



FINANSINSPEKTIONEN

FI:s arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism

15 november 2019



INNEHÅLL

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING	4
HUR BEKÄMPAR SAMHÄLLET PENNINGTVÄTT OCH FINANSIERING AV TERRORISM?	6
Insatser kräver internationellt samarbete	6
Finansinspektionens uppdrag	6
Nya regelverk ökar kraven på företagen	7
Tillvägagångssätt och högriskområden	9
Kartläggning av riskbilden inom företagen	11
FI:S STRATEGI FÖR PENNINGTVÄTTSTILLSYVEN	12
FI:s tillsyn är riskbaserad	12
FI har en integrerad strategi för tillsynen	14
FI:s tillsyn ska påverka företagens beteenden	14
FI:s samarbete med andra myndigheter	16
FI STÄRKER PENNINGTVÄTTSTILLSYVEN	18
Flera aktörer tar initiativ till åtgärder	18
Samarbetet mellan Norden och Baltikum stärks	19
Ökade resurser till penningtvättstillsynen	20

Regeringen har gett FI i uppdrag att redovisa myndighetens insatser mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Denna rapport redogör för FI:s arbete på området.

Förord

Penningtvätt är en brottslig aktivitet, där kriminella utnyttjar banker och andra finansiella företag för att göra illegala vinster tillgängliga för konsumtion och placeringar. För att motverka penningtvätt lägger lagar och föreskrifter ett ansvar på finansiella företag att själva bedöma, begränsa och övervaka sina penningtvättsrisker.

Finansinspektionens (FI) uppdrag är att kontrollera att penningtvättsreglerna följs av de finansiella företag som omfattas av dem.

Företagen ska aktivt arbeta med att identifiera misstänkta aktiviteter och rapportera sådana uppgifter till polisen. Banker och andra berörda företag har alltså ett stort ansvar. I det ingår att ha en sund incitamentsstruktur för företagets anställda, som säkerställer att riskperspektivet inte överskuggas av vinstintresset.

FI har ökat insatserna i penningtvättstillsynen under de senaste åren. Vi har i dag tillsyn över cirka 2 200 företag inom samtliga finansiella sektorer, inte bara banksektorn. Det är ett betydande och viktigt uppdrag, och det är därför tillfredsställande att regeringens budgetförslag för 2020 innehåller 10 miljoner kronor i extra anslag till FI:s penningtvättstillsyn. Men vi behöver även fortsätta att utveckla och effektivisera våra arbetssätt, exempelvis genom att förbättra våra riskidentifieringsmetoder. Vår ambition för 2020 är att tredubbla FI:s förmåga att utöva penningtvättstillsyn jämfört med 2018.

Ökade resurser ska gå hand i hand med fördjupade samarbeten. Många myndigheter är engagerade i arbetet mot penningtvätt, både nationellt och internationellt. Behovet av samverkan, samordning och informationsutbyte är därför stort. I ett första steg har FI prioriterat att stärka samarbetet med nordiska och baltiska tillsynsmyndigheter, både på strategisk och operativ nivå. Det är tidigare oprövade initiativ som väcker intresse internationellt. Ett konkret exempel är de koordinerade undersökningarna av regelefterlevnaden i Swedbank, där både FI och den estniska tillsynsmyndigheten nu har övergått till sanktionsprövningar. I nästa steg vill vi också fördjupa det operativa samarbetet mellan olika svenska myndigheter, för att vi på ett effektivare sätt ska kunna dela och dra nytta av varandras kunskaper.

Det finns skäl för både myndigheter och företag att tänka i nya banor kring hur vi ska arbeta för att motverka penningtvätt. Vi måste vara öppna för nya och kanske också okonventionella strukturer. Det kan handla både om hur vi organiserar penningtvättstillsynen, och hur vi hanterar information och använder ny teknik. Men de stora lösningarna kommer att ta tid. Vi kan och måste också göra saker här och nu. Vi behöver prioritera en fördjupad samverkan mellan dagens myndigheter, både inom och utom landet. Likaså behöver vi lösa frågan om hur vi bättre ska kunna dela befintlig information, både myndigheter emellan och mellan myndigheter och finansiella företag.

Stockholm den 15 november 2019

Erik Thedéen

Generaldirektör

Sammanfattning

Penningtvätt och finansiering av terrorism är globala problem som innebär svåra utmaningar för samhället. Det senaste decenniet har dessa frågor fått allt högre prioritet. Under 2019 har Finansinspektionen (FI) stärkt penningtvättstillsynen och bland annat satsat stora resurser på att granska svenska storbankers styrning och kontroll av åtgärder mot penningtvätt i baltiska dotterbolag. Jämfört med 2018 planerar vi att tredubbla vår förmåga inom arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism fram till slutet av 2020. FI kommer också att fortsätta att stärka det internationella samarbetet – framför allt i Norden och Baltikum.

Det senaste decenniet har penningtväftsfrågorna fått allt högre prioritet. Både EU och tillsynsmyndigheter har arbetat med att förbättra och skärpa penningtväftsregelverken, och kraven på de aktörer som omfattas har ökat. FI:s viktigaste roll i detta arbete är att övervaka att svenska finansiella företag följer penningtväftsregelverket, och på så sätt inte utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism.

FI:s arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism utgår från en samlad riskbedömning. Denna riskbedömning ligger sedan till grund för hur FI arbetar med de runt 2 200 finansiella företag som omfattas av vår penningtvättstillsyn. Under senare år har FI gjort ett antal informationsinsamlingar och undersökningar kopplade till penningtvätt. Dessa visar att medvetenheten om och beredskapen för penningtväftsfrågor har ökat i många finansiella företag. Men FI har också funnit brister. Företagen behöver förbättra kunskapen om sina kunder och utveckla både riskbedömningar och övervakningssystem. Dessa brister har FI kommunicerat till berörda företag, men också till den finansiella sektorn i stort, via en av våra tillsynsrapporter.

Penningtvätt och finansiering av terrorism är komplicerade och globala problem. Tillsammans med övriga tillsynsmyndigheter i Norden och Baltikum har FI startat en permanent arbetsgrupp i regionen, som arbetar både strategiskt och operativt. Det är ett unikt initiativ som ger oss betydligt bättre förutsättningar att utöva gränsöverskridande tillsyn för att motverka penningtvätt. FI har också en tät dialog med baltiska myndigheter när det gäller undersökningarna av svenska bankers styrning och kontroll av åtgärder mot penningtvätt i baltiska dotterbolag. Utredare och experter delar löpande uppgifter från båda sidor. För FI är det ett mycket värdefullt samarbete som vi vill bygga vidare på även när de pågående undersökningarna har slutförts.

FI stärker nu penningtvättstillsynen ytterligare. Mot slutet av nästa år vill vi tredubbla myndighetens förmåga inom arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism jämfört med 2018. I pågående penningtväftsundersökningar har FI satt in betydande resurser från olika delar av verksamheten, och genom främst extern rekrytering har antalet resurser till penningtvättstillsynen ökat. För att ytterligare stärka organisationen har FI integrerat penningtvättstillsynen med tillsynen av andra icke-finansiella risker. Detta bidrar till att bredda avdelningens kompetens och resursförsörjning. Samtidigt ger det

myndigheten en bättre samlad förståelse för företagens icke-finansiella risker och riskhantering, och deras koppling till företagens interna styrning och kontroll.

Men förutom ökade tillsynsresurser krävs också förbättrade arbetsmetoder. Genom att vidareutveckla FI:s riskklassificeringsmetod vill vi förbättra myndighetens förmåga att identifiera, klassificera och kontrollera penningtvättsrisker på både sektor- och företagsnivå. Vi vill också öka FI:s närvaro genom att fler företag träffas av en tillsynsaktivitet, exempelvis genom att göra fler avgränsade undersökningar på samma tema. Därmed kan FI också sammanställa och dela bedömningar och förväntningar kopplade till undersökningstemat i offentliga tillsynsrapporter.

