

2020-06-17

B E S L U T

JAK Medlemsbank
genom styrelsens ordförande
Box 216
541 25 Skövde

FI Dnr 19-2342
Delgivning nr 1



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

Anmärkning och sanktionsavgift

Finansinspektionens beslut (att meddelas den 18 juni 2020 kl. 8.00)

1. Finansinspektionen ger JAK Medlemsbank (516401-9969) en anmärkning.

(15 kap. 1 § lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse)

2. JAK Medlemsbank ska betala en sanktionsavgift på 1,6 miljoner kronor.

(15 kap. 7 § lagen om bank- och finansieringsrörelse)

Hur man överklagar, se *bilaga 1*.

Sammanfattning

JAK Medlemsbank (JAK eller banken) är en medlemsbank som har tillstånd att driva bankrörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Finansinspektionen har undersökt hur JAK har följt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism samt Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2017:11) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, när det gäller reglerna om allmän riskbedömning och kundkännedom.

Finansinspektionens undersökning visar att det har funnits betydande brister i hur JAK har följt regelverket när det gäller utformningen och omfattningen av bankens allmänna riskbedömning av hur verksamheten kan utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Banken har också brutit mot flera regler i penningtvättsregelverket som rör åtgärder för kundkännedom, och har inte bevarat sina kundkännedomakter på det sätt som regelverket kräver.

Överträdelserna är till sin karaktär sådana att de har ökat risken för att JAK har kunnat utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Det finns enligt Finansinspektionen skäl att se strängt på denna typ av överträdelser. I detta fall har undersökningen avsett en avgränsad del av penningtvättsregelverket under en kort tidsperiod. Det går inte att dra någon bestämd slutsats om överträdelserna har varit systematiska. Överträdelserna framstår inte heller på någon annan grund som särskilt klandervärda. Mot denna bakgrund, och med beaktande av de förhållandevis kraftfulla åtgärder som JAK numera har vidtagit och förklarat sig vidta för att komma till rätta med bristerna, stannar sanktionen vid en anmärkning i förening med en sanktionsavgift på 1,6 miljoner kronor. Finansinspektionen kommer inom ramen för sin tillsyn att följa upp att JAK vidtar nödvändiga åtgärder för att framöver uppfylla kraven i penningtvättsregelverket.

1 Bakgrund

1.1 Banken och dess verksamhet

JAK Medlemsbank (JAK eller banken) är en medlemsbank som har tillstånd att driva bankrörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF).

JAK grundades 1965 som en riksförening för ekonomisk upplysning som strävade efter att främja ekonomiskt samarbete och en sparlåneverksamhet fri från ocker och vinstintresse. Riksföreningen lämnade sitt första lån 1970 och auktoriserades som medlemsbank 1997.

Tidigare kallade sig JAK en räntefri medlemsbank, men 2017 förbjöd Patent- och marknadsdomstolen banken att marknadsföra sig som en räntefri bank och att använda ordet lånekostnad i stället för ränta. Med anledning av förbudet korrigerade JAK sin marknadsföring. Numera anger JAK att banken sätter sina räntor efter en självkostnadsprincip så att de kunder som nyttjar en tjänst också betalar för de kostnader som tjänsten medför.

JAK återbetalar regelbundet så kallade överskjutande medlemsinsatser till sina medlemmar, men banken behöver inför varje utbetalning ha tillstånd från Finansinspektionen. Myndigheten beviljar ett eventuellt tillstånd till återbetalning av överskjutande medlemsinsatser efter en bedömning av bankens finansiella situation.

Enligt den senast fastställda årsredovisningen hade JAK för räkenskapsåret 2019 intäkter på 7 671 000 kronor och en balansomslutning på 1 553 000 000 kronor. Resultatet före skatt var för samma räkenskapsår en förlust på 4 810 000 kronor. Banken har uppgett att den under 2019 hade 28 anställda samt närmare 30 000 medlemmar och kunder.

1.2 Ärendet

Finansinspektionen inledde i januari 2019 en undersökning för att kontrollera om JAK följer lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen) och Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2017:11) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvätsföreskrifterna). Undersökningen avgränsades till att omfatta JAK:s allmänna riskbedömning och åtgärder för kundkännedom.

Undersökningen har genomförts genom att Finansinspektionen skriftligen har begärt in material från JAK för perioden 31 januari 2019–28 februari 2019. Finansinspektionen har även gjort ett kompletterande platsbesök hos banken den 21 februari 2019.

Finansinspektionen har granskat JAK:s allmänna riskbedömning och därtill hörande bilagor samt 50 stickprov av kundkännedomakter som rör kunder som banken har bedömt som högsriskkunder. Av de granskade kundkännedomakterna gäller 25 juridiska personer och 25 fysiska personer. Sedan Finansinspektionen även begärt in JAK:s kundkännedomakter för kunder som är att betrakta som politiskt utsatta personer (PEP), lämnade banken in två akter. Dessa akter ingår i de 50 granskade akterna.

Finansinspektionen skickade den 16 september 2019 en avstämningsskrivelse till JAK, som banken besvarade den 11 oktober 2019. Den 23 oktober 2019 begärde Finansinspektionen att banken skulle svara på vissa kompletterande frågor. Med anledning av denna begäran om komplettering hölls ett telefonmöte med JAK den 24 oktober 2019. Banken lämnade den 30 oktober 2019 in ett skriftligt svar på Finansinspektionens frågor.

Den 15 januari 2020 underrättade Finansinspektionen JAK om att undersökningsärendet hade överlämnats för sanktionsprövning. Banken fick den 10 mars 2020 möjlighet att yttra sig över Finansinspektionens iakttagelser och preliminära bedömningar samt över myndighetens överväganden om att ingripa mot banken. JAK yttrade sig till Finansinspektionen den 31 mars 2020.

1.3 Allmänna utgångspunkter för Finansinspektionens prövning

1.3.1 Den allmänna riskbedömningen

JAK omfattas av begreppet verksamhetsutövare i penningtvättslagen och av begreppet företag i penningtvätsföreskrifterna. Penningtvätsregelverket syftar till att förhindra att finansiell verksamhet utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism samt att försvåra för kriminella att missbruka det finansiella systemet för sådana aktiviteter.

Penningtvätsregelverket utgår från ett riskbaserat förhållningssätt. Det innebär att banker ska vidta åtgärder som står i proportion till de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som de är utsatta för. För att en bank ska kunna

hantera sina risker måste den bedöma hur de produkter och tjänster som banken tillhandahåller kan utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism, samt hur stor risken är att för att det sker (allmän riskbedömning).

Banken ska i sin allmänna riskbedömning särskilt beakta vilka slags produkter och tjänster som banken har samt dess kunder och distributionskanaler. Vidare ska banken särskilt beakta vilka geografiska riskfaktorer som finns. Den enskilda banken ska därmed identifiera, förstå och bedöma riskerna för att verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Bankens allmänna riskbedömning ska utformas så att den kan ligga till grund för bankens rutiner och riktlinjer, samt övriga åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

En bristfällig allmän riskbedömning får bland annat negativa konsekvenser för bankens prioriteringar av resurser samt för utformningen av bankens rutiner och åtgärder för kundkännedom. De olika momenten är därmed kopplade till varandra, på så sätt att brister i ett moment riskerar att medföra brister i ett annat. Det måste således finnas en tydlig koppling mellan bankens allmänna riskbedömning och de åtgärder som vidtas för att motverka de identifierade riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism.

1.3.2 Åtgärder för kundkännedom

Enligt penningtvättslagen ska en bank vidta åtgärder för att uppnå kundkännedom. Penningtvättsregelverket innefattar ett antal specificerade krav på vissa åtgärder som ska vidtas för att uppnå kundkännedom. Dock preciserar lagtexten inte i detalj hur omfattande kundkännedomsåtgärder en bank ska vidta. Det är i stället den enskilda banken som ansvarar för att utifrån sin riskbedömning avgöra vilka åtgärder som anses lämpliga med tanke på de identifierade riskerna.

De åtgärder som avses ska anpassas efter den risk för penningtvätt och finansiering av terrorism som banken bedömer att en viss kund utgör. Om risken bedöms vara låg till normal ska grundläggande åtgärder vidtas, eller i vissa fall kan förenklade åtgärder vidtas. De grundläggande åtgärderna för att uppnå kundkännedom består av att kontrollera kundens identitet och den verkliga huvudmannens identitet samt att begära in information om affärsförbindelsens syfte och art. Vid hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism ska banken vidta skärpta åtgärder för kundkännedom. Dessa åtgärder ska vara mer omfattande än de grundläggande åtgärderna.

