



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Inre säkerhet | Inrikesministeriets publikationer 2024:20

Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism inom NPO-sektorn 2024

Inrikesministeriets publikationer 2024:20

Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism inom NPO-sektorn 2024

Petri Siitonen
NPO-projektets arbetsgrupp

Inrikesministeriet Helsingfors 2024

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Inrikesministeriet

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-324-954-7

ISSN pdf: 2490-077X

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2024 Finland

Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism inom NPO-sektorn 2024

Inrikesministeriets publikationer 2024:20		Tema	Inre säkerhet
Utgivare	Inrikesministeriet		
Författare	Petri Siitonen		
Utarbetad av	NPO-projektarbetsgruppen		
Språk	svenska	Sidantal	136

Referat

Den nationella riskbedömningen av penningtvätt och finansiering av terrorism inom NPO-sektorn 2024 har utarbetats i inrikesministeriets NPO-projektgrupp. I riskbedömningen beskrivs hot, sårbarheter och risker beträffande penningtvätt och finansiering av terrorism i icke-vinstdrivande organisationers (NPO-sektorns) verksamhet. I riskbedömningen granskas dessutom risker förknippade med penningtvätt och finansiering av terrorism med anknytning till de utvalda fenomenen inom NPO-sektorn.

I utarbetandet av NPO-sektorns riskbedömning deltog myndighetsaktörer, övervakare enligt penningtvättslagen samt aktörer av olika storlek inom NPO-sektorn. I NPO-projektarbetsgruppen ingick förutom det koordinerande ministeriet sakkunniga från finansministeriet, utrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet, Centriskriminalpolisens central för utredning av penningtvätt, Skyddspolisen, Polisstyrelsen samt Polisstyrelsens Lotteriförvaltning, Patent- och registerstyrelsen, Skatteförvaltningen och Skatteförvaltningens enhet för utredning av grå ekonomi.

Nyckelord penningtvätt, terrorism, ekonomiska brott, risker, riskbedömning

ISBN PDF	978-952-324-954-7	ISSN PDF	2490-077X
Ärendenummer	-	Projektnummer	VN/34756/22

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-954-7>

Kansallinen NPO-sektorin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2024

Sisäministeriön julkaisu 2024:20

Teema

Sisäinen
turvallisuus

Julkaisija

Sisäministeriö

Tekijä/t
Yhteisötekijä
Kieli

Petri Siitonen
NPO-hankkeen työryhmä
ruotsi

Sivumäärä

136

Tiivistelmä

Kansallinen NPO-sektorin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2024 on laadittu sisäministeriön NPO-hankeryhmässä. Riskiarviossa kuvataan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen uhkia, haavoittuvuuksia ja riskejä voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden (NPO-sektorin) toiminnassa. Lisäksi riskiarviossa tarkastellaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä liittyen valittuihin ilmiöihin NPO-sektorilla.

NPO-sektorin riskiarvioon osallistui viranomaistoimijoita, rahanpesulain mukaisia valvoja, sekä erikokoisia toimijoita NPO-sektorilta. NPO-hanketyöryhmään kuului koordinoivan ministeriön lisäksi valtiovarainministeriön, ulkoministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksen, Suojelupoliisin, Poliisihallituksen sekä Poliisihallituksen Arpajaishallinnon, Patentti- ja rekisterihallituksen, Verohallinnon ja Verohallinnon alaisen harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijoita.

Asiasanat

rahanpesu, terrorismi, talousrikokset, riskinarviointi, riskit

ISBN PDF
Asianumero

978-952-324-954-7
-

ISSN PDF
Hankenumero

2490-077X
VN/34756/22

Julkaisun osoite

<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-954-7>

National Risk Assessment of Money Laundering and Terrorist Financing in the NPO Sector 2024

Publications of the Ministry of the Interior 2024:20		Subject	Internal security
Publisher	Ministry of the Interior		
Author(s)	Petri Siitonen		
Group author	NPO project group		
Language	Swedish	Pages	136

Abstract

The National Risk Assessment of Money Laundering and Terrorist Financing in the NPO Sector 2024 was prepared by the NPO project group of the Ministry of the Interior. The risk assessment describes the threats, vulnerabilities and risks of money laundering and terrorist financing in all the operations of non-profit organisations (NPO sector). The risk assessment also examines the risks of money laundering and terrorist financing in relation to selected phenomena.

Public authorities, supervisors in accordance with the Act on Preventing Money Laundering and Terrorist Financing, and NPOs of different sizes contributed to the preparation of the risk assessment in the NPO sector. In addition to the coordinating ministry, the NPO project working group included experts from the Ministry of Finance, the Ministry for Foreign Affairs, the Ministry of Economic Affairs and Employment, FIU Finland at the National Bureau of Investigation, the Finnish Security and Intelligence Service, the National Police Board and the Gambling Administration of the National Police Board, the Finnish Patent and Registration Office, the Tax Administration and the Grey Economy Information Unit under the Tax Administration.

Keywords money laundering, terrorism, financial crimes, risks, risk assessment

ISBN PDF	978-952-324-954-7	ISSN PDF	2490-077X
Reference number	-	Project number	VN/34756/22

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-954-7>

Innehåll

Förkortningar	9
1 Allmän del	10
1.1 Sammanfattning.....	10
1.2 Riskbedömning för och begrepp i anslutning till penningtvätt och finansiering av terrorism.....	13
1.2.1 Syftet med riskbedömningen.....	13
1.2.2 Riskbildning.....	15
1.3 NPO-riskbedömning.....	16
1.3.1 Syftet med och bakgrunden till NPO-riskbedömningen.....	16
1.3.2 NPO-riskbedömningens struktur.....	18
1.3.3 NPO-riskbedömningens omfattning och begränsningar.....	19
1.4 Penningtvätt och finansiering av terrorism.....	20
1.4.1 Penningtvätt.....	20
1.4.2 Finansiering av terrorism.....	22
1.5 Reglering av förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism.....	24
1.5.1 Övernationella aktörer och reglering.....	24
1.5.2 Nationell lagstiftning.....	27
2 NPO-sektorn	30
2.1 Definition av en NPO-aktör.....	30
2.1.1 Definition av en NPO-aktör i en internationell kontext.....	30
2.1.2 Definition av en NPO-aktör i den nationella riskbedömningen.....	32
2.2 Finlands NPO-sektor och dess verksamhetsmiljö.....	33
2.2.1 Administrativ miljö, nationell reglering och föreningsfrihet.....	33
2.2.2 Registrerade NPO-aktörer i Finland.....	38
2.2.3 Förbud mot föreningsverksamhet som strider mot god sed.....	39
2.3 Klassificering av Finlands NPO-sektor.....	42
2.3.1 Föreningar.....	42
2.3.2 Stiftelser.....	50
2.3.3 Penninginsamlingsverksamhet.....	51
2.3.4 Humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete.....	52
2.3.5 Enkät riktad till NPO-aktörer.....	54

3	Fenomen	56
3.1	Rysslands invasion av Ukraina.....	56
3.1.1	Penninginsamlingar och donationer	57
3.2	Icke-önskad utländsk finansiering.....	59
3.2.1	Icke-önskad utländsk finansiering som definition	59
3.2.2	Icke-önskade donationer till föreningar och stiftelser i Finland.....	59
3.3	Offentliga stöd (statsbidrag)	61
3.3.1	Offentligt stöd till föreningar och stiftelser	61
4	Hot om finansiering av terrorism och penningtvätt som riktar sig mot NPO-sektorn	63
4.1	Hot om finansiering av terrorism som riktar sig mot NPO-sektorn	63
4.1.1	Hot om finansiering av terrorism i samband med penninginsamlingsverksamhet	65
4.1.2	Hot om finansiering av terrorism som riktar sig mot aktörer som tillhandahåller humanitärt bistånd och aktörer som bedriver utvecklingssamarbete.....	67
4.2	Hot om penningtvätt som riktar sig mot NPO-sektorn	68
5	Sårbarheter för finansiering av terrorism och penningtvätt som riktar sig mot NPO-sektorn	70
5.1	Sårbarheter för finansiering av terrorism som riktar sig mot NPO-sektorn.....	70
5.1.1	Sårbarheter i anslutning till finansiering av terrorism i samband med penninginsamlingsverksamhet	74
5.1.2	Sårbarheter i anslutning till finansiering av terrorism som riktar sig mot aktörer som tillhandahåller humanitärt bistånd och aktörer som bedriver utvecklingssamarbete.....	75
5.2	Sårbarheter i anslutning till penningtvätt som riktar sig mot NPO-sektorn.....	76
6	Risker för NPO-sektorn	78
6.1	Allmänna risker som gäller hela NPO-sektorn	78
6.2	Undersektorspecifika risker.....	88
6.2.1	Politiska föreningar.....	89
6.2.2	Föreningar inom social- och hälsoområdet.....	92
6.2.3	Föreningar inom kulturbranschen	92
6.2.4	Fritidsföreningar	94
6.2.5	Idrotts- och motionsföreningar	95
6.2.6	Föreningar med anknytning till religion och världsåskådning.....	98
6.2.7	Föreningar som är verksamma på heltid inom sektorn för humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete	103
6.2.8	Föreningar med anknytning till försvar och internationella relationer.....	110
6.2.9	Oregistrerad förening.....	111
6.2.10	Stiftelser.....	115

7	Sammanfattning	118
7.1	Allmänna risker.....	118
7.2	Särskilda risker.....	121
7.3	Riskbaserat förhållningssätt.....	123
	Källor	125
	Bilagor	132
	Bilaga 1: Metodologi	132

FÖRKORTNINGAR

Tabell 1. Förkortningar

AML	Anti Money Laundering	Förhindrande av penningtvätt
CFT	Combating the Financing of Terrorism	Bekämpning av terrorfinansiering
DNFBP	Designated Non-Financial Business or Profession	Branscher och sammanslutningar utanför finansbranschen som nämns i regleringen av penningtvätt och finansiering av terrorism
FATF	Financial Action Task Force	En mellanstatlig åtgärdsgrupp mot penningtvätt och finansiering av terrorism som lyder under OECD
FIU	Financial Intelligence Unit	Nationell enhet vars uppgift är att förhindra, avslöja och utreda penningtvätt och finansiering av terrorism och föra sådana ärenden till undersökning, I Finland är det fråga om Centralen för utredning av penningtvätt vid Centralkriminalpolisen.
ML	Money Laundering	Penningtvätt
NRA	National Risk Assessment	Nationell bedömning av riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism
NPO	Non-profit Organisation	Icke-vinstdrivande sammanslutning eller stiftelse
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
SNRA	Supranational Risk Assessment	Eu-kommissionens övernationella riskbedömning för penningtvätt och finansiering av terrorism
STR	Suspicious Transaction Report	Anmälan om tvivelaktiga transaktioner, dvs. anmälan om penningtvätt
TF	Terrorist Financing	Finansiering av terrorism
TFR	Terrorist Financing Report	Anmälan om finansiering av terrorism

1 Allmän del

Finlands nationella riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism inom NPO-sektorn¹ (non-profit organisation) 2024 är den första nationella riskbedömningen som enbart behandlar NPO-sektorn. Med aktörer inom NPO-sektorn avses icke-vinstdrivande organisationer och NPO-sektorn har varit en del av och en egen undersektor i den nationella riskbedömningen för penningtvätt och finansiering av terrorism 2021. I december 2022 inledde inrikesministeriet ett NPO-projekt², i samband med vilket man fattade beslut om att uppdatera avsnittet om NPO-sektorn i riskbedömningen 2021 genom att utarbeta en självständig riskbedömning för NPO-sektorn. Riskbedömningen utarbetades under samordning av inrikesministeriet och riskbedömningsarbetet styrdes av NPO-projektets arbetsgrupp.³

1.1 Sammanfattning

Den nationella riskbedömningen för penningtvätt och finansiering av terrorism inom NPO-sektorn fokuserar på att identifiera hot, sårbarheter och risker som riktar mot sektorns verksamhetsmiljö samt på att bedöma deras nivå. NPO-sektorns hot, sårbarheter och risker granskas i denna helhet med tanke på både penningtvätt och finansiering av terrorism. Även i FATF:s (Financial Action Task Force) landsbedömning som gäller Finland förutsätts att riskerna för NPO-sektorn beaktas.⁴

I NPO-sektorns riskbedömning inkluderades myndighetsaktörer, övervakare enligt penningtvättslagen samt aktörer av olika storlek inom NPO-sektorn. **Arbetet med riskbedömningen inleddes med en kartläggning av NPO-sektorn, inklusive**

-
- 1 Med aktörer inom NPO-sektorn avses sammanslutningar eller stiftelser som inte eftersträvar vinst. Se närmare om definitionen i avsnitt 2.1.2 i riskbedömningen.
 - 2 Inrikesministeriets beslut om tillsättande VN/34756/22.
 - 3 I arbetsgruppen ingick förutom det koordinerande ministeriet sakkunniga från finansministeriet, utrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet, Centralkriminalpolisens central för utredning av penningtvätt, Skyddspolisen, Polisstyrelsen samt Polisstyrelsens Lotteriförvaltning, Patent- och registerstyrelsen, Skatteförvaltningen och Skatteförvaltningens enhet för utredning av grå ekonomi.
 - 4 FATF MER 2019, s. 38.

definitionen av en NPO-aktör som används i den nationella riskbedömningen och den tidigare analys som gjorts utifrån responsen på riskbedömningen 2021. Med hjälp av dessa ovan nämnda kartläggningar utarbetades en ny riskprofil för Finlands NPO-sektor, i vilken sektorns omfattning och målen för riskbedömningsuppdateringen fastställdes. **Även oregistrerad föreningsverksamhet**, som utelämnades från den tidigare riskbedömningen, har inkluderats.

Efter att riskprofilen utarbetats kartlades hoten och sårbarheterna inom NPO-sektorn under en två dagar lång workshop som ordnades med hjälp av experter⁵. Den första dagen var reserverad för myndigheter och den andra för aktörer inom NPO-sektorn; i huvudsak närvarade representanter för stora organisationer och takorganisationer. Därefter skickades ännu en enkät⁶ till NPO-sektorn om bedömning av den egna beredskapen i fråga om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. På grundval av workshop-dagarna och enkäten som skickades till NPO-sektorn utformades allmänna och särskilda risker för undersektorerna i riskprofilen⁷. Riskerna bedömdes med hjälp av myndigheter och aktörer inom NPO-sektorn som deltog i workshoppar och enkäter, varefter de slutliga risknivåerna utarbetades efter en analys.

De viktigaste observationerna om den nationella NPO-sektorn:

- Finlands NPO-sektor ses som mycket omfattande, eftersom enbart antalet registrerade föreningar enligt föreningsregistret uppgår till cirka 108 000. Enligt stiftelserregistret finns det dessutom cirka 2 700 stiftelser.⁸
- Definitionen av en NPO-aktör i den nationella riskbedömningen betonar aktörens icke-vinstdrivande karaktär samt anskaffning eller mottagande av medel eller annat ekonomiskt stöd i verksamheten, och/eller användning eller förmedling av dessa medel eller stöd till vissa allmännyttiga ändamål.

5 Experterna bestod av myndighetsaktörer och övervakare enligt penningtvättslagen.

6 Se avsnitt 2.3.5 för närmare information om enkäterna som genomförts för NPO-sektorn.

7 Se avsnitt 2.3 för klassificeringen av NPO-sektorn.

8 Uppgifterna grundar sig på situationen 1.1.2024.

De viktigaste observationerna om hot och sårbarheter i anslutning till den nationella NPO-sektorn:

- De viktigaste hoten mot NPO-sektorn bedöms vara olagliga internationella penningöverföringar samt annan kriminell verksamhet i NPO-aktörernas gränsöverskridande verksamhet samt infiltration av kriminella aktörer i den lagliga verksamheten.
- De mest centrala sårbarheterna för NPO-sektorn bedöms vara problemen med lagstiftningen om myndighetstillsyn i samband med informationsutbyte mellan myndigheter, brister i transparensen i NPO-verksamheten samt brister i NPO-aktörernas interna processer.

De största riskerna som riktar sig mot NPO-sektorn:

- I fråga om föreningar med anknytning till religion och världsåskådning ansågs penningöverföring via inofficiella kanaler till målländerna, i synnerhet användning av penningkurirer, utgöra en betydande risk för finansiering av terrorism.
- För andra än de etablerade aktörerna⁹ bedömdes risken i anslutning till brådskande humanitärt bistånd vara en betydande risk för finansiering av terrorism. Kring det humanitära biståndet uppstår ofta en brådskande situation som skapar ett tryck på att minska riskhanteringsmetoderna på bekostnad av att det brådskande biståndet kommer fram, vilket kan leda till att medlen hamnar i händerna på terroristiska aktörer.
- I fråga om oregistrerade föreningar bedömdes också myndighetstillsynens skuggområde vara en betydande risk för finansiering av terrorism. En oregistrerad förenings verksamhet kan ideellt eller verksamhetsmässigt vara sådan som direkt stöder terroristisk verksamhet eller bedriver penningtvätt. På grund av den oregistrerade verksamheten har myndigheterna eller andra aktörer ingen insyn i föreningens verksamhet. Här bör man dock beakta att **en oregistrerad förening inte är en juridisk person** och att den inte omfattas av straffansvar som en juridisk person. Alla avtal och eventuellt straffansvar i anslutning till denna föreningsverksamhet gäller endast de **privatpersoner** som ingått avtal eller begått en eventuell straffbar gärning. Dessutom **gäller den betydande risken inte hela den oregistrerade föreningsverksamheten**, utan vissa oregistrerade föreningar som valts ut genom riskbaserad bedömning.

9 Se avsnitt 2.3.1 för en närmare definition. Föreningar som är verksamma på heltid inom sektorn för humanitärt bistånd och utvecklingsarbete

Riskerna som uppstår då hoten och sårbarheterna som riktas mot NPO-sektorn kombineras har utformats utifrån expertbedömningar och NPO-aktörernas bedömningar. Experterna och NPO-aktörerna placerade hoten och sårbarheterna på en skala 1–4 (från liten betydelse-mycket betydande). **Risknivån härleddes från en kombination av hot- och sårbarhetsnivåer med hjälp av en 50/50-fördelning.** Utifrån svarsfördelningen kunde man konstatera att den gynnar stora och upplysta aktörer på bekostnad av små aktörer, men i allmänhet inkom ändå många svar.¹⁰ **Riskernas betydelse har beräknats** så att varje risk har bedömts med tanke på hur sannolik och allvarig den är. **Riskpoängen** har beräknats genom att multiplicera medelvärdena för bedömningarna (sannolikhet x allvarlighetsgrad). **Myndigheternas och NPO-sektorns bedömningar har viktats lika mycket (50 % / 50 %)** trots att antalet respondenter inom NPO-sektorn var högre.

Myndigheternas bedömning ansågs i arbetsgruppen vara heltäckande, eftersom den omfattade ett tillräckligt stort urval myndigheter, bland annat experter som på basis av sina uppgifter har en objektiv och omfattande bild av övervakningen av NPO-sektorn, fenomen inom penningtvätt och finansiering av terrorism, resurser och lagstiftning inom vars ramar penningtvätt och finansiering av terrorism kan förhindras inom NPO-sektorn.

1.2 Riskbedömning för och begrepp i anslutning till penningtvätt och finansiering av terrorism

1.2.1 Syftet med riskbedömningen

Lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (444/2017, nedan *penningtvättslagen*) förpliktar till att göra en nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism. I den nationella riskbedömningen identifieras och bedöms riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism inom olika branscher i Finland och för sin del hjälper man till med att stärka det riskbaserade tillvägagångssättet, utveckla övervakningen av och verksamheten för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism samt att rikta resurserna på ett effektivt sätt.

10 Se avsnitt 2.3.5 om enkäten riktad till NPO-aktörer.

I riskbedömningen ska Europeiska kommissionens överstatliga riskbedömning för penningtvätt och finansiering av terrorism (Supranational Risk Assessment, SNRA) beaktas.¹¹ Enligt penningtvättslagen är ett av syftena med riskbedömningen att ge behöriga tillsynsmyndigheter, advokatföreningen och rapporteringsskyldiga information som stöd för sina egna riskbedömningar. Enligt Europeiska kommissionen är den övernationella riskbedömningen, medlemsländernas nationella riskbedömningar och de sektorspecifika riskbedömningarna lika betydelsefulla och kompletterar varandra.¹²

Den nationella riskbedömningen ska uppdateras regelbundet.¹³ **Finlands nationella riskbedömning uppdateras minst vart fjärde år**, om inte något annat följer av nationella eller internationella förpliktelser. FATF fastställer inte uppdateringscykeln för riskbedömningen.

Efter att riskerna identifierats och risknivån fastställts ska åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism tillämpas på ett sätt som står i rätt proportion till de identifierade riskerna. FATF och EU-kommissionen kräver åtgärder för att minska riskerna,¹⁴ och dessa åtgärder framgår av den handlingsplan som utarbetats utifrån resultaten av den nationella riskbedömningen¹⁵. Handlingsplanen lyfter på nationell nivå fram hur man reagerar på observerade risker, det vill säga vilka åtgärder som vidtas med anledning av dem. I handlingsplanen utreds framför allt riktade lagstiftningsmässiga och operativa åtgärder för att minska de observerade riskerna. Handlingsplanen kan också innehålla sådana åtgärder som beror på FATF:s eller kommissionens nya krav eller som anses nödvändiga för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism.

11 Enligt artikel 7 i det fjärde penningtvättsdirektivet (EU) 2015/849) ska medlemsstaterna i sina nationella riskbedömningsåtgärder utnyttja resultaten av den övernationella riskbedömningen.

12 EU SNRA 2022 – Commission Staff Working Document, s. 5.

13 Enligt artikel 7 i det fjärde penningtvättsdirektivet (2015/849) ska medlemsstaterna uppdatera sina nationella riskbedömningar.

14 FATF 2012–2023, s. 8.

15 Utifrån denna riskbedömning utarbetas ingen separat handlingsplan. Resultaten av riskbedömningen beaktas dock när följande nationella handlingsplan utarbetas. Den nuvarande handlingsplanen är i kraft 2024–2025 och NPO-sektorn har beaktats här.

1.2.2 Riskbildning

Med risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism avses en faktor som består av en kombination av hot, sårbarhet och konsekvenser. Enligt FATF:s definitioner:

- Ett **hot** är en person eller en grupp människor, ett föremål eller en verksamhet som kan orsaka olägenheter för till exempel staten, samhället eller ekonomin. När det gäller penningtvätt och finansiering av terrorism, inbegriper detta brottslingar och terroristgrupper med sina medel, liksom de som främjar deras verksamhet. Förbrott till penningtvätt kan anses vara hot. Hotet fungerar vanligtvis som en central utgångspunkt när man utveckling en uppfattning om risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism.¹⁶
- **Sårbarheter** är saker som hoten kan utnyttja eller som kan stöda eller främja förverkligandet av hoten. I riskbedömningen innebär granskningen av sårbarheten att man fokuserar till exempel på faktorer som representerar svagheter i system eller inspektioner mot penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller vissa särdrag hos staten. Sårbarheterna kan också omfatta typer av en viss sektor, produkt eller tjänst som gör dem attraktiva för penningtvätt eller finansiering av terrorism.¹⁷
- Med **konsekvens** avses de följder som penningtvätt eller finansiering av terrorism kan föranleda. Konsekvenserna omfattar den bakomliggande brotts- och terroristverksamhetens inverkan på finansieringssystemen och -institutionerna samt ekonomin och samhället i allmänhet. Konsekvenserna av penningtvätt eller finansiering av terrorism kan vara kort- eller långvariga.¹⁸

Risken kan uttryckas som en konkret verksamhetsmodell eller ett verksamhetssätt, såsom transport av kontanta medel över statsgränserna. Risken kan också vara en viss konkret faktor, såsom geografiskt läge eller omständigheter i anslutning till den tekniska utvecklingen. De risker som presenteras i Finlands nationella riskbedömning kan dock i vissa fall fokusera mer på sårbarheter eller hot.

16 FATF 2012–2023, s. 7.

17 FATF 2012–2023, s. 7.

18 FATF 2012–2023, s. 7–8.

Enligt FATF kan definitionen och bedömningen av konsekvenserna te sig utmanande, varvid det är acceptabelt att staten när riskbedömningen görs i första hand fokuserar på att få en heltäckande uppfattning om hoten och sårbarheterna. När det gäller konsekvenserna är det viktigt att man i riskbedömningen antar ett förhållningssätt som beaktar åtgärderna för att minska de olika riskerna.¹⁹ Man beslöt att göra så även i denna nationella riskbedömning för NPO-sektorn. Motiveringen till det valda tillvägagångssättet är att de ekonomiska och sociala konsekvenserna av penningtvätt och finansiering av terrorism i princip är allvarliga och att penningtvätt och finansiering av terrorism ger fortlöpande, betydande negativa konsekvenser för kredit- och finansinstitutens tillförlitlighet, integritet och stabilitet, samt för hela det finansiella systemets trovärdighet.

1.3 NPO-riskbedömning

1.3.1 Syftet med och bakgrunden till NPO-riskbedömningen

Syftet med riskbedömningen är att granska Finlands NPO-verksamhetsmiljö samt identifiera och bedöma hot, sårbarheter och risker i anslutning till NPO-sektorn. Det är fråga om den andra²⁰ nationella kartläggningen av riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism inom NPO-sektorn.

I FATF:s kontext anknyter kravet på kännedom om NPO-sektorn till rekommendation 8, enligt vilken det förutsätts både en mer allmän granskning av NPO-sektorn och identifiering av riskerna inom sektorn.²¹

Utöver FATF:s rekommendationer rekommenderas det i EU:s övernationella riskbedömning att nationella NPO-utredningar utarbetas för att identifiera NPO-aktörernas särdrag och risker i kontexten penningtvätt och finansiering av terrorism. **Enligt den övernationella riskbedömningen 2022 är NPO-sektorn ett delområde som bör uppmärksammas särskilt i de nationella riskbedömningarna**²². Dessutom ger den övernationella riskbedömningen medlemsstaterna särskilda åtgärdsrekommendationer²³ i anslutning till NPO-sektorn:

19 FATF 2012–2023, s. 8–9.

20 NPO-sektorn var tidigare ett eget underavsnitt i den nationella riskbedömningen för penningtvätt och finansiering av terrorism 2021.

21 FATF 2012–2023, s. 43.

22 EU SNRA 2022, s. 18–19.

23 EU SNRA 2022, Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, s. 26.

- Medlemsstaterna bör se till att de icke-vinstdrivande organisationerna deltar mer i de nationella riskbedömningarna, särskilt när det gäller finansinstitutens möjlighet att minska riskerna.
- Medlemsstaterna bör genomföra informations- och upplysningsprogram för icke-vinstdrivande organisationer om risken att bli föremål för missbruk, samt tillhandahålla material för att öka medvetenheten.

Såväl kraven på EU-nivå och FATF:s rekommendationer om kännedom om och riskbedömning av NPO-sektorn går i många avseenden i samma riktning, men man kan observera vissa skillnader i fråga om granskningens tyngdpunkt. **I fråga om NPO-sektorn fokuserar FATF uttryckligen på de aktörer som utsätts för risken för utnyttjande i fråga om finansiering av terrorism**²⁴, medan man i den övernationella riskbedömningen har beaktat riskerna inom NPO-sektorns verksamhetsfält både med tanke på penningtvätt och finansiering av terrorism. I den övernationella riskbedömningen konstateras dock att en separat bedömningen av hoten och sårbarheterna i anslutning till penningtvätt inom NPO-sektorn inte är till nytta, utan de kan granskas i samma kontext som hoten och sårbarheterna i anslutning till finansiering av terrorism.²⁵ I denna riskbedömning identifieras NPO-aktörernas möjlighet att koppla sig samman med båda synvinklarna, men **tyngdpunkten ligger i enlighet med FATF:s exempel på bedömning av hot och sårbarheter i anslutning till finansiering av terrorism.**

Behovet av att utarbeta en separat NPO-riskbedömning kan motiveras förutom med FATF:s och EU:s allmänna krav på NPO-sektorn även med beaktande av FATF:s landsbedömning som gäller Finland. Enligt landsbedömningen har man tidigare i Finland kunnat identifiera hot mot NPO-sektorn och tillhörande risker för finansiering av terrorism endast i begränsad utsträckning, vilket också påverkar den riskbaserade övervakningen och monitoreringsåtgärderna.²⁶ **Observationerna i landsbedömningen om den nationella riskförståelsen inom NPO-sektorn samt den tidigare responsen från riskbedömningen 2021 har styrt utarbetandet av denna riskbedömning.**

Metodologin som används i denna riskbedömning avviker dock från metodologin som användes i deluppdateringen av den nationella riskbedömningen för penningtvätt och finansiering av terrorism 2023. **På grund av sektorns mångfald och**

24 FATF 2012–2023, s. 43.

25 EU SNRA 2022 - Commission Staff Working Document, s. 240–244.

26 FATF MER 2019, s. 174.

omfattning har man i riskbedömningen inte skapat totalrisknivåer för hela NPO-sektorn eller undersektorerna. Denna lösning uppnåddes med fog särskilt på grund av särdragen och strukturen i Finlands NPO-sektor: Projektgruppen ansåg att den totala risknivån inte ger en korrekt och riskbaserad helhetsbild av riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism inom hela sektorn så att den inte i onödan placerar aktörer med låg risk eller riskfria aktörer under samma totala risk.²⁷ Här har man använt FATF:s spelrum så att varje land själv får bestämma hur riskerna bedöms.²⁸ Dessutom tillåter FATF inte att aktörerna inom NPO-sektorn behandlas som rapporteringsskyldiga, så det är motiverat att avvika från den metodologi som har använts för riskbedömningen av egentliga rapporteringsskyldiga enligt penningtvättslagen. De allmänna riskerna har utformats för att beskriva de vanligaste och aktuella riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism inom hela sektorn. Särskilda risker har utformats för vissa undersektorer på grund av verksamhetens karaktär och de särskilda riskerna är primära i förhållande till de allmänna riskerna. **De allmänna riskerna ska inte användas så att man med hjälp av de allmänna riskerna utformar en totalrisknivå för hela sektorn. De särskilda riskerna ska inte heller användas för att utforma undersektorspecifika totalrisker.**

1.3.2 NPO-riskbedömningens struktur

Denna riskbedömning för NPO-sektorn består av sju delar. Den första allmänna delen innehåller en beskrivning av riskbedömningens nationella och internationella ram, styrande lagar och dokument, riskbildningen samt syftet med riskbedömningen. I den andra delen behandlas NPO-sektorn²⁹ i Finlands referensram. I det tredje avsnittet behandlas aktuella fenomen. I det fjärde avsnittet riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism med tanke på hot och i det femte avsnittet med tanke på sårbarheter. I det sjätte avsnittet går man igenom de allmänna och särskilda riskerna och i det sjunde avsnittet finns en sammanfattning. I bilagan i slutet av riskbedömningen finns den metodologi som använts i denna riskbedömning.

27 FATF BPP 2023, s. 13.

28 FATF BPP 2023, s. 12.

29 Med aktörer inom NPO-sektorn avses icke-vinstdrivande organisationer. Se närmare om definitionen i avsnitt 2.3 i riskbedömningen.

1.3.3 NPO-riskbedömningens omfattning och begränsningar

I denna riskbedömning av NPO-sektorn granskas registrerade aktörer samt, till skillnad från den föregående riskbedömningen, även oregistrerad föreningsverksamhet, även om sådana oregistrerade föreningar inte har rättshandlingsförmåga. Avsaknaden av kvantitativt material som gäller oregistrerade aktörer är problematisk med tanke på analysen, men för detta har man utnyttjat olika myndigheters synpunkter och erfarenheter av utmaningar i övervakningen i anslutning till de oregistrerade aktörerna.

En regleringsmodell för föreningsverksamhet av samma typ som i Finland används endast i Tyskland, där bestämmelser om registrerade och oregistrerade föreningar ingår i den över 120 år gamla civillagboken (Bürgerliches Gesetzbuch).³⁰ Lagstiftningen om föreningar i Estland och föreningslagen i Finland innehåller vissa likheter, såsom kravet på registrering för att bli en juridisk person. I de övriga nordiska länderna finns det ingen reglering på lagnivå om föreningar, eller så riktas regleringen till själva verksamheten istället för till sammanslutningsformen, såsom i Storbritannien. Således är det inte motiverat att utesluta den oregistrerade föreningsverksamheten enbart på grund av att det i fråga om verksamheten endast saknas uppgifter om registreringen. I fråga om oregistrerade föreningar ansågs det nödvändigt att göra en riskbedömning trots att det inte är fråga om en förening med rättshandlingsförmåga. Finlands lagstiftning känner inte till något registreringstvång, men föreningen blir en juridisk person endast genom att den registreras.