Hur bekämpar samhället penningtvätt och finansiering av terrorism?

Enligt penningtvättslagen ska finansiella företag bedöma, begränsa och övervaka sina risker för att bli utnyttjade för penningtvätt och finansiering av terrorism. Företagen ska också aktivt arbeta med att identifiera misstänkt aktivitet. FI övervakar att företagen arbetar förebyggande och följer penningtvättslagen. Kreditinstitut, penningöverförare och valutaväxlare är särskilt utsatta för risker att utnyttjas för denna typ av brottslighet. Erfarenheter från Finansinspektionens (FI) tillsyn visar att medvetenheten om och beredskapen för penningtvätsfrågor har ökat i många finansiella företag de senaste åren. Men företagen behöver även i praktiken förbättra kunskapen om sina kunder och utveckla sina riskbedömningar. Dessutom behöver övervakningssystemen kontinuerligt förfinas för att öka träffsäkerheten i rapporteringen av misstänkta transaktioner.

INSATSER KRÄVER INTERNATIONELLT SAMARBETE

Penningtvätt och finansiering av terrorism är globala problem som utgör svåra utmaningar för det demokratiska rättssamhället. Begreppen är breda och omfattar mycket. Penningtvätt syftar till att integrera illegala pengar i den legala ekonomin genom att föra in pengar från brottslig verksamhet i det finansiella systemet. På så sätt kan det brottsliga ursprunget döljas och vinsterna från brotten användas fritt. Vid finansiering av terrorism är ett av huvudmålen det motsatta – att dölja vart pengarna går. Terrorfinansiering omfattar både att lämna direkta bidrag till terrorism, och att samla in, tillhandahålla och ta emot pengar och tillgångar som ska finansiera terrorism.

För att kunna bekämpa brottsligheten på internationell nivå bildade G7-länderna 1989 det mellanstatliga organet Financial Action Task Force (FATF), som i dag består av 37 medlemsländer, EU-kommissionen och Gulfrådet. FATF koordinerar insatserna mot penningtvätt och finansiering av terrorism genom att ta fram internationella standarder. Samarbetsorganet utvärderar regelbundet medlemsländernas arbete med att leva upp till dessa standarder. FATF har också i uppdrag att identifiera, studera och rapportera trender och tillvägagångssätt på området.

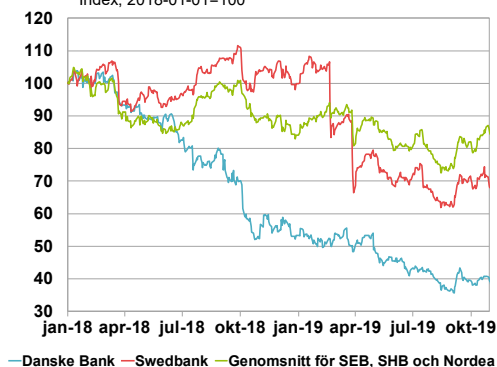
EU utfärdar direktiv som bygger på FATF:s rekommendationer, och som EU:s medlemsländer genomför i nationell rätt. De nationella myndigheterna ansvarar för att övervaka att penningtvättslagarna följs. Men många av de företag och privatpersoner som omfattas har gränsöverskridande verksamhet, och i många fall är tillsynen av regelefterlevnaden då uppdelad mellan olika jurisdiktioner. Detta ställer höga krav på internationellt samarbete och informationsdelning mellan tillsynsmyndigheter i olika länder.

FINANSINSPEKTIONENS UPPDRAG

FI har ett övergripande uppdrag att bidra till ett stabilt finansiellt system som präglas av högt förtroende. Det innebär inte nödvändigtvis

Diagram 1. Aktiekurserna sjönk efter nyheter om misstänkt penningtvätt.

Index, 2018-01-01=100

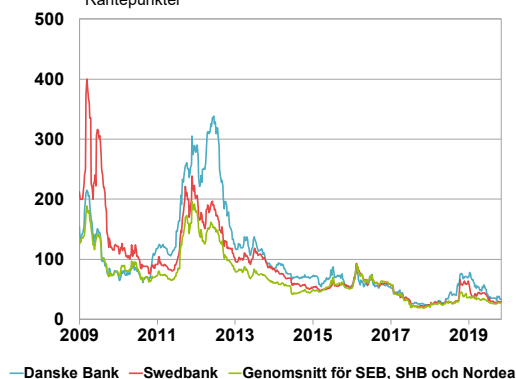


Källa: Thomson Reuters Datastream.

Anm. Uppgifter om misstänkt penningtvätt i Baltikum har orsakat marknadsreaktioner. Omnämnda bankers aktiepriser har fallit kraftigt vid några tillfällen i samband med att nya uppgifter har tillkommit.

Diagram 2. Priset på berörda bankers kreditrisk ökade något.

Räntepunkter



Källa: Thomson Reuters Datastream.

Anm. Eurodenominerade Credit Default Swaps på bankers seniora skulder, löptid 5 år.

att FI ska upprätthålla förtroendet för enskilda företag, men för det finansiella systemet i stort – bland annat genom att vidta åtgärder mot företag som skadar allmänhetens förtroende. Hur man hanterar risken att utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism är en viktig förtroendefråga för många finansiella företag. Det har de senaste årens uppmärksammade penningtvättsskandaler i flera europeiska banker visat. Den bristande hanteringen av penningtvättsrisker tyder på att många banker har underskattat frågornas påverkan på trovärdigheten. Ett högt förtroende från allmänheten och marknadens aktörer är en av de viktigaste tillgångarna för finansiella företag. Skandalerna har sänkt berörda bankers aktiekurser och åtminstone temporärt ökat deras finansieringskostnader (diagram 1 och 2).¹

I Sverige arbetar flera olika myndigheter med att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Arbetet vilar på två typer av regelverk: det administrativa och det straffrättsliga. Syftet med det administrativa regelverket är att olika delar av samhället, både den privata sektorn och myndigheter, ska verka för att minska riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. I detta regelverk är penningtvättslagen central. Enligt penningtvättslagen ska finansiella företag och vissa andra verksamhetsutövare vidta åtgärder för att förhindra att verksamheterna utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism.² Företagen ska bedöma, begränsa och övervaka sina risker, men de ska också aktivt arbeta med att identifiera misstänkt aktivitet (se faktabeskrivning Penningtvättregelverkets grundpelare). Det är inom detta område FI har ett uppdrag – myndigheten ansvarar för tillsynen av att finansiella företag i Sverige följer penningtvättslagen. Uppdraget omfattar därmed inte bara banker, utan även betaltjänsteföretag, försäkringsbolag, fondbolag och övriga finansiella företag under FI:s tillsyn.

Enligt penningtvättslagen har företagen också en skyldighet att rapportera misstänkt penningtvätt och terrorfinansiering till Finanspolisen, Sveriges finansunderrättelseenhet. Finanspolisen vidarebefordrar relevanta uppgifter till brottsutredande myndigheter som Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten. Tillsammans ansvarar de för att utreda och lagföra brott. Även FI ska rapportera misstänkt penningtvätt till Finanspolisen, om sådana uppgifter identifieras i tillsynen. Det innebär att vi inte själva utreder fall av misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism. FI övervakar i stället att företag följer reglerna, och att de fortlöpande utvecklar och förbättrar arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

NYA REGELVERK ÖKAR KRAVEN PÅ FÖRETAGEN

De senaste åren har penningtväftsfrågorna fått allt högre prioritet. Både EU och tillsynsmyndigheter har arbetat med att förbättra och skärpa penningtväftsregelverken. Samtidigt har kraven på de aktörer

1 Priset på bankernas kreditrisk har ökat. Kreditrisken ger en indikation på bankernas kostnad för ej säkerställd marknadsupplåning.