När det gäller juridiska personer skiljer sig riskhanteringen åt från den som ska genomföras när det gäller privatpersoner. En bank måste bland annat utreda och förstå en juridisk persons ägarförhållanden och kontrollstruktur samt kontrollera den verkliga huvudmannens identitet. För en juridisk person kan det finnas risk för att den verkliga huvudmannen och tillgångarnas ursprung döljs bakom en komplex och svårbegriplig kontrollstruktur.

En bank ska också fortlöpande följa upp pågående affärsförbindelser genom att kontrollera och dokumentera att de transaktioner som utförs stämmer överens med den kunskap som banken har om kunden samt dennes affärs- och riskprofil. Om det behövs ska banken också kontrollera varifrån kundens ekonomiska medel kommer.

2 Tillämpliga bestämmelser

För en redogörelse för tillämpliga bestämmelser, se *bilaga 2*. I avsnitt 4 redogörs närmare för tillämpliga bestämmelser om ingripande.

3 Finansinspektionens iakttagelser och bedömningar

I detta avsnitt redogörs för Finansinspektionens iakttagelser och bedömningar när det gäller JAK:s bristande allmänna riskbedömning (se avsnitt 3.1) och bristerna i bankens åtgärder för kundkännedom (se avsnitt 3.2).

3.1 Bristande allmän riskbedömning

3.1.1 Produkter och tjänster

Enligt 2 kap. 1 § första stycket penningtvättslagen ska en verksamhetsutövare bedöma hur de produkter och tjänster som tillhandahålls i verksamheten kan utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism, och hur stor risken är för att detta sker (allmän riskbedömning). Av förarbetena till penningtvättslagen framgår att en banks allmänna riskbedömning ska besvara frågan om och hur dess produkter och tjänster kan användas för att exempelvis dölja samband mellan brottsligt åtkommen egendom och brott eller brottslig verksamhet, se prop. 2016/17:173 s. 510. Vid bedömningen ska banken bland annat beakta möjliga tillvägagångssätt för penningtvätt eller finansiering av terrorism, det vill säga sådana förfaranden som banken själv har uppmärksammat eller som den har fått information om från exempelvis tillsynsmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter.

I den allmänna riskbedömning som gällde vid Finansinspektionens undersökning gör JAK en kortfattad riskbedömning av samtliga bankens produkter och tjänster. För 11 av de 18 produkterna och tjänsterna som JAK erbjuder, anger banken enbart hur dessa kan utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism genom att använda generella kortfattade termer som ”missbruk av produkt” eller ”bedrägeri”, utan att ta hänsyn till produktens eller tjänstens inneboende egenskaper.

Finansinspektionen konstaterar särskilt att JAK inte ger någon förklaring till eller exempel på vad som avses med dessa generella termer, eftersom de inte utvecklas vidare i bankens riskbedömning. Det framgår inte heller på vilket sätt JAK anser att dessa termer kan kopplas till risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Finansinspektionen noterar också att för ett flertal produkter och tjänster anger JAK ett antal ”relevanta riskfaktorer” som

exempelvis "förfalskade dokument" eller "vanligt penningtvättscenario" utan ytterligare resonemang eller förklaring till hur produkterna och tjänsterna kan utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Finansinspektionen anser därmed att JAK:s allmänna riskbedömning har tydliga brister, eftersom banken inte har redogjort för hur dess produkter och tjänster kan kopplas till risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism. JAK har endast använt sig av vissa schabloniserade termer för produkter och tjänster med skilda egenskaper, termer som inte kan anses vara framtagna utifrån den egna verksamheten. Det framgår inte om eller hur dessa schabloniserade termer är kopplade till penningtvätt eller finansiering av terrorism i JAK:s egen verksamhet.

Mot bakgrund av det som anges ovan anser Finansinspektionens att JAK inte har gjort den bedömning som regelverket kräver av hur bankens produkter och tjänster kan utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism, och av hur stor risken är för att detta sker. JAK har därmed inte uppfyllt kraven i 2 kap. 1 § första stycket penningtvättslagen. Det förhållandet att JAK bland annat anger att banken framöver särskilt kommer att arbeta med att tydligare beskriva hur riskbedömningen genomförs, utveckla analysen av hur produkter och tjänster kan utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism samt utveckla relevanta riskfaktorer, motiverar ingen annan bedömning.

3.1.2 Kunder

Av 2 kap. 1 § andra stycket penningtvättslagen framgår att en särskild aspekt som ska beaktas vid den allmänna riskbedömningen är vilka kunder banken har.

I sin allmänna riskbedömning redogör banken för de risker som den har identifierat för olika medlemstyper. I sitt yttrande till Finansinspektionen uppger JAK att banken likställer medlemstyper med kundkategorier. Enligt banken är medlemstyperna uppdelade efter gemensamma beteenden, jurisdiktion och/eller demografi.

I riskbedömningen har JAK delat in de fysiska personerna och de juridiska personerna i sex medlemstyper vardera. De fysiska personerna består av följande medlemstyper: "medlem (ej kund)", "inaktiv medlem", "medlem (ägare och kund)", "anställd", "folkbokförd utomlands" samt "PEP eller motsvarande". De juridiska personerna består av följande medlemstyper: "medlem (ej kund)", "inaktiv medlem", "medlem (ägare och kund)", "registrerad utomlands", "bransch som regleras av penningtvättslagen" samt "högriskbransch".

Det nu anförda innebär att JAK för merparten av medlemstyperna – oavsett medlemstypens egenskaper eller risknivå – har identifierat samma generella risker för penningtvätt och finansiering av terrorism, såsom "risk för missbruk av tjänst", "risk för bedrägeri" och "risk för obehörigt utnyttjande av tjänster". Det framgår inte av de angivna riskerna hur banken skulle kunna nyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Det innebär att JAK har identifierat

samma risker för majoriteten av bankens olika medlemstyper, oavsett vad de har för egenskaper eller risknivå. Riskerna är uttryckta i generella, schablonartade och kortfattade ordalag. Det utgör en brist enligt Finansinspektionens mening.

Det är i detta sammanhang av särskild betydelse att JAK marknadsför sig som en bank utan vinstintresse och med en sparverksamhet som är grundad på en räntefri filosofi. En hänvisning till denna alternativa status finns även i JAK:s allmänna riskbedömning, där banken konstaterar att statusen kan attrahera personer som tror att detta innebär att JAK inte måste följa samma regler som andra banker. Trots det finns det inte någon analys av hur bankens alternativa status och räntefria filosofi kan påverka risken för banken att bli utnyttjad för penningtvätt eller finansiering av terrorism, vilket JAK medger. Även detta är en brist enligt Finansinspektionens mening.

Finansinspektionens undersökning visar sammantaget att JAK i den allmänna riskbedömningen inte på ett tillräckligt sätt har beaktat vilka kunder banken har, eftersom de olika medlemstyperna till stor del har tilldelats samma schablonartade risker. Därtill saknas en tydlig koppling mellan de risker som har identifierats för medlemstyperna och risken för banken att utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Det är särskilt anmärkningsvärt att JAK inte har gjort någon särskild analys av hur bankens alternativa status och räntefria filosofi – och de kunder detta kan attrahera – kan påverka risken att utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Finansinspektionen bedömer därmed att JAK inte har uppfyllt kraven i 2 kap. 1 § andra stycket penningtvättslagen när det gäller att i den allmänna riskbedömningen beakta vilka kunder banken har.

3.1.3 Geografiska risker

Enligt 2 kap. 1 § andra stycket penningtvättslagen ska en verksamhetsutövare, vid den allmänna riskbedömningen, beakta vilka geografiska riskfaktorer som finns. Sådana riskfaktorer är relaterade till förhållandena i de länder där produkter och tjänster erbjuds eller där bankens kunder är baserade (prop. 2016/17:173 s. 510).

Av 3 kap. 11 § samma lag framgår att en bank ska kontrollera om en kund är etablerad i ett land utanför EES som av EU-kommissionen har identifierats som ett högriskredjeland. Med högriskredjeländer avses sådana länder som anses ha strategiska brister i sina nationella system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

JAK beskriver bankens bedömning av den geografiska risken för penningtvätt och finansiering av terrorism i en bilaga till bankens allmänna riskbedömning. I bilagan finns ett antal listor med utpekade länder som JAK använder sig av i sin

bedömning. Finansinspektionen noterar att ingen av de listor som JAK refererar till är EU-kommissionens lista över högriskredjeländer.¹

I sitt yttrande till Finansinspektionen medger JAK att banken inte har beaktat EU-kommissionens lista över högriskredjeländer i bedömningen av de geografiska riskfaktorerna. JAK anser dock att konsekvensen av detta är begränsad eftersom banken endast driver verksamhet i Sverige. JAK:s sammanställning av högriskländer har numera kompletterats med EU-kommissionens lista över högriskredjeländer. Detta skedde omedelbart efter att det identifierades att fel lista hade använts. Banken har också lagt till ett förtydligande i instruktionen för den allmänna riskbedömningen.

Enligt Finansinspektionen följer det med nödvändighet av 3 kap. 11 § penningtvättslagen att JAK måste beakta EU-kommissionens lista över högriskredjeländer i sin bedömning av den geografiska risken. JAK:s invändning om att konsekvensen av detta är begränsad eftersom banken endast har verksamhet i Sverige, leder inte till någon annan bedömning. Det faktum att banken endast driver verksamhet i Sverige innebär inte att banken inte har, eller kan få kunder, som är etablerade i ett högriskredjeländ. Vidare visar utredningen att JAK har använt sig av flera andra listor med länder i sin bedömning av den geografiska risken. JAK har alltså beaktat en viss geografisk risk, trots bankens invändning att den endast driver verksamhet i Sverige.

Genom att utelämna EU-kommissionens lista över högriskredjeländer i sin bedömning av den geografiska risken har JAK inte beaktat samtliga relevanta geografiska riskfaktorer som finns i bankens verksamhet. Det innebär att JAK inte har uppfyllt kraven i 2 kap. 1 § andra stycket penningtvättslagen i detta avseende.

3.1.4 Omfattning och utformning av den allmänna riskbedömningen

Av 2 kap. 2 § första stycket penningtvättslagen framgår att den allmänna riskbedömningen ska bestämmas med hänsyn till verksamhetsutövarens storlek och art samt de risker för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan antas finnas. Riskbedömningen ska utformas så att den kan ligga till grund för verksamhetsutövarens rutiner, riktlinjer och övriga åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

I JAK:s allmänna riskbedömning anges att ”målet är att göra en så relevant analys som möjligt, givet ofullständig data, ofullständig dokumentation, begränsad tid och begränsade resurser”. Banken anger uttryckligen i sin bedömning att den har saknat tillräcklig information för att göra en bedömning baserad på trender och kundbeteenden och att bedömningen därför har gjorts efter standardiserade scenarier och generella bedömningar.

¹ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/1675 av den 14 juli 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 genom identifiering av högriskredjeländer med strategiska brister för att beakta de geografiska riskfaktorer (EU-kommissionens lista över högriskredjeländer).

I riskbedömningen anger JAK sju situationsbaserade scenarier av penningtvättsrisker som bygger på en kombination av medarbetarnas erfarenheter och rapporter från bland annat Financial Action Task Force (FATF)² och polismyndigheten. Ett exempel på ett sådant scenario är ”Vi saknar ett fullgott skydd mot gärningsmän som vill nyttja banken för penningtvätt eller terrorismfinansiering”. Dessa fiktiva scenarier utvecklas dock inte vidare och det finns inget resonemang om hur scenarierna kan ligga till grund för bankens rutiner, riktlinjer och övriga åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. JAK har heller inte i något scenario beaktat hur bankens räntefria filosofi kan påverka risken för den att bli utnyttjad för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Finansinspektionen noterar även att det i den allmänna riskbedömningen anges att det har varit svårt för JAK att allokera tillräckliga resurser för arbetet med att förebygga penningtvätt och terrorfinansiering. De intervjuer med representanter för banken som Finansinspektionen gjorde vid platsbesöket bekräftar denna bild.

För att en bank ska kunna hantera riskerna för penningtvätt och terrorismfinansiering måste den göra en ändamålsenlig och verksamhetsanpassad riskbedömning. Banken ska identifiera, förstå och bedöma riskerna i sin egen verksamhet för att skapa en förståelse för hur den egna verksamheten kan utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Enligt förarbetena till penningtvättslagen ska den allmänna riskbedömningen vara så omfattande som motiveras av förhållandena i det enskilda fallet, se prop. 2016/17:173 s. 511. Riskbedömningen är grundläggande och av stor vikt för de flesta åtgärder i penningtvättslagen. De risker som identifieras i bedömningen ska bland annat ligga till grund för utformningen av de rutiner och riktlinjer som en bank ska ha enligt 2 kap. 8 § penningtvättslagen. Den allmänna riskbedömningen spelar även en viktig roll vid riskbedömningen av bankens kunder, som i sin tur styr omfattningen av de åtgärder som banken ska vidta för att uppnå kundkännedom.

JAK anger i sitt yttrande att banken har tagit fram den allmänna riskbedömningen med utgångspunkt i bankens storlek och verksamhetens art, omfattning och komplexitet. Banken lyfter exempelvis fram att den allmänna riskbedömningen behandlar risker för ideella verksamheter som har identifierats av bland annat FATF. JAK medger att banken inte har gjort en avskild analys avseende riskexponering gentemot kunder som kan tänkas vara särskilt attraherade av bankens alternativa status. JAK påpekar också att banken har fått tillsynskategori³ 4 av Finansinspektionen samt att banken endast har ett

² FATF är ett mellanstatligt organ, vars huvudsakliga uppgift är att arbeta fram internationella rekommendationer för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

³ Finansinspektionen gör årligen en tillsynskategorisering i enlighet med Europeiska bankmyndighetens riktlinjer om översyn- och utvärderingsprocessen. Kategoriseringen görs också för att visa hur Finansinspektionen tillämpar proportionalitet i sin tillsyn. De finansiella instituteten delas in i fyra tillsynskategorier varav kategori 1 avser de mest systemviktiga finansiella instituteten och kategori 4 de minst systemviktiga finansiella instituteten.

verksamhetsställe med ett fåtal anställda och tillhandahåller grundläggande produkter och tjänster.

Finansinspektionens utredning visar att JAK i riskbedömningen har utgått från standardiserade scenarier och generella bedömningar snarare än observationer utifrån den egna verksamheten. Den allmänna riskbedömningen har därför inte varit anpassad till den verksamhet som JAK driver på det sätt som lagstiftningen kräver. Inte heller omfattningen av JAK:s allmänna riskbedömning har bestämts med hänsyn till bankens storlek och art och de risker för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan antas finnas i just denna banks verksamhet. Här kan noteras att JAK, trots att banken endast har ett verksamhetsställe och tillhandahåller grundläggande produkter och tjänster, har en balansomslutning på drygt 1,5 miljarder kronor och närmare 30 000 kunder.

För att en allmän riskbedömning ska vara relevant och tillförlitlig ska den, som framgått, vara baserad på verkliga risker och sårbarheter. Det faktum att JAK inte har beaktat hur bankens räntefria filosofi kan påverka risken för banken att bli utnyttjad för penningtvätt eller finansiering av terrorism är ett tydligt tecken på att JAK:s allmänna riskbedömning inte är det. Det räcker alltså inte att som JAK har gjort, lyfta fram risker för ideella verksamheter generellt för att uppfylla lagens krav på att riskbedömningen har bestämts med hänsyn till bankens art och den egna verksamheten. Finansinspektionens bedömning är således att JAK inte har uppfyllt kraven i 2 kap. 2 § penningtvättslagen

3.2 Bristfällig kundkännedom

3.2.1 Identifiering och kontroll av kunden

Kontroll av kundens identitet

I 3 kap. 7–11 §§ penningtvättslagen finns bestämmelser om vad en verksamhetsutövare ska göra för att uppnå kundkännedom. Av 3 kap. 7 § framgår bland annat att verksamhetsutövaren ska identifiera kunden och kontrollera dennes identitet.

I den nu aktuella utredningen har Finansinspektionen granskat 25 stickprov av kundkännedomakter som gäller fysiska kunder som JAK har bedömt som högsriskkunder. Utredningen visar att i nära 70 procent av dessa akter har JAK inte kontrollerat personernas identitet. Vidare har Finansinspektionen granskat 25 stickprov av kundkännedomakter som avser juridiska kunder som banken har bedömt som högsriskkunder. I nära 45 procent av dessa akter framgår att JAK inte har kontrollerat företrädarens identitet eller behörighet att företräda kunden.