I avsnitten om hot och sårbarheter som riktas mot NPO-sektorn (avsnitten 4 och 5) granskas NPO-aktörer som genomför penninginsamlingsverksamhet samt humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete³¹. Insamlingen av medel är förutom den icke-vinstdrivande karaktären en annan faktor som väsentligt förklarar NPO-aktörerna utifrån FATF:s definition, varför det är motiverat att koncentrera granskningen till aktörer som uppfyller dessa förutsättningar. De instanser som genomför humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete är redan på grund av verksamhetens karaktär potentiella exploateringsobjekt med tanke på finansiering av terrorism, eftersom biståndsorganisationerna ofta verkar i konfliktområden eller

30 RP 200/2022 rd, s. 17–18.

31 Detsamma gäller medel som beviljas som allmänt understöd för icke-statliga organisationers verksamhet i anslutning till Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska riktlinjer samt internationella förbindelser.

i områden där även terroristorganisationers närvaro har erkänts³² samt i områden där AML/CFT-referensramen är bristfällig. **Dessutom innehåller riskbedömningen ytterligare en NPO-del (avsnitt 6) som granskar riskerna inom hela sektorn och vissa undersektorer.**

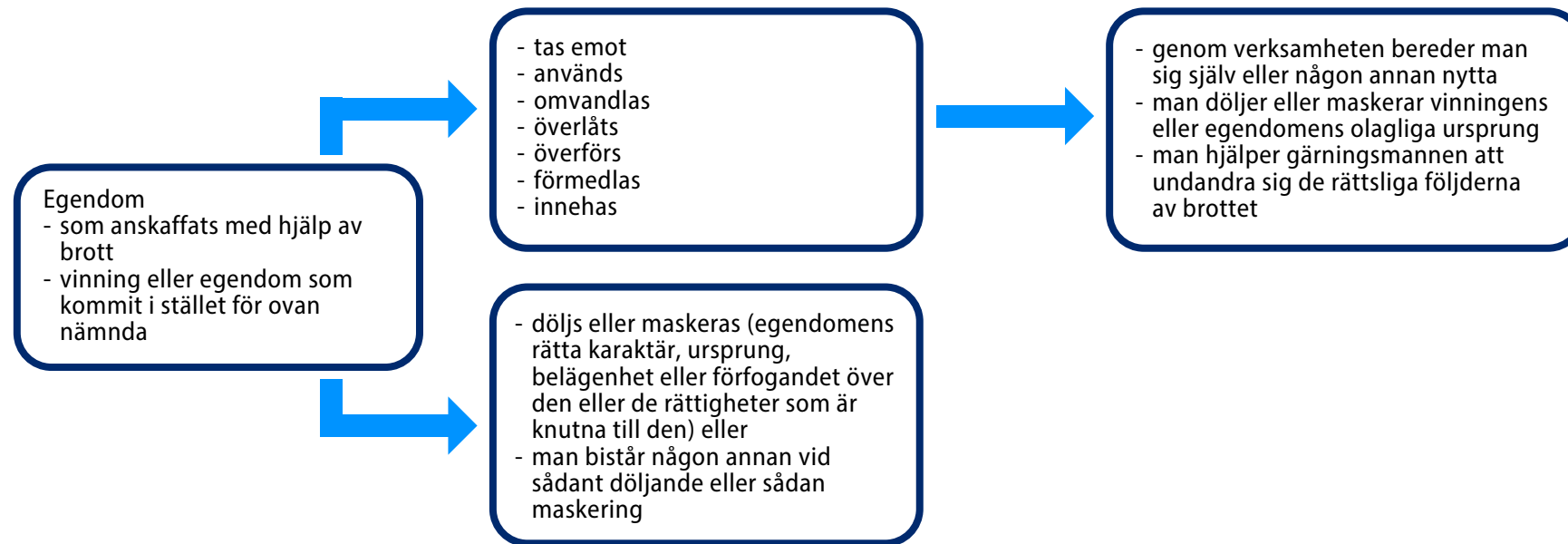
1.4 Penningtvätt och finansiering av terrorism

1.4.1 Penningtvätt

Med penningtvätt avses verksamhet enligt 32 kap. 6 § i strafflagen (39/1889), där man strävar efter att cirkulera medel som skaffats genom brott genom det lagliga betalningssystemet för att dölja eller maskera medlens rätta karaktär, ursprung eller ägare. Penningtvätt förutsätter ett förbrott som medför ekonomisk vinning. Förbrott kan vara till exempel narkotikabrott, bedrägerier, mutor eller andra ekonomiska brott med hjälp av vilka man skaffar olagliga medel. Dessa förbrott ger de kriminella inkomster som de sedan försöker dölja eller legalisera med hjälp av penningtvätt.

32 EU SNRA 2022 - Commission Staff Working Document, s. 238–239.

Figur 1. Penningtvättens struktur.



Penningtvätt består av tre skeden: placering, utplåning och återställande. I det första skedet placeras de kriminella pengarna i finansieringssystemet. I det andra skedet strävar man efter att maskera eller dölja medlens ursprung och i det tredje skedet är målet att återställa den återvunna vinningen av brott på den lagliga marknaden. De ovan nämnda skedena kan också förekomma samtidigt.³³

33 FATF: "What is Money Laundering?", hänvisning 23.5.2024.

Enligt FATF är det omöjligt att exakt bedöma hur mycket pengar som tvättas årligen.³⁴ Till exempel UNODC³⁵ har dock uppskattat att cirka 2–5 procent av hela världens bruttonationalprodukt årligen tvättas.³⁶ Om fenomenet antas vara lika omfattande som på andra håll i världen är **det totala beloppet av de medel som är föremål för penningtvätt i Finland³⁷ årligen cirka 5–12 miljarder euro.**

Självtvätt

Självtvätt är penningtvätt av vinning eller egendom som erhållits genom ett eget brott. I december 2020 gjordes de kompletteringar av strafflagen som förutsätts i EU:s direktiv om penningtvättsbrott³⁸. I och med dem utvidgades straffbarheten för döljande av vinning som förvärvas genom brott. Om en person som gjort sig skyldig till ett förbrott vidtar särskilda arrangemang för att dölja den vinning och de medel som hen fått genom brottet, kan hen utöver förbrottet också straffas för penningtvätt.³⁹

1.4.2 Finansiering av terrorism

Finansiering av terrorism handlar om att direkt eller indirekt tillhandahålla eller samla in medel för terroristisk verksamhet. Att finansiera en terroristgrupp eller en enskild terrorist är straffbart, liksom att försöka göra det. Källan till medlen kan vara laglig eller olaglig, det spelar ingen roll. Finansiering av terrorism definieras i 34 a kap. 5 § i strafflagen och dit räknas även finansiering av terrordåd eller förberedelse till sådana samt annat ekonomiskt stöd till terroristisk verksamhet eller terroristgrupper samt främjande av terroristisk verksamhet.

34 FATF: "What is Money Laundering?", hänvisning 18.6.2024.

35 The United Nations Office of Drugs and Crime, UNODC.

36 UNODC: Money-Laundering and Globalization, hänvisning 8.8.2024.

37 Närmare statistik om förundersökningar av penningtvätt och domar i Finland finns i del 2 deluppdateringen av den nationella riskbedömningen 2023.

38 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1673 om bekämpande av penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser.

39 Rahanpesu.fi 2024: Rahanpesusäännöksiä täydennetään rikoslaisissa, hänvisning 18.8.2023.

Skedena i finansieringen av terrorism är insamling, överföring och användning av medel.⁴⁰ I Finland har man observerat att terrorism i huvudsak finansieras med medel från lagliga källor och att penningrörelsen sker via kontoöverföringar, kontanter eller penningförmedlingstjänster. Penningrörelsen sker mellan flera olika länder.⁴¹

För att bekämpa terrorism och förhindra finansiering av terrorism kan en fysisk eller juridisk persons 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 upprätthåller en offentlig förteckning över frysningsbeslut. Ett frysningsbeslut verkställs av utsködningsmyndigheten.

För att bekämpa terrorism och förhindra finansiering av terrorism påförs också sanktioner som i praktiken innebär begränsningar av ekonomiskt eller annat samarbete med nämnda aktörer. Syftet med sanktionerna är att påverka verksamhet som anses vara ett hot mot till exempel säkerheten. I bekämpningen av terrorism kan sanktionerna till exempel vara finansiella sanktioner som innebär frysning av tillgångar. **På sin webbplats listar utrikesministeriet bland annat sanktioner mot terrorism.**⁴²

Beslut om att inleda en förundersökning om finansiering av terrorism fattas i regel av riksåklagaren. Riksåklagarens åtalsförordnande behövs när brottet har begåtts utomlands. Om det misstänkta brottet har begåtts i Finland, fattar polisen beslut om att inleda en förundersökning. Sammanlagt har tre förundersökningar om finansiering av terrorism inletts i Finland. Finansieringen av terrorism har behandlats en gång i domstol, men åtalen förkastades i hovrätten i mars 2016.⁴³ **Fram till och med 2024 har inga lagakraftvunna domar om finansiering av terrorism meddelats i Finland.**

40 FATF 2012–2023, s. 8.

41 Centralen för utredning av penningtvätt 2023, s. 19.

42 Utrikesministeriet: Terrorismin vastaiset pakotteet, hänvisning 18.6.2024.

43 Helsingfors hovrätt 23.3.2016, nr 16/111925.

1.5 Reglering av förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism

1.5.1 Övernationella aktörer och reglering

Internationella rekommendationer och riktlinjer fastställer hur penningtvätt och finansiering av terrorism ska bekämpas. **Finland är bundet av nationella lagar och Europeiska unionens lagstiftning.** Dessutom ska EU:s övernationella riskbedömning och dess resultat utnyttjas när nationella åtgärder för riskbedömningar vidtas. FATF:s anvisningar och rekommendationer är å sin sida inte folkrättsligt bindande för medlemsstaterna, men medlemsstaterna har politiskt förbundit sig att genomföra dem nationellt. Andra aktörer med anknytning till förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism är FN och dess säkerhetsråd, Europarådet, samarbetsgruppen bestående av centraler för utredning av penningtvätt (The Egmont Group) samt med tanke på brottsbekämpning Interpol och Europol.

FN:s kontor för bekämpning av narkotika och kriminalitet UNODC bekämpar illegala droger och internationell brottslighet och har dessutom ett internationellt program för bekämpning av penningtvätt.⁴⁴ FN:s säkerhetsråd har i flera resolutioner infört sanktioner mot terroristorganisationer och personer och grupper som är kopplade till dem och upprätthåller en offentlig förteckning över aktörerna på sanktionslistan.

Inom Europeiska unionen verkställs de terroristsanktioner som FN:s säkerhetsråd fastställt genom lagstiftning på EU-nivå. Dessutom har EU ett eget autonomt system för sanktioner mot terrorism, dvs. beslut om begränsande åtgärder som inte grundar sig på säkerhetsrådets resolutioner. Sanktioner mot terrorism regleras genom EU-rådets beslut och förordningar. Rådets förordningar är direkt tillämplig rätt i alla medlemsstater och är bindande både för myndigheterna i dessa länder och för privata aktörer. Även EU upprätthåller en offentlig förteckning över fysiska personer, juridiska personer, grupper och sammanslutningar som i samband med terrorism har ställts under restriktiva åtgärder, dvs. alla tillgångar och ekonomiska resurser som ägs, innehas eller kontrolleras av de fysiska eller juridiska personer, grupper och sammanslutningar ska frysas. Dessutom får inga tillgångar eller ekonomiska resurser direkt eller indirekt ställas till förfogande eller göras tillgängliga för dessa listade aktörer.

44 The Global Programme against Money Laundering, UNGPML.

FATF

Den mellanstatliga aktionsgruppen mot penningtvätt och finansiering av terrorism FATF, som koordineras av OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), **samarbetar internationellt mot penningtvätt och finansiering av terrorism, utvecklar och ger rekommendationer för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism samt följer upp verkställandet av dem i medlemsländerna.** FATF strävar efter att främja ett effektivt genomförande av regleringsbaserade och operativa åtgärder för att bekämpa penningtvätt, finansiering av terrorism, spridning av massförstörelsevapen samt andra internationella åtgärder som hotar finansmarknaden.

FATF:s 40 rekommendationer fungerar som anvisningar med hjälp av vilka länderna utvecklar sin egen verksamhet mot penningtvätt, finansiering av terrorism och spridning av massförstörelsevapen genom att tillämpa anvisningarna på ländernas olika rättsliga och administrativa ramar samt finansieringssystem. Syftet med rekommendationerna är att fastställa internationella standarder och förbättra systemen mot penningtvätt och finansiering av terrorism.⁴⁵

FATF förutsätter ett riskbaserat förhållningssätt i arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism, vilket definieras i rekommendation 1 ("Assessing risks and applying a risk-based approach"). Där förutsätts att medlemsländerna genomför en nationell riskbedömning och tar i bruk ett riskbaserat förhållningssätt utifrån resultaten av riskbedömningen för att minska riskerna. I rekommendation 1 förutsätts också att olika nationella aktörer, såsom finansinstitut, genomför sina egna riskbedömningar.⁴⁶ Rekommendation 8 ("Non-profit organisations") behandlar uttryckligen NPO-sektorn och dess särdrag. År 2023 publicerade FATF också en handbok med bästa praxis⁴⁷ som hjälpmedel för riskbedömningen av finansiering av terrorism inom NPO-sektorn. Denna handbok har också använts som stöd för denna nationella riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism inom NPO-sektorn.

45 FATF 2012–2023, s. 7.

46 FATF 2012–2023, s. 10.

47 FATF: Best Practices on Combating the Abuse of Non-Profit Organisations. Tillgänglig: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Financialinclusionandnpoissues/Bpp-combating-abuse-npo.html>, hänvisning 1.8.2024.

Europeiska kommissionens övernationella riskbedömning

EU publicerade den senaste övernationella riskbedömningen 2022. Detta var den tredje riskbedömningen i ordningen. I den definierades bland annat produkter och tjänster som kan möjliggöra penningtvätt och finansiering av terrorism. Dessutom rekommenderades det att medlemsländerna i sina nationella riskbedömningar ska identifiera eventuella branscher eller områden med högre och lägre risk. **Den övernationella riskbedömningen ger medlemsstaterna rekommendationer för att minska riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism, och dess resultat ska beaktas när det nationella riskbedömningen utarbetas.** I den senaste övernationella riskbedömningen beaktades NPO-sektorn också som en egen helhet.

Övernationell reglering

Bestämmelser om förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism finns på EU-nivå i två penningtvättsdirektiv. Syftet med **det fjärde penningtvättsdirektivet**⁴⁸ är att förhindra att unionens finansiella system används för penningtvätt och finansiering av terrorism. De viktigaste regleringshelheterna i direktivet är ett riskbaserat förhållningssätt, skyldighet att känna sina kunder, utredning och registrering av uppgifter om faktiska ägare och förmånstagare samt anmälningskyldigheter. **Det femte penningtvättsdirektivet**⁴⁹ medförde förutom enskilda ändringar i det föregående direktivet även nya bestämmelser, genom vilka bland annat direktivens tillämpningsområde utvidgades till att gälla leverantörer av virtuella valutor och medlemsstaterna ålades att inrätta ett övervakningssystem för bank- och betalkonton. På EU-nivå har man dessutom redan godkänt **det sjätte**

48 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.

49 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.

penningtvättsdirektivet⁵⁰, men det har ännu inte implementerats i Finlands lagstiftning. Finansministeriet har dock inlett ett projekt⁵¹ om denna implementering våren 2024.

Bestämmelser om förhindrande av penningtvätt finns också i den s.k. andra förordningen om information om betalaren (2015/847)⁵². Förordningen gäller uppgifter om betalare och betalningsmottagare som ska lämnas tillsammans med överföringar av medel i vilken valuta som helst för att förhindra, avslöja och utreda penningtvätt och finansiering av terrorism. Tillämpningen av förordningen på överföring av medel förutsätter att minst en av de betaltjänstleverantörer som deltar i överföringen är etablerad inom unionen.

Även den nationella regleringen om förhindrande av finansiering av terrorism grundar sig på internationella förpliktelser, av vilka den viktigaste är FN:s konvention om bekämpande av finansiering av terrorism (FördrS 74/2002). Den nationella regleringen om finansiering av terrorism har också påverkats av FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001) om åtgärder mot terrorism och finansiering av den. Finland har också anslutit sig till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (FördrS 48–49/2008) som godkändes 2005 och till tilläggsprotokollet som särskilt gäller fenomenet med utländska terroriststridande (FördrS 49–50/2023).

1.5.2 Nationell lagstiftning

Den nationella regleringen om förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism grundar sig på EU-direktiv och FATF:s rekommendationer. I den nationella lagstiftningen kan i synnerhet penningtvättslagen och lagen om centralen för utredning av penningtvätt ur administrativ synvinkel anses vara förebyggande reglering, medan strafflagens rekvisit för penningtvätt och finansiering av terrorism fokuserar på bedömning av verksamheten i efterhand.

50 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1640 om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och om ändring och upphävande av direktiv (EU) 2015/849.

51 Finansministeriets projekt VN/9394/2024. Se avsnitt 1.5.2.

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

Lagen om penningtvätt som trädde i kraft 2017 upphävde den tidigare lagen om penningtvätt som trädde i kraft 2008. Syftet med penningtvättslagen är att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism, att främja avslöjande och utredning av sådan verksamhet och att effektivisera spårning och återtagande av brottsvinningen. Genom lagen om penningtvätt 2017 verkställdes på nationell nivå det fjärde penningtvättsdirektivet och den andra förordningen om uppgifter om betalaren. Det femte penningtvättsdirektivet har verkställts nationellt genom lagen om ett övervakningssystem för bank- och betalkonton (571/2019), lagen om tillhandahållare av virtuella valutor (572/2019) och enskilda ändringar av penningtvättslagen.⁵³ De viktigaste bestämmelserna i den gällande penningtvättslagen jämfört med den tidigare penningtvättslagen är riskbedömningar, registret över verkliga förmånstagare samt regleringen av myndighetstillsynen och myndighetssamarbetet. Dessutom regleras registret för övervakning av penningtvätt i penningtvättslagen.

Den nya EU-regleringen medför dock ändringsbehov i den nationella lagstiftningen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism. **Finansministeriet inledde 10.5.2024 ett projekt för en totalreform av penningtvättslagen**⁵⁴. Projektarbetsgruppens uppgift är att bereda ett förslag till nödvändiga lagändringar och kompletteringar för att genomföra en totalreform av bestämmelserna om förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism samt för att verkställa de nya EU-bestämmelserna om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism, det vill säga penningtvättsförordningen, det sjätte penningtvättsdirektivet, förordningen om den europeiska myndigheten för bekämpning av penningtvätt AMLA⁵⁵ och en ändring av direktivet om finansiell information. Projektets mandatperiod löper ut den 30 juni 2025. Det sjätte penningtvättsdirektivet och penningtvättsförordningen tillämpas eller ska införlivas i den nationella lagstiftningen i huvudsak från och med 10.7.2027 och AMLA-förordningen blir tillämplig i huvudsak från och med den 1.7.2025.

53 RP 167/2018 rd, s. 1.

54 Finansministeriets projekt VN/9394/2024.

55 Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism (AMLA). EU har inrättat en särskild myndighet för bekämpning av penningtvätt för att effektivisera verksamheten inom EU:s ram för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Myndighetens uppgift är till exempel att främja harmonisering och samordning av tillsynspraxis inom finanssektorn och andra sektorer, direkt övervakning av finanssammanslutningar med hög risk och som är verksamma över gränserna samt samordning av centralerna för utredning av penningtvätt. AMLA är beläget i Frankfurt i Tyskland och inleder sin verksamhet officiellt 2025.

Lagen om centralen för utredning av penningtvätt (445/2017) reglerar utredningscentralens verksamhet samt registret för förhindrande, avslöjande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism samt behandlingen och hemlighållandet av personuppgifter. Före totalreformen av penningtvättslagen 2017 ingick bestämmelserna om centralen för utredning av penningtvätt i penningtvättslagen. Att lagen har åtskilts från penningtvättslagen motiveras av utredningscentralens funktionellt oberoende ställning som polisenhet, på vilken delvis tillämpas polislagstiftningen och andra dataskyddsbestämmelser än för anmälningsskyldiga och övervakare.⁵⁶

Bestämmelserna om finansiering av terrorism har koncentrerats till 34 a kap. i strafflagen. För att fullgöra förpliktelserna i FN:s resolution 1373 (2001) har dessutom lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism (325/2013) stiftats. Lagen reglerar administrativ frysning av tillgångar och gäller tillgångar som tillhör en juridisk eller fysisk person som skäligen kan misstänkas för, är föremål för straffanspråk för eller har dömts för ett terroristbrott enligt 34 a kap. i strafflagen.

56 RP 228/2016 rd, s. 1.

2 NPO-sektorn

2.1 Definition av en NPO-aktör

2.1.1 Definition av en NPO-aktör i en internationell kontext

FATF definierar en NPO-aktör på följande sätt:

“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”.”⁵⁷

I FATF:s definition kan som centrala element för en NPO-aktör identifieras syftet gällande insamling och användning av medel samt verksamhetens icke-vinstdrivande karaktär. FATF:s definition är funktionell, vilket innebär att den grundar sig på sådan faktisk verksamhet och sådana särdrag hos NPO-aktören som kan utsätta aktören i fråga för risk för finansiering av terrorism. Då bör den avgörande faktorn inte enbart vara att NPO:n agerar utan att eftersträva vinst.⁵⁸ I FATF:s definition av en NPO-aktör kan betonandet av funktionaliteten anses ge spelrum vid utformandet av den nationella definitionen av en NPO-aktör, eftersom man vid granskningen av de nationella NPO-aktörerna ska beakta karaktären hos deras verksamhet. Således är det inte ändamålsenligt att den nationella definitionen av NPO-aktör är en direkt synonym till FATF:s definition.⁵⁹

Även den terminologiska uppfattningen om NPO-aktören i den övernationella riskbedömningen grundar sig på FATF:s definition.⁶⁰ FATF:s rekommendation 8 begränsas till att gälla NPO-aktörer med fokus på tillhandahållande av tjänster (“service NPOs”), medan den övernationella riskbedömningen utöver dessa även beaktar NPO-aktörer med anknytning till expressiv verksamhet och annan fritidsverksamhet (“expressive NPOs”).⁶¹ I Finlands nationella NPO-riskbedömning beaktas båda

57 FATF 2012–2023, s. 43.

58 FATF 2012–2023, s. 44–45.

59 FATF 2012–2023, s. 44–45.

60 EU SNRA 2022 - Commission Staff Working Document, s. 238.

61 EU SNRA 2022, s. 238.

typerna av NPO-aktörer på samma sätt som i den övernationella riskbedömningen. **Att identifiera och förstå särdragen inom NPO-sektorns verksamhetsfält är enligt FATF en absolut förutsättning för att uppnå en riskförståelse för NPO-sektorn.**⁶² På så sätt kan man effektivast identifiera uttryckligen de NPO-aktörer som är nationellt sett mest riskfyllda och utifrån bedömningen inrikta åtgärderna enligt handlingsplanen på ett effektivt och verkningsfullt sätt.

FATF kräver också att varje land ska identifiera sådana NPO-aktörer som kan omfattas av FATF:s funktionella definition och skilja åt sådana som inte tillhör denna definition.⁶³ I olika länder finns det väldigt olika NPO-aktörer med olika status som juridiska personer. Enligt lagstiftningen i landet i fråga kan dessa också bedriva affärsverksamhet mycket fritt, och det aktiva välgörenhetsarbetet står inte, som man ofta uppfattar det i Finland, i centrum för deras verksamhet. FATF ger exempel på icke-vinstdrivande organisationer som inte omfattas av FATF:s funktionella definition. Sådana är till exempel fackföreningar och organisationer som i första hand bedriver forskning och/eller stöder ändringar i den allmänna ordningen, men inte samlar in eller betalar ut medel till icke-statliga organisationer. I Finland kan således två undersektorer⁶⁴ som inte omfattas av denna definition särskiljas från den funktionella definitionen:

- Politiska föreningar
- Föreningar med anknytning till yrke och näring

En politisk förening är en organisation som strävar efter att i huvudsak påverka samhällsfrågor, dock inte genom välgörenhetsarbete. Föreningar som anknyter till yrke och näringar har som sin huvudsakliga verksamhet att representera sina medlemmar och driva deras intressen. I denna riskbedömning har detta beaktats, men dessa undersektorer har dock bedömts på samma sätt i fråga om riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism som andra undersektorer, eftersom de till exempel inte till sin status som juridiska personer avviker från andra undersektorer och fungerar etablerat som allmännyttiga/icke-vinstdrivande aktörer i Finland. Även inom andra undersektorer kan man hitta sådana funktionella drag som inte nödvändigtvis omfattas av FATF:s definition vid en strikt granskning, men i denna åtskillnad har FATF:s exempel på givna aktörer ansetts utgöra tyngdpunkten, och det finns ingen anledning att utvidga den ytterligare i denna riskbedömning. **Trots anmärkningarna i FATF:s NPO-definition klassificeras politiska föreningar och**

62 FATF 2012–2023, s. 44.

63 FATF BPP 2023, s. 10.

64 Se avsnitt 2.3 för indelningen i undersektorer.

föreningar med anknytning till yrke och näring fortfarande inom Finlands definition av NPO-aktörer i denna riskbedömning, på samma sätt som i den tidigare riskbedömningen.

2.1.2 Definition av en NPO-aktör i den nationella riskbedömningen

Definitionen av en NPO-aktör som används i den nationella riskbedömningen har utformats utifrån FATF:s definition, och dessutom beaktades anmärkningarna om FATF:s NPO-definition i den övernationella riskbedömningen. I denna riskbedömning definieras en NPO-aktör på följande sätt:

”NPO-aktörer är juridiska personer eller grupper och sammanslutningar vars huvudsakliga verksamhet till sin natur inte eftersträvar vinst. En NPO-aktör kan också vara en verksamhetsutövare som eftersträvar vinst, om en del av verksamheten till sin natur inte eftersträvar vinst. En NPO-aktör förvärvar eller tar emot och/eller använder eller förmedlar medel eller annat ekonomiskt stöd för verksamhet som fokuserar på välgörenhet, ett religiöst, utbildningsmässigt, socialt, broderligt eller ideellt ändamål eller annan typ av välgörenhet eller på idrott, fritid, konst, kultur eller understödsverksamhet. NPO-aktörer är i regel icke-vinstdrivande föreningar, stiftelser, organisationer, förbund och partier.”

Terminologin som gäller Finlands NPO-sektor är mångformig, eftersom man förutom till icke-vinstdrivande verksamhet också hänvisar till samma sak med termerna ”tredje sektorn”⁶⁵, ”det civila samhället”, ”icke-statliga organisationer” och ”frivillig medborgarverksamhet”.⁶⁶ En del av verksamheten inom NPO-sektorn kan granskas ur ”allmännyttans” perspektiv, varvid det juridiska perspektivet betonas i granskningen.⁶⁷ Med *allmännyttig verksamhet* avses till exempel enligt 2 § i lagen om penninginsamlingar verksamhet för allmänna sociala, kulturella eller ideella ändamål eller annan allmän medborgerlig verksamhet. Idag har man i vissa sammanhang också använt det inofficiella begreppet fjärde sektorn, med vilket man vill hänvisa till den del av det civila samhället som undviker organisering.

65 Virén 2014, s. 9.

66 Jyväskylän universitet, Kansalaisyhteiskunnan tutkimusportaali: Kolmas sektori, hänvisning 18.6.2024.

67 Virén 2014, s. 9.

Även i beskattningen tar man ställning till allmännyttan, men den definition som används där skiljer sig från till exempel definitionen av allmännyttig verksamhet i lagen om penninginsamlingar. **I 22 §§ i inkomstskattelagen definieras ett allmännyttigt samfund som ett samfund som verkar enbart och omedelbart för allmän fördel i materiell, andlig, sedlig eller samhällelig bemärkelse.** Dess verksamhet riktar sig inte heller enbart till en begränsad krets av personer och den medför ingen ekonomisk fördel för dem som deltar i verksamheten. Det är skäl att beakta att **definitionen av allmännyttighet som används i skattemässiga sammanhang inte är avsedd att användas i ett större sammanhang.**

2.2 Finlands NPO-sektor och dess verksamhetsmiljö

2.2.1 Administrativ miljö, nationell reglering och föreningsfrihet

Föreningsfrihet

Enligt 13 § i Finlands grundlag (731/1999) har var och en föreningsfrihet, som innefattar rätt att utan tillstånd bilda föreningar, höra till eller inte höra till föreningar och delta i föreningars verksamhet. Föreningsfriheten är en grundläggande rättighet för var och en, och omfattar också rätten att verka i form av oregistrerade föreningar. Bestämmelsen om föreningsfrihet förutsätter att bildandet av föreningar inte får vara tillståndspliktigt och registreringsförfarandet får inte bli sådant att föreningsfriheten faktiskt hindras.

Föreningsfriheten är också en mänsklig rättighet som tryggas i artikel 11 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna⁶⁸:

”Var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.”

Föreningsfriheten består av fyra delområden: grundanderätt, rätt att höra till föreningen, rätt att inte höra till föreningen och rätt att delta. Bestämmelsen i de grundläggande fri- och rättigheterna trygger alltså såväl positiv som negativ föreningsverksamhet.⁶⁹ En förening kan alltid registreras när de lagstadgade förutsättningarna uppfylls. Å andra sidan omfattar föreningsfriheten också rätten att

68 FördrS 63/1999

69 Muukkonen 2012, s. 43.

verka som förening utan registrering.⁷⁰ De grundläggande fri- och rättigheterna är dock inte absoluta, så att de inte kan begränsas under vissa förhållanden och i en viss omfattning. Enligt 13 § 3 mom. i grundlagen ska närmare bestämmelser om mötesfriheten och föreningsfriheten utfärdas genom lag, dvs. i vanlig lagstiftningsordning. Detta berättigar i sig inte till att ingripa i själva den grundläggande rättigheten, dvs. föreningsfriheten. Detta kräver grundlagsordning. När man bedömer vilken typ av ingripande i föreningsfriheten som förutsätter grundlagsordning och när det endast är fråga om att ordna användningen av föreningsfrihet genom lag, kan man som hjälp använda den förteckning över allmänna grunder för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna som ingår i grundlagsutskottets betänkande om reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna⁷¹, där man kan ingripa i de grundläggande fri- och rättigheterna genom vanlig lag när de nämnda kraven uppfylls.

För att ingripande i föreningsfriheten ska kunna anses berättigat måste det ha ett berättigat syfte och grunda sig på lag och ingripandet måste vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Lagligheten i ingripandet innebär att det måste finnas en rättslig grund för det i den nationella lagstiftningen. Dessutom måste lagen i fråga vara både tillgänglig och tillräckligt noggrann i fråga om formuleringen, så att individerna kan förutse konsekvenserna av sina handlingar och därigenom reglera sitt beteende. Berättigade mål för ingripandet har bland annat varit den nationella och allmänna säkerheten, förebyggande av oordning eller brottslighet, skydd av hälsa eller moral och skydd för andra personers rättigheter och friheter (artikel 11.2 i Europakonventionen).

Begränsningarna i föreningslagens föreningsfrihet har främst gjorts för att trygga allmän ordning och säkerhet. Sådana är totalförbudet mot föreningar som är militärt organiserade (3 § i föreningslagen) och tillståndsplikten för grundande av skytteföreningar (4 § i föreningslagen). Dessa begränsningar har ansetts kunna utfärdas i vanlig lagstiftningsordning främst med motiveringen att man inte kan åtnjuta grundlagsskydd genom verksamhet som äventyrar allmän ordning och säkerhet. Dessutom motiveras sådana begränsningar av internationella människorättskonventioner som är bindande för Finland.

70 RP 309/1993 rd, s. 60.

71 Se GrUB 25/1994 rd s. 4–5.

I föreningsfriheten ingår å andra sidan också ett skydd mot ogrundad upplösning, enligt vilket föreningens verksamhet får fortsätta utan hinder för att främja dess ideella syfte och med iakttagande av lag och god sed. Beslut om upplösning av en förening fattas endast av domstol genom laga rättegångsförfarande⁷².

Nationell lagstiftning

På **föreningar** tillämpas föreningslagen (503/1989). Lagens tillämpningsområde omfattar föreningar som har bildats för att förverkliga ett ideellt syfte. En registrerad förening kan förvärva rättigheter samt ingå förbindelser och vara part i domstolen. Det bör observeras att föreningslagen också reglerar oregistrerade föreningar i tillämpliga delar. Oregistrerade föreningar kan inte i sitt namn förvärva rättigheter eller ingå förbindelser eller kära eller svara. För föreningarnas del upprätthåller PRS föreningsregistret, men PRS har ingen lagstadgad tillsynsbehörighet gentemot föreningarna.

Vid sidan av föreningarna är **stiftelserna** en betydande grupp av registrerade NPO-aktörer. Enligt stiftelselagen (487/2015) ska stiftelsen ha ett nyttigt ändamål som stiftelsen stöder eller bedriver verksamhet för att främja. PRS upprätthåller stiftelseregistret och **för stiftelsernas del fungerar PRS också som tillsynsmyndighet**, eftersom dess uppgift är att övervaka att man i stiftelsernas verksamhet följer stiftelselagen och bestämmelserna i stiftelsens stadgar. Detta beror på att det till skillnad från föreningar och företag inte finns någon medlems- eller ägarkår i stiftelserna som övervakar ledningens verksamhet. Tillsynen är laglighetsövervakning i efterhand som grundar sig på de årsrapporter som stiftelserna lämnat in. Det bör dock observeras att även om PRS upprätthåller både förenings- och stiftelseregistret fungerar PRS som övervakare endast för stiftelserna.

Till NPO-aktörerna hör också **religionssamfund**, om vilka det föreskrivs i religionsfrihetslagen (453/2003). Religionssamfund är evangelisk-lutherska kyrkan, ortodoxa kyrkosamfundet och de religionssamfund som registrerats så som föreskrivs i lagens 2 kap. PRS upprätthåller ett register över religionssamfund. Evangelisk-lutherska kyrkan eller ortodoxa kyrkan och dess församlingar registreras dock inte i registret.

Bestämmelserna om verkliga förmånstagare i 6 kap. i penningtvättslagen gäller också föreningar, religionssamfund och stiftelser inom NPO-sektorn. Med stöd av penningtvättslagen ska en förening som införts i föreningsregistret, ett

72 RP 64/1988 rd, 16.

religionssamfund som införts i registret över religionssamfund samt en stiftelse som införts i stiftelseregistret på behörigt sätt inhämta och upprätthålla exakta och aktuella uppgifter om sina verkliga förmånstagare. **De ovan nämnda aktörernas skyldighet att anmäla verkliga förmånstagare avviker dock väsentligt från till exempel företagens skyldigheter.** Föreningar, stiftelser eller religionssamfund behöver inte separat anmäla de verkliga förmånstagarna till handelsregistret, eftersom dessa aktörers verkliga förmånstagare enligt föreningslagen, stiftelselagen och religionsfrihetslagen anses vara de styrelsemedlemmar som antecknats i föreningsregistret, stiftelseregistret eller registret över religionssamfund samt i fråga om stiftelser även medlemmarna i förvaltningsrådet.