2 Andra verksamhetsutövare som omfattas av regelverket är exempelvis advokater, fastighetsmäklare, revisorer och kasinon.

som omfattas ökat. Sedan början av 1990-talet har EU antagit fem penningtvättsdirektiv.³ Sverige och övriga EU-länder har genomfört direktiven genom nya lagar. För att komplettera och precisera de grundläggande regler som finns i lagen, utfärdar FI också föreskrifter.

Det första penningtvättsdirektivet antogs 1991 och innehöll endast 18 artiklar. Direktivet ställde krav på att finansiella företag skulle kontrollera kundens identitet, övervaka transaktioner och anmäla misstänkt beteende. Sedan dess har EU utökat regelverkets räckvidd till att omfatta fler verksamhetsutövare, exempelvis revisorer, skatterådgivare, fastighetsmäklare och kasinon.

Det tredje penningtvättsdirektivet antogs 2005 och innehöll mer omfattande revideringar av regelverket. Bland annat infördes bestämmelser om att verksamhetsutövarna inte bara ska förhindra och motverka penningtvätt, utan även finansiering av terrorism. Dessutom utökades verksamhetsutövarnas skyldigheter att ha kunskap om sina kunder, bland annat genom krav på kontroll av både kundens och den verkliga huvudmannens identitet.⁴ Direktivet ställde också krav på att verksamhetsutövarna ska begära in information om affärsförbindelsens syfte och art från kunden. Samtidigt introducerades ytterligare en central del i regelverket: att företagen ska ha riskbaserade rutiner för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism (se faktaruta Penningtvättregelverkets grundpelare). Dessa regler skärptes i det fjärde penningtvättsdirektivet från 2015. I samband med att direktivet infördes utökades också tillsynsmyndigheternas sanktionsmöjligheter, bland annat genom att höja de maximala sanktionsbeloppen.

År 2018 antog EU det femte och nu gällande penningtvättsdirektivet, som är ett tilläggsdirektiv till föregående direktiv. Det implementeras i Sverige genom ändring av svensk lag och FI:s föreskrifter, och träder i huvudsak i kraft i januari 2020. Ändringarna innebär bland annat att skyddet för visselblåsare stärks, och att förutsättningarna för att samarbeta och utbyta information med andra tillsynsmyndigheter förbättras. Den nya lagen omfattar även förvaltning eller handel med virtuella valutor.

Penningtvättregelverkets grundpelare

Enligt penningtvättslagen ska företagen bedöma, begränsa och övervaka sina risker. De ska också aktivt arbeta med att identifiera och rapportera misstänkt aktivitet. Regelverket består av tre centrala grundpelare: riskbedömning, kundkännedom, samt övervakning och rapportering.

RISKBEDÖMNING

Enligt regelverket ska företagen bedöma risken för att de produkter och tjänster som de erbjuder utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Företagen ska också bedöma hur stor denna risk är. Detta kallas för den allmänna

³ Direktiven antogs 1991, 2001, 2005, 2015 och 2018. 2001 och 2018 års direktiv är tilläggsdirektiv till det första respektive fjärde penningtvättsdirektivet.

⁴ En verklig huvudman är den eller de personer som ytterst äger eller kontrollerar exempelvis ett företag eller en förening.

riskbedömningen. Utöver den allmänna riskbedömningen ska företaget också bedöma risken som är förknippad med den enskilda kunden och affärsförbindelsen. Företagen ska även ta fram dokumenterade rutiner och riktlinjer mot bakgrund av sin allmänna riskbedömning.

KUNDKÄNNEDOM

Företagen ska vidta åtgärder för att uppnå kundkännedom när de etablerar en affärsförbindelse och i vissa fall vid enstaka transaktioner. Med affärsförbindelse avses en förbindelse som när den etableras förväntas ha en viss varaktighet, men den kan också uppstå genom parternas faktiska agerande. De handlingar som har samlats in och uppgifter om vilka åtgärder som har vidtagits för att uppnå kundkännedom ska bevaras på ett säkert sätt hos företagen. Om risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism är hög ska företaget vidta skärpta åtgärder.

ÖVERVAKNING OCH RAPPORTERING

Företagen ska övervaka sina affärsförbindelser och transaktioner för att kunna upptäcka sådana aktiviteter och transaktioner som kan misstänkas vara ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism. Om skälig misstanke kvarstår efter närmare analys, ska uppgifter om alla omständigheter som kan tyda på penningtvätt eller finansiering av terrorism utan dröjsmål rapporteras till Finanspolisen.

TILLVÄGAGÅNGSSÄTT OCH HÖGRISKOMRÅDEN

Penningtvätt och finansiering av terrorism är ofta avancerad och gränsöverskridande brottslighet som behöver analyseras både på nationell och internationell nivå. Svenska myndigheter identifierar och belyser gemensamt varje år riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige, i en så kallad nationell riskbedömning.⁵ Riskbedömningsrapporten för 2019 fokuserade på att kartlägga och bedöma svenska myndigheters utmaningar på området. En av rapportens slutsatser var att svenska myndigheter i högre utsträckning ska upprätta och dela strategiska bedömningar och lägesbilder på området. Det skulle underlätta både myndigheters och verksamhetsutövers möjligheter att hantera kända tillvägagångssätt och att identifiera högriskområden för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Brottsförebyggande rådet (Brå) genomförde 2015 en omfattande studie av penningtväftsrelaterade risker och upplägg i olika branscher och sektorer i Sverige. Brå identifierade den finansiella sektorn som en av tre sektorer där penningtvätt sker i särskilt stor utsträckning. Enligt Brå är de viktigaste tjänsterna som gärningspersonerna efterfrågar överföringar mellan konton, uttag och insättning av kontanter, samt valutaväxling och betalningsförmedling. Det innebär också att företag som erbjuder dessa tjänster – främst kreditinstitut, penningöverförare och valutaväxlare – löper större risk att utnyttjas för penningtvätt.

I Sverige har kontanthantering minskat de senaste åren. Trots detta fortsätter kriminella aktörer att använda kontanter för att begränsa

⁵ Riskbedömningen sammanställs av Sveriges nationella samordningsfunktion, se avsnittet FI:s samarbete med andra myndigheter.

spårbarheten och minska risken för upptäckt. De delar av finanssektorn som hanterar kontanter är därför fortsatta högriskområden vad gäller penningtvätt. Både svenska myndigheter och EU-kommissionen tar upp detta i sina riskbedömningar för 2019. För svenska banker begränsas denna risk av att de har minskat sin kontanthantering. Kriminella använder därför främst valutaväxlare och penningöverförare för att ta ut, sätta in, eller växla kontanter.

Samtidigt använder kriminella i allt större utsträckning företag som fasad. Falska identiteter och så kallade målvakter och andra bulvaner som styrelseledamöter, kontoinnehavare och ägare gör det svårare för myndigheterna att upptäcka och komma åt gärningspersonerna. Företag utnyttjas också för att upprätta falska fakturor – en etablerad metod för penningtvätt. Enligt en analys som FI publicerade tillsammans med Ekobrottsmyndigheten 2016 uppskattas falska fakturor användas för att tvätta ungefär 65 miljarder kronor per år.

