

Sammanfattning av bedömningen av risken för penningtvätt inom betaltjänstsektorn

24.8.2020 Offentligt

1 (9)

Innehåll

1	Syftet med den sektorspecifika riskbedömningen samt tillämpningsområde.....	2
2	Upprättande av en riskbedömning.....	3
3	Riskbedömning och motiveringen av den.....	5
3.1	Riskbedömning per sektor.....	5
3.2	Riskkategorier.....	6
3.2.1	Produkter och tjänster.....	6
3.2.2	Geografisk risk.....	7
3.2.3	Kunder.....	7
3.2.4	Distributionskanaler.....	7
3.3	Riskhanteringskategorier.....	8
3.3.1	Verksamhetens riskbundenhet.....	8
3.3.2	Organisering av verksamheten.....	8
3.3.3	Kundkontroll.....	8
3.3.4	Monitorering.....	9
3.4	Penningförmedlare.....	9

Författare

❖ Viivi Jantunen/viivi.jantunen(at)fiva.fi eller tfn +358 9 183 5008

1 Syftet med den sektorspecifika riskbedömningen samt tillämpningsområde

Den sektorspecifika bedömningen av risken för penningtvätt som gäller betaltjänster är Finansinspektionens bedömning på sektornivå av riskerna för att penningtvätt bedrivs genom de rapporteringskyldiga som tillhandahåller betaltjänster. Avvikande från bedömningen av de inneboende risknivåerna beaktas i bedömningen per sektor faktorer i anslutning till enskilda rapporteringsskyldiga, men bedömningen har upprättats för att omfatta hela sektorn som en helhet. Bedömningen omfattar de betaltjänstleverantörer som avses i lagen om betalningsinstitut, men den behandlar inte betaltjänster som tillhandahålls av kreditinstitut.

Följande betaltjänstleverantörer enligt lagen om betalningsinstitut omfattas av penningtvättslagens tillämpningsområde:

1. I 6 § i lagen om betalningsinstitut (297/2010) avsedda betalningsinstitut med auktorisation och filialer till utländska betalningsinstitut i Finland
2. I 7 och 7 a § i lagen om betalningsinstitut avsedda betaltjänstleverantörer som tillhandahåller betaltjänster utan auktorisation på basis av registrering
3. Utländska betalningsinstitut som tillhandahåller tjänster i Finland utan att etablera filial via en representant;

Den här riskbedömningen gäller följande grupper:

- **Betalningsinstitut**, dvs. de aktörer som nämns ovan i punkt 1
- **Registrerade betaltjänstleverantörer**, dvs. ovan i punkt 2 avsedda aktörer, med undantag av aktörer som såsom den enda betaltjänsten tillhandahåller penningförmedling enligt 1 § 2 mom. 5 punkten i betaltjänstlagen
- **Penningförmedlare**, dvs. de aktörer som såsom den enda betaltjänsten tillhandahåller penningförmedling enligt 1 § 2 mom. 5 punkten i betaltjänstlagen

Utländska betalningsinstitut som tillhandahåller tjänster i Finland utan att etablera filial via en representant är inte ännu föremål för denna bedömning, eftersom de när riskbedömningen görs ännu inte är rapporteringsskyldiga i Finland.

I bedömningen har de betaltjänster som fastställs i 1 § 2 mom. i betaltjänstlagen beaktats:

- 1) tjänster för kontantinsättning på eller kontantuttag från betalkonton och åtgärder för förvaltning och tillhandahållande av betalkonton
- 2) genomförande av betalningstransaktioner genom girering, genom överföring av medel till tjänsteleverantörens betalkonto, genom direktdebitering eller med betalkort eller något annat betalningsinstrument
- 3) utfärdande av betalningsinstrument
- 4) acceptering och behandling av betalningstransaktioner som grundar sig på ett avtal med betalningsmottagaren och som leder till överföring av medel till betalningsmottagaren
- 5) penningförmedling
- 6) betalningsinitieringstjänst (PIS)
- 7) kontoinformationstjänst (AIS).