Tabell 2. De centrala behöriga myndigheterna i anslutning till NPO-sektorn har olika roller i förhållande till NPO-aktörerna samt arbetar med verkställande av humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete och andra funktioner relaterade till utrikes- och säkerhetspolitiken:

Aktör	Centrala uppgifter
Regionförvaltningsverket	<ul style="list-style-type: none"> • Kan på ansökan berättiga en medlem att sammankalla föreningsmöte på föreningens bekostnad eller vid vite förplikta föreningen därtill. • Kan på ansökan berättiga en medlem att anordna röstningstillfälle på föreningens bekostnad eller vid vite förplikta föreningen därtill. • Om ingen stadgeenlig eller lagenlig verksamhetsgranskare har valts för föreningen, kan regionförvaltningsverket efter att ha fått anmälan förordna en verksamhetsgranskare för föreningen. • Fungerar som tillståndsmyndighet för föreningar som i sin verksamhet bedriver användning av skjutvapen (med undantag av enbart jaktsyfte).
Patent- och registerstyrelsen	<ul style="list-style-type: none"> • Upprätthåller föreningsregistret • Upprätthåller stiftelseregistret • Upprätthåller registret över religionssamfund • Övervakar att stiftelselagen och stiftelsernas stadgar följs

Aktör	Centrala uppgifter
Polisstyrelsen / Lotteriförvaltningen	<ul style="list-style-type: none"> • Beviljar tillstånd till penninginsamling • Övervakar penninginsamlingsverksamheten • Beviljar varulotteritillstånd och bingotillstånd • Övervakar tillståndspliktig lotteriverksamhet nationellt
Polisinrättningarna	<ul style="list-style-type: none"> • Tar emot anmälningar om småskaliga insamlingar • Beviljar varulotteritillstånd • Övervakar lotterier som anordnas inom deras områden
Utrikesministeriet	<ul style="list-style-type: none"> • Finansierar projekt och program i utvecklingsländer • Fattar beslut om utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd samt finansieringsbeslut som gäller Finlands övriga utrikes- och säkerhetspolitiska riktlinjer och verksamheten hos icke-statliga organisationer i anslutning till internationella åtaganden.⁷³ • Övervakar användningen av medel samt följer upp och utvärderar genomförandet och resultaten av projekten • Utrikesministeriet har också en betydande roll i planeringen, verkställandet och övervakningen av sanktioner som gäller bl.a. bekämpningen av finansiering av terrorism⁷⁴
Justitieministeriet	<ul style="list-style-type: none"> • Ansvarar för lagberedningen av föreningslagen och stiftelselagen
Inrikesministeriet	<ul style="list-style-type: none"> • Ansvarar för lagberedningen av lagen om penninginsamlingar och lotterilagstiftningen
Skatteförvaltningen	<ul style="list-style-type: none"> • Beskattar allmännyttiga samfund

73 Även social- och hälsovårdsministeriet samt undervisnings- och kulturministeriet fattar beslut om bistånd

74 Utrikesministeriet ansvarar för det internationella samarbetet och förhandlingarna kring införande och undanröjande av sanktioner. Detta omfattar samarbete med andra länder och internationella organisationer såsom FN och EU. Dessutom övervakar och koordinerar utrikesministeriet verkställandet av sanktionerna på nationell nivå, vilket spelar en egen roll i bekämpningen av terrorism och finansiering av terrorism. Se Utrikesministeriet: Kansainvälistet pakotteet, 7.8.2024.

2.2.2 Registrerade NPO-aktörer i Finland

Enligt föreningsregistret fanns det i början av 2024 sammanlagt **108 600 aktiva föreningar i Finland**. En noggrannare indelning visar att största delen av dessa, 108 294, var föreningar i normal form. Föreningarnas verksamhetsområden omfattar ett brett fält med allt från expressiv verksamhet och fritidsverksamhet till verksamhet som fokuserar på att erbjuda tjänster. I början av 2024 fanns det 507 religiösa samfund, 354 församlingar och 19 handelskamrar. I början av 2024 fanns det enligt stiftelseregistret **2 700 aktivt verkande stiftelser i Finland**.⁷⁵

Utgångspunkten är att föreningar som är registrerade i föreningsregistret inte förutsätts anmäla uppgifter om sin ekonomi till PRS. Ett undantag till detta är vissa föreningar som kännetecknas av särdrag och som omfattas av speciallagstiftning, såsom partier.⁷⁶ Dessutom är föreningar som överskrider vissa gränser för omsättning, balansräkning och personalantal skyldiga att lämna in sitt bokslut till PRS på det sätt som föreskrivs i 3 kap. 9 § 2 mom. i bokföringslagen (1336/1997). Stiftelserna ska i sin årsrapport till PRS lämna sitt bokslut samt sin verksamhets- och revisionsberättelse, om vilket föreskrivs i 5 kap. 5 § i stiftelselagen.⁷⁷

Utgångspunkten för regleringen är att föreningarnas bokföring ska upprättas i enlighet med bokföringslagen. I föreningslagen trädde dock nyligen i februari 2024 i kraft en ny 37 a § som innehåller bestämmelser om **mikroföreningar** i enlighet med den nya terminologin. En mikroförening är en sådan förening som inte bedriver affärsverksamhet och vars sammanlagda understöd och övriga inkomster under räkenskapsperioden uppgår till högst 30 000 euro, både under den räkenskapsperiod som har gått ut och under den omedelbart föregående räkenskapsperioden. Gränsvärdet i fråga anses också underskridas om det har gått mindre än två år sedan föreningen registrerades och det inte är uppenbart att föreningens inkomster överstiger 30 000 euro under räkenskapsperioden. I denna bokföring enligt den nya modellen är avsikten fortfarande att föreningens inkomster, utgifter, tillgångar och skulder hålls åtskilda så att föreningens medlemmar, intressentgrupper och myndigheter fortfarande kan följa föreningens ekonomi på det sätt som krävs.⁷⁸ Syf-

75 Uppgifterna grundar sig på situationen 1.1.2024.

76 Virén 2014, s. 10.

77 PRS: Säätiöt – vuosiselvitys, hänvisning 18.6.2024.

78 Se Soste Finlands social och hälsa rf: Mikroyhdistysten kevyemmän tilinpidon malli: mikä se on ja millaisille yhdistyksille se sopii? Tillgänglig: <https://www.soste.fi/kuukauden-kysymys-mikroyhdistysten-kevyemman-tilinpidon-malli-mika-se-on-ja-millaisille-yhdistyksille-se-sopii/>, hänvisning 16.9.2024.

tet med denna nya bestämmelse är att lätta på i synnerhet små förenings administrativa börda, sänka kostnaderna för att driva verksamheten och stödja den fria medborgarverksamhetens verksamhetsförutsättningar.

Det är dock mycket viktigt att beakta följande om mikroföreningarnas eventuella anordnande av penninginsamling⁷⁹: I 12 § i lagen om penninginsamlingar (863/2019) föreskrivs om lämnande av årsanmälan om penninginsamling. I årsanmälan rapporteras bland annat intäkterna från penninginsamlingen, kostnaderna för anordnandet av insamlingen samt hur de insamlade medlen konkret har använts. Till årsanmälan skall dessutom fogas det godkända bokslutet för föregående räkenskapsperiod. Till årsanmälan skall dessutom fogas revisorns utlåtande, om tillståndshavaren är en sådan juridisk person som har en revisor. I utlåtandet ska det redogöras för att intäkterna av och kostnaderna för de penninginsamlingar som angetts i årsanmälan motsvarar tillståndshavarens bokföring. **I praktiken innebär denna skyldighet att lämna in bokslutet till Polisstyrelsen i samband med årsanmälan att även om NPO-aktören omfattas av tillämpningsområdet för förenklad bokföring som gäller mikroföreningar, ska aktören ändå lämna in bokslutet till Polisstyrelsen i samband med årsanmälan för att fullgöra de skyldigheter som föreskrivs i lagen om penninginsamlingar.**

2.2.3 Förbud mot föreningsverksamhet som strider mot god sed

Bestämmelsen i 43 § i föreningslagen om upplösning av en förening tillämpas förutom på en registrerad förening även på en oregistrerad förening. Härvid kan talan om upplösning av en oregistrerad förening föras mot en eller flera medlemmar i föreningen eller dess styrelse. Talan skall väckas vid domstolen på den ort där svaranden eller någon av svarandena har sin hemort. (59 § 2 mom. i föreningslagen). Det finns små skillnader mellan en oregistrerad förening och en registrerad förening i fråga om vem som kan företräda föreningen. En oregistrerad förening är ordagrant oregistrerad och har således inte nödvändigtvis någon egen styrelse eller ordförande. Om föreningen är oregistrerad kan talan om upplösning föras även mot andra personer än de som sköter föreningens angelägenheter. Regeringen har dock i sin proposition konstaterat att om de personer som sköter ärendena eller de personer, på vars verksamhet kravet på upplösning beror, inte går att nå, kan talan föras mot vilken medlem i föreningen eller dess eventuella styrelse som helst.⁸⁰

⁷⁹ Se närmare om penninginsamlingar i avsnitt 2.3.3.

⁸⁰ RP 64/1988 rd, s. 78.

I 1 § i föreningslagen ingår ett krav på att föreningens syfte inte får vara lagstridigt. Kravet på lagenlighet ska bedömas enligt sedvanliga principer för lagtolkning. **Åklagaren, Polisstyrelsen eller en föreningsmedlem kan yrka att föreningen ska upplösas.** Domstolen kan förklara föreningen upplöst eller, om ett allmänt intresse inte kräver att föreningen upplöses, kan den i stället tilldelas en varning istället för att upplösas. När en förening förklaras upplöst eller tilldelas varning kan också en förening som direkt eller indirekt hör till föreningen och som har instämts som svarande i rättegången förklaras upplöst eller tilldelas varning, om den har medverkat till ett sådant förfarande av den förstnämnda föreningen som nämns i 1 mom. Också en förenings tillgångar kan förklaras förverkade till staten, om den upplösta föreningens tillgångar inte kan användas på det sätt som bestäms i stadgarna eller om användningen skulle strida mot lag eller god sed. När talan om upplösning av en förening har väckts, kan domstolen dessutom på yrkande av en part besluta att föreningens verksamhet tillfälligt ska avbrytas, om det är sannolikt att föreningen utövar verksamhet i strid med 43 § 1 mom. På yrkande av åklagaren eller Polisstyrelsen kan ett temporärt verksamhetsförbud meddelas redan innan talan om upplösning av föreningen har väckts, om det är sannolikt att föreningen utövar verksamhet som väsentligt strider mot lag eller god sed eller att föreningen i strid med lag fortsätter en upplöst förenings verksamhet. Förbudet förfaller, om stämning som avser upplösning av föreningen inte har begärts inom 14 dagar från det förbudet meddelades, och gäller tills målet behandlas vid domstolens sammanträde. Domstolen ska underrätta Patent- och registerstyrelsen om beslut som den meddelat med stöd av 43 § i föreningslagen. När en förening förklarats upplöst eller med stöd av 44 § i föreningslagen meddelats verksamhetsförbud, ska den som i strid med denna lag fortsätter verksamheten i föreningen, genom att företräda föreningen eller handla på dess vägnar eller ta in nya föreningsmedlemmar eller ordna föreningsmöte eller på något annat sådant sätt fortsätter verksamheten, om inte strängare straff stadgas i någon annan lag, för bedrivande av illegal föreningsverksamhet dömas till böter, såsom föreskrivs i 62 § i föreningslagen. **Det straffrättsliga ansvar som föreskrivs i 62 § i föreningslagen gäller alltså fysiska personer, inte juridiska personer.**

Forskning⁸¹ och rättspraxis visar att regleringen av upplösning i 43 § och avbrytande av verksamhet i 44 § i föreningslagen i Finland har visat sig vara ett effektivt verktyg för att ingripa i föreningars olagliga verksamhet och

81 Se Till exempel Päivi Rissanens undersökning om deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet. Tillgänglig: <https://lauda.ulapland.fi/handle/10024/63802>, hänvisning 24.8.2024.

verksamhet som strider mot god sed.⁸² Även straffbestämmelsen i 62 § i föreningslagen kan tillämpas på den som fortsätter verksamheten i en förening som har förklarats upplöst eller har fått tillfälligt verksamhetsförbud, genom att företräda föreningen eller handla på dess vägnar eller ta in nya föreningsmedlemmar eller ordna föreningsmöte eller på något annat sådant sätt fortsätter verksamheten. I Europa finns det ganska få exempel på upplösning av en organiserad kriminell organisations verksamhet med stöd av föreningslagstiftningen, men i Finland har detta gjorts. Ett skäl kan vara att förenings- och mötesfriheten som garanteras av grundlagen och människorättsnormerna betraktas som en mycket stark rättighet och att sammanslutningar av människor inte bör förbjudas på lätta grunder.⁸³

Case: Upplösning av en oregistrerad förening

I slutet av 2017 behandlade Birkalands tingsrätt ett ärende där Polisstyrelsen i egenskap av kärke yrkade att en oregistrerad föreningsavdelning i Finland och de regionala avdelningar som direkt eller indirekt hörde till den samt en registrerad förening med fast anknytning till moderorganisationen skulle upplösas, eftersom den oregistrerade föreningen i fråga handlade väsentligt i strid med lag och god sed. Ideologiskt och politiskt sett är denna oregistrerade förening en exceptionellt radikal organisation som klassificeras som högerextremistisk inom den europeiska referensramen. Tingsrätten ansåg att föreningen på det sätt som beskrivits i motiveringen handlade väsentligt i strid med lag och god sed, med beaktande av den finländska lagstiftningen i fråga om verksamhet som är olaglig enligt strafflagen, förbudet mot missbruk av rättigheter samt innehållet MP-konventionen och rasdiskrimineringskonventionen som satts i kraft i Finland. Tingsrätten upplöste

- 82 Professorn i straffrätt och direktören för Institutet för kriminologi och rättspolitik Kimmo Nuotio vid Helsingfors universitet har konstaterat att upplösning av en förening har anammats som en ny metod att bekämpa organiserad brottslighet. Föreningslagens bestämmelse om upplösning av en förening tillämpas förutom på en registrerad förening även på en oregistrerad förening, vilket gör den till ett flexibelt redskap. Upplösning har i rättspraxis visat sig vara en fungerande metod och grunderna har också hållit för granskning i Högsta domstolen. Se <https://rikosentorjunta.fi/-/haaste-2-22-lakkauttamiskanteet-aseena-jarjestaytyneen-rikollisuuden-torjunnassa>, hänvisning 4.9.2024.
- 83 Webbplatsen Rikosentorjunta.fi, professor Kimmo Nuotios skrivelse. <https://rikosentorjunta.fi/-/haaste-2-22-lakkauttamiskanteet-aseena-jarjestaytyneen-rikollisuuden-torjunnassa>, hänvisning 4.9.2024.

föreningens verksamhet på den grunden att det finns ett samhälleligt behov av upplösning och det allmänna intresset kräver att föreningen upplöses så, att enbart en varning inte kan komma i fråga. Ärendet behandlades också i Åbo hovrätt, som kom till samma slutresultat i ärendet. Fallet fick besvärstillstånd i Högsta domstolen och Högsta domstolen ansåg att det i föreningens verksamhet huvudsakligen har varit fråga om en så väsentlig lagstridighet som kränker det allmänna intresset att en varning inte kan anses vara en tillräcklig påföljd och att föreningen ska förklaras upplöst. Högsta domstolens dom⁸⁴ gavs 2020. Nya beslut om upplösning har fattats även efter att denna dom meddelades.

2.3 Klassificering av Finlands NPO-sektor

2.3.1 Föreningar

Föreningarna kan i huvudsak klassificeras⁸⁵ enligt indelningen nedan. Det bör dock observeras att alla registrerade föreningar inte har en egen klassificeringsklass i PRS register och att indelningen inte nödvändigtvis är så här snäv, eftersom en del föreningar kan verka samtidigt i flera undersektorer. Denna indelning ger dock en bra helhetsbild av NPO-sektorns mångfald i Finland.

Utöver klassificeringen nedan omfattar det totala antalet föreningar i föreningsregistret tills vidare oklassificerade föreningar, som det finns väldigt många av (ca 23800 st.). Dessa oklassificerade föreningar är sådana som har registrerats under en tid då PRS ännu inte använde sig av den nuvarande klassificeringen. Klassificeringen läggs alltid till för nya föreningar och i samband med stadgeändringar för redan registrerade föreningar.

84 HD (2020) 68, utfärdad 22.9.2020.

85 Denna klassificering har utarbetats i NPO-projektarbetsgruppen utifrån klassificeringen i Patent- och registerstyrelsens befintliga förenings- och stiftelseregister i tillämpliga delar. Antalet föreningar och stiftelser i PRS register är situationen 2.1.2024. Siffran har avrundats till närmaste tiotal.

Politiska föreningar (antal 6000)

- partiföreningar (partier, deras distrikts- och kommunalorganisationer, lokalföreningar)
- partiernas kvinno-, ungdoms- och studentorganisationer
- andra politiska föreningar (bl.a. valföreningar, partiernas samarbets- och stödföreningar, obundna föreningar)

Föreningarna bedriver i huvudsak politisk verksamhet, stöder lokalföreningar och valkandidater. Dessutom deltar föreningarna i medborgardebatten och ordnar evenemang och diskussionstillfällen om aktuella ämnen. En registrerad politisk förening kan också registrera sig i justitieministeriets partiregister. Detta har olika rättsverkningar, såsom möjligheten att ställa upp kandidater i riksdagsvalet. Om denna registrering bestäms separat i partilagen (10/1969). I början av 2024 fanns det sammanlagt 16 partier i partiregistret.

Föreningar med anknytning till yrke och näring (antal 11 680)

- arbetsmarknadsorganisationer (arbetsgivarorganisationer, arbetstagarnas och tjänstemännens fackföreningar samt föreningar för jord- och skogsbruksproducenter)
- föreningar med anknytning till olika yrkesområden/närings- och främjandet av dem
- personalföreningar
- föreningar som främjar sysselsättning
- föreningar med anknytning till placering, sparande, konsumtion och boende
- Andra föreningar med anknytning till yrke och näring

Föreningar med anknytning till yrke och näring bedriver många slags verksamhet, såsom jordbruk, utbildning, turism, idrott, rådgivning, intressebevakning och rekreativ verksamhet. Vissa organisationer fokuserar på en viss bransch, såsom bilkörning och trafik eller fastighetsförmedling, medan andra erbjuder ett bredare tjänsteutbud.

Föreningar inom social- och hälsoområdet (antal 8040)

- föreningar med anknytning till sjukdom eller funktionsnedsättning (bl.a. patientföreningar och föreningar för personer med funktionsnedsättning, krigsinvalidier)
- föreningar med anknytning till barnskydd, -vård samt föräldraskap och vårdnad
- föreningar med anknytning till äldre personers välbefinnande
- föreningar med anknytning till missbruk, droger och andra beroenden, nykterhetsföreningar
- föreningar med anknytning till främjande av hälsa och välfärd samt förebyggande av utslagning
- övriga föreningar inom social- och hälsoområdet

Social- och hälsovårdsföreningarnas verksamhet fokuserar i huvudsak på att stödja och understöda olika minoritetsgrupper. Detta omfattar till exempel medelanskaffning till förmån för personer med funktionsnedsättning och långtidssjuka, mat- och hjälpsverksamhet för mindre bemedlade, tjänster för äldre, stöd till unga samt hjälp till klienter inom mentalvården och missbrukarvården. Dessutom erbjuder föreningarna olika kamratstödsfunktioner och professionellt stöd för anhöriga och närstående. Föreningarna har ett brett utbud av tjänster och funktioner som svarar på olika gruppers behov och inom sektorn bedrivs också stöd för forskningsverksamhet.

Föreningar inom kulturbranschen (antal 20 220)

- föreningar med anknytning till vetenskap och forskning
- föreningar med anknytning till studier och bildning
- föreningar med anknytning till tonkonst
- föreningar med anknytning till scenkonst
- föreningar med anknytning till bildkonst
- övriga konstföreningar
- traditions- och museiföreningar
- föreningar med anknytning till seder och bruk samt mat- och dryckeskulturer
- hembygds- och byaföreningar
- släktföreningar
- natur-, miljö- och djurskyddsföreningar
- etniska föreningar
- övriga kulturföreningar

Kulturföreningarnas verksamhet omfattar ett brett spektrum av olika kulturrelaterade och samhällseliga aktiviteter. Många av dessa föreningar ordnar kulturevenemang, utställningar och konserter samt erbjuder konstnärer understöd och stipendier. Andra fokuserar på att stödja invandrades utbildning och sysselsättning eller på att främja bland annat funktionshindrade konstnärers ställning i samhället. Många föreningar upprätthåller också museer och erbjuder lokaler för kulturverksamhet. Föreningarna har också behov av att informera och kommunicera om sin egen verksamhet samt påverka samhället.

Fritidsföreningar (antal 11 520)

- ungdomsföreningar (bl.a. ungdomsklubbar, scouter, 4H- och andra ungdoms- och juniorföreningar)
- föreningar med anknytning till jakt, fiske och andra vildmarksintressen
- föreningar med anknytning till sällskapsdjur och andra djurhobbyer
- föreningar med anknytning till samlande, byggande, hantverk och spel
- föreningar med anknytning till bil-, båt-, luftfarts- och motorintressen (som inte anknyter till idrott)
- friluftsföreningar och turistföreningar samt andra hobbyföreningar

Fritidsföreningarna bedriver mångsidig verksamhet inom olika branscher, såsom idrott, hobbyer, rekreationsverksamhet och sociala tjänster. De flesta föreningar fokuserar på verksamhet för barn och unga och på fritidsaktiviteter i allmänhet. Vissa föreningar bedriver också mer specialiserade verksamheter, såsom viltvård, frimärkssamling, bräd- och rollspelsevenemang och energibehandlingar.

Idrotts- och motionsföreningar (antal 16 080)

- föreningar med många grenar, allmänna föreningar
- föreningar för individuella grenar
- föreningar för lagsporter
- föreningar för motorsporter
- stödföreningar och takorganisationer för motion och idrott
- övriga föreningar med anknytning till idrott och motion

Idrotts- och motionsföreningarnas huvudsakliga verksamhetsområde är idrotts- och motionsverksamhet, såsom hobby- och tävlingsverksamhet i olika grenar, ordnande av evenemang samt tillhandahållande av utbildningstjänster. Vissa organisationer

bedriver också medelanskaffning på olika sätt, såsom genom att operera en bastu med vinterbad, även stipendier delas ut. En del samarbetar också med internationella partnerföreningar.

Föreningar med anknytning till religion och världsåskådning (antal 1540)

- föreningar med anknytning till religioner samt livs- och världsåskådningar (bl.a. föreningar med anknytning till kristendomen och andra religioner, missionsföreningar, bibelsällskap, kyrkors och församlingars stöd- och samarbetsföreningar, föreningar med anknytning till olika livs- och världsåskådningar)

Den huvudsakliga verksamheten inom föreningar med anknytning till religion och världsåskådning anknyter till mångsidig församlingsverksamhet. Dessutom bedriver föreningarna socialt arbete, kulturverksamhet och biståndsarbete i olika länder. Ungdomsverksamhet, information och publikationsverksamhet är också en del av dessa förenings verksamhet. Flera föreningar stöder också olika projekt bl.a. utomlands. Föreningarna har ett mycket mångsidigt och omfattande verksamhetsområde som omfattar bland annat distribution av svinmat, undervisningsverksamhet och hjälp till utslagna.

Föreningar som är verksamma på heltid inom sektorn för humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete

- I Finland finns flera stora etablerade organisationer som bedriver utvecklingssamarbete och som är verksamma både i Finland och internationellt.
- Största delen av de stora organisationerna som bedriver utvecklingssamarbete ger också katastrofhjälp, det vill säga humanitärt bistånd till krisområden.
- Den humanitära undersektorn kan delas in i två grupper:
 - Etablerade humanitära aktörer, särskilt ECHO-certifierad⁸⁶ humanitär verksamhet
 - Övriga humanitära aktörer

86 Aktörer som fått ett humanitärt partnerskapsintyg från Europeiska unionens generaldirektorat för europeiskt civilskydd och humanitära biståndsåtgärder DG ECHO finns centraliserat på denna lista, där även finländska aktörer ingår: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/partnerships/humanitarian-partners_en, hänvisning 13.6.2024.

Dessa organisationer bedriver huvudsakligen omfattande utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och medelanskaffning för att främja dessa ändamål. I vissa fall har verksamheten fokuserat särskilt på barns rättigheter och skydd. Flera organisationer har också deltagit i katastrofhjälp och projektverksamhet. En del av dessa organisationer fungerar som utvecklingsorganisationernas takorganisationer. Många föreningar samlar in donationsmedel från privatpersoner och företag nationellt och internationellt. Föreningarna deltar också i kommunikation, utbildning och påverkansarbete inom utvecklingssamarbetet. Vissa organisationer bedriver också näringsverksamhet. Det humanitära biståndet och de humanitära aktörerna i konfliktområdena regleras och skyddas också av internationell humanitär rätt (IHL). Målet med det humanitära biståndet är att rädda människoliv, lindra mänsklig nöd och bevara människovärdet i kristider.

Till denna sektor hör i huvudsak de stora medborgarorganisationer som står under utrikesministeriets tillsyn. Utrikesministeriet har flera stödformer med vilka det stöder de icke-statliga organisationernas utvecklingssamarbete: programstöd, projektstöd, verksamhetsbidrag till organisationer med FN-bakgrund⁸⁷ samt den nationella delen av EU-finansieringen för icke-statliga organisationer. Stödet är ett behovsprövat statsunderstöd på vilket statsunderstödslagen (2001/688) tillämpas. Stödbeloppen kan variera från år till år beroende på politiska beslut och budgetbeslut.

I fråga om etablerade aktörer finns det några tiotal aktörer. För andra aktörers del kan det exakta antalet inte anges på ett tillförlitligt sätt, eftersom de övriga aktörerna inte statistikförs separat till PRS. Dessa andra aktörer kan finnas inom alla undersektorer och de ansöker inte heller nödvändigtvis om statsunderstöd. En del ordnar också småskaliga insamlingar för att finansiera biståndsverksamheten.

Föreningar med anknytning till försvar och internationella relationer (antal 2490)

- föreningar med anknytning till försvar (bl.a. bevärnings- och reservistföreningar, gillen för olika vapenslag, föreningar för fredsbevarare och civiltjänstgörare)
- fredsorganisationer (bl.a. föreningar för fredsförsvare och vapenvägrare)

87 Hit hör stora etablerade aktörer, t.ex. Unicef, UN Women och FN-förbundet.

- föreningar med anknytning till internationalism (bl.a. föreningar med anknytning till internationellt bilateralt och multilateralt samarbete och annat samarbete, vänskapsföreningar)
- övriga föreningar med anknytning till försvar eller internationella relationer (bl.a. föreningar för krigsveteraner, anhöriga till stupade och krigsbarn)

Föreningar som hör till denna undersektor bedriver i huvudsak frivillig försvarsverksamhet, reservistverksamhet och upprätthåller försvarsviljan och tillhörande traditioner. Organisationerna stöder också utvecklingsarbetet inom branschen, krigsveteranarbetet, stödet till Försvarsmaktens truppförband, biståndsarbetet och ordnandet av utbildning i anslutning till försvaret.

Övriga föreningar (antal 6870)

- föreningar med anknytning till frivillig räddningsverksamhet (bl.a. frivilliga brandkårer, föreningar med anknytning till trafik- och sjötrafiksäkerhet)
- klubbar, loger och brödraskap (bl.a. Lions klubbar, rotaryklubbar, round table, soroptomisterna)
- kvinnoföreningar (bl.a. ladie's circle, zontaföreningar, feminister)
- marthaföreningar
- pensionärsföreningar och övriga föreningar som inte passar in i ovan nämnda kategorier (bl.a. ungdomshandelskammare och återvinningsföreningar)

Föreningarnas huvudsakliga verksamhet varierar mycket mellan olika områden och kan också falla inom mer än en sektor i sektorsindelningen. Till verksamhetsområdena hör bland annat uthyrning av bostad, turism och restaurangbranschen, fiskerirådgivning, projektarbete, utveckling av medlemmarna och deras välbefinnande, religiös organisationsverksamhet, hobbyverksamhet för pensionärer, utbildnings- och forskningsverksamhet, välgörenhet samt räddningsverksamhet. Till denna kategori hör föreningar som också kan höra till exempelvis fritidsföreningarna, eftersom verksamheten till exempel är hobbyverksamhet som gäller hundar eller katter, luftfart, samt scoutverksamhet.

Oregistrerad förening

- Det finns inget hinder för att föreningsverksamhet bedrivs utan registrering, men då är själva föreningen inte en juridisk person och föreningen kan inte förvärva och ingå förbindelser eller vara part i domstol. Då ansvarar endast undertecknarna personligen för förbindelserna, inte föreningen.

En oregistrerad förening är en sammanslutning som har bildats ideellt för ett visst ändamål, men som inte har registrerats i Patent- och registerstyrelsens föreningsregister. Föreningsverksamheten kan helt lagligt utövas oregistrerad, men då har föreningen ingen egen ställning som juridisk person och har inte möjlighet att till exempel få ett bankkonto i föreningens namn. Om detta stadgas i 58 § föreningslagen: En oregistrerad förening kan inte uppnå rättshandlingsförmåga och är således inte en juridisk person. En oregistrerad förening saknar också den juridiska personens straffansvar, så straffansvaret ligger alltid på en privatperson. Denna ovan nämnda omständighet som gäller den juridiska personens straffansvar påverkar också utarbetandet av denna riskbedömning, eftersom eventuell penningtvätt och finansiering av terrorism endast kan genomföras via en privatperson och en oregistrerad förening inte kan vara juridiskt delaktig i den. En oregistrerad förenings ansvar kan dock konkretiseras genom bestämmelsen om upplösning i 43 § i föreningslagen, om underrätten på föreningens hemort på talan av åklagaren, Polisstyrelsen eller en föreningsmedlem förklarar föreningen upplöst i ett fall där föreningen till exempel väsentligt har handlat i strid med lag.

Fördelen med oregistrerade föreningar är att det är mycket enkelt att grunda dem och att en del av föreningslagens bestämmelser gäller dem (10 kap. i föreningslagen, särskilt 59 § 3 mom.). Även om alla bestämmelser i föreningslagen inte gäller en oregistrerad förening, **är en oregistrerad förening också skyldig att föra en medlemsförteckning över sina medlemmar enligt 11 § i föreningslagen på samma sätt som en registrerad förening.** För detta ansvar för skötseln av uppgifter som ankommer på den registeransvarige ansvarar enligt 11 § 3 mom. i samma lag för en oregistrerad förening ordföranden, styrelseordföranden eller någon annan som sköter föreningens angelägenheter. I fråga om oregistrerade föreningar gäller i övrigt i tillämpliga delar 1–5, 10, 43, 44, 60 och 62 §§ i föreningslagen.

Det är alltså viktigt att notera att oregistrerade föreningar inte åtnjuter samma rättigheter och förmåner som registrerade föreningar. De kan till exempel inte ansöka om offentlig finansiering eller få skattebefrielse. Även om oregistrerade föreningar inte är juridiska personer kan de ändå verka och bedriva många slags verksamhet, såsom att ordna evenemang, tillhandahålla tjänster eller främja en viss idé eller sak.

Oregistrerade föreningar handlar i allmänhet friare enligt sina egna stadgar och principer än registrerade föreningar. Det finns inga exakta uppgifter om det totala antalet oregistrerade föreningar.

2.3.2 Stiftelser

En stiftelse är en självständig juridisk person som har grundats för ett visst ändamål, i allmänhet med tanke på ett allmännyttigt eller samhällligt betydelsefullt mål. Stiftelserna skiljer sig från föreningar och företag på så sätt, att de inte har medlemmar eller ägare. Däremot grundar sig stiftelsernas verksamhet på det ändamål och de regler som grundarna fastställt.

För att grunda en stiftelse behövs en stiftelseurkund och en stadgebok, där stiftelsens syfte, stadgar och anvisningar antecknas. Stiftelsen behöver också ett startkapital som i Finland uppgår till minst 50 000 euro. Stiftelsens syfte är i allmänhet allmännyttigt, såsom främjande av vetenskap, konst, kultur, utbildning eller social välfärd och stiftelsens grundare fastställer stiftelsens syfte och det ska följas under stiftelsens hela livscykel. Stiftelsen har en styrelse som svarar för stiftelsens verksamhet och användningen av dess medel i enlighet med stiftelsens syfte. Styrelsemedlemmarna väljs i enlighet med stiftelsens stadgar och de ansvarar för att stiftelsens verksamhet är lagenlig och ändamålsenlig. Dessutom övervakas stiftelserna noggrant och de ska följa stiftelselagen och andra relevanta författningar. **I Finland övervakas stiftelserna av Patent- och registerstyrelsen.** Stiftelser kan få finansiering från många olika källor, såsom donationer, testamentsdonationer, understöd och placeringsintäkter. Stiftelsens medel ska användas i enlighet med dess syfte och de kan inte delas ut till privatpersoner eller stiftelsens styrelsemedlemmar.

Stiftelser klassificeras allmänt enligt följande indelning:

- Stiftelser som delar ut stipendier (stipendiestiftelser, kapitalstiftelser). Stiftelser som delar ut stipendier är vanliga inom områdena för kultur, vetenskap och konst. De uppfyller sitt syfte genom att dela ut stipendier och understöd ur kapitalet och dess avkastning.
- Verksamhetsstiftelser (institutionsstiftelser, stiftelser med fortlöpande finansiering). Verksamhetsstiftelser är vanliga inom social- och hälsovårdsområdet, bildnings- och undervisningsområdet samt inom idrott och ungdomsarbete, och de uppfyller sitt syfte genom att själva producera tjänster.

2.3.3 Penninginsamlingsverksamhet

Penninginsamlingsverksamheten omfattas inte uttryckligen av penningtvättslagens tillämpningsområde. Lagen om penninginsamlingar innehåller dock bestämmelser vars syfte i synnerhet är att förhindra olika typer av missbruk och kriminell verksamhet. **Eftersom penninginsamlingar vid sidan av medlemsavgifterna är en annan betydande metod för medelanskaffning för NPO-aktörer⁸⁸**, är det ändamålsenligt att riskgranskningen för penningtvätt och finansiering av terrorism även omfattar penninginsamlingsverksamheten.

Den nya nationella lagen om penninginsamlingar (863/2019) trädde i kraft 1.3.2020. Det bör observeras att trots den nya lagens ikraftträdande gäller fortfarande även tillstånd för penninginsamling som beviljats enligt den gamla lagen om penninginsamlingar (255/2006, upphävd) och vars giltighetstid är högst fem år. Med stöd av den nya lagen om penninginsamlingar krävs i allmänhet tillstånd av Polisstyrelsen för att anordna en penninginsamling. **Penninginsamlingar får anordnas i syfte att skaffa medel uteslutande för allmännyttig verksamhet.** Då granskas i samband med beviljandet av tillståndet bl.a. syftet med sökandens verksamhet och det allmännyttiga användningsändamålet för de insamlade medlen. Ett penninginsamlingstillstånd enligt den nya lagen gäller tills vidare.

Det är också möjligt för NPO-aktörer att ordna småskalig insamling. **Anordnandet av en småskalig insamling förutsätter inte tillstånd, utan en anmälan om insamlingen görs till polisinrättningen.** Vid penninginsamling som anordnas som en småskalig insamling får högst 10 000 euro samlas in. Den som anordnar en småskalig insamling är skyldig att följa upp de inlutna medlen och vid behov avbryta insamlingen. **En väsentlig skillnad jämfört med penninginsamlingar är att det inte förutsätts att anordnaren eller syftet med insamlingen är allmännyttigt.** Trots detta får insamlingar dock inte ordnas för att stödja näringsverksamhet.⁸⁹ En annan skillnad jämfört med penninginsamlingar är att en småskalig insamling kan anordnas av en oregistrerad grupp bestående av minst tre fysiska personer, av vars medlemmar minst en är myndig och de övriga har fyllt 15 år och som alla har i lagen om hemkommun (201/1994) avsedd hemkommun i Finland.

88 Polisstyrelsen / Lotteriförvaltningen Rahankeräykset ja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estäminen ja selvittäminen, hänvisning 18.6.2024.