I Sverige har både nystartade och etablerade finansiella företag varit snabba att utnyttja tekniska innovationer för att utveckla nya finansiella tjänster och produkter. De tekniska innovationerna bidrar till nya utmaningar inom penningtvättsområdet. Enligt brottsutredande myndigheter används exempelvis mobila betaltjänster inom brottslig verksamhet. De mobila betaltjänsterna erbjuder möjligheter att genomföra transaktioner av relativt höga belopp i realtid. Gärningspersonerna kan dessutom snabbt och enkelt genomföra en serie olika transaktioner för att göra det svårare att spåra pengarnas ursprung, så kallad skiktning. Nya tekniska lösningar innebär också att antalet rent elektroniska affärsrelationer ökar, vilket ställer högre krav på en korrekt identifiering av kunden. Dessutom riskerar finansiella produkter som erbjuder anonymitet att utnyttjas för både penningtvätt och finansiering av terrorism, exempelvis vissa virtuella valutor och plattformar för gräsrotsfinansiering.

Samtidigt innebär den ökade digitaliseringen nya möjligheter för myndigheter och finansiella företag att hantera och bearbeta stora mängder information. Inom många finansiella tjänster innebär digitaliseringen också att spårbarheten av kunder och transaktioner ökar. Därmed ökar möjligheterna att upptäcka och analysera avancerade och misstänkta betalningsmönster.

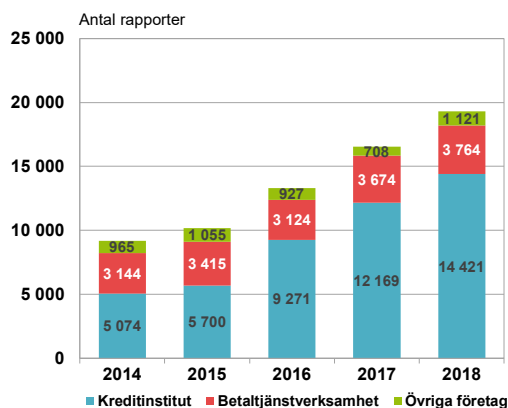
Sverige är ett regionalt finanscentrum för Norden och Baltikum, och FATF pekar särskilt ut detta som en sårbarhet för penningtvättsrisker. Det innebär att både svenska myndigheter och internationellt verksamma företag måste ta hänsyn till och förstå penningtvättsriskerna i Sveriges närområde. Banker i de baltiska länderna är exempelvis exponerade mot medlemsländerna i organisationen för före detta Sovjetstater, OSS.⁶ Dessa länder är enligt FATF sårbara för ekonomisk brottslighet, exempelvis i form av korruption.

På uppdrag av FI genomförde Försvvarshögskolan 2015 en studie om terrorfinansiering i Sverige.⁷ Studien fokuserade på kända

6 Oberoende staters samväldie (OSS) består av de tidigare Sovjetrepublikerna, exklusive de baltiska staterna.

7 Studien genomfördes av Centrum för asymmetriska hot- och terrorismstudier vid Försvvarshögskolan.

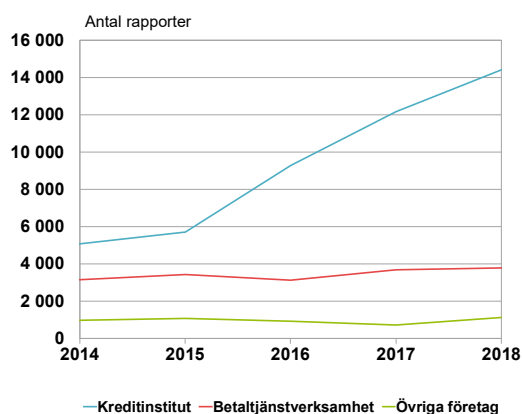
Diagram 3. Anmälningarna till Finanspolisen ökar.



Källa: Finanspolisen.

Anm. Antalet anmälningar till Finanspolisen om misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism.

Diagram 4. Anmälningarna från kreditinstituten har ökat mest.



Källa: Finanspolisen.

Anm. Antalet anmälningar till Finanspolisen om misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism.

tillvägagångssätt och riskindikatorer för finansiering av terrorism. Vanliga metoder var att utnyttja penningkurirer och informella betalningssystem, vilket innebär att transaktionerna sker utanför det finansiella systemet. Men penningöverförare och valutaväxlare har också utnyttjats för överföring av medel i syfte att finansiera terrorism. Olika typer av konsumtionskrediter och kontanter har använts i samma syfte.

KARTLÄGGNING AV RISKBILDEN INOM FÖRETAGEN

Under 2018 gjorde FI en kartläggning av företagens arbete inom några av penningtvättsregelverkets mest centrala områden: riskbedömningar, kundkännedom, samt övervakning och rapportering av misstänkta transaktioner. Kartläggningen omfattade ett 70-tal banker, penningöverförare och kreditmarknadsbolag, och baserades på information från FI:s undersökningar och enkäter under perioden 2016–2017 (se avsnittet FI:s tillsyn ska påverka företagens beteenden).

Kartläggningen visade att företagens arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism har förbättrats under senare år. Överlag hade företagen de system, rutiner och den dokumentation på plats som regelverket krävde. Men i flera fall fanns det brister i analys, bedömningar, uppföljning och åtgärder. Detta tyder på att företagen i stor utsträckning är medvetna om vad regelverket kräver av dem. Samtidigt behöver de utveckla interna riktlinjer och processer och anpassa dem till verksamheten för att de ska ha de effekter som de är tänkta att ge.

I kartläggningen noterade FI bland annat att företagens allmänna riskbedömning i flera fall inte omfattade samtliga typer av kunder, produkter, tjänster och distributionskanaler. Det fanns också brister i de åtgärder som företagen vidtog för att uppnå tillräcklig kundkännedom. I flera fall saknades till exempel uppgifter om affärsförbindelsens syfte och art, riskklassificering av kunden och uppgift om verklig huvudman. FI noterade också att det fanns brister i företagens system för övervakning av transaktioner.

De senaste fem åren har antalet anmälningar till Finanspolisen om misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism mer än fördubblats (se diagram 3). Det beror främst på att rapporteringen från kreditinstitut (banker, sparbanker, medlemsbanker och kreditmarknadsbolag) har ökat (se diagram 4). Kreditinstituten står för över 90 procent av rapporteringsökningen sedan 2014, trots att antalet rapporteringsskyldiga kreditinstitut i princip varit oförändrat. Uppgången kan bero på flera saker, men den stöder FI:s erfarenhet att företagen har blivit mer medvetna om penningtvättsfrågor. Samtidigt är fler rapporter om misstänkt aktivitet inte nödvändigtvis bra – en stor mängd osorterade uppgifter kan tvärtom försvåra Finanspolisens arbete. Det framgick också av FI:s kartläggning från 2018 att rutinerna för företagens rapportering av misstänkta transaktioner till Finanspolisen behöver förbättras.

FI:s strategi för penningtvättstillsynen

Det finns ungefär 2 200 företag under FI:s tillsyn som omfattas av penningtvättslagen. FI:s metoder för att identifiera och klassificera företagens risker hjälper myndigheten att prioritera tillsynsåtgärderna. Vår tillsyn av finansiella företag är en kontinuerligt pågående process med ett stort antal olika aktiviteter och informationsinhämtningar. Parallellt med den löpande tillsynen genomför FI undersökningar. För att tillsynen av enskilda företag ska kunna påverka fler företag, strävar myndigheten efter att sprida information och dela lärdomar från undersökningar och andra tillsynsaktiviteter. FI offentliggör därför alla sanktionsbeslut och delar erfarenheter från tillsynen, eller annan vägledning, i tillsynsrapporter och föreläsningar. Av samma anledning håller FI regelbundna möten med branschorganisationer.