Ett betalningsinstitut kan ha rätt att ge ut elektroniska pengar, och därför har även utgivning av elektroniska pengar beaktats i bedömningen av produkter och tjänster. Betaltjänstleverantören får utöver ovan nämnda tjänster tillhandahålla valutaväxling, kontobytestjänster enligt 15 a kap. i kreditinstitutslagen samt andra motsvarande funktionella tilläggstjänster eller tilläggstjänster som har ett nära samband med betaltjänster; samt upprätthålla och tillhandahålla betalningssystem. Av andra än

egentliga betaltjänster som tillåts betaltjänstleverantörer har i riskbedömningen även beaktats valutaväxlingstjänster. Därtill har det beaktats, huruvida betaltjänstleverantören är registrerad som tillhandahållare av virtuella valutor.¹

2 Upprättande av en riskbedömning

Finansinspektionen använder följande fyrgradiga skala vid bedömningen av riskerna för penningtvätt, vilken motsvarar Europeiska bankmyndighetens bedömnings skala. Det har fastställts ett riskpoäng som motsvarar varje risknivå.

Riskenivå	Riskpoäng som motsvarar riskenivån
Hög	4
Förhöjd	3
Normal	2
Låg	1

Riskbedömningen per sektor utgörs av risknivåer i anslutning till risk- och riskhanteringskategorierna. Bedömningen av risk- och riskhanteringskategoriernas risknivå har sammanfattat genomförts enligt följande:

1) Riskkategori – produkter och tjänster

Vid bedömningen av riskerna förknippade med produkter och tjänster utnyttjades de inneboende risknivåerna som fastställts för olika produkter och tjänster i Finansinspektionens bedömning av de inneboende riskerna för penningtvätt². Då det gäller produkter och tjänster inom betaltjänstsektorn³ utreddes det noggrannare vilka slag av tjänster som faktiskt tillhandahålls inom sektorn och hur stor risk för penningtvätt som är förenad med dem.

På riskbedömningen inverkade bl.a. följande synvinklar:

- Hurdant innehåll har de tjänster som tillhandahålls?
- Hur stor andel av aktörerna tillhandahåller den aktuella tjänsten?
- Vilka särskilda (riskreducerande/riskhöjande) egenskaper ansluter det sig till de tjänster som tillhandahålls?

Källor:

- Finansinspektionens och Finlands Banks rapporteringar:
 - RA-rapportering, dvs. rapportering om riskerna för och riskkontroll av penningtvätt och finansiering av terrorism
 - MATI-rapportering, dvs. statistik om betalningsrörelsen
 - ML-rapportering, dvs. betalningstransaktionernas totalbelopp
- Uppgifter som fås i auktorisations- och registreringskedet, under den fortlöpande tillsynen och av institutsansvariga.

¹ Lag om tillhandahållare av virtuella valutor (572/2019)

² https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/sv/press--publicerat/tillsynsmeddelanden/2020/julkaistava_fiva_ml_riskiarvio_svenska.pdf

³ Produkter och tjänster som nämns i kapitel 1 om riskbedömningens tillämpningsområde

2) Riskkategorier – geografisk risk, kunder och distributionskanaler

Utöver produkter och tjänster ska alltid även riskfaktorer förknippade med kunder, geografiskt läge och distributionskanaler beaktas i riskbedömningen. För bedömningen av dessa riskfaktorer behandlades betaltjänstleverantörernas uppgifter om kunder, distributionskanaler och den geografiska dimensionen i RA-rapporteringen. Dessutom utnyttjades uppgifterna i MATI- och MI-rapporteringen om betalningsrörelsens geografiska dimension.