89 RP 214/2018 rd, s. 51.

Polisstyrelsen och polisinrättningarna för ett penninginsamlingsregister för skötseln av de uppgifter som föreskrivs i lagen om penninginsamlingar. Övervakningen av penninginsamlingsverksamheten sker både i förväg och i efterhand, men tyngdpunkten ligger dock på övervakning i efterhand.

2.3.4 Humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete

Finländska organisationer som utför biståndsarbete får finansiering via flera olika kanaler, såsom statligt stöd, stöd från kyrkliga organisationer eller stöd från privata och företag. Största delen av organisationernas finansiering kommer från anslag som reserverats för utvecklingssamarbete och vars budgeterade belopp för 2024 är 1 209 miljoner euro⁹⁰. Av denna summa är andelen utvecklingssamarbete som administreras av utrikesministeriet 622 miljoner euro.⁹¹ Med tanke på NPO-riskbedömningen är det viktigt att bedöma i synnerhet de nationella biståndsorganisationernas roll när det gäller att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Därför har en **separat undersektor för föreningar som utför humanitärt arbete och utvecklingssamarbete utformats för att komplettera PRS klassificering i undersektorsklassificeringen.**

Finlands humanitära bistånd grundar sig på internationell humanitär rätt, människorättskonventioner, flyktingrätt samt humanitära principer som fastställts av FN. Biståndet är behovsbaserat och avsett att rädda människoliv och minska det mänskliga lidandet i humanitära krissituationer. **Utrikesministeriet beviljar humanitär finansiering endast till finländska organisationer som har fått ett partnerskapsintyg, dvs. certifiering, från Europeiska kommissionens generaldirektorat för europeiskt civilskydd och humanitära biståndsåtgärder ECHO⁹².** Den externa revisorn anser bl.a. att organisationen har en professionell allmän förvaltning och ekonomiförvaltning som uppfyller internationella standarder samt tillräckliga mekanismer för att säkerställa att verksamheten är lagenlig och regelmässig. Organisationen ska också kunna påvisa tillräcklig riskhantering samt förmåga att verifiera och kontrollera att hjälpen kommer fram. I Finland finns också humanitära organisationer som genomför humanitärt bistånd med andra medel.

90 Detta kapitel omfattar också andra anslag än utrikesministeriets, t.ex. kostnader för mottagande av flyktingar, utvecklingssamarbetets andel av EU:s budget samt andra avgifter som räknas som utvecklingsstöd från olika förvaltningsområden.

91 Utrikesministeriet: Kehitysyhteistyön määrärahat ja tilastot, hänvisning 18.6.2024.

92 Se <https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/ngo/humanitarian-partnership-2021-2027/how-to-become-a-partner>, hänvisning 7.8.2024.

Etablerade aktörer är till exempel Läkare Utan Gränser (MSF). Dessutom finns det i Finland aktörer som inte är etablerade och som kan genomföra verksamhet som räknas som humanitärt bistånd.

Med utvecklingssamarbete avses statens samarbete med utvecklingsländer och samarbetspartner för att uppnå vissa mål som syftar till att utveckla landet. Grunderna för genomförandet av utvecklingssamarbetet kommer bl.a. från Parisavtalet och FN:s handlingsprogram Agenda 2030. **Det huvudsakliga målet för utvecklingssamarbetet är att avskaffa fattigdomen och minska ojämlikheten.**⁹³ En form av stöd är ett flerårigt programstöd som är avsett för utvecklingssamarbete på längre sikt och som 23 samhällsaktörer får i Finland. Utrikesministeriet har beviljat cirka 276 miljoner euro för finländska icke-statliga organisationers fleråriga utvecklingssamarbete 2022–25⁹⁴. Utrikesministeriet kan bevilja mindre organisationer projektspecifikt stöd.⁹⁵ Utrikesministeriets politiska avdelning koordinerar ansökningsomgångar genom vilka man beviljar understöd för icke-statliga organisationers verksamhet, som ska anknyta till Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska riktlinjer och internationella förbindelser samt allmänt till utrikesministeriets verksamhetsområde.

På de projektbidrag för humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete som utrikesministeriet beviljar tillämpas statsunderstödslagen (688/2001), som reglerar användningen och övervakningen av stödet samt återbetalningen och återkravet av stödet. De som genomför projekten ska underrätta utrikesministeriet om observerade oegentligheter eller misstankar om sådana. Dessutom kan till exempel privatpersoner anmäla misstankar om missbruk i anslutning till utvecklingssamarbetet.⁹⁶ De missbrukade medlen återkrävs och dessutom anmäls misstankarna till Statens revisionsverk och vid behov till polisen. Utrikesministeriet får årligen kännedom om cirka 20–25 misstankar om missbruk, av vilka den största delen är mänskliga fel eller så visar sig misstanken annars vara obefogad. År 2023 fattades beslut om att återkräva 194 822 euro.⁹⁷

93 Utrikesministeriet: Suomen kehityspolitiikan tavoitteet ja periaatteet, hänvisning 20.6.2024.

94 Utrikesministeriet: Ohjelmatuski kansalaisjärjestöille, hänvisning 20.6.2024.

95 Utrikesministeriet: Tuet suomalaisille kansalaisjärjestöille ja säätiöille, hänvisning 20.6.2024.

96 Utrikesministeriet: Misstänker du att medel för utvecklingssamarbete missbrukas? Hänvisning 20.6.2024.

97 Utrikesministeriet: Utrikesministeriets bokslut 2023, hänvisning 7.8.2024.

2.3.5 Enkät riktad till NPO-aktörer

För NPO-aktörer som registrerats i Finland genomfördes i februari–mars 2024 en enkät om deras verksamhetsmiljö samt om deras kunskaper om riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. **Enkäten skickades genom slumpmässigt urval till sammanlagt 2400 aktörer i enlighet med undersektorsindelningen som utarbetats på grundval av PRS förenings- och stiftelseregister.** Enkäten var också öppen för andra NPO-aktörer som man försökte nå bland annat via sociala medier. **Svarsprocenten på enkäten var 25 procent.** På ett allmänt plan identifierade respondenterna inte särskilda risker för penningtvätt och finansiering av terrorism inom sin egen bransch eller **upplevde att riskerna var mycket små eller till och med obefintliga.** 80 procent av respondenterna bedömde också att riskkunskaperna om penningtvätt och finansiering av terrorism är minst 5 eller mer på skalan 1–10. Många respondenter nämnde att deras verksamhet är **småskalig, lokal och transparent**, vilket minskar risken. Det är dock skäl att beakta att urvalet i enkäten är litet jämfört med det totala antalet föreningar och stiftelser i Finland, även om antalet svar var stort.

Som verksamhetsformer för de NPO-aktörer som svarade på enkäten nämndes bland annat religionsrelaterad verksamhet, utvecklingsarbete, djurskyddsarbete, idrottsverksamhet, intressebevakning för medlemmarna, barn- och ungdomsarbete samt politisk verksamhet. Man fick inte in några svar från oregistrerade föreningar, även om den öppna svarslinken marknadsfördes bland annat via sociala medier.

Den årliga omsättningen för de organisationer som framkom i svaren varierar stort och många nämnde också olika inkomstkällor, såsom understöd, donationer och placeringsintäkter. Vissa respondenter lyfte fram att omsättningen inte nödvändigtvis är den bästa mätaren för att bedöma de allmännyttiga organisationernas ekonomiska situation, eftersom de inte bedriver traditionell affärsverksamhet. Flera respondenter betonade också att omsättningen inte återspeglar omfattningen eller effektiviteten av organisationens verksamhet. Beloppen som uppgavs för den årliga omsättningen varierade från 500 euro till 47 miljoner euro. Största delen av dem som svarade har inga transaktioner av medel till utlandet eller så är det mycket sällsynt. I vissa fall överförs dock medel till internationella tjänsteleverantörer eller för att genomföra projekt utomlands. Några respondenter nämnde också betalning av medlemsavgifter till utländska organisationer till exempel inom idrottsverksamheten. Enskilda svar var bland annat donationer från utlandet, några mottagare av understöd och stipendier utomlands och konsultavgifter.

De NPO-aktörer som svarade på enkäten fanns i huvudsak i Nyland. Största delen av organisationerna var verksamma i Finland nationellt eller lokalt, några tiotal globalt. De som verkade utomlands preciserade ofta att de även verkar i Finland.

I enkäten utreddes dessutom till vilka register organisationerna anmäler sina uppgifter. I flera svar angavs att uppgifterna meddelas till exempelvis Skatteförvaltningen⁹⁸, polisen, Patent- och registerstyrelsen samt aktörer inom bank- och försäkringssektorn. Andra nämnda var bland annat Regionförvaltningsverket och Livsmedelsverket.

98 Det bör noteras att till Skatteförvaltningen ges sådana uppgifter som är nödvändiga med tanke på beskattningen. Således ges Skatteförvaltningen inte nödvändigtvis andra uppgifter om föreningens verksamhet och Skatteförvaltningen samlar inte in registeruppgifter utanför beskattningsbehovet.

3 Fenomen

I slutet av 2023 utredde NPO-projektarbetsgruppen särskilt aktuella och nya fenomen i anslutning till penningtvätt och finansiering av terrorism inom NPO-sektorn. Som granskningsobjekt för avsnittet om fenomen i riskbedömningen valdes aktuella ämnen i anslutning till penningtvätt och finansiering av terrorism och i detta val beaktades också de fenomen som granskades i den nationella partiella uppdateringen av riskbedömningen för penningtvätt och finansiering av terrorism 2023, eftersom samma observationer framkom där. Fenomenen behandlas direkt i anslutning till NPO-sektorn och även om fenomenen inte bedömdes separat användes de som grund för riskbildningen.

De fenomen som granskas är:

- Rysslands invasion av Ukraina
- Icke-önskad utländsk finansiering
- Offentliga stöd (statsbidrag)

3.1 Rysslands invasion av Ukraina

Ryssland inledde 24.2.2022 ett angrepp mot Ukraina som bröt mot FN:s stadga och internationell rätt. Rysslands anfallskrig i Ukraina fortsätter att vara aktivt och har haft omfattande konsekvenser även för de finländska myndigheternas verksamhet. Konsekvenserna av anfallskriget har aktivt följts med på olika aktörsfält och av olika myndigheter genast från början.

Rysslands anfallskrig i Ukraina och dess konsekvenser nationellt, särskilt med tanke på förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism, valdes också till ett fenomen som behandlades i den nationella partiella uppdateringen av riskbedömningen för penningtvätt och terrorism 2023⁹⁹.

99 I denna riskbedömning behandlas NPO-relaterade frågor i förhållande till kontexten, Rysslands anfallskrig i Ukraina granskas i större utsträckning i avsnitt 4 i den partiella uppdateringen från 2023.

3.1.1 Penninginsamlingar och donationer

Rysslands anfallskrig mot Ukraina har haft en stor inverkan på volymen av penninginsamlingar genast när kriget inleddes 2022 och fortsättningsvis under 2023. Förändringen i volymerna har syns både i beloppet av de medel som samlats in med stöd av tillstånd till penninginsamling och i antalet anmälningar om småskaliga insamlingar. Tillståndspliktiga penninginsamlingar med anknytning till Ukraina förutsätter också enligt lagen om penninginsamlingar att de insamlade medlen används enbart för allmännyttiga ändamål. De medel som samlats in i denna kontext används till att ordna katastrofhjälp och till annat biståndsarbete till förmån för ukrainarna. **För närvarande finns 22 giltiga tillstånd till penninginsamling, där hjälp till Ukraina eller ukrainarna nämns i användningsändamålet för de insamlade medlen.** Utöver dessa samlar man in pengar till förmån för Ukraina med stöd av många andra biståndsorganisationers tillstånd till penninginsamling, där tillståndet gör det möjligt att utföra biståndsarbete i större utsträckning, dock även Ukraina. Uppskattningen av beloppet för de medel som samlats in till förmån för Ukraina är tiotals miljoner euro.¹⁰⁰

År 2022 behandlade polisinsamlingarna 230 anmälningar om småskaliga insamlingar där användningsändamålet för de insamlade medlen gällde Ukraina eller ukrainarna. År 2023 har antalet motsvarande småskaliga insamlingar varit cirka 130. Användningen av de insamlade medlen från småskaliga insamlingar har fördelats på stöd som skickas direkt till Ukraina, verksamhet i Finland och till exempel kostnader för resor. Största delen av biståndet till Ukraina har varit olika slags biståndsvaror, men också pengar. I Finland har man i enlighet med anmälningarna med medlen från de småskaliga insamlingarna finansierat kostnaderna för att hjälpa ukrainska flyktingar. Användningsändamålet för flera småskaliga insamlingar har också varit till exempel rese- och transportkostnader som orsakas av transport av flyktingar till Finland.¹⁰¹

Läget har lett till ökad medborgaraktivitet i penninginsamlingsverksamheten. Polisstyrelsen har besvarat ett stort antal frågor från medborgare och organisationer i denna fråga och behovet av vägledning har också ökat arbetsbelastningen. I flera fall har man tagit ställning till om man i Finland kan ordna en penninginsamling direkt för att stödja den ukrainska armén till exempel genom att skaffa

100 Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2023 – osittaispäivitys, s. 132–133.

101 Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2023 – osittaispäivitys, s. 132.

stridsutrustning. Polisstyrelsens ståndpunkt har varit att användningsändamålet i fråga inte uppfyller kravet på att de insamlade medlen ska vara uteslutande allmännyttiga enligt lagen om penninginsamlingar, så tillstånd för ändamålet har inte beviljats. Det finns ännu ingen rättspraxis om tolkningens riktighet.¹⁰²

Penninginsamlingar kan anses vara förknippade med en risk för bedrägeribrott, såsom anordnande av penninginsamlingar med svikligt uppsåt. Särskilt i fråga om småskaliga insamlingar bedömdes risken vara mer konkret, men i pengar är risken dock inte så allvarlig. I synnerhet penninginsamlingskampanjer som sprids på nätet och i sociala medier kan vara förknippade med risker och därför är det viktigt att identifiera tillförlitliga aktörer så att hjälpen styrs till dem som behöver den. Ett mycket vanligt bedrägligt tillvägagångssätt är att skapa webbplatser som påminner om befintliga och allmänt kända organisationers insamlingar. Det finns många exempel på dessa bedrägerier på global nivå¹⁰³. Syftet med webbplatserna är i första hand att lura folk på pengar, men med hjälp av dem kan man också samla in personuppgifter eller andra identifikationsuppgifter i anslutning till betalningen.

Myndigheterna har också identifierat utnyttjandet av understöd som skickats från Finland för ett annat ändamål än det avsedda som en risk. Understöden kan till exempel hamna hos kriminella aktörer och användas till exempel för finansiering av terrorism. I tillsynen över penninginsamlingsverksamheten har det konstaterats att det finns tecken på att donationsmedlen inte nödvändigtvis i sin helhet går till att hjälpa dem som är i behov av hjälp. **Penninginsamlingar som riktas till konfliktområden av andra än organiserade/etablerade aktörer har allmänt identifierats som en betydande risk som observerats i penninginsamlingsverksamheten**¹⁰⁴.

102 Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2023 – osittaispäivitys, s. 133.

103 Bedragare utnyttjade jordbävningarna i Turkiet och Syrien 2023 så att de som utförde bedrägeriet påstod sig samla in pengar till överlevande som blivit utan värme eller vatten till följd av katastroferna som dödade över 35 000 personer. I stället för att leverera biståndet kanaliserade bedragarna donationerna till sina egna PayPal-konton och kryptovalutaplånböcker. Se <https://www.bbc.com/news/world-europe-64599553>, hänvisning 30.8.2024.

104 Se avsnitt 6.2.7 för mer information om de uppskattade riskerna. Föreningar som är verksamma på heltid inom sektorn för humanitärt bistånd och utvecklingsarbete.

3.2 Icke-önskad utländsk finansiering

3.2.1 Icke-önskad utländsk finansiering som definition

Med icke-önskad utländsk finansiering avses direkta eller indirekta penningflöden eller donationer från utländska statliga eller icke-statliga aktörer till fysiska eller juridiska personer inom EU som påverkar eller har för avsikt att påverka europeiska samhällen på ett fientligt sätt. Med dessa penningflöden försöker man underlätta åtgärder som utmanar EU:s och dess medlemsstaters värderingar, inklusive de demokratiska principerna, de grundläggande rättigheterna och rättsstatsprincipen. Ett sådant agerande kan leda till misstro mot regeringar och demokratin, samt uppmuntra till diskriminering, hat, polarisering, differentiering och alla former av extremism.

I dagens globaliserade värld överskrider radikaliserings och extremism gränserna mellan stater. Detta gäller finansieringen av sådana verksamheter även när medlen kommer från utlandet. Under de senaste åren har EU:s medlemsstater och länder utanför EU varit oroade över fenomenet med indirekt och icke-önskad finansiering som kommer från främmande stater och samfund som strävar efter att påverka och skapa motstånd mot den rådande demokratin. Urholkningen av rättsstaten stör den sociala sammanhållningen och polariserar det civila samhället i de suveräna demokratiska staterna. Med beaktande av de hot som olika ideologiska extrema grupper orsakar, från extremhögern till radikal islamism, finns det också i Finland ett behov av att engagera sig och lära sig av erfarenheterna från länder runt om i världen när det gäller bekämpandet av sådan finansiering, för att förstå och hantera dessa växande hot i alla deras former. Därför är det skäl att lyfta fram detta fenomen även i denna riskbedömning.

3.2.2 Icke-önskade donationer till föreningar och stiftelser i Finland

Utländsk finansiering kan vara en viktig resurs för många stiftelser och föreningar, men den kan också väcka oro och diskussion särskilt när finansieringskällan eller syftet är oklart eller strider mot mottagarens värderingar och mål. Utländsk finansiering kan ibland vara ett sätt att påverka politiken eller samhället i mottagarlandet. Detta kan vara en särskilt känslig fråga om finansören är kopplad till ett annat lands regering eller politiska intressen. Om finansieringen kommer från en aktör vars värderingar eller verksamhet strider mot mottagarens värderingar kan det orsaka etiska och moraliska problem. Till exempel en människorättsorganisation vill inte nödvändigtvis ta emot finansiering från ett företag som har gjort sig skyldigt

till kränkningar av de mänskliga rättigheterna. **Det är viktigt att stiftelserna och föreningarna noggrant bedömer källorna till utländsk finansiering och säkerställer att de är i linje med organisationens värderingar och mål.** Transparens och ansvarsfullhet är centrala principer som bidrar till att upprätthålla förtroendet och säkerställa att finansieringen används på ett ändamålsenligt och etiskt sätt.

Utländsk finansiering kan också påverka politiska aktörer på många sätt och dess effekter kan vara både direkta och indirekta: Utländsk finansiering kan skapa ett beroendeförhållande mellan finansören och den politiska aktören och detta kan leda till en situation där den politiska aktören känner en skyldighet att främja finansörens intressen eller politik, vilket kan försämra aktörens självständighet, beslutsförmåga eller i sista hand påverka Finlands inre och yttre säkerhet. Utländsk finansiering kan också påverka den politiska aktörens agenda och prioriteringar, varvid finansören kan ställa villkor för användningen av finansieringen, vilket kan styra den politiska aktörens verksamhet och beslut i en viss riktning. Det är också en form av korruption.

Utländsk finansiering kan påverka valresultaten genom att stödja vissa kandidater eller partier. Detta kan ske via direkt finansiering eller indirekt till exempel genom reklamkampanjer och stöd för andra valåtgärder. **Det är viktigt att de politiska aktörerna noggrant bedömer källorna till utländsk finansiering och säkerställer att de är i linje med aktörens värderingar och mål.** Transparens och ansvarsfullhet är centrala principer som bidrar till att upprätthålla förtroendet och säkerställa att finansieringen används på ett ändamålsenligt och etiskt sätt.

I vissa länder finns det lagar och bestämmelser som begränsar eller övervakar mottagandet av utländsk finansiering. Syftet med dessa lagar kan vara att förhindra utländskt inflytande eller skydda den nationella säkerheten. Till exempel Danmark har stiftat en lag¹⁰⁵ genom vilken myndigheterna vid behov kan ingripa i sådan finansiering så att aktören kan förlora medlen till staten och få böter för mottagandet av medlen. Syftet med denna lag är att förhindra att fysiska och juridiska personer, inklusive myndigheter i en främmande stat och sammanlutningar och företag som övervakas av staten, med hjälp av donationsmedel kan försvaga demokratin samt de grundläggande friheterna och de mänskliga rättigheterna i Danmark.

105 Danmark: Förbud mot att ta emot donationer från vissa fysiska och juridiska personer, hänvisning 19.6.2024. Tillgänglig på: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/414>

3.3 Offentliga stöd (statsbidrag)

3.3.1 Offentligt stöd till föreningar och stiftelser

Offentliga stöd till föreningar är en viktig del av det civila samhällets verksamhet och de kan komma från många olika källor, såsom staten, kommunerna och EU. I Finland regleras verksamheten av statsunderstödslagen (688/2001). Dessa stöd kan vara ekonomiska understöd, användarrättigheter till lokaler eller andra resurser som hjälper föreningar att genomföra sin verksamhet. Dessa instanser som beviljar offentligt stöd är bl.a. följande:

- Utrikesministeriet beviljar flera olika stöd och understöd som fokuserar särskilt på utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och internationellt samarbete.
- Undervisnings- och kulturministeriet beviljar understöd för bland annat kultur-, idrotts-, ungdoms- och medborgarverksamhet. Exempel på dessa är bidrag till idrotts- och motionsföreningar samt olika stöd för kulturprojekt.
- Social- och hälsovårdsministeriet beviljar understöd till organisationer inom social- och hälsovården som främjar medborgarnas välfärd och hälsa. Dessa understöd administreras ofta av STEA (Social- och hälsoorganisationernas understödscentral).
- Miljöministeriet stöder miljöorganisationer och projekt som främjar hållbar utveckling och naturskydd.
- Kommunerna kan bevilja understöd till lokala föreningar och organisationer. Dessa understöd kan beviljas till exempel för kultur-, idrotts- och ungdomsverksamhet samt för socialtjänster. Kommunala understöd kan vara ekonomiska stöd eller till exempel rätt att använda lokaler.
- Europeiska unionen erbjuder många finansieringsprogram från vilka föreningar kan ansöka om stöd. Exempel är Erasmus+ (ungdoms- och utbildningsprojekt), Europeiska socialfonden (ESF) och Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF). Via dessa program kan man få finansiering för bland annat utbildnings-, sysselsättnings- och regionutvecklingsprojekt.

Offentliga stöd är en viktig resurs för föreningarna och med hjälp av dem kan man genomföra många slags projekt och verksamhet som främjar välfärden och utvecklingen i samhället. Samtidigt **kan det orsaka betydande internationell anseendeskada för både organisationen själv och för finska staten om dessa bidrag hamnar i händerna på terrorister eller på annat sätt bedrägliga aktörer.** Även

därför bör organisationer som får statsunderstöd fästa särskild uppmärksamhet vid riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i denna kontext. Även de myndigheter som beviljar statsunderstöd ska aktivt granska sina förfaranden och tillståndsprocesser så att statsunderstödet inte heller i Finland hamnar hos en icke-önskad instans.

4 Hot om finansiering av terrorism och penningtvätt som riktar sig mot NPO-sektorn

4.1 Hot om finansiering av terrorism som riktar sig mot NPO-sektorn

I denna nationella riskbedömning lyfts de största hoten om finansiering av terrorism fram i enlighet med FATF:s rekommendation 8. Följande hot om finansiering av terrorism riktas allmänt mot NPO-sektorn¹⁰⁶:

- NPO-aktörernas gränsöverskridande verksamhet, i synnerhet i biståndssituationer i anslutning till pandemier och naturkatastrofer, som tvingar NPO-organisationerna att agera i instabila högriskområden
- Enskilda radikaliserade personer
- Nya betalningssätt och teknologier samt snabba penningöverföringar som dessa möjliggör
- Penningöverföring via inofficiella kanaler till mälländerna, i synnerhet användning av penningkurirer

Geografiska faktorer är ett av de största hoten mot NPO-aktörerna. I gränsöverskridande verksamhet är det svårt att verifiera användningsändamålet för medlen eller alternativt kan ursprunget till medlen från utlandet vara oklart.

Dessutom anses verksamhet eller samarbete med länder med särskilt bristfällig lagstiftning om penningtvätt och/eller finansiering av terrorism vara ett hot. Även samarbete med aktörer i konfliktområden observeras som ett hot.

Enskilda radikaliserade personer (lone wolf-fall) är med tanke på finansieringen av terrorism ett hot mot NPO-aktörerna både i Finland och utomlands. Sådana personer kan infiltrera NPO-aktörernas verksamhet eller alternativt kan NPO-aktörerna utsättas för stöld och missbruk av sådana personer även i konfliktområden. Enligt

106 Egmont Group 2024, s. 8.

den övernationella riskbedömningen ses, förutom enskilda personer, också infiltration i redan befintliga NPO-aktörer som en större risk än nya NPO-aktörer som grundats av terrorister.¹⁰⁷ Detta gäller både enskilda personer och terroristgrupper.

Även ny teknik och nya betalningsätt betraktas som ett stort hot för NPO-sektorn. Exempel på de nyaste penningöverförings- och penningförmedlingstjänsterna är de nya Fintech-aktörerna, betalningsförmedlare och leverantörer av betaltjänster samt leverantörer av virtuella valutor. Den tekniska förnyelsen medför utmaningar både för NPO-aktörerna och myndigheterna. Det är anmärkningsvärt att den tekniska utvecklingens inverkan på de NPO-relaterade hoten dock kan ses som dubbelriktad, för även om man i NPO-verksamheten missbrukar till exempel gräsrotsfinansiering¹⁰⁸ eller blockkedjor¹⁰⁹, kan dessa teknologier även utnyttjas till exempel när man förbättrar medlens spårbarhet.¹¹⁰

Överföring av medel via andra kanaler än tillförlitliga bankförbindelser som är lätta att spåra betraktas som ett hot såväl med tanke på penningtvätt som på finansiering av terrorism. Inofficiella penningöverföringar till mälländerna görs till exempel genom att använda hawala-aktörer¹¹¹. Penningöverföringar via informella kanaler eller med kontanter gör det allt svårare att verifiera penningtvätt och finansiering av terrorism på grund av den dåliga spårbarheten. Även i den

107 EU SNRA 2022 - Commission Staff Working Document, s. 241–242.

108 Insamling av finansiering för personers och organisationers projekt samt för företagens verksamhet kan genomföras med hjälp av gräsrotsfinansiering. Finansieringen samlas oftast in från en stor grupp i form av mindre summor för att uppnå det eftersträfvade finansieringsbeloppet. Gräsrotsfinansieringen genomförs med hjälp av olika plattformar för gräsrotsfinansiering eller webbplatser som är specialiserade på olika medelsanskaffningsformer. Gräsrotsfinansiering kan användas för att få en vederlagsfri donation eller alternativt för försäljning mot vederlag. Donationer utan vederlag med hjälp av gräsrotsfinansiering är en form av medelsanskaffning för allmännyttiga samfund, organisationer och stiftelser och de förutsätter ansökan om tillstånd till penningsamling. Se Polisstyrelsen / Lotteriförvaltningen: Joukkorahoitus ja rahankeräykset, hänvisning 5.6.2024.

109 Blockkedjan är teknologi som främjar förtroendet mellan användarna. Med hjälp av den är det möjligt att dela information på nätet samt komma överens om och föra bok över transaktioner mellan användare på ett verifierbart och säkert sätt samt så att uppgifterna inte kan ändras i efterhand. Blockkedjan är samtidigt också ett protokoll, dvs. en kontaktpraxis, som definierar de bruk och regler som används vid kontakterna. Se European Commission: Blockchain Technologies ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (2019/C 353/01), hänvisning 10.6.2024.

110 EU SNRA 2022 - Commission Staff Working Document, s. 102.

111 Mer om hawala-verksamheten i denna riskbedömning under punkt 6.2.6, Föreningar med anknytning till religion och världsåskådning.

övernationella riskbedömningen identifieras de inofficiella överföringskanalernas inverkan på NPO-aktörernas risk. I den övernationella riskbedömningen konstateras att i synnerhet bankernas vägran att erbjuda sina tjänster till NPO-aktörer ökar användningen av inofficiella system.¹¹²

4.1.1 Hot om finansiering av terrorism i samband med penninginsamlingsverksamhet

Hotet om finansiering av terrorism i samband med penninginsamlingsverksamhet bedöms vara högre jämfört med hela NPO-sektorn. Som de största hoten i anslutning till penninginsamlingsverksamheten bedöms vara:

- Anordnande av lagstridig penninginsamling
- Valpenninginsamlingar som inte förutsätter tillstånd till penninginsamling eller godkännande av småskalig insamling
- Brister i tillsynen vid ordnandet av småskaliga insamlingar
- Utnyttjande av lagliga penninginsamlingar
- Brister i tillsynen över små NPO-aktörers penninginsamlingar, vars huvudsakliga syfte är att samla in medel för annat än finansiering av den egna lokala verksamheten och/eller förmedling eller transport av insamlade medel till krisländer¹¹³

Att anordna en lagstridig penninginsamling till exempel med hjälp av sociala medier utan tillstånd till penninginsamling eller anmälan om småskalig insamling utgör enligt expertbedömningar ett betydande hot med tanke på penningtvätt och finansiering av terrorism. Enligt den övernationella riskbedömningen kan man vid missbruk av penninginsamlingar använda en befintlig NPO-aktör eller inrätta en sådan för missbruksändamålet.¹¹⁴ Även anordnandet av småskaliga insamlingar har ansetts utgöra ett nationellt sett stort hot, då det är fråga om anmälningspliktig verksamhet, varvid insamlingen av medel i verkligheten kan ske från en liten inre krets. Det maximala beloppet på 10 000 euro som får samlas in genom småskaliga insamlingar ska anses vara betydande med tanke på finansieringen av terrorism.

112 EU SNRA 2022 - Commission Staff Working Document, s. 239.

113 Här kan man ta hjälp av t.ex. klassificeringen av EU:s länder med hög risknivå: Kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/1675 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 genom identifiering av högriskredjeländer med strategiska brister. Se <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:02016R1675-20230716>, hänvisning 12.8.2024.

114 EU SNRA 2022 - Commission Staff Working Document, s. 239.

Det finns potential för missbruk av lagliga penninginsamlingar, eftersom antalet beviljade tillstånd till penninginsamling var 1073 år 2021, men antalet ökar fortfarande årligen. År 2021 gjordes 1284 anmälningar om småskaliga insamlingar, men även dessa har ökat kraftigt sedan 2022 på grund av Rysslands olagliga anfallskrig. **Under perioden 1.1.2022–30.6.2024 har sammanlagt cirka 2 600 anmälningar om småskalig insamling ordnats. I september 2024 finns det sammanlagt 1581 tillstånd för penninginsamling som gäller tills vidare.**

I Finland är det också möjligt att ordna valinsamlingar som inte kräver tillstånd till penninginsamling eller godkännande av småskalig insamling. Detta anses vara ett hot, eftersom myndigheten då inte vet vilken instans eller person som samlar in medlen. Intäkterna från insamlingarna kan också i slutändan komma att stöda sådan politik som ökar risken för antidemokratiska åtgärder och som undergräver samhällsfreden samt uppmuntrar till diskriminering, hat, polarisering, segregation och alla former av extremism.

För mindre och icke-organiserade NPO-aktörer utgör till exempel sociala medier eller anmälningar om småskaliga insamlingar penninginsamlingssätt som är lättare tillgängliga. Det kan till exempel vara fråga om en situation där man med låg tröskel samlar in pengar för ett gott ändamål via sociala medier. Bakom insamlingen kan dock i verkligheten finnas endast en person, som strävar efter att styra medlen till en önskad instans, som dock inte nämns i samband med insamlingen. Ett exempel på detta är "Case Leksaksmugglare", som behandlas i avsnitt 4.2. Bristen på organisation i den ovan nämnda verksamheten är särskilt kopplad till bristen på tydlighet i den interna ansvarsfördelningen inom NPO:n, vilket gör aktören mer sårbar.

4.1.2 Hot om finansiering av terrorism som riktar sig mot aktörer som tillhandahåller humanitärt bistånd och aktörer som bedriver utvecklingsarbete

Enligt helhetsbedömningen anses hoten om finansiering av terrorism vara mindre i fråga om aktörer som tillhandahåller humanitärt bistånd och aktörer som bedriver utvecklingsarbete jämfört med hoten mot hela NPO-sektorn. Vid bedömningen av hoten har man inte specificerat aktörer som omfattas av den offentliga finansieringen, men till exempel i EU:s övernationella riskbedömning har man ansett att hoten om finansiering av terrorism som riktar sig mot sådana aktörer är små.¹¹⁵

Nivåerna på de enskilda riskerna har dock fastställts separat för etablerade humanitära aktörer och andra aktörer.

När det gäller aktörer som tillhandahåller humanitärt bistånd och utvecklingsarbete anses hoten vara:

- Värvade personer i välgörenhetsorganisationer i målländerna eller i föreningar i ursprungslandet
- Styrning av medel som bistånd till konfliktområden eller områden med hög risk i övrigt
- Komplexiteten i de kriminella handlingsätt som skapar hot

Personer som rekryterats till välgörenhetsorganisationer utgör ett hot mot NPO-aktören till exempel när mållandets lokala samarbetspartner inte har identifierats på ett tillräckligt sätt. Storleken på NPO-aktören påverkar också i detta avseende, eftersom de största internationella välgörenhetsorganisationerna har bättre möjligheter än mindre aktörer att genomföra monitorering av samarbetspartner.

När det gäller NPO-aktörer som tillhandahåller humanitärt bistånd eller bedriver utvecklingsarbete eller genomför internationella åtaganden i anslutning till Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska riktlinjer, utgör den internationella dimensionen som sådan ett potentiellt hot. Hjälpen riktas i huvudsak från Finland till utlandet, varvid även överföring av medel eventuellt sker via komplicerade arrangemang. Det kan vara mycket svårt att i Finland följa upp att medlen allokeras på behörigt sätt, att identifiera den slutliga användaren av medlen och att verifiera att dokumenten är äkta.

115 EU SNRA 2022 - Commission Staff Working Document, s. 245.

Även om de största hoten mot NPO-aktörerna gäller insamling och användning av medel, finns det också andra handlingssätt som skapar hot. Istället för medel kan, som en konsekvens av missbruk, till exempel materialhjälp hamna i händerna på en terroristgrupp. Denna materialhjälp kan i sin tur användas för terroristisk verksamhet eller omvandlas till medel för att finansiera terrorism. På grund av skillnaderna i verksamhetens karaktär finns det dock skäl att skilja mellan aktörer som tillhandahåller humanitärt bistånd och aktörer som bedriver utvecklingsarbete. Det humanitära biståndet syftar till att rädda människoliv och minska det mänskliga lidandet, vilket innebär ett mindre hot i den egentliga humanitära verksamheten. I utvecklingsarbetet kan hotet däremot vara mer konkret på grund av verksamhetens karaktär. Det humanitära biståndet fokuserar generellt på omedelbar krishantering, medan utvecklingsarbetet fokuserar på långsiktiga projekt och därmed kan stöta på de mest komplicerade administrativa och politiska hoten.