FI:S TILLSYN ÄR RISKBASERAD

För att fånga upp tillvägagångssätt, trender och högriskområden använder FI främst information och analyser från externa källor (se avsnittet Tillvägagångssätt och högriskområden). För att bedöma vilken exponering finansiella företag har mot dessa risker har FI utvecklat en metod för att riskklassificera företagen. FI introducerade en första version av riskklassificeringsmetoden 2018, och metoden ska utvärderas och vidareutvecklas under 2020 för att bli mer funktionell.

Metoden baseras på årlig rapportering från samtliga företag under FI:s penningtvättstillsyn. Uppgifterna ska ge FI en övergripande bild av företagets verksamhet och riskexponering, men också av de riskreducerande åtgärder som företagen har vidtagit för att hantera dessa risker. Förutom information om verksamheten rapporterar företagen därför även uppgifter om

- riskbedömningar
- rutiner och riktlinjer
- övervakning och rapportering
- regelefterlevnad
- utbildning av anställda och uppdragstagare.

FI klassificerar varje företags riskexponering och riskreducerande åtgärder och väger ihop dem till en övergripande riskprofil. För att kunna prioritera bland företag med liknande riskprofil gör FI också en bedömning av företagets storlek och komplexitet baserat på ett antal kvantitativa kriterier.

Syftet med riskprofilerna är att kartlägga och kvantifiera risker. Denna information beaktas sedan i den samlade riskbedömning som ligger till grund för FI:s verksamhetsplanering och tillsynsaktiviteter. Riskprofilerna är ett kvantitativt verktyg som ska komplettera övrig information som FI har att tillgå. Uppgifter från vår övriga tillsyn, och eventuella uppgifter från visselblåsare, andra myndigheter och media bedöms i varje enskilt fall. FI vill kunna använda riskprofilerna både till att jämföra enskilda företag med varandra, och till att kartlägga skillnader mellan olika delar av den finansiella sektorn.

I den årliga tillsynsplaneringen bestämmer FI vilka företag som ska granskas, och vilken art och omfattning undersökningarna ska ha. FI

prioriterar och fokuserar tillsynsinsatserna baserat på de risker som har identifierats. Det innebär att FI historiskt sett har lagt mer resurser på tillsynen av kreditinstitut, penningöverförare och valutaväxlare jämfört med andra delar av den finansiella sektorn, med särskilt fokus på storbankerna.

Under perioden januari 2018–oktober 2019 inledde FI elva undersökningar med fokus på penningtvätsfrågor.⁸ Fem av undersökningarna har slutförts, och FI har delat bedömningar och rekommenderade åtgärder med respektive företag. I ett av fallen valde FI att inte förnya företagets tillstånd att bedriva verksamhet, bland annat mot bakgrund av brister som identifierats i undersökningen.

Samtliga fyra storbanker⁹ har undersökts av FI under den senaste tvåårsperioden. FI har även granskat ett antal små och medelstora banker utifrån brister som myndigheten har identifierat i den löpande tillsynen. Två undersökningar gällde valutaväxlare och penningöverförare. Inför tillsynsplanen för 2019 valde FI ut ytterligare ett antal valutaväxlare och penningöverförare för närmare granskning, men i början av 2019 valde FI att prioritera om tillsynsinsatserna och skjuta upp de planerade undersökningarna. Bakgrunden till beslutet var uppgifterna om nordiska bankers bristande hantering av penningtvätsrisker i Baltikum. FI valde därför att frigöra resurser till att öppna nya undersökningar på SEB och Swedbank (se faktaruta FI granskar svenska bankers styrning av verksamheten i Baltikum).

FI granskar svenska bankers styrning av verksamheten i Baltikum

FI ser allvarigt på den senaste tidens uppgifter om brister i hanteringen av penningtvätsrisker i nordiska bankers verksamheter i Baltikum. Huvudansvaret för penningtvättstillsynen av svenska bankers utländska dotterbanker ligger på myndigheten i det land där dotterbanken är verksam, och respektive lands nationella penningtvätsregler tillämpas. Penningtvätsregelverket är till största del nationellt. Samtidigt har de svenska moderbankerna ett ansvar att hantera risker och utöva intern kontroll på koncernnivå.

Ett väl fungerande arbete för att motverka penningtvätt i dotterbankerna kräver därför att de svenska moderbankernas ledningar och styrelser tar dessa frågor på allvar, och tar ansvar för styrning och kontroll av koncernens verksamhet. Under våren 2019 öppnade FI undersökningar av Swedbank AB:s och SEB AB:s styrning och kontroll av åtgärder mot penningtvätt i bankernas dotterbolag i Estland, Lettland och Litauen.

I oktober i år beslutade FI att gå vidare till en sanktionsprövning i undersökningen av Swedbank AB. Beslutet att inleda en sanktionsprövning är ett steg i FI:s undersökningsprocess. Det innebär att FI anser att det finns tillräckliga skäl att pröva om de brister och svagheter som har observerats i utredningsarbetet bör leda till en sanktion eller om undersökningen ska slutföras på något annat sätt. Den estniska tillsynsmyndigheten undersöker samtidigt den lokala regelefterlevnaden i Swedbanks estniska dotterbank. Det görs i koordination med FI:s undersökning av

⁸ 2016–2017 inledde FI tio undersökningar med fokus på penningtvätsfrågor.

⁹ Inklusive Nordea, som nu har sitt huvudkontor i Finland.

den svenska moderbanken. Även den estniska tillsynsmyndigheten har beslutat att inleda en sanktionsprocess när det gäller Swedbanks dotterbolag i Estland.

FI planerar att kommunicera resultatet av undersökningen som gäller Swedbank i början av nästa år. I motsvarande undersökning av SEB pågår FI:s utredningsarbete fortfarande.

FI HAR EN INTEGRERAD STRATEGI FÖR TILLSYVEN

FI har en integrerad strategi för arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism samt den övriga tillsynen. FI:s experter på penningtvätsfrågor har därför ett kontinuerligt och nära samarbete med kollegor från övriga tillsynsavdelningar inom FI. Detta arbetssätt är ovanligt ur ett internationellt perspektiv, eftersom penningtvättstillsynen och övrig finansiell tillsyn ofta ligger på olika myndigheter.

FI:s tillsyn av finansiella företag är en kontinuerligt pågående process. I den så kallade löpande tillsynen ingår ett stort antal olika aktiviteter och informationsinhämtningar. Denna tillsyn fokuserar huvudsakligen på stabilitetsfrågor, men även penningtvätsfrågor ingår. I den löpande tillsynen tar FI in och analyserar rapportering från företagen och följer även upp incidenter som företagen rapporterar in. FI riskbedömer företag, affärsmodeller, marknadssegment eller produkter, och träffar företagen för att gå igenom aktuella risker. Syftet är att stämma av bankernas riskexponeringar och hur de hanteras, inklusive risken för att utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. FI följer också upp eventuella åtgärds punkter som framkommit i den löpande tillsynen eller i FI:s undersökningar. Riskgenomgångarna hålls kvartalsvis med de tre svenska storbankerna, och halvårsvis med de medelstora bankerna. FI:s experter på penningtvätsfrågor deltar vid riskgenomgångarna med de stora och medelstora bankerna, och vid behov även med övriga institut.

Parallellt med den löpande tillsynen genomför FI undersökningar. Undersökningarna innebär att FI granskar hur ett eller flera företag följer reglerna. Experterna på penningtvätsfrågor planerar och genomför tillsynsaktiviteter i samarbete med kollegor med tillsynsansvar för de berörda företagen.¹⁰ I större och mer komplexa undersökningar deltar också ofta finansinspektörer och riskexperter från andra expertområden. Undersökningarna av Handelsbanken och Nordea från 2015 är exempel på detta. FI granskade hur bankerna följde reglerna för dels penningtvätt, dels intern styrning och kontroll. Båda bankerna fick sanktioner på grund av brister inom dessa områden.