3) Riskhanteringskategorier

Med RA-rapporteringen insamlas även uppgifter om tillsynsobjektens gällande riskhanteringsmetoder. Datan som tillsynsobjekten lämnar in på RA-rapporten är genomgående förknippad med kvalitetsproblem, eftersom betaltjänstleverantörerna inte alltid rapporterat uppgifterna enligt rapporteringsanvisningarna. Vid upprättandet av riskbedömningen per sektor har i avsnittet om riskhanteringsmetoder utöver uppgifterna på RA-rapporten även utnyttjats uppgifter som insamlats i auktorisations- och registreringsprocessen, den fortlöpande tillsynen och vid inspektionerna.

3 Riskbedömning och motiveringen av den

3.1 Riskbedömning per sektor

Finansinspektionen har bedömt att risken för penningtvätt inom betaltjänstsektorn som helhet är **förhöjd**. Då det gäller olika grupper inom sektorn har risknivån bedömts vara följande:

Kategori	Riskenivå
• Betalningsinstitut	Normal
• Registrerade betaltjänstleverantörer	Förhöjd
• Penningförmedlare	Hög
Betaltjänstsektorn sammanlagt	Förhöjd

Avsnitten 3.2 och 3.3 behandlar riskbedömningens motiveringar för betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer. Beträffande penningförmedlare behandlas riskbedömningens motiveringar i det separata avsnittet 3.4. *Penningförmedlare*.

De risknivåer som fastställts för olika risk- och riskhanteringskategorier presenteras i tabellen nedan:

Riskkategorier:	Betalningsinstitut	Registrerade betaltjänstleverantörer	Penningförmedlare
• Produkter och tjänster	Normal	Normal	Hög
• Geografiskt läge och betalningsrörelse	Normal	Normal	Hög
• Kunder	Förhöjd	Förhöjd	Förhöjd
• Distributionskanaler	Förhöjd	Förhöjd	Hög
Riskkategoriernas risknivåer:	Normal	Normal	Hög
Riskhanteringskategorier:			
• Riskbundenhet	Förhöjd	Hög	Hög
• Organisering av verksamheten	Låg	Förhöjd	Förhöjd
• Kundkontroll	Förhöjd	Hög	Hög
• Monitorering	Förhöjd	Hög	Hög
Riskhanteringskategoriernas risknivå:	Förhöjd	Hög	Hög
Totalriskenivå	Normal	Förhöjd	Hög

3.2 Riskkategorier

3.2.1 Produkter och tjänster

De produkter och tjänster som tillhandahålls har en avgörande roll då det gäller risken för att sektorn eller en enskild aktör ska bli utnyttjad för penningtvätt. På grund av det har produkternas och tjänsternas risknivå framhävts i förhållande till andra kategorier. Såsom ovan konstaterades omfattar de produkter och tjänster som bedöms utöver betaltjänster enligt betaltjänstlagen även valutaväxling, tjänster för virtuella valutor och elektroniska pengar.

Produkternas och tjänsternas inneboende risknivåer fastställs i sammanfattningen av den övervakarspecifika riskbedömningen av inneboende risker⁴ som Finansinspektionen publicerade den 17 mars 2020. Majoriteten av produkterna och tjänsterna inom betaltjänstsektorn är enligt Finansinspektionens bedömning av inneboende risk kategoriserade antingen i riskklassen *hög eller förhöjd*. Orsaken till detta är, att risken för penningtvätt överlag är hög för produkter och tjänster som gör det möjligt att överföra medel från en plats till en annan eller från en person till en annan.

Kategoriseringen av produkter och tjänster har ändrats något för betaltjänster jämfört med bedömningen av inneboende risker utifrån den insamlade informationen vid upprättandet av den sektorspecifika riskbedömningen. Ändringarna jämfört med indelningen i bedömningen av inneboende risker är följande:

- Betalkonton har slagits samman med kontanttjänster.
- Betalningstjänster (exkl. betalkonton och penningförmedling) har ändrats i formen Genomförandet av en betalningstransaktion och betalningsmottagning.
- Utgivning av elektroniska pengar och andra betalningsinstrument bildar en gemensam grupp av tjänster.