4.2 Hot om penningtvätt som riktar sig mot NPO-sektorn

I FATF:s rekommendation 8 om hoten mot NPO-sektorn har fokus legat på finansiering av terrorism.¹¹⁶ I den övernationella riskbedömningen har man identifierat hot kopplade till NPO-aktörerna även med tanke på penningtvätt, men det har inte ansetts ändamålsenligt att bedöma dem separat från hoten om finansiering av terrorism.¹¹⁷ De nationella expertbedömningarna fokuserade också i fråga om NPO-relaterade hot på en granskning av perspektivet för finansiering av terrorism, men trots detta bedömdes organiserade kriminella grupper, medlemmar i organiserade kriminella grupper, understödsmedlemmar samt den övriga närmaste kretsen utgöra ett hot om penningtvätt för NPO-aktörerna.

Ett exempel på penningtvätt som skett i NPO-verksamhet är fallet¹¹⁸ med den så kallade "leksakssmugglaren"¹¹⁹, där Helsingfors hovrätt gav sin dom 29.5.2020:

116 FATF 2012–2023, s. 43.

117 EU SNRA 2022 - Commission Staff Working Document, s. 242.

118 Helsingfors hovrätt 29.5.2020 nr 20/118778.

119 Det bör observeras att det i detta fall inte beviljades statlig finansiering för verksamheten.

Case: Leksaksmugglare

Fallet handlade om att använda och omvandla medel som erhållits olagligt genom en insamling i en sammanslutnings namn som bedrivit välgörenhetsarbete i Syrien på ett sätt uppfyllde rekvisitet för grov penningtvätt. Den dömda personen hade varit sammanslutningens faktiska aktör och ansågs ha gjort sig skyldig till ett penninginsamlingsbrott som begåtts som ett förbrott till penningtvätt genom att samla in medel utan behörigt tillstånd för penninginsamling samt genom att lämna oriktiga uppgifter till tillståndsmyndigheten. Personen hade använt medel som erhållits genom penninginsamlingsbrottet för att köpa en koloniträdgårdsstuga. Hovrätten ansåg att personen i fråga om köpet av stugan hade gjort sig skyldig till grov penningtvätt utan hinder av begränsningsbestämmelserna om självtvätt.

5 Sårbarheter för finansiering av terrorism och penningtvätt som riktar sig mot NPO-sektorn

5.1 Sårbarheter för finansiering av terrorism som riktar sig mot NPO-sektorn

I denna nationella riskbedömning lyfts de mest betydande sårbarheterna för finansiering av terrorism fram i enlighet med FATF:s rekommendation 8. Allmänt taget identifieras följande sårbarheter som riktar sig mot NPO-sektorn:

- Utmaningar i informationsutbytet
- Brister i NPO-aktörernas interna revisionsprocesser
- Brist på transparens i verksamheten
- Brister i lagstiftningen
- Olika aktörers varierande förmåga att upptäcka NPO-aktörers avvikande transaktioner
- Skuggområden i myndighetssamarbetet

Utmaningarna i informationsutbytet blir särskilt tydliga i fråga om den gränsöverskridande verksamheten. Det kan gå långsamt eller till och med vara omöjligt att få information från utlandet och information kan eventuellt fås endast sektorvis. Det kan också finnas luckor i samarbetet och informationsutbytet mellan myndigheterna nationellt, eftersom NPO-aktörerna verkar inom flera olika myndigheters verksamhetsområde, vilket gör det svårare att få en enhetlig helhetsbild. Samarbetet mellan myndigheterna och reaktionen på eventuella missbruk försvåras dessutom av bristen på kunskapsunderlag om NPO-aktörernas verksamhetsmodeller, vilket i sin tur försvårar allokeringen av resurser till exempel till tillsynsarbetet.

Det kan vara utmanande för de olika aktörerna inom NPO-sektorn att identifiera de mest riskfyllda intressentgrupperna och donatorerna inom sin egen bransch samt de verksamhetsmodeller som dessa utnyttjar, varvid man inte i rätt proportion till risken kan bedöma om man ska samarbeta eller inte.

I enkäten som riktade sig till NPO-aktörerna framkom dock att största delen av respondenterna placerar sin kompetens högre än 5 på en skala från 1 till 10, men att majoriteten ändå inte använder sig av några åtgärder som minskar riskerna. Det bör

dock noteras att man hos en del av de större NPO-aktörerna som svarat på enkäten mer allmänt kan observera en satsning på att utveckla de interna revisionsprocesserna och öka transparensen, vilket i framtiden torde öka NPO-aktörernas realistiska uppfattningar om potentiella hot och förekomsten av missbruk i verksamheten. **Det bör också konstateras att situationen har förbättrats jämfört med föregående riskbedömning 2021 även i fråga om riskkunskapen inom hela sektorn.** Regleringen har ökat särskilt inom finanssektorn, vilket tvingar även NPO-aktörerna att beakta riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism för att samarbetet med aktörerna inom finanssektorn ska kunna fortsätta.

Övervakningen av NPO-aktörerna är till största delen splittrad, eftersom tillsynen endast riktas till stiftelser, aktörer som är allmännyttiga med tanke på beskattningen samt aktörer med tillstånd till penninginsamling. **En medlem i en registrerad förening** har dock möjlighet att anmäla och göra en ansökan till myndigheten (RFV), om föreningens styrelse försummar att sammankalla mötet, fatta beslut eller inte har någon verksamhetsgranskare som granskar den lagstadgade verksamheten. En registrerad ideell eller ekonomisk förening behöver inte meddela sitt bokslut till handelsregistret förrän minst två av följande relativt höga gränser har överskridits under den avslutade eller omedelbart föregående räkenskapsperioden: omsättning 12 000 000 €, balansräkningens slutsumma 6 000 000 € eller i medeltal 50 anställda. Om detta föreskrivs i 3 kap. 9 § och 1 kap. 4a § i bokföringslagen.

En sårbarhet har också ansetts vara att övervakningen av NPO-sektorn har fördelats på flera olika myndigheters verksamhetsområden, varvid helhetsbilden av NPO-sektorn kan förbli okänd. Å andra sidan kan man inom flera uppgiftsområden för myndigheter i Finland också övervaka NPO-sektorn, men **problem med lagstiftningen om informationsutbyte mellan myndigheter har blivit ett problem.** En viss tillsyn utövas till exempel av revisorer eller verksamhetsgranskare i fråga om föreningar. Skyldigheten att utse en verksamhetsgranskare uppstår i situationer där man kan låta bli att välja en revisor om vissa särskilt föreskrivna förutsättningar uppfylls.¹²⁰ Dessutom är de befintliga tillsynsmetoderna oftast "stickprovsmässiga" och metoder för tillsyn som sker i efterhand, vilket kan anses vara en sårbarhet för sektorn. Tillsynen är också beroende av föreningsmedlemmarnas anmälan eller

120 Enligt 2 kap. 2 § i revisionslagen (1141/2015) behöver en revisor inte väljas i en sammanslutning där högst en av följande förutsättningar 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. Det är dock skäl att beakta att föreningen enligt 6 kap. 38 a § i föreningslagen ska utse en verksamhetsgranskare om en revisor inte utses.

ansökan på eget initiativ till Regionförvaltningsverket, som är behörig myndighet enligt föreningslagen i vissa tillstånds-, anmälnings- och ansökningsärenden som särskilt nämns i föreningslagen.¹²¹

Sårbarheter i NPO-verksamheten identifieras också i den privata sektorns verksamhet. När det gäller banker, betalningsförmedlare, leverantörer av betaltjänster samt FinTech-företag gäller bedömningen av sårbarheten förmågan att upptäcka NPO-aktörernas avvikande transaktioner. **En utmaning för bankerna är i synnerhet att utveckla den automatiska monitoreringen uttryckligen med tanke på NPO-verksamheten, eftersom NPO-aktörernas affärsmodeller avsevärt avviker från fysiska personers och bolags verksamhet.** Utmaningarna i affärsmodellen påverkar också förmågan hos hawala och leverantörer av virtuella valutatjänster att identifiera avvikande transaktioner. I fråga om FinTech-aktörer samt betalningsförmedlare och leverantörer av betaltjänster fäster man uppmärksamhet vid sårbarheter i monitoreringssystemens splittring samt vid kundrelationernas slumpmässiga och kortvariga karaktär.

Skuggområdena i myndighetssamarbetet och utmaningarna i anslutning till informationsutbytet har blivit en betydande sårbarhet för NPO-aktörerna.

Utmaningar i informationsutbytet har observerats bl.a. ur ett lagstiftningsperspektiv: Till exempel i fråga om lotteriförvaltningen föreskrivs det inte alls om uppgifter som lämnas ut till andra myndigheter. Särskilt vid tillsynen i efterhand får lotteriförvaltningen information om i synnerhet tillståndssökandens ekonomiska ställning och penningrörelse, men kan inte i praktiken lämna ut dessa uppgifter regelmässigt eller på eget initiativ. Även sekretessbegränsningar för myndigheternas uppgifter och handlingar kan begränsa informationsutbytet. I informationsutbytet finns inte

121 Regionförvaltningsverket (RFV) har behörighet i ärenden som gäller så kallat minoritetsskydd och behörigheten gäller endast behandling av ärenden som bestäms i lag. Regionförvaltningsverket beviljar också tillstånd för grundande av skytteföreningar. En förening vars verksamhet omfattar övning i bruk av skjutvapen och som inte är avsedd endast för jakt får inte grundas utan tillstånd. Tillstånd ska också sökas när en föreningsstadgar ändras så att föreningens verksamhet vid sidan av annan verksamhet omfattar övning i bruk av skjutvapen. Se <https://avi.fi/sv/valj-arende/foretag-eller-organisation/tillstand-anmalningar-och-ansokningar/foretag-och-foreningar>, hänvisning 9.9.2024.

heller någon uttrycklig nationell samordning/samordnare. Även om till exempel uppgifter om penninginsamlingar är offentliga, lämnas uppgifterna ut i en sådan situation där de är föremål för någon form av begäran om uppgifter.¹²²

Med beaktande av att föreningsfriheten är en grundläggande rättighet ska också utövandet av offentlig makt, såsom tillsyn, vara motiverat även med tanke på föreningsfriheten: **Tillsynen kan inte begränsa föreningsfriheten och regleringen ska stå i proportion till de grundläggande fri- och rättigheterna.** Typiskt för den offentliga makten är att den är ensidig till sin natur och att den som utövar makten har rätt att företa en lagakraftvunnen rättshandling utan den andra partens samtycke. När man tryggar förenings- och mötesfriheten med en grundläggande rättighet är det klart att varje tillsynsåtgärd ska stå i proportion till den grundläggande rättigheten. I föreningslagen föreskrivs att Regionförvaltningsverket är den myndighet som har befogenheter att ingripa om en föreningsmedlem gör en anmälan dit eller ansöker om att vidta åtgärder enligt föreningslagen för att föreningens styrelse ska agera lagenligt i de fall som särskilt föreskrivs i lagen. Detta förutsätter dock att en medlem vidtar aktiva åtgärder så att den offentliga makten kan ingripa i verksamheten: Metoderna för ingripandet utgår i första hand från föreningen. Man måste dock också vara medveten om med vilka metoder myndigheten kan ingripa i föreningens verksamhet i en situation där verksamheten upptäcks strida mot exempelvis lag och god sed och i synnerhet utveckla tillsynsmetoderna så att man kan upptäcka sådan verksamhet i tillräckligt god tid och rikta tillräckliga och proportionerliga åtgärder mot detta. Man måste noggrant överväga hur man kan öka transparensen och öppenheten inom sektorn med så kallade mjuka metoder (anvisningar, uppmaningar) i första hand, eller till och med med hårda metoder (tvingande lagstiftning), så att metoderna inte i alltför hög grad begränsar till exempel föreningsfriheten samtidigt som man ökar öppenheten och transparensen inom sektorn.

122 Ett exempel på utlämnande av uppgifter via det allmänna datanätet är 33 § i lagen om penninginsamlingar, som lyder "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."

5.1.1 Sårbarheter i anslutning till finansiering av terrorism i samband med penninginsamlingsverksamhet

När det gäller penninginsamlingsverksamhet bedöms sårbarheterna i anslutning till finansiering av terrorism vara högre än sårbarheterna inom hela NPO-sektorn. De mest betydande sårbarheterna som riktas mot penninginsamlingsverksamheten med NPO-anknytningar är:

- Förtroende för NPO-aktörernas verksamhet och utnyttjande av människors vilja att hjälpa
- Övervakningens fokus på efterhandstillsyn
- Lagstiftningen om penninginsamlingar
- Valinsamlingar som inte förutsätter tillstånd till penninginsamling eller godkännande av småskalig insamling

I synnerhet NPO-aktörer som utövar välgörenhet kan vädja till människors vilja att hjälpa för att samla in betydande belopp med hjälp av penninginsamlingar. Avsikterna hos dem som ägnar sig åt sådana aktiviteter ifrågasätts ofta inte, eftersom verksamhetens goda syfte ger förtroende för aktörerna. Det bör noteras att även om en NPO som verkar i välgörenhetssyfte inte själv skulle samla in medel för tvivelaktiga ändamål, kan kriminella aktörer försöka utnyttja dessa välgörenhetsorganisationer för penningtvätt och finansiering av terrorism, till exempel genom att infiltrera verksamheten. Även om penninginsamlingsverksamheten är nationellt övervakad, kan övervakningens fokus på tillsyn i efterhand ses som en sårbarhet, varvid man kan reagera på eventuellt missbruk först i efterhand. I synnerhet småskaliga insamlingar kan inledas ganska snart¹²³ efter att anmälan om dem har gjorts, varvid myndigheten inte nödvändigtvis hinner reagera omedelbart på oredlig verksamhet.¹²⁴

Att penninginsamlingar eller aktörer som genomför penninginsamlingar inte uttryckligen omfattas av tillämpningsområdet för penningtvättslagen observerades också som en sårbarhet när det gäller lagstiftningen om penninginsamlingar. Således ska NPO-aktörernas verksamhet inte bedömas direkt med tanke på

123 Enligt 19 § i lagen om penninginsamlingar får en småskalig insamling inledas när anordnaren av insamlingen har fått ett nummer för en småskalig insamling, dock senast inom fem vardagar från anmälan om småskalig insamling.

124 RP 214/2018 rd, s. 71.

penningtvätt eller förhindrande av finansiering av terrorism på samma sätt som i fråga om rapporteringsskyldiga, även om syftet med tillsynen över penninginsamlingar är att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism.¹²⁵

5.1.2 Sårbarheter i anslutning till finansiering av terrorism som riktar sig mot aktörer som tillhandahåller humanitärt bistånd och aktörer som bedriver utvecklingssamarbete

Enligt helhetsbedömningen anses sårbarheterna för finansiering av terrorism vara mindre i fråga om aktörer som tillhandahåller humanitärt bistånd och aktörer som bedriver utvecklingssamarbete jämfört med hela NPO-sektorn. Vid bedömningen av hoten har man inte specificerat aktörer som omfattas av den offentliga finansieringen, men till exempel i EU:s övernationella riskbedömning har man ansett att sårbarheterna i anslutning till finansiering av terrorism som riktar sig mot sådana aktörer är små.¹²⁶ När det gäller aktörer som tillhandahåller humanitärt bistånd och aktörer som bedriver utvecklingssamarbete anses sårbarheten vara:

- Internationella kriser
- Brist på kännedom om internationell humanitär rätt hos de som är rapporteringsskyldiga enligt penningtvättslagen
- Bristfällig kännedom hos aktörerna om regleringen av penningtvätt och finansiering av terrorism
- Brist på rättspraxis

I fråga om aktörer som utför humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete har man i stor utsträckning observerat samma sårbarheter som i allmänhet för hela NPO-sektorn. På grund av den specifika karaktären hos deras verksamhet är organisationer som utövar biståndsverksamhet emellertid utsatta för vissa särskilda sårbarheter, såsom effekterna av internationella kriser. Kriserna kan vara väpnade konflikter och oroligheter i anslutning till dem, situationer som gäller massflykt och tvångsflyttning, naturkatastrofer eller andra undantagstillstånd som orsakar oordning som skapar sårbarheter. Internationella kriser kräver att biståndsorganisationerna reagerar snabbt, eftersom behovet av hjälp ofta är akut. **Snabba åtgärder kan leda till att kontrollprocesserna och till exempel verifieringen av samarbetspartnerna, särskilt i nya områden, är ofullständiga eller att sådana förfaranden saknas.**

125 Polisstyrelsen / Lotteriförvaltningen: Rahankeräykset ja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estäminen ja selvittäminen, hänvisning 5.6.2024.

126 EU SNRA 2022 - Commission Staff Working Document, s. 245.

Brister i informationen om de internationella källor som styr understödsverksamheten bland de anmälningsskyldiga ses som en sårbarhet. De NPO-aktörer som genomför biståndsverksamheten ska agera i enlighet med internationella förpliktelser för att deras verksamhet ska kunna anses vara godtagbar. När den som är rapporteringsskyldig enligt penningtvättslagen har en bristfällig förståelse för dessa förpliktelser kan det leda till att all avvikande verksamhet betraktas som godkänd, eftersom verksamhetens verkliga karaktär inte är känd. Bristfällig kännedom om AML/CFT-funktionerna kan också leda till onödiga anmälningar till centralerna för utredning av penningtvätt.

Å andra sidan har man observerat att NPO-aktörerna inte känner till regleringen av förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism på en tillräcklig nivå. Om aktören har en bristfällig förståelse för dessa förpliktelser kan den för sin del exponera NPO-aktören för utnyttjande. Även i detta avseende är NPO-aktörens storlek en betydande faktor, eftersom det har visat sig att större NPO-aktörer har bättre möjligheter än mindre aktörer att jämföra sina interna processer med de officiella källor som styr verksamheten.¹²⁷ Riskerna och sårbarheterna hos dem som är verkamma inom denna undersektor skiljer sig dock avsevärt i fråga om kvalitet och risknivå beroende på om det är fråga om en etablerad aktör eller en annan aktör.

Bristen på rättspraxis kan ses som en sårbarhet, eftersom den indikerar att missbruk inte nödvändigtvis kan upptäckas på nödvändig nivå. I den övernationella riskbedömningen har det också framförts att man endast i några enstaka fall har observerat att terroristiska organisationer har utnyttjat NPO-aktörer genom att samla in och överföra medel via dem.¹²⁸

5.2 Sårbarheter i anslutning till penningtvätt som riktar sig mot NPO-sektorn

Sårbarheter i anslutning till penningtvätt som riktas mot NPO-sektorn verkar i stor utsträckning vara likadana som sårbarheterna i anslutning till finansiering av terrorism. När det gäller penningtvätt kan man dock tydligare observera brister i lagstiftningen som en sårbarhet, vilka bidrar till att verksamheten inom NPO-sektorn inte anses vara öppen och transparent. NPO-aktörerna omfattas inte som sådana

¹²⁷ Med officiella källor hänvisas bland annat till internationella avtal och FATF:s rekommendationer.

¹²⁸ EU SNRA 2022 - Commission Staff Working Document, s. 241.

av tillämpningsområdet för penningtvättslagen eller lagstiftningen om penningtvätt på EU-nivå, utan de omfattas indirekt av regleringen till exempel genom kraven som gäller verkliga förmånstagare eller på grund av att de är kunder till de rapporteringsskyldiga.¹²⁹

Med tanke på bekämpningen av penningtvätt ansågs det också vara en sårbarhet att NPO-aktörerna har mycket begränsade skyldigheter att anmäla sina ekonomiska uppgifter till registren, även om den indirekta tillsynen till exempel för föreningarnas del genomförs genom att föreskriva att aktören måste välja antingen en revisor eller en verksamhetsgranskare. Brister i transparensen har också konstaterats vara att till exempel beskattningsuppgifter i princip är sekretessbelagda uppgifter. Denna brist på transparens är en central skillnad jämfört med till exempel kommersiella företag.

129 EU SNRA 2022 - Commission Staff Working Document, s. 243.

6 Risker för NPO-sektorn

Av kombinationerna av hot och sårbarheter för NPO-sektorn har man utformat allmänna risker som gäller varje undersektor (föreningar och stiftelser). Dessutom har det för undersektorerna utformats separata risker för penningtvätt och finansiering av terrorism, som är specifika för denna undersektor på grund av verksamhetens karaktär. **Om särskilda risker och en separat riskklassificering har utformats för sektorn, är denna primär i förhållande till de allmänna riskerna.** Det bör också noteras att varje risk bedömdes med tanke på både penningtvätt och finansiering av terrorism, men tyngdpunkten låg på finansiering av terrorism. **Risken för penningtvätt utformades dock inte för varje risk efter bedömningen så att en riskklass skulle ha kunnat utformas, så i den slutliga bedömningen utelämnades en del av dessa mycket små kombinationer av hot och allvarlighet i fråga om penningtvätt. Då finns det endast en risknivå för finansiering av terrorism för risken.** I analysarbetet har man dessutom använt kommentarer och synpunkter från NPO-sektorn som stöd för denna riskbedömning. Riskerna bedömdes på en skala i 4 steg med betoning på allvarlighet och sannolikhet (liten, moderat, betydande, mycket betydande). **De allmänna riskerna ska inte användas så att man med hjälp av de allmänna riskerna utformar en totalrisknivå för hela sektorn. De särskilda riskerna ska inte heller användas för att utforma undersektorspecifika totalrisker.** Utformningen av risknivåerna beskrivs närmare i bilagan om riskbedömningens metodologi (bilaga 1).

6.1 Allmänna risker som gäller hela NPO-sektorn

De allmänna riskerna har sammanställts för att beskriva riskerna för hela den omfattande NPO-sektorn i Finland. Det bör dock observeras att i en riskbaserad bedömning ska den rapporteringsskyldiga alltid beakta varje NPO-aktörs verksamhet som ett enskilt fall och ställa bedömningen i relation till bland annat verksamhetens omfattning, graden av internationalism, öppenhet och alla andra tillgängliga uppgifter som tillsammans med helhetsbedömningen bildar den slutliga riskklassificeringen. I helhetsbedömningen kan de allmänna och särskilda riskerna också komplettera varandra.

Personrisk inom organisationen: En person som agerar i terroristiskt syfte kan söka sig till organisationen under förevändning av välgörenhetsarbete, vilket leder till att medel som tillhör donations- eller andra organisationer kan styras till olagliga eller terroristiska ändamål. I denna risk ingår både att personer byts ut i organisationen och att en enskild persons situation förändras (till exempel radikaliserings) med tiden.

Riskenivå för finansiering av terrorism: 1 (liten)

Riskenivå för penningtvätt: 1 (liten)

Personrisken för finansiering av terrorism och penningtvätt inom organisationen har ansetts vara liten (1). I svaren har man betonat de effektiva och etablerade processerna för att minska riskerna. Bland dem lyfte man bland annat fram tillsyn i flera steg av betalningsrörelsen med dess olika godkännandeprocesser, samt liten omsättning i fråga om ansvarspersoner. Allmänt taget betonades också ansvarspersonernas kompetensnivå, som de tidigare förvärvat inom olika ansvarsuppgifter inom affärlivet.

Det är dock bra att konstatera att även om risken har bedömts vara liten för hela sektorn, kan risken i vissa undersektorer vara högre, i synnerhet för mindre organisationer, till exempel i situationer där personalen ofta byts ut eller hela betalningsrörelsen och förvaltningen av medlen har anförtratts en person. Förvaltningens transparens och godkännande- och utbetalningsrutiner som delats upp på flera personer minskar i allmänhet en persons möjligheter till missbruk och minskar risken väsentligt. Även om risken i allmänhet upplevs som liten, kan den, om den realiserar, förutom den ekonomiska skadan även orsaka stor skada för anseendet.

Utnyttjande av förtroendet för NPO-sektorn: Terroristaktörer kan utnyttja trovärdigheten och den goda viljan hos icke-statliga organisationer. Denna risk kan omfatta utnyttjande av kända varumärken eller så kan organisationen försöka få statsunderstöd för bedrägliga ändamål.

Riskenivå för finansiering av terrorism: 2 (moderat)

Riskenivå för penningtvätt: 1 (liten)

Risken för finansiering av terrorism ansågs i fråga om denna risk vara moderat (2). Flera av dem som kommenterat inom sektorn betonade att deras organisation endast arbetar med kända aktörer och att de har goda övervakningsmekanismer som förhindrar missbruk. Om en sådan risk skulle realiseras vore den dock allvarlig och skulle äventyra alla aktörers tillförlitlighet och anseende.

Systematiskt utnyttjande av ett känt NPO-varumärke i penningtvätt kan sägas vara ringa (1). Risken minskas också av att de kända NPO-organisationernas riskhanteringsmetoder ligger på en bättre nivå. Här ingår även de stora och etablerade humanitära aktörerna. I svaren betonades särskilt effektiviteten och transparensen i tillsynen över stiftelsens medel: En stiftelse har tillgång till lagstadgade tillsynsmekanismer, såsom en bokföringsbyrå, bokföring och revisioner samt ett sektorsövergripande tillsynssystem. Rapporteringen till huvudfinansiären och andra intressentgrupper samt den interna kontrollen betonas som viktiga faktorer i en ändamålsenlig användning av medlen. Man uttryckte dock oro för mindre organisationers resurser att övervaka ursprunget till samarbetspartnernas medel.

Allmänt taget visar svaren att många organisationer är medvetna och tar hand om övervakningen av sina medel och riskhanteringen. Även om riskerna i allmänhet anses vara moderata (TF) och små (ML), bidrar organisationernas tillsynsåtgärder och god praxis till att minska sannolikheten för att riskerna realiseras och lindrar deras allvarlighetsgrad, men om risken realiseras, är konsekvenserna mycket betydande både ekonomiskt och med tanke på anseendet.

Brist på medvetenhet om riskerna för penningtvätt, finansiering av terrorism och brott mot sanktioner: Okunnighet och brist på utbildning exponerar icke-statliga organisationer för hot om penningtvätt, finansiering av terrorism och brott mot sanktioner samt för interna sårbarheter i organisationen.

Riskenivå för finansiering av terrorism: 2 (moderat)

Riskenivå för penningtvätt: 2 (moderat)

Risken för finansiering av terrorism anses vara på nivå 2 (moderat). Sektorn betone i sin bedömning den höga nivån på egna kompetensen, vilket delvis stor i konflikt med informationen om att största delen av organisationerna dock inte hade tillgång till några riskhanteringsmetoder för penningtvätt och finansiering av terrorism. Man kan dock konstatera att i synnerhet de stora och etablerade internationella aktörerna är mycket medvetna om riskerna för finansiering av terrorism och att de har tillgång till flera metoder för att bland annat snabbt upptäcka avvikande penningrörelser. De etablerade och stora organisationerna¹³⁰ har även i övrigt goda kontrollåtgärder för att bekämpa dessa risker. Myndighetsverksamheten har dock visat att den allmänna medvetenheten om ämnet fortfarande kan vara liten, även om medvetenheten har ökat jämfört med den föregående riskbedömningen 2021. I synnerhet mindre föreningar och aktörer som utför biståndsarbete utomlands kan vara mer utsatta för risker.

Risken för penningtvätt ansågs till denna del ligga på nivå 2 (moderat). När det gäller penningtvätt är det bra att även i detta sammanhang konstatera att penningtvätt kräver ett förbrott, och att sannolikheten för penningtvätt på grund av att donationsmedel som kommer till NPO:n är av olagligt ursprung inte är stor. Däremot kan sannolikheten för förbrott vara högre. Dessa två saker måste hållas åtskilda.

¹³⁰ Definitionen av etablerade aktörer och riskhanteringsprocesserna har beskrivits närmare särskilt i fråga om humanitära föreningar och föreningar som deltar i utvecklingsarbete.

Bristfällig övervakning av organisationens medel: Enligt 36 § i föreningslagen ska föreningen ha en styrelse med minst tre medlemmar. Styrelsen ska omsorgsfullt sköta föreningens angelägenheter i enlighet med lag samt föreningens stadgar och beslut. Styrelsen ska i första hand se till att bokföringen är lagenlig och att medelsförvaltningen är ordnad på ett tillförlitligt sätt. En svag intern övervakning gör icke-statliga organisationer sårbara. Organisationens finansförvaltning och övervakningen av den förutsätter att organisationen och dess medlemmar har tillräcklig förståelse för hur terroristiska aktörer kan utnyttja organisationens trovärdighet och goda vilja. Styrelsens ansvar för medelsförvaltningen och det bokslut och den revisions- eller verksamhetsberättelse som årligen ska presenteras för föreningen utgör övervakningen av organisationens medelsförvaltning. Risken är att man trots tillsynen över organisationen inte identifierar de metoder med vilka föreningens medel kan utnyttjas för terroristiska ändamål.

Riskenivå för finansiering av terrorism: 1 (liten)

Riskenivå för penningtvätt: 1 (liten)

Riskenivån för finansiering av terrorism anses i fråga om denna risk vara på nivå 1 (liten). I synnerhet i fråga om stiftelser betonas de lagstadgade övervakningsmekanismerna, såsom användning av bokföringsbyråer vid upprättandet av bokföringar och revisioner, samt ett sektorsövergripande övervakningssystem som i en professionellt fungerande organisation är en kombination av intern och extern tillsyn. Rapporteringen till huvudfinansiären och andra intressentgrupper samt internt decentraliserad tillsyn är viktiga faktorer i en ändamålsenlig användning av medlen. Det är dock skäl att lyfta fram i synnerhet mindre organisationers brist på resurser för att övervaka organisationens medel. Å andra sidan hjälper ett lågt kassaflöde i vissa fall till att upptäcka avvikande penningrörelser för mindre aktörer, men det är skäl att komma ihåg att om hela den lilla stiftelsens eller föreningens medelsförvaltning har anförtratts en person kan det i sig öka risken för olika slags missbruk

eller till och med finansiering av terrorism. Egmont Group¹³¹ publicerade i april 2024 en färsk rapport om rollen för centralerna för utredning av penningtvätt i fråga om hotet om finansiering av terrorism inom NPO-sektorn: Det är mycket svårt för FIU-enheterna att identifiera hotet om finansiering av terrorism som anknyter till en NPO-aktör, eftersom det belopp som behövs för att genomföra en liten terroristcell, en enskild terrorist och nutida terrordåd är relativt litet. En ohederlig aktör som infiltrerat organisationen kan, på grund av de låga summorna i överföringarna, lätt agera så att hen inte väcker misstro i organisationen och kanalisera medel för terroristisk verksamhet¹³².

I fråga om penningtvätt anses risken vara på nivå 1 (liten). Det är inte särskilt lätt att använda en organisation för att tvätta pengar med olagligt ursprung genom bristfällig övervakning av medlen. Detta förutsätter i praktiken att hela organisationen är ohederlig så att NPO skenbart fungerar som en kuliss för penningtvätt, varvid risken är betydande. Enligt bedömningen är sannolikheten för detta dock mycket låg, så som helhet är risken liten, men det är ändå bra att vara medveten om detta.

Händelser i anslutning till kontantanvändning: Kontantdonationer från okända eller anonyma källor kan utgöra en risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. Utbudet av otillräckliga och proportionerliga grundläggande banktjänster kan också bli en risk som ökar användningen av kontanter.

Riskenivå för finansiering av terrorism: 2 (moderat)

Riskenivå för penningtvätt: 1 (liten)

Riskenivån för finansiering av terrorism är i fråga om denna risk på nivå 2 (moderat). Användning av kontanter är i allmänhet en faktor som ökar risken inom organisationen och till exempel enligt den utredning om särdragen i finansieringen av

131 Egmont Group är en internationell organisation som förenar och stöder centraler för utredning av penningtvätt (FIU) som arbetar med att bekämpa penningtvätt, finansiering av terrorism och relaterade brott runt om i världen. Den erbjuder sina medlemmar en plattform för säkert informationsutbyte, informationsdelning och internationellt samarbete.

132 Egmont Group 2024, Public Summary, s. 22.

terrorism som centralen för utredning av penningtvätt publicerade 2021, var de tre klart vanligaste verktygen för överföring av medel i alla utredningshelheter som öppnats under perioden 1/2017–6/2019 kontoöverföringar, kontanter och penningförmedlingstjänster, så aktörerna inom NPO-sektorn ska också fästa uppmärksamhet vid användningen av kontanter. Organisationerna har dock aktivt strävat efter att minska användningen av kontantkassor: Många organisationer meddelar i sina enkätsvar att de inte alls tar emot kontantdonationer och även i övrigt strävar man efter att sköta penningrörelsen elektroniskt på grund av kostnaderna. Ofta tar betalningsinstituten också betalt för att deponera kontanter på bankkontot. **I denna risk ingår också tillhandahållandet av otillräckliga och proportionerliga grundläggande banktjänster som kan öka användningen av kontanter i sådana fall där till exempel en liten förening inte kan öppna ett bankkonto på grund av bankernas höga riskklassificering eller av någon annan orsak; man talar också om de-risking-fenomenet¹³³.**

I vissa fall är det dock obligatoriskt att använda kontanter till exempel i biståndsverksamhet i områden där det inte finns ett fungerande banksystem. Här är det bra att också observera skillnaden mellan Finlands praxis och andra länder i användningen av kontanter: I Finland har man genomgående strävat efter att minska användningen av kontanter och i Finland fungerar de digitala betalningstjänsterna mycket bra, men så är det inte nödvändigtvis globalt beroende på område och land. Dessutom är det skäl att beakta krisberedskapen nationellt och situationer där de digitala betaltjänsterna inte fungerar.

I fråga om penningtvätt anses risken vara på nivå 1 (liten). I fråga om penningtvätt är risken osannolik, för om medel som donerats på brottsligt sätt överläts till en organisation är det mycket svårt att styra dem till önskat objekt utan påverkan inifrån organisationen. För de stora och etablerade aktörerna är detta mycket osannolikt, men för de små och mest okända aktörerna kan denna risk inte uteslutas helt.

133 Istället för att hantera riskerna strävar finansinstitutet efter att undvika risken i anslutning till kundrelationen antingen genom att avsluta eller begränsa affärsrelationerna med kunder eller till och med hela kundgrupper som bedöms vara högrisk kunder, och bedömer inte från fall till fall riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i anslutning till kundrelationen och sin egen förmåga att hantera dessa risker.