I sitt yttrande till Finansinspektionen medger JAK att det tidigare har funnits brister i bankens identifiering och kontroll av kunders identitet. Sedan november 2018 krävs dock att både fysiska och juridiska kunder legitimerar sig vid all kommunikation med banken. Ingen kund kan alltså numera nyttja banken utan

att banken identifierar kunden och kontrollerar dess identitet. JAK uppger vidare att när banken saknar dokumentation av kundkännedomsuppgifter och/eller id-kontroll, klassificeras både juridiska och fysiska kunder som hög risk i bankens riskklassningsverktyg. Banken införde i november 2018 en spärren till internetbanken för alla fysiska kunder. För att banken ska ta bort spärren krävs att kunden identifierar sig och svarar på bankens kundkännedomsuppgifter. Fysiska kunder som har klassificerats som hög risk kan inte använda JAK:s banktjänster och produkter förrän spärren har tagits bort. JAK anser att de åtgärder som banken har satt in minskar de risker som finns på ett adekvat sätt.

Av förarbetena till penningtvättslagen framgår att kraven på att kunden ska identifieras innebär att banken ska fråga efter kundens namn och de andra uppgifter om kundens identitet som är nödvändiga för att uppfylla de övriga krav som anges i lagstiftningen, se prop. 2016/17:173 s. 237 f. Dessa åtgärder är bland annat viktiga för att banken ska kunna klargöra om kunden är en person i politiskt utsatt ställning (PEP), eller på annat sätt har identifierats som en person som innebär hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Uppgifter om kundens identitet måste alltså begäras in för att banken ska kunna fullgöra skyldigheterna i penningtvättslagen

Av Finansinspektionens utredning framgår att JAK har underlåtit att kontrollera identiteten för merparten av de akter för fysiska personer som granskades i undersökningen. Vidare har JAK för en förhållandevis stor del av de granskade juridiska kunderna underlåtit att kontrollera företrädares identitet eller behörighet att företräda kunden. Banken har därmed inte uppfyllt lagstiftningens uttryckliga krav på identifiering och kontroll av kunder.

Finansinspektionen ser positivt på det faktum att JAK sedan november 2018 kräver att samtliga kunder legitimerar sig vid kontakt med banken. Detta uppväger dock inte de brister som Finansinspektionen har konstaterat i undersökningen. Att identifiera kunden och begära in kundkännedomsuppgifter, är grundläggande åtgärder som måste vidtas av alla verksamhetsutövare som omfattas av penningtvättslagen. Detta krav gäller oavsett om kunden är klassificerad som hög eller låg risk. Mot bakgrund av det som anges ovan bedömer Finansinspektionen att JAK inte har uppfyllt kraven i 3 kap. 7 § penningtvättslagen.

Verklig huvudman

Enligt 3 kap. 8 § penningtvättslagen ska en verksamhetsutövare utreda om kunden har en verklig huvudman.⁴ Om kunden är en juridisk person, en trust eller en liknande juridisk konstruktion, ska utredningen omfatta åtgärder för att förstå kundens ägarförhållanden och kontrollstruktur.

⁴ Med verklig huvudman avses en fysisk person som, ensam eller tillsammans med någon annan, ytterst äger eller kontrollerar en juridisk person, eller en fysisk person till vars förmån någon annan handlar, se 1 kap. 3 § lagen [2017:631] om registrering av verkliga huvudmän.

I nära 70 procent av de granskade akterna har JAK, när det gäller frågan om verklig huvudman, endast efterfrågat information om ägande över 25 procent. Banken har inte heller tagit hänsyn till om den juridiska personens ägare är en fysisk eller juridisk person. Det framgår även av de granskade kundkännedomsakterna för juridiska personer att JAK inte har ställt några frågor om kundens kontrollstruktur.

Kravet på att identifiera kundens verkliga huvudman ska ligga till grund för verksamhetsutövarens riskklassificering av kunden. Syftet är att kartlägga om den verkliga huvudmannen är en PEP eller på annat sätt innebär hög risk. Vidare är ett övergripande syfte att skapa en genomlysning av ägandet i och kontrollen av juridiska personer för att försvåra och förhindra att juridiska personer används som verktyg i brottsliga upplägg. (Prop. 2016/17:173 s. 241.)

I sitt yttrande medger JAK att det tidigare har funnits brister i banken när det gäller identifiering och kontroll av kunders identitet. I bankens åtgärdsplan för att behandla brister i arbetet med att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism ingår dock att systematiskt inventera, digitalisera och komplettera kundakter för juridiska kunder. Banken tog fram en ny kundkännedomblankett för juridiska personer i juni 2019 och har börjat begära in svar.

Finansinspektionen ser även i denna del positivt på det faktum att JAK vidtagit åtgärder för att komma till rätta med bristerna. Det överväger dock inte det förhållandet att JAK inte har inhämtat tillräcklig information för att kunna utreda om kunden har en verklig huvudman, eller har utrett kundernas kontrollstruktur genom att ställa frågor om denna. Finansinspektionen bedömer därför att JAK inte har uppfyllt kraven i 3 kap. 8 § penningtvättslagen.

Bedömning av om kunden är en person i politiskt utsatt ställning

En verksamhetsutövare ska, enligt 3 kap. 10 § penningtvättslagen, bedöma om kunden eller kundens verkliga huvudman är en person i politiskt utsatt ställning, eller om kunden eller dess verkliga huvudman är en familjemedlem eller känd medarbetare till en sådan person.

En person i politisk utsatt ställning (PEP) är en person som genom sin position och sitt inflytande anses inneha en ställning som i sig utgör en risk för att utnyttjas för bland annat mutbrott och andra former av korruption och i förlängningen penningtvätt, liksom för aktiviteter som kan relateras till finansiering av terrorism.

I samtliga, utom i en, av de granskade kundkännedomsakterna för fysiska personer finns en notering om att JAK inte har kontrollerat om kunden är en PEP. I ett fall har JAK för hand noterat "PEP" med signatur och datum på ett dokument som beskriver den aktuella kundens engagemang i banken. Det går emellertid inte att utläsa hur denna bedömning har genomförts. I akterna för fysiska kunder finns inte heller någon information som visar att kunderna själva har fått svara på huruvida kunden är en PEP eller en familjemedlem eller en känd

medarbetare till en sådan person. När det gäller juridiska personer framgår i merparten av de granskade akterna att JAK har ställt frågan om någon av ägarna eller medlemmarna i styrelsen har en hög politisk post eller ett hög statlig befattning i ett annat land, eller om någon av dem är nära familjemedlem eller känd medarbetare till en sådan person. Det anges dock även i akterna att banken inte har gjort några kontroller av om kundens verkliga huvudman är en PEP.

Under Finansinspektionens platsbesök medgav JAK att banken tidigare inte regelbundet kontrollerade kundstocken mot PEP-listor⁵. Banken informerade därefter Finansinspektionen den 28 februari 2019 om att banken hade börjat göra sådana kontroller konsekvent. JAK har även i sitt senaste yttrande till Finansinspektionen medgett att det tidigare har funnits brister i banken när det gäller att bedöma om kunder eller kunders verkliga huvudmän är en PEP, eller är en familjemedlem eller känd medarbetare till en PEP. JAK har dock även redogjort för att banken har vidtagit ett antal åtgärder. Således har JAK angett att banken kontrollerar kunderna mot flertalet listor, bland annat PEP-listor, när en affärsförbindelse etableras. Banken anger vidare att den i januari 2019 fick information av den systemutvecklare som hade utvecklat bankens förra AML-verktyg om att den löpande screening av kundstocken som genomfördes inte hade varit tillräcklig gällande kontroll mot PEP-register och att den därför tecknat ett avtal med en leverantör om att screena bankens kundstock mot PEP-register fram till dess att banken har bytt bank- och AML-system. I det nya systemet screenas kundstocken regelbundet mot PEP-register.

Finansinspektionen uppfattar JAK:s inställning som att banken, när en affärsförbindelse etableras, bedömer om kunden eller kundens verkliga huvudman är en PEP, eller är en familjemedlem eller känd medarbetare till en PEP, och att man då också gör kontroller mot PEP-listor. Banken har dock medgett att det efter att affärsförbindelsen etablerats inte har skett någon regelbunden kontroll av om de uppgifter som inledningsvis hämtades in fortfarande är relevanta.

Finansinspektionen ser positivt på de åtgärder som JAK har vidtagit för att förbättra sin bedömning av om kunder eller kunders verkliga huvudmän är en PEP, eller är en familjemedlem eller känd medarbetare till en PEP. De brister som banken har medgett när det gäller regelbundna kontroller mot relevanta PEP-register innebär dock att banken inte fullt ut har uppfyllt kravet i 3 kap. 10 § penningtvättslagen. Genom att inte göra dessa kontroller har JAK riskerat att inte kunnat vidta sådana skärpta kundkännedomsåtgärder som enligt 3 kap. 19 § penningtvättslagen ska vidtas när en kund eller kundens verkliga huvudman är en PEP.

⁵ Ett PEP-register eller en PEP-lista är en lista med uppgifter om vilka som är personer i politiskt utsatt ställning (se prop. 2014/15:80 s. 25).

Etablering i ett högriskredjeland

Finansinspektionen noterar att det inte heller i någon av de granskade kundkännedomsakterna framgår att JAK har kontrollerat om kunden är etablerad i ett land utanför EES som av Europeiska kommissionen har identifierats som ett högriskredjeland, vilket är ett krav enligt 3 kap. 11 § penningtvättslagen.

I sitt yttrande till Finansinspektionen medger JAK att banken inte har kontrollerat om deras kunder är etablerade i något av de länder som ingår i EU-kommissionens lista över högriskredjeländer. Enligt JAK beror det på att banken har använt fel lista i sin sammanställning av högriskländer, inte på att banken generellt har låtit bli att kontrollera etablering i länder utanför EU. JAK anser att konsekvensen av denna försummelse är begränsad då banken endast driver verksamhet i Sverige.

Finansinspektionen konstaterar att JAK inte har kontrollerat om bankens kunder är etablerade i något av de länder utanför EES som av Europeiska kommissionen har identifierats som ett högriskredjeland. Det faktum att banken endast driver verksamhet i Sverige innebär inte att en sådan kontroll kan uteslutas. Skyldigheten att genomföra kontrollen är absolut. Det är dessutom så att även en bank som endast har verksamhet i Sverige kan ha kunder som är etablerade i ett högriskredjeland. Finansinspektionen bedömer således att JAK inte har uppfyllt kraven i 3 kap. 11 § penningtvättslagen. Genom att inte göra de kontroller som lagstiftningen kräver har JAK riskerat att inte kunnat vidta sådana skärpta kundkännedomsåtgärder som enligt 3 kap. 17 § penningtvättslagen ska vidtas vid affärsförbindelser eller enstaka transaktioner om kunden är etablerad i ett sådant högriskredjeland som kommissionen har identifierat.

3.2.2 Information om affärsförbindelser

Av 3 kap. 12 § penningtvättslagen framgår att en verksamhetsutövare ska inhämta information om en affärsförbindelses syfte och art.

Finansinspektionens utredning visar att i drygt 70 procent av de granskade kundkännedomsakterna för fysiska personer har JAK inte hämtat in information om affärsförbindelsens syfte och art. I de fall där syftet med affärsförbindelsen har angetts, har det endast angetts i generella ordalag. När det gäller juridiska personer saknas information om syftet med affärsförbindelsen i alla granskade stickprov. När det gäller syftet med medlen som sätts in på kundens konto har JAK dock begärt in denna information i nära 75 procent av stickproven. I samtliga granskade kundkännedomakter för juridiska personer saknas tydlig information om affärsförbindelsens art.

I sitt yttrande till Finansinspektionen medger JAK att det tidigare delvis har funnits brister när det gäller bankens inhämtning av information om affärsförbindelser. För att åtgärda detta digitaliserar och kompletterar JAK numera kundkännedomshandlingar löpande i samband med att det blir aktuellt för banken att gå in i ett ärende. Därtill pågår ett projekt för att systematiskt

inventera, digitalisera och komplettera samtliga kundakter, inklusive kundkännedomshandlingar. JAK har tidigare i undersökningen angett att när banken saknar information om affärsförbindelsens syfte och art klassificeras kunden som hög risk i bankens riskklassningsverktyg.

Av förarbetena till penningtvättslagen framgår att det finns två huvudsakliga syften med kravet på att hämta in information om affärsförbindelsens syfte och art, se prop. 2016/17:173 s. 247. Det ena syftet är att ge banken underlag för att bedöma den risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan förknippas med den aktuella kunden. När information om affärsförbindelsens syfte och art inhämtas bör banken uppmärksamma högriskfaktorer och andra faktorer som påverkar risken. Exempel på högriskfaktorer är om kundens ägarstruktur framstår som alltför komplicerad eller ovanlig eller om kunden bedriver kontantintensiv verksamhet. Det andra huvudsakliga syftet är att banken ska få ett underlag för att kunna bedöma hur kunden väntas agera inom ramen för affärsförbindelsen. Bedömningen bör främst gälla vilka aktiviteter och transaktioner som kunden kan förväntas vidta och genomföra. En sådan bedömning är nödvändig för att banken ska kunna upptäcka avvikelser från kundens förväntade beteende.

Finansinspektionens utredning visar att det har funnits klara brister i JAK:s arbete med att skaffa information om affärsförbindelsernas syfte och art. För en majoritet av de granskade kundkännedomsakterna för fysiska personer har JAK över huvud taget inte begärt in någon information om syftet med affärsförbindelsen. För de granskade juridiska personerna har JAK endast hämtat in information om syftet med de medel som kunden har satt in på kontot, vilket inte är tillräckligt för att uppfylla kraven enligt penningtvättslagstiftningen. Genom att begränsa informationsinhämtningen på det sättet har banken inte beaktat möjligheterna att andra finansiella produkter än inlåningskonto kan nyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Vidare har JAK i en majoritet av de granskade kundkännedomsakterna över huvud taget inte hämtat in information om affärsförbindelsernas art. De brister som har konstaterats har medfört en risk för att banken inte har kunnat följa sina pågående affärsförbindelser för att upptäcka avvikelser och misstänkta transaktioner. Finansinspektionen bedömer således att JAK inte har uppfyllt kraven i 3 kap. 12 § penningtvättslagen.

3.2.3 Uppföljning av affärsförbindelser

Enligt 3 kap. 13 § penningtvättslagen ska en verksamhetsutövare löpande och vid behov följa upp pågående affärsförbindelser.

I förarbetena till penningtvättslagen anges att en löpande uppföljning av affärsförbindelsen har två olika syften, se prop. 2016/17:173 s. 249. Det första syftet är att säkerställa att kunskapen om kunden är uppdaterad, korrekt och tillräcklig för att motsvara risken som kan förknippas med kunden. Om kundens beteende eller användning av produkter och tjänster ändras, måste kunskapen om kunden vanligen uppdateras, kompletteras eller fördjupas för att svara mot den

förändrade riskprofilen som kundens nya beteende innebär. Kunskapen om hur kunden normalt driver sin verksamhet och nyttjar verksamhetsutövarns produkter och tjänster ska ligga till grund för det andra syftet, som är att upptäcka avvikande aktiviteter och transaktioner. Detta för att kunna förhindra att kunden använder banken för penningtvätt eller för att finansiera terrorism.

Med löpande uppföljning av affärsförbindelsen avses regelbundet återkommande kontroller av att kännedomen om kunden är aktuell, korrekt och tillräcklig för att motsvara kundens riskprofil. Denna uppföljning styrs i likhet med övriga åtgärder för kundkännedom av den risk som kan förknippas med kundrelationen. Det innebär att den löpande uppföljningen bör vara mer omfattande och ske med högre frekvens ju högre risken i kundrelationen är. (Prop. 2016/2017:173 s. 527.)

I drygt 65 procent av samtliga granskade kundkännedomssaker för både juridiska och fysiska personer framgår det inte när eller om JAK har följt upp den pågående affärsförbindelsen. I merparten av de akter där ett datum anges för när en uppföljning av affärsförbindelsen har genomförts, gjordes den senaste uppföljningen under år 2014. Vid Finansinspektionens platsbesök angav JAK att fortlöpande uppföljning av kundkännedomsåtgärder sker vart tredje år.

I sitt yttrande till Finansinspektionen medger JAK att det tidigare delvis har funnits brister när det gäller bankens uppföljning av affärsförbindelser.

Finansinspektionen kan konstatera att det i en stor majoritet av de granskade kundkännedomssakerna saknas uppgift om när den senaste uppföljningen av affärsförbindelsen gjordes. I de fall sådan information finns visar det sig att den senaste uppföljningen gjordes 2014. Enligt Finansinspektionen innebär detta att uppföljning inte har skett med en sådan frekvens som det riskbaserade förhållningssättet kräver. JAK har som framgår ovan även medgett att det tidigare funnits brister i bankens uppföljning av affärsförbindelser. Finansinspektionen anser sammantaget att JAK inte fullt ut har uppfyllt de krav som finns i 3 kap. 13 § penningtvättslagen.

3.2.4 Skärpta åtgärder vid hög risk

Av 3 kap. 16 § första stycket penningtvättslagen framgår att om risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan förknippas med kundrelationen bedöms som hög, ska särskilt omfattande kontroller, bedömningar och utredningar göras enligt 3 kap. 7, 8 och 10–13 §§ penningtvättslagen.

