

P R O M E M O R I A



Datum 2019-03-06

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

Finansinspektionens arbete med penningtvättstillsyn

Underlag till utfrågning i Finansutskottet 2019-03-07

Sammanfattning

Penningtvättstillsyn syftar till att kontrollera att företag följer reglerna och att de fortlöpande utvecklar och förbättrar arbetet mot penningtvätt. Tillsynen är enligt gällande regelverk riskbaserad. Cirka 2 000 företag står under FI:s tillsyn vad gäller penningtvättsregelverket.

När det gäller svenska bankers dotterbanker i Baltikum ligger huvudansvaret för tillsynen på myndigheten i det land där dotterbanken är verksam. Det är nationella regler som tillämpas. FI kan därför inte på egen hand bedriva tillsyn av dotterbankerna på plats i Baltikum, granska kunder och transaktioner eller ingripa mot dessa banker. Avgörande för effektiv tillsyn över banker med verksamhet i flera länder är samarbete mellan de ansvariga myndigheterna.

Den senaste tidens rapportering om allvarliga brister i penningtvättshanteringen i Baltikum visar att FI och andra tillsynsmyndigheter borde gjort mer för att samordna tillsynen av banker med verksamhet i flera länder. FI har, som tidigare meddelats, tillsammans med tillsynsmyndigheterna i Estland, Lettland och Litauen inlett en utredning av de svenska bankernas penningtvättshantering.

Samarbetet måste också stärkas för att uppnå en verkningsfull tillsyn. FI och andra myndigheter har nu inlett arbetet med att skapa ett närmare strategiskt och operativt samarbete kring hur arbetet mot penningtvätt inom finanssektorn i regionen kan stärkas. FI kommer inom kort att arrangera ett möte med de högst ansvariga personerna hos FI:s motsvarigheter i Norden-Baltikum.

FI kommer redan under 2019 att fördela om resurser för att förstärka penningtvättstillsynen. FI har dessutom sedan tidigare begärt ytterligare 10 miljoner kronor per år i anslag för att stärka penningtvättstillsynen från 2020 och framåt.

Tillsynen av svenska bankers verksamhet i Baltikum

För en svensk bank med verksamhet enbart i Sverige ligger hela tillsynsansvaret hos FI. Men några banker driver verksamheten i andra länder via dotterbanker, som därmed hör hemma i ett annat land. Det betyder att

banken har fått tillstånd att verka från tillsynsmyndigheten i det andra landet. Av det följer också att huvudansvaret för tillsynen ligger på myndigheten i det land där dotterbanken är verksam och att det är nationella regler som tillämpas (även om mycket är harmoniserat av gemensamma EU-regler).

Konkret innebär det att tillsynen av svenska bankers baltiska dotterbanker följer penningtvättsreglerna utförs av tillsynsmyndigheterna i Estland, Lettland och Litauen. Det är alltså de som ska kontrollera att dotterbankerna har god kundkännedom, väl fungerande transaktionsövervakning samt rapporterar misstänkta transaktioner till den nationella brottsutredande myndigheten i respektive land.

FI kan inte på egen hand bedriva tillsyn av dotterbankerna på plats i Baltikum, granska kunder och transaktioner eller ingripa mot dessa banker med sanktioner eller liknande. FI har som hemlandsmyndighet för de svenska moderbankerna ansvar för tillsynen av den svenska verksamheten. Dessutom har FI ett övergripande ansvar för tillsyn av styrning, riskhantering och intern kontroll på gruppnivå. Om det exempelvis framkommer brister i en svensk moderbanks styrning av verksamheten i koncernen i dess helhet kan FI ingripa. Bland kraven på moderbanken inom penningtvättsområdet finns att fastställa gemensamma rutiner och riktlinjer för hantering av personuppgifter och att information om misstänkt penningtvätt sprids till berörda inom koncernen.