Brister i kännedomen om organisationernas verkliga förmånstagare: I denna risk beaktas bristerna i myndighetsregistrens uppgifter så att uppgifterna antingen är bristfälliga, gamla eller annars inte stämmer. Detta försvårar myndighetstillsynen och minskar allmänt NPO-sektorns tillförlitlighet gentemot finanssektorn och de kommersiella aktörerna samt möjliggör penningtvätt och finansiering av terrorism med hjälp av felaktiga uppgifter, eftersom man inte känner till de faktiska aktörerna. Brister i informationen om de verkliga förmånstagarna kan också leda till misstankar om åtgärder som strider mot sanktionerna eller försök att kringgå sanktionerna.

Riskenivå för finansiering av terrorism: 1 (liten)

Riskenivå för penningtvätt: 1 (liten)

Risken för finansiering av terrorism och penningtvätt anses vara på nivå 1 (liten) när det gäller bristfälliga uppgifter om förmånstagare. När det gäller enkätsvaren har de organisationer som svarat ansett att risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är liten eller obefintlig gentemot icke-vinstdrivande aktörer. I svaren framhövdes att uppdateringen av uppgifter i myndighetsregistren samt rapporterings- och anmälningsskyldigheten till exempelvis huvudfinansiären och finansieringsinstituten säkerställer riskhanteringen och att organisationernas registeranteckningar är aktuella. Dessutom nämner deltagarna att en utredning om närståendekretsen görs årligen och att penningrörelsen följs upp på flera nivåer. **Myndigheterna har dock upprepade gånger uttryckt oro över att PRS registeranteckningar är bristfälliga, särskilt i fråga om föreningar.** I tillsynen har man observerat att anteckningarna i PRS register kan vara mycket gamla och att registret fortfarande, som extrema exempel, kan innehålla personer som avlidit för flera år sedan. Föreningslagen innehåller inga separata bestämmelser om tidsgränserna för hur ofta uppgifterna ska uppdateras eller kontrolleras. Visserligen ska ändringar anmälas, bestämmelser om detta finns i 9 kap. 52 § i föreningslagen, men det finns inget separat straff för försummelse av att meddela ändringar. Enligt 7 kap. 41 a § i föreningslagen kan registermyndigheten på eget initiativ förordna om

avregistrering av en förening¹³⁴ om det förflutit minst tjugo år sedan föreningen senast gjort en anmälan till föreningsregistret och det inte annars finns skäl att anta att föreningens verksamhet fortgår.

Här är det dock bra att i fråga om riskhanteringen beakta att även om risknivåerna i detta sammanhang ansågs vara ringa, kan risken vara högre för vissa aktörer inom undersektorn och detta förutsätter riskbaserad övervakning av den rapporteringsskyldiga. **Föreningarnas styrelsesammansättning kan ändras årligen och om organisationen inte aktivt anmäler ändringarna kan uppföljningen vara svår för den rapporteringsskyldiga som administrerar kundrelationen och kan höja riskklassificeringen för aktören i fråga eller förhindra transaktioner.** Brister i de verkliga förmånstagarnas uppgifter kan i sista hand avsluta hela kundrelationen. Det är dock bra att vara medveten om att största delen av föreningarna strävar efter att agera rätt och hålla registeranteckningarna uppdaterade. Bristerna kan till exempel bero på mänskliga misstag eller glömska, om till exempel föreningens stadgar eller styrelsens sammansättning länge har förblivit oförändrad. En del av föreningens egen riskhanteringsprocess är dock att aktivt följa upp den egna verksamhetsmiljön och aktuella fenomen samt att anpassa sin egen verksamhet till dessa. Med ovan nämnda åtgärder bekämpas också annat än enbart penningtvätt och finansiering av terrorism, och bristfälliga eller felaktiga uppgifter kan i värsta fall leda till att helt fel personer blir föremål för exempelvis en förundersökningsprocess. Föreningen kan för sin del minska denna risk genom att hålla registeranteckningarna uppdaterade och genom att öppet och transparent informera även utomstående om sin egen verksamhet.

Mottagande av medel från utlandet som donationer: Denna risk omfattar donationer från utländska aktörer, som kan vara stiftelser, föreningar, företag eller privatpersoner. Det finns ingen eller otillräcklig information om medlens ursprung.

Riskenivå för finansiering av terrorism: 1 (liten)

Riskenivå för penningtvätt: 1 (liten)

¹³⁴ PRS har under årens lopp gjort två stora avskrivningar i föreningsregistret: År 1991 raderades sammanlagt 24701 föreningar och i den senaste åtgärden 2017 raderades sammanlagt 34975 föreningar, vars verksamhet ansågs ha upphört på lagstadgade grunder. För dessa avskrivningskörningar har ingen viss tidscykel fastställts för när de borde göras, utan detta övervägs alltid separat.

Risken för finansiering av terrorism upplevs vara på nivå 1 (liten). I allmänhet visar sig risken för finansiering av terrorism i ett fall där en inhemsk aktör skulle få stöd av en utländsk finansiär för sin egen verksamhet så att finansiären ideologiskt skulle vilja stöda någon icke-önskad organisations verksamhet i Finland. Flera organisationer har framfört att de inte tar emot donationer eller medel från utlandet. Dessutom betonade många av dem som kommenterade att deras verksamhet är så småskalig att man omedelbart skulle upptäcka avvikande penningrörelser. Vissa nämner också att de beslutat att inte öppna meddelanden som erbjuder donationer från utlandet, eftersom de inte kan försäkra sig om donatorns bakgrund.

Risken för penningtvätt är på nivå 1 (liten). På denna risk gäller också den redan tidigare nämnda anmärkningen om risken för penningtvätt, som i detta sammanhang gör penningtvätt mycket osannolik: Om medel som erhållits som donation genom en kriminell handling överläts till en organisation är det mycket svårt att styra dem till önskat objekt utan påverkan inifrån organisationen. I fråga om penningtvätt förutsätter förverkligandet av risken också att mottagaren av donationen är medveten om medlens kriminella ursprung eller åtminstone har skäl att misstänka att medlens ursprung är kriminellt. Vissa organisationer nämner att de får donationer från utlandet och påpekar behovet av att samarbeta med myndigheterna för att utreda huruvida det handlar om penningtvätt.

Överreglering av sektorn för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism: Regleringen kan orsaka icke-önskade konsekvenser som kan försvåra verksamheten för lagligt verksamma allmännyttiga organisationer. Överreglering kan kväva det lagliga välgörhetsarbetet eller driva organisationen att använda inofficiella betalningskanaler eller samarbetspartner på ett sätt som ökar riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Riskenivå för finansiering av terrorism: 1 (liten)

Riskenivå för penningtvätt: 1 (liten)

Risken för finansiering av terrorism och penningtvätt anses vara på nivå 1 (liten). Om riskbaserat överdimensionerade åtgärder riktas mot NPO-aktörer utan att den individuella risken bedöms från fall till fall och till exempel banktjänster förvägras, kan det finnas en risk för att NPO-aktören använder andra, mindre övervakade

metoder till exempel för att skicka understöd, och då ökar också risken för att medlen hamnar i händerna på terrorister. **För att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism behövs en viss administrativ börda, men överreglering kan orsaka byråkrati utan någon betydande inverkan på bekämpningen av riskerna.** Det är viktigt att hitta en balans mellan strikt reglering och flexibilitet hos aktörerna för att både kunna förebygga brott och trygga tredje sektorns verksamhet.

Kommentarerna visar också på oro över överregleringen och dess inverkan på icke-vinstdrivande aktörer. Deltagarna betonar behovet av att balansera regleringen och de praktiska kontrollåtgärderna utifrån mångfalden inom NPO-sektorn. Enligt dem kan överreglering öka den administrativa bördan, men inte nödvändigtvis minska risken för finansiering av terrorism eller penningtvätt. Små aktörer är också rädda att de ska bli tvungna att upphöra med sin verksamhet till följd av överreglering och detta strider klart mot grundlagens föreningsfrihet. Dessutom nämner många som kommenterat att en strikt reglering kan försvåra de mindre aktörernas ekonomi och orsaka en oskälig arbetsmängd. Överreglering kan också i värsta fall leda till att en liten NPO-aktör som drivs med frivilliga krafter och en mycket liten budget och vars betydelse till exempel för det regionala ungdoms- eller äldrearbetet har varit anmärkningsvärd, kan bli tvungen att avsluta sin verksamhet.

6.2 Undersektorspecifika risker

På grund av verksamhetens karaktär utformades utöver de allmänna riskerna i denna riskbedömning även särskilda risker och risker som grundar sig på aktuella fenomen inom vissa undersektorer. För alla undersektorer utformades inte särskilda risker och en del av riskerna medförde inte risk för penningtvätt, endast risk för finansiering av terrorism. I fråga om undersektorn för humanitära aktörer och aktörer inom utvecklingsamarbete har man i denna riskbedömning som stöd för analysarbetet särskilt använt sig av utrikesministeriets experter. **Den humanitära verksamheten är en särskild undersektor inom NPO-sektorn på grund av den internationella biståndsverksamheten, eftersom verksamheten kan riktas till områden som hotas av aktiv terrorism, varvid särskilda riskhanteringsmetoder förutsätts.** Dessutom kommer en del av finansieringen inom denna undersektor från finska staten i enlighet med grunderna i statsbidragslagen, varför det skulle orsaka betydande internationell skada för anseendet om medlen till exempel användes för finansiering av terrorism. Internationell biståndsverksamhet kräver också hantering av internationell rätt, reglering kring sanktioner och

humanitära undantag relaterade till sanktionsregimer. Samtidigt måste man beakta den internationella humanitära rätt som är bindande för Finland och skyldigheten att tillåta och underlätta ett tillgängligt och snabbt humanitärt bistånd.

6.2.1 Politiska föreningar

Icke-önskad utländsk finansiering: Mottagande av valfinansiering från aktörer där motiven för att ge en donation eller medlens ursprung inte identifieras. Detta kan leda till misstro mot regeringar och demokratin, samt uppmuntra till diskriminering, hat, polarisering, differentiering och alla former av extremism. I denna risk har donatorn identifierats som en icke-önskad aktör.

Riskenivå för finansiering av terrorism: 1 (liten)

Risken för icke-önskad utländsk finansiering för finansiering av terrorism bedöms vara på nivå 1 (liten). Denna risk är kopplad till ett av de tre aktuella fenomen som granskas i denna riskbedömning. I Finland kan en utländsk aktör stöda en politisk aktör i strävan efter eget intresse så att aktören försöker orsaka störningar i samhällsfreden på många olika sätt genom att till exempel finansiera rörelser som strider mot demokratin. Finansiering från utlandet kan också vara bunden till korruption eller mutor. På så sätt kan man också försöka påverka de politiska projektens transparens och ärlighet. Också en statlig aktör kan ligga bakom en sådan oönskad utländsk finansiering. Finansiering från utlandet kan också vara bunden till olaglig verksamhet, såsom narkotikahandel, människohandel eller vapenhandel. Även om risken bedöms som relativt låg är det nuvarande globala säkerhetsläget sårbart för en ökning av alla typer av antidemokratiska aktiviteter. **De politiska aktörerna på hela fältet, från partinivån till de små lokala nivåerna, bör granska och vara medvetna om att denna risk existerar.**

I denna riskbedömning granskas fenomenet med tanke på penningtvätt och finansiering av terrorism, men justitieministeriet har gjort en mer omfattande utredning om den politiska finansieringen och dess regleringsbehov. De viktigaste resultaten i utredningen är att förbudet mot utländsk finansiering i den gällande lagstiftningen inte är ovillkorligt, och det är dessutom relativt lätt att kringgå förbudet. Därför bör man överväga att skärpa bestämmelserna, men emellertid hålla

i minnet att det kan leda till att bestämmelserna börjar kringgås ännu mer.¹³⁵ En ökning av regleringen tillsammans med tillsynen kan dock också minska risken för finansiering av terrorism, så det är skäl att i framtiden fundera på saken och även beakta synpunkterna i denna riskbedömning i fråga om övervakningen av utländsk icke-önskad politisk finansiering.

Valinsamlingar som inte förutsätter tillstånd till penninginsamling eller godkännande av småskalig insamling:

De stödgrupper som fungerar som stöd för en person som kandiderar i allmänna val samt partiföreningar enligt partilagen befinner sig i ett mer oövervakat läge i förhållande till andra aktörer i fråga om penninginsamlingar, eftersom de kan anordna valinsamlingar utan tillstånd för penninginsamling eller anmälan om småskalig insamling. Tillsynsmyndigheten har inte aktuell information om vem som ordnar insamlingen, vilket innebär en risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Riskenivå för finansiering av terrorism: 1 (liten)

Risken för finansiering av terrorism upplevs vara på nivå 1 (liten). Även om risken i fråga om en enskild kandidat är mycket osannolik kan risken vara högre för politiska föreningar som agerar ideellt på ett sätt som inte är godtagbart. Det är mycket svårt för myndigheterna att ingripa i sådan verksamhet på förhand eller förbjuda att finansiering samlas in om man inte får information om en sådan insamling eller verksamhet på förhand.

Insamling av valfinansiering med svikligt uppsåt för en organisation och kanalisering av stödet till hemlandet eller utlandet för terroristiska ändamål.

Riskenivå för finansiering av terrorism: 1 (liten)

¹³⁵ Ulkomainen poliittinen rahoitus ja sen sääntelytarpeet 2023, s. 3.

Riskenivån för finansiering av terrorism är 1 (liten). Den riskfyllda verksamheten anknyter till en organisation som fungerar helt och hållet så att dess mål är att stöda terrorism i Finland eller utomlands. Även om risken upplevs som liten är den möjlig i situationer där myndigheten inte känner till dylik icke-önskvärd verksamhet som är förklädd till politisk verksamhet, där föreningen dessutom använder inofficiella betalningssätt eller kanaler för överföring av medel.

Brist på transparens och informationsutbyte på det politiska fältet:

Det ekonomiska stödet till den politiska verksamheten kanaliseras så långt från den övre nivån och så decentraliserat, att det slutliga målet för medlen kan vara brottslig verksamhet eller stöd för terrorism. Risken omfattar olika stödgrupper för kandidaterna och enskilda kandidater.

Riskenivå för finansiering av terrorism: 1 (liten)

Riskenivån för finansiering av terrorism är i fråga om denna risk på nivå 1 (liten). Denna risk lyftes fram direkt från det politiska fältet. I denna risk är det bra att notera att ett politiskt parti på högre nivå inte nödvändigtvis har inblick i verksamheten på lokal nivå. Verksamheten på lokal nivå kan dessutom verka helt saklig och det kan hända att verksamheten har fått stöd från den övre nivån under en lång tid, även om man de facto inte har vetat vart stödpengarna går. Därför är det bra om de politiska aktörerna i sina egna riskbedömningar beaktar denna risk och fäster uppmärksamhet vid den, eftersom risken om den konkretiseras förutom ekonomisk skada även kan leda till en stor skada för anseendet.

6.2.2 Föreningar inom social- och hälsoområdet

Utnyttjande av förtroendet för NPO-sektorn i fråga om föreningar inom social- och hälsovården: Terroristiska aktörer kan utnyttja trovärdigheten och den goda viljan som anknyter till denna undersektor. Penninginsamling som vädjar till känslor är mer sannolikt än inom många andra undersektorer och de insamlade medlen kan användas för ett terroristiskt ändamål eller annan bedräglig verksamhet.

Riskenivå för finansiering av terrorism: 1 (liten)

Riskenivån för finansiering av terrorism är 1 (liten). Föreningarna inom social- och hälsoområdet är utsatta för risken för finansiering av terrorism, eftersom de vädjar till människors känslor och ett gott ändamål. Idealistiska människor kan vara mer utsatta för vilseledande, eftersom viljan att hjälpa kan fördunkla det rationella tänkandet. Även om de rörliga biståndsmedlen inom den tredje sektorn i allmänhet inte är stora, kan missbruket av dem ändå få allvarliga konsekvenser. Det får dock inte göras för svårt att hjälpa, utan hjälpan det borde stödas genom att tillhandahålla verktyg som gör att hjälpen riktas rätt och genom att öka medvetenheten om riskerna inom organisationerna.

6.2.3 Föreningar inom kulturbranschen

Mer utpräglad användning av kontanter inom undersektorn: Medel kan samlas in som donationer i stora mängder kontanter eller så kan man vid evenemang ordna basarer med stora volymer. Avkastningen från dessa kan sedan kanaliseras till terroristiska eller på annat sätt bedrägliga ändamål.

Riskenivå för finansiering av terrorism: 1 (liten)

Riskenivå för penningtvätt: 1 (liten)

Sannolikheten för finansiering av terrorism inom undersektorn är i allmänhet mycket liten. Många aktörer använder knappt några kontanter och har övergått till digitala betalningslösningar. Praxisen med kontantkassor har skärpts och de kontanta medlen har minskats. Dessutom är donationerna och kontantförsäljningen ringa, eftersom mobilbetalningar används allmänt. Man bör också beakta att sektorn är heterogen och det kan finnas skillnader mellan olika aktörer, vilket kan höja risknivån i den riskbaserade bedömningen.

Användning av små lokala föreningar för finansiering av terrorism genom att ge falsk information utåt om verksamhetens verkliga

karaktär: Nätverket av aktörer med anknytning till sektorn samt samarbetspartnerna och deras nätverk kan vara så omfattande att man inte får en sanningsenlig bild av den verkliga verksamheten.

Riskenivå för finansiering av terrorism: 1 (liten)

I denna risk har man strävat efter att beskriva en organisation eller aktör som utåt ger en anspråkslös och oansenlig bild av sin egen verksamhet så att aktören medvetet strävar efter att hemlighålla de verkliga förmånstagarna eller verksamheten genom att ge falska uppgifter. Risknivån för terrorism har i detta sammanhang bedömts vara liten, men för vissa aktörer kan risken vara högre. **På grund av sektorns heterogenitet är det också ytterst svårt att bedöma risken helt tillförlitligt: De olika funktionerna inom sektorn är så omfattande att all verksamhet inte kan beskrivas helt entydigt, vilket försvårar riskbedömningen.** Utmaningen är att hitta en balans mellan effektiv tillsyn och individens rättigheter samt det lagliga skyddet av föreningsverksamheten. Sammanfattningsvis kan man konstatera att små föreningar kan fungera som finansieringskanaler för terrorism, och det är viktigt att både nationella och internationella aktörer arbetar tillsammans för att bekämpa detta hot även inom själva sektorn.

6.2.4 Fritidsföreningar

Ökad användning av annan förmögenhet än pengar: I hobbyer som omfattar bilar, båtar, luftfart och motorfordon kan egendomsposter med betydande värde i annan form av förmögenhet än pengar röra sig. Risken för att dessa används i strid med sanktionerna ska beaktas och god praxis i anslutning till sanktionerna – inklusive know-your-client KYC – ska stå i centrum för verksamheten. Detta utgör också en risk för penningtvätt och finansiering av terrorism på annat sätt än med traditionella pengar.

Riskenivå för finansiering av terrorism: 1 (liten)

Riskenivå för penningtvätt: 1 (liten)

Riskenivån för både finansiering av terrorism och penningtvätt anses vara på nivå 1 (liten). Inom denna undersektor kan man säga att själva verksamheten står i fokus och att den traditionella föreningsverksamheten ligger mer i bakgrunden. Bakgrundsföreningen gör det snarare möjligt att utöva till exempel båtliv eller bilhobbyn på orten.

Även om riskenivåerna anses vara låga är det skäl att komma ihåg att penningtvätt även kan genomföras med andra tillgångar än traditionella kontanter eller kontoöverföringar, all slags egendom duger. **Även annan egendom kan förvärvas med smutsiga pengar och verkningsgraden är inte nödvändigtvis särskilt bra vid ett sådant byte.** Terrorism kan också stödjas med olika varu- och egendomsförsändelser som möjliggör till exempel logistik i anslutning till terrordåd. Det är också skäl att fästa särskild uppmärksamhet vid hanteringen av sanktionsrisken i situationer där egendom till exempel säljs till utländska aktörer eller där sådan egendom skaffas från utlandet. Riskerna är små, men det är ändå skäl att beakta dem på någon nivå i verksamheten, i synnerhet om egendom förvärvas eller säljs från Finland till utlandet.

6.2.5 Idrotts- och motionsföreningar

Tävlings- och matchmanipulation för att möjliggöra penningtvätt och finansiering av terrorism: En viss typ av tävlingsverksamhet som är bunden till vadslagning kan utsätta organisationen för risk för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Riskenivå för finansiering av terrorism: 1 (liten)

Riskenivå för penningtvätt: 1 (liten)

Med matchmanipulation avses avsiktlig manipulering av resultat eller evenemang vid idrottstävlingar, ofta i vadslagningssyfte. Manipulationen kan ta sig uttryck på många sätt, till exempel så att spelarna, domaren eller tränaren kan delta direkt i manipuleringen av matchresultatet, till exempel genom att avsiktligt göra misstag eller spela under sin normala prestationsnivå. Lagen eller de enskilda idrottarna kan också komma överens om spelets slutresultat på förhand, vilket snedvrider tävlingens karaktär då manipulatorerna satsar stort på det manipulerade resultatet i syfte att göra stora vinster på vadslagningsmarknaden.

Risken för finansiering av terrorism ansågs vara på nivå 1 (liten). Sambandet mellan matchmanipulation och finansiering av terrorism är inte allmänt eller särskilt sannolikt i Finland, men i princip är det möjligt att terroristgrupper kan utnyttja vilka pengar som helst som skaffats olagligt, inklusive pengar som erhållits genom matchmanipulation. För att hantera denna risk är det viktigt att de aktörer som bedriver idrottsvadslagning och föreningsverksamhet samarbetar med de myndigheter som övervakar finansiering av terrorism¹³⁶. Vadslagningsbolag och idrottsorganisationer måste vara vaksamma för att upptäcka eventuella manipulationsförsök och rapportera om tvivelaktigt agerande. Dessutom spelar internationellt samarbete och informationsutbyte en nyckelroll i bekämpningen av både matchmanipulation och finansiering av terrorism. Iakttagande av lagar och föreskrifter samt

¹³⁶ I Finland är FCEI, Finlands centrum för etik inom idrotten (rf), den organisation som ansvarar för att främja och övervaka de etiska frågorna inom idrotten. Till FCEI:s uppgifter hör också att förhindra tävlings- och matchmanipulation. Se Kilpailumanipulaatio estäminen: <https://suek.fi/kilpailumanipulaatio/kilpailumanipulaatio/>, hänvisning 25.6.2024.

effektiva uppföljnings- och anmälningssystem är centrala element i hanteringen av dessa risker. Även om det inte finns något direkt samband mellan matchmanipulation och finansiering av terrorism är det viktigt att vara medveten om att det finns en eventuell risk och förbereda sig på det på ett behörigt sätt.

Risken för penningtvätt anses vara på nivå 1 (liten). **Matchmanipulation och penningtvätt är allvarliga problem på global nivå inom idrott och vadslagning, även om risken i Finland anses vara liten.** Dessa åtgärder kan skada idrottens ärlighet och integritet och leda till mer omfattande brottsliga handlingar, i sista hand exempelvis finansiering av terrorism. Sportvadslagningens internationella karaktär och online-verksamheten gör dem till en utmanande miljö för övervakningen av penningtvätt. Många länder kräver licenser och regelbunden auditering av vadslagningsplattformarna, men nivåerna på lagstiftningen och övervakningen varierar mycket. Även om sannolikheten för penningtvätt via matchmanipulation i fråga om idrottsföreningar är mycket osannolik i Finland, bör man i allmänhet fästa uppmärksamhet vid bekämpningen av matchmanipulation. Det är viktigt att idrottare, tränare och domare utbildas om riskerna med och följderna av matchmanipulation, och även aktörer som deltar i föreningsverksamheten bör vara medvetna om dessa risker. Om risken realiserar kan det leda till en mycket stor skada för föreningens anseende. Matchmanipulation har förekommit också i Finland och en sådan helhet avslöjades 2011.¹³⁷

Idrottsmanipulation och tillhörande penningtvätt är komplicerade problem som kräver ständig uppmärksamhet och innovativa lösningar. Effektiva åtgärder kräver ett brett samarbete och engagemang från alla parter i ekosystemet för idrott och vadslagning. I Finland är dock största delen av föreningarna inom idrott och motion små, lokala föreningar i vars tävlingsverksamhet det inte ens finns möjlighet till vadslagning. Risken ses lätt i första hand i de stora föreningarna som driver professionell tävlingsverksamhet och som till största delen också fungerar i aktieföretagsform och därmed faller utanför denna riskbedömning, men en större risk kan ändå anses gälla underserierna¹³⁸ inom den finländska fotbollen och de föreningar som verkar där.

137 Manipuleringen av matchresultaten och -evenemangen i Veikkausliiga och Ykkönen 2008–2011 kallas allmänt för vadslagnings-skandalen inom finländsk fotboll. Huvudaktören och organisatören i Finland var en vadslagare från Singapore, och i bakgrunden verkade en mycket professionell organisation i Asien, som i flera års tid hade manipulerat hundratals matcher runt om i världen.

138 Se Helsingin Sanomat: Ottelumanipulaatio pesiytyi suomalaisen jalkapallon alasarjoihin – ”Puhutaan sadoistatuhansista per ottelu”. Tillgänglig: <https://www.hs.fi/urheilu/art-2000010634269.html>, hänvisning 19.8.2024.

Ökad användning av annan förmögenhet än pengar: I hobbyer som omfattar bilar, båtar, luftfart och motorfordon kan egendomsposter med betydande värde i annan form av förmögenhet än pengar röra sig. Risken för att dessa används i strid med sanktionerna ska beaktas och god praxis i anslutning till sanktionerna – inklusive know-your-client KYC – ska stå i centrum för verksamheten. Detta utgör också en risk för penningtvätt och finansiering av terrorism på annat sätt än med traditionella pengar.

Riskenivå för finansiering av terrorism: 1 (liten)

Riskenivå för penningtvätt: 1 (liten)

Riskenivån för både finansiering av terrorism och penningtvätt anses vara på nivå 1 (liten). Inom denna undersektor är den riskfyllda verksamheten mycket lik fritidsföreningarnas. Även om riskenivåerna anses vara låga är det skäl att komma ihåg att penningtvätt även inom denna undersektor kan genomföras med andra tillgångar än traditionella kontanter eller kontoöverföringar, all slags egendom duger. **Tävlingsverksamheten kan omfatta olika typer av motoriserad eller annars dyr utrustning, vars upphandlings- och återförsäljningsprocesser det är skäl att uppmärksamma och även beakta praxis i anslutning till sanktioner så att man i verksamheten inte gör sig skyldig till brott mot sanktionsbestämmelserna.**

Ofta har föreningar med anknytning till idrott antingen frivilliga eller avlönade idrottsinstruktörer samt tränare som kan vara mycket unga. Det är bra att i lämplig utsträckning informera dem och offentligt föra fram riskerna i anslutning till verksamheten vid sidan av den övriga interna utbildningen. Dessutom kan dessa personer bytas ut ofta, varvid det hela tiden krävs aktiva åtgärder för att öka riskmedvetenheten. I Finland är dock risken för terrorism och penningtvätt i sådan verksamhet mycket liten, så lämpliga mitigeringsmetoder ska ställas i relation till verksamhetens karaktär och omfattning på ett riskbaserat sätt.

6.2.6 Föreningar med anknytning till religion och världsåskådning

Anonyma donationer: Aktörerna inom denna undersektor tar emot många anonyma donationer och de internationella kontakterna framhävs och skapar en risk för finansiering av terrorism.

Riskenivå för finansiering av terrorism: 2 (moderat)

Risken för finansiering av terrorism anses i fråga om denna risk vara på nivå 2 (moderat). Religionsrelaterade föreningar, såsom olika religiösa organisationer och välgörenhetsorganisationer, kan ibland utsättas för risker för finansiering av terrorism. Även om största delen av dessa föreningar verkar lagligt och etiskt i Finland finns det risker som gör att sådana organisationer kan användas för finansiering av terrorism. Religiösa föreningar kan också verka internationellt och deras finansieringskällor kan vara komplicerade och svåra att följa, vilket gör det svårare för myndigheterna att kontrollera ursprunget och användningen av medlen. Terroristorganisationer kan också grunda eller infiltrera religiösa välgörenhetsorganisationer för att samla in medel för att finansiera sin verksamhet. Sådana organisationer kan hävda att de samlar in medel för välgörenhet, men i verkligheten styrs pengarna till olagliga ändamål. I vissa fall kan religiösa föreningar sprida extrema ideologier som kan uppmuntra medlemmarna eller understödjarna att finansiera terroristverksamhet.

Centralen för utredning av penningtvätt har också observerat tecken på systematisk insamling av finansiering av terroristiska aktörer i Finland¹³⁹. Typiska drag för utredningshelheterna var också att olika icke-vinstdrivande aktörer, såsom föreningar och stiftelser, ansluter sig till insamlingen av sådana medel och till insamlarnas verksamhet. Det bör dock observeras att denna undersektor är mycket heterogen och risken ska alltid bedömas från fall till fall. I denna risk betonas också kulturella särdrag som kan skilja sig mycket från varandra och för att identifiera och beakta dessa särdrag krävs mycket yrkeskompetens även av dem som utarbetar riskbedömningen. Ingen religiös inriktning ska dock kategoriskt lyftas fram

139 Centralen för utredning av penningtvätt 2023, s. 19.

som mer riskfylld än någon annan, utan varje aktör ska bedömas från fall till fall och verksamheten ska bedömas som en helhet på grundval av de tillgängliga uppgifterna. Alla faktorer tillsammans indikerar aktörens riskprofil.

I Finland finns det inget föreskrivet tvång i donationsverksamheten att den som samlar in eller tar emot donationer ska identifiera givaren, utan givaren kan om hen så önskar förbli helt anonym. I fråga om stora donationer framförde organisationerna dock ofta i sina svar att de strävar efter att identifiera givaren ens på någon nivå eller att de inte godkänner stora medel från en helt okänd källa. Internationella aktörer strävar dessutom aktivt efter att hantera riskerna via långvariga partnernetverk.

Brist på rapportering om användningsändamål för donerade

medel: Vissa aktörer inom sektorn har ingen praxis som styr rapporteringen om donationsmedlens användningsändamål till donatorerna, vilket innebär en risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. Det är ofta inte möjligt att verifiera objekten för slutanvändningen av medlen.

Riskenivå för finansiering av terrorism: 2 (moderat)

I fråga om denna risk anses riskenivån vara på nivå 2 (moderat). Risken för finansiering av terrorism har ökat i situationer där användningsändamålen för donerade medel inte rapporteras tydligt. Sådana omständigheter skapar möjligheter för missbruk av penningmedel, inklusive finansiering av terrorverksamhet.

När organisationerna inte rapporterar vad donationsmedlen används till är det också svårt för donatorerna att försäkra sig om att medlen verkligen går till den angivna välgörenheten eller humanitära hjälpen. Denna brist kan också locka exploatörer som vill styra medel till olagliga ändamål. Utan lämplig övervakning och granskning är det möjligt att donerade medel kan användas för att finansiera olaglig verksamhet, såsom terrorism. Övervakning är en central faktor för att förhindra dylikt missbruk. Om användningen av medlen inte dokumenteras eller rapporteras kan det göra det lättare att dölja missbruk och i sista hand kan medlen hamna hos terroristorganisationerna eller deras understödjare.

I många länder finns det lagstiftning som kräver transparens i användningen av finansieringskällor och medel, särskilt när det gäller donationer. I Finland ska man i enlighet med 3 kap. 12 § 2 mom. 5 punkten i lagen om penninginsamlingar i årsanmälan redogöra för användningen av de insamlade medlen. Övervakningen sker dock i efterhand och utredningen grundar sig i stor utsträckning på tillståndshavarens information om användningsändamålen för medlen, varvid man kan ingripa i eventuellt missbruk först efter en anmärkningsvärt lång tid. För att förhindra finansiering av terrorism är det viktigt att alla donationer och finansieringskällor är öppna och transparenta, så att aktören själv lätt kan reducera misstankarna som riktas mot den egna verksamheten.

Användning av kontanter och inofficiella betalningskanaler och -sätt: Vissa aktörer inom denna undersektor använder inte officiella banktjänster, utan använder i betydande utsträckning kontanter samt inofficiella betalningskanaler och -sätt för att förmedla medel vidare och till utländska aktörer. Användningen av hawala-aktörer framhävs här som en risk, antingen omedvetet eller medvetet.

Riskenivå för finansiering av terrorism: 3 (betydande)

Riskenivå för penningtvätt: 2 (moderat)

Riskenivån för finansiering av terrorism är 3 (betydande). Myndigheterna bedömde denna risk som betydligt högre än representanterna för sektorn som svarade på enkäten. Även kommissionen har i den övernationella riskbedömningen 2022 bedömt NPO-sektorns riskenivå i situationer där NPO samlar in eller förmedlar medel. När det gäller hotet om finansiering av terrorism (på skalan 1–4) var sektorn på nivå 3¹⁴⁰, dvs. betydande, vilket är samma som i den övernationella riskbedömningen 2019. Det bör dock observeras att biståndsorganisationer och aktörer som omfattas av olika certifikat- och/eller andra tillförlitlighetsförfaranden på EU-nivå inte inkluderas i denna risk. Till de ovan nämnda hör bl.a. ECHO-certifierad humanitär verksamhet, organisationer som står under EU:s, internationella organisationers eller utrikesministeriets tillsyn. Dessa aktörers risker för penningtvätt och finansiering av terrorism har bedömts separat som en egen undersektor i punkt 6.2.7.

140 EU SNRA 2022 - Commission Staff Working Document, s. 242.

I denna risk beaktas särskilt den ökade användningen av kontanter hos vissa aktörer inom denna undersektor, samt användningen av inofficiella betalningskanaler och -sätt. Inom denna sektor har man i myndighetsverksamheten identifierat ideella, föreningsbaserade aktörer som erbjuder inofficiella betalningskanaler och sätt att förmedla medel i sin egen verksamhet på ett sätt som kan klassificeras som tillhandahållande av betaltjänster¹⁴¹ eller hawala-verksamhet, vilket kräver verksamhetstillstånd av Finansinspektionen. Hawala-verksamheten uppfyller kriterierna för tillhandahållande av betaltjänster och därför förutsätter verksamheten i princip tillstånd att tillhandahålla betaltjänster i Finland. Dessa aktörer är registrerade betaltjänstleverantörer enligt 7 § i lagen om betalningsinstitut och bedriver därmed också affärsverksamhet.

Till denna helhet hör de "mörka" hawala-aktörerna, dvs. **de oregistrerade hawala-aktörerna**, vars antal och omfattning är okända. Detta försvårar också riskbedömningen och ökar i sig risken för verksamheten, eftersom myndigheten inte har någon insikt i eller kontroll över sådan verksamhet. Dessa oregistrerade hawala kan också fungera som ideella föreningar, varvid verksamheten lätt kan förväxlas med föreningsverksamhet, affärsverksamhet och förmedling av medel, något som tillsammans och var för sig ökar riskerna för finansiering av terrorism och riskerna för annan bedräglig verksamhet överlag. Oregistrerade hawala-aktörer anses skapa en skuggeekonomi, som omfattar bland annat skattebedrägerier och bokföringsbrott.

