

2020-03-19

B E S L U T



Swedbank AB
genom styrelsens ordförande
105 34 STOCKHOLM

FI Dnr 18-21044
FI Dnr 19-7504
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

Varning och sanktionsavgift

Finansinspektionens beslut (att meddelas den 19 mars 2020 kl. 17.40)

1. Finansinspektionen ger Swedbank AB (502017-7753) en varning.
(15 kap. 1 § lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse)
2. Swedbank AB ska betala en sanktionsavgift på 4 000 000 000 kronor.
(15 kap. 7 § lagen om bank- och finansieringsrörelse)

Hur man överklagar, se *bilaga 1*.

Sammanfattning

Swedbank AB (Swedbank eller banken) är ett bankaktiebolag som har tillstånd att driva bankrörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Finansinspektionen har undersökt hur Swedbank har följt reglerna om styrning och kontroll när det gäller åtgärder mot penningtvätt i bankens dotterbanker i Estland, Lettland och Litauen från och med 2015 till och med första kvartalet 2019. Under tiden undersökningen pågick utvidgades den till att även omfatta frågor om bankens informationsgivning till Finansinspektionen. Finansinspektionen har också undersökt hur Swedbank inom sitt affärsområde Svensk bankverksamhet har följt penningtvättsregelverket.

Finansinspektionen har inte undersökt frågan om hur de baltiska dotterbankerna har följt de lokala penningtvättsregelverken. Undersökningen har inte heller omfattat frågan om, och i så fall i vilken utsträckning, det har förekommit penningtvätt i de baltiska dotterbankerna.

Finansinspektionen bedömer att brister i de baltiska dotterbankerna kan medföra risker såväl på gruppnivå som på institutsnivå för Swedbank, och att Swedbank måste hantera sådana risker.

Utländska kunder har stått för en betydande andel av affärsvolymerna i de baltiska dotterbankerna i synnerhet i fråga om transaktionsvolym. Dessa transaktionsvolym har stigit markant fram till 2016 och därefter fallit kraftigt. En stor del av de volymdrivande utländska kunderna har av dotterbankerna själva klassificerats som hög risk. Även transaktionsvolymerna för sådana inhemska kunder med utländska verkliga huvudmän som dotterbankerna har klassificerat som hög risk har varit betydande. Betydande delar av de baltiska dotterbankernas verksamhet har varit utsatt för förhöjd risk för penningtvätt, och det har därför varit särskilt angeläget att utforma åtgärder mot penningtvätt som är ändamålsenliga.

Finansinspektionens undersökning visar att Swedbank i flera avseenden inte har haft tillräcklig styrning och kontroll av de baltiska dotterbankerna när det gäller åtgärder mot penningtvätt. Swedbank har inte heller identifierat och hanterat de högre regelefterlevnads- och ryktesrisker som vissa av de utländska kunderna och inhemska kunderna med utländska verkliga huvudmän har inneburit för gruppen. Under 2015 identifierade inte Swedbank de brister som fanns i dotterbankernas riskhantering och hade därmed inte kontroll över de risker som dessa brister innebar för gruppen. Från och med 2016 har ledningen, verkställande direktören och styrelsen i Swedbank återkommande fått information om brister i de centrala grundpelarna mot penningtvätt i de baltiska dotterbankerna. Utöver den regelbundna rapporteringen har flera egna granskningar och särskilda utredningar samt externa utredningar visat på allvarliga risker och brister. Vidare visar undersökningen att det har funnits otillräckliga resurser och brist på kompetens i dotterbankernas arbete mot penningtvätt och att det har varit en otydlig fördelning av roller och ansvar i detta arbete. Swedbank har återkommande fått rapporter om dessa brister men har inte vidtagit tillräckliga åtgärder. Vidare har ledamöterna i Swedbanks styrelse inte varit tillräckligt insatta i den baltiska verksamheten och dess risker. Swedbank har således inte uppfyllt de krav som finns på att banken ska identifiera, mäta, styra, internt rapportera och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med.

Undersökningen visar också att Swedbank såväl i den nu aktuella undersökningen som inleddes i april 2019 som i två tidigare fall i november 2016 och oktober 2018, inte fullt ut har lämnat Finansinspektionen de upplysningar som myndigheten har begärt. I ett fall i mars 2019 har Swedbank dessutom lämnat en oriktig uppgift till Finansinspektionen.

Undersökningen av efterlevnaden av penningtvättsregelverket i Swedbanks svenska verksamhet omfattar perioden den 1 april–28 november 2018. Undersökningen visar att det fanns brister i bankens riskbedömning av kunder

FI Dnr 18-21044

FI Dnr 19-7504

och att banken inte har validerat sin modell för riskklassificering av kunder. Undersökningen visar också att det fanns brister i Swedbanks övervakning av pågående affärsförbindelser.

Bristerna har varit sådana att Finansinspektionen bedömer att det finns skäl att ingripa mot Swedbank. De konstaterade överträdelserna i fråga om styrning och kontroll av de baltiska dotterbankernas verksamhet och om informationsgivningen till Finansinspektionen är allvarliga. Det finns därför anledning för Finansinspektionen att överväga att återkalla bankens tillstånd. Swedbank har dock genomfört, och genomför fortfarande, ett stort förändringsarbete för att rätta till bristerna. Finansinspektionen har för närvarande inte skäl att utgå från annat än att de överträdelser som har konstaterats i undersökningarna inte kommer att upprepas, och att prognosen för att Swedbank kommer att åtgärda bristerna därför är god. Finansinspektionen anser mot denna bakgrund att det är tillräckligt att ge Swedbank en varning. Varningen förenas med en sanktionsavgift på 4 000 000 000 kronor.

Innehåll

1	Bakgrund	6
1.1	Banken, koncernen och dess verksamhet	6
1.2	Ärendena.....	6
1.2.1	Efterlevnad av penningtvättsregelverket inom bankens affärsområde Svensk bankverksamhet (FI Dnr 18-21044)	7
1.2.2	Styrning och kontroll av åtgärder mot penningtvätt i de baltiska dotterbankerna (FI Dnr 19-7504)	7
1.2.3	Gemensamt för de båda ärendena	8
1.3	Beslutets disposition	9
2	Tillämpliga bestämmelser	9
3	Utgångspunkter	9
3.1	Det riskbaserade förhållningssättet i penningtvättsregelverket	9
3.2	Risker.....	11
3.2.1	Några riskbegrepp	11
3.2.2	Särskilt om penningtvättsrisker	12
3.3	Moderbanken och penningtvättsrisker i en dotterbank.....	14
3.3.1	Moderbankens ansvar att styra sina dotterbanker	14
3.3.2	Moderbankens skyldighet att hantera risker på institutsnivå	20
4	Styrning och kontroll.....	20
4.1	Exponeringar av risker kopplade till vissa grupper av kunder och transaktioner.....	20
4.1.1	Dotterbankernas transaktionsvolym och exponeringar mot utländska kunder	20
4.1.2	Swedbank har klassificerat en stor del av de utländska kunderna som hög risk	22
4.1.3	Inhemska kunder med utländska verkliga huvudmän	23
4.1.4	Finansinspektionens bedömning	24
4.2	Styrning och kontroll av de baltiska dotterbankerna	24
4.2.1	Finansinspektionens iakttagelser.....	25
4.2.2	Finansinspektionens bedömning	44
4.2.3	Sammanfattande bedömning	52
5	Informationsgivning till Finansinspektionen	55
5.1	Finansinspektionens iakttagelser och bedömningar	55

5.1.1	Panamapapperen och Kund A	56
5.1.2	Finansinspektionens kartläggning av penningtvättsrisker.....	59
5.1.3	Den nu aktuella undersökningen	60
5.2	Sammanfattande bedömning	63
6	Undersökning av efterlevnaden av penningtvättsregelverket i affärsområdet Svensk bankverksamhet.....	64
6.1	Utgångspunkterna i undersökningen	64
6.2	Finansinspektionens iakttagelser och bedömningar	64
6.2.1	Riskbedömning.....	64
6.2.2	Övervakning av pågående affärsförbindelser.....	68
6.3	Sammanfattande bedömning	73
7	Överväganden om ingripande	73
7.1	Tillämpliga bestämmelser.....	73
7.2	Swedbanks yttrande	75
7.3	Bedömning av överträdelserna	77
7.4	Val av ingripande.....	77
	Hur man överklagar.....	87
	Tillämpliga bestämmelser	88

1 Bakgrund

1.1 Banken, koncernen och dess verksamhet

Swedbank AB (Swedbank, banken eller moderbanken) är ett svenskt bankaktiebolag som har tillstånd att bland annat driva bankrörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF). Swedbank är en fullsortimentsbank för både privat- och företagskunder. Banken driver sin verksamhet i en matrisorganisation med tre affärsområden; Svensk bankverksamhet, Baltisk bankverksamhet och Stora företag & institutioner. Utöver affärsområdena finns även produktområden och koncernfunktioner.

Swedbank är också moderbank i Swedbankkoncernen och i bankens konsoliderade situation.¹ Swedbank definierar Sverige, Estland, Lettland och Litauen som sina fyra hemmamarknader.

Under åren 1999–2004 ägde Swedbank hälften av aktierna i Hansabank AS. År 2005 förvärvade Swedbank resterande aktier i Hansabank AS, och blev därigenom en av de dominerande aktörerna på bankmarknaderna i Estland, Lettland och Litauen. Verksamheten i de tre baltiska länderna drivs genom de tre helägda dotterbankerna Swedbank AS i Estland, Swedbank AS i Lettland respektive Swedbank AB i Litauen (de baltiska dotterbankerna). I detta beslut kallas Swedbank och de baltiska dotterbankerna gemensamt för *gruppen*. Verksamheten i de baltiska dotterbankerna utgör affärsområdet Baltisk bankverksamhet, som är Swedbankkoncernens näst största affärsområde, med nästan lika många kunder i de baltiska länderna som i Sverige. Affärsområdet stod för drygt 23 procent av koncernens rörelseresultat 2019.

Sett till antalet kunder är de baltiska dotterbankerna de största bankerna i sina respektive hemländer. År 2019 var dotterbankernas marknadsandelar för utlåning till privatmarknaden respektive företagsmarknaden 44 respektive 38 procent i Estland, 33 respektive 20 procent i Lettland och 38 respektive 20 procent i Litauen. Marknadsandelarna för inhemska betalningar var större – 58 procent i Estland, 51 procent i Lettland och 50 procent i Litauen.

1.2 Ärendena

Finansinspektionen behandlar i detta beslut två undersökningar som myndigheten har utfört i fråga om Swedbank.

¹ Bankens konsoliderade situation skiljer sig i några fall från koncernen, exempelvis ingår inte försäkringsverksamheten i bankens konsoliderade situation.

1.2.1 Efterlevnad av penningtvättsregelverket inom bankens affärsområde Svensk bankverksamhet (FI Dnr 18-21044)

Finansinspektionen inledde i november 2018 en undersökning med syfte att kontrollera Swedbanks efterlevnad av 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 (penningtvättsföreskrifterna).

Undersökningen omfattade bankens affärsområde Svensk bankverksamhet och avgränsades till att omfatta dels kunder som är att betrakta som personer i politiskt utsatt ställning (PEP-kunder), dels fysiska personer som är kunder inom det som med en vedertagen term kallas *private banking* och som bland annat omfattar förmögenhetsförvaltning. Undersökningen omfattade Swedbanks allmänna riskbedömning, riskbedömning av kunder, rutiner och riktlinjer i fråga om åtgärder för kundkännedom, övervakning och rapportering samt kundkännedom för dessa kategorier av kunder. Finansinspektionen granskade inom ramen för undersökningen 30 stickprov för PEP-kunder samt 30 stickprov för kunder inom *private banking* (fysiska personer).

Vidare har Finansinspektionen granskat rapportering som Swedbanks funktion för regelefterlevnad skickat till den ansvarige för affärsområdet Svensk bankverksamhet, samt till verkställande direktören och styrelsen.

Undersökningen omfattar perioden den 1 april–28 november 2018.

Den 1 april 2019 hade Finansinspektionen ett möte med Swedbank, där banken fick svara på kompletterande frågor.

Därefter skickade Finansinspektionen den 14 juni 2019 en avstämnings-skrivelse² till Swedbank. Banken kom in med sitt svar den 16 september 2019.

1.2.2 Styrning och kontroll av åtgärder mot penningtvätt i de baltiska dotterbankerna (FI Dnr 19-7504)

Finansinspektionen inledde den 1 april 2019 en undersökning med syfte att kontrollera Swedbanks styrning och kontroll av åtgärder mot penningtvätt i de baltiska dotterbankerna. Under tiden undersökningen pågick utvidgades den till att även omfatta frågor om bankens informationsgivning till Finansinspektionen.

² En avstämnings-skrivelse är en skrivelse som Finansinspektionen skickar till ett undersökt företag för att kontrollera fakta.

Undersökningen har inte behandlat frågan om hur de baltiska dotterbankerna har följt de lokala penningtvättsregelverken, eftersom det är tillsynsmyndigheterna i Estland, Lettland respektive Litauen som ansvarar för den tillsynen. Undersökningen har inte heller omfattat frågan om, och i så fall i vilken utsträckning, det kan ha förekommit penningtvätt i de baltiska dotterbankerna, eller om det finns någon grund för misstankar om det. Sådana frågor ligger inte inom Finansinspektionens ansvarsområde och myndigheten kan inte utreda sådana frågor i andra länder.

Undersökningen omfattade ursprungligen perioden från och med 2007 till och med första kvartalet 2019. Ärendet har därefter begränsats till att omfatta perioden från och med 2015 till och med första kvartalet 2019 (undersökningsperioden). De bedömningar som Finansinspektionen gör i detta beslut gäller alltså endast den senare perioden.

Inom ramen för undersökningen genomförde Finansinspektionen ett platsbesök hos Swedbank. Platsbesöket inleddes den 23 april 2019 och avslutades den 7 juni 2019. Finansinspektionen vidtog även utredningsåtgärder hos banken under hösten 2019. Finansinspektionen genomförde också totalt fjorton intervjuer med dels representanter för bankens kontrollfunktioner, ledning och styrelse, dels tidigare anställda i banken.

Finansinspektionen skickade den 15 juli 2019 två avstämningsskrivelser till Swedbank. Den första skrivelsen gällde bankens styrning och kontroll av åtgärder mot penningtvätt i de baltiska dotterbankerna. Den andra avstämningsskrivelsen var en avstämning av inhämtad data som Finansinspektionen hade begärt inom ramen för undersökningen. Banken svarade på avstämningsskrivelserna den 16 september respektive den 4 oktober 2019.

Undersökningen är en av flera tillsynsaktiviteter som har utförts i samarbete mellan tillsynsmyndigheterna i Sverige, Estland, Lettland och Litauen.

Finansinspektionen har inte undersökt styrning, riskhantering och kontroll av åtgärder mot finansiering av terrorism eller efterlevnad av EU:s sanktionsförfordningar.

1.2.3 Gemensamt för de båda ärendena

Den 27 november 2019 skickade Finansinspektionen en begäran om yttrande i respektive ärende till Swedbank. Banken fick därigenom möjlighet att yttra sig över Finansinspektionens iakttagelser och preliminära bedömningar samt över myndighetens överväganden om att ingripa mot banken. Swedbank kom in med sitt yttrande till myndigheten den 20 december 2019. Därefter har Finansinspektionen begärt in kompletterande uppgifter från banken och gett banken ytterligare tillfälle att yttra sig i vissa frågor.

1.3 Beslutets disposition

Utöver detta bakgrundsavsnitt innehåller beslutet sex huvudavsnitt.

I avsnitt 2 redogörs kortfattat för vilka bestämmelser som Finansinspektionen tillämpar i beslutet. Innehållet i de tillämpliga bestämmelserna presenteras i bilaga 2.

I avsnitt 3 redogör Finansinspektionen för ett antal utgångspunkter som kan underlätta läsningen och förståelsen av beslutet, och som även har betydelse för myndighetens bedömningar i de följande avsnitten.

Därefter, i avsnitt 4–6, redovisar Finansinspektionen de iakttagelser som myndigheten har gjort och sin bedömning av dessa. I avsnitt 4 och 5 behandlas de iakttagelser och bedömningar som hör samman med undersökningen av styrning och kontroll av åtgärder mot penningtvätt i de baltiska dotterbankerna, inklusive informationsgivningen till Finansinspektionen (FI Dnr 19-7504). Därefter, i avsnitt 6, behandlar Finansinspektionen sina iakttagelser och bedömningar i fråga om undersökningen av efterlevnad av penningtvättsregelverket inom Swedbanks affärsområde Svensk bankverksamhet (FI Dnr 18-21044). I respektive avsnitt framgår även Swedbanks inställning. I slutet av respektive avsnitt finns en sammanfattande bedömning.

Avslutningsvis, i avsnitt 7, redogör Finansinspektionen för sina överväganden om ingripande mot Swedbank med anledning av de konstaterade överträdelserna.

2 Tillämpliga bestämmelser

I ärendet tillämpas bestämmelser om styrning och kontroll, bestämmelser om informationsgivning till Finansinspektionen, samt penningtvättsregelverket.

En närmare redogörelse för de bestämmelser som tillämpas finns i *bilaga 2*. I avsnitt 7 redogörs för tillämpliga bestämmelser om ingripande.

3 Utgångspunkter

3.1 Det riskbaserade förhållningssättet i penningtvättsregelverket

Swedbank omfattas av begreppet verksamhetsutövare i penningtvättslagen och av begreppet företag i penningtvättsföreskrifterna. För att förenkla framställningen anges i det följande vad som gäller för en bank enligt penningtvättsregelverket, även om bestämmelserna även gäller andra verksamhetsutövare respektive företag.

Penningtvätt är en brottslig aktivitet, som innebär att kriminella utnyttjar banker och andra företag för att göra illegala vinster tillgängliga för konsumtion och placeringar.

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. En bank måste hantera risker relaterade till penningtvätt och finansiering av terrorism på ett ändamålsenligt sätt. Om den inte gör det kan det, utöver att det kan öppna möjlighet för kriminella att tvätta pengar, leda till bristande förtroende för den enskilda banken och i förlängningen för hela den svenska finansmarknaden, både bland svenska konsumenter och bland aktörer i andra länder som gör affärer med eller via svenska finansiella institut. Detta kan i sin tur bidra till att försämra Sveriges anseende. Regelverket utgår från ett riskbaserat förhållningssätt, vilket 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 göra en bedömning av hur de produkter och tjänster som tillhandahålls i verksamheten kan utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism samt hur stor risken är att så faktiskt sker (allmän riskbedömning). Bankerna ska i sina bedömningar särskilt beakta bland annat vilka kunder och distributionskanaler som finns och vilka geografiska riskfaktorer som föreligger. Den enskilda banken ska således identifiera, förstå och bedöma riskerna för att verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Den allmänna riskbedömningen ska utformas så att den kan ligga till grund för bankens rutiner och riktlinjer och övriga åtgärder mot penningtvätt. En bristfällig riskbedömning får negativa konsekvenser för den enskilda bankens prioriteringar av resurser och för utformningen av rutiner för bland annat kundkännedom och granskning av transaktioner. De olika momenten är således kopplade till varandra, på så sätt att brister i ett moment riskerar att medföra brister i ett annat. Utöver bankens allmänna riskbedömning ska banken också bedöma risken som är förknippad med den enskilda kunden och affärsförbindelsen (kundens riskprofil).

För att kunna ha god kunskap om sina kunder ska banker vidta åtgärder för att uppnå kundkännedom när en affärsförbindelse etableras. Med affärsförbindelse avses en affärsmässig förbindelse som när den etableras förväntas ha en viss varaktighet, men den kan också uppstå genom parternas faktiska handlande. En bank får inte etablera eller upprätthålla en affärsförbindelse eller utföra en enstaka transaktion, om inte banken har tillräcklig kännedom om kunden för att kunna hantera risken för penningtvätt som kan förknippas med kundrelationen. Om risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism är hög ska banken vidta skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom. De handlingar som har samlats in och uppgifter om vilka åtgärder som har vidtagits för att uppnå kundkännedom ska bevaras på ett säkert sätt hos bankerna.

Bankerna ska vidare övervaka sina affärsförbindelser och transaktioner för att kunna upptäcka sådana aktiviteter och transaktioner som kan misstänkas utgöra ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism. Om misstanken efter närmare analys kvarstår, ska uppgifter om alla omständigheter som kan tyda på penningtvätt eller finansiering av terrorism utan dröjsmål lämnas till Finanspolisen, som inom Polismyndigheten ansvarar för underrättelseverksamhet på området.