Uppdelningen av tillsynen av bankkoncerner med verksamhet i flera länder gör att samarbete mellan de ansvariga myndigheterna är avgörande för en effektiv tillsyn. FI samverkar därför löpande med baltiska och andra myndigheter, vad gäller både penningtvättstillsyn och annan tillsyn av svenska bankers verksamhet i andra länder. Myndigheterna utbyter riskbedömningar och informerar varandra om identifierade problem och planerade åtgärder, såväl avseende specifika institut som på en högre nivå.

Den senaste tiden rapportering om allvarliga brister i penningtvättshanteringen i Baltikum visar att FI och andra tillsynsmyndigheter borde ha gjort mer för att skapa en verkningsfull tillsyn av banker med verksamhet i flera länder. Samarbetet måste stärkas. FI och andra berörda myndigheter har nu inlett arbetet med att göra detta; se vidare om FI:s åtgärder nedan.

De senaste åren har tillsynen på nationell nivå skärpts från de baltiska myndigheterna sida. De har också vidtagit åtgärder. Det framgår bland annat av de sanktioner som utdelats till Swedbank för brister i arbetet mot penningtvätt i de baltiska staterna. Under 2016 gav tillsynsmyndigheten i Lettland Swedbank en sanktionsavgift på 1,36 miljoner euro. Under 2018 slutförde även tillsynsmyndigheten i Litauen en undersökning av Swedbank som resulterade i att banken fick en varning.

I Baltikum finns betydande penningtvättsrisker. Sanktionerna från Lettland och Litauen visar att bankerna måste fortsätta stärka sitt arbete med att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism. FI har dock i sin analys inte funnit

indikationer på att det förekommit penningtvätt i samma omfattning i Swedbanks eller SEB:s verksamheter i Baltikum som i Danske Bank. Även om omfattningen tycks vara i mindre skala ser FI allvarligt på de uppgifter som framkommit.

FI:s åtgärder med anledning av uppgifterna om Danske Bank

I maj 2018 publicerade danska Finanstilsynet en rapport om Danske Bank där det framgår att banken haft allvarliga brister i sin styrning och kontroll av arbetet mot penningtvätt. I september publicerades den advokatutredning som banken tillsatt för att granska bankens misstänkta penningtvätt i den estländska filialen. Utredningen identifierade 6 200 misstänkta kunder som under perioden 2007–2015 gjort misstänkta transaktioner till ett värde av motsvarande 2000 miljarder kronor.

Med anledning av detta har FI vidtagit bland annat följande åtgärder:

- FI har täta kontakter med Finanstilsynet i Danmark. FI har också intensifierat kontakterna med tillsynsmyndigheterna i Estland, Lettland och Litauen.
- Mot bakgrund av omfattningen av misstänkt penningtvätt såg FI ett behov av att mer djupgående analysera situationen och se över riskbedömningen av svenska bankers verksamhet i Baltikum. FI startade därför i september 2018 en kartläggning av penningtvättsriskerna i de svenska bankernas baltiska verksamheter. Kartläggningen fokuserades på den verksamhet som SEB och Swedbank bedriver eftersom deras dotterbanker står för den större delen av bankmarknaden i Baltikum.
- I oktober träffade FI ansvariga tillsynsmyndigheter och finansunderrättelseenheter (motsvarande den svenska Finanspolisen) på plats i alla tre baltiska länderna för att få deras bild av Swedbanks och SEB:s verksamheter i Baltikum samt bankernas arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism.
- Vid ett ordinarie möte i FI:s tillsynskommitté i oktober beslutades att inleda en sedan tidigare planerad undersökning av SEB:s svenska verksamhet i enlighet med ett förslag som lämnats från en av FI:s egna undersökningsgrupper.¹ Vid mötet diskuterades om det gick att utvidga undersökningen till att omfatta den baltiska verksamheten. Det rådde enighet om att det fanns penningtvättsrisker i Baltikum och att det särskilt givet vad som framkommit om Danske Bank var viktigt att FI adresserade dessa risker. Samtidigt konstaterades att det är svårt för FI