Produkt-/tjänstespecifik inneboende risknivå
Betalkonton (inkl. kontanttjänster)
Genomförande av en betalningstransaktion och betalningsmottagning
Penningförmedling
Tjänster för virtuella valutor
Valutaväxling
Utgivning av elektroniska pengar (e-money) och andra betalningsinstrument
Betalningsinitieringstjänst (PIS)
Kontoinformationstjänst (AIS)

Då risken förenad med produkter och tjänster på sektornivå bestäms har de produkter och tjänster framhävts, vilka har en högre inneboende risk. För betalkontoprodukter (inneboende risknivå *hög/4*) är den sektorspecifika risknivån exempelvis större än risknivån för kontoinformationstjänster (*låg/1*).

Majoriteten av betalningsinstituten och de registrerade betaltjänstleverantörerna tillhandahåller tjänster för genomförande av betalningstransaktioner och betalningsmottagning. Tjänsterna är förknippade med en hög inneboende risk och således är också risken i anslutning till dessa tjänster hög per sektor. Förhållandevis färre betaltjänstleverantör tillhandahåller betalkonton och de betalkonton som

⁴ https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/sv/press--publicerat/tillsynsmeddelanden/2020/julkaistava_fiva_ml_riskiarvio_svenska.pdf

betaltjänstleverantörerna tillhandahåller är förenade med riskreducerande element jämfört med exempelvis de insättningskonton som kreditinstituten tillhandahåller.

Penningförmedling är en betaltjänst med hög risk, men sådan tillhandahålls endast av ett fåtal betalningsinstitut eller registrerade betaltjänstleverantörer. Endast ett betalningsinstitut och några betaltjänstleverantörer har tillstånd att ge ut elektroniska pengar. Antalet betaltjänstleverantörer som har gett ut betalningsinstrument är också litet, trots att flera har tillstånd för att ge ut betalningsinstrument. Finansinspektionen har inte information om hur många betaltjänstleverantörer som tillhandahåller valutaväxlingstjänster, och således har den inneboende risknivån till denna del använts i bedömningen.

Tillhandahållande av tjänster för virtuella valutor kräver särskild registrering. Ett betalningsinstitut har registrerat sig som tillhandahållare av virtuella valutor. Endast betalningsinstitut får tillhandahålla betalningsinitieringstjänster och det finns endast tre sådan tjänsteleverantörer. Den inneboende risken förenad med kontoinformationstjänster är låg och antalet tjänsteleverantörer endast fem.

3.2.2 Geografisk risk

Då det gäller den geografiska risken har man å ena sidan beaktat leverantörernas läge och tillhandahållandet av tjänster i olika geografiska områden samt å andra sidan betalningsrörelsen geografiska dimensioner.

Bedömningen som avser läget gäller i huvudsak endast betalningsinstitut, eftersom registrerade betaltjänstleverantörer inte kan tillhandahålla tjänster i andra EU-länder via en filial eller agent eller genom att direkt iaktta anmälningsförfarandet om gränsöverskridande verksamhet. De finländska betalningsinstituten har relativt få filialer, dotterbolag eller ombud utanför Finland. Detta minskar den geografiska risken. Inom EES-området har tillhandahållande av direkta gränsöverskridande tjänster anmälts i betydande grad, vilket höjer den geografiska risken. Den geografiska risken vad gäller EES-området är emellertid lägre än i en situation där tjänster skulle tillhandahållas utanför EES-området eller i högriskländer.

Då det gäller betalningsrörelsen observerades det att majoriteten (över 80 %) av de betalningstransaktioner som både betalningsinstituten och de registrerade betaltjänstleverantörerna genomför är inhemska betalningstransaktioner. Även en stor del av de utländska betalningstransaktionerna görs i EU/ES-området.