FI:S TILLSYN SKA PÅVERKA FÖRETAGENS BETEENDEN

Penningtvättstillsyn syftar till att kontrollera att företag följer reglerna och att de fortlöpande utvecklar och förbättrar arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. När en

¹⁰ Detta avser i första hand bankerna, för vilka FI har utsett finansinspektörer som ska ha ett övergripande tillsynsansvar.

tillsynsundersökning visar på regelöverträdelser kan FI besluta om någon form av ingripande mot företaget – en sanktion.¹¹ Sanktionsbeslutet innehåller de iakttagelser och bedömningar som ligger till grund för beslutet.

FI kan avstå från att ingripa mot ett företag, om företaget vidtar rättelse eller om bristen bedöms som ringa. FI hittar ofta olika brister och svagheter i företagets arbete mot penningtvätt, exempelvis kundkännedomsuppgifter som behöver uppdateras och riskbedömningar som bör fördjupas eller vidgas. Detta innebär inte nödvändigtvis att företaget bryter mot en regel, men det kan fortfarande finnas goda skäl för företaget att vidta åtgärder för att stärka sitt arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism. När en undersökning slutförs utan sanktion kommunicerar FI resultaten i en så kallad slutskrivelse till det berörda företaget. Slutskrivelsen innehåller FI:s bedömningar av eventuella brister som FI identifierat. Om undersökningen avslutas på grund av att företaget vidtar rättelse gör FI en hänvisning till företagets åtgärdsplan. I skrivelsen kan också finnas rekommendationer om åtgärder. Detta sker i de fall FI bedömer att det finns förbättringsmöjligheter men där FI har bedömt att det inte finns en grund för myndigheten att ingripa.

FI:s tillsyn av enskilda företag ska kunna påverka fler än de berörda företagen. Därför strävar FI efter att sprida information och dela lärdomar från undersökningar och andra tillsynsaktiviteter. FI publicerar därför samtliga sanktionsbeslut, tillsammans med de iakttagelser och bedömningar som ligger till grund för beslutet. Syftet är att sanktionsbesluten ska ha en direkt effekt på regelefterlevnaden i de finansiella företagen, och att FI:s bedömningar ska vara transparenta. På så sätt kan FI sprida information om myndighetens bedömningar och förväntningar på företagets agerande till andra finansiella företag och intressenter.

Till skillnad från sanktionsbesluten är en slutskrivelse inget formellt beslut av FI, och myndigheten anser att det berörda företaget därmed inte kan överklaga innehållet i slutskrivelsen.¹² De vanliga sekretessreglerna gäller för innehållet i slutskrivelsen och den publiceras inte. FI publicerar i stället tillsynsrapporter på relevanta och aktuella områden, som sammanfattar lärdomar från myndighetens tillsyn. Rapporterna baseras på uppgifter från tillsynen, men typiskt sett avidentifieras de berörda företagen. Ett exempel på detta är FI:s tillsynsrapport *Erfarenheter från penningtvättstillsynen 2016–2017* som publicerades 2018. Rapporten innehåller en sammanställning av resultaten från FI:s kartläggning av hur finansiella företag följer penningtvätsregelverket. Rapporten sammanfattar generella slutsatser och tar upp de viktigaste bristerna som FI har identifierat.

Föreläsningsserien FI-forum är ytterligare ett verktyg som vi använder för att vägleda och informera. Till dessa föreläsningar bjuder FI in finansiella företag för att lyssna på information om olika frågor, bland

¹¹ FI har olika sanktionsmöjligheter, inklusive anmärkning, varning eller indraget tillstånd. Anmärkning eller varning kan också förenas med en sanktionsavgift. Ingripande följer av respektive rörelselag och kan därför i viss mån skilja sig åt mellan olika företagstyper.

¹² Ytterst är det domstol som avgör om slutskrivelsen har utformats på ett sådant sätt att den ska anses utgöra ett överklagbart beslut.

annat frågor om penningtvätt och finansiering av terrorism. Föreläsningarna spelas in och kan ses i efterhand på FI:s webbplats. Vi har bland annat hållit FI-forum i samarbete med Centrum för asymmetriska hot- och terrorismstudier (Cats) på Försvarshögskolan. Syftet var att presentera de studier som Cats har gjort på uppdrag av FI. Studierna analyserar kända tillvägagångssätt och riskindikatorer för finansiering av terrorism, och finansiella aktiviteter kopplade till personer från Sverige och Danmark som har anslutit sig till terrorgrupper i Syrien och Irak. FI brukar också utnyttja forumet för att informera om nya regler i samband med att myndigheten inför nya föreskrifter, exempelvis penningtvättsföreskrifterna från 2017. I samband med de nya föreskrifterna publicerade FI även informationsfilmer på myndighetens webbplats, och skickade ut informationsbroschyrer till särskilda fokusgrupper på flera olika språk.¹³

FI håller även kvartalsvisa möten med olika branschorganisationer i den finansiella sektorn och med Svenska institutet mot penningtvätt (Simpt). Det är ett samarbetsforum som består av sju finansiella branschorganisationer.¹⁴ Mötena syftar till att FI och branschorganisationerna ska utbyta erfarenheter om metoder, trender och utmaningar på penningtvättsområdet. FI informerar också branschrepresentanterna om det pågående nationella och internationella arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Deltagarna har möjlighet att skicka in frågor som sedan diskuteras på mötet.

FI:S SAMARBETE MED ANDRA MYNDIGHETER

För att effektivt motverka penningtvätt och finansiering av terrorism krävs samarbete mellan myndigheter, både inom Sverige och internationellt. I en utvärdering från 2017 bedömde FATF att Sveriges system för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism höll en god nivå. Det svenska systemet har förbättrats mycket sedan motsvarande utvärdering 2006. Men FATF identifierade också ett antal brister som de svenska myndigheterna borde åtgärda. Bland annat menade det internationella organet att den nationella samordningen mellan svenska myndigheter behövde förbättras, inte minst i arbetet med att ta fram riskbedömningar.

I Sverige är flera olika myndigheter och andra aktörer engagerade i arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. För att de breda kunskaper och kompetenser som finns bland de olika aktörerna ska vara till nytta för arbetet i stort, krävs god samverkan, dialog och ett effektivt utbyte av information och erfarenheter mellan olika aktörer. I januari 2018 inrättade Sverige en nationell samordningsfunktion som leds av Polismyndigheten. FI är

13 Informationssatsningen gjordes inom ramen för samordningsorganet för tillsyn enligt förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, som leddes av FI. Organet ersattes 2018 av den nationella samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, se avsnitt FI:s samarbete med andra myndigheter.

14 Svenska Bankföreningen, Finansbolagens Förening, Fondbolagens Förening, Sparbankernas Riksförbund, Svensk Försäkring, Svenska Fondhandlarföreningen och Svenska försäkringsförmedlares förening.

representerat både i Samordningsfunktionens styrgrupp och i dess arbetsgrupper. Samordningsfunktionen består av 16 olika myndigheter och advokatsamfundet. Den ska

- fungera som ett nationellt forum för att dela information och kunskap mellan medlemmarna
- kontinuerligt identifiera, kartlägga och analysera risker och metoder för penningtvätt och finansiering av terrorism
- årligen sammanställa en nationell riskbedömning för penningtvätt och finansiering av terrorism
- tillhandahålla information till verksamhetsutövare som omfattas av penningtvättslagen som underlag till deras riskbedömningar, riskklassificering av kunder och övervakning och rapportering av misstänkta aktiviteter och transaktioner.