¹ Uppgifter i medier om att ett förslag från undersökningsgruppen att granska Swedbanks baltiska verksamhet stoppats vid detta möte är således felaktiga. Förslaget rörde SEB, dess svenska verksamhet och förslaget fick de ansvariga chefernas stöd.

att på egen hand göra en meningsfull undersökning av verksamhet i de svenska bankernas baltiska dotterbanker. En sådan undersökning behöver göras i samarbete med de baltiska myndigheterna eftersom dotterbankerna står under deras tillsyn.

- I november beslutade FI:s tillsynskommitté att penningtvättsriskerna avseende SEB:s och Swedbanks verksamheter i Baltikum skulle hanteras inom ramen för den kartläggning av de båda bankerna som redan inletts. På samma möte beslutades även att inleda en sedan tidigare planerad undersökning av Swedbanks svenska verksamhet i enlighet med förslag från den ansvariga undersökningsgruppen.²

FI:s bedömning av riskerna i bankernas baltiska verksamhet

När de allvarliga bristerna i Danske Bank uppdagats gjorde FI en ny bedömning av riskerna i de svenska bankernas verksamheter i Baltikum. Bedömningen grundade sig bland annat på information från tillsynsmyndigheterna och underrättelseenheter i Estland, Lettland och Litauen, information från de svenska bankerna och statistik som visar bankernas transaktioner i förhållande till verksamheternas omfattning.

I oktober 2018 publicerade Estlands centralbank statistik över gränsöverskridande betalningar i banker i Estland för perioden 2008–2015. Statistiken visade att en stor andel av de gränsöverskridande betalningarna gick genom Danske Banks filial i Estland. Danske Bank svarade även för en tydligt större andel av gränsöverskridande betalningar (sett i relation till bankens totala tillgångar) än Swedbank och SEB.

Man bör ha dessa uppgifter i minnet när den senaste tidens rapporter analyseras. Uppgifter i SVT:s Uppdrag granskning gör gällande att det under åren 2007–2015 tvättats upp emot 40 miljarder kronor i Swedbanks baltiska verksamhet. Detta tyder på att det funnits allvarliga brister och FI kan inte bedöma om det är en uttömmande beräkning som redovisats, men det är såvitt nu kan bedömas fråga om transaktioner av mindre omfattning än i Danske Banks estniska filial där motsvarande omkring 2 000 miljarder kronor uppges ha passerat. Det är förenligt med bilden att Swedbank i Estland hade en annan affärsmodell och en annan kundbas än Danske Bank.

I finländska medier har nyligen publicerats uppgifter om misstänkt penningtvätt i Nordea. Där nämns siffror på motsvarande drygt 7 miljarder svenska kronor under åren 2005–2017. FI har ingen närmare information om dessa uppgifter, men det som framkommit hittills indikerar att det är fråga om transaktioner i mindre omfattning än i Danske Bank. Oavsett beloppens storlek så ser FI allvarligt på dessa nya uppgifter.

² Inte heller på detta möte stoppades således några undersökningar som föreslagits av undersökningsgruppen.

Den bild som framkommer bekräftar tydligt att det funnits brister i penningtvättsarbetet i de svenska bankernas baltiska verksamheter, men den indikerade också att dessa brister i huvudsak ligger ett antal år bakåt i tiden. Från 2014–2015, i samband med att regelverken gradvis skärptes, ökade de baltiska myndigheterna tillsynen mot penningtvätt. De vidtog också, som framgår ovan, konkreta åtgärder mot de brister som upptäcktes i bankerna.

Den samlade bedömningen utifrån den information FI har i nuläget är att penningtvättsarbetet i de svenska bankernas baltiska verksamheter har förbättrats under senare år. Det är viktigt att det arbetet fortskrider vilket förutsätter fördjupad tillsyn. Fortsatta åtgärder från FI:s och andra myndigheters sida är därför viktiga.

