

Observationer i anslutning till kringgående av sanktioner

Inledning

Det här dokumentet som publiceras i anslutning till sammanfattningen om bedömningen av sanktionsrisken innehåller information som erhållits inom myndighetssamarbetet samt ur offentliga källor om identifierade sätt att kringgå sanktioner. Bilagans syfte är att ge tillsynsobjekten information som de kan utnyttja när de upprättar sina verksamhetsprinciper och förfaranden för att förhindra att sanktioner kringgås.

Med kringgående av sanktioner avses i vanliga fall medvetna och avsiktliga åtgärder, vilkas syfte eller verkan är att kringgå förbud enligt sanktionsbestämmelserna¹ inbegripet att delta i sådan verksamhet utan att uppsåtligen sträva efter detta syfte eller denna verkan, men med medvetenhet om att deltagandet kan ha detta syfte eller denna verkan och med godtagande av en sådan möjlighet.

I praktiken kan detta innebära åtgärder, med vilka man till exempel undviker att tillgångar fryses genom att skapa invecklade ägandekedjor, med hjälp av vilka kopplingen till den verkliga förmånstagaren som är föremål för sanktioner förblir dunkel. Även transport av sanktionerade produkter till ett tredjeland² fastän det är känt att varorna förmedlas vidare till en stat som är föremål för sanktioner, kan tolkas som kringgående av sanktioner.

Särskilt Ryssland, Belarus, Demokratiska folkrepubliken Korea ("Nordkorea"), och Iran är stater, till vilka det ansluter sig hög risk för kringgående av sanktioner och vilka observerats aktivt ha kringgått sanktioner. Risker är även förhöjd för att man försöker kringgå sanktioner via dessa länders grannstater. FN:s sakkunnigpanel konstaterade till exempel i sin rapport 2014 angående Iran att landet försöker utnyttja grannstaternas registrerade bolag för att kringgå de exportsanktioner som införts mot det³. Även då det gäller sanktionerna mot Ryssland har kringgående av sanktioner observerats bland annat i Finland⁴ samt i Rysslands andra grannstater.

Risken för kringgående av sanktioner i anslutning till statliga aktörer

Ryssland

Med tanke på sanktionerna utgörs det största hotet för den finansiella sektorn i Finland av sanktionerna mot Ryssland och kringgåendet av dem. Rysslands verksamhet är systematisk, organiserad och mycket omfattande. De aktörer som deltar i kringgåendet av sanktioner är mycket anpassningsbara, vilket skapar ytterligare utmaningar då det gäller att observera och förhindra verksamheten.

Rysslands illegala anfallskrig mot Ukraina, som inleddes i februari 2022, och de betydande materielförluster som drabbat Ryssland har tvingat landet att skaffa nytt krigsmateriel i stället för det som gått förlorat. Som en följd av det har Ryssland varit tvungen att bland annat ty sig till komponenter och högteknologi som tillverkas av västerländska företag för att upprätthålla och förnya sin krigsmateriel. Samtidigt är Ryssland emellertid föremål för omfattande sektoriella sanktioner och de produkter som är väsentliga med tanke på Rysslands krigsindustri omfattas av exportförbud. Dessa åtgärder har försvårat och bromsat upp tillgången till vapen och materiel. Ryssland har strävat efter

¹ Se till exempel artikel 9 i rådets förordning (EU) 269/2014.

² Med ett tredje land avses en sådan stat som inte har infört sanktioner mot mottagarlandet (t.ex. Ryssland), och således övervakar landet i fråga inte heller efterlevnaden av sanktionerna i fråga.

³ FN:s sakkunnigpanel den 5 juni 2014 s.26, http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S_2014_394.pdf

⁴ Tullens meddelande Två år av krig i Ukraina – Tullen har inlett mer än 740 förundersökningar med anknytning till brott mot sanktioner, Tullen 21.2.2024, <https://tulli.fi/sv/-/tva-ar-av-krig-i-ukraina-tullen-har-inlett-mer-an-740-forundersokningar-med-anknytning-till-brott-mot-sanktioner>

att bemöta de svårigheter som sanktionerna medfört genom att aktivt använda olika upphandlingskedjor för leverans av sanktionerade produkter till Ryssland⁵. Ryssland har även intensifierat samarbetet med Iran och Nordkorea i anskaffningen av bland annat obemannade luftfartyg (drönare) och ammunition.

De upphandlingskedjor som Ryssland använder har ofta en invecklad struktur i syfte att fördunkla uppgifterna om produkternas slutanvändare och användningssyfte. I detta arbete utnyttjas särskilt skal- och täckbolag, med hjälp av vilka man får anskaffningarna att se ut som normal affärsverksamhet. Tredjeländer har också en mycket central roll då det gäller att kringgå sanktioner, eftersom de kan fungera som transitländer för transport av produkter som är föremål för sanktioner till Ryssland.

Upphandlingskedjorna är ofta långa och deras uttryckliga syfte är att dölja kopplingen till Ryssland och ryska aktörer. I upphandlingsnätverken finns en brokig skara av olika aktörer som kan ha kopplingar till Rysslands säkerhetstjänster, andra kan ha kopplingar till organiserad brottslighet⁶ och därtill kan det finnas aktörer som närmast försöker generera ekonomisk nytta av de möjligheter som situationen erbjuder. I upphandlingskedjan kan det också finnas aktörer som omedvetet deltar i verksamheten och inte nödvändigtvis känner till att de utgör en del av Rysslands nätverk för att skaffa krigsmateriel.

Upphandlingsnätverk som har kopplingar till Ryssland har även opererat i Finland. Bland annat dömdes två finländska företags verkställande direktör vid Östra Nylands tingsrätt till villkorligt fängelse i nio månader på grund av brott mot sanktionsbestämmelserna och för utförelse av försvarsmateriel⁷. Domen har inte vunnit laga kraft. Fallet gällde bland annat exporten av verktyg som omfattas av exportbegränsningarna från Tyskland till Ryssland på så sätt att Finlands tull meddelats att produkterna transporteras till Kazakstan. Informationen i bolagets datasystem påvisade emellertid att varorna gick till S:t Petersburg.

Ryssland har i sina åtgärder för att kringgå sanktionerna utnyttjat sådana tredjeländer som inte har infört sanktioner mot Ryssland efter att det inledde sitt illegala anfallskrig mot Ukraina. Ryssland har kringgått sanktioner särskilt via Förenade Arabemiraten (UAE), Hongkong, staterna i Mellersta Asien⁸, Kina och Turkiet.

En växande risk vad gäller sanktionerna mot Ryssland är virtuella valutor. Det påstås att de ryska upphandlingsnätverken har övergått till att även använda virtuella valutor för att kringgå sanktionerna. Bland annat har de stora ryska bankerna börjat erbjuda kunderna en möjlighet att bedriva utrikeshandel i virtuella valutor⁹. Därtill påstås Ryssland ha använt ryska växeltjänsten för virtuella valutor¹⁰ för att kringgå sanktioner som införts av G7-länderna¹¹.

⁵ "Hoten mot den nationella säkerheten", Skyddspolisens. <https://supo.fi/sv/hoten-mot-den-nationella-sakerheten> [Hänvisat 31.5.2024]

⁶ Europol (2023), European Financial and Economic Crime Threat Assessment 2023 - The Other Side of the Coin: An Analysis of Financial and Economic Crime, Publications Office of the European Union, Luxembourg, s.8

⁷ Östra Nylands tingsrätt R 24/287. Tingsrättens dom har överklagats i hovrätten.

⁸ Kirgisien, Kazakstan, Turkmenistan, Tadzjikistan och Uzbekistan

⁹ "Treasury Designates Russian Companies Supporting Sanctions Evasion Through Virtual Asset Services and Technology Procurement" Office for Foreign Assets Control (OFAC) 25.3.2024, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2204>

¹⁰ "US, UK Probe \$20 Billion of Crypto Transfers to Russian Exchange" Bloomberg 28.3.2024, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-03-28/crypto-transfers-to-russian-exchange-worth-20-billion-probed-by-us-uk>

¹¹ Sanktioner har införts av EU, Förenta staterna, Förenade kungariket, Kanada och Japan.

Fenomen: Anskaffning av produkter som är föremål för sanktioner från Finland och utförsel av dem direkt eller via tredjeländer till Ryssland

Ryssland strävar aktivt efter att skaffa produkter som är föremål för sanktioner från västländerna, vilka det behöver särskilt för att upprätthålla ett fungerande krigsmaskineri. Produkter skaffas även från Finland eller så beställs och transporteras produkter från utlandet till Finland, varifrån de förs ut antingen direkt eller via tredjeländer till Ryssland.