3.2 Risker

3.2.1 Några riskbegrepp

Den risk som regleras i penningtvättslagen är alltså risken för att banken utnyttjas för penningtvätt. Risken kallas också för *penningtvättsrisk*. För att motverka penningtvätt lägger lagar och föreskrifter ett ansvar på bland annat finansiella företag att själva bedöma, begränsa och övervaka sina penningtvättsrisker.

Det finns krav på att banker ska identifiera, mäta, styra, internt rapportera och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med, enligt 6 kap. 2 § LBF. Med risk avses sannolikheten för att en händelse som ogillas inträffar (prop. 2002/03:139 s. 278). För en bank kan risk på ett övergripande plan sägas vara faran för ekonomisk skada.

Brister i en banks arbete mot penningtvätt kan innebära *regelefterlevnadsrisker*. Detta är risker associerade med att banken inte följer gällande regelverk och de följder som detta i sin tur kan leda till, exempelvis sanktioner och andra bestraffningar från myndigheter såsom förbud att driva vissa verksamheter eller indragna tillstånd för hela eller delar av verksamheten. Bankerna måste hantera regelefterlevnadsriskerna inom sina riskhanteringssystem (se vidare avsnitt 3.3).

Ett annat exempel på en sådan risk är *ryktesrisk*. Med ryktesrisk avses en risk som kan antas leda till ett minskat förtroende för banken, och i förlängningen ekonomisk skada för banken. Ryktesrisk kan om den materialiseras – det vill säga om det goda ryktet eller anseendet faktiskt skadas – exempelvis leda till att bankens aktiekurs sjunker eller att banken förlorar kunder, samarbetspartner och personal och får svårigheter att attrahera sådana. Ryktesrisk kan också leda till att bankens verksamhet, eller delar av den, påverkas. Beroende på ryktesriskens orsaker kan den medföra att bankens finansiering blir dyrare, och i värsta fall kan banken få svårt att finansiera sig på marknaden. En bank som utnyttjas, eller misstänks utnyttjas, för penningtvätt löper risken att kunderna och andra intressenter, samt allmänheten i stort, tappat förtroendet för banken. Ett sådant scenario kan uppstå utan att det ens finns konkreta misstankar om att banken verkligen utnyttjas för penningtvätt, utan det kan räcka med att det framkommer brister i arbetet mot penningtvätt som kan öka

penningtvättsrisken. Ryktesrisken måste banken hantera inom sitt riskhanteringssystem på samma sätt som alla andra risker som dess rörelse är förknippad med.

Det kan många gånger finnas en koppling mellan regelefterlevnadsrisker och ryktesrisker på så sätt att en bank som brister i regelefterlevnad och blir föremål för utredning, och kanske ett ingripande, från en myndighet också drabbas av ryktesförlust.

3.2.2 Särskilt om penningtvättsrisker

Det framgår bland annat att banker ska vidta lämpliga åtgärder för att identifiera och bedöma riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism enligt artikel 8.1 i EU:s fjärde penningtvättsdirektiv³ (det fjärde penningtvättsdirektivet). Bankerna ska då beakta riskfaktorer som rör deras kunder, länder eller geografiska områden, produkter, tjänster, transaktioner eller distributionskanaler. Åtgärderna ska stå i proportion till verksamhetsutövarens storlek och art. För svenskt vidkommande har bestämmelsen genomförts genom 2 kap. 1 § penningtvättslagen.

Regionala penningtvättsrisker

Banker och andra företag som omfattas av penningtvättsregelverket ansvarar för att identifiera och hantera de penningtvättsrisker som de exponeras för. Flera svenska banker är stora i Norden och i de baltiska länderna, och Sverige är ett finanscentrum för regionen. Arbetsgruppen för finansiella åtgärder (FATF)⁴ pekar särskilt ut detta som en sårbarhet för penningtvättsrisker.⁵ Det innebär att både svenska myndigheter och företag måste förstå och ta hänsyn till de regionala penningtvättsriskerna i Sverige och dess närområde.

I likhet med Sverige och många andra länder är de baltiska staterna exponerade för penningtvättsrisker kopplade till utlandet. Det gäller särskilt för exponeringar som kan hänföras till närliggande länder i regionen, inklusive medlemsländerna i organisationen för före detta Sovjetstater (OSS)⁶ som enligt

³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG.

⁴ Financial Action Task Force (FATF) är ett mellanstatligt organ som har som uppgift att fastställa standarder och främja ett effektivt genomförande av lagstiftande, andra reglerande och operativa åtgärder för att bekämpa penningtvätt, finansiering av terrorism och andra relaterade hot mot det internationella finansiella systemets integritet.

⁵ FATF, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Mutual evaluation report Sweden, april 2017.

⁶ Oberoende staters samväld (OSS) består av en majoritet av de tidigare Sovjetrepublikerna.

Europarådets expertkommitté för utvärdering av åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (Moneyval) är sårbara för ekonomisk brottslighet, till exempel korruption. Moneyvals utvärdering av Lettland framhåller bland annat att Lettlands geografiska position och landets medlemskap i EU, i kombination med lettiska finansiella företags förmåga att erbjuda tjänster på ryska, gör Lettland särskilt attraktivt för utländska kunder från grannländer i regionen.⁷ Enligt Moneyvals utvärderingsrapport av Estland från 2014, lyfter riskbedömningar från den estniska tillsynsmyndigheten och finansunderrättelseenheten fram att finansiella företags affärer med kunder från vissa grannländer är en av de största penningtvättsriskerna i landet.⁸

Utländska kunder kan innebära högre penningtvättsrisk

Såväl det fjärde penningtvättsdirektivet som de europeiska tillsynsmyndigheternas gemensamma riktlinjer för riskfaktorer⁹ (de gemensamma riktlinjerna för riskfaktorer) anger exempel på riskdrivande faktorer som banker ska ta hänsyn till i sina riskbedömningar. Bland dessa exempel kan nämnas att länder som har en betydande korruption eller annan brottslighet, liksom länder som är föremål för sanktioner, embargon eller liknande åtgärder, anges som situationer med potentiellt högre risk.¹⁰ Ytterligare faktorer som kan bidra till att öka risken är till exempel affärsförbindelser utan personliga kontakter, kunder som inte är bosatta i landet och om kunden bor i eller får sina medel från verksamhet i en jurisdiktion som förknippas med förhöjd risk för penningtvätt.¹¹

Det framgår vidare av artikel 13 i det fjärde penningtvättsdirektivet att banker ska vidta åtgärder för att leva upp till kraven på kundkännedom, bland annat genom att bedöma affärsrelationens syfte. Bestämmelsen har för svensk del genomförts genom 3 kap. 12 § penningtvättslagen. Det är särskilt relevant för utländska kunder som inte har en tydlig koppling till bankernas lokala marknader, eftersom de som nämnts, kan utgöra en högre risk för penningtvätt. Med *utländska kunder* avses här privatpersoner som är bosatta, eller företag som är registrerade, i ett annat land än det där banken är etablerad.

I likhet med utländska kunder kan *inhemska kunder med utländska verkliga huvudmän* också utgöra en högre risk för penningtvätt. Genom att etablera ett

⁷ Moneyval, 2018, Fifth Round Mutual Evaluation Report, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Latvia, s. 8.

⁸ Moneyval, 2014, Report on Fourth Assessment Visit, Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Estonia, s. 9, 18 och 105.

⁹ Gemensamma riktlinjer enligt artiklarna 17 och 18.4 i direktiv (EU) 2015/849 om förenklade och skärpta åtgärder för kundkännedom och de faktorer som kreditinstitut och finansiella institut ska beakta när de bedömer den risk för penningtvätt och finansiering av terrorism som sammanhänger med enskilda affärsförbindelser och enstaka transaktioner, 2018-01-04.

¹⁰ Se artikel 18.3 och Bilaga III 3 b och c i det fjärde penningtvättsdirektivet.

¹¹ De gemensamma riktlinjerna för riskfaktorer, p. 104, 147 och 148.

lokalt företag i det land där bankkontakten söks, kan det framstå som att den utländska kunden är inhemsk. När kontrollen över företaget, genom direkt ägande eller genom en kedja av företag, behålls av en verklig huvudman i ett annat land, innebär dock företaget en liknande risk som om det hade varit registrerat i samma land som den verkliga huvudmannen. Enligt FATF är ett vanligt tillvägagångssätt för kriminell verksamhet att registrera, äga och driva företag i flera olika länder och därmed försvåra transparens och kontroll.¹²

Stora volymer kan innebära förhöjd penningtvättsrisk

Det framgår också av de gemensamma riktlinjerna för riskfaktorer att de stora volymerna av transaktioner och affärsförbindelser hos banker som tillhandahåller banktjänster till privatpersoner och små och medelstora företag, gör verksamheten sårbar för penningtvätt. Mängden transaktioner och affärsförbindelser kan göra det särskilt utmanande att identifiera risker för penningtvätt som sammanhänger med enskilda affärsförbindelser och att upptäcka misstänkta transaktioner. Vidare framgår det bland annat att ovanligt stora volymer eller högt värde på transaktionerna kan bidra till att öka risken för penningtvätt.¹³

3.3 Moderbanken och penningtvättsrisker i en dotterbank

3.3.1 Moderbankens ansvar att styra sina dotterbanker

Ett kreditinstitut ska identifiera, mäta, styra, internt rapportera och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med, enligt 6 kap. 2 § första stycket LBF. Institutet ska också se till att det har en tillfredställande intern kontroll.

Som framgår i avsnitt 3.2.1 kan en risk för en bank sägas vara sannolikheten för att en händelse som ogillas inträffar, och för en bank kan risk på ett övergripande plan sägas vara faran för ekonomisk skada. Med en sådan riskdefinition finns det en mängd risker i de olika verksamheter som en bank kan ägna sig åt. Av förarbetena till LBF framgår att rörelsereglerna bör ta sikte på att begränsa det totala risktagandet, och att huvudambitionen med reglerna bör vara att instituten bygger upp fungerande system för riskhantering. Det handlar om att identifiera vilka risker det rör sig om, styra rörelsens utveckling och aktivt utnyttja riskreducerande möjligheter. En grundläggande beståndsdel i ett bra riskhanteringssystem är fungerande informationsvägar (prop. 2002/03:139 s. 278).

Bestämmelsen i 6 kap. 2 § första stycket LBF är en rambestämmelse som i flera avseenden preciseras i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2014:1) om styrning, riskhantering och kontroll i kreditinstitut (SRK).

¹² FATF Guidance "Transparency and Beneficial Ownership", s. 6, oktober 2014.

¹³ De gemensamma riktlinjerna för riskfaktorer kapitel 2, bland annat p. 96–98.

SRK innehåller bestämmelser om bland annat

- allmänna organisatoriska krav (2 kap.),
- styrelsens och verkställande direktörens ansvar (3 kap.),
- riskhantering och riskrapportering (5 kap.),
- oberoende kontrollfunktioner och deras rapporteringsskyldigheter, samt styrelsens och verkställande direktörens skyldighet att vidta åtgärder med anledning av kontrollfunktionernas rapportering (6 kap.), samt
- regelefterlevnad (8 kap.).

Det framgår av 3 kap. 4 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag (tillsynslagen) att moder- eller dotterföretag som står under tillsyn enligt lagen, på grupp- eller undergruppsnivå ska uppfylla kraven i 6 kap. 2 § första stycket LBF. På motsvarande sätt anges det i 1 kap. 1 § fjärde stycket SRK att föreskrifterna, i enlighet med vad som gäller enligt 3 kap. 4 § tillsynslagen ska tillämpas på grupp- eller undergruppsnivå.

Som framgår av avsnitt 1.1 är Swedbank moderbank i Swedbankkoncernen och i bankens konsoliderade situation. I såväl koncernen som den konsoliderade situationen ingår bland annat moderbanken och de baltiska dotterbankerna, vilka ägs till 100 procent av moderbanken. Det faktum att 6 kap. 2 § första stycket LBF och SRK gäller på gruppnivå, innebär att moderbanken ansvarar för riskhanteringen på gruppnivå, inklusive styrning och kontroll. Moderbanken ansvarar för att se till att banken och koncernen är organiserad på ett sätt som krävs för att den löpande ska kunna styra och ha kontroll över de risker som banken på gruppnivå är eller kan bli exponerad för, genom ägandet av dotterbankerna.

Swedbank har angett att penningtvättsrisk isolerat inte utgör en sådan risk som omfattas av 6 kap. 2 § första stycket LBF. Finansinspektionen anser att en misstanke om, eller förekomst av, brister i arbetet mot penningtvätt i en dotterbank, kan innebära regelefterlevnads- och ryktesrisker som moderbanken måste hantera enligt 6 kap. 2 § LBF. Detta ansvar innebär bland annat att moderbanken måste identifiera riskerna i dotterbankerna och se till att de i sin tur vidtar åtgärder för att hantera sina risker och brister. Om moderbanken tar emot rapporter om brister i dotterbankerna, måste moderbanken agera och får alltså inte förhålla sig passiv. Om moderbanken exempelvis inrättar en koncerngemensam kontrollfunktion, ska rapporteringsvägarna vara tydliga och effektiva. Och kontrollfunktionens rapportering om till exempel brister i dotterbanken, ska tas om hand av styrelse och verkställande direktör i moderbanken.

Swedbank har i huvudsak anfört följande när det gäller tillämpningen av 6 kap. 2 § första stycket LBF, föreskrifterna i SRK, och 3 kap. 4 § tillsynslagen. Rambestämmelsen i 6 kap. 2 § första stycket LBF gäller för ett kreditinstituts

hantering av de risker som det enskilda institutets egen verksamhet är förknippad med, det vill säga den verksamhet som den specifika juridiska personen själv driver. I LBF föreskrivs ingen skyldighet för ett kreditinstitut att se till att dess dotterföretag tillämpar rambestämmelsen. Bestämmelsen i 3 kap. 4 § tillsynslagen motsvarar artikel 109.2 i kapitaltäckningsdirektivet¹⁴, i vilken det föreskrivs att moder- och dotterföretag som omfattas av direktivet ska uppfylla dess krav på styrformer, riskhantering och intern kontroll på grupp- och undergruppsnivå. Enligt artikeln ska de behöriga myndigheterna kräva att moderföretaget uppfyller kravet i vissa delar av direktivet på gruppnivå för att säkerställa att moderföretaget och dess dotterföretags styrformer, processer och rutiner är enhetliga och väl integrerade.

Swedbank har vidare anfört följande. Lagen och direktivet uttrycker en skyldighet för ett moderföretag att se till att dotterföretag inför styrformer, processer och rutiner som gör det möjligt att identifiera, mäta, styra, internt rapportera och ha kontroll över de risker som moderföretagets rörelse är förknippad med genom ägandet av dotterföretagen, det vill säga interna regler som är lättillgängliga för moderföretaget och underlättar tillsynen på gruppnivå. I förarbetena till bestämmelsen klargörs att ”till skillnad från vad som gäller beträffande direktivets krav på intern process för bedömning av kapitalbehov förutsätts inte att ett visst institut i gruppen är formellt ansvarigt för att gruppen uppfyller kraven [...]. I stället anges att tillsynsmyndigheten ska kräva att moder- och dotterföretag uppfyller kraven på grupp- eller undergruppsnivå.” En grupp eller en konsoliderad situation är, i likhet med en koncern, inte en juridisk person med rättskapacitet, utan ett kollektiv som består av ett antal separata och juridiskt självständiga juridiska personer, var och en med sina egna beslutande organ, som i förekommande fall dessutom är underkastade utländsk rätt, vilken kan avvika från svensk rätt. Varje bolag i Swedbankkoncernen har ett individuellt och självständigt ansvar att följa de lagar och förordningar som är tillämpliga i de länder där respektive bolag verkar. Att det legala ansvaret för en enskild juridisk persons förpliktelser stannar hos den juridiska personen och inte ”smittar” av sig till närstående juridiska personer är en hörnpelare i svensk rätt – och i många andra jurisdiktioner – som inte genombröts annat än i mycket speciella undantagsfall, som – med enstaka undantag – är reglerade i lag. Genom sin roll som aktieägare har moderbanken möjlighet att välja dotterbankernas styrelser och utfärda övergripande direktiv och anvisningar. En styrelse i en dotterbank är dock inte utan vidare legalt förpliktad att följa moderbankens direktiv och anvisningar, utan måste ställa dem i relation till dotterbankens eget legala ansvar samt tillämpliga lokala lagar och regler. Styrelsen i en helägd dotterbank är inte endast legalt ansvarig mot dotterbankernas aktieägare (det vill säga moderbanken) utan även mot andra intressenter, till exempel dotterbankens tillsynsmyndighet, anställda, borgenärer och samhället i övrigt.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG.

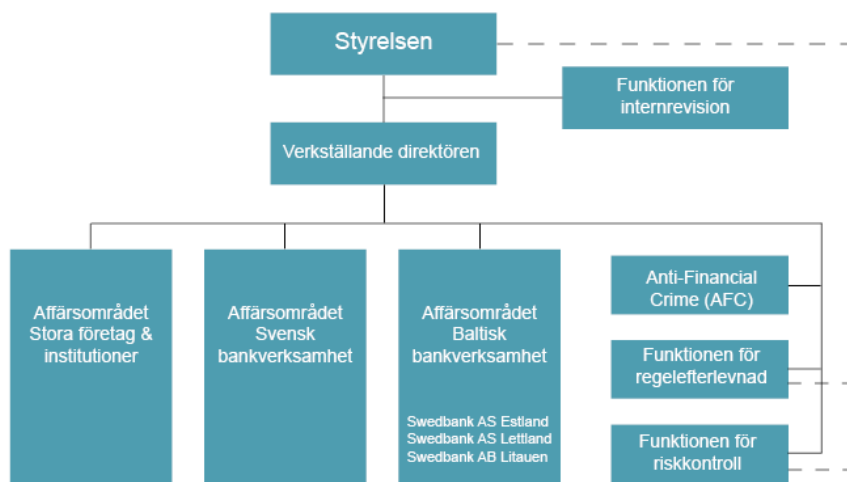
Ur ett strikt legalt perspektiv har alltså moderbanken inte per automatik rätt att bestämma över förvaltningen av en dotterbanks angelägenheter, utan kan bara göra det indirekt genom att tillsätta styrelseledamöter och utfärda övergripande direktiv och anvisningar som är en del i utövandet av sina ägar rättigheter. Ett moderbolags ansvar vad gäller möjlighet att styra och ingripa i sitt dotterbolags verksamhet på näringsrättslig grund kan legalt sett inte sträcka sig längre än vad som följer av tillämpliga associationsrättsliga regler.

Begreppen styrning och kontroll i 6 kap. 2 § LBF har enligt Swedbank ingen koppling till ett moderbolags generella möjligheter att påverka inriktningen av ett dotterföretags verksamhet, det vill säga sådan styrning och kontroll som har med bolagsstyrning att göra, vilket är något annat.

Som Swedbank har påpekat är dotterbankerna från moderbanken självständiga juridiska personer med egen styrelse och ledning, som visserligen har ett ansvar för att tillvarata inte bara moderbankens intresse utan även andra intressen såsom borgenärers intressen, det faktum att moder- och dotterbankerna verkar på olika marknader, samt att de står under tillsyn av olika myndigheter. Finansinspektionens bedömer dock att ett moderföretags ansvar blir särskilt påtagligt i förhållande till helägda dotterföretag, eftersom moderföretagets intresse i sådana fall normalt bör vara detsamma som dotterföretagets intresse, och risker och brister i ett dotterföretag kan få konsekvenser för moderföretaget. Under alla omständigheter är det uppenbart att moderbanken och en dotterbank inte kan ha motstridiga intressen när det gäller att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Ett moderföretag har ett ansvar i förhållande till sina dotterföretag inom samma koncern, och särskilt i frågor som är av betydelse för att kunna bedöma de finansiella förhållandena i dotterföretagen. Det framgår även av rättspraxis (se Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i rättsfallet HFD 2013 ref. 74).

Swedbankkoncernens legala struktur består av ett stort antal juridiska personer, bland annat de tre baltiska dotterbankerna. Enligt Swedbank är en effektiv operativ struktur viktig för styrningen av koncernen. Koncernstrukturen ger ramarna för roller, funktioner och rapporteringsvägar. Koncernstrukturen är uppdelad i affärsområden, produktområden samt koncerngemensamma enheter och funktioner, en så kallad matrisorganisation. Swedbanks matrisorganisation framgår, i relevanta delar och förenklat, av följande bild.¹⁵

¹⁵ Anti-Financial Crime (AFC) är en koncerngemensam enhet som etablerades av banken i april 2019. AFC arbetar för att bekämpa ekonomisk brottslighet. Den ansvarige för AFC rapporterar direkt till verkställande direktören och är en del av koncernledningen. Innan AFC etablerades fanns den koncerngemensamma enheten Group Security Investigations (GSI) som etablerades under år 2017. GSI arbetade mot finansiell brottslighet och penningtvätt. Den ansvarige för GSI rapporterade inte direkt till den verkställande direktören och var inte en del av koncernledningen.



Enligt Swedbank har matrisorganisationen skapats för att åstadkomma att moderbanken ska kunna utöva en övergripande styrning, kontroll och riskhantering av koncernens verksamhet. För att säkerställa Swedbanks styrning av dotterbankerna finns inom gruppen etablerade processer, rutiner och kontroller. På så sätt kan moderbanken förvissa sig om att dotterbankerna följer det koncerngemensamma regelverket.

I de delar gruppen består av olika juridiska personer, utövas enligt Swedbank det direkta ägaransvaret genom tillsättning av kompetenta tjänstemän från moderbanken i de baltiska dotterbankernas styrelser och genom utfärdande av instruktioner. Enligt Swedbank säkerställs moderbankens styrning och kontroll av dotterbankerna ytterligare genom koncerngemensamma funktioner och dotterbankernas tillgång till moderbankens resurser och kompetens. Dotterbankerna krävställer bland annat i samråd med moderbanken sina behov av resurser för att kunna uppfylla regulatoriska krav och de andra krav som följer av bankens internt beslutade övergripande mål. Dotterbankerna följer upp att resurserna erhålls. Det finns även en eskaleringsmodell om kraven inte kan uppfyllas. Finansinspektionen noterar att det i realiteten dock är moderbanken som beslutar om vilka resurser dotterbankerna får. Finansinspektionen bedömer därför att om dotterbankerna inte tilldelas resurser är det ytterst moderbankens ansvar eftersom moderbanken styr matrisorganisationen.

Swedbank styr, genom matrisorganisationen, sina baltiska dotterbanker i affärsområdet Baltisk bankverksamhet. Den ansvarige för affärsområdet ingår i koncernledningen och rapporterar till verkställande direktören i moderbanken. Under undersökningsperioden var den ansvarige för affärsområdet även ordförande i respektive baltisk dotterbanks styrelse. Vidare har Swedbank bland annat en koncerngemensam funktion för regelefterlevnad. Den ansvarige för regelefterlevnadsfunktionen ingår i koncernledningen och rapporterar till verkställande direktören i moderbanken (se vidare avsnitt 4.2.1). I en

matrisorganisation förekommer det också att det finns dubbla rapporteringsvägar, till exempel inom den legala strukturen respektive koncernens matrisstruktur. När det gäller Swedbankkoncernen kan som exempel nämnas att den ansvarige för funktionen för regelefterlevnad i en av de baltiska dotterbankerna rapporterar både till den ansvarige för funktionen för regelefterlevnad på koncernnivå samt till verkställande direktören i den baltiska dotterbanken.

Swedbank har uppgett att bankens bolagsstyrningsmodell inte har fungerat som banken har avsett i alla hänseenden och att den därför kommer att se över modellen.

Den estniska tillsynsmyndigheten har i sin undersökning haft synpunkter på Swedbanks bolagsstyrning och har ansett att dotterbanken i Estland inte har fått agera självständigt, utan mestadels fungerat som en filial, samtidigt som moderbanken inte har gett det stöd som behövts till dotterbanken.

Swedbank har valt att ha och utöva det yttersta ansvaret för regelefterlevnaden genom att inrätta en matrisorganisation som i långa stycken inte ger dotterbankerna någon praktisk möjlighet att bekämpa penningtvätt effektivt på egen hand. Såväl den ansvarige för regelefterlevnadsfunktionen som den ansvarige för funktionen för internrevision har också rapporterat direkt till verkställande direktören respektive styrelsen i Swedbank om brister i de baltiska dotterbankernas arbete mot penningtvätt. Som framgår av avsnitt 4.2.1 har dessutom flera egna granskningar och särskilda utredningar av arbetet mot penningtvätt i de baltiska dotterbankerna, liksom ett åtgärdsprogram mot brister i det arbetet, rapporterats direkt till Swedbanks verkställande direktör. Mot denna bakgrund konstaterar Finansinspektionen sammanfattningsvis att brister i dotterbankerna kan medföra regelefterlevnads- och ryktesrisker på gruppnivå, vilka moderbanken har ett ansvar att hantera för att ha den interna styrning och kontroll som krävs enligt 6 kap. 2 § LBF jämförd med 3 kap. 4 § tillsynslagen respektive enligt tillämpliga bestämmelser i SRK jämförda med 1 kap. 1 § fjärde stycket SRK. Om det skulle finnas associationsrättsliga hinder för Swedbank att upprätthålla den effektiva styrning och kontroll som behövs är inte lösningen att banken ska bortse från de krav som ställs i det näringsrättsliga regelverket, utan snarare att banken måste välja någon annan organisations- eller associationsform som innebär en möjlighet att se till att den inte bryter mot reglerna. Att, som Swedbank hävdar, ansvaret för regelöverträdelser i dotterbankerna skulle vara så snävt att det i verkligheten skulle innebära att Swedbankkoncernen inte kan bekämpa penningtvätt effektivt är uteslutet.

I de fall Finansinspektionen bedömer att Swedbank inte har uppfyllt skyldigheten att på detta sätt hantera riskerna, uttrycker myndigheten det i det följande som att banken inte på gruppnivå har uppfyllt kraven i tillämpliga bestämmelser.

3.3.2 *Moderbankens skyldighet att hantera risker på institutsnivå*

Utöver de risker som måste hanteras på gruppnivå enligt ovan, kan risker i en dotterbank också medföra ökade risker i moderbanken på institutsnivå.

Riskerna i moderbanken kan uppstå på olika sätt. Realiserade regelefterlevnads- och ryktesrisker i dotterbanken kan påverka exempelvis dotterbankens värde eller intjäning, och därigenom moderbankens balans- eller resultaträkning. Vidare kan risker i dotterbanken direkt innebära regelefterlevnads- och ryktesrisker i moderbanken. Båda dessa slags risker måste moderbanken hantera enligt 6 kap. 2 § LBF respektive enligt tillämpliga bestämmelser i SRK. I de fall Finansinspektionen bedömer att Swedbank inte har följt dessa bestämmelser uttrycker myndigheten det i det följande som att banken inte på institutsnivå har uppfyllt kraven i tillämpliga bestämmelser.

4 Styrning och kontroll

4.1 Exponeringar av risker kopplade till vissa grupper av kunder och transaktioner

Finansinspektionen har inom ramen för undersökningen tagit del av uppgifter (datamaterial) om de baltiska dotterbankernas verksamhet, inklusive uppgifter om dotterbankernas exponeringar och transaktionsvolymerna för olika kundgrupper.

4.1.1 *Dotterbankernas transaktionsvolymerna och exponeringar mot utländska kunder*

I slutet av 2018 uppgick antalet kunder i den litauiska dotterbanken till drygt 2,1 miljoner, och i den estniska respektive lettiska dotterbanken till vardera omkring 1,3 miljoner.¹⁶ De flesta av dessa kunder är inhemska privat- och företagskunder. Utländska kunder (det vill säga privatpersoner som är bosatta, eller företag som är registrerade, i ett annat land än respektive dotterbanks hemmamarknad) utgjorde under åren 2007–2018 endast drygt 1 procent av alla kunder.

Trots att de utländska kunderna utgjorde en liten del av det totala antalet kunder, stod de för en väsentlig del av inlånings- och transaktionsvolymerna i både den estniska och den lettiska dotterbanken (se diagram 1 och 2). Bland de utländska kunderna dominerade företagskunderna transaktionsvolymerna, och stod i genomsnitt för runt 95 procent av de totala volymerna för utländska kunder.

¹⁶ Uppgifter inkluderar samtliga kunder i de baltiska dotterbankerna, även så kallade tillfälliga kunder. Därför är antalet kunder högre än de siffror som anges i Swedbanks årsredovisning.

Som framgått i avsnitt 3.2.2 kan utländska kunder och inhemska kunder med utländska verkliga huvudmän innebära högre penningtvättsrisk, liksom stora volymer av transaktioner och affärsförbindelser samt transaktioner med högt värde. Det är samtidigt självklart att det finns fullt legitima skäl för en utländsk kund eller en inhemsk kund med utländska verkliga huvudmän att utföra affärstransaktioner genom lokala banker. Även företag som bedriver legitim verksamhet och gör affärsmässigt motiverade transaktioner ingår rimligen i datamaterialet om kunder och transaktionsvolym.

Diagram 1. Utländska kunders andel av total inlåning.

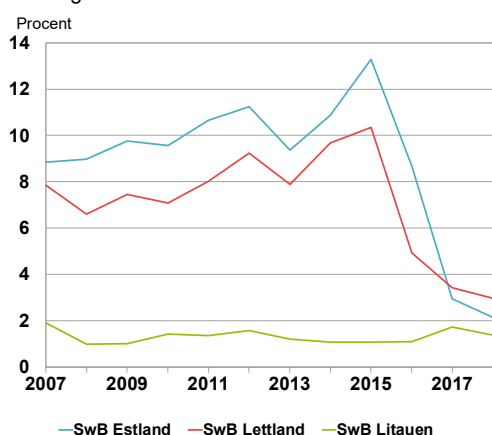
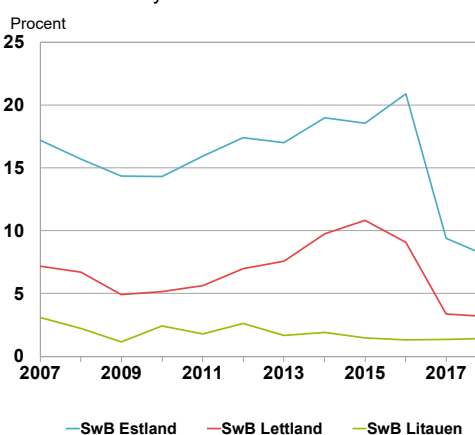


Diagram 2. Utländska kunders andel av totala transaktionsvolym.



I den estniska dotterbanken stod utländska kunder för som mest 13 procent av den totala inlåningen, och drygt 20 procent av dotterbankens totala årliga transaktionsvolym. Dotterbankens exponering mot utländska kunder ökade under perioden 2011–2016. De totala transaktionsvolymerna i dotterbanken ökade med nästan 25 procent, och utländska kunder stod för ungefär hälften av volymökningen i absoluta tal. Under perioden bedömde Swedbank att minst 30 procent av utländska kunders transaktionsvolym i den estniska dotterbanken gick till eller från några av de länder som Swedbank själv klassificerat som högriskländer (Belarus, Cypern, Ryssland och Turkiet).¹⁷

I den lettiska dotterbankens exponering mot utländska kunder har trenden varit likartad med den estniska dotterbankens, men legat på lägre nivåer. Före 2016 stod utländska kunder för som mest drygt 10 procent av både inlåning och transaktionsvolym i den lettiska dotterbanken.

I den litauiska dotterbanken har utländska kunder genomgående haft låga inlånings- och transaktionsvolym, både i jämförelse med den estniska och lettiska dotterbanken och i relation till den litauiska dotterbankens totala volymer.

¹⁷ Finansinspektionen har tagit del av data för de tio största motpartsländerna för perioden 2007–2018, där Belarus, Cypern, Ryssland och Turkiet ingår. Dessa länder ingår i den kategori av länder som banken har klassificerat som högriskländer.

4.1.2 Swedbank har klassificerat en stor del av de utländska kunderna som hög risk

Den estniska och den lettiska dotterbanken har själva klassificerat en stor del av de utländska kunderna med stora transaktionsvolymerna som hög risk för penningtvätt. Finansinspektionen har använt dotterbankernas egna definitioner av vad som är hög risk för penningtvätt, och dessa har sett olika ut under olika perioder och i olika dotterbanker. Redovisningen i detta avsnitt gör därför inte anspråk på att vara exakt, utan syftar enbart till att ge en översiktlig bild som ger underlag för att bedöma om det funnits riskfaktorer som Swedbank särskilt borde ha beaktat.

I den estniska dotterbanken stod utländska kunder som dotterbanken klassificerat som hög risk för som mest 10 procent av dotterbankens totala inlåning (se diagram 3). Fram till och med 2016 var mellan 70 och 90 procent av utländska kunders transaktionsvolymerna hänförliga till kunder klassificerade som hög risk, företrädesvis företagskunder. Dessa kunder utgjorde drygt en halv procent av dotterbankens totala antal företagskunder, men stod för som mest runt 15 procent av den estniska dotterbankens totala transaktionsvolymerna (se diagram 4). I den lettiska dotterbanken var volymer hänförliga till kunder som dotterbanken klassificerat som hög risk lägre. Fram till 2016 stod dessa kunder för mellan 60 och 75 procent av utländska kunders transaktionsvolymerna.

Diagram 3. Andel av total inlåning kopplad till utländska kunder klassificerade som hög risk.

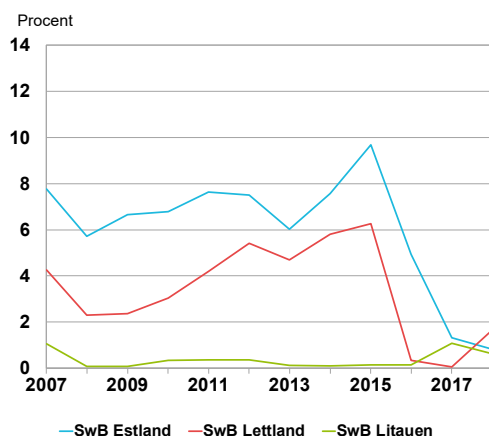
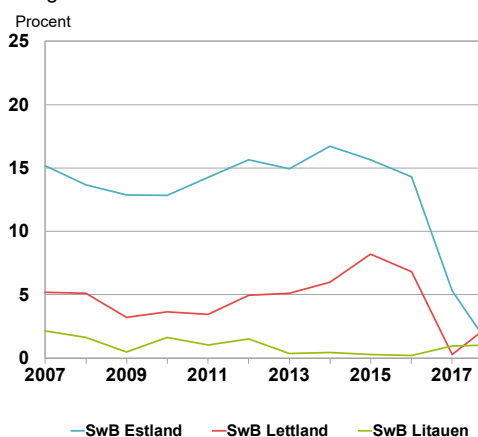


Diagram 4. Andel av total transaktionsvolym kopplad till utländska kunder klassificerade som hög risk.



Under åren 2016–2018 minskade exponeringen mot utländska kunder i den lettiska och den estniska dotterbanken. Under 2017 mer än halverades därmed utländska kunders transaktionsvolymerna, till stor del kopplat till kunder klassificerade som hög risk. Under 2017 infördes ett nytt riskklassificerings-system i gruppen som implementerades i den estniska dotterbanken samma år.

Kunderna klassificerades då om enligt nya interna regler, vilket ledde till att fler kunder klassificerades som hög risk. Trots detta fortsatte inlånings- och transaktionsvolymerna från kunder klassificerade som hög risk att minska under perioden. I den litauiska och den lettiska dotterbanken implementerades gruppens nya riskklassificeringssystem under 2017 respektive 2018. Eftersom ett större antal kunder därmed klassificerades som hög risk, ökade också inlånings- och transaktionsvolymerna från sådana kunder något i samband med implementeringen.

4.1.3 Inhemskas kunder med utländska verkliga huvudmän

I likhet med gruppen utländska kunder kan även gruppen inhemska kunder med utländsk verklig huvudman innebära förhöjda risker för penningtvätt, även om också denna kundgrupp otvivelaktigt omfattar legitima affärer. De potentiella riskerna utgår från de verkliga huvudmännens geografiska hemvist och verksamhetens art. Swedbank har uppgett att dotterbankerna för åren 2007–2015 inte har tillgång till data i maskinläsbart format för kundernas verkliga huvudmän. För den aktuella perioden har dotterbankerna endast tillgång till sådan information i form av inskannade PDF-dokument eller i pappersformat. Aggregerad data som Finansinspektionen har tagit del av över inhemska kunder med en eller flera utländska verkliga huvudmän finns därför enbart tillgänglig för åren 2016–2018 för dotterbankerna i Estland och Lettland, samt för åren 2017–2018 för dotterbanken i Litauen. Swedbank har inte kunnat redogöra för hur dessa exponeringar har sett ut innan dess.

Det befintliga underlaget för åren 2016–2018 visar att dotterbankerna i de baltiska länderna har haft betydande exponeringar, i termer av transaktionsvolymerna, mot inhemska kunder med minst en utländsk verklig huvudman. Dessa företagskunder stod för i genomsnitt 25 procent av den totala transaktionsvolymerna i den estniska dotterbanken och runt 15 procent i den lettiska respektive den litauiska dotterbanken.

I den lettiska och den litauiska dotterbanken kan runt 60 procent av transaktionsvolymerna från inhemska kunder med utländska verkliga huvudmän under 2018 hänföras till kunder som dotterbankerna klassificerat som hög risk. Detta enligt det nya riskklassificeringssystem som de baltiska dotterbankerna införde under åren 2017 och 2018. I den estniska dotterbanken är motsvarande siffra drygt 30 procent för 2018.

4.1.4 *Finansinspektionens bedömning*

Redovisningen av utländska kunder och deras andelar av inlåning respektive transaktionsvolymerna visar att utländska kunder, åtminstone i delar av det baltiska affärsområdet, svarar för en betydande del av dotterbankernas affärsvolymerna, i synnerhet i fråga om transaktionsvolymerna. Det framgår också att dessa transaktionsvolymerna stigit markant fram till 2016 och att de därefter fallit kraftigt. En stor del av de volymdrivande utländska kunderna har av dotterbankerna själva klassificerats som hög risk. För kategorin inhemska kunder med utländska verkliga huvudmän finns det inte data tillgänglig före 2016 respektive 2017 vilket innebär att det inte är möjligt att med säkerhet uttala sig om någon trend. Det innebär också att banken haft små möjligheter att analysera sina exponeringar mot utländska verkliga huvudmän. Det står dock klart att transaktionsvolymerna för av banken högriskklassificerade inhemska kunder med utländska verkliga huvudmän har varit betydande.

Mot denna bakgrund anser Finansinspektionen att betydande delar av Swedbanks dotterbankers verksamhet har varit utsatt för förhöjd risk för penningtvätt. Dotterbankerna själva har klassificerat en påfallande stor andel av sina utländska företagskunder och de inhemska företagskunderna med utländska verkliga huvudmän som hög risk. Det har följaktligen varit särskilt angeläget för Swedbankkoncernen att utforma åtgärder mot penningtvätt som är ändamålsenliga.

4.2 **Styrning och kontroll av de baltiska dotterbankerna**

Som framgår av avsnitt 4.1 har de baltiska dotterbankerna under åren 2007–2018 haft en relativt liten andel utländska kunder i relation till det totala antalet kunder. De utländska kunderna har dock fram till 2016–2017 stått för en relativt stor, och ökande, andel av de totala transaktionsvolymerna i dotterbankerna i Estland och Lettland. Allt annat lika bidrar sådana exponeringar i dotterbankerna till en ökad risk för penningtvätt, även om den enskilda kunden inte nödvändigtvis behöver innebära en hög risk för penningtvätt. Kunder som dotterbankerna själva har klassificerat som hög risk har också stått för huvuddelen av utländska kunders transaktionsvolymerna. Även för sådana inhemska kunder med utländska verkliga huvudmän som banken har klassificerat som hög risk har transaktionsvolymerna varit betydande. Finansinspektionen har inom ramen för ärendet inte kunnat identifiera att Swedbank har haft en riskstrategi för gruppen som inkluderar risken för penningtvätt. Finansinspektionen har i ärendet inte heller kunnat se att Swedbank har haft någon särskild strategi för hur gruppen ska hantera utländska kunder eller inhemska kunder med utländska verkliga huvudmän. Banker får ha kunder, produkter och tjänster som innebär hög risk för penningtvätt, men det ställer höga krav på riskhanteringen. I en bank med en större exponering mot potentiella penningtvättsrisker kan eventuella brister i arbetet mot penningtvätt innebära allvarligare konsekvenser än i en bank med en lägre riskexponering. Det är därför särskilt viktigt att en bank med en sådan

riskexponering vidtar åtgärder för att analysera och hantera risken för att bli utnyttjad för penningtvätt, samt har effektiva rutiner och processer för riskidentifiering, riskhantering och kontroll. Penningtvätsregelverket består av tre centrala grundpelare: riskbedömning, kundkännedom samt övervakning och rapportering. Enligt regelverket ska bankerna bedöma, begränsa och övervaka sina risker. De ska också aktivt arbeta med att identifiera och rapportera misstänkt aktivitet. För att styra och ha kontroll över de risker som moderbanken på grupp nivå är eller kan bli exponerad för genom ägandet av dotterbankerna, måste moderbanken se till att det finns bland annat tydliga rapporteringsvägar, rutiner för åtgärdande av eventuella brister, resurser och kompetens, system och en tydlig roll- och ansvarsfördelning.

Brister i en dotterbank kan som framgår av avsnitt 3.3.1, medföra regelefterlevnads- och ryktesrisker på grupp nivå. Det är moderbanken som ansvarar för att hantera dem och uppfylla kravet på intern styrning och kontroll enligt 6 kap. 2 § LBF jämförd med 3 kap. 4 § tillsynslagen, respektive enligt tillämpliga bestämmelser i SRK jämförda med 1 kap. 1 § fjärde stycket samma föreskrifter. Det framgår vidare av samma avsnitt att risker i en dotterbank också kan medföra ökade risker i moderbanken på institutsnivå, och att moderbanken måste hantera dessa risker.

4.2.1 Finansinspektionens iakttagelser

Organisation och rapportering

Bestämmelserna i SRK om hur banker ska organisera sin verksamhet bygger på de principer om tre så kallade försvarslinjer som utarbetats av Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commissions (COSO).¹⁸ *Den första försvarslinjen* utgörs av affärsverksamheten som utför den dagliga riskhanteringen, det vill säga att den äger och hanterar risker. *Den andra försvarslinjen* ska vara oberoende och utgörs av funktionen för riskkontroll och funktionen för regelefterlevnad som bland annat övervakar, kontrollerar och rapporterar bankens risker och hur banken följer interna och externa regelverk. *Den tredje försvarslinjen* består av en oberoende internrevisionsfunktion, direkt underställd styrelsen, som bland annat ska utföra en regelbunden granskning av såväl ledning som bankens interna kontroller, kontrollfunktionernas arbete och bankens riskhantering. Internrevisionsfunktionens arbete syftar även till att bidra till bestående förbättringar i verksamheten.

Swedbank har centrala, koncerngemensamma funktioner inom samtliga tre försvarslinjer (se vidare om matrisorganisationen i avsnitt 3.3.1). Inom den första försvarslinjen etablerade Swedbank under undersökningsperioden bland annat den koncerngemensamma enheten GSI (Group Security Investigations), som arbetade mot finansiell brottslighet och penningtvätt.

¹⁸ Se beslutspromemorian i ärendet FI Dnr 11-5610, särskilt s. 10 och 41.

Inom den andra försvarslinjen utför de koncerngemensamma kontrollfunktionerna aktiviteter gentemot affärsenheterna. Swedbank har en koncerngemensam funktion för regelefterlevnad som leds av den ansvarige för regelefterlevnadsfunktionen. Denne rapporterar direkt till verkställande direktören. Inom den koncerngemensamma funktionen för regelefterlevnad fanns det under undersökningsperioden fram till år 2018 en funktion för regelefterlevnad för affärsområdet Baltisk bankverksamhet. Den ansvarige för funktionen för regelefterlevnad för detta affärsområde rapporterade direkt till den ansvarige för funktionen för regelefterlevnad på koncernnivå. Inom funktionen för regelefterlevnad har det även funnits funktioner för regelefterlevnad i respektive dotterbank. Den ansvarige för funktionen för regelefterlevnad i respektive dotterbank rapporterade direkt till den ansvarige för funktionen för regelefterlevnad för affärsområdet Baltisk bankverksamhet. Under 2018 organiserades den koncerngemensamma funktionen för regelefterlevnad om och den ansvarige för funktionen för regelefterlevnad i respektive dotterbank kom att rapportera direkt till den ansvarige för funktionen för regelefterlevnad på koncernnivå. Den lokala funktionen för regelefterlevnad har också haft rapporteringsskyldighet till den lokala verkställande direktören och styrelsen. Vidare har Swedbank en koncerngemensam funktion för oberoende riskkontroll som leds av riskchefen. Även riskchefen rapporterar direkt till verkställande direktören. Under undersökningsperioden har kontrollfunktionernas regelbundna rapportering till bankens verkställande direktör och styrelse skett åtminstone kvartalsvis.

Även inom den tredje försvarslinjen har Swedbank etablerat en koncerngemensam funktion för internrevision, som är direkt underställd bankens styrelse. Den ansvarige för funktionen för internrevision rapporterar direkt till styrelsen. Under undersökningsperioden har funktionen för internrevisions regelbundna rapportering till bankens styrelse skett kvartalsvis.

Såväl den ansvarige för funktionen för regelefterlevnad som den ansvarige för affärsområdet Baltisk bankverksamhet ingick under undersökningsperioden i Swedbanks koncernledning.

Av tabellen nedan framgår de resurser (antal årsarbetskrafter) som gruppen har avsatt inom första och andra försvarslinjen för arbetet med åtgärder mot penningtvätt för de baltiska dotterbankerna.

Resurser inom arbetet med åtgärder mot penningtvätt åren 2015–2019

Första försvarslinjen

(Lokal affärverksamhet samt

koncerngemensam enhet)

	2015	2016	2017	2018	2019
Swedbank Estland	0	4	13	42	66
Swedbank Lettland	0	0	15	55	75
Swedbank Litauen	0	0	5	43	76
<i>Totalt</i>	<i>0</i>	<i>4</i>	<i>33</i>	<i>140</i>	<i>217</i>

Andra försvarslinjen

(koncerngemensam funktion)

	2015	2016	2017	2018	2019
Group AML Compliance*	0	0	0	3	3
Swedbank Estland	5	5	5	5	3
Swedbank Lettland	7	14	15	4	4
Swedbank Litauen	5	5	5	5	4
<i>Totalt</i>	<i>17</i>	<i>24</i>	<i>25</i>	<i>17</i>	<i>14</i>

<i>Totalt första och andra försvarslinjen</i>	<i>17</i>	<i>28</i>	<i>58</i>	<i>157</i>	<i>231</i>
--	------------------	------------------	------------------	-------------------	-------------------

*Allokerade till affärsområdet Baltisk bankverksamhet.

Tabellen visar att det före 2016 inte fanns några medarbetare som var dedikerade till arbetet med åtgärder mot penningtvätt inom den första försvarslinjen i de baltiska dotterbankerna. Det totala antalet medarbetare inom den första och andra försvarslinjen som var dedikerade till den baltiska verksamheten ökade sammantaget från motsvarande totalt 17 årsarbetskrafter 2015 till 231 under första kvartalet 2019.

Under undersökningsperioden har alla tre försvarslinjer återkommande rapporterat om brister i de baltiska dotterbankernas arbete mot penningtvätt till koncernledningen (ledningen), verkställande direktören eller styrelsen i moderbanken. Utöver den regelbundna rapporteringen från de tre försvarslinjerna, har Swedbank genomfört flera olika egna granskningar och särskilda utredningar med anledning av att dotterbankerna kan ha utnyttjats för penningtvätt. Swedbank har även fått information om risker och brister i dotterbankernas arbete mot penningtvätt från externa parter, såsom exempelvis tillsynsmyndigheter, korrespondentbanker och media.

År 2015

Första, andra och tredje försvarslinjernas regelbundna rapportering om brister till Swedbanks ledning, verkställande direktör och styrelse

Under 2015 rapporterade varken den första eller den andra försvarslinjen om några brister i de baltiska dotterbankernas arbete mot penningtvätt till ledningen, verkställande direktören eller styrelsen i moderbanken. Inte heller rapporterade försvarslinjerna om otillräckliga resurser och bristande kompetens, eller om otydligheter i fråga om roller och ansvar, i de baltiska dotterbankernas arbete mot penningtvätt.

Som framgår i det följande rapporterades det under 2016 om omfattande brister på dessa områden. De brister som rapporterades då fanns redan före 2016, men rapporterades alltså inte.

I juni 2015 granskade funktionen för internrevision hur funktionen för regelefterlevnad för affärsområdet Baltisk bankverksamhet övervakade och kontrollerade dotterbankernas arbete mot penningtvätt. Internrevisionen identifierade då ett antal brister i funktionens övervakning och kontroll. Regelefterlevnadsfunktionen hade bland annat under perioden oktober 2014 till juni 2015 inte utfört delar av funktionens arbete och inte heller eskalerat att arbetet inte hade utförts. Internrevisionen rapporterade granskningen till bland annat den ansvarige för affärsområdet Baltisk bankverksamhet, den ansvarige för funktionen för regelefterlevnad och styrelsen.

Vidtagna åtgärder

Fram till 2016 utförde funktionen för regelefterlevnad begränsad övervakning och kontroll av det dagliga arbetet mot penningtvätt i de baltiska dotterbankerna. I funktionens övervakning och kontroll av arbetet mot penningtvätt identifierades inga brister av allvarigare karaktär. Det framgår av en intervju med en tidigare ansvarig för funktionen för regelefterlevnad att denne i slutet av 2015 skickade en medarbetare i Swedbank till de baltiska dotterbankerna för att utvärdera hur arbetet mot penningtvätt fungerade där. Detta gjordes på grund av att den ansvarige för funktionen för regelefterlevnad inte hade förtroende för funktionen för regelefterlevnad för affärsområdet Baltisk bankverksamhet. I utvärderingen identifierades ett antal allvarliga brister i de baltiska dotterbankernas arbete mot penningtvätt som sedermera kom att rapporteras till verkställande direktören och styrelsen i Swedbank under det första kvartalet 2016. Vidare framkom det att funktionen för regelefterlevnad i affärsområdet Baltisk bankverksamhet inte var tillräckligt stark och oberoende.

Finansinspektionen noterar att Swedbanks ledning, verkställande direktör eller styrelse under 2015 inte fattade några dokumenterade beslut om att vidta åtgärder.

År 2016

Första, andra och tredje försvarslinjernas regelbundna rapportering om brister till Swedbanks ledning, verkställande direktör och styrelse

Under 2016 rapporterades bland annat följande. Under första kvartalet 2016 rapporterade funktionen för regelefterlevnad för första gången till verkställande direktören och styrelsen i Swedbank om omfattande och allvarliga brister i de baltiska dotterbankernas arbete mot penningtvätt. Det handlade om brister i riskbedömning, kundkännedom och övervakning (exempelvis transaktionsmonitorering), vilka är grundpelare i penningtvättsregelverket. Det framgick bland annat av rapporteringen att de baltiska dotterbankerna saknade en riskbedömning av penningtvättsrisken, att det fanns brister i inhämtningen och valideringen av kundkännedomsinformation samt att de baltiska dotterbankerna använde olika verktyg för transaktionsmonitorering, som alla var mer eller mindre manuella och otillräckliga. Mot bakgrund av att bristerna var så omfattande och allvarliga rekommenderade funktionen att banken skulle starta ett baltiskt åtgärdsprogram, det ”baltiska AML¹⁹-programmet” (se nedan under Vidtagna åtgärder).

Funktionen för regelefterlevnad inom affärsområdet Baltisk bankverksamhet rapporterade till den ansvarige för funktionen för regelefterlevnad att implementeringen av ett nytt transaktionsmonitoreringssystem i de baltiska dotterbankerna skulle ingå i det baltiska AML-programmet. Av rapporten framgår att slutdatum för implementering av systemet hade varit sista kvartalet 2016, men att förväntad implementering nu var i slutet av 2017.

Även funktionen för internrevision rapporterade om brister i processen för kundkännedom i de baltiska dotterbankerna och att det krävdes omfattande åtgärder för att hantera bristerna. Granskningen rapporterades bland annat till den ansvarige för affärsområdet Baltisk bankverksamhet och styrelsen.

Funktionen för regelefterlevnad i Baltisk bankverksamhet rapporterade till den ansvarige för affärsområdet Baltisk bankverksamhet att det fanns ett behov av att stärka kompetensen i arbetet mot penningtvätt både i den första och den andra försvarslinjen inom affärsområdet. Likaså påtalade funktionen för internrevision för Swedbanks styrelse att koncernens resurser i arbetet mot penningtvätt inte varit fokuserat till bankens baltiska verksamhet. Vidare rapporterade funktionen för regelefterlevnad till affärsområdet Baltisk bankverksamhets risk- och regelefterlevnadskommitté att resurserna i bankens baltiska verksamhet var otillräckliga inom funktionen för regelefterlevnad och att ytterligare resurser var nödvändiga för att kunna utföra ett ändamålsenligt penningtvättsrelaterat arbete.

¹⁹ AML står för *Anti-money laundering*, det vill säga åtgärder mot penningtvätt.

Vidare rapporterade funktionen för regelefterlevnad till den ansvarige för affärsområdet Baltisk bankverksamhet att den dåvarande organisationen och den otydliga fördelningen av roller och ansvar hade lett till att funktionen för regelefterlevnad delvis hade agerat som första försvarslinje och att funktionen därför inte hade kunnat genomföra en oberoende övervakning och kontroll inom vissa områden.

Av funktionen för oberoende riskkontroll och funktionen för regelefterlevnads gemensamma rapport till den verkställande direktören i Swedbank framgår det att gränsen mellan verksamheten (första försvarslinjen) och funktionen för regelefterlevnad var otydlig.

Egna granskningar och särskilda utredningar

Under 2016 gjorde Swedbank bland annat följande granskning.

Panamapapperen

I början av 2016 framkom i media att ett mycket stort antal dokument hade läckt från advokatbyrån Mossack Fonseca i Panama. Dokumenten uppgavs visa att ett stort antal personer hade dolt tillgångar med hjälp av brevlådeföretag, och att det fanns kopplingar till svenska banker. De läckta dokumenten kallas för Panamapapperen. Med anledning av Panamapapperen genomförde Swedbank i början av 2016 en egen granskning av bankens och dotterbankernas kopplingar till advokatbyrån Mossack Fonseca. I april 2016 diskuterades Panamapapperen på styrelsens sammanträde. Funktionen för regelefterlevnad rapporterade då att den preliminära utredning som banken gjort visade på få kopplingar till Mossack Fonseca.

Extern information

Under 2016 fick Swedbank bland annat följande information från externa parter.

Den lettiska dotterbanken fick under 2016 en sanktion från den lettiska tillsynsmyndigheten på grund av brister i dotterbankens arbete mot penningtvätt. Bristerna gällde bland annat områdena kundkännedom och övervakning. Swedbank har framhållit att banken har fastställt åtgärdsplaner som avser den lettiska dotterbanken med anledning av de brister som har identifierats av tillsynsmyndigheten.

I februari 2016 informerades styrelsen genom verkställande direktörens rapport om att det fanns en risk att korrespondentbanken i brittiska pund skulle säga upp relationen med den lettiska dotterbanken. Av styrelsens protokoll från den 25 februari 2016 framgår att verkställande direktören informerade om att det

hade varit problem med kundkännedom i de baltiska länderna och att det var svårt att behålla korrespondentbanker. Verkställande direktören uppgav dock att Swedbank ”however is seen as fit and proper”.

Relationen avslutades av korrespondentbanken i mars 2016. Det framgår av rapportering till verkställande direktören och styrelsen att relationen avslutades på grund av en incident med en betalning som korrespondentbanken hade stoppat, men som inte hade identifierats och stoppats av den lettiska dotterbanken. Finansinspektionen noterar att det inte framgår av protokoll eller någon annan dokumentation i undersökningen att korrespondentbankens avslutande av relationen har diskuterats ytterligare eller att verkställande direktören eller styrelsen har vidtagit några åtgärder med anledning av informationen.

Vidtagna åtgärder

Under 2016 vidtog Swedbanks ledning följande åtgärder. Med anledning av den lettiska tillsynsmyndighetens sanktion mot den lettiska dotterbanken stärkte Swedbank bland annat funktionen för regelefterlevnad genom att öka antalet medarbetare från 7 till 14 stycken.

Under slutet av 2016 anlidade Swedbank revisionsföretaget KPMG för att göra en utvärdering av regelefterlevnaden i fråga om dotterbankernas arbete med åtgärder mot penningtvätt.

Swedbank har uppgett att banken, med anledning av vad som framkom i Panamapapperen, under 2016 beslutade om en övergripande förändring avseende utländska högrisk kunder. Beslutet innebar enligt Swedbank att utländska företag som banken bedömt som hög risk endast skulle accepteras som kunder om de hade en stark anknytning till de baltiska länderna. Banken har hänvisat till att beslutet fattats av den ansvarige för affärsområdet Baltisk bankverksamhet. Det beslutet överensstämmer dock inte med vad banken har uppgett. Av beslutet framgår det endast att nya kundrelationer med utländska företagskunder klassificerade som hög risk måste godkännas av verkställande direktören i respektive baltisk dotterbank.

Swedbank har dokumenterat följande beslut om att vidta åtgärder.

I april 2016 fattade den ansvarige för affärsområdet Baltisk bankverksamhet beslut om att upprätta det baltiska AML-programmet för att komma till rätta med de identifierade bristerna i de baltiska dotterbankerna. Inom ramen för programmet startades bland annat ett delprojekt om styrning för att förtydliga roller och ansvar mellan den första och den andra försvarslinjen. Syftet var även att säkerställa att organisationen och processerna i affärsområdet Baltisk bankverksamhet överensstämde med den övriga koncernens.

AML-programmet skulle ha åtgärdat bristerna till slutet av 2017. Funktionen för internrevision rapporterade i mars 2017 till verkställande direktören och styrelsen i moderbanken att funktionen hade identifierat flera brister inom programmet, som krävde omfattande åtgärder. Enligt Swedbank övergick programmet i maj 2019 i en fortsatt fas, men har sedermera kommit att ingå i det åtgärdsprogram ”132-punktsprogrammet” som banken påbörjade under hösten 2019.

Med anledning av genomförandet av det fjärde penningtvättsdirektivet fattade verkställande direktören i juli 2016 beslut om ett koncernomfattande program, AMLD4-programmet.²⁰ Programmet skulle säkerställa att koncernen efterlevde det fjärde penningtvättsdirektivet när det trädde i kraft. Vid styrelsens möte i april 2017 informerade funktionen för internrevision om sin granskning av AMLD4-programmet och att allvarliga brister i styrningen av programmet hade identifierats. I juli 2017 rapporterade funktionen för regelefterlevnad till styrelsen att det fanns stor risk att koncernen inte skulle följa regelverket i tid. Under det tredje kvartalet 2017 trädde regelverket i kraft och funktionen rapporterade till revisionsutskottet i december 2017 att koncernen inte uppfyllde kraven. Under första kvartalet 2019 rapporterade funktionen att koncernen fortfarande inte efterlevde det fjärde penningtvättsdirektivet.

År 2017

Första, andra och tredje försvarslinjernas regelbundna rapportering om brister till Swedbanks ledning, verkställande direktör och styrelse

Under 2017 rapporterades bland annat följande. Funktionen för regelefterlevnad rapporterade till verkställande direktören och styrelsen om brister i affärsområdet Baltisk bankverksamhets riskbedömning av penningtvättsrisken. Funktionen bedömde att det krävdes omfattande åtgärder för att hantera bristerna. Orsaken till bristerna angavs vara avsaknad av ett adekvat ramverk och metod. Vidare rapporterade funktionen för regelefterlevnad även om brister i processen för kundkännedom i de baltiska dotterbankerna. Bristerna var bland annat kopplade till dokumentation av kundkännedom och löpande uppföljning av kunder.

Även funktionen för internrevision rapporterade om brister i kundkännedomsprocessen till styrelsen. Internrevisionen bedömde att kundhanteringsprocessen (att inleda respektive avsluta kundförhållanden) var röd eller kritisk²¹ igen²².

²⁰ AMLD4 står för Fourth Anti-Money Laundering Directive, det vill säga det fjärde penningtvättsdirektivet.

²¹ Enligt funktionen för internrevision definieras kritisk som att den identifierade risken bedöms vara katastrofal i relation till intjäning/intäkter/kostnader, att det är högst troligt att förmågan att uppfylla mål äventyras och att det är nödvändigt att risken hanteras vilket måste bekräftas av riskägaren.

²² Funktionen för internrevision bedömde processen som kritisk även under hela 2015.

Risken i processen har under undersökningsperioden fortsatt bedömts vara kritisk.

Funktionen för regelefterlevnad rapporterade till styrelsen i Swedbank att det fanns en risk att resurser, kunskap och mögnad för att hantera penningtvättsrisken var otillräcklig med tanke på de brister som funktionen identifierat. Dessutom rapporterade funktionen för regelefterlevnad till verkställande direktören att samtliga affärsområden inom koncernen, däribland affärsområdet Baltisk bankverksamhet, saknade tillräcklig kompetens för att hantera penningtvättsrisken.

Regelefterlevnadsfunktionen rapporterade även till verkställande direktören i Swedbank att bristen på rätt kompetens, och det faktum att penningtvättsrisken generellt hanterades för långt ner i organisationen, ökade sannolikheten för att penningtvättsrisken inte gavs tillräckligt fokus.

Interna granskningar och särskilda utredningar

Under 2017 gjorde Swedbank bland annat följande särskilda utredning.

Projekt B

År 2017 startade Swedbank ett projekt, "Projekt B". Projektet påbörjades för att samordna aktiviteter för att avsluta kundrelationen med en kundgrupp "Kundgruppen", som bestod av "Kund A" tillsammans med ett stort antal andra företag. Projektet syftade också till att utreda om det under affärsförbindelsens gång hade skett överträdelser av penningtvättsregelverket och om anställda i den estniska dotterbanken hade gjort sig skyldiga till oegentligheter. Kund A var kund i såväl Swedbank som i den estniska dotterbanken. Inom ramen för projektet anlät Swedbank flera externa konsulter, däribland advokatbyrån Erling Grimstad. Projektet utmynnade bland annat i en sammanfattande rapport, Projekt B-rapporten från juli 2017, som rapporterades till Swedbanks verkställande direktör, den ansvarige för funktionen för regelefterlevnad samt riskchefen. Enligt rapporten fanns det omfattande brister i den estniska dotterbankens arbete mot penningtvätt, och det kunde, enligt rapporten, inte uteslutas att Kundgruppen hade utnyttjat den estniska dotterbanken för penningtvätt. Rapporten adresserade också vikten av att de tre försvarslinjerna förstod sina roller och sitt ansvar. De observationer som gjordes kunde enligt rapporten möjligen förklaras av en olämplig organisation och struktur av de tre försvarslinjerna. Bland annat framgår att den ansvarige för funktionen för regelefterlevnad i den estniska dotterbanken sedan 2012 hade varit medveten om att de verkliga huvudmän som dotterbanken registrerat i sina system inte var de "riktiga" verkliga huvudmännen för Kund A och Kundgruppen. Vidare framgår det av rapporten att både den första och andra försvarslinjen i den estniska dotterbanken hade varit underbemannade när det gäller hantering och kontroll av penningtvättsrisken. Även bristande kompetens

var en av orsakerna till den bristande efterlevnaden av penningtvätts-regelverket.

Enligt rapporten hade det funnits systematiska brister i den estniska dotterbankens hantering av penningtvättsrisken på grund av låg kompetens och svag riskkultur. Det framgår också av rapporten att ledningen i den estniska dotterbanken saknade en tydlig förståelse för sin roll. Den estniska ledningen bedömdes inte ha uppfyllt sina skyldigheter inom centrala områden kopplade till arbetet mot penningtvätt. Vidare bedömdes den estniska ledningen ha misslyckats med att agera för att skydda dotterbanken från att utnyttjas för penningtvätt och uppfylla legala skyldigheter.

Av styrelseprotokoll från april 2017 framgår att verkställande direktören informerade styrelsen om att det baltiska AML-programmet och ett ”särskilt antipenningtvättsprojekt i Estland” (Finansinspektionens anmärkning: Projekt B), rapporterade direkt till verkställande direktören i moderbanken. Det framgår dock inte av materialet i ärendet hur styrelsen reagerade och agerade med anledning av den information som styrelsen fick vid mötet. Informationen till styrelsen indikerade att det fanns omfattande brister i dotterbankernas arbete mot penningtvätt, och i synnerhet i Estland eftersom det där – utöver det baltiska AML-programmet – även fanns ett särskilt antipenningtvättsprojekt som rapporterade direkt till verkställande direktören i moderbanken.

Swedbank har inte presenterat något material som visar att verkställande direktören, den ansvarige för funktionen för regelefterlevnad eller riskchefen har informerat styrelsen i Swedbank om de risker och brister som identifierades inom ramen för Projekt B. Handlingar i ärendet visar att en av bankens medarbetare i juni 2017 blev tillsagd av den ansvarige för funktionen för regelefterlevnad att medarbetaren inte fick informera styrelsen i Swedbank om de penningtvättsrisker som hade identifierats i den estniska dotterbanken.

Extern information

Under 2017 fick Swedbank bland annat följande information från externa parter.

I april 2017 rapporterade verkställande direktören till styrelsen att en av korrespondentbankerna i amerikanska dollar under det första kvartalet 2017 hade informerat Swedbank om att den sade upp relationerna med den estniska och den lettiska dotterbanken. Finansinspektionen noterar att det inte framgår av protokoll eller annan dokumentation i undersökningen att korrespondentbankens avslut av relationerna har diskuterats ytterligare eller att verkställande direktören eller styrelsen har vidtagit några åtgärder med anledning av informationen.

I april 2017 informerade funktionen för regelefterlevnad Swedbanks verkställande direktör och styrelse om att revisionsföretaget KPMG hade gjort en utvärdering av arbetet mot penningtvätt i de baltiska dotterbankerna. Utvärderingen visade att det fanns omfattande brister inom områden som riskbedömning, kundkännedom och övervakning i de baltiska dotterbankerna vilket också rapporterades till verkställande direktören och styrelsens revisionsutskott.

Det framgår vidare av KPMG:s utvärdering att dotterbankerna hade ökat antalet medarbetare inom penningtvättsområdet, men att det inte var tillräckligt, varken på kort eller lång sikt. Detta bekräftades också i affärsområdet Baltisk bankverksamhets åtgärdsplan (se nedan under Vidtagna åtgärder) där det framgår att ökade resurser krävdes både inom det baltiska AML-programmet och i den löpande verksamheten. Vidare framgår av utvärderingen att funktionen för regelefterlevnad för affärsområdet Baltisk bankverksamhet fram till 2017 inte på regelbunden basis hade övervakat och kontrollerat första linjens arbete med åtgärder mot penningtvätt.

Vid ett möte i Swedbanks revisionsutskott i april 2017 frågade utskottet om arbetet mot penningtvätt och om Lettland (där dotterbanken under 2016 hade fått en sanktion från tillsynsmyndigheten på grund av brister i arbetet mot penningtvätt) var ett isolerat problem. Av protokollet från mötet framgår det att verkställande direktören i Swedbank informerade utskottet om att problematiken i de baltiska länderna berodde på att amerikanska banker ansåg att myndigheterna där inte hade gjort tillräckligt för att säkerställa efterlevnaden av penningtvättsregelverket när det gällde utländska kunder. Vidare uppgav verkställande direktören att det knappt fanns någon verksamhet med utländska kunder kvar i Estland, men att åtgärder behövde vidtas i Litauen.

Vidtagna åtgärder

Under 2017 vidtog Swedbanks ledning följande åtgärder.

Swedbank har uppgett att banken inte har kunnat klarlägga hur resultaten av Projekt B i sin helhet har tagits om hand av moderbanken och den estniska dotterbanken. Enligt Swedbank ägde dock ett möte rum mellan bankens verkställande direktör och den estniska dotterbankens verkställande direktör, vid vilket den senare fick information om de identifierade bristerna och i uppdrag att åtgärda dem.

För att hantera det tjugotal områden som bedömts som kritiska i revisionsföretaget KPMG:s utvärdering, upprättade Baltisk bankverksamhet en åtgärdsplan för att hantera riskerna och bristerna på kort sikt. Lösningen på medellång och lång sikt var att alla brister som KPMG identifierat skulle tas om hand i det baltiska AML-programmet.

Swedbank har dokumenterat att verkställande direktören har fattat beslut om följande åtgärd.

Den 19 april 2017 beslutade Swedbanks verkställande direktör att skapa en koncerngemensam enhet för arbetet mot finansiell brottslighet och penningtvätt, GSI. Syftet med enheten var att få en holistisk syn på och hantering av risken för penningtvätt inom koncernen. Av rapporten från den särskilt utsedde befattningshavaren²³ till verkställande direktören i Swedbank i januari 2019 framgår det dock att Swedbankkoncernen fortfarande arbetade på ett fragmenterat sätt när det gällde arbetet mot penningtvätt och att etableringen av GSI inte hade fått önskat resultat.

År 2018

Första, andra och tredje försvarslinjernas regelbundna rapportering om brister till Swedbanks ledning, verkställande direktör och styrelse

Under 2018 rapporterades bland annat följande. Funktionen för regel- efterlevnad rapporterade till verkställande direktören och styrelsen om brister i flera områden av de baltiska dotterbankernas arbete mot penningtvätt. Bristerna omfattade processerna för riskbedömning, kundkännedom och transaktions- monitorering. Metodiken för riskbedömning av penningtvättsrisken var bristfällig, dotterbankerna använde otillräckliga och manuella processer för riskklassificering av kunder och det fanns stora brister i dotterbankernas system för transaktionsmonitorering eftersom det inte tog hänsyn till dotterbankernas lokala riskbedömningar och inte möjliggjorde fördjupad övervakning av kunder klassificerade som hög risk.

Vidare presenterade den ansvarige för affärsområdet Baltisk bankverksamhet områdets arbete mot penningtvätt för styrelsen under hösten 2018. Av presentationen framgick att transaktionsmonitoreringen var otillräcklig och att det behövdes fler scenarier och förbättrad systemstabilitet.

Funktionen för regelefterlevnad rapporterade vid flera tillfällen till verk- ställande direktören och styrelsen om fortsatt resurs- och kompetensbrist i arbetet mot penningtvätt i de baltiska dotterbankerna inom både den första och andra försvarslinjen. Funktionen bedömde att det även fanns en risk att bristerna skulle kunna leda till otillräcklig implementering av penningtvätts- relaterade processer och kontroller, it-utveckling samt brister i styrningen.

I det interna dokumentet ”Lessons Learned”, baserat på de iakttagelser av brister som olika myndigheter hade identifierat i undersökningar relaterade till

²³ Med särskilt utsedd befattningshavare avses en person som enligt 6 kap. 2 § första stycket 1 penningtvättslagen utsetts att ansvara för att banken genomför de åtgärder som krävs för att följa den lagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av den.

bankers arbete mot penningtvätt, bedömde affärsområdet Baltisk bankverksamhet att bristande resurser inom den första försvarslinjen kunde resultera i att arbete mot penningtvätt inte blev utfört eller blev bristfälligt utfört. I dokumentet framkom det också att de baltiska dotterbankerna saknade ett heltäckande internt dokument som beskrev fördelningen av ansvar och arbetsuppgifter inom den första och andra försvarslinjen.

Funktionen för regelefterlevnad rapporterade till verkställande direktören i Swedbank om fortsatta oklarheter i gränsdragningen mellan GSI och funktionen för regelefterlevnad. Funktionen angav att GSI hade nedprioriterat delar av koncernens arbete mot penningtvätt, och funktionen för regelefterlevnad ansåg att funktionen och enheten skulle komma överens om sina respektive roller.

I samtliga kvartalsrapporter under 2018 från GSI till funktionen för regelefterlevnad rapporterades det om otillräckliga resurser inom koncernens arbete mot penningtvätt.

Under 2018 granskade funktionen för internrevision den oberoende övervakning och kontroll av vissa åtgärder mot penningtvätt som hade utförts inom funktionen för regelefterlevnad i Baltisk bankverksamhet. Internrevisionen drog bland annat slutsatsen att det behövde genomföras fler granskningar av regelefterlevnadsfunktionerna för att internrevisionen skulle kunna lita på funktionernas bedömningar. Granskningen rapporterades till den ansvarige för Baltisk bankverksamhet, den ansvarige för funktionen för regelefterlevnad och styrelsen.

Även Swedbank har uppgett att funktionen för regelefterlevnad i Baltisk bankverksamhet fram till omorganisationen i februari 2018, som innebar att GSI etablerades, i mycket begränsad omfattning hade övervakat och kontrollerat transaktionsmonitoreringen och arbetsuppgifter relaterade till den. De medarbetare som var dedikerade till arbetet mot penningtvätt inom funktionen för regelefterlevnad i de baltiska dotterbankerna lade nämligen fram till februari 2018 cirka 90 procent av sin tid på just transaktionsmonitorering. Enligt Swedbank är transaktionsmonitorering en typisk ”förstalinjeaktivitet”. Vidare hade funktionen för regelefterlevnad i Baltisk bankverksamhet vid ett antal tillfällen under åren 2016 och 2017 övervakat och kontrollerat arbetsuppgifter som hade utförts av funktionen själv.

Interna granskningar och särskilda utredningar

Under 2018 genomförde Swedbank bland annat följande interna granskningar och särskilda utredningar.

Granskning med anledning av Danske Banks filial i Estland

Under våren 2017 förekom uppgifter i media om misstänkt penningtvätt i Danske banks filial i Estland (DBE). Sedermera kom den danska tillsynsmyndigheten att utreda ärendet och i september 2018 publicerades den så kallade Bruun & Hjejle-rapporten som visade på omfattande misstänkt penningtvätt i DBE under perioden 2007–2015. Med anledning av den misstänkta penningtvätten i DBE genomförde Swedbank egna granskningar för att skapa sig en bild av eventuella tvivelaktiga transaktioner och risker för penningtvätt kopplade till DBE. Funktionen för regelefterlevnads granskning av kopplingar till DBE resulterade bland annat i två rapporter i juli respektive september 2018. Granskningarna var riskbaserade och hade begränsats till misstänkta transaktioner och kunder baserat på ett urval av riskindikatorer. Rapporterna delgavs den verkställande direktören, den ansvarige för affärsområdet Baltisk bankverksamhet, riskchefen och den särskilt utsedde befattningshavaren. Det framgår av rapporten från juli 2018 att kunder i de baltiska dotterbankerna under åren 2007–2015 hade genomfört närmare 16 000 – vid presentationen för styrelsen i september 2018 angavs 30 000 – transaktioner med misstänkta kunder i DBE. Enligt rapporten fanns det också misstänkta kopplingar till advokatbyrån Mossack Fonseca, sedan länge väl kända målvakter, väl kända penningtvättsskandaler och annan brottslig verksamhet, som korruption och bedrägerier. Av rapporten framgår också att Swedbank hade identifierat företag som hade varit kunder både i den estniska dotterbanken och i DBE.

Av rapporten från september 2018 framgår det att de baltiska dotterbankerna hade haft drygt 3 400 misstänkta kunder som hade gjort misstänkta transaktioner med kunder i DBE under perioden 2007–2015. Vid tiden för rapporten var 2 000 av dessa kunder fortfarande befintliga kunder i de baltiska dotterbankerna. Det framgår att den totala summan av alla transaktioner uppgick till mycket omfattande belopp. Inom ramen för det nu aktuella ärendet har företrädare för Swedbank uppgett att banken i slutet av första kvartalet 2019 hade avslutat kundrelationen med cirka hälften av de 2 000 kunderna och att skälet till det var att kunderna bedömdes utgöra en oacceptabel risk för penningtvätt.

Det framgår även av rapporten från september 2018 att regelefterlevnadsfunktionen bedömde att Swedbank och de baltiska dotterbankerna inte hade kunnat identifiera de nätverk, länkar och risker som identifierades i granskningen med befintliga resurser, kompetens och system. Vidare framgår att koncernen vid tiden för rapporten skyndsamt behövde resurser, kompetens och system för att kunna förstå och hantera risken.

Vidare framgår det av septemberrapporten 2018 att Swedbank, mot bakgrund av granskningen, bedömde att banken måste vidta åtgärder på ett riskbaserat sätt. Det anges att en av de föreslagna åtgärderna var att besluta om principer för en riskaptit över vilka typer av kunder som Swedbankkoncernen skulle

etablera en affärsförbindelse med. En annan föreslagen åtgärd var att verkställande direktören skulle besluta om att dela rapporten med de verkställande direktörerna för de baltiska dotterbankerna och ansvarig för GSI samt att alla föreslagna aktiviteter skulle hanteras av regelefterlevnadsfunktionen.

I september 2018 presenterade funktionen för regelefterlevnad slutsatserna av den interna granskningen av kopplingar till DBE för styrelsen i Swedbank. I den presentation som styrelsen fick framgick det att inget av de företag som hade nämnts i media²⁴ med anledning av DBE vid tidpunkten var kund i dotterbankerna. Vidare innehöll presentationen delar av den information som framgår av septemberrapporten. Av protokollet från styrelsemötet i september 2018 framgår det inte hur styrelsen reagerade och agerade på vad som framkommit av granskningen mer än att styrelsen inte hade några ytterligare kommentarer avseende den föreslagna vägen framåt.

Styrelsen diskuterade återigen den interna granskningen om kopplingar till DBE vid ett möte i oktober 2018. Dessutom togs frågan upp vid flera möten i styrelseutskott samma månad. Verkställande direktören redogjorde för sin syn på kopplingarna till DBE. Efter att banken hade analyserat ett stort antal transaktioner utifrån olika riskindikatorer upprepade verkställande direktören att inget av de företag som nämnts i media avseende DBE vid den tidpunkten var kund eller före detta kund i dotterbankerna. Fastän det fanns interna och externa utmaningar i arbetet mot penningtvätt hade koncernen, enligt verkställande direktören, arbetat och vidtagit åtgärder på ett systematiskt sätt. Det framgår av styrelseprotokollet att styrelsens ordförande underströk vikten av en skyndsam hantering.

Vid samma styrelsemöte i oktober 2018 informerades styrelsen av verkställande direktören om innehållet i den kommande kommunikationen till analytikerna i samband med presentationen av kvartalsrapporten för tredje kvartalet 2018. Det framgår av protokollet att det som skulle kommuniceras var att verksamheten i de baltiska dotterbankerna inte hade något samband med den påstådda penningtvätten i DBE. Vidare framgår att analytikerna skulle informeras om att ett stort antal transaktioner hade analyserats baserat på olika riskindikatorer och att inget av de företag som omnämnts i samband med DBE hade identifierats som nuvarande kunder i Swedbankkoncernen. Det framgår dock inte av protokollet om styrelsen diskuterade innehållet i informationen eller huruvida informationen verkligen gav en rättvisande bild. Styrelsen hade vid såväl mötet i september som mötet i oktober fått information och en presentation om faktiska kopplingar till DBE inklusive misstänkta kunder och misstänkta transaktioner. Dessutom hade alla tre försvarslinjerna återkommande sedan 2016 rapporterat till styrelsen om allvarliga risker och brister i de baltiska dotterbankernas arbete med åtgärder mot penningtvätt.

²⁴ I media omnämns endast ett fåtal av DBE:s kunder vid namn.

Grimstadrapporten från 2018

Under hösten 2018 anlidade Swedbank återigen advokatbyrån Erling Grimstad, bland annat för att följa upp advokatbyråns tidigare granskning av dotterbanken i Estland. Rapporten lämnades till verkställande direktören och den ansvarige för funktionen för regelefterlevnad i december 2018. Rapporten visade på omfattande brister i arbetet mot penningtvätt i den estniska dotterbanken och att det inte kunde uteslutas att det hade skett oegentligheter av anställda i den estniska dotterbanken. Vidare presenterades ett antal förslag på åtgärder i rapporten. Den första rekommendationen var att banken omedelbart skulle informera estniska och svenska tillsynsmyndigheter och finanspoliser om det som framkommit i bankens särskilda utredningar. Ett annat förslag var att banken skulle göra en mer fullständig analys av portföljen med utländska kunder som av dotterbanken hade klassificerats som hög risk. Ytterligare ett förslag var att banken skulle säkerställa att den hade vidtagit tillräckliga åtgärder avseende de rekommendationer som advokatbyrån gav 2017 inom ramen för Projekt B. Swedbank har uppgett att med tanke på allvaret i de slutsatser som drogs i den så kallade Grimstadrapporten från 2018 var det av yttersta vikt för banken att validera uppgifterna. Mot bakgrund av den information som sedermera presenterades i tv-programmet Uppdrag granskning i februari 2019 (se vidare nedan under Extern information 2019) ansåg bankens styrelse och verkställande direktör att det var nödvändigt med en fördjupad granskning. Swedbank har i detta syfte anlitat advokatbyrån Clifford Chance (se nedan under Vidtagna åtgärder 2019).

Extern information

Under 2018 fick Swedbank bland annat följande information från externa parter.

Den litauiska dotterbanken fick under 2018 en sanktion från den litauiska tillsynsmyndigheten på grund av brister i dotterbankens arbete mot penningtvätt. Swedbank har framhållit att banken har fastställt åtgärdsplaner som avser den litauiska dotterbanken med anledning av de brister som identifierats av tillsynsmyndigheten.

Vidtagna åtgärder

Finansinspektionen noterar att Swedbanks ledning, verkställande direktör eller styrelse under 2018 inte fattade några dokumenterade beslut om att vidta åtgärder.

Första kvartalet 2019

Första, andra och tredje försvarslinjernas regelbundna rapportering om brister till Swedbanks ledning, verkställande direktör och styrelse

Under första kvartalet 2019 rapporterades bland annat följande. Funktionen för internrevision rapporterade till den ansvarige för affärsområdet Baltisk bankverksamhet och styrelsen att det fanns brister inom processen för kundkännedom i den estniska respektive den litauiska dotterbanken. Av rapporten framgår att bristerna gällde kundkännedomsåtgärder för kunder som innebar hög risk och att det krävdes betydande åtgärder för att hantera de identifierade bristerna.

Den ansvarige för GSI inom affärsområdet Baltisk bankverksamhet rapporterade till risk- och regelefterlevnadskommittén inom affärsområdet Baltisk bankverksamhet om upprepade tekniska brister och incidenter i systemet för transaktionsmonitorering under andra halvan av år 2018. Bristerna och incidenterna hade en direkt påverkan på förmågan att övervaka transaktioner.

I en rapport från funktionen för regelefterlevnad bedömde funktionen att de riskbedömningar för penningtvätt som funnits i de baltiska dotterbankerna fram till 2018 varit otillräckliga. Vidare rapporterade funktionen under första kvartalet till verkställande direktör och styrelse i moderbanken att det hade skett försämringar i fråga om vissa områden i arbetet mot penningtvätt sedan föregående kvartal. Funktionen rapporterade att det fanns en risk att koncernen brutit mot styrelsens beslutade riskapitit för regelefterlevnadsrisk för arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Vidare framgår det av rapporten att det fanns 21 utestående brister inom penningtvättsområdet i de baltiska dotterbankerna och att 16 av dessa inte hade åtgärdats inom den rikt tid som banken hade beslutat. Funktionen rapporterade även att koncernen inte efterlevde det fjärde penningtvättsdirektivet som trädde i kraft 2017.

Funktionen för regelefterlevnad rapporterade till riskutskottet i Swedbanks styrelse om behovet av ökade resurser och kompetens inom arbetet mot penningtvätt för att kunna säkerställa ett tillräckligt bra arbete inom området.

GSI rapporterade återigen till funktionen för regelefterlevnad om otillräckliga resurser inom koncernens arbete mot penningtvätt.

Interna granskningar och särskilda utredningar

Under 2019 genomförde Swedbank bland annat följande interna granskning.

Granskning med anledning av Hermitage Capital Management-rapporten

I oktober 2018 skickade finansmannen Bill Browder och företaget Hermitage Capital Management (HC) en rapport (HC-rapporten) till svenska myndigheter. I samband därmed initierade funktionen för regelefterlevnad en analys och granskning av Swedbankkoncernens exponering mot de uppgifter som hade framkommit i HC-rapporten. Funktionen för regelefterlevnads analys och granskning resulterade i två rapporter. Den första rapporten från januari 2019 lämnades till Swedbanks verkställande direktör, riskchef och särskilt utsedde befattningshavare samt till de ansvariga för affärsområdena Baltisk bankverksamhet, Svensk bankverksamhet och Stora företag & institutioner. Av rapporten framgår det att Swedbankkoncernens transaktionsflöde till och från en litauisk bank sannolikt hade varit del av en större penningtvättshärva i Baltikum. Enligt rapporten utsatte dessa transaktionsflöden Swedbankkoncernen för en kritisk ryktesrisk som skulle kunna ha påverkan på moderbankens aktiekurs.

Den andra rapporten från februari 2019 tog sikte på Swedbankkoncernens exponering mot personer, företag och händelser i HC-rapporten. Det framgår av rapporten att funktionen för regelefterlevnad bedömde att denna granskning tillsammans med tidigare interna granskningar och särskilda utredningar bekräftade bilden att affärsområdet Baltisk bankverksamhet hade haft exponeringar mot företag med nära kopplingar till organiserad penningtvätt i Baltikum. Av rapporten framgår även att kunder till affärsområdet Baltisk bankverksamhet hade exponerat Swedbankkoncernen för kritisk risk för att utnyttjas för penningtvätt. Många nuvarande och tidigare kunder och deras motparter bedömdes vara utländska off-shoreföretag med icke transparenta ägarstrukturer gömda bakom målvakter. Funktionen drog slutsatsen att affärsområdet Baltisk bankverksamhet historiskt inte hade identifierat penningtvättsrisker för transaktioner gjorda med utländska off-shoreföretag inom EU/EES²⁵. Enligt Swedbank fick bankens verkställande direktör, den ansvarige för funktionen för internrevision och finanschefen rapporten i mars 2019.

Extern information

Under första kvartalet 2019 fick Swedbank bland annat följande information från externa parter.

I februari 2019 sändes tv-programmet Uppdrag granskning i Sveriges Television om misstänkt penningtvätt i de baltiska dotterbankerna. Av protokollet från det styrelsemöte som hölls dagen efter det att programmet sändes framgår det att verkställande direktören informerade om de 50 kunder som nämndes i tv-programmet. Verkställande direktören underströk att banken

²⁵ Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

är en stor retailbank med en affärsmodell som är fundamentalt annorlunda än DBE:s affärsmodell. Vidare underströk verkställande direktören att kundförhållandena med alla de 50 kunderna som nämndes i programmet hade avslutats under perioden 2004 till februari 2019 och att flera transaktioner med kopplingar till dessa kunder hade rapporterats till de baltiska motsvarigheterna till Finanspolisen.

Av protokollet från styrelsens möte i mitten av mars 2019 framgår att den ansvarige för affärsområdet Baltisk bankverksamhet, tillsammans med respektive dotterbanks verkställande direktör presenterade arbetet mot penningtvätt och dess utveckling. Syftet med presentationen var att ge styrelsen en överblick över de 50 kunder som nämndes i tv-programmet och hur Swedbank och de baltiska dotterbankerna hade arbetat för att identifiera och avsluta affärsförbindelserna med dessa kunder. På en direkt fråga från styrelsen uppgav den verkställande direktören i den estniska dotterbanken att denne inte hade kännedom om att dotterbankerna hade några kopplingar till en specifik väl känd penningtvättsskandal. Finansinspektionen noterar att det inte framgår av protokollet att någon av de övriga deltagarna på styrelsemötet upplyste styrelsen om att dotterbankerna hade kopplingar till den väl kända penningtvättsskandalen. Detta trots att banken bland annat så sent som i februari 2019, i sin granskning med anledning av HC-rapporten hade funnit att det fanns sådana kopplingar.

Vidtagna åtgärder

Under första kvartalet 2019 vidtog Swedbanks ledning följande åtgärder.

Swedbank anlidade, som framgått ovan, i februari 2019 advokatbyrån Clifford Chance, som i sin tur anlidade konsultfirmorna Forensic Risk Alliance (FRA) och FTI Consulting, för utredningsarbete och för att besvara förfrågningar från amerikanska myndigheter. Swedbank har också uppgett att banken mot bakgrund av den information som presenterades i tv-programmet Uppdrag granskning ansåg att det var nödvändigt med en fördjupad granskning. Granskningen ska omfatta alla transaktioner och hela perioden från 2007 till mars 2019 i Swedbankkoncernen. Enligt Swedbank tillsattes utredningen av verkställande direktören i samråd med styrelsen under våren 2019.

Finansinspektionen noterar att Swedbanks ledning, verkställande direktör eller styrelse under det första kvartalet 2019 inte fattade några dokumenterade beslut om att vidta åtgärder.

Åtgärder som vidtagits efter undersökningsperiodens slut

Swedbank har anfört att banken i april 2019 fattade beslut om att inrätta en ny koncerngemensam enhet, Anti-Financial Crime, med fokus bland annat på arbete med att förhindra penningtvätt.

Under sommaren och hösten 2019 entledigades flera personer i ledande befattningar och i styrelsen i den estniska dotterbanken. Enligt Swedbank var detta föranlett av en intern undersökning som visade på ”historiska tillkortakommanden” i arbetet med att motverka penningtvätt. Trots att Swedbank hade haft kännedom om dessa ”tillkortakommanden” åtminstone sedan 2017, såg banken inte förrän sommaren och hösten 2019 till att den estniska dotterbanken vidtog åtgärder.

Swedbank har i sitt yttrande den 20 december 2019 bland annat redogjort för koncernens samlade åtgärdsprogram för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Enligt banken vilar åtgärderna på tre byggstenar; förstärkning av intern styrning och kontroll, 132-punktsprogrammet och en översyn och säkerställande av en gemensam kultur.

4.2.2 Finansinspektionens bedömning

Avsaknad av riskstrategi och bristfällig identifiering och hantering av utländska kunder och inhemska kunder med utländska verkliga huvudmän

Det följer av 5 kap. 1 § SRK att en bank ska ha ett ramverk för riskhantering. Ramverket ska innehålla de strategier, processer, rutiner, interna regler, limiter, kontroller och rapporteringsrutiner som behövs för att säkerställa att banken löpande kan identifiera, mäta, styra internt rapportera och ha kontroll över de risker som banken är eller kan förväntas bli exponerat för.

Swedbank har trots detta saknat en riskstrategi för gruppen som inkluderat risken för penningtvätt. Banken har under undersökningen medgett att det inte har funnits någon specifik riskstrategi, men att riskhanteringspolicyn tillsammans med limitramverket skulle ses som bankens riskstrategi. Andra kvartalet 2018 rapporterade funktionen för internrevision till styrelsen i Swedbank om avsaknaden av en tydlig riskstrategi för penningtvättsrisken som var kopplad till riskaptiten. Enligt funktionen hade denna brist lett till att banken var, och hade varit, reaktiv snarare än proaktiv i sitt arbete mot penningtvätt, vilket hade resulterat i ett antal olika åtgärdsinitiativ, vilka konsumerat tid och resurser. För att möjliggöra en effektiv hantering av risken över tid behövdes enligt internrevision en tydlig strategi som hänger ihop med riskaptiten och där roller och ansvar är tydliga. De baltiska dotterbankernas storlek på sina respektive hemmamarknader och de regionala penningtvättsriskerna medför att det är av stor vikt att ändamålsenliga penningtvättsförebyggande åtgärder upprätthålls. Givet att gruppens verksamhet alltså har varit utsatt för förhöjd risk för penningtvätt är det en anmärkningsvärd brist att Swedbank inte lagt fast en sådan riskstrategi trots att banken rimligen har insett att det fanns en förhöjd risk i verksamheten.

Swedbank har även saknat en dokumenterad strategi för gruppen i fråga om utländska kunder och inhemska kunder med utländska verkliga huvudmän. Vidare har det internt inom gruppen rapporterats om avsaknad av riskbedömningar och om brister både vad gäller kundkännedomprocessen och transaktionsmonitoreringen. Mot denna bakgrund kan Swedbank inte i tillräcklig utsträckning ha identifierat och inte heller hanterat penningtvättsriskerna i de baltiska dotterbankernas exponering mot utländska kunder och företag med utländsk koppling.

Detta har lett till att Swedbank inte heller har identifierat och hanterat de högre regelefterlevnads- och ryktesrisker som vissa av dessa kunder och transaktioner inneburit för gruppen. Finansinspektionen finner därför att Swedbank på gruppnivå inte har uppfyllt kraven i 6 kap. 2 § första stycket LBF, jämfört med 3 kap. 4 § tillsynslagen, att identifiera, mäta, styra, internt rapportera och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med.

Bristen på identifiering och hantering av riskerna förknippade med utländska kunder, inhemska kunder med utländska verkliga huvudmän och transaktioner i de baltiska dotterbankerna har även inneburit att banken har utsatt sig för en risk för att regler inte skulle efterlevas och en risk för att dess goda rykte skulle äventyras. I detta fall har också allmänhetens och investerarens förtroende för Swedbank påverkats negativt. Finansinspektionen finner därför att Swedbank även på institutnivå har brustit i efterlevnaden av 6 kap. 2 § första stycket LBF.

Brister rapporterades inte under 2015

Som angetts ovan följer det av 5 kap. 1 § SRK att en bank ska ha ett ramverk för riskhantering. Ramverket ska innehålla de strategier, processer, rutiner, interna regler, limiter, kontroller och rapporteringsrutiner som behövs för att säkerställa att banken löpande kan identifiera, mäta, styra internt rapportera och ha kontroll över de risker som banken är eller kan förväntas bli exponerat för. Ramverket ska, enligt 2 § samma kapitel, vara väl integrerat i företagets organisations- och beslutsstruktur samt avse alla väsentliga risker i företaget. Bankens affärsenheter ansvarar för att utföra den dagliga riskhanteringen.

Som framgår tidigare i detta avsnitt rapporterade varken den första eller den andra försvarslinjen under 2015 om några brister i de baltiska dotterbankernas arbete mot penningtvätt till ledningen, verkställande direktören eller styrelsen i moderbanken. Detta trots att det av senare rapportering framgår att det redan under 2015 fanns sådana brister.

Finansinspektionen bedömer därför att Swedbank under 2015 inte i tillräcklig utsträckning identifierade de brister som fanns i dotterbankernas riskhantering och därmed inte hade kontroll över de risker som dessa innebar för gruppen.

Banken har därför inte uppfyllt kraven i 5 kap. 1 och 2 §§ SRK, jämfört med 1 kap. 1 § fjärde stycket samma föreskrifter.

Otillräckliga resurser och brist på kompetens i dotterbankernas arbete mot penningtvätt

Under åren 2016 till 2019 har första, andra och tredje försvarslinjerna på gruppnivå, interna granskningar och särskilda utredningar samt externa undersökningar återkommande rapporterat till och informerat ledningen, verkställande direktören och styrelsen i Swedbank om otillräckliga resurser och brist på rätt kompetens i både första och andra försvarslinjen. Resurserna inom första försvarslinjen var obefintliga 2015. Under åren 2016 till och med första kvartalet 2019 ökade visserligen antalet medarbetare, men inte i den omfattning som krävs. Antalet årsarbetskrafter inom andra försvarslinjen dedikerade till den baltiska verksamheten har i stort sett varit oförändrade under åren 2016 till och med första kvartalet 2019 då undersökningsperioden slutar.

Det framgår av 6 kap. 3 § SRK att en kontrollfunktion ska ha de resurser som krävs och tillgång till den information som behövs för att den ska kunna fullgöra sina uppgifter. Vidare framgår av bestämmelsen att en sådan funktion ska ha personal med den kunskap som krävs samt de befogenheter som behövs för att den ska kunna fullgöra sina uppgifter.

Det går inte att i absoluta tal ange vad som utgör tillräckliga resurser för första försvarslinjen eller funktionen för regelefterlevnad i en bank. Det varierar beroende på vilken typ av bank det rör sig om och hur banken ifråga har valt att organisera sig. En bedömning måste således göras utifrån bland annat bankens storlek och vilken typ av verksamhet banken bedriver. De baltiska dotterbankerna är de största bankerna i respektive land, och dotterbankerna har haft utländska kunder och inhemska kunder med utländska verkliga huvudmän som har stått för en relativt stor andel av den totala transaktionsvolymen och har därmed inneburit en ökad risk för att dotterbankerna utnyttjas för penningtvätt. Detta ställer i sin tur höga krav på att försvarslinjernas ansträngningar för att motverka penningtvätt är effektiva.

Det är Swedbank som har disponerat över vilka resurser som försvarslinjerna ska ha. Swedbank har valt att inte förstärka i synnerhet den andra försvarslinjens resurser och kompetens trots att det har funnits påtagliga behov av det och trots ett flertal påpekanden.

Mot denna bakgrund finner Finansinspektion att Swedbank på gruppnivå inte har uppfyllt kraven i 6 kap. 3 § SRK, jämfört med 1 kap. 1 § fjärde stycket samma föreskrifter.

Otydlig fördelning av roller och ansvar

Andra och tredje försvarslinjerna på grupp nivå, interna granskningar och särskilda utredningar samt externa undersökningar har återkommande under åren 2016 till 2019 rapporterat till ledningen, verkställande direktören och styrelsen i Swedbank om otydlig fördelning av roller och ansvar mellan den första och den andra försvarslinjen. Swedbank har under flera år varit medveten om och själv identifierat en otydlig roll- och ansvarsfördelning på grupp nivå. Trots flera försök att åtgärda bristerna fanns det vid slutet av undersökningsperioden fortfarande otydligheter i fördelning av roller och ansvar i gruppen.

Finansinspektionen bedömer att Swedbank på grupp nivå inte har uppfyllt kraven i 2 kap. 1 § SRK jämförd med 1 kap. 1 § fjärde stycket samma föreskrifter eftersom bankens organisationsstruktur i detta avseende inte har varit ändamålsenlig och överblickbar med en tydlig fördelning av funktioner och ansvarsområden.

Funktionen för regelefterlevnad ska, enligt 8 kap. 3 § SRK, bland annat identifiera, övervaka, kontrollera och rapportera företagets risker samt efterlevnaden av interna och externa regelverk. Av utredningen i ärendet framgår att funktionen för regelefterlevnad för affärsområdet Baltisk bankverksamhet, fram till 2017, varken utförde tillräcklig eller regelbunden övervakning och kontroll. Funktionen identifierade inte heller de risker och brister som fanns i dotterbankernas arbete mot penningtvätt. Funktionen för regelefterlevnad *på grupp nivå* hade dock redan 2016 identifierat att det fanns betydande brister i dotterbankernas arbete mot penningtvätt.

Fram till februari 2018 saknade de baltiska dotterbankerna i princip en funktion för regelefterlevnad för arbetet mot penningtvätt eftersom funktionen utfört begränsad övervakning och kontroll av åtgärder mot penningtvätt. Detta eftersom funktionen till största del ägnade sin tid åt transaktionsmonitorering, vilket enligt banken är en förstalinjeaktivitet. Finansinspektionen bedömer därför att Swedbank på grupp nivå inte har sett till att funktionen för regelefterlevnad för affärsområdet Baltisk bankverksamhet har fullgjort det breda ansvar som funktionen har enligt 8 kap. 3 § SRK, jämförd med 1 kap. 1 § fjärde stycket samma föreskrifter. Som en konsekvens av detta har dotterbankerna även i stor utsträckning saknat en egentlig första försvarslinje samt en andra försvarslinje fram till februari 2018.

Av uppgifter som har lämnats av en tidigare ansvarig för funktionen för regelefterlevnad framgår att funktionen för regelefterlevnad för affärsområdet Baltisk bankverksamhet åtminstone fram till och med 2016 inte har varit tillräckligt oberoende och självständig. Även grundat på de iakttagelser som görs i Projekt B-rapporten bedömer Finansinspektionen att den del av den koncerngemensamma funktionen för regelefterlevnad som var ansvarig för Estland inte har förstått sin roll och sitt ansvar och att funktionen inte har varit

oberoende. Vidare har funktionen för regelefterlevnad inom affärsområdet Baltisk bankverksamhet under 2016 och 2017 kontrollerat och övervakat arbetsuppgifter som funktionen själv har utfört. Finansinspektionen bedömer därför att Swedbank på gruppnivå inte har sett till att funktionen för regelefterlevnad uppfyllt kravet på oberoende enligt 6 kap. 6 § SRK, jämförd med 1 kap. 1 § fjärde stycket samma föreskrifter.

Swedbank vidtog inte tillräckliga åtgärder

Från och med 2016 till och med första kvartalet 2019, då Finansinspektionens undersökningsperiod slutar, har ledningen, verkställande direktören och styrelsen i Swedbank återkommande fått information om brister i de centrala grundpelarna i de baltiska dotterbankernas arbete mot penningtvätt. På liknande sätt har ledningen, verkställande direktören och styrelsen i Swedbank återkommande fått information om otillräckliga resurser och brist på rätt kompetens i både första och andra försvarslinjen i dotterbankernas arbete med åtgärder mot penningtvätt. Verkställande direktören och styrelsen i Swedbank har också återkommande fått rapporter om otydlig fördelning av roller och ansvar mellan den första och andra försvarslinjen.

Vid slutet av undersökningsperioden fanns det 21 utestående regelefterlevnadsbrister inom penningtvättsområdet i de baltiska dotterbankerna. Av dessa hade 16 brister inte åtgärdats inom den riktiga tiden som Swedbank hade beslutat. Funktionen för regelefterlevnad bedömde vid samma tidpunkt även att koncernen inte efterlevde det fjärde penningtvättsdirektivet som trädde i kraft 2017. Utöver den regelbundna rapporteringen från samtliga försvarslinjer har flera egna granskningar och särskilda utredningar samt externa undersökningar, sedan 2016 och framåt visat på brister i de baltiska dotterbankernas arbete mot penningtvätt. Det handlar till exempel om misstänkta kunder som genomfört omfattande transaktioner och som enligt banken inneburit oacceptabel risk för penningtvätt och ryktesrisk.

Swedbank har i flera fall inte vidtagit några åtgärder med anledning av den information om risker och brister i de baltiska dotterbankernas penningtvättsarbete som banken har tagit emot. Exempelvis har Swedbank inte tagit fram någon åtgärdsplan för att hantera de risker och brister i den estniska dotterbanken som identifierades inom ramen för Projekt B. Ett annat exempel är att banken har haft kännedom om omfattande misstänkt penningtvätt sedan åtminstone 2017. Det var dock först under våren 2019, efter den granskning som gjordes i tv-programmet Uppdrag granskning och efter det att svenska och utländska myndigheter hade inlett undersökningar, som Swedbank valde att genomföra en mer heltäckande granskning av Swedbankkoncernens verksamhet. Ett ytterligare exempel är att Swedbank först i juni och september 2019 såg till att den estniska dotterbanken vidtog åtgärder mot ledande befattningshavare i dotterbanken, trots att information om, som Swedbank uttrycker det, ”tillkortakommanden” relaterat till arbetet med att motverka penningtvätt hade varit känd för moderbanken sedan åtminstone 2017.

När det gäller de åtgärder som faktiskt har vidtagits i arbetet mot penningtvätt på gruppnivå sedan 2016 är det genomgående oklart vem som har fattat beslut om åtgärderna. Endast i ett fåtal fall är besluten dokumenterade. Inga dokumenterade beslut har fattats av styrelsen och endast enstaka dokumenterade beslut har fattats av verkställande direktören. De vidtagna åtgärderna har ofta varit reaktiva och fragmenterade eftersom det har saknats en helhetssyn i gruppen på hur penningtvättsrisken ska hanteras. Analyserna, i form av interna granskningar och särskilda utredningar, har varit snäva och det har därför saknats en helhetsbild över risker och brister. Swedbank har inte heller lyckats i sitt förändringsarbete. Exempelvis är det baltiska AML-programmet som startade 2016 ännu inte slutfört och banken bedömde vid undersökningsperiodens slut att gruppen fortfarande inte följde det fjärde penningtvättsdirektivet, vilket var AMLD4-programmets syfte. Inte heller den koncerngemensamma enheten GSI fick önskvärt resultat, att få en holistisk syn på och hantering av risken för penningtvätt inom koncernen, och banken meddelade i april 2019 att en ny koncerngemensam enhet, Anti Financial Crime (AFC), i stället skulle skapas.

Som framgår tidigare i detta avsnitt har dotterbankerna haft otillräckliga resurser och brist på kompetens. En förutsättning för att såväl den första försvarslinjen som funktionen för regelefterlevnad ska kunna utföra sina uppgifter är att de ges tillräckliga resurser. Det är ledningens ansvar att se till att såväl första som andra försvarslinjen har den kompetens och de resurser som behövs för att kunna utföra sitt arbete. Om det finns brister i detta avseende är det ledningens ansvar att vidta nödvändiga åtgärder för att hantera bristerna.

Swedbank har vidtagit åtgärder i form av organisationsförändringar, resursallokering och nyrekrytering. Av rapportering till bankens styrelse och verkställande direktör framgår dock att bristen på resurser och på rätt kompetens i dotterbankerna alltså kvarstod vid undersökningsperiodens slut. De vidtagna åtgärderna har alltså inte varit tillräckliga. Att Swedbank har underlåtit att agera eller inte agerat tillräckligt visar på otillräcklig styrning och kontroll.

Finansinspektionen bedömer att Swedbank på gruppnivå inte har uppfyllt kraven i 3 kap. 3 § SRK, jämförd med 1 kap. 1 § fjärde stycket samma föreskrifter, då banken inte i tillräcklig utsträckning har sett över och bedömt effektiviteten i bankens organisationsstruktur, åtgärder och metoder eller vidtagit lämpliga åtgärder för att korrigera identifierade brister.

Finansinspektionen bedömer också att Swedbank på gruppnivå inte har uppfyllt 5 kap. 1 och 2 §§ SRK, jämförda med 1 kap. 1 § fjärde stycket samma föreskrifter, då den inte har haft ett ramverk för riskhantering som har säkerställt att banken har kunnat identifiera, mäta, styra, internt rapportera och ha kontroll över de risker som den på gruppnivå är eller kan förväntas komma

att bli exponerad för. Ramverket för riskhantering har inte heller varit integrerat i organisationen och beslutsstrukturen och inte heller avsett samtliga väsentliga risker.

Av 6 kap. 7 § SRK framgår bland annat att styrelsen och verkställande direktören så snart som möjligt ska vidta lämpliga åtgärder med anledning av kontrollfunktionernas rapportering. Sedan 2016 och fram till och med första kvartalet 2019, då Finansinspektionens undersökningsperiod slutar, har funktionen för regelefterlevnad och funktionen för internrevision återkommande rapporterat till verkställande direktören och styrelsen i moderbanken om brister i grundpelarna i penningtvätsregelverket i de baltiska dotterbankernas arbete mot penningtvätt. Finansinspektionen noterar att dotterbankerna vid undersökningsperiodens slut fortfarande hade betydande brister i sitt arbete mot penningtvätt och att de åtgärder som vidtagits för att komma till rätta med dessa brister inte har varit tillräckliga.

På liknande sätt har ledningen, verkställande direktören och styrelsen i Swedbank återkommande informerats om otillräckliga resurser och brist på rätt kompetens i både första och andra försvarslinjen i dotterbankernas arbete med åtgärder mot penningtvätt. Detsamma gäller beträffande rapportering om otydlighet i roller och ansvar, den begränsade övervakningen och kontrollen samt bristen på oberoende.

Finansinspektionen bedömer att styrelsen och verkställande direktören inte har vidtagit lämpliga åtgärder med anledning av kontrollfunktionernas rapportering. Swedbank har därför inte, vare sig på gruppnivå eller på institutnivå, uppfyllt kraven i 6 kap. 7 § SRK, jämförd med – såvitt gäller gruppnivå – 1 kap. 1 § fjärde stycket samma föreskrifter.

Styrelseledamöterna har inte varit tillräckligt insatta

Av 3 kap. 2 § SRK framgår bland annat att styrelsens ledamöter ska vara väl insatta i och ha god kännedom om bankens verksamhet samt arten och omfattningen av dess risker. Det är därför viktigt med en fungerande rapportering från bland annat kontrollfunktionerna.

Rapporteringen till moderbankens styrelse om penningtvätsrisker i de baltiska dotterbankerna har skett i varierande grad. Styrelsen har bland annat inte informerats om de allvarliga brister som iakttagits inom Projekt B och HC-granskningen. Styrelsen har vidare bara fått information om vissa av de allvarliga risker och brister som iakttagits inom DBE-granskningen. Materialet i ärendet ger också bilden av att risken för att de baltiska dotterbankerna kan ha utnyttjats för penningtvätt har tonats ned i rapporteringen till styrelsen. Swedbank har också uppgett att de kvarvarande styrelseledamöter som ingått i styrelsen under den aktuella tiden upplever att det har rått en informationsbrist i förhållande till styrelsen. Såvitt framkommit i Finansinspektionens undersökning, bland annat genom intervjuer, har styrelseledamöter och tidigare

verkställande direktören inte en samstämmig bild av hur ingående styrelsen har informerats. Finansinspektionen har inte kunnat bedöma hur det verkligen har förhållit sig i den frågan, och det har inte heller varit centralt för myndighetens undersökning.

Det är styrelsens ansvar att se till att banken och gruppen är organiserade på ett sätt som säkerställer att styrelsen får den information som krävs för att banken löpande ska kunna identifiera, mäta, styra, internt rapportera och ha kontroll över de risker som banken och gruppen är eller kan förväntas komma att bli exponerat för. Även om det har varit så att styrelsen informerats i knappaste laget eller att rapporteringen gett en missvisande, nedtonad bild av riskerna och bristerna har det ändå framgått i undersökningen att så mycket framkommit att styrelsen haft anledning att ägna stor uppmärksamhet åt frågan huruvida Swedbank vidtog tillräckliga och effektiva åtgärder mot penningtvätt i den baltiska verksamheten. Som framgår ovan går det av materialet i ärendet inte att utläsa huruvida styrelsen har frågat eller vidtagit några åtgärder med anledning av att vissa korrespondentbanker sade upp relationen med dotterbankerna i Estland och Lettland eller hur styrelsen hållit sig informerad om utfallet i det särskilda penningtvättsprojektet i Estland. Inte heller när bankens egen granskning om kopplingar till DBE presenterades för styrelsen i september 2018 framgår det av protokollen eller av annat material i ärendet att styrelsen har diskuterat den misstänkta penningtvätten i de baltiska dotterbankerna eller den förhöjda regelefterlevnads- och ryktesrisk som detta inneburit för moderbanken. Styrelsen reagerade inte heller på att det av DBE-granskningen framgick att det fanns misstänkta kopplingar till advokatbyrån Mossack Fonseca, trots att styrelsen 2016 informerades om en utredning som visade på få sådana kopplingar. Av styrelsens arbetsordning framgår att protokollen från styrelsens möten ska ge en tydlig bild av frågorna som diskuterats, innehållet i fattade beslut samt överenskomna åtgärder.

Finansinspektionen bedömer mot denna bakgrund att styrelsens ledamöter inte i tillräcklig utsträckning har hållit sig informerade, eller säkerställt att de fått den information som styrelsen behöver. Det leder i sin tur till att styrelseledamöterna inte har kunnat vara tillräckligt insatta i den baltiska verksamheten och dess risker för att kunna förstå risken för att gruppen utnyttjas för penningtvätt samt de förhöjda ryktes- och regelefterlevnadsrisker som dotterbankernas penningtvättsrisk har inneburit för banken. Finansinspektionen finner därför att Swedbank inte har uppfyllt kraven i 3 kap. 2 § SRK.

Swedbank har inte uppfyllt kraven på styrning, riskhantering och kontroll

Det framgår vidare av Finansinspektionens iakttagelser att bristerna i arbetet mot penningtvätt i de baltiska dotterbankerna har varit systematiska, att brister har funnits under hela undersökningsperioden, att brister har kvarstått vid undersökningsperiodens slut och att Swedbank löpande och många gånger ingående sedan 2016 har fått information om brister. Som konstateras ovan har

moderbanken ett ansvar för att styra och kontrollera sina dotterbanker. Det innebär att moderbanken måste reagera och agera när den löpande får information om brister i dotterbankerna genom att se till att riskerna hanteras. Swedbank har också organiserat gruppen för att göra det möjligt för banken att styra och kontrollera sina dotterbanker. Det framgår av utredningen i ärendet att styrningen sker genom en matrisorganisation, styrningen är centraliserad och gruppen använder sig av koncerngemensamma funktioner och enheter. Denna bild bekräftas av att den estniska tillsynsmyndigheten har bedömt att den estniska dotterbanken i stort har fungerat som en filial, utan att få det stöd från Swedbank som krävs.

Moderbanken har vidtagit vissa åtgärder för att hantera bristerna i dotterbankerna. Brister kvarstod dock vid undersökningsperiodens slut. De vidtagna åtgärderna har således inte varit tillräckliga. Bristerna i de baltiska dotterbankerna har i sin tur inneburit en förhöjd regelefterlevnads- och ryktesrisk för Swedbank, som har varit bankens ansvar att hantera. Även av det skälet borde alltså Swedbank ha reagerat och agerat på den återkommande informationen om brister i dotterbankerna som banken har fått.

Swedbank och dess baltiska dotterbanker utreds och har utretts av myndigheter i flera länder på grund av att regelefterlevnaden har ifrågasatts. Vidare har allmänhetens och investerares förtroende för banken påverkats negativt. Det är därmed enligt Finansinspektionens uppfattning uppenbart att det har uppstått regelefterlevnads- och ryktesrisker både på gruppnivå och på institutnivå för moderbanken, och att Swedbank inte har hanterat dessa risker.

Finansinspektionen bedömer därför att banken inte, vare sig på gruppnivå eller institutnivå, har uppfyllt kraven i 6 kap. 2 § LBF som anger att banken ska identifiera, mäta, styra, internt rapportera och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med. Banken har inte heller, vare sig på gruppnivå eller institutnivå, uppfyllt kravet på att ha en tillfredsställande intern kontroll. Av 6 kap. 4 b § LBF framgår att styrelsen i banken ansvarar för att kraven i bland annat 6 kap. 2 § LBF uppfylls.

4.2.3 Sammanfattande bedömning

Finansinspektionen finner sammanfattningsvis att Swedbank i följande avseenden inte har haft tillräcklig styrning och kontroll av de baltiska dotterbankerna.

Swedbank har saknat en riskstrategi för gruppen som inkluderat risken för penningtvätt. Banken har också saknat en dokumenterad strategi för gruppen i fråga om utländska kunder och inhemska kunder med utländska verkliga huvudmän. Swedbank har inte i tillräcklig utsträckning identifierat och hanterat penningtvättsriskerna i de baltiska dotterbankernas exponering mot sådana kunder. Detta har lett till att Swedbank inte heller har identifierat och hanterat de högre regelefterlevnads- och ryktesrisker som vissa av kunderna, och

transaktioner kopplade till dessa, har inneburit för gruppen. Det har medfört att Swedbank har utsatt sig för en risk för att regler inte skulle efterlevas och en risk för att dess goda rykte skulle äventyras. Swedbank har varken på gruppnivå eller på institutnivå uppfyllt kraven i 6 kap. 2 § första stycket LBF (jämfört med – när det gäller gruppnivå – 3 kap. 4 § tillsynslagen) på att identifiera, mäta, styra, internt rapportera och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med.

Under 2015 rapporterade varken den första eller den andra försvarslinjen om några brister i de baltiska dotterbankernas arbete mot penningtvätt till ledningen, verkställande direktören eller styrelsen i moderbanken, trots att det av senare rapportering framgår att det redan under 2015 fanns sådana brister. Swedbank har därigenom inte i tillräcklig utsträckning identifierat de brister som fanns i dotterbankernas riskhantering och hade därmed inte kontroll över de risker som dessa innebar för gruppen (5 kap. 1 och 2 §§ SRK jämfört med 1 kap. 1 § fjärde stycket samma föreskrifter).

Under åren från och med 2016 till och med undersökningsperiodens slut har första, andra och tredje försvarslinjerna på gruppnivå, interna granskningar och särskilda utredningar samt externa undersökningar återkommande rapporterat till och informerat ledningen, verkställande direktören och styrelsen i Swedbank om otillräckliga resurser och brist på rätt kompetens i både första och andra försvarslinjen i dotterbankernas arbete mot penningtvätt. Swedbank har, på gruppnivå, inte uppfyllt kraven på att en kontrollfunktion ska ha de resurser och den kompetens som krävs (6 kap. 3 § SRK, jämfört med 1 kap. 1 § fjärde stycket samma föreskrifter).

Det har också rapporterats till ledningen, verkställande direktören och styrelsen i Swedbank om otydlig fördelning av roller och ansvar mellan den första och andra försvarslinjen.

Funktionen för regelefterlevnad för affärsområdet Baltisk bankverksamhet var åtminstone till och med 2016 inte tillräckligt oberoende och självständig. Vidare har funktionen fram till början av 2018 utfört begränsad övervakning och kontroll av arbetet med åtgärder mot penningtvätt och funktionen har vid ett antal tillfällen kontrollerat och övervakat arbetsuppgifter som funktionen själv har utfört. Swedbank har, på gruppnivå, inte uppfyllt kravet på att ha en organisationsstruktur som är ändamålsenlig och överblickbar med en tydlig fördelning av funktioner och ansvarsområden (2 kap. 1 § SRK). Banken har, på gruppnivå, inte sett till att funktionen för regelefterlevnad för affärsområdet Baltisk bankverksamhet har fullgjort det ansvar som funktionen har enligt 8 kap. 3 § SRK. Vidare har banken, också det på gruppnivå, inte sett till att funktionen för regelefterlevnad har uppfyllt kravet på oberoende enligt 6 kap. 6 § SRK.

Sedan 2016 och fram till undersökningsperiodens slut har ledningen, verkställande direktören och styrelsen i Swedbank återkommande fått

information om brister i de centrala grundpelarna i arbetet mot penningtvätt, otillräckliga resurser och brist på rätt kompetens samt otydlig fördelning av roller och ansvar. Utöver den regelbundna rapporteringen har flera egna granskningar och särskilda utredningar samt externa undersökningar, sedan 2016 och framåt visat på allvarliga risker och brister. Det handlar till exempel om misstänkta kunder som genomfört omfattande transaktioner och som enligt banken har inneburit oacceptabel risk för penningtvätt och ryktesrisk.

Swedbank har i flera fall inte vidtagit några åtgärder med anledning av den information om risker och brister i de baltiska dotterbankernas penningtvättsarbete som banken har tagit emot. När det gäller de åtgärder som Swedbank faktiskt har vidtagit är det genomgående oklart vem som har fattat beslut om åtgärderna. Endast i ett fåtal fall är besluten dokumenterade. Inga dokumenterade beslut har fattats av styrelsen och endast enstaka dokumenterade beslut har fattats av verkställande direktören. De vidtagna åtgärderna har ofta varit reaktiva och fragmenterade eftersom det har saknats en helhetssyn i gruppen på hur penningtvättsrisken ska hanteras.

Brister kvarstod vid undersökningsperiodens slut. De vidtagna åtgärderna har således inte varit tillräckliga. Bristerna i de baltiska dotterbankerna har i sin tur inneburit en förhöjd regelefterlevnads- och ryktesrisk för Swedbank, som har varit bankens ansvar att hantera. Swedbank borde ha reagerat och agerat på den återkommande informationen om brister i dotterbankerna som banken fått.

Swedbank har därigenom, på gruppnivå, inte i tillräcklig utsträckning sett över och bedömt effektiviteten i bankens organisationsstruktur, åtgärder och metoder eller vidtagit lämpliga åtgärder för att korrigera identifierade brister (3 kap. 3 § SRK). Banken har inte heller, på gruppnivå, uppfyllt kraven på ett ramverk för riskhantering, och inte heller på att ramverket ska vara integrerat i organisationen och beslutsstrukturen samt avse alla väsentliga risker (5 kap. 1 och 2 § SRK).

Genom att styrelsen och verkställande direktören inte har vidtagit lämpliga åtgärder med anledning av kontrollfunktionernas rapportering har Swedbank, vare sig på gruppnivå eller på institutsnivå uppfyllt kraven i 6 kap. 7 § SRK.

Styrelsen i Swedbank har inte i tillräcklig utsträckning varit insatt i den baltiska verksamheten och dess risker. Swedbank har därför inte uppfyllt kraven i 3 kap. 2 § SRK.

Slutligen har Swedbank inte, vare sig på gruppnivå eller institutsnivå, uppfyllt kraven i 6 kap. 2 § LBF (när det gäller gruppnivå jämfört med 3 kap. 4 § tillsynslagen) som anger att banken ska identifiera, mäta, styra, internt rapportera och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med. Banken har inte heller, vare sig på gruppnivå eller institutsnivå, uppfyllt kravet på att ha en tillfredsställande intern kontroll.

5 Informationsgivning till Finansinspektionen

5.1 Finansinspektionens iakttagelser och bedömningar

Enligt 13 kap. 3 § LBF ska ett kreditinstitut lämna Finansinspektionen de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som myndigheten begär. Bestämmelsen ger Finansinspektionen rätt att till exempel ta in rapporter eller att begära att kreditinstituten informerar Finansinspektionen om andra omständigheter rörande verksamheten (prop. 2002/03:139 s. 544).

Under undersökningens gång har det uppkommit fråga om Swedbank, såväl i tidigare ärenden som under den nu aktuella undersökningen, har underlåtit att lämna begärd information till Finansinspektionen. Swedbank har i huvudsak anfört följande när det gäller tillämpningen av 13 kap. 3 § LBF. En utgångspunkt för Finansinspektionens rätt att begära upplysningar är att den bör bygga på vissa grundläggande principer, till exempel vad gäller legalitet och förutsebarhet. Om ett institut inte följer en begäran från Finansinspektionen kan det leda till en sanktion. En begäran bör därför framföras på ett sådant sätt att det är tydligt för kreditinstitutet att det har fått en begäran enligt 13 kap. 3 § LBF. Därför bör en begäran vara skriftlig och uppfylla grundläggande krav på precision, så att kreditinstitutet ges rimliga möjligheter att identifiera vilken information som efterfrågas. En eventuell brist bör i vart fall ställas i proportion till svårigheterna att följa en mycket omfattande och öppen frågeställning. En informationsbegäran enligt 13 kap. 3 § LBF bör, enligt banken, bland annat av förutsebarhetsskäl vara rimligt avgränsad i tid. Exempelvis kan inte bestämmelsen ålägga kreditinstitutet någon allmän och fortlöpande upplysningsskyldighet om inte Finansinspektionen uttryckligen har begärt viss specifik information eller följt upp en ställd begäran med en ny begäran om ytterligare upplysningar. Finansinspektionens begäran om information i april 2019 som omfattade all den information som var relevant för undersökningen, med en ursprunglig undersökningsperiod på cirka 12 år (det vill säga från 2007 till och med första kvartalet 2019), var enligt Swedbank inte tillräckligt preciserad. Enligt banken var det inte möjligt utifrån begäran att direkt avgöra vilken information som Finansinspektionen ansåg var relevant.

Swedbank har också uppgett att även om viss information i efterhand kan framstå som relevant innebär det inte per automatik att informationen framstod som relevant redan vid tiden för den ursprungliga begäran. Vad som kan anses relevant i en mycket omfattande undersökning bör, enligt Swedbank, rimligen kunna växa fram successivt allteftersom Finansinspektionen preciserar sin begäran.

Finansinspektionen konstaterar att det inte finns något formkrav på hur myndigheten ska framföra sin begäran om upplysningar. Det finns alltså inget som säger att myndighetens begäran om upplysningar ska vara skriftlig, utan

en begäran kan precis lika gärna framställas muntligt, till exempel vid ett möte. Bestämmelsen innebär inte att Finansinspektionen måste specificera sin begäran att avse något som myndigheten inte har kännedom om vid tidpunkten för begäran. Den dialog i tillsynen som är en nödvändig del i kommunikationen mellan tillsynsmyndighet och företag bygger på förtroende. Tillsynsmyndigheten måste kunna lita på att företaget inte utnyttjar det förhållandet att myndigheten inte känner till alla omständigheter till att undanhålla information om förhållanden som har betydelse för tillsynen.

Med denna utgångspunkt finns det anledning för Finansinspektionen att pröva om Swedbank har låtit bli att på begäran lämna information till myndigheten. Frågan rör tre huvudområden; Panamapapperen och Kund A, Finansinspektionens kartläggning av svenska bankers penningtvättsrisker i de baltiska länderna samt den nu aktuella undersökningen.

5.1.1 Panamapapperen och Kund A

Med anledning av Panamapapperen inledde Finansinspektionen i april 2016 en undersökning av bland annat Swedbanks arbete mot penningtvätt och eventuella kopplingar till advokatbyrån Mossack Fonseca. I undersökningen (FI Dnr 16-5850) begärde Finansinspektionen i maj 2016 bland annat in bankens bedömning av den risk för penningtvätt som Kund A, som var kund både i Swedbank och i den estniska dotterbanken, utgjorde. Banken svarade i juni 2016 att kunden utgjorde ”hög risk” för penningtvätt på grund av kundens kopplingar till högriskländer och sin komplexa ägarstruktur.

Parallellt med denna undersökning genomförde Finansinspektionen en löpande uppföljning när det gällde Swedbanks arbete mot penningtvätt. Inom ramen för denna uppföljning träffades Finansinspektionen och Swedbank i ett möte den 8 november 2016. Inför mötet begärde Finansinspektionen den 24 oktober 2016 att banken bland annat skulle redogöra för samtliga aktuella och löpande händelser på penningtvättsområdet samt ge en sammanfattning av den interna granskning som banken hade låtit göra med anledning av Panamapapperen.

Den 4 november 2016 fick Finansinspektionen presentationsmaterialet från Swedbank. I dokumentet, anges bland annat följande.

”Bankens arbete med en bredare genomgång av kundstocken, med fokus på kunder inom Svensk bankverksamhet och LC&I som är etablerade i högriskländer enligt bankens interna landrisklista, är i sin slutfas. Det preliminära resultatet visar på förbättringsområden där nästa steg är att öka medvetandegraden om riskerna kopplade till exempelvis skatteparadis.

För affärsområdet Baltic Banking har arbetet med att utvärdera kundförhållanden där kopplingar till Panamaläcken identifierades

fortsatt. Som en konsekvens av kopplingarna har affärsområdet infört striktare krav i beslutsprocessen vid onboarding av nya kunder med kopplingar till offshorejurisdiktioner. Affärsområdet har även offboardat kunder med låg aktivitet, där kopplingen till värdlandet anses vara för svag och där den omvärderade risken har ansetts vara oacceptabel.”²⁶

Det framgår av dokumentation som Finansinspektionen, inom ramen för den nu aktuella undersökningen, fick ta del av i oktober 2019, att Swedbank redan i maj–september 2016 utredde Kund A med anledning av Finansinspektionens frågor om kunden i maj 2016. Bankens granskning visade att Kund A tillsammans med ett stort antal andra företag utgjorde Kundgruppen som hade komplexa ägarstrukturer, kopplingar till bland annat oligarker och personer i politiskt utsatt ställning från ett högriskland samt personer och företag som var upptagna på EU:s och OFAC:s sanktionslistor. Vidare var flera av företagen i Kundgruppen registrerade i offshore-jurisdiktioner och flera av dessa var registrerade hos advokatbyrå Mossack Fonseca. Kundgruppen utgjorde enligt Swedbank ungefär en tredjedel av antalet kunder, och svarade för hälften av transaktionsvolymerna, i den estniska dotterbankens portfölj av utländska kunder som dotterbanken hade bedömt utgjorde en hög risk för penningtvätt. Kund A var även en av affärsområdet Stora företag & institutioners största kunder inom valutaväxling (FX), sett till intjäning. Av dokumentationen framgår vidare att Swedbank i september 2016 bedömde att Kund A innebar oacceptabel risk för penningtvätt på grund av den kundkännedomsinformation som banken vid tidpunkten hade och att kundrelationen därför skulle avslutas.

Swedbank har anfört att de punkter som Finansinspektionen i begäran den 24 oktober 2016 bad banken att redogöra för var allmänt hållna. Swedbank har vidare påpekat att Finansinspektionen bland annat bad banken om en *sammanfattning* av bankens interna granskning, och att banken lämnade en sådan. Om Finansinspektionen inte var nöjd med svaret kunde myndigheten, enligt banken, ha ställt följdfrågor eller begärt ytterligare upplysningar. Swedbank har även anfört att frågan om en eventuell regelöverträdelse måste bedömas i ljuset av vad som framstod som relevant vid den aktuella tidpunkten mot bakgrund av den aktuella begäran, inte utifrån vad som kan bedömas relevant flera år senare och i ett annat sammanhang. Swedbank har även framhållit att banken inte medvetet har undanhållit någon information.

Informationen om Kund A och Kundgruppen är, enligt Finansinspektionen, sådan att den omfattades av den begäran som myndigheten skickade till Swedbank den 24 oktober 2016 och som innebar att banken skulle redogöra för samtliga aktuella och löpande händelser på penningtvättsområde samt ge en sammanfattning av den interna granskning som banken hade låtit göra med

²⁶ Med onboarding och offboarding menas inledande respektive avslutande av kundförhållanden. LC&I och Baltic Banking avser bankens affärsområden Stora företag & institutioner respektive Baltisk bankverksamhet.

anledning av Panamapapperen. Även uppgiften om att banken den 13 september 2016 hade bedömt att Kund A innebar oacceptabel risk, omfattades av begäran. Detta gäller inte minst mot bakgrund av allvaret i den information som hade kommit fram genom Swedbanks granskning och omfattningen av koncernens kundförhållande med Kund A och Kundgruppen samt att Finansinspektionen begärt information om Kund A inom ramen för den då pågående undersökningen om Panamapapperen. Finansinspektionen finner därför att det måste ha varit uppenbart för Swedbank att uppgifterna var relevanta vid tidpunkten för informationsbegäran och mötet den 8 november 2016. Finansinspektionen delar alltså inte Swedbanks uppfattning att begäran var för allmänt hållen.

Det är en förutsättning för Finansinspektionens tillsynsarbete att företag under tillsyn är transparenta mot myndigheten, lämnar begärd information och aldrig agerar för att undanhålla information. Finansinspektionen måste därför kunna utgå ifrån att den information som lämnas som svar på en begäran är fullständig och korrekt utan att myndigheten ska behöva ställa kontrollfrågor. Det är dessutom inte annat än i undantagsfall möjligt för myndigheten att avgöra, eller ens fatta misstanke om, att information har utelämnats i en redogörelse som ett företag lämnar. Finansinspektionen delar därför inte Swedbanks uppfattning att myndigheten genom följdfrågor hade kunnat säkerställa att den önskade informationen lämnades och det är under alla omständigheter inte nödvändigt för att banken ska anses ha brustit i sin informationsskyldighet.

Finansinspektionen bedömer därför att Swedbank, trots att banken hade informationen vid tidpunkten för mötet den 8 november 2016, inte lämnade alla de upplysningar som myndigheten hade begärt utan undanhöll information som Swedbank rimligen måste ha förstått var angelägen för Finansinspektionen.

När Finansinspektionen i februari och mars 2019, begärde att Swedbank skulle svara på om banken hade avvecklat Kund A, som banken tidigare hade meddelat Finansinspektionen att den skulle, informerade banken om att den hade bedömt att ”kunden innebar oacceptabel risk” och att banken hade avslutat kundförhållandet. Vidare frågade Finansinspektionen om det var risken för penningtvätt som var anledningen till att risken ansågs oacceptabel. Swedbank uppgav som skäl att banken ”inte hade fått tillräcklig kundkännedomsinformation”.

Finansinspektionen finner att Swedbank lämnade en oriktig uppgift till myndigheten i mars 2019, när banken uppgav att anledningen till att den bedömde att Kund A innebar oacceptabel risk var att banken ”inte hade fått tillräcklig kundkännedomsinformation”. Det rätta förhållandet var, som framgått, att banken bestämde kundens riskklass just precis på grund av den kundkännedomsinformation som banken vid tidpunkten hade, det vill säga den

13 september 2016. Genom att lämna den oriktiga uppgiften har Swedbank underlåtit att lämna Finansinspektionen de upplysningar som myndigheten hade begärt.

5.1.2 Finansinspektionens kartläggning av penningtvättsrisker

Under hösten 2018 genomförde Finansinspektionen en kartläggning av svenska bankers penningtvättsrisker i de baltiska länderna. Syftet var att Finansinspektionen ville undersöka hur höga riskerna var och tidigare hade varit.

Som en del av Finansinspektionens kartläggning begärde myndigheten i september 2018 ett möte med Swedbank. Inför mötet skickade Finansinspektionen, den 3 oktober 2018, ett stort antal frågor till banken avseende ”bankens verksamhet i Baltikum ur ett AML-perspektiv”. En av de specifika frågorna löd:

”I vilken utsträckning har man avslutat affärsförbindelser med kunder som man anser utgjort en icke hanterbar risk?”.

Swedbank lämnade inte något skriftligt material till Finansinspektionen inför eller under mötet. Banken har uppgett att den inte har möjlighet att verifiera hur frågan besvarades vid mötet den 16 oktober 2018, eftersom de som deltog i mötet från bankens sida inte längre är verksamma i banken.

Av Finansinspektionens sammanställning av noteringar om vad som framkom på mötet framgår dock att Swedbank vid mötet uppgav att banken arbetade riskbaserat, men att den inte såg någon risk för storskalig penningtvätt liknande den i DBE, eftersom banken ansåg sig ha en annan affärsmodell. Swedbank uppgav att det inte hade framkommit ”något speciellt” i bankens granskning av kopplingar till DBE. Vidare uppgav Swedbank att banken är en ”retail-bank” och fokuserar på lokala kunder och att banken inte hade några kunder liknande de i DBE.²⁷

Inom ramen för den nu aktuella undersökningen har Finansinspektionen bland annat tagit del av bankens interna granskningar från maj, juli och september 2018, granskningar som alltså fanns tillgängliga för Swedbank vid tiden för mötet med Finansinspektionen den 16 oktober 2018. Granskningarna fokuserade bland annat på de baltiska dotterbankernas kunders kopplingar till kunderna i DBE. Av granskningarna framgår att Swedbank identifierat kopplingar till kunder i DBE. Dessutom identifierades kopplingar till bland

²⁷ Med anledning av den misstänkta penningtvätten i DBE hade Swedbank genomfört egna granskningar för att skapa sig en bild av eventuella tvivelaktiga transaktioner och risker för penningtvätt kopplade till DBE (se avsnitt 4.2.1).

annat sedan länge väl kända målvakter, advokatbyrå Mossack Fonseca och till misstänkta fall av penningtvätt, korruption och bedrägerier.

Utöver detta hade banken redan under 2017, inom ramen för projektet Projekt B, arbetat med att avsluta kundförhållandena med Kund A och Kundgruppen på grund av att banken, som framgått, hade bedömt att kunderna innebar oacceptabel risk för penningtvätt. Inom projektet genomfördes även granskningar som visade på omfattande brister i arbetet mot penningtvätt i den estniska dotterbanken och att dotterbanken kunde ha utnyttjats för penningtvätt. Inom ramen för Projekt B hade Swedbank anlitat externa konsulter, bland andra advokatbyrå Erling Grimstad. Konsulternas rapporter visade att det fanns en hög risk för att den estniska dotterbanken hade utnyttjats för storskalig penningtvätt, att det funnits systematiska brister i dotterbankens arbete mot penningtvätt och att ledningen i dotterbanken inte hade uppfyllt sina skyldigheter inom centrala områden i arbetet mot penningtvätt.

Swedbank har anfört att ingen av de frågor som Finansinspektionen ställde inför mötet den 16 oktober 2018 gällde att banken skulle redogöra för resultatet av eventuella interna och externa utredningar kopplade till DBE. Vidare har banken gjort gällande att den specifika frågan var generellt utformad och därför möjlig att tolka på olika sätt.

Finansinspektionen bedömer att frågan om i vilken utsträckning Swedbank hade avslutat affärsförbindelser med kunder som banken ansett utgjorde en icke hanterbar risk med god marginal uppfyller de krav som kan ställas på precision i en begäran om upplysningar. De kopplingar till misstänkta personer, företag och företeelser som har framkommit i Swedbanks interna granskningar måste, enligt Finansinspektionen, anses vara sådana att de har föranlett att kunderna bedömts innebära oacceptabel risk och att kundförhållandena har avslutats. Finansinspektionen delar därför inte Swedbanks uppfattning att det vid tidpunkten för begäran inte var uppenbart vilken information banken borde ha lämnat. Eftersom Swedbank inte lämnade information om avslutade kundförbindelser och omständigheterna kring detta vid mötet den 16 oktober 2018, har banken inte lämnat Finansinspektionen de upplysningar som myndigheten har begärt.

5.1.3 Den nu aktuella undersökningen

Finansinspektionen informerade Swedbank i april 2019 om att myndigheten hade inlett den nu aktuella undersökningen av bankens styrning, riskhantering och interna kontroll av åtgärder mot penningtvätt i de baltiska dotterbankerna. I samband med detta begärde Finansinspektionen att banken skulle förse myndigheten med viss information.

Finansinspektionen bad särskilt om att Swedbank till myndigheten skulle lämna in förteckningar över rapporter från 2007 till och med första kvartalet 2019.

Den första förteckningen skulle omfatta rapporter som visade hur penningtvättsrisker hade rapporterats från de baltiska dotterbankerna till moderbanken. Som en inte uttömmande exemplifiering av rapporter som omfattades angav Finansinspektionen

- rapporter från verkställande direktör, affärsledning och kontrollfunktioner i de baltiska dotterbankerna till moderbanken,
- rapporter från moderbankens verkställande direktör, affärsledning till koncernstyrelsen, och
- rapporter från moderbankens kontrollfunktioner till verkställande direktör, affärsledning och styrelse i moderbanken.

Den andra förteckningen skulle omfatta samtliga övriga rapporter som banken internt eller med hjälp av externa parter hade upprättat – i slutlig version eller utkastform – och vars specifika syfte var att redogöra för penningtvätt eller penningtvättsrisker i de baltiska dotterbankerna.

Förteckningarna skulle innehålla information om bland annat rapportens syfte, vem som hade upprättat rapporten, vem som var mottagare av den, och rapportdatum.

Finansinspektionen begärde vidare att ett antal handlingar skulle finnas på plats vid det kommande platsbesöket. Bland dessa handlingar ingick

- samtliga sammanträdesprotokoll från styrelsen och dess utskott, som berört penningtvätt i de baltiska dotterbankerna under perioden 2007–första kvartalet 2019, och
- samtliga sammanträdesprotokoll från koncernledningen och verkställande direktörens kommittéer, som hade berört penningtvätt i de baltiska dotterbankerna under perioden 2007–första kvartalet 2019.

Även därefter har Finansinspektionen såväl muntligt som skriftligt klargjort för Swedbank att allt material, till exempel rapporter och annan dokumentation, som rör risken för att de baltiska dotterbankerna kan ha utnyttjats för penningtvätt ska lämnas till Finansinspektionen. Detta har bland annat skett genom att Finansinspektionen vid ett flertal tillfällen under platsbesöket har påpekat, muntligt eller skriftligt, att handlingar som omfattades av informationsbegäran inte hade överlämnats. Vidare har Finansinspektionen vid särskilda möten uppmanat Swedbank att säkerställa att banken inkommit med all relevant information inom ramen för undersökningen, och påtalat vikten av transparens.

Under undersökningens gång har Finansinspektionen emellertid på olika sätt, genom intervjuer och ett platsbesök, fått kännedom om handlingar som Swedbank har haft, men som banken inte har lämnat till Finansinspektionen. Det gäller handlingar som banken hade tillgång till vid tidpunkten för begäran i april 2019, men alltså inte lämnade till Finansinspektionen. Det rör sig om fler än 20 handlingar som Finansinspektionen fick ta del av så sent som i september, oktober, november och december 2019. Bland annat gäller det handlingar som redogjort för penningtvättsrisk i de baltiska dotterbankerna och som rapporterats till delar av ledningen i Swedbank. Det rör sig också om handlingar som kom att ligga till grund för Swedbanks beslut att initiera det baltiska AML-programmet.

Swedbank har anfört att banken enligt sina interna rutiner och efter bästa förmåga har försökt att lokalisera och lämna ut all dokumentation som Finansinspektionen har begärt, och att det bör hållas i åtanke att det nu rör sig om ett tjugotal dokument i en undersökning som är mycket omfattande. Swedbank har också gjort gällande att vissa av de dokument som Finansinspektionen menar skulle ha överlämnats till myndigheten utgör rena arbetsdokument som har upprättats av enskilda medarbetare och som banken i vissa fall inte har haft vetskap om och som inte heller klart omfattas av Finansinspektionens informationsbegäran. Swedbank har också betonat att banken, när den fått vetskap om handlingar som inte lämnats till Finansinspektionen och som under handläggningen bedömts vara av relevans för myndigheten, skyndsamt har lämnat dessa till Finansinspektionen.

Finansinspektionen konstaterar att den ursprungliga undersökningsperioden, som Swedbank har påpekat, omfattade en lång tid, och att det material som undersökningen har avsett är omfattande. Under platsbesöket, som ägde rum under andra kvartalet 2019, kompletterade Swedbank, på begäran av Finansinspektionen, löpande det material som gjordes tillgängligt för myndigheten med handlingar som banken inte tidigare gjort tillgängligt i samband med den ursprungliga begäran om information. Swedbank har således fått god tid på sig att göra de relevanta handlingarna tillgängliga och många möjligheter till att komplettera materialet.

De handlingar som Finansinspektionen nämnt ovan är sådana handlingar som Finansinspektionen har fått kännedom om efter bankens svar på avstämningsskrivelsen den 16 september 2019. Banken borde vid den tidpunkten ha säkerställt att alla handlingar som omfattades av Finansinspektionens begