

Datum 2018-12-07

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Penningtvättstillsyn, tillsynsdialog och sanktioner

Med anledning av uppgifter i media om Finansinspektionens penningtvättstillsyn gör Finansinspektionen följande kommentar.

Penningtvättstillsyn

Penningtvättsregelverket syftar till att åstadkomma att företag i finanssektorn har ett så effektivt arbete som möjligt mot penningtvätt och finansiering av terrorism – det ska vara svårt för kriminella att utnyttja finanssektorn för penningtvätt eller finansiering av terrorism och misstankar om sådant ska rapporteras till Finanspolisen. FI:s penningtvättstillsyn syftar till att följa upp att företag följer reglerna och att de fortlöpande utvecklar och förbättrar arbetet mot penningtvätt.

Penningtvättstillsyn är liksom annan tillsyn över finansiella företag en ständigt pågående process som består av ett stort antal olika tillsynsaktiviteter och informationsinhämtningar.

Löpande tillsyn består bland annat av att FI tar in och analyserar rapportering från företagen, gör riskbedömningar av företag, affärsmodeller, marknadssegment eller produkter, följer upp incidenter samt träffar företagen för att diskutera aktuella risker och hur dessa hanteras. I den löpande tillsynen ingår också att göra enklare kontroller, t ex genom registerslagningar, förfrågningar och sammanställningar av information från öppna källor.

Kartläggningar och fördjupade analyser innebär att FI gör bredare analyser (t ex horisontella jämförelser av risker och riskhantering i flera banker) eller djupare och snävare analyser av specifika fenomen.

Undersökningar, enligt FI:s undersökningsprocess, innebär att FI gör en formell utvärdering av regelefterlevnaden i ett eller flera företag, d v s FI gör en bedömning av om ett företag uppfyller kraven i regelverket.

Vid varje tidpunkt pågår ett antal olika aktiviteter inom penningtvättstillsyn – som regel finns alltid flera öppna undersökningar, kartläggningar eller

fördjupade analyser samt ett antal aktiviteter inom den löpande tillsynen. Tillsyn eller undersökningar är alltså inget som FI startar enbart när det kommer en signal om att något inte står rätt till, t ex uppgifter i media eller från visselblåsare. Tillsyn och undersökningar pågår hela tiden – i synnerhet när det gäller storbankerna.

FI hittar ofta olika brister och svagheter i företagens arbete mot penningtvätt – analyser som kan förbättras, kundkännedomsuppgifter som behöver uppdateras, riskbedömningar som bör fördjupas eller vidgas, kundåtgärder som bör justeras, rapporteringsrutiner och informationssystem som kan effektiviseras, etc. Detta innebär inte nödvändigtvis att företaget bryter mot en regel och att FI därmed ska ingripa. Men det kan fortfarande finnas goda skäl för företaget att vidta åtgärder för att stärka sitt antipenningtvättsarbete. I andra fall hittar FI mindre regelbrott, exempelvis att det saknas en viss typ av dokumentation som är obligatorisk – i dessa fall kan FI avstå från att ingripa om bristen bedöms som ringa och om företaget vidtar rättelse.

Slutskrivelser

Nästan samtliga av FI:s undersökningar avslutas med att FI i en så kallad slutskrivelse informerar företaget om att undersökningen avslutas och beskriver för företaget vilka brister och svagheter som FI identifierat samt ger företaget rekommendationer om åtgärder som FI anser bör vidtas. Ofta hänvisar FI till en åtgärdsplan som företaget kan ha tagit fram för att hantera de brister och svagheter som FI identifierat. När denna så kallade tillsynsdialog fungerar – det vill säga när företagen genomför sina åtgärdsplaner i tid samt tar till sig FI:s synpunkter – är dialogen det mest effektiva sättet för FI att bedriva tillsyn på. Den möjliggör för FI att täcka fler företag och fler risker och på ett tidigare stadium.

FI har de senaste åren utvecklat slutskrivelserna, genom att tydligare beskriva såväl identifierade brister och svagheter som rekommenderade åtgärder. Detta är en del i FI:s strävan att bedriva en mer kommunikativ tillsyn, så att företagen lättare ska förstå FI:s bedömningar och förväntningar, allt i syfte att uppnå en effektiv tillsyn och god regelefterlevnad hos de finansiella företagen.

Att arbeta på detta sätt inom tillsynen – identifiering av brister och svagheter, åtgärdsplaner, rekommendationer och uppföljning – är något som är varken nytt eller unikt för FI. Tvärtom har FI mer eller mindre alltid arbetat så här, och det är också så här som tillsyn går till inom EU och andra jämförbara länder. FI har också genom åren varit tydlig med sin syn på tillsynsdialog och sanktioner, exempelvis i ett remissvar från 2014 (FI dnr 14-5973, s 3).

”FI utför sitt tillsynsarbete på flera olika sätt för att uppnå målen för verksamheten. Det övergripande intresset för en tillsynsmyndighet är att verka för att företagen på finansmarknaderna uppträder i enlighet med de regler som gäller för deras verksamhet, allt i syfte att skydda konsumenternas, övriga kunders, skattebetalarnas och hela

samhällets intressen. Tillsynsmyndigheten kan använda en rad olika verktyg för att åstadkomma god regelefterlevnad. Det viktigaste och mest använda verktyget är att ha en dialog med företaget om reglernas innebörd och om de förväntningar som FI har på företaget. Vidare kan FI besluta om olika åtgärder som företaget ska vidta, till exempel att minska risken i verksamheten eller förbjuda verkställighet av beslut. Det innebär att en sanktion inte har ett egenvärde, utan ska användas när FI bedömer att det är nödvändigt och att det är ett effektivt sätt att genomdriva det enskilda företagens och finansföretagens i allmänhet ansvarsfulla förhållningssätt till reglerna. Sanktioner är alltså ett tillsynsverktyg bland andra och ska endast användas när det är lämpligt för att ge önskvärt resultat.”