Produkter som är föremål för sanktioner är bl.a. ett flertal produkter i anslutning till elektronik, datorer, detektorer, navigering och luftfart. Även så kallade lyxprodukter, som det fortfarande finns efterfrågan på i Ryssland, omfattas av sanktionerna. Det är förbjudet att exportera ovan nämnda produkter till Ryssland med stöd av EU:s förordningar om sektoriella sanktioner.

Produkter som är föremål för sanktioner kan skaffas antingen direkt av produkttillverkaren särskilt i fall då det är fråga om produkter avsedda för industriellt bruk. I samband med beställningar kan täckbolag eller tredjeländer användas så att kopplingen till Ryssland inte ska avslöjas.

Därtill skaffas produkter avsedda för konsumenter, t.ex. datorer, smarttelefoner och drönare bland annat från finländska webbföretag. I samband med köpen kan kreditkort som beviljats av utländska banker (särskilt i tredjeländer) användas, och de namn som används vid beställning kan vara påhittade.

Typiskt är att den finländska aktör som tillverkar, säljer, förmedlar eller transporterar produkter som är föremål för sanktioner inte är medveten om att produkternas slutanvändare finns i Ryssland. Trots det är det viktigt att kunna observera eventuella avvikelser för att så effektivt som möjligt förhindra att de varor som är föremål för sanktioner inte hamnar i Ryssland.

För att säkerställa ett effektivt verkställande av sanktionerna är det viktigt att aktörerna inom den finansiella sektorn är uppmärksamma på försöken att kringgå de exportförbud och sektoriella sanktioner som införts mot Ryssland.

Exempel på branscher där risken för att kringgå sanktioner är förhöjd:

- företag inom teknologibranschen (t.ex. företag som tillverkar produkter med dubbel användning)
- företag inom logistikbranschen (t.ex. transport och fraktning, lagring, expedition), vilka har affärsverksamhet eller handelspartners i Östeuropa, Mellersta Asien eller Ryssland.
- webbföretag som bland annat säljer produkter för konsumenter, t.ex. datorer, mobiltelefoner, drönare, samt produkter i anslutning till friluftsliv och jakt.

Exempel på åtgärder för hantering av risker förknippade med kringgående av sanktioner:

- Upprättande av en riskbedömning gällande sanktionerna och uppdatering av den
- Beaktandet av sanktionerna i kundkontrollprocessen och riskklassificeringen
- Beaktandet av sanktionerna i korrespondentsbankernas kundrelationer (särskilt tredjeländer som inte iakttar EU:s sanktioner)
- Säkerställande av att förteckningarna som används i sanktionsscreeningen är uppdaterade

Finansinspektionens tillsynsobjekt ska meddela om observerade försök till kringgående av sanktioner till Centralen för utredning av penningtvätt.

Belarus

Som en nära samarbetspartner till Ryssland har Belarus spelat en viktig roll även i kringgåendet av de sanktioner som införts mot Ryssland och landet är ett viktigt transitland för införsel av sanktionerade produkter till Ryssland. Sanktioner mot Belarus har emellertid införts långt innan Ryssland anföll Ukraina.

Sanktioner har införts mot Belarus alltsedan det konstaterades valfusk vid presidentvalet år 2006. Sanktionerna åtgärdades år 2020 på grund av våldsamt förtryck av demonstrationer, vilka även de fick sin början av valfusk i samband med presidentvalet. Då Ryssland anföll Ukraina utökades sanktionerna mot Belarus. Tillsvidare är sanktionerna inte lika omfattande som mot Ryssland, fastän till exempel fyra banker i Belarus har stängts utanför Swift-meddelandesystemet. Tillsvidare har särskilt förbuden att exportera varor varit mycket mer begränsade i Belarus jämfört med exportförbuden i Ryssland.

De mer begränsade sanktionerna mot Belarus har således gett Ryssland en möjlighet att använda Belarus som transitland för att kringgå de exportsanktioner som införts mot landet.

Nordkorea

Demokratiska folkrepubliken Korea, dvs. Nordkorea har varit föremål för omfattande sanktioner ända sedan 2000-talet och syftet med dem är att förhindra att Nordkorea fortsätter sitt kärnvapenprogram. Nordkorea har också kontinuerligt försökt kringgå de sanktioner som införts av FN och EU. Rysslands beslut under den senaste tiden om att förhindra att den expertpanel som tillsatts av FN:s säkerhetsråd ("Panel of experts") ska kunna fortsätta sin verksamhet¹² försvagar effekten av de sanktioner som införts mot Nordkorea. Expertpanelen har haft en central roll i övervakningen av att sanktionerna efterlevs. Bristen på övervakning medför en risk för att allt flera aktörer börjar göra affärer med Nordkorea. Det har bland annat observerats att Ryssland sålt råolja till Nordkorea i strid med FN:s sanktioner¹³.