FI:s kommande åtgärder

FI har inlett en utredning tillsammans med tillsynsmyndigheten i Estland, Lettland och Litauen av de svenska bankernas penningtvättshantering. FI arbetar tillsammans med de övriga myndigheterna med att lägga fast utredningarnas omfång och inriktning. Där ingår också att besluta om vilken tidsperiod och vilka företag som utredningen ska omfatta, samt hur arbetet ska fördelas mellan myndigheterna.

FI är också överens med de andra nordisk-baltiska länderna om att det löpande samarbetet på tillsynsområdet måste stärkas väsentligt. FI kommer inom kort att arrangera ett möte med de högsta ansvariga personerna hos FI:s motsvarigheter i Norden-Baltikum. Avsikten är att skapa ett närmare strategiskt och operativt samarbete kring hur arbetet mot penningtvätt inom finanssektorn i regionen kan stärkas.

FI kommer redan under 2019 att fördela om egna resurser för att förstärka penningtvättstillsynen. Den 21 februari beslutade FI dessutom i sitt årliga budgetunderlag att begära ytterligare 10 miljoner kronor per år i anslag från 2020 och framåt för att stärka penningtvättstillsynen. Regering och riksdag kommer att ta ställning till FI:s anslagsbegäran vid behandlingen av budgetpropositionen i höst.

Penningtvättstillsyn – så arbetar FI

Penningtvätt är ett globalt och djupt rotat samhällsproblem. Problemen är nästan alltid kopplade till brottslig verksamhet, så som skattebrott, mutbrott, narkotikabrott, människosmuggling, bedrägerier eller rån. Syftet med penningtvättsregelverket är att företag i finanssektorn ska arbeta effektivt 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.

En banks styrelse och ledning har alltid ansvaret för hur verksamheten sköts. De ska se till att banken har tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa

att gällande regler följs. När brister uppdagas är det därför banken och dess ledning som bär ansvaret. Det gäller även penningtvättsregler.

FI:s ansvar är att övervaka att bankerna följer gällande regler. Penningtvättstillsynen är enligt gällande regelverk riskbaserad, vilket innebär att FI i första hand ska lägga tillsynsinsatser där riskerna bedöms vara som störst. Cirka 2 000 företag står under FI:s tillsyn vad gäller penningtvättsregelverket.

Åtgärderna mot och bekämpningen av penningtvätt i Sverige innefattar flera myndigheter och en reglering som består av dels straffrättsliga regler, dels administrativa regler. De administrativa reglerna är i huvudsak av förebyggande karaktär. Det är den del som FI ansvarar för inom sin penningtvättstillsyn. Dessa bestämmelser syftar till att motverka att penningtvättstransaktioner kan genomföras och förhindra att finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet utnyttjas för penningtvätt. Det innebär att FI inte utreder fall av misstänkt penningtvätt, utan det ansvaret ligger på brottsutredande myndigheter, i första hand Finanspolisen.

Penningtvättstillsyn innefattar liksom annan tillsyn flera olika tillsynsaktiviteter och informationsinhämtningar.

Löpande tillsyn består bland annat i att FI tar in och analyserar rapportering från företagen, gör riskbedömningar av företag, affärsmodeller, marknadssegment och produkter, följer upp incidenter samt träffar företagen för att klarlägga aktuella risker och hur dessa hanteras. I den löpande tillsynen ingår också att göra olika 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 områden eller fenomen.

Undersökningar, enligt FI:s undersökningsprocess, innebär att FI gör en formell utvärdering av regelefterlevnaden inom ett visst område i ett eller flera företag. FI gör på basis av undersökningen alltid en bedömning av om företaget uppfyller de aktuella kraven i regelverket.

Vid varje tidpunkt pågår ett antal olika aktiviteter inom penningtvättstillsyn – i synnerhet när det gäller storbankerna. Som regel finns alltid öppna undersökningar, kartläggningar och fördjupade analyser samt ett antal aktiviteter inom den löpande tillsynen.

I en undersökning hittar FI ofta brister i regelefterlevnad. Att en brist inte tas upp till sanktionsprövning eller att en sanktionsprövning avslutas utan sanktionsbeslut kan bero på att FI bedömer att det inte framgår tillräckligt klart att en regelöverträdelse har skett. Det kan också bero på att regelöverträdelsen i

det aktuella fallet anses vara mindre allvarlig eller att företaget rättat till de brister som funnits.

Det stora flertalet undersökningar avslutas med att FI skriver en så kallad slutskrivelse. I slutskrivelsen beskriver FI för företaget vilka brister och svagheter som FI identifierat samt ger företaget rekommendationer om åtgärder som bör vidtas.

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 arbetat på detta sätt under lång tid. Det är också så här tillsyn går till inom EU och andra jämförbara länder. En aktiv dialog kombinerat med sanktioner är två kompletterande och omistliga delar i en tydlig och verkningfull tillsyn.

Om FI:s samlade bedömning är att en undersökning identifierat betydande brister i ett företags regelefterlevnad, är det FI:s skyldighet att besluta om en sanktion. FI har här kraftfulla verktyg. FI kan besluta om en varning eller anmärkning mot företaget. Både varningar och anmärkningar kan kombineras med en sanktionsavgift. I de mest allvarliga fallen kan FI återkalla företagets tillstånd att bedriva verksamhet. Med att lagstiftaren har gett FI dessa befogenheter följer också ett stort ansvar. Sanktioner får aldrig beslutas lättvindigt. Det måste göras en prövning och utredningarna och de rättsliga bedömningarna måste uppfylla högt ställda krav.

För att säkerställa väl underbyggda, konsekventa och rättssäkra bedömningar har FI därför genomarbetade undersöknings- och sanktionsprocesser som anger hur dessa bedömningar ska göras. FI ska endast gå vidare med en sanktionsprövning på underlag som FI bedömer kommer att hålla för vidare prövning, ytterst i domstol. Här krävs en kombination av expertis inom penningtvättsområdet, rättslig expertis och gedigen erfarenhet av tillsyns- och sanktionsbedömningar.

För att FI ska inleda en sanktionsprövning måste ett ärende passera ett antal steg. Av sanktionsprocessen följer bland annat att chefsjuristen efter föredragning beslutar om ärendet ska upp till sanktionsprövning. Både i det beslutet och i den efterföljande utformningen av ett förslag till sanktionsbeslut medverkar ett flertal seniora medarbetare med olika kompetenser. I ett sista steg fattas beslut om sanktion av FI:s styrelse.

Som exempel på sanktioner avseende brister i efterlevnaden av penningtvättsregelverket på senare år kan nämnas att FI 2015 gav Nordea en varning och en sanktionsavgift på 50 miljoner kronor, det dåvarande maximibeloppet. FI gav samma år Handelsbanken en anmärkning och en sanktionsavgift på 35 miljoner kronor. Efter sanktionerna har FI följt upp att de berörda bankerna arbetat med att åtgärda de utpekade bristerna.

Av skäl som framgår ovan är sanktioner dock bara en liten del av de åtgärder FI vidtagit för att förbättra efterlevnad av penningtvätsreglerna. Ett långt större antal slutskrivelser med konkreta rekommendationer på åtgärder har skickats till berörda företag. Erfarenheterna visar att flertalet företag tar rekommendationerna i dessa slutskrivelser på allvar och gör de förändringar som FI framfört. Det gör de inte minst i vetskap om att FI följer upp sina rekommendationer i den löpande tillsynen. Och att FI är beredd att återkomma med sanktioner eller andra mer ingripande åtgärder om brister kvarstår.