3.2.3 Kunder

Betalningsinstitutens och de registrerade betaltjänstleverantörernas risknivå är *förhöjd*.

Data om kunderna har insamlats på RA-rapporten. På risknivån som gäller kunderna inverkar bl.a. i vilken mån aktörerna har utländska kunder, högriskkunder samt kunder som verkar inom vissa högrisksektorer. Datan som betalningsinstituten och de registrerade betaltjänstleverantörerna lämnat in om kunderna på RA-rapporten visade sig vara inkonsekvent, vilket höjer risknivån.

3.2.4 Distributionskanaler

Risken som avser distributionskanaler har för betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer bedömts vara *förhöjd*.

I bedömningen framhävs att nästan alla tjänsteleverantörer tillhandahåller tjänster i sin webbkanal. En webbkanal har traditionellt ansetts höja risknivån, eftersom skötseln av ärenden då helt bygger på

elektronisk kommunikation⁵. Få har fysiska servicepunkter. En del av aktörerna har även meddelat att de utövar verksamhet på hemadressen, men samtliga aktörer har enligt uppgifter från den institutsansvariga även lokaliteter avsedda för bolagets verksamhet.

3.3 Riskhanteringskategorier

Vid bedömningen av riskhanteringsmetoderna i riskbedömningen per sektor har i huvudsak de uppgifter som betalningsinstitutet och de registrerade betaltjänstleverantörerna lämnat på RA-rapporten utnyttjats. Bedömningen grundar sig således på de uppgifter som aktörerna själva rapporterat om hanteringsmetoderna och svarens riktighet har inte verifierats.

3.3.1 Verksamhetens riskbundenhet

Riskenivån som gäller verksamhetens riskbundenhet har för betalningsinstitut bedömts vara *förhöjd* och för registrerade betaltjänstleverantörer *hög*.

Som en riskhöjande faktor för betalningsinstitut har varit att riskbedömningen av kunden inte beaktas i den fortlöpande uppföljningen av kundförhållandet. Då det gäller registrerade betaltjänstleverantörer saknar riskbedömningen element som lagen förutsätter och alla har inte metoder för riskbedömning i anslutning till kunden.

3.3.2 Organisering av verksamheten

Betalningsinstitutet har i huvudsak rapporterat att de har de verksamhetsanvisningar, metoder och den utbildning som penningtvättslagen förutsätter samt praktiska arbetsanvisningar för iakttagande av kundkontroll. På grund av det har riskenivån i kategorin fastställt vara *låg*.

De registrerade betaltjänstleverantörerna har å sin sida inte uppdaterat sina verksamhetsprinciper, förfaringsätt samt praktiska arbetsanvisningar. På grund av det har riskenivån fastställts vara *förhöjd*.

3.3.3 Kundkontroll

Beträffande kundkontrollen fanns det utmaningar särskilt i fråga om kvaliteten på datan i RA-rapporterna. Detta gäller i synnerhet uppgifterna i anslutning till uppdateringen av kunduppgifterna. Då det gäller betalningsinstitut bedömdes risken vara *förhöjd* och vad gäller registrerade betaltjänstleverantörer bedömdes risken vara *hög*.

Kvaliteten på datan om betalningsinstitut var bättre, men likväl rapporterade många att kunduppgifterna inte var uppdaterade ens i fråga om högrisk kunder. Många använder en tredje parts eller en utlagd tjänsteleverantörs tjänster för uppfyllande av skyldigheterna som avser kundkontroll, vilket höjer risken. Det är också av betydelse att det för kundkontroll används nya metoder, t.ex. videoidentifiering eller annan metod som inte definieras i svarsalternativen.