När det gäller kontanter utgörs risken särskilt av den svåra spårbarheten, vilket gör kontanterna attraktiva även ur brottslingarnas synvinkel, eftersom kontanta medel kan transporteras obemärkt mellan olika länder. Genom att transportera kontanter kan en enskild person utsättas för en stor personlig risk till exempel när medlemmar i en eventuell terroristgrupp attackerar i hopp om kontanter. Man kan också uppskatta att det är mer sannolikt att kontanta medel hamnar i fel händer jämfört med elektroniska penningöverföringsmetoder. Pengar som transporteras kontant till ett krisland kan i regel inte heller delas vidare på plats med hjälp av elektroniska penningöverföringsmetoder. I värsta fall mångdubblas alltså riskerna.

Även om hawala inte direkt omfattas av denna riskbedömning är det skäl att beakta dem i de omständigheter som påverkar NPO-aktörens risk, om aktivitet som verkar vara förmedling av betalningar upptäcks i den riskbaserade tillsynen. **Även om vissa terroristorganisationer strävar efter att utnyttja**

141 Betaltjänstleverantörerna och hawala har beaktats och bedömts i avsnitt 2.5.1 i den partiella uppdateringen av bedömningen av penningtvätt och finansiering av terrorism 2023.

välgörenhetsorganisationer i sin verksamhet, är det mycket få NPO-aktörer som verkligen är bundna till penningtvätt eller finansiering av terrorism inom denna undersektor i Finland, eftersom sektorn är mycket omfattande och mångformig. Därför är ett riskbaserat tillvägagångssätt nödvändigt när den rapporteringsskyldiga gör en riskbedömning av en aktör inom denna undersektor. Även i enkätsvaren framfördes att organisationerna strävar efter att undvika att använda kontanter och utnyttja endast officiella betalningskanaler i sin verksamhet.

Riskenivån för penningtvätt är 2 (moderat). Även kommissionen har i den övernationella riskbedömningen 2022 bedömt NPO-sektorns riskenivå i situationer där NPO samlar in eller förmedlar medel. I fråga om penningtvätt (på skalan 1–4) var sektorn på nivå 2¹⁴², dvs. moderat, vilket är samma som i den övernationella riskbedömningen 2019. Här är det också skäl att beakta sektorns storlek och mångformighet. Risken för penningtvätt är redan tidigare nära förknippad med risken för finansiering av terrorism i situationer där en NPO fungerar på ett sätt där den kan klassificeras som en betaltjänstleverantör. Smutsiga pengar kan via en ideell förening förmedlas vidare till utlandet så att det blir omöjligt för myndigheterna att följa upp medlen. Även Finansinspektionen har i sin specifika riskbedömning från 2022 bedömt att penningförmedlarna omfattas av en mycket betydande risk för penningtvätt.¹⁴³ Även om risken för penningtvätt anses vara moderat, ska den riskfyllda verksamheten dock alltid påvisas från fall till fall i den riskbaserade bedömningen när en kundrelation inleds eller då den fortsätter till en NPO-aktör.

142 EU SNRA 2022 - Commission Staff Working Document, s. 242.

143 Finansinspektionen 2020, s. 8.

6.2.7 Föreningar som är verksamma på heltid inom sektorn för humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete

Risk i anslutning till den geopolitiska kontexten: Verksamhet i konflikt- och krisområden ökar riskerna. Det finns utmaningar för icke-statliga organisationer som verkar i instabila områden att se till att medel inte går till terroristgrupper. De icke-statliga organisationer som verkar i instabila områden distribuerar biståndet och de producerade tjänster till stödmottagarna. Alla grupper som verkar i området uppträder inte öppet och samtidigt kan det vara nödvändigt att ha kontakt med olika aktörer för att få fram hjälpen där behovet är störst. I verksamhetsområdena finns det ofta inte fungerande banktjänster, vilket ökar riskerna i anslutning till användningen av kontanter, särskilt i fråga om finansiering av terrorism.

Etablerade humanitära aktörer och aktörer inom utvecklingssamarbetet

Riskenivå för finansiering av terrorism: 1 (liten)

När det gäller etablerade humanitära aktörer och aktörer inom utvecklingssamarbetet är riskenivån i anslutning till den geopolitiska kontexten 1 (liten). I den övernationella riskbedömningen 2022 har kommissionen bland annat bedömt att riskenivån i fråga om finansiering av terrorism för icke-statliga organisationer som får institutionell finansiering¹⁴⁴ av EU eller av en EU-medlemsstat som ansvarar för förvaltningen av EU-medel är 1 (liten)¹⁴⁵. Till dessa etablerade aktörer hör organisationer av stor storlek som har ett långvarigt partnerskap med EU:s olika instanser och utrikesministeriet. Till dessa ovan nämnda organisationer hör i synnerhet bl.a. ECHO-certifierad humanitär verksamhet¹⁴⁶, organisationer som står under EU:s, internationella organisationers eller utrikesministeriets tillsyn.

144 Termen institutionell finansiering används i den övernationella riskbedömningen för att beskriva aktörer som har EU-certifikat för sin verksamhet och/eller hör till något understödsprogram där aktören måste uppfylla särskilda behörighetskrav.

145 EU SNRA 2022 - Commission Staff Working Document, s. 245.

146 De ECHO-certifierade finländska organisationerna (se humanitarian non-governmental organisations) finns på webbplatsen: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/partnerships/humanitarian-partners_en, hänvisning 7.8.2024.

Riskerna skiljer sig avsevärt i fråga om kvalitet och risknivå beroende på om det är fråga om en etablerad aktör eller en annan aktör. Hos de etablerade aktörerna är riskerna lägre, eftersom de har riskhanteringssystem samt bokförings- och revisionsmetoder enligt Finlands bokföringslag och internationella standarder, samt metoder för att verifiera att hjälpen når fram. Hos etablerade aktörer riktas utöver den interna kontrollen även systematisk extern kontroll till verksamheten. De som verkar med statsunderstöd ska till exempel vid granskningen av de lokala kostnaderna använda sig av en auktoriserad revisor som känner till lagstiftningen i samarbetslandet. Hos de etablerade humanitära aktörerna leder bland annat granskningsmekanismerna för att få fram biståndet samt stickprovsgranskningarna och revisionerna samt bokföringssystem som följer internationella standarder till att risken minskar. Även andra etablerade aktörer har motsvarande praxis. Tack vare sin långsiktiga erfarenhet identifierar aktörerna bristerna i kapaciteten, stödtjänsterna eller den omgivande infrastrukturen som är en utmaning och som beror på den lokala kontexten, och därmed kan de också planera förebyggande åtgärder och åtgärder för uppföljning i anslutning till dem. Enligt dessa ovan nämnda grunder är det motiverat att anpassa den nationella bedömningen till den övernationella riskbedömningen utifrån de etablerade aktörernas helhetsbedömning.

Övriga humanitära aktörer och aktörer inom utvecklingssamarbetet

Risknivå för finansiering av terrorism: 2 (moderat)

För andra än etablerade humanitära aktörer och aktörer inom utvecklingssamarbetet är risknivån för finansiering av terrorism med anknytning till den geopolitiska kontexten 2 (moderat). Denna risk omfattar till exempel sådana aktörer som har verkat mycket kort tid, är små till storleken eller fungerar utan certifikat på EU-nivå antingen så att de inte uppfyller behörighetsvillkoren eller så att de aldrig har ansökt om certifikat. Till denna kategori hör också sådana aktörer som inte omfattas av utrikesministeriets tillsyn. Här är det dock skäl att också beakta sektorns heterogenitet, eftersom verksamheten kan vara välorganiserad och riskbeaktande biståndsverksamhet, även om aktören saknar vissa certifikat eller organisationen inte tar emot statsunderstöd. I sådana fall kan riskerna jämföras med etablerade aktörer i fråga om hot och sårbarheter. Därför är en riskbaserad riskbedömning som grundar sig på enskilda fall en förutsättning för att faktisk riskfylld verksamhet ska kunna identifieras.

Risk i anslutning till internationell verksamhet: Internationella biståndsorganisationer måste agera inom olika rättsliga ramar, vilket gör det komplicerat att följa bestämmelserna om penningtvätt, förhindrande av terrorism och sanktioner.

Etablerade humanitära aktörer och aktörer inom utvecklingsarbetet

Riskenivå för finansiering av terrorism: 1 (liten)

När det gäller etablerade humanitära aktörer är risken i anslutning till internationell verksamhet 1 (liten). Den internationella lagstiftningen och FN- och EU-sanktionerna binder de finländska NPO-aktörerna, oavsett om de är verksamma i Finland eller utomlands. Den humanitära verksamheten sker i regel utomlands och ofta i en miljö med hög risk. I synnerhet de etablerade humanitära aktörerna har redan etablerade verksamhetssätt för att agera i dessa miljöer, vilket för sin del minskar risken. Även andra etablerade aktörer har processer för att utreda samarbetspartners och nyttotagares bakgrund. De etablerade aktörerna har systematiska mekanismer samt förpliktelser gentemot dem som beviljat understöden i fråga om uppföljningen, vilket eventuellt har en förebyggande effekt även i fråga om missbruk av understöden. Risknivån för finansiering av terrorism är densamma som för etablerade aktörer i den övernationella riskbedömningen.

Övriga humanitära aktörer och aktörer inom utvecklingsarbetet

Riskenivå för finansiering av terrorism: 2 (moderat)

För andra än etablerade humanitära aktörer är risken för finansiering av terrorism i anslutning till internationell verksamhet 2 (moderat). Den internationella verksamheten förutsätter att organisationen har utredningsskyldighet bl.a. i fråga om FN- och EU-sanktioner, samt förmåga att i verksamheten tillägna sig praxis och de förpliktelser som kommer av lagstiftningen och som förutsätter långtgående förtrogenhet och därmed ett behov av resurser. Därför kan det vara svårt för små organisationer att beakta alla nödvändiga förpliktelser som styr verksamheten. Allmänt taget kan man konstatera att internationell verksamhet ökar administrationen och behovet av kontroll. Om det finns brister i dessa ökar det risken för finansiering av terrorism.

Brådskande humanitärt bistånd: Kring det humanitära biståndet uppstår ofta en brådskande situation som skapar ett tryck på att minska riskhanteringsmetoderna på bekostnad av att det brådskande biståndet kommer fram.

Etablerade humanitära aktörer och aktörer inom utvecklingssamarbetet

Riskenivå för finansiering av terrorism: 1 (liten)

I fråga om etablerade humanitära aktörer är riskenivån 1 (liten). För etablerade humanitära organisationer ökar brådskan inte på samma sätt riskerna, eftersom dessa aktörer använder interna och externa revisionsmekanismer som följer internationella standarder. Även andra etablerade aktörer har motsvarande praxis. I det humanitära biståndet är nyttan för den enskilda biståndsmottagaren också mycket begränsat. Humanitärt bistånd ska också i enlighet med förpliktelse i den internationella humanitära rätten och de humanitära principerna ges utan diskriminering till dem som behöver det. Riskenivån för finansiering av terrorism är densamma som för etablerade aktörer i den övernationella riskbedömningen.

Övriga humanitära aktörer och aktörer inom utvecklingssamarbetet

Riskenivå för finansiering av terrorism: 3 (betydande)

För andra än etablerade humanitära aktörer är risken för finansiering av terrorism i anslutning till brådskande humanitärt bistånd 3 (betydande). I denna risk skiljde sig svaren från myndigheterna och aktörerna inom sektorn avsevärt från varandra så att aktörerna inom sektorn bedömde verksamheten som betydligt mer riskfri än myndigheterna. När man reagerar på en akut kris uppstår många nya biståndsaktörer, vars behov och vilja att hjälpa kan gå före riskhanteringsmetoderna. En del av dessa aktörer kan också lita på bedrägliga samarbetspartner och medlen kan hamna någon annanstans än vad som ursprungligen var avsett. Dessutom kan bristen på tillförlitliga kontakter till exempel vid överföring av medel leda till att man kan bli tvungen att förlita sig på mer inofficiella kanaler som förmedlar medel, varvid risken för missbruk ökar ytterligare. Det är dock skäl att beakta och betona att även om risken anses vara betydande för andra än etablerade aktörer, finns det också många små och nya biståndsaktörer inom sektorn vars riskhanteringsprocesser är i skick och vars verksamhet därmed inte ska klandras. Det ovan nämnda framhäver betydelsen av en riskbaserad bedömning separat för varje aktör.

Utnyttjande av en humanitär kris för finansiering av terrorism:

Aktörer som verkar i terroristiskt syfte utnyttjar människors vilja att hjälpa som uppstår kring en humanitär kris och samlar under denna förevändning in donationer till en annan verksamhet än vad som angetts. Vid kriser och katastrofer leder den ökade viljan att hjälpa till betydligt större volymer av donerade medel. Detta skapar lockelser där det vid sidan av de lagliga aktörerna dyker upp helt olagliga insamlare som utnyttjar viljan att hjälpa. Detta kan synas som olagliga penninginsamlingar, men å andra sidan också som missbruk i slutanvändningen av de lagliga insamlade medlen. En ohederlig aktör kan också utge sig för att vara en hjälpbehövande.

Etablerade humanitära aktörer och aktörer inom utvecklingsarbetet**Riskenivå för finansiering av terrorism: 1 (liten)**

I fråga om etablerade humanitära aktörer är riskenivån 1 (liten). Denna risk gäller inte etablerade humanitära aktörer, eftersom de etablerade aktörerna har likartade processer på samma nivå oberoende av krisen. Ofta har etablerade aktörer mycket förhandsinformation om mållandet och dess särskilda förhållanden redan på förhand. De etablerade humanitära aktörerna har också standarder för val av biståndsmottagare, inspektioner av utdelningar och responsmekanismer. Humanitärt bistånd ska också i enlighet med förpliktelse i den internationella humanitära rätten och de humanitära principerna ges utan diskriminering till dem som behöver det. Risken för finansiering av terrorism är densamma som för etablerade aktörer i den övernationella riskbedömningen.

Övriga humanitära aktörer och aktörer inom utvecklingsarbetet**Riskenivå för finansiering av terrorism: 2 (moderat)**

I fråga om andra än etablerade aktörer är risken för att den humanitära krisen utnyttjas för finansiering av terrorism på nivå 2 (moderat). I samarbetet mellan myndigheterna har man särskilt i fråga om penninginsamlingar och småskaliga insamlingar uttryckt oro över att en akut humanitär kris ökar människors vilja att hjälpa och därigenom lockar oärliga aktörer, vars motiv för insamling av medel kan vara bedrägliga och där medlen i värsta fall kan gå till finansiering av terrorism. I detta sammanhang betonas också brådskan, som skapar ett tryck på att pruta på riskhanteringen på bekostnad av att hjälpen ska komma fram. En bedräglig aktör kan till

och med utöva påtryckningar och vädja till känslorna gentemot biståndsorganisationen för att medlen ska kunna styras till det önskade objektet. Identifiering av risker genom egna sårbarheter är i nyckelposition för en sådan NPO-aktör som ännu inte har etablerade processer och samarbetspartner. Detta framhäver också vikten av en egen riskbedömning i denna verksamhetsmiljö.

Infiltration i en biståndsorganisation i terroristiskt syfte: En terroristaktör kan infiltrera en biståndsorganisation särskilt utomlands och styra biståndsmedel till andra objekt än de avsedda.

Etablerade humanitära aktörer och aktörer inom utvecklingsamarbetet

Riskenivå för finansiering av terrorism: 1 (liten)

I fråga om etablerade humanitära aktörer är riskenivån 1 (liten). De etablerade humanitära aktörerna har standardiserade bokförings- och revisionssystem som minskar risken för överföring av medel för andra än de avsedda ändamålen. Även andra etablerade aktörer har motsvarande praxis. Som en del av riskhanteringen har organisationerna dessutom praxis för rekryteringar även i krissituationer. Även om infiltration i samband med terrorism är osannolikt på grund av strikta processer och en djupgående kännedom om det lokala samarbetet, finns det ändå en risk och om den förverkligas kan följderna vara allvarliga med tanke på ekonomin, anseendet och säkerheten. Därför ska särskild uppmärksamhet fästas vid riskhanteringen kring denna risk även i fråga om etablerade aktörer. Risken för finansiering av terrorism är densamma som för etablerade aktörer i den övernationella riskbedömningen.

Övriga humanitära aktörer och aktörer inom utvecklingsamarbetet

Riskenivå för finansiering av terrorism: 2 (moderat)

För andra än etablerade humanitära aktörer är risken för finansiering av terrorism 2 (moderat). I denna risk kan organisationens anställda som utför biståndsarbete i mållandet ha en direkt eller indirekt koppling till terroristiska aktörer. Även i fråga om denna risk leder satsningar på riskhanteringsmetoder till att sannolikheten för att understödsmedel går till terroristiska ändamål minskar. Arbetstagarnas personliga situationer och omständigheter kan också förändras med tiden, vilket även kan leda till radikaliseringsprocesser med tiden. Därför är det också viktigt att upprätthålla lägesbilden av verksamhetsmiljön och den utgör en väsentlig del av organisationens riskhanteringsprocess.

Aktörer i instabila områden som har brister i riskhanteringsprocesserna eller kopplingar till terroristgrupper: Biståndsorganisationerna tvingas inom sina verksamhetsområden förlita sig på aktörer som har brister i sina egna riskhanteringsprocesser eller direkta kopplingar till terroristgrupper. I fråga om humanitärt bistånd ska dock även de humanitära undantag som ingår i sanktionsregimerna beaktas.

Etablerade humanitära aktörer och aktörer inom utvecklingssamarbetet

Riskenivå för finansiering av terrorism: 1 (liten)

I fråga om etablerade humanitära aktörer är riskenivån 1 (liten). Biståndsorganisationerna kan dock i verksamhetsområdena bli tvungna att förlita sig på aktörerna i fråga, eftersom det inte finns något annat sätt att få fram hjälpen, men då handlar det om en kontrollerad risk. De etablerade humanitära aktörernas finansieringsavtal förutsätter att de har granskningsmekanismer för olika samarbetspartner i förhållande till sanktionslistorna, vilket minskar riskenivån. De etablerade humanitära organisationerna förutsätter i sina avtal med olika aktörer riskhantering även i förhållande till terrorism. När det gäller verkställande partnerorganisationer bedöms organisationernas riskhantering och stöd riktas också till organisationernas riskhanteringskapacitet. Revisionskraven gäller även dem. Även andra etablerade aktörer har motsvarande praxis. När det gäller humanitärt bistånd ska man också beakta de humanitära undantag som ingår i sanktionsregimen. Syftet med undantagen är att göra det möjligt för det humanitära biståndet att komma fram till de hjälpbehövande i rätt tid. Undantagen omfattar ofta också organisationernas verkställande partner. Riskenivån för finansiering av terrorism är densamma som för etablerade aktörer i den övernationella riskbedömningen.

Övriga humanitära aktörer och aktörer inom utvecklingssamarbetet

Riskenivå för finansiering av terrorism: 2 (moderat)

För andra än etablerade humanitära aktörer är riskenivån för finansiering av terrorism i fråga om denna risk 2 (moderat). Som en riskhöjande faktor ses brister i riskhanteringsprocesserna så att samarbetspartnerna inte kan identifieras med tillräcklig noggrannhet. Detta är också förknippat med brister i sanktionslistorna, eftersom det för närvarande inte finns någon centraliserad tjänst som upprätthålls av myndigheterna och där aktören tillförlitligt kan kontrollera misstankar om sanktioner. Detta problem har skapat behovsgrundade kommersiella tjänster där man kan

kontrollera frågor i anslutning till sanktioner, men små aktörer har sällan resurser att använda dessa. Detta är för sin del en riskhöjande faktor. Detta är ännu mer relevant för aktörer som bedriver utvecklingsarbete, eftersom de bland annat inte omfattas av humanitära undantag från sanktionerna.

6.2.8 Föreningar med anknytning till försvar och internationella relationer

Icke-önskad utländsk finansiering: Mottagande av donationer från aktörer där motiven för att ge en donation eller medlens ursprung inte identifieras. Detta kan leda till misstro mot regeringar och demokratin, samt uppmuntra till diskriminering, hat, polarisering, differentiering och alla former av extremism.

Riskenivå för finansiering av terrorism: 1 (liten)

Riskenivån för finansiering av terrorism anses vara på nivå 1 (liten). I fråga om denna undersektor identifierades den utländska finansieringen som en risk i ett fall där föreningen upprätthåller till exempel lager- och hallutrymmen eller skjutbanelområden på en försvarsmässig strategisk plats så att en främmande stat kan vara intresserad av detta. Det kan vara frestande att använda sådan icke-önskad finansiering för att trygga verksamhetens kontinuitet, men den kan leda till en situation där till exempel utpressning är möjlig. Eller så ges ideologiskt stöd till aktiviteter inom denna delsektor som stöder antidemokratiska rörelser och polarisering, vilket kan kopplas till finansiering av terrorism. Även om risken anses vara liten och till och med obefintlig, bör föreningarna vara noggranna om de tar emot utländsk finansiering och sträva efter att utföra så omfattande bakgrundskontroller som möjligt med de medel som står till buds.

6.2.9 Oregistrerad förening

Myndigheter eller andra aktörer ingen insyn i oregistrerade föreningars verksamhet. En oregistrerad förenings verksamhet kan ideellt eller verksamhetsmässigt vara sådan som direkt stöder terroristisk verksamhet eller bedriver penningtvätt. På grund av den oregistrerade verksamheten har myndigheterna eller andra aktörer ingen insyn i föreningens verksamhet.

Riskenivå för finansiering av terrorism: 3 (betydande)

Riskenivå för penningtvätt: 2 (moderat)

Riskenivån för finansiering av terrorism anses för denna risk vara på nivå 3 (betydande). Myndighetstillsynens skuggområde när det gäller oregistrerade föreningar påverkar direkt fastställandet av riskenivån för denna risk. Risknivån grundar sig på myndigheternas bedömning av risken för finansiering av terrorism inom denna undersektor, eftersom man inte fick in några enkätsvar alls från sektorn. Riskbedömningen försvåras också av bristen på kvantitativt (mätbart) material, eftersom det inte finns exakta uppgifter om dessa föreningars antal. Det finns dock mycket kvalitativ forskning om organiserad brottslighet, och därför **riktas risken som fastställts till nivå tre till en smal sektor, i synnerhet till den organiserade brottsligheten**. Myndighetstillsynen grundar sig i fråga om oregistrerade föreningar på föreningens medlemmar, eftersom en oregistrerad förening inte är en juridisk person och därför samlas inte uppgifter om föreningen i myndighetsregistren eller till exempel i de anmälningsskyldigas kundregister.

Föreningens verksamhet kan lagligen bedrivas oregistrerad och detta är inte ensamt en riskhöjande faktor, men då har föreningen ingen ställning som juridisk person. Om detta föreskrivs i 58 § i föreningslagen. I en förening som inte är registrerad ska alla avtal som gäller föreningens verksamhet ingås i privatpersoners namn. Om föreningens gemensamma medel dock genom en gemensam överenskommelse förvaltas via någons personliga konto, har den person i vars namn kontot är äganderätt till kontot och pengarna, om inte något annat påvisas. Alla personer som har rätt att använda kontot ansvarar personligen för användningen och transaktionerna. Ett konto kan alltså inte öppnas i en oregistrerad förenings namn. Detta är väsentligt för att förhindra finansiering av terrorism, eftersom banken ska känna

sina kunder och personernas konton kan monitoreras på precis samma sätt som en juridisk persons konton, men en oregistrerad förening som eventuellt verkar bakom en fysisk person kan förbli oövervakad.

Genom att registrera en förening i Patent- och registerstyrelsens föreningsregister kan föreningen uppnå vissa förmåner, såsom rätt att ingå avtal och äga egendom samt ansöka om offentlig finansiering för sin verksamhet. Även om risken för finansiering av terrorism ansågs vara betydande för denna risk, gäller risken endast mycket begränsade, riskbaserat utvalda oregistrerade föreningar vars verksamhet myndigheterna eller andra aktörer inte har någon inblick i. Det kan vara motiverat att fungera som en oregistrerad förening om verksamhetens karaktär eller någon annan orsak inte förordar en registrering och kostnaderna för den.

Riskenivån för penningtvätt är på nivå 2 (moderat). I fråga om en oregistrerad förening bildas risken för penningtvätt mer konkret än risken för finansiering av terrorism kring en personrisk, eftersom det inte finns någon juridisk person som har straffansvar. Detta försvårar övervakningen, eftersom en eventuell penningrörelse endast kan verkställas via privatpersoners konton eller genom att använda inofficiella betalningskanaler eller betalningssätt som ökar risken för penningtvätt. Föreningens interna kontroll försvåras också, eftersom medlemmarna inte har någon inblick i föreningens penningrörelse. Penningtvätt är inte heller nödvändigtvis bunden till någon ideologi, vilket på grund av avsaknaden av indikatorer gör att de som utför monitoreringen har svårare att upptäcka penningtvätten.

För oregistrerade föreningar kan inget bankkonto öppnas: Oregistrerade föreningar kan inte öppna ett bankkonto i sitt namn, varvid penningrörelsen i anslutning till verksamheten måste skötas utanför det officiella banksystemet (hawala eller någon annan betalningsförmedlare) eller via privatpersoners konton, varvid föreningens och privatpersonernas tillgångar kan blandas ihop. Detta ökar riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Riskenivå för finansiering av terrorism: 2 (moderat)

Riskenivå för penningtvätt: 2 (moderat)

Risken för finansiering av terrorism är 2 (moderat). Det är motiverat att en oregistrerad förening inte kan få ett bankkonto i sitt namn, eftersom en oregistrerad förening inte är en juridisk person. Banken kan då inte på ett tillförlitligt sätt identifiera de verkliga förmånstagarna i föreningen, eftersom kontot då vore anonymt. FATF har också i sina rekommendationer¹⁴⁷ entydigt gett anvisningar om att förbjuda finansinstitut att ha anonyma konton. Skötseln av penningrörelsen hos en oregistrerad förening kan försvåras på grund av att bankkonton inte kan öppnas för dessa föreningar. Detta kan styra aktören till att använda inofficiella betalningssätt och därmed öka risken för finansiering av terrorism, men risken skulle också öka om ett bankkonto öppnades för dessa aktörer. Om föreningens mål är att finansiera terrorism finns risken via båda kanalerna.

Risken för penningtvätt är på nivå 2 (moderat). Risken för penningtvätt hänförs här till myndighetstillsynens skuggområde. Eventuell penningtvätt sker via privatpersoners konton, varvid helhetsbilden av föreningens övriga verksamhet kan bli bristfällig. Om en oregistrerad förening agerar svikligt och smutsiga pengar tvätas rena via medlemmarnas personliga konton, kan det vara mycket svårt att ingripa i själva föreningens verksamhet.

För oregistrerade föreningar kan man inte ansöka om tillstånd

för penninginsamling: En oregistrerad förening kan inte få tillstånd till penninginsamling för att stödja verksamheten, varvid eventuella penninginsamlingar inte är lagliga och föreningen inte kan genomföra medelsanskaffning som är typisk för NPO-sektorn. Detta ökar riskerna för olagliga penninginsamlingar, vars intäkter kan gå till stöd för terrorism.

Riskenivå för finansiering av terrorism: 1 (liten)

Risken för finansiering av terrorism är 1 (liten). Det är motiverat att en oregistrerad förening inte får tillstånd för penninginsamling. Om avsikterna är sakliga och lagliga kan föreningen alltid registrera sig och förändra situationen så att tillstånd för penninginsamling är möjligt att få. Detta ger också insyn i insamlingen, eftersom uppgifterna om tillstånd för penninginsamling är offentliga och alltid kan

147 FATF 2012–2023, Customer due diligence s. 14.

kontrolleras på polisens webbplats¹⁴⁸. I fråga om olovliga penninginsamlingar finns det dock en risk för finansiering av terrorism, så det krävs att även donatorerna är vaksamma för att identifiera insamlare som eventuellt agerar oärligt.

Småskaliga insamlingar som anordnas av oregistrerade förenings-

ars medlemmar: En oregistrerad förening kan inte ordna en småskalig insamling som förening, men dess enskilda medlemmar kan ordna en småskalig insamling som gör det möjligt att samla in högst 10 000 euro under 3 månader. En förutsättning är dock att samma aktör inte kan ordna småskalig insamling mer än två gånger per år. Eftersom det enligt lagen inte är möjligt att göra anmälan om en småskalig insamling i en oregistrerad förenings namn framgår det inte nödvändigtvis på något sätt att anmälan gäller medlemmarna i en oregistrerad förening. Insamlingens karaktär kan således vara betydligt mer organiserad än vad anmälan låter förstå. Om myndigheten inte underrättas om insamlingsanordnarens verkliga karaktär finns det en risk för att en oregistrerad förening i praktiken kan anordna småskaliga insamlingar oftare än två gånger per år, beroende på antalet medlemmar i den oregistrerade föreningen, eftersom anmälan om småskalig insamling förutsätter minst en grupp på tre fysiska personer.

Riskenivå för finansiering av terrorism: 2 (moderat)

Riskenivån för finansiering av terrorism är 2 (moderat). Inom risken beskrivs ett eventuellt skuggområde för myndighetstillsynen som gör det möjligt att samla in medel för finansiering av terrorism. Även om risken har bedömts vara moderat är det bra att komma ihåg att största delen av de småskaliga insamlingarna är helt lagliga och sakliga och att man med dessa insamlingar på många sätt stöder bl.a. biståndsarbetet till förmån för krigsoffren i Ukraina, och utför mycket välgörenhetsverksamhet även i Finland. Anmälan om småskalig insamling är en betydligt lättare process än det egentliga tillståndet för penninginsamling och den har en egen motiverad funktion i det biståndsarbete utförs inom ramarna för de icke-statliga organisationernas verksamhet. En oregistrerad förening kan också lätt öka sin tillförlitlighet även

148 Polisens förteckning över gällande tillstånd för penninginsamling <https://poliisi.fi/rahankeraysluvat>, hänvisning 12.6.2024.

i donatorernas ögon genom att registrera sin egen verksamhet, varvid det är möjligt att öppna ett eget bankkonto för föreningen och även ansöka om ett egentligt tillstånd för penninginsamling, om verksamhetens volym förutsätter det. Då minskar också risken för missbruk inom föreningen avsevärt.

6.2.10 Stiftelser

Icke-önskad utländsk finansiering: Mottagande av donationer från aktörer där motiven för att ge en donation eller medlens ursprung inte identifieras. Detta kan leda till misstro mot regeringar och demokratin, samt uppmuntra till diskriminering, hat, polarisering, differentiering och alla former av extremism.

Riskenivå för finansiering av terrorism: 1 (liten)

Riskenivån för finansiering av terrorism är 1 (liten). Av enkätsvaren framgick att stiftelserna är medvetna om riskerna med terrorismfinansiering och vill förebygga dem. Flera organisationer meddelar att de inte tar emot utländsk finansiering eller donationer från okända aktörer, vilket avsevärt minskar risken för finansiering av terrorism. Tillsynsåtgärder används redan och organisationerna är beredda att rapportera tvivelaktiga penningtransaktioner till myndigheterna. Det är dock viktigt att vara vaksam och följa myndigheternas anvisningar för att utreda pengarnas ursprung, eftersom det kan finnas en frestelse att ta emot extern finansiering. Största delen av stiftelserna agerar helt lagligt och denna risk gäller i synnerhet fall där stiftelsens verksamhet är något helt annat än vad som anmälts till myndigheterna. Då ökar risken för att till exempel antidemokratisk verksamhet finansieras från utlandet till och med av statliga aktörer så att aktörens mål i värsta fall är att utföra en terrorattack i Finland. För att upptäcka dessa aktörer krävs också vaksamhet av myndigheterna och förmåga att ingripa i verksamheten vid behov. Detta förutsätter ett smidigt informationsutbyte mellan myndigheterna, vilket för närvarande inte helt förverkligas.

Finansiering av terroristisk verksamhet utan att veta om det: Stiftelsen finansierar i sin verksamhet en aktör vars egen verksamhet är något annat än vad som har angetts och vars medel används för att stödja terrorism.

Riskenivå för finansiering av terrorism: 1 (liten)

Riskenivån för finansiering av terrorism är 1 (liten). Denna risk har en mycket nära koppling till en allmän brist på medvetenhet om riskerna för finansiering av terrorism. De flesta som svarade på enkäten anser att risken för finansiering av terrorism är ganska liten i den egna verksamheten, särskilt eftersom de verkar i kända samfund och i huvudsak samarbetar med välkända, pålitliga och etablerade aktörer. Många betonar att deras organisationer noggrant följer upp användningen av sina understöd och strävar efter att säkerställa att finansieringen går till överenskomna och säkra objekt. Man är dock också medveten om att riskerna kan öka när man arbetar med mindre eller utländska aktörer. När det gäller stiftelser är en faktor som klart reducerar risken att det i lagstiftningen tydligt har anvisats en övervakare för verksamheten, som samtidigt också är personuppgiftsansvarig. Även i detta avseende behövs en individuell riskbaserad bedömning alltid separat för varje stiftelse, eftersom verksamhetsfältet också för stiftelserna är mycket omfattande och mångformigt. Även om risken bedöms vara moderat, hanterar största delen av stiftelserna riskerna med mycket professionella organisationer, där det finns yrkespersoner inom ekonomi och ledarskap och till och med egna riskhanteringsfunktioner. Alla stiftelser ska ha en revisor som utför revisionen i enlighet med lagens krav, så man kan utgå ifrån att detta hjälper stiftelserna i riskhanteringen jämfört med föreningarna. Däremot kan det mellan stiftelserna finnas skillnader i organiseringen av finanserna som kan påverka riskerna.

Anskaffning av fastigheter för penningtvätt eller finansiering av terrorism: Med stiftelsens medel anskaffas fastigheter som används för att stödja terrorism eller medel av kriminellt ursprung tvättas rena genom anskaffning av fastigheter.

Riskenivå för finansiering av terrorism: 1 (liten)

Riskenivå för penningtvätt: 1 (liten)

Riskenivån för finansiering av terrorism är 1 (liten). Den allmänna uppfattningen inom själva sektorn är att risken för finansiering av terrorism är obefintlig eller mycket osannolik i deras verksamhet. Många stiftelser betonar att verksamheten är transparent och övervakad och att penningrörelsen sker via säkra kanaler. Vissa nämner att de har fastigheter för specialbruk vars användare är kända, vilket också minskar risken. En del av aktörerna är så små att de inte äger fastigheter eller deltar i fastighetsaffärer. Sektorn är mångformig och risken upplevs som mycket liten, men det är skäl att beakta verksamheten i riskhanteringen, eftersom skadan på anseendet är stor om den realiserar.