Samordningsfunktionen är ett viktigt forum för att sprida information mellan myndigheter. Detta samarbete behöver utvecklas och fördjupas, så att även mer konkret och operativ information om penningtvätt kan delas inom ramen för Samordningsfunktionen. I dagsläget är möjligheten att dela sekretessbelagd information begränsad till uppgifter om konkreta brottsmisstankar eller organiserad brottslighet. Inom andra samarbetsområden finns det redan betydligt mer långtgående möjligheter att dela information mellan myndigheter. Ett sådant exempel är frågor om finansiell stabilitet, som både FI, Riksbanken och Riksgälden ansvarar för. Samordningsfunktionen har redan börjat utreda behovet av regeländringar för informationsdelning, och FI är med och driver frågan vidare.

Samordningsfunktionen är också ett viktigt forum för att sprida information mellan myndigheter och företag. Funktionen anordnar bland annat föreläsningar av Finanspolisen och FI om penningtvätt och finansiering av terrorism. FI vill verka för ett fördjupat samarbete mellan svenska myndigheter för att ta tillvara den samlade kunskap som finns på myndigheterna, inte minst för att utveckla våra gemensamma riskbedömningar. Detta är också en förutsättning för att Samordningsfunktionen ska kunna ge banker och övriga berörda företag bättre vägledning i arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

FI samarbetar också med Europeiska bankmyndigheten (EBA), den europeiska tillsynsmyndigheten. FI deltar i EBA:s antipeningtvättskommitté, som bland annat tar fram vägledningar och tekniska standarder på området. FI bidrar även till FATF:s utvärderingar av medlemsländerna. FI:s experter deltog exempelvis vid 2019 års utvärderingar av både Finlands och Norges arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism.¹⁵ Baselkommittén har under 2019 tagit fram en vägledning för hur penningtvättstillsynen bättre kan samverka med stabilitetstillsynen. FI ingick i den expertgrupp som tagit fram vägledningen. För information om FI:s samarbete med nationella tillsynsmyndigheter, se avsnittet Samarbetet mellan Norden och Baltikum stärks.

¹⁵ Utvärderingen av Norge var en uppföljning av FATF:s tidigare utvärdering från 2014, och uppföljningsrapporten från 2018.

FI stärker penningtvättstillsynen

FI har stärkt penningtvättstillsynen det senaste året. Genom främst extern rekrytering har antalet specialister ökat. Under 2019 har FI även omfördelat interna resurser från andra verksamheter till arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Myndigheten har satsat stora resurser på att granska svenska storbankers styrning och kontroll av dotterbolagens verksamhet i Baltikum. FI har också stärkt samarbetet med tillsynsmyndigheterna i Estland, Lettland och Litauen, både strategiskt och operativt. Jämfört med 2018 planerar FI att tredubbla myndighetens förmåga inom arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. FI kommer också att fortsätta att fördjupa det internationella samarbetet – framför allt inom Norden och Baltikum.

FLERA AKTÖRER TAR INITIATIV TILL ÅTGÄRDER

Det ska vara svårt för brottslingar att utnyttja finanssektorn för penningtvätt och finansiering av terrorism. På EU-nivå finns en rad förslag på åtgärder för hur penningtvättstillsynen ska kunna stärkas framöver. Ett sådant förslag är att göra om penningtvättsdirektiven till en förordning, som därmed gäller som lag i alla EU-länder. På så sätt behöver inte direktiven införas via nationell lagsstiftning, och regelverket blir mer harmoniserat mellan olika EU-länder. Andra förslag handlar om att i större utsträckning integrera penningtvättstillsynen med den vanliga finansiella tillsynen (stabilitetstillsynen). Det har även väckts tankar om att lägga över en del av ansvaret för penningtvättstillsynen på en separat EU-myndighet.

Regeringen har beslutat att tillsätta en utredning som ska undersöka vilka ytterligare åtgärder Sverige kan vidta för att stärka arbetet mot penningtvätt. Utredningen ska bland annat analysera berörda myndigheters befogenheter i förhållande till bankerna, och bankernas befogenheter i förhållande till sina kunder. Även myndighetsstrukturen och ansvarsfördelningen mellan de penningtvättsbekämpande myndigheterna ska ses över, liksom FI:s kapacitet att utöva tillsyn på området. Utredningen ska därefter föreslå åtgärder för att stärka arbetet mot penningtvätt i Sverige.

Även bankerna prioriterar just nu penningtvättsfrågorna. Svenska Bankföreningen utreder exempelvis hur den privata sektorn och de brottsutredande myndigheterna kan samarbeta mer effektivt. Ett av förslagen utgår från en modell som används i Storbritannien, Joint Money Laundering Intelligence Taskforce (JMLIT). Det är ett samarbete mellan de brottsutredande myndigheterna och den finansiella sektorn, som syftar till att lättare kunna dela information för att förbättra möjligheterna att hitta och utreda misstänkt penningtvätt.

FI ser positivt på att bankerna nu tar bredare initiativ för att stärka arbetet mot penningtvätt. Det är viktiga steg för att förbättra möjligheterna att upptäcka och förhindra penningtvätt. Men denna typ av åtgärder kräver omfattande it-investeringar, ändringar i sekretessregler och andra förberedelser. Det innebär att det kommer att ta tid innan de är på plats. FI anser därför att det är angeläget att ett

fördjupat samarbete mellan banker och myndigheter påbörjas redan på kort sikt. Det är nödvändigt att hitta lösningar som kan börja användas snart, parallellt med arbetet med att försöka nå mer långsiktiga lösningar.

SAMARBETET MELLAN NORDEN OCH BALTIKUM STÄRKS

Tillsynsansvaret för svenska företags gränsöverskridande verksamhet är uppdelat mellan FI och utländska tillsynsmyndigheter. För en effektiv tillsyn av banker med verksamhet i flera länder är det därför avgörande med samarbete mellan de ansvariga tillsynsmyndigheterna – både på strategisk och operativ nivå.

För att koordinera tillsynen samarbetar FI och berörda systemmyndigheter i så kallade tillsynskollegier. Deltagarna möts minst en gång per halvår för att bland annat diskutera riskbedömningar och pågående tillsynsaktiviteter, inklusive åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. För SEB och Swedbank, som har stora verksamheter i Baltikum, deltar både de tre baltiska tillsynsmyndigheterna och ECB (som ansvarig för den gemensamma tillsynsmekanismen inom bankunionen).

En lärdom av de senaste årens fall av misstänkt penningtvätt i de nordiska bankernas baltiska verksamheter är att samordningen av dessa frågor kunde ha varit bättre. På en mer generell nivå framkommer det också i EU-kommissionens granskning av banker att den gränsöverskridande penningtvättsbekämpningen inom EU har brustit på flera sätt.¹⁶ Bankerna har inte tagit koncernansvar för penningtvättsarbetet i utländska dotterbanker. Samtidigt har samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna i olika länder inte varit tillräckligt effektivt.

För att stärka samarbetet mellan myndigheterna i regionen har FI och danska Finanstillsynet tagit initiativ till att inrätta en permanent nordisk-baltisk arbetsgrupp. Gruppen har representanter från de finansiella tillsynsmyndigheterna i Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge och Sverige. Myndigheterna träffas på olika nivåer flera gånger per år, för att utbyta erfarenheter och information för att bli effektivare i arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Ur ett europeiskt perspektiv är samarbetet unikt, och tillsammans har vi kommit långt i att konkret organisera gränsöverskridande tillsynssamarbete på penningtvättsområdet. Samarbetet kommer att formaliseras i ett samförståndsavtal, som beräknas bli färdigt i december i år. Avtalet syftar till att ge myndigheterna i regionen bättre förutsättningar att organisera det gränsöverskridande tillsynssamarbetet på penningtvättsområdet.