Samtliga 50 kundkännedomssaker som Finansinspektionen har granskat består av kunder som JAK har bedömt kan förknippas med hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. Enligt 3 kap. 16 § penningtvättslagen ska banken i sådana fall vidta särskilt omfattande kontroller, bedömningar och utredningar, så kallade skärpta åtgärder. Inte i någon av de granskade kundkännedomssakerna framgår det dock vilka skärpta åtgärder som JAK har vidtagit med anledning av att dessa kunder har bedömts utgöra en hög risk.

I sitt yttrande till Finansinspektionen medger JAK att banken tidigare har brustit när det gäller att genomföra särskilt omfattande kontroller, bedömningar och utredningar för kunder där risken för penningtvätt och finansiering av terrorism kan bedömas som hög. JAK anger dock att det faktum att banken har högriskklassificerat kunder som saknar dokumentation om kundkännedom och/eller id-kontroll gör att Finansinspektionens urval inte kan anses representativt för de högrisk kunder som har klassificerats som hög risk av annan anledning än att det saknas kundkännedomsuppgifter. För fysiska högrisk kunder har JAK dock i november 2018, som en skärpt kundkännedomåtgärd, lagt in en spärr i internetbanken så att dessa kunder inte kan använda banktjänster och bankprodukter innan kundernas identitet har kontrollerats och de har besvarat kundkännedomfrågor.

Av förarbetena till penningtvättslagen framgår det att skärpta åtgärder för kundkännedom åtminstone innebär att de kontroller, bedömningar och utredningar som ska göras enligt kundkännedomsbestämmelserna ska vara mer omfattande än vid normal risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism, se prop. 2016/17:173 s. 264. Sådana åtgärder kan exempelvis vara att hämta in ytterligare information om kundens affärsverksamhet och dess ekonomiska situation samt uppgifter om varifrån kundens ekonomiska medel kommer.

När Finansinspektionen inledde den aktuella undersökningen bad myndigheten banken att presentera ett större urval av kundkännedomakter för högrisk kunder, framtagna slumpvis enligt ett urval som hade bestämts av Finansinspektionen. Utifrån detta större urval valde Finansinspektionen därefter slumpvis det stickprovsurval på sammanlagt 50 kundkännedomakter som myndigheten har granskat inom ramen för undersökningen. Finansinspektionen kan alltså konstatera att samtliga 50 kundkännedomakter avser kunder som av JAK har klassificerats som högrisk kunder.

JAK medger att banken tidigare har brustit när det gäller att vidta de särskilt omfattande kontrollerna, bedömningarna och utredningarna som krävs enligt 3 kap. 7 och 8 samt 10–13 §§ penningtvättslagen. Det faktum att JAK har lagt in en spärr i internetbanken för fysiska kunder, som en skärpt kundkännedomåtgärd, innebär enligt Finansinspektionen inte att banken uppfyller kraven i regelverket.

JAK har inte heller vidtagit motsvarande åtgärder när det gäller juridiska personer, som därmed har kunnat nyttja bankens produkter och tjänster, trots att banken inte har vidtagit nödvändiga skärpta åtgärder. Finansinspektionen anser sammantaget att JAK i flera fall inte har uppfyllt kraven i 3 kap. 16 § penningtvättslagen.

JAK:s invändningar om att urvalet inte är representativt föranleder inte någon annan bedömning. Om klassningen i akterna inte speglar riktiga förhållanden är det en direkt följd av att JAK inte upprätthållit reglerna om kundkännedom och id-kontroll. Det kan även noteras att det inte av kundkännedomakterna går att

utläsa vilka kunder som JAK har bedömt som högrisk kunder eftersom det saknas kundkännedomsuppgifter eller id-kontroll, respektive vilka kunder som banken har bedömt som högrisk kunder av andra skäl. De invändningar som JAK gör när det gäller urvalet av akter, medför dock att inte säkert går att säga i hur stort antal fall JAK verkligen hade behövt vidta skärpta kundkännedomsåtgärder utifrån att kunden faktiskt var en högrisk kund.

3.2.5 Bevarande av handlingar och uppgifter

Enligt 5 kap. 1 § penningtvättsföreskrifterna ska de handlingar som avses i 5 kap. 3 och 4 §§ penningtvättslagen bevaras på ett sådant sätt att de är enkla att ta fram och identifiera.

I aviseringen den 31 januari 2019 ombads JAK att, vid Finansinspektionens platsbesök den 21 februari 2019, presentera bankens kundkännedomsuppgifter samt beskriva var och hur de förvarades. Trots detta hade JAK svårigheter med att ta fram de efterfrågade kundkännedomsuppgifterna under Finansinspektionens platsbesök. Under platsbesöket bad Finansinspektionen om ett stickprov på 60 kundkännedomssaker. JAK kunde dock endast ta fram 12 av dessa kundkännedomssaker. Resterande kundkännedomssaker skickade JAK in till Finansinspektionen en vecka efter platsbesöket.

JAK medger i sitt yttrande att det tidigare har funnits brister när det gäller kravet på att se till att kundkännedomshandlingarna är enkla att ta fram och identifiera. Det system som banken har haft för kundkännedom har inte varit effektivt och banken kunde därför inte enkelt ta fram de kundkännedomssaker som Finansinspektionen begärde vid platsbesöket. För att åtgärda detta digitaliserar och kompletterar JAK numera kundkännedomshandlingar löpande i samband med att det blir aktuellt för banken att gå in i ett ärende. Därtill pågår ett projekt för att systematiskt inventera, digitalisera och komplettera samtliga kundakter, inklusive kundkännedomshandlingar.

Enligt Finansinspektionen visar det som anges ovan att handlingarna och uppgifterna inte har varit enkla för JAK att identifiera och ta fram. JAK har således inte bevarat eller hanterat handlingarna på det sätt som anges i 5 kap. 1 § penningtvättsföreskrifterna. Detta har medfört att det finns en risk för att JAK inte har kunnat arbeta aktivt med kundkännedomsinformation som man har fått in, varken i den fortlöpande uppföljningen eller i granskningen av aktiviteter och transaktioner. Hanteringen har dessutom försvårat Finansinspektionens tillsyn och kan även ha försvårat JAK:s skyldigheter att lämna uppgifter om misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism till Finanspolisen.

4 Överväganden om ingripande

4.1 Tillämpliga bestämmelser

Av 15 kap. 1 § LBF framgår bland annat att Finansinspektionen ska ingripa om ett kreditinstitut har åsidosatt sina skyldigheter enligt den lagen, andra

författningar som reglerar institutets verksamhet eller interna instruktioner som har sin grund i författningar som reglerar institutets verksamhet.

Finansinspektionen kan ingripa genom att förelägga kreditinstitutet att vidta rättelse eller genom att ge kreditinstitutet en anmärkning. Om överträdelsen är allvarlig ska kreditinstitutets tillstånd återkallas, eller om det är tillräckligt, en varning meddelas.

Av 15 kap. 1 b § första stycket LBF framgår att Finansinspektionen vid valet av sanktion ska ta hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått. Särskild hänsyn ska tas till överträdelsens art, överträdelsens konkreta och potentiella effekter på det finansiella systemet, skador som har uppstått och graden av ansvar.

I 15 kap. 1 b § andra stycket LBF föreskrivs att Finansinspektionen får avstå från ingripande om en överträdelse är ringa eller ursäktlig, om kreditinstitutet gör rättelse eller om någon annan myndighet har vidtagit åtgärder mot institutet och dessa åtgärder bedöms tillräckliga.

Av 15 kap. 1 c § första stycket LBF framgår att det, utöver det som anges i 1 b §, i försvårande riktning ska beaktas om kreditinstitutet tidigare har begått en överträdelse. Vid denna bedömning bör särskild vikt fästas vid om överträdelserna är likartade och hur lång tid som har gått mellan överträdelserna.

Enligt 15 kap. 1 c § andra stycket LBF ska det i förmildrande riktning beaktas om institutet i väsentlig mån genom ett aktivt samarbete har underlättat Finansinspektionens utredning och om institutet snabbt har upphört med överträdelsen sedan den har anmälts eller påtalats av Finansinspektionen.

Finansinspektionen får enligt 15 kap. 7 § LBF förena en anmärkning eller varning med en sanktionsavgift.