Beträffande de registrerade betaltjänstleverantörernas data om uppdateringen av kunduppgifterna har majoriteten överhuvudtaget inte uppdaterat uppgifterna om kundkontroll på flera år. I fortsättningen bör det utredas till vilken del svaren beror på att nödvändig information inte finns tillgänglig i rapportörernas system. Enligt svaren finns det brister i de förfaranden som lagen förutsätter om representanten och den verkliga förmånstagaren. En betydande mängd svarande uppgav även att det använder något annat än

⁵ DIREKTIV (EU) 2015/849 (fjärde penningtvättsdirektivet), Bilaga III

ett traditionellt förfarande (pass, Id-kort, körkort eller en stark elektronisk autentiseringsmetod) för att bekräfta kundens identitet.

3.3.4 Monitorering

Då det gäller risken i anslutning till monitorering är bedömningen av risknivån i fråga om betalningsinstitut *förhöjd* och i fråga om registrerade betaltjänstleverantörer *hög*.

Nästan alla betalningsinstitut följer betalningsrörelsen systembaserat. Monitoreringen producerar ett mycket olika antal träffar hos olika aktörer, om vilka det anmäls relativt lite till centralen för utredning av penningtvätt. Det ringa antalet anmälningar till centralen för utredning av penningtvätt förutsätter ytterligare utredningar inom ramen för den fortlöpande tillsynen. Det bör även observeras att en del av betalningsinstituten inte har ordnat i lagen avsedda skärpta åtgärder för kundkontroll i fråga om personer i politiskt utsatt ställning.

Samtliga registrerade betaltjänstleverantörer uppgav att de med RA-rapporteringen följer betalningsrörelsen antingen systembaserat eller manuellt. Monitoreringen producerar emellertid endast få träffar som leder till intern undersökning och alarmerande är att endast två aktörer rapporterar om att de gjort anmälningar till centralen för utredning av penningtvätt. Majoriteten har också rapporterat om att de inte har skärpta åtgärder för kundkontroll i fråga om personer i politiskt utsatt ställning.

3.4 Penningförmedlare

Penningförmedlare tillhandahåller som den enda betaltjänsten penningförmedling enligt 1 § 2 mom. 5 punkten i betaltjänstlagen. Med penningförmedling avses en tjänst där en betaltjänstleverantör tar emot medel från kunden med avsikt att överföra dem till det betalkonto som kunden anvisar utan att det öppnats ett betalkonto i betalarens eller betalningsmottagarens namn. Medlen kan överföras antingen direkt till betalningsmottagaren eller till en annan tjänsteleverantör som agerar på betalningsmottagarens vägnar. Med penningförmedling avses också en tjänst där tjänsteleverantören tar emot medlen på betalningsmottagarens vägnar och ställer dem till betalningsmottagarens förfogande.

Registrerade penningförmedlare i Finland fungerar alla som en del av hawala-systemet. Hawala är ett internationellt penningförmedlingssystem som används särskilt i områden som hör till den islamiska kulturen. Hawala-systemet används för penningförmedling särskilt till områden där tillgången på banktjänster är svag. Via den hawala-penningförmedling som bedrivs i Finland överförs medel bl.a. till norra och nordöstra Afrika, Mellan östern och Västra Asien.

Penningförmedling är förknippad med hög risk för penningtvätt bl.a. med beaktande av att de medel som förmedlas ofta tas emot i kontanter. För de penningförmedlare som verkar i Finland är den geografiska risken hög, eftersom penningförmedlingen riktar sig till områden där myndighetsövervakningen är svag och det kan finnas betydande brister i förfarandena för att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism.

Vid granskningen av riskhanteringsmetoderna har det observerats brister i riskbundenheten. Därtill har det i samband med tillsynen observerats att de förfaranden som i praktiken iaktas inte motsvarar arbetsanvisningarna för verksamheten. I monitoreringen av kunderna och deras transaktioner har det observerats brister, och dessutom gör penningförmedlarna påtagligt få anmälningar om tveklaktiga transaktioner till centralen för utredning av penningtvätt.

Beträffande penningförmedlare har risken för penningtvätt bedömts vara *hög*.