FI anser inte att en slutskrivelse är ett beslut och den är därmed inte heller överklagbar. Ytterst är det emellertid domstol som avgör om en slutskrivelse är utformad på sådant sätt att den i själva verket ska anses vara ett överklagbart beslut. I så fall kan domstolen ta upp frågan för prövning oavsett vad FI haft för uppfattning.

Sanktioner

Ibland räcker det inte med tillsynsdialog utan FI behöver ingripa. Om FI i en undersökning bedömer att ett företag inte uppfyller kraven i regelverket kan FI ingripa mot ett företag, genom ett föreläggande om att vidta vissa åtgärder eller genom en sanktion. De allvarligaste sanktionsbesluten är återkallelse av tillstånd eller en varning, annars anmärkning, vanligen tillsammans med en sanktionsavgift (tidigare straffavgift).

Att ett undersökningsärende inte tas upp till sanktionsprövning eller att en sanktionsprövning avslutas utan sanktionsbeslut kan antingen bero på att chefsjuristen bedömer att det inte framgår tillräckligt klart att en regelöverträdelse har skett eller att det i det enskilda fallet är lämpligare att vidta någon annan åtgärd än en sanktion, till exempel när regelöverträdelsen inte anses vara så allvarlig och det är effektivare att säkerställa regelefterlevnad i framtiden på annat sätt.

Bedömningen av vilka brister och svagheter som motiverar en sanktion kan vara svår. Här krävs förutom expertis inom penningtvättsregelverket också rättslig expertis samt erfarenhet av tidigare tillsyns- och sanktionsbedömningar. För att säkerställa väl underbyggda, konsekventa och rättssäkra bedömningar har FI väl förankrade och detaljerade undersöknings- och sanktionsprocesser för hur dessa bedömningar ska göras. För att FI ska inleda en sanktionsprövning behöver undersökningen något förenklat passera ett antal steg:

1. Undersökningsledaren föredrar ärendet i tillsynsombudets tillsynskommitté och ansvarig områdeschef beslutar att ärendet ska föredras för FI:s chefsjurist.

2. Undersökningsledaren föredrar ärendet för chefsjuristen och samtliga rättsavdelningschefer och chefsjuristen beslutar om ärendet ska prövas för sanktion.

På så sätt ges undersökningsledaren och undersökningsgruppen möjlighet att redovisa och argumentera för sin analys och sina slutsatser. Det innebär också att dessa ärenden alltid utsätts för omfattande granskning och diskussion om hur man ska se på de brister och svagheter som eventuellt föreligger liksom hur FI bör agera i det enskilda fallet. Detta blir därigenom en viktig del i kvalitetssäkringen av FI:s beslutsfattande.

3. I sanktionsärenden ges nu det aktuella företaget tillfälle att yttra sig över FI:s utredning. Undersökningsgruppen tar sedan ställning till eventuella invändningar från företaget och arbetar fram ett utkast till sanktionsbeslut.
4. På staben för Juridisk samordning bearbetas utkastet av en kvalificerad jurist. Chefsjuristen lägger sista handen vid beslutsunderlaget och beslutar om det ska gå till FI:s styrelse.
5. FI:s styrelse tar beslut i sanktionsärendet.
6. FI:s beslut kan överklagas till domstol. Därmed är det viktigt att FI bedömer att FI:s beslut kommer att stå sig vid en rättslig prövning.

Sekretess

En slutskrivelse är en allmän handling. Frågan om uppgifter i en slutskrivelse ska vara föremål för sekretess regleras i 30 kap 4 § 1 lagen (2009:400) om offentlighet och sekretess. Där anges att sekretess gäller för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos den som myndighetens verksamhet avser, om det kan antas att denne lider skada om uppgiften röjs. Det innebär att FI inte fritt kan välja att publicera uppgifter som rör affärs- och driftförhållanden om detta skulle kunna vara skadligt för det berörda företaget. FI:s beslut om att inte lämna ut uppgifter ur allmänna handlingar kan överklagas. Ytterst är det alltså domstol som avgör om en viss uppgift rör affärs- och driftförhållanden och om i så fall uppgiften kan skada företaget.

Skulle FI publicera en slutskrivelse som visar på brister och eventuella regelöverträdelser väcks också frågan om själva offentligheten skulle innebära att företaget i fråga skulle ha en rätt att få kritiken prövad av domstol. Det skulle annars kunna uppfattas som att FI genom att offentliggöra kritik använder ett slags sanktion som lagstiftaren inte gett utrymme för och att normala rättssäkerhetsgarantier inte ges till företaget. Detta har lett till att FI normalt inte anser sig kunna publicera slutskrivelser. Däremot gör FI alltid en sekretessprövning vid en begäran om utlämnande av slutskrivelse. Det innebär att visst innehåll i slutskrivelsen – som av FI bedömts inte vara skadlig för det berörda företaget – kan komma att lämnas ut.