I 15 kap. 8 § LBF anges gränserna för storleken på en sanktionsavgift som ska fastställas till högst det högsta av

1. tio procent av kreditinstitutets omsättning eller, i förekommande fall, motsvarande omsättning på koncernnivå närmast föregående räkenskapsår,
2. två gånger den vinst som institutet har gjort till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller
3. ett belopp motsvarande fem miljoner euro.

Av 15 kap. 8 § LBF framgår att sanktionsavgiften inte får bestämmas till ett lägre belopp än 5 000 kronor. Avgiften får inte vara så stor att institutet därefter inte uppfyller kraven enligt 6 kap. 1 § LBF, det vill säga avgiften inte får vara så stor att institutets förmåga att fullgöra sina förpliktelser äventyras.

När sanktionsavgiften fastställs ska, enligt 15 kap. 9 § LBF, särskild hänsyn tas till sådana omständigheter som anges i 1 b och 1 c §§ LBF samt till institutets

finansiella ställning och, om det går att fastställa, till den vinst som institutet har gjort till följd av regelöverträdelsen.

4.2 JAK:s inställning

I sitt yttrande den 31 mars 2020 anger JAK att banken tar Finansinspektionens bedömningar på största allvar och att banken har tagit till kraftfulla åtgärder för att möta de iakttagelser som Finansinspektionen har lyft fram. Banken medger att det fanns brister vid tidpunkten för Finansinspektionens undersökning, men lyfter fram de omfattande åtgärder som banken har satt in för att åtgärda dessa brister. Flera av åtgärderna hade vidtagits, var pågående eller planerade vid tidpunkten för Finansinspektionens undersökning.

4.3 Bedömning av överträdelserna

Finansinspektionens undersökning visar att det har funnits brister av betydande slag i JAK:s allmänna riskbedömning och i hur banken har följt reglerna om kundkännedom.

Det riskbaserade förhållningssätt som penningtvättsregelverket bygger på innebär att en bank ska vidta åtgärder som står i proportion till de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som den är utsatt för. Det är därmed centralt att den allmänna riskbedömningen är utformad specifikt utifrån de risker som finns i bankens verksamhet och att det finns en tydlig koppling mellan riskbedömningen och de åtgärder som vidtas för att motverka identifierade risker. De brister som Finansinspektionen har konstaterat när det gäller JAK:s allmänna riskbedömning riskerar bland annat att orsaka att banken inte har kunnat prioritera sina resurser och utforma sina rutiner på det sätt som är mest ändamålsenligt för att förhindra att banken utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism.

JAK har även brutit mot flera av de regler i penningtvättsregelverket som rör kundkännedom. Att ha kännedom om de kunder banken ingår förbindelser med är grundläggande för att banken ska kunna bedöma vilka risker den är utsatt för och därmed kunna vidta relevanta åtgärder för att skydda sig mot den risken. Bristerna har därför ökat risken för att JAK har kunnat utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. JAK:s bristande handhavande av kundkännedom sakerna har dessutom försvårat såväl Finansinspektionens tillsyn som bankens eget arbete mot penningtvätt och finansiering och terrorism, eftersom dessa har varit svåra att lokalisera och ta fram.

De konstaterade bristerna har inneburit att JAK har åsidosatt sina skyldigheter enligt penningtvättslagen och penningtvättsföreskrifterna.

Överträdelserna är varken ringa eller ursäktliga. Att JAK har vidtagit ett antal, förhållandevis kraftfulla, åtgärder för att komma till rätta med de brister som har konstaterats är i och för sig mycket positivt. Med hänsyn till överträdelsernas art och omfattning är dock inte åtgärderna sådana att Finansinspektionen av det

skälet bör avstå från att ingripa. Sammantaget bedömer Finansinspektionen alltså att det finns skäl att ingripa mot JAK.

4.4 Val av ingripande

Vid valet av ingripande ska Finansinspektionen bland annat ta hänsyn till hur allvarliga överträdelserna har varit och hur länge de har pågått. Särskild hänsyn ska tas till överträdelsernas art, deras konkreta och potentiella effekter på det finansiella systemet, skador som har uppstått och graden av ansvar.

Som framgår ovan visar Finansinspektionens utredning att det har funnits betydande brister i JAK:s efterlevnad av bestämmelserna om allmän riskbedömning och kundkännedom i penningtvättsregelverket. Banken har även brustit när det gäller hanteringen av kundkännedom sakerna.

Överträdelserna har inte lett till några konkreta effekter på det finansiella systemet och torde inte heller ha lett till några påtagliga potentiella effekter på det systemet. Däremot har överträdelserna inneburit en potentiell risk för att det finansiella systemet i ökad omfattning har kunnat utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism.

De överträdelser som har konstaterats är alltså till sin karaktär sådana att de har ökat risken för att JAK, och därmed det finansiella systemet, skulle kunna utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Det finns enligt Finansinspektionen skäl att se strängt på överträdelser av detta slag. Vid systematiska eller andra brister av mer klandervärt slag mot centrala delar av penningtvättsregelverket saknas normalt förutsättningar för annat ingripande än att återkalla tillståndet eller, om det är tillräckligt, meddela en varning.

Emellertid måste en helhetsbedömning göras i varje enskilt fall. I detta fall har undersökningen avsett en avgränsad del av penningtvättsregelverket under en kort tidsperiod. Det går inte att dra någon bestämd slutsats om överträdelserna har varit systematiska. Överträdelserna framstår inte heller på någon annan grund som särskilt klandervärda. Vid nu angivna förhållanden, och med beaktande av de förhållandevis kraftfulla åtgärder som JAK numera har vidtagit och förklarat sig vidta för att komma till rätta med bristerna, anser Finansinspektionen att sanktionen kan stanna vid en anmärkning i förening med en kännbar sanktionsavgift.

Finansinspektionen vill i detta sammanhang betona att myndigheten inom ramen för tillsynen kommer följa upp de åtgärder som JAK har angett att banken vidtagit och kommer att vidta, för att säkerställa att banken framöver följer penningtvättsregelverket.

När det gäller sanktionsavgiftens storlek får den bestämmas till lägst 5 000 kronor och som högst det högsta av tio procent av JAK:s omsättning närmast föregående räkenskapsår, två gånger den vinst som JAK gjort till följd av

överträdelsen om beloppet går att fastställa, eller ett belopp motsvarande fem miljoner euro.

Finansinspektionen har inte kunnat fastställa i vilken mån JAK har gjort någon vinst till följd av överträdelserna. Enligt årsredovisningen för 2019 hade banken en omsättning på cirka 40 miljoner kronor, vilket innebär att tio procent av omsättningen ger ett belopp på fyra miljoner kronor. Detta innebär att det högsta belopp som sanktionsavgiften enligt lag kan fastställas till är ett belopp som motsvarar fem miljoner euro.

Sanktionsavgiften ska ses som en gradering av överträdelserna. Det högsta belopp som anges i lagstiftningen sätter den yttersta ramen för hur stor sanktionsavgiften får vara, men vid bestämmandet av avgiftens storlek behöver Finansinspektionen även se till att avgiften är proportionerlig utifrån det aktuella företagets finansiella ställning. Det är också centralt att den sanktionsavgift som ges för en viss typ av överträdelser blir lika kännbar för ett företag oavsett företagets storlek. Mot denna bakgrund är Finansinspektionens bedömning att det vid graderingen av överträdelserna i regel finns skäl att utgå från ett belopp som motsvarar tio procent av omsättningen hos ett företag. Genom att använda denna utgångspunkt skapas ett förutsebart, proportionerligt och ekvivalent system. Det utesluter inte att det kan finnas skäl att göra en annan bedömning i ett enskilt fall. Några sådana skäl finns dock inte i detta fall.

När det gäller JAK anser Finansinspektionen att avgiften bör bestämmas till 1,6 miljoner kronor. Denna sanktionsavgift är inte så stor att bankens soliditet- och likviditetskrav enligt 6 kap. 1 § LBF äventyras.

Sanktionsavgiften tillfaller staten och faktureras av Finansinspektionen efter att beslutet har vunnit laga kraft.

FINANSINSPEKTIONEN

Sven-Erik Österberg
Styrelseordförande

Rebecka Troué
Jurist

Beslut i detta ärende har fattats av Finansinspektionens styrelse (Sven-Erik Östberg, ordförande, Maria Bredberg Pettersson, Peter Englund, Astri Muren, Stefan Nyström, Mats Walberg, Charlotte Zackari och Erik Thedéen, (generaldirektör) efter föredragning av juristen Rebecka Troué. I den slutliga handläggningen av ärendet har även chefsjuristen Eric Leijonram, biträdande

avdelningschefen Linda Löfgren och den seniora juristen Mika Tuominen deltagit.