Nordkorea behöver teknologi som tillverkas i västländerna för att främja sitt kärnvapenprogram. Nordkorea kan således även visa intresse för finländska företag som tillverkar och säljer produkter med dubbel användning och annan högteknologi, fastän observationer om sådan verksamhet inte har gjorts.

Nordkorea har under den senaste tiden i allt högre grad även genomfört cyberattacker mot tillhandahållare av virtuella valutor och finansiella institut. Nordkorea uppskattas genom sådan verksamhet enbart under 2022 ha stulit tillgångar för cirka 1,7 miljarder US-dollar¹⁴. De stulna tillgångarna har tvättats via invecklade penningtvättoperationer, där man använt flera olika tillhandahållare av kryptovalutor och kryptoplånböcker för att fördunkla tillgångarnas ursprung. Det är också möjligt att man försöker tvätta stulna kryptotillgångar via tillhandahållare av kryptovalutor i Finland.

Cyberattacker utgör också en risk för de finländska aktörerna och det är möjligt att attacker även kan rikta sig mot Finland¹⁵. Exempelvis i fall som ansluter sig till utpressningsprogram (ransomware) bör det beaktas att utbetalning

¹² "Russia blocks renewal of North Korea sanctions monitors", Reuters 28.3.2024, <https://www.reuters.com/world/russia-blocks-renewal-north-korea-sanctions-monitors-2024-03-28/>

¹³ Exclusive: Russia is shipping oil to North Korea above UN mandated levels - US official, Reuters 7.5.2024, <https://www.reuters.com/business/energy/russia-is-shipping-oil-north-korea-above-un-mandated-levels-us-official-2024-05-02/>

¹⁴ 2024 National Proliferation Financing Risk Assessment s. 5, <https://home.treasury.gov/system/files/136/2024-National-Proliferation-Financing-Risk-Assessment.pdf>

¹⁵ Sophistication, scope, and scale: Digital threats from East Asia increase in breadth and effectiveness, Microsoft September 2023, <https://query.prod.cms.rt.microsoft.com/cms/api/am/binary/RW1aFYW>

av en så kallad lösesumma kan bryta mot sanktionerna, såvida verksamheten ansluter sig till aktörer eller stater som är föremål för sanktioner, t.ex. Nordkorea.

Iran

Iran har varit föremål för omfattande sanktioner efter att landet inledde ett kärnvapenprogram. Sanktionerna hävdes emellertid till största delen år 2015, då medlemmarna i FN:s säkerhetsråd under ledning av Förenta staterna och Ryssland kunde övertala Iran om att stoppa programmet¹⁶.

Iran har även varit föremål för sanktioner av andra orsaker. EU införde sanktioner mot Iran efter att landet levererade obemannade luftfartyg (drönare) till Rysslands armé. Ryssland har använt dessa drönare i det illegala anfallskriget mot Ukraina. Iran försöker skaffa komponenter för tillverkning av drönare från västländerna genom att använda invecklade upphandlingsnätverk och genom att dölja produkternas användningssyfte och mottagningsland. Sanktioner har även införts mot Iran på grund av den iranska regimens allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna¹⁷.

Iran har varit föremål för omfattande sanktioner i flera decennier och således har landet mycket erfarenhet och kunskaper om olika sätt att kringgå sanktionerna. Iran använder sig bland annat av täck- och skalbolag, som det etablerat särskilt i Förenade Arabemiraten och Turkiet och genom vilka det försöker dölja kopplingarna till sig själv. Iran kringgår sanktionerna även genom att bryta bitcoins, som ger landet tillgång till ett betydande belopp virtuell valuta¹⁸.

¹⁶ FN:s säkerhetsråds resolution 2231, <https://www.un.org/securitycouncil/content/2231/background>

¹⁷ Se rådets förordning (EU) 359/2011

¹⁸ Reuters 21.5.2021, "Iran uses crypto mining to lessen impact of sanctions, study finds", <https://www.reuters.com/technology/iran-uses-crypto-mining-lessen-impact-sanctions-study-finds-2021-05-21/> (viitattu 22.8.2024)