FI arbetar nu också operativt tillsammans med de baltiska tillsynsmyndigheterna i de undersökningar som FI genomför när det gäller styrningen och kontrollen av åtgärder mot penningtvätt i SEB:s och Swedbanks baltiska verksamheter (se faktaruta FI granskar svenska bankers styrning av verksamheten i Baltikum). Myndigheterna delar information och analyser och diskuterar frågor

¹⁶ Se Report from the commission to the European Parliament and the council on the assessment of recent alleged money laundering cases involving EU credit institutions, juli 2019.

som exempelvis gemensam kommunikation. Samarbetet sker både på chefsnivå och på handläggarnivå. För FI är det här samarbetet mycket viktigt, inte minst eftersom det ger tillgång till information om hur dotterbankerna följer reglerna. Det ger FI en helhetsbild av regelefterlevnaden inom penningtvättsområdet i bankkoncernerna.

FI ser ett behov av att fortsätta arbeta tätt tillsammans i penningtvättstillsynen även efter att de pågående undersökningarna har slutförts. FI planerar därför att inrätta ytterligare tillsynskollegier för SEB och Swedbank som särskilt ska fokusera på penningtvättstillsyn. Dessa kollegier ska samverka med de befintliga tillsynskollegierna, som främst fokuserar på stabilitetstillsyn. På så sätt kan myndigheterna fortsätta det fördjupade operativa samarbetet. I ett sådant samarbete vi kan också bjuda in andra tillsynsmyndigheter, exempelvis från övriga nordiska länder.

ÖKADE RESURSER TILL PENNINGTVÄTTSTILLSYNNEN

FATF ansåg i utvärderingen från 2017 att FI behöver mer resurser för att kunna utöva en ändamålsenlig tillsyn. Under 2018 och 2019 har FI stärkt penningtvättstillsynen. Genom främst extern rekrytering har antalet specialister ökat från 7 till just nu 13 personer. För att ytterligare stärka insatserna mot penningtvätt och finansiering av terrorism har FI under 2019 omfördelat interna resurser från andra verksamheter till penningtvättstillsynen. Vissa av dessa förstärkningar är tillfälliga, medan andra är permanenta satsningar. Exempelvis har riskexperter, finansinspektörer, analytiker och jurister från övriga delar av verksamheten arbetat med de pågående undersökningarna av svenska bankers styrning och kontroll av dotterbankernas verksamhet i Baltikum. Den interna omfördelningen av personal har också gjort det möjligt för experterna på penningtvätsfrågor att fortsätta att arbeta med redan inplanerade undersökningar och tillsynsåtgärder. Dessutom bidrar det till att sprida kunskap om arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism till andra delar av FI, och till att fler anställda får direkt erfarenhet av penningtvättstillsyn. På så sätt kan penningtvättsperspektivet integreras även inom andra tillsynsområden.

Den 1 september 2019 integrerade FI penningtvättsavdelningen med avdelningen för operativa risker inom FI:s bankområde. Avdelningen för operativa risker ansvarar för övervakningen av alla icke-finansiella risker, exempelvis operativa risker, it- och informationssäkerhet, samt risker inom betalningsområdet. Den har också tillsyn över intern styrning och kontroll i banker. Avdelningen har drygt 30 medarbetare, inklusive en separat funktion med just nu 13 experter på penningtvätsfrågor.

Syftet med organisationsförändringen var följande:

- Integrera penningtvättstillsynen i den övergripande tillsynen av icke-finansiella risker. Detta ger FI en bättre samlad förståelse för risker och riskhantering hos varje företag under tillsyn. Samtliga risker är nära kopplade till företagets interna styrning och kontroll.
- Ge det snabbt ökande antalet experter på penningtvätsfrågor stöd i form av kunskap, metodik och verktyg från övriga finansinspektörer inom avdelningen för operativa risker.

- Minska risken för att verksamheten blir beroende av nyckelpersoner.

De senaste två åren har intresset för FI:s arbete med penningtvätsfrågor varit stort. Det kan bland annat mätas i antal penningtvätsärenden som har begärts ut från FI av allmänhet och media. Under åren 2016 och 2017 hanterade FI totalt 13 utlämningsärenden kopplade till penningtvätsfrågor. Motsvarande siffra för perioden januari 2018 till och med juli 2019 var drygt 100 ärenden. FI hanterar känsliga uppgifter, både för enskilda privatpersoner och företag. Alla handlingar som FI lämnar ut sekretessprövas därför noggrant av den avdelning som utlämningsärendet berör. För att avlasta experterna på penningtvätsfrågor och frigöra resurser till tillsyn har FI därför organiserat om verksamheten genom att sätta av medarbetare med juridisk kompetens som särskilt fokuserar på att hantera sekretessprövningar.

Jämfört med 2018 vill vi tredubbla FI:s förmåga inom arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. För att stärka penningtvättstillsynen begärde FI den 21 februari därför ytterligare 10 miljoner kronor per år i statlig finansiering från och med 2020. I budgetpropositionen för 2020 har regeringen föreslagit att FI:s anslag ska höjas med motsvarande summa för att förstärka arbetet mot penningtvätt. FI påbörjade personalrekryteringarna under 2019, och kommer under det närmaste året fortsätta att använda pengarna till att utöka antalet medarbetare som arbetar med penningtvättstillsyn.

Men för att förbättra FI:s förmåga att utöva penningtvättstillsyn krävs också en översyn av rutiner och processer för att se hur vi kan arbeta mer effektivt. Ett första steg i detta arbete har varit att integrera penningtvätsavdelningen med avdelningen för operativa risker. FI arbetar nu med nästa steg – att utveckla avdelningens arbetsmetoder för att penningtvättstillsynen ska kunna dra nytta av den tillsynserfarenhet och kompetens som finns på avdelningen.

FI undersöker också hur penningtvättsperspektivet kan stärkas i övriga delar av verksamheten. Ett exempel på detta är att förbättra rättsavdelningarnas expertis på området i samband med tillståndsgivning. Genom att konsekvent tillämpa och tydliggöra de höga krav som gäller när nya företag ska komma in på finansmarknaden, kan FI tidigt ha tydliga förväntningar på företagen.

FI:s tillsyn är riskbaserad. Detta arbetssätt är extra relevant för penningtvättstillsynen, som kräver att FI planerar och prioriterar tillsynsaktiviteter på omkring 2 200 företag. En grundläggande förutsättning för en riskbaserad tillsyn är att ha effektiva arbetssätt för att identifiera och klassificera penningtvätsriskerna i finansiella företag under tillsyn. Genom att vidareutveckla FI:s riskklassificeringsmetod vill vi förbättra riskanalysen på både sektor- och företagsnivå.

Sammantaget ska förbättrade riskbedömningar och en starkare organisation öka kvaliteten i penningtvättstillsynen. Men FI vill också öka tillsynens omfattning. Det är tidskrävande att utreda penningtvättshandlingen i ett företag, särskilt i större verksamheter.

FI vill därför kombinera djuplodande undersökningar av enskilda företag, som exempelvis de pågående storbanksundersökningarna, med tematiska undersökningar av flera företag. Det innebär att FI identifierar ett avgränsat ämne att utreda, och undersöker flera företag på samma tema. På så sätt kan vi även få en bredare uppfattning om hur företagen arbetar i vissa specifika frågor. Det underlättar också myndighetens arbete med att sammanställa och kommunicera identifierade brister till övriga finansiella företag, exempelvis genom rapporter och FI-forum. Därmed kan vi öka FI:s närvaro, både genom att fler företag berörs av en tillsynsaktivitet, och genom att dela våra bedömningar och förväntningar.



Finansinspektionen
Box 7821, 103 97 Stockholm
Besöksadress Brunnsgatan 3
Telefon +46 8 408 980 00
Fax +48 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se

www.fi.se