Bilagor

Bilaga 1– Hur man överklagar

Bilaga 2 – Gällande rätt under perioden 31 januari 2019 till och med den 28 februari 2019

Kopia: JAK Medlemsbank AB:s verkställande direktör

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

Handling:

JAK Medlemsbank AB

Jag har denna dag tagit del av handlingen.

NAMNTECKNING

NAMNFÖRTYDLIGANDE

EV. NY ADDRESS

Om du använder det bifogade kuvertet är återsändandet gratis.

Glöm inte att **ange datum** för mottagandet.

Bilaga 1

Hur man överklagar

Om ni anser att beslutet är felaktigt kan ni överklaga det genom att skriva till förvaltningsrätten. Ställ överklagandet till Förvaltningsrätten i Stockholm, men skicka det till Finansinspektionen, Box 7821, 103 97 Stockholm, eller till finansinspektionen@fi.se.

Ange följande i överklagandet:

- Namn, personnummer eller organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer
- Vilket beslut ni överklagar och ärendets nummer
- Vilken ändring ni vill ha och varför ni anser att beslutet ska ändras.

Om ni anlitar ett ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress och telefonnummer anges.

Överklagandet ska ha kommit in till Finansinspektionen inom tre veckor från den dag ni fått del av beslutet.

Om överklagandet har kommit in i rätt tid kommer Finansinspektionen att pröva om beslutet ska ändras och sedan skicka överklagandet, handlingarna i det överklagade ärendet och eventuellt nytt beslut till Förvaltningsrätten i Stockholm.

Bilaga 2

Gällande rätt under perioden 31 januari 2019 till och med den 28 februari 2019

Allmän riskbedömning

I 2 kap. 1 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen) anges att en verksamhetsutövare ska göra en bedömning av hur de produkter och tjänster som tillhandahålls i verksamheten kan utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism och hur stor risken är för att detta sker (allmän riskbedömning).

Vid den allmänna riskbedömningen ska det särskilt beaktas vilka slags produkter och tjänster som tillhandahålls, vilka kunder och distributionskanaler som finns och vilka geografiska riskfaktorer som föreligger. Hänsyn ska också tas till uppgifter som kommer fram vid verksamhetsutövarens rapportering av misstänkta aktiviteter och transaktioner samt till information om tillvägagångssätt för penningtvätt och finansiering av terrorism och andra relevanta uppgifter som myndigheter lämnar.

Av 2 kap. 2 § penningtvättslagen framgår att omfattningen av den allmänna riskbedömningen ska bestämmas med hänsyn till verksamhetsutövarens storlek och art och de risker för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan antas föreligga. Riskbedömningen ska utformas så att den kan ligga till grund för verksamhetsutövarens rutiner, riktlinjer och övriga åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Den allmänna riskbedömningen ska dokumenteras och hållas uppdaterad.

Kundkännedom

Identifiering och kontroll av kunden

Av 3 kap. 7 § penningtvättslagen framgår att en verksamhetsutövare ska identifiera kunden och kontrollera kundens identitet genom identitetshandlingar eller registerutdrag eller genom andra uppgifter från en oberoende och tillförlitlig källa.

Om kunden företräds av en person som uppger sig handla på kundens vägnar, ska verksamhetsutövaren kontrollera den personens identitet och behörighet att företräda kunden.

I 3 kap. 8 § penningtvättslagen anges att en verksamhetsutövare ska utreda om kunden har en verklig huvudman. Om kunden är en juridisk person, en trust eller liknande juridisk konstruktion, ska utredningen omfatta åtgärder för att förstå kundens ägarförhållanden och kontrollstruktur. Om kunden har en verklig huvudman, ska verksamhetsutövaren vidta åtgärder för att kontrollera den verkliga huvudmannens identitet.

Första stycket gäller inte om kunden är ett aktiebolag vars aktier är upptagna till handel på en reglerad marknad i Sverige eller inom EES eller på motsvarande marknad utanför EES.

Om kunden är en juridisk person och det efter åtgärder enligt första stycket står klart att den juridiska personen inte har en verklig huvudman, ska den person som är styrelseordförande, verkställande direktör eller motsvarande befattningshavare anses vara verklig huvudman. Detsamma gäller om verksamhetsutövaren har anledning att anta att den person som identifierats enligt första stycket inte är den verkliga huvudmannen.

Enligt 3 kap. 10 § penningtvättslagen ska en verksamhetsutövare bedöma om kunden eller kundens verkliga huvudman är en person i politiskt utsatt ställning eller en familjemedlem eller känd medarbetare till en sådan person.

Av 3 kap. 11 § penningtvättslagen framgår att en verksamhetsutövare ska kontrollera om kunden är etablerad i ett land utanför EES som av Europeiska kommissionen har identifierats som ett högriskredjeland.

Information om och uppföljning av affärsförbindelser

Av 3 kap. 12 § penningtvättslagen följer att en verksamhetsutövare ska inhämta information om affärsförbindelsens syfte och art. Av bestämmelsens andra stycke framgår att informationen ska ligga till grund för en bedömning av vilka aktiviteter och transaktioner som kunden kan förväntas vidta och genomföra inom ramen för affärsförbindelsen, och kundens riskprofil enligt 2 kap. 3 § penningtvättslagen.

Enligt 3 kap. 13 § penningtvättslagen ska en verksamhetsutövare löpande och vid behov ska följa upp pågående affärsförbindelser i syfte att säkerställa att kännedomen om kunden enligt 3 kap. 7, 8 och 10-12 §§ penningtvättslagen är aktuell och tillräcklig för att hantera den bedömda risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Skärpta åtgärder vid hög risk

Av 3 kap. 16 § första stycket penningtvättslagen framgår att om risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan förknippas med kundrelationen bedöms som hög, ska särskilt omfattande kontroller, bedömningar och utredningar enligt 3 kap. 7, 8 och 10-13 §§ penningtvättslagen göras.

Av andra stycket följer att åtgärderna ska i sådant fall kompletteras med de ytterligare åtgärder som krävs för att motverka den höga risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Sådana åtgärder kan avse inhämtande av ytterligare information om kundens affärsverksamhet eller ekonomiska situation och uppgifter om varifrån kundens ekonomiska medel kommer.

I 3 kap. 17 § första stycket penningtvättslagen anges att skärpta åtgärder enligt 3 kap. 16 § penningtvättslagen ska vidtas vid affärsförbindelser eller enstaka transaktioner när kunden är etablerad i ett land utanför EES som av Europeiska kommissionen har identifierats som ett högriskredjeland.

Av paragrafens andra stycke framgår att sådana åtgärder behöver inte vidtas i förhållande till filialer eller dotterföretag till juridiska personer som är etablerade inom EES, om den juridiska personen omfattas av penningtvättslagen eller motsvarande lag enligt utländsk rätt, risken för penningtvätt och finansiering av terrorism som kan förknippas med kunden inte bedöms som hög vid riskbedömning enligt 2 kap. 3 § penningtvättslagen och kunden tillämpar rutiner som fastställs enligt 2 kap. 8 eller 9 §§ penningtvättslagen eller motsvarande krav enligt lagstiftningen i det land där kunden finns eller har hemvist.

Personer i politiskt utsatt ställning

Av 3 kap. 19 § penningtvättslagen följer att om kunden eller kundens verkliga huvudman är en person i politiskt utsatt ställning, ska en verksamhetsutövare utöver åtgärder enligt 3 kap 7, 8 och 10–12 §§ penningtvättslagen alltid vidta lämpliga åtgärder för att ta reda på varifrån de tillgångar som hanteras inom ramen för affärsförbindelsen eller den enstaka transaktionen kommer, tillämpa skärpt fortlöpande uppföljning av affärsförbindelsen enligt 3 kap. 13 § penningtvättslagen och övervaka aktiviteter och transaktioner enligt 4 kap. 1 § penningtvättslagen i förhöjd omfattning, och inhämta godkännande från behörig beslutsfattare inför beslut om att ingå eller avbryta en affärsförbindelse.

Första stycket tillämpas också om kunden är en familjemedlem eller känd medarbetare till en person i politiskt utsatt ställning.

Bevarande av handlingar och uppgifter

Av 5 kap. 1 § Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2017:11) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättsföreskrifterna) framgår att ett företag ska bevara handlingar och uppgifter enligt 5 kap. 3 och 4 §§ penningtvättslagen på ett säkert sätt, elektroniskt eller i pappersform. Av bestämmelsens andra stycke följer att företaget ska se till att handlingarna och uppgifterna är enkla att ta fram och identifiera.