Riskenivån för penningtvätt är 1 (liten). Att rengöra smutsiga pengar med hjälp av fastigheter är en av de mest klassiska formerna av penningtvätt och i Finland kan stiftelser ha betydande egendomsposter bundna till fastigheter. Tillsynsåtgärderna minskar dock risken och många stiftelser betonar också sin ringa storlek och sina ringa ekonomiska resurser, som begränsar möjligheterna till fastighetsinvesteringar. De stora stiftelserna har däremot mycket professionella riskhanteringsprocesser som minskar riskerna. Allmänt taget kan man konstatera att risken är mycket liten och kräver en bedräglig organisation som trots tillsynen tar emot medel av olagligt ursprung och placerar dem i fastigheter.

7 Sammanfattning

7.1 Allmänna risker

Tabell 3. Här beskrivs de allmänna riskerna och de uppskattade risknivåerna för hela NPO-sektorn:

Risk	Finansiering av terrorism	Penningtvätt
Personrisk inom organisationen: En person som agerar i terroristiskt syfte kan söka sig till organisationen under förevändning av välgörenhetsarbete, vilket leder till att medel som tillhör donations- eller andra organisationer kan styras till olagliga eller terroristiska ändamål. I denna risk ingår både att personer byts ut i organisationen och att en enskild persons situation förändras (till exempel radikaliserings) med tiden.	1 (liten)	1 (liten)
Utnyttjande av förtroendet för NPO-sektorn: Terroristaktörer kan utnyttja trovärdigheten och den goda viljan hos icke-statliga organisationer. Denna risk kan omfatta utnyttjande av kända varumärken eller så kan organisationen försöka få statsunderstöd för bedrägliga ändamål.	2 (moderat)	1 (liten)
Brist på medvetenhet om riskerna för penningtvätt, finansiering av terrorism och brott mot sanktioner: Okunnighet och brist på utbildning exponerar icke-statliga organisationer för hot om penningtvätt, finansiering av terrorism och brott mot sanktioner samt för interna sårbarheter i organisationen.	2 (moderat)	2 (moderat)

Risk	Finansiering av terrorism	Penningtvätt
<p>Bristfällig övervakning av organisationens medel: Enligt 36 § i föreningslagen ska föreningen ha en styrelse med minst tre medlemmar. Styrelsen ska omsorgsfullt sköta föreningens angelägenheter i enlighet med lag samt föreningens stadgar och beslut. Styrelsen ska i första hand se till att bokföringen är lagenlig och att medelsförvaltningen är ordnad på ett tillförlitligt sätt. En svag intern övervakning gör icke-statliga organisationer sårbara. Organisationens finansförvaltning och övervakningen av den förutsätter att organisationen och dess medlemmar har tillräcklig förståelse för hur terroristiska aktörer kan utnyttja organisationens trovärdighet och goda vilja. Styrelsens ansvar för medelsförvaltningen och det bokslut och den revisions- eller verksamhetsberättelse som årligen ska presenteras för föreningen utgör övervakningen av organisationens medelsförvaltning. Risken är att man trots tillsynen över organisationen inte identifierar de metoder med vilka föreningens medel kan utnyttjas för terroristiska ändamål.</p>	1 (liten)	1 (liten)
<p>Händelser i anslutning till kontantanvändning: Kontantdonationer från okända eller anonyma källor kan utgöra en risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. Utbudet av otillräckliga och proportionerliga grundläggande banktjänster kan också bli en risk som ökar användningen av kontanter.</p>	2 (moderat)	1 (liten)

Risk	Finansiering av terrorism	Penningtvätt
<p>Brister i kännedomen om organisationernas verkliga förmånstagare: I denna risk beaktas bristerna i myndighetsregistrens uppgifter så att uppgifterna antingen är bristfälliga, gamla eller annars inte stämmer. Detta försvårar myndighetstillsynen och minskar allmänt NPO-sektorns tillförlitlighet gentemot finanssektorn och de kommersiella aktörerna samt möjliggör penningtvätt och finansiering av terrorism med hjälp av felaktiga uppgifter, eftersom man inte känner till de faktiska aktörerna. Brister i informationen om de verkliga förmånstagarna kan också leda till misstankar om åtgärder som strider mot sanktionerna eller försök att kringgå sanktionerna.</p>	1 (liten)	1 (liten)
<p>Mottagande av medel från utlandet som donationer: Denna risk omfattar donationer från utländska aktörer, som kan vara stiftelser, föreningar, företag eller privatpersoner. Det finns ingen eller otillräcklig information om medlens ursprung.</p>	1 (liten)	1 (liten)
<p>Överreglering av sektorn för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism: Regleringen kan orsaka icke-önskade konsekvenser som kan försvåra verksamheten för lagligt verkamma allmännyttiga organisationer. Överreglering kan kväva det lagliga välgörenhetsarbetet eller driva organisationen att använda inofficiella betalningskanaler eller samarbetspartner på ett sätt som ökar riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism.</p>	1 (liten)	1 (liten)

För hela NPO-sektorn bedömdes inte en enda allmän risk vara högre än nivå 2 (moderat). Majoriteten av de allmänna riskerna bedömdes vara på nivå 1 (liten) i fråga om såväl finansiering av terrorism som penningtvätt.

En moderat risk i riskbedömningen innebär i allmänhet en risk som kräver uppmärksamhet och eventuella åtgärder för att hantera risken, men som inte kräver omedelbara eller extrema åtgärder. En moderat risk kan vara godtagbar på vissa villkor och med kontinuerlig uppföljning. Om risken realiserar sig medför detta hanterbara konsekvenser och för hanteringen av en moderat risk räcker det i allmänhet

med att effektivisera uppföljningen, utarbeta en riskbedömning, granska och förbättra processerna och verksamhetssätten. Det är dock mycket viktigt att **riskerna identifieras och dokumenteras**.

7.2 Särskilda risker

Vid bedömningen av de särskilda riskerna och riskerna som identifierats för en viss undersektor bedömdes sammanlagt tre risker för finansiering av terrorism befinna sig på risknivå 3 (betydande). Alla tre var från olika undersektorer. Ingen risk för penningtvätt var högre än 2 (moderat) och majoriteten av de identifierade riskerna bedömdes ligga på nivå 1 (liten).

En betydande risk tyder på en situation där det är möjligt, men ändå inte helt säkert, att en skadlig händelse med följder inträffar. En sådan risk kan dock om den realiserar orsaka stora olägenheter eller förluster som inte nödvändigtvis kan kontrolleras. **Hantering av en sådan betydande risk förutsätter att den har identifierats i riskbedömningen och att konkreta åtgärder har vidtagits för att minska riskens sannolikhet eller eliminera dess eventuella konsekvenser**, till exempel utbildning och anvisningar. I fråga om en dylik risk är det viktigt att riskhanteringsprocesserna är uppdaterade och det förutsätter i allmänhet kontinuerlig uppföljning i verksamhetsmiljön.

I fråga om föreningar med anknytning till religion och världsåskådning bedömdes användning av kontanter och inofficiella betalningskanaler och -sätt vara en betydande (3) risk vid bedömningen av finansieringen av terrorism. I fråga om denna risk betonas observationerna av de myndigheter som utövar tillsyn, särskilt inom denna undersektor: Vissa enskilda aktörers ökade användning av kontanter samt användning av inofficiella betalningskanaler och -sätt. Inom denna sektor har man i myndighetsverksamheten identifierat ideella, föreningsbaserade aktörer som erbjuder inofficiella betalningskanaler och sätt att förmedla medel i sin egen verksamhet på ett sätt som kan klassificeras som tillhandahållande av betaltjänster eller hawala-verksamhet. Detta utgör en särskild utmaning för de myndigheter som utövar tillsyn, eftersom affärsverksamheten och den ideella, icke-vinstdrivande föreningsverksamheten kan blandas ihop och skapa en gynnsam grund för brottslig verksamhet och till och med finansiering av terrorism. Nivån på denna risk motiveras också av luckorna i lagstiftningen som försvårar den riskbaserade tillsynen, identifieringen av aktörernas verkliga förmånstagare, informationsutbytet mellan myndigheterna och i sista hand fastställandet av ett proportionerligt straff, vilket påverkar lönsamheten för fortsatt oredlig verksamhet. **I denna helhet är det dock bra att vara medveten om att även om aktörer som hör till**

denna undersektor bedöms höra till nivå 3 (betydande) i fråga om denna risk för finansiering av terrorism, är det endast fråga om enskilda identifierade NPO-aktörer. För största delen av dem som är verksamma inom denna undersektor är risknivån mycket liten, till och med obefintlig.

När det gäller de särskilda riskerna för finansiering av terrorism i fråga om föreningar som är verksamma på heltid inom sektorn för humanitärt bistånd och utvecklingsamarbete, bedömdes risken i anslutning till brådskande humanitärt bistånd för andra än etablerade aktörer vara på nivå 3 (betydande).

När man reagerar på en akut kris uppstår många nya biståndsaktörer, vars behov och vilja att hjälpa kan gå före riskhanteringsmetoderna. En del av dessa aktörer kan också lita på bedrägliga samarbetspartner och medlen kan hamna någon annanstans än vad som ursprungligen var avsett. Dessutom kan bristen på tillförlitliga kontakter till exempel vid överföring av medel leda till att aktören kan bli tvungen att förlita sig på mer inofficiella kanaler som förmedlar medel, varvid risken för missbruk ökar ytterligare. Bedömningen av andra än etablerade aktörers risker försvåras också av att en sådan aktör inte separat registreras som en identifierad aktör inom just denna sektor, utan kan kategoriskt vara inom vilken undersektor som helst och till och med verka som oregistrerad och genomföra medelanskaffning i form av småskaliga insamlingar, varvid man inte får en helhetsbild av denna verksamhet genom tillsyn. Dessa ovan nämnda faktorer ökar riskerna med tanke på riskhanteringen och tillsynen och talar tillsammans med andra motiveringar för en högre riskklass. Det är dock skäl att beakta och betona att även om risken anses vara betydande för andra än etablerade aktörer, finns det också många små och nya biståndsaktörerna inom sektorn vars riskhanteringsprocesser är i skick. Detta framhäver betydelsen av en riskbaserad bedömning separat för varje aktör. **När det gäller etablerade aktörer är risken för finansiering av terrorism 1 (liten). Riskklassen är i fråga om etablerade aktörers risk densamma (1) som i den övernationella riskbedömningen.** För etablerade humanitära organisationer ökar brådskan inte på samma sätt riskerna, eftersom de använder interna och externa revisionsmekanismer som följer internationella standarder och faktisk övervakning såväl nationellt som internationellt.

En oregistrerad förenings risk för finansiering av terrorism bedömdes ligga på nivå 3 (betydande) i och med att myndigheter eller andra aktörer inte har någon inblick i oregistrerade förenings verksamhet. Den höga riskklassen hänför sig till respons från myndigheterna och en helhetsbedömning av att det knappt finns någon statistik eller annat kvantitativt (mätbart) material från hela den oregistrerade föreningsverksamheten att tillgå som stöd för analysarbetet. Kvalitativt material finns tillgängligt, särskilt om organiserad brottslighet, och därför **kan man anse att den betydande risken riktar sig till en smal sektor av organiserad**

brottslighet som identifierats utifrån riskerna. Föreningsverksamheten kan lagligen bedrivas oregistrerad och detta är inte ensamt en riskhöjande faktor, men då har föreningen ingen ställning som juridisk person. Alla avtal som gäller föreningsverksamheten ska i en förening som inte är registrerad ingås i privatpersonernas eget namn, och alla ovan nämnda faktorer ökar risken för att bland annat de personliga medlen och föreningarnas medel blandas ihop och verksamhetens transparens försvinner. **Största delen av de oregistrerade föreningarna kan antas vara riskfria** (t.ex. föräldraföreningar vid daghem) och för vissa föreningar är det helt motiverat att förbli oregistrerade just därför att det inte finns några betydande penningflöden eller något annat särskilt behov som skulle tala för en registrering. Å andra sidan kan oregistrerad föreningsverksamhet också användas för brottslig verksamhet genom att föra samman personer som är av samma åsikt eller understöder samma ideologi, eftersom myndigheten inte nödvändigtvis känner till föreningens faktiska karaktär. **Föreningslagen reglerar dock de oregistrerade föreningarnas verksamhet, vilket mitigerar risken.** Forskning och rättspraxis visar att regleringen av upplösning i 43 § och avbrytande av verksamhet i 44 § i föreningslagen i Finland har visat sig vara ett effektivt verktyg för att ingripa i oregistrerade föreningars olagliga verksamhet och verksamhet som strider mot god sed. Även straffbestämmelsen i 62 § i föreningslagen kan tillämpas på den som fortsätter verksamheten i en förening som har förklarats upplöst eller har fått tillfälligt verksamhetsförbud, genom att företräda föreningen eller handla på dess vägnar eller ta in nya föreningsmedlemmar eller ordna föreningsmöte eller på något annat sådant sätt fortsätter verksamheten

Uttryckligen med hjälp av föreningslagen kan man effektivt ingripa i organiserad brottslighet som utövas som synbar ideell verksamhet, kanske identifierad genom symboler, men som en oregistrerad förening. I Europa finns det veterligen ingen motsvarande rättspraxis som i Finland, där man med dess hjälp effektivt har kunnat ingripa i en organiserad kriminell organisations verksamhet, eftersom verksamheten i Finland har kunnat rubriceras som en oregistrerad förening och bestämmelserna i föreningslagen har tillämpats på gruppens verksamhet för att upplösa verksamheten.

7.3 Riskbaserat förhållningssätt

På grund av mångfalden inom den finländska NPO-sektorn är ett individuellt, riskbaserat förhållningssätt det primära när en kommersiell aktör uträttar ärenden med en organisation som hör till NPO-sektorn. I samband med att kundrelationen ingås ska man fundera på vem kunden är, kundens/aktörens verkliga förmånstagare, vilka produkter eller tjänster kunden vill ha, de geografiska förhållandena och

hurdan den faktiska karaktären hos NPO-aktörens verksamhet är. Dessutom ska man i riskbedömningen av kundrelationen beakta kundrelationens syfte, regelbundenhet och varaktighet. Även om en aktör kan exponeras för moderata risker i fråga om de allmänna riskerna, kan risknivån vara högre eller på motsvarande sätt även lägre enligt helhetsbedömningen. Bedömningen kan också ändras och ska uppdateras om förhållandena förändras eller om det finns någon annan orsak. Förutom de uppräknade egenskaperna ska de rapporteringsskyldiga alltid i den allmänna riskbedömningen inkludera information om eventuella specialomständigheter för NPO-aktören som till exempel kan sänka risknivån avsevärt.

Tillsynen över aktörerna inom NPO-sektorn ska ställas i proportion till den konstaterade risknivån och dessa metoders frekvens och intensitet ska variera beroende på risknivån hos de icke-vinstdrivande organisationerna.¹⁴⁹ Finansinstituten bör inte betrakta alla icke-vinstdrivande organisationer som kategoriskt riskfyllda i fråga om finansiering av terrorism. Enbart till exempel sådana omständigheter som användning av kontanter i verksamheten eller att en NPO-aktör opererar i ett område där det råder humanitär kris höjer inte automatiskt NPO-aktörens risk för finansiering av terrorism, utan risken ska alltid motiveras separat för varje aktör med hjälp av en riskbaserad bedömning.¹⁵⁰

149 FATF BPP (2023), s. 17.

150 FATF BPP (2023), s. 38.

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.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1640 av den 31 maj 2024 om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och om ändring och upphävande av direktiv (EU) 2015/849.

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.

Kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/1675 av den 14 juli 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 genom identifiering av högriskredjeländer med strategiska brister.

Internationella avtal och förpliktelser

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.

FördrS 63/1999, Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna) i dess lydelse enligt det elfte protokollet.

FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001).

Övriga officiella källor på internationell nivå

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (2019/C/353/01)

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén: Yttrande om Blockkedjeteknik och teknik för distribuerade liggare – en idealisk infrastruktur för den sociala ekonomin (yttrande på eget initiativ) (2019/C/353/01).

EU SNRA (2022)

European Commission: 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 27.10.2022, COM(2022) 554 final.

EU SNRA 2022– Commission Staff Working Document

European Commission: 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 27.10.2022, COM(2022) 554 final.

EU SNRA 2022 – Rapport från kommissionen

Europeiska kommissionen: Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om bedömningen av risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som påverkar den inre marknaden och berör gränsöverskridande verksamhet. Brussels 27.10.2022, COM(2022) 554 final.

Nationell lagstiftning

Lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism
(28.6.2017/444)

Lag om centralen för utredning av penningtvätt (28.6.2017/445)

Partilagen (10.1.1969/10)

Lag om penninginsamlingar (5.7.2019/863)

Strafflagen (19.12.1889/39)

Finlands grundlag (11.6.1999/731)

Stiftelselagen (24.4.2015/487)

Statsunderstödslagen (27.7.2001/688)

Föreningslagen (26.5.1989/503)

Regeringspropositioner

RP 64/1988 rd

RP 64/1988 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till föreningslag och till vissa lagar som har samband med den.

RP 200/2022 rd

RP 200/2022 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av föreningslagen.

RP 309/1993 rd

RP 309/1993 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna.

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 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.

GrUB 25/1994 rd

GrUB 25/1994 rd. Grundlagsutskottets betänkande nr 25 om regeringens proposition med förslag till ändring av grundlagarnas bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Rättsfall

Högsta domstolens dom 22.9.2020 nr 68/2020, mål s2018/698

Helsingfors hovrätts dom 29.5.2020 nr 20/118778, mål R 19/7

Litteratur, artiklar och publikationer

Egmont Group (2024)

Egmont Group of Financial Intelligence Units – Report on FIU’s role in the fight against the abuse of NPOs for terrorist financing activities, 2024.

<https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact>

FATF (2012–2023)

FATF: International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. Paris, France 2012–2023.

FATF (2019)

FATF: Terrorist Financing Risk Assessment Guidance. Paris, France 2019.

FATF BPP (2023)

FATF: Combating the terrorist financing abuse of Non-Profit Organisations. Best Practices. Paris, France 2023.

FATF MER (2019)

FATF: Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Finland, Fourth Round Mutual Evaluation Report. Paris, France 2019.

Finansinspektionen (2020)

Finansinspektionen: Maksupalvelusektorin rahanpesun riskiarvion yhteenveto, 24.8.2020.

Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism 2021: Partiell uppdatering

Kaski, Ida-Ellen – Isoaho, Essi: Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio. Finansministeriet 2021.

Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2023– Osittaispäivitys

Finansministeriets publikationer: Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskiarvio 2023– Osittaispäivitys. Finansministeriet 2024.

Muukkonen 2012

Muukkonen, Matti: Yhdistymisvapaus ja yhdistysoikeuden järjestelmä. Joensuu 2012.

Centralen för utredning av penningtvätt (2023)

Centralkriminalpolisens / Centralen för utredning av penningtvätt: Vuosikertomus 2023.

Ulkomainen poliittinen rahoitus ja sen sääntelytarpeet 2023

Muukkonen, Matti (red.). Justitieministeriets publikationer, utredningar och anvisningar 2023:6 Justitieministeriet Helsingfors 2023

Virén (2014)

Virén, Matti: Yleishyödylliset yhteisöt Suomessa – Verot, lahjoitukset ja avustukset tutkimuksen kohteena. Hanken School of Economics Research Report, Helsingfors 2014.

Internetkällor

Regionförvaltningsverket (RFV): Yritys tai yhteisö. Tillgänglig: <https://avi.fi/asioi/yritys-tai-yhteiso/luvut-ilmoitukset-ja-hakemukset/yhtio-ja-yhdistysasiat/ampumayhdistykset>, hänvisning 9.9.2024.

European Commission: Kommission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle, sisämarkkinoihin vaikuttavia ja rajat ylittäviin toimiin liittyviä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä koskevasta arvioinnista. Tillgänglig: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0554>, hänvisning 18.6.2024.

FATF: INTERNATIONAL STANDARDS ON COMBATING MONEY LAUNDERING AND THE FINANCING OF TERRORISM & PROLIFERATION (Update 2023) Tillgänglig: [FATF Recommendations 2012.pdf.coredownload.inline.pdf \(fatf-gafi.org\)](https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations-2012.pdf), hänvisning 12.6.2024.

Helsingin Sanomat: Ottelumanipulaatio pesiytyi suomalaisen jalkapallon alasarjoihin – ”Puhutaan sadoistatuhansista per ottelu”. Tillgänglig: <https://www.hs.fi/urheilu/art-2000010634269.html>, hänvisning 19.8.2024.

Jyväskylä universitet: Kansalaisyhteiskunnan tutkimusportaali – Kolmas sektori. Tillgänglig: <http://kans.jyu.fi/sanasto/sanat-kansio/kolmas-sektori>, hänvisning 24.7.2020.

Polisstyrelsen / Lotteriförvaltningen: Joukkorahoitus ja rahankeräykset. Tillgänglig: <https://poliisi.fi/joukkorahoitus-ja-rahankeraykset>, hänvisning 20.6.2024.

Polisstyrelsen / Lotteriförvaltningen: Rahankeräykset ja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estäminen ja selvittäminen. Tillgänglig: <https://poliisi.fi/rahanpesun-ja-terrorismin-rahoituksen-estaminen>, hänvisning 20.6.2024.

Rikoksentorjunta.fi: Lakkauttamiskanteet aseena järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Tillgänglig: <https://rikoksentorjunta.fi/-/haaste-2-22-lakkauttamiskanteet-aseena-jarjestaytyneen-rikollisuuden-torjunnassa>, hänvisning 2.9.2024.

SOSTE: Mikroyhdistysten kevyemmän tilinpidon malli: mikä se on ja millaisille yhdistyksille se sopii? Tillgänglig: <https://www.soste.fi/kuukauden-kysymys-mikroyhdistysten-kevyemman-tilinpidon-malli-mika-se-on-ja-millaisille-yhdistyksille-se-sopii/>, hänvisning 16.9.2024.

FCEI: Kilpailumanipulaatio. Tillgänglig: <https://suek.fi/kilpailumanipulaatio/kilpailumanipulaatio/>, hänvisning 20.6.2024.

Tanska: Kielto vastaanottaa lahjoituksia tietyiltä luonnollisilta henkilöiltä ja oikeushenkilöiltä. Tillgänglig: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/414>, hänvisning 20.6.2024.

Utrikesministeriet: Ilmoita epäilemästäsi varojen väärinkäytöstä. Tillgänglig: <https://um.fi/ilmoita-epailemastasi-varojen-vaarinkaytosta>, hänvisning 20.6.2024.

Utrikesministeriet: Kansainväliset pakotteet. Tillgänglig: <https://um.fi/pakotteet>, hänvisning 7.8.2024.

Utrikesministeriet: Kansalaisyhteiskunta on tärkeä toimija ja kehitysyhteistyön kumppani. Tillgänglig: <https://um.fi/kehityspolitiikan-kumppanit-kansalaisyhteiskunta>, hänvisning 20.6.2024.

Utrikesministeriet: Kehitysyhteistyön määrärahat ja tilastot. Tillgänglig: <https://um.fi/suomen-kehitysyhteistyon-maararahat>, hänvisning 20.6.2024.

Utrikesministeriet: Suomen kehityspolitiikan tavoitteet ja periaatteet. Tillgänglig: <https://um.fi/suomen-kehityspolitiikan-tavoitteet-ja-periaatteet>, hänvisning 22.7.2020.

Utrikesministeriet: Ulkoministeriön tilinpäätös 2023. Tillgänglig: https://um.fi/tilinpaatokset/-/asset_publisher/r1gblAEBCQN3/content/ulkoministerion-tilinpaa-tos-2023/35732, hänvisning 7.8.2024.

UNODC: Money-Laundering and Globalization. Tillgänglig på: <https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/globalization.html>, hänvisning 20.6.2024

Bilagor

Bilaga 1: Metodologi

Den metodologi som användes i den nationella riskbedömningen av penningtvätt och finansiering av terrorism inom NPO-sektorn följde FATF:s anvisningar om riskbedömningens skeden där risker identifieras, analyseras och bedöms. Metodologin som används i denna riskbedömning avviker dock från metodologin som användes i deluppdateringen av den nationella riskbedömningen för penningtvätt och finansiering av terrorism 2023. **På grund av sektorns mångfald och omfattning har man i riskbedömningen inte skapat totalrisknivåer för hela NPO-sektorn eller undersektorerna. Denna lösning uppnåddes med fog särskilt på grund av särdragen och strukturen i Finlands NPO-sektor: Projektgruppen ansåg att den totala risknivån inte ger en korrekt och riskbaserad helhetsbild av riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism inom hela sektorn så att den inte i onödan placerar aktörer med låg risk eller riskfria aktörer under samma totala risk.**¹⁵¹ Här har man använt FATF:s spelrum så att varje land själv får bestämma hur riskerna bedöms.¹⁵² Dessutom tillåter FATF inte att aktörerna inom NPO-sektorn behandlas som rapporteringsskyldiga, så det är motiverat att avvika från den metodologi som har använts för riskbedömningen av egentliga rapporteringsskyldiga enligt penningtvättslagen. De allmänna riskerna har utformats för att beskriva de vanligaste och aktuella riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism inom hela sektorn. Särskilda risker har utformats för vissa undersektorer på grund av verksamhetens karaktär och de särskilda riskerna är primära i förhållande till de allmänna riskerna. **De allmänna riskerna ska inte användas så att man med hjälp av de allmänna riskerna utformar en totalrisknivå för hela sektorn. De särskilda riskerna ska inte heller användas för att utforma undersektorspecifika totalrisker.**

I riskbedömningen utnyttjades kvalitativt och kvantitativt material som analyserades tillsammans och med hjälp av vilka man skapade en helhetsbild av riskerna. I riskbedömningen genomfördes workshoppar, expertintervjuer och en enkät riktad

151 FATF BPP 2023, s. 13.

152 FATF BPP 2023, s. 12.

till NPO-sektorn.¹⁵³ Dessutom utnyttjades material från Centralen för utredning av penningtvätt samt olika nationella och internationella publikationer. Som statistik-källor fungerar flera olika aktörer, såsom centralen för utredning av penningtvätt, utrikesministeriet, Polisstyrelsens lotteriförvaltning, Patent- och registerstyrelsen, Skatteförvaltningen och enheten för utredning av grå ekonomi som lyder under Skatteförvaltningen.

Enligt FATF:s¹⁵⁴ definition består risken av en kombination av hot, sårbarhet och konsekvens.

- Ett **hot** är en person eller en grupp människor, ett föremål eller en verksamhet som kan orsaka olägenheter för till exempel staten, samhället eller ekonomin. När det gäller penningtvätt och finansiering av terrorism, inbegriper detta brottslingar och terroristgrupper med sina medel, liksom de som främjar deras verksamhet. Förbrott till penningtvätt kan anses vara hot. Hotet fungerar vanligtvis som en central utgångspunkt när man utvecklar en uppfattning om risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism.
- **Sårbarheter** är saker som hoten kan utnyttja eller som kan stöda eller främja förverkligandet av hoten. I riskbedömningen innebär granskningen av sårbarheten att man fokuserar till exempel på faktorer som representerar svagheter i system eller inspektioner mot penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller vissa särdrag hos staten. Sårbarheterna kan också omfatta typer av en viss sektor, produkt eller tjänst som gör dem attraktiva för penningtvätt eller finansiering av terrorism.
- Med **konsekvens** avses de följder som penningtvätt eller finansiering av terrorism kan föranleda. Konsekvenserna omfattar den bakomliggande brotts- och terroristverksamhetens inverkan på finansieringssystemen och -institutionerna samt ekonomin och samhället i allmänhet. Konsekvenserna av penningtvätt eller finansiering av terrorism kan vara kort- eller långvariga.

153 I myndighetsenkäterna och workshopparna deltog i huvudsak medlemmarna i NPO-projektgruppen och deras organisation. I arbetsgruppen ingick sakkunniga från finansministeriet, inrikesministeriet, justitieministeriet, utrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet, Centralkriminalpolisens central för utredning av penningtvätt, Skyddspolisen, Polisstyrelsen samt Polisstyrelsens Lotteriförvaltning, Patent- och registerstyrelsen, Skatteförvaltningen och Skatteförvaltningens enhet för utredning av grå ekonomi. Utöver dessa deltog aktörer inom NPO-sektorn i workshopparna.

154 FATF 2012–2023, s. 7.

Som stöd för definitionen av **risksektorerna** användes lagstiftning, expertutlåtanden samt EU:s övernationella riskbedömning och klassificeringsindelningen i Patent- och registerstyrelsens föreningsregister. Den slutliga NPO-undersektorsindelningen utformades utifrån klassificeringen i föreningsregistret. I undersektorsindelningen i riskbedömningen av Finlands nationella NPO-sektor betonas hur väl sektorerna kan utnyttjas ur ett nationellt perspektiv så att de också stöder de rapporteringsskyldigas och övervakarnas behov. Beskrivningar av den nationella referensramen för undersektorerna, dvs. verksamhetsmiljön, har sammanställts bland annat utifrån enkätsvar från NPO-sektorn. Beskrivningen av verksamhetsmiljön fokuserade särskilt på att kartlägga sektorns storlek, aktörer och särdrag.

Riskbedömningens fenomenindelning grundade sig på fenomen som granskades i den nationella deluppdateringen av riskbedömningen för penningtvätt och finansiering av terrorism 2023, fenomen som FATF lyft fram samt nationella fenomen i anslutning till penningtvätt och finansiering av terrorism som observerats av experter. Dessutom följde man kontinuerligt upp aktuella nationella och internationella publikationer i riskbedömningsarbetet.

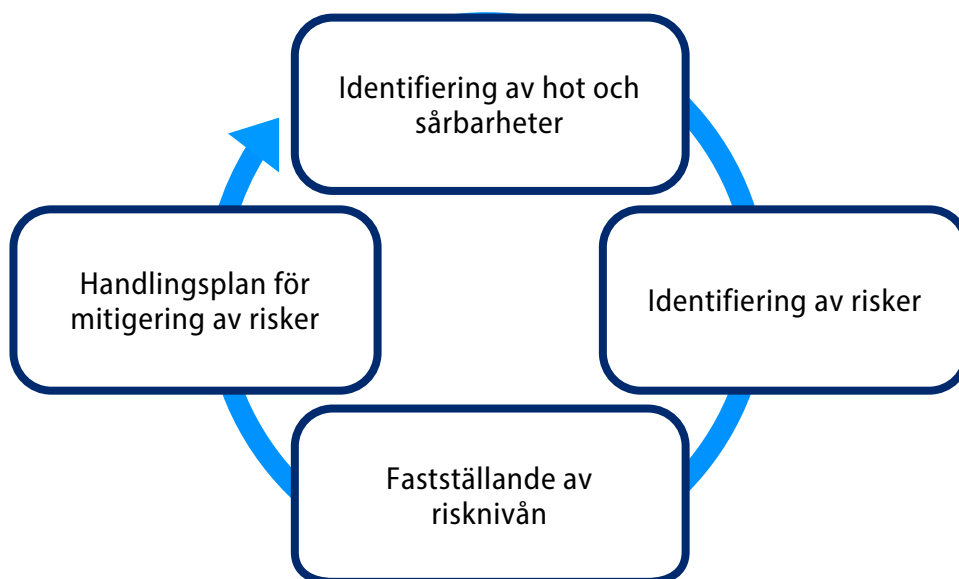
En **risk** bildas av hot och sårbarheter. De risker som behandlas i riskbedömningen kan dock även betona antingen hoten eller sårbarheterna. Som tidigare konstaterats behandlas konsekvenserna inte i Finlands nationella riskbedömning. **Riskerna** utformades på basis av riskblanketter. Riskblanketterna innehöll de allmänna riskerna och separat de mest betydande riskerna för varje undersektor. Dessa bedömdes med tanke på hur allvarliga och sannolika de anses vara. Experterna och NPO-aktörerna placerade hoten och sårbarheterna på en skala 1–4 (från liten betydelse-mycket betydande). **Riskenivån härleddes från en kombination av hot- och sårbarhetsnivåer med hjälp av en 50/50-fördelning.** Skalan grundar sig på EU:s övernationella metodologi, enligt vilken 1=lite betydande risk, 2=måttligt betydande risk, 3=betydande risk och 4=mycket betydande risk. **Riskernas betydelse har beräknats** så att varje risk har bedömts med tanke på hur sannolik och allvarlig den är. **Riskpoängen** har beräknats genom att multiplicera medelvärdena för bedömningarna (sannolikhet x allvarlighetsgrad). **Myndigheternas och NPO-sektorns bedömningar har viktats lika mycket (50 % / 50 %)** trots att antalet respondenter inom NPO-sektorn var högre. Riskblanketterna skickades till de centrala myndigheterna för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som är knutna till NPO-sektorn samt till aktörer inom NPO-sektorn.

Riskbedömningens metodologi i huvuddrag:

1. **Identifiering av hot och sårbarheter.** För varje NPO-undersektor som granskades i riskbedömningen listades både kända och potentiella kriminella metoder, kriminella aktörer och sårbarheter.
2. **Bedömning av riskerna på riskblanketterna.** De viktigaste riskerna inom varje undersektor sammanställdes på bedömningsblanketterna utifrån de identifierade hoten och sårbarheterna. Riskerna bedömdes på en skala i 4 steg med betoning på allvarlighet och sannolikhet (liten, moderat, betydande, mycket betydande).
3. **Fastställande av risknivån för varje risk inom sektorn på basis av riskblanketterna.**

Den nationella riskbedömningen strävar inte efter att behandla de exakta samhälls- eller ekonomiska konsekvenserna av penningtvätt och finansiering av terrorism, eftersom dessa i vilket fall som helst är skadliga och det för närvarande inte finns tillräckligt med bakgrundsmaterial för en fullständig bedömning av konsekvenserna. I de övriga nordiska ländernas riskbedömningar har bedömningen av konsekvensernas betydelse inte inkluderats i riskbedömningen.

Figur 2. Metodologi för den nationella riskbedömningen av penningtvätt och finansiering av terrorism inom NPO-sektorn.



Metodologin har beskrivits som en cirkel, eftersom även om riskbedömningen är en evolutiv process har man i utvecklingen av metodologin beaktat dess uppdateringsbarhet och reproducerbarhet samt de obligatoriska skedena i riskbedömningsarbetet.

Utifrån denna riskbedömning utarbetas ingen separat handlingsplan. Resultaten av riskbedömningen beaktas dock när följande nationella handlingsplan utarbetas. Den nuvarande handlingsplanen är ännu i kraft 2024–2025 och NPO-sektorn har beaktats här.



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäministeriö PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Inrikesministeriet PB 26, 00023 Statsrådet

www.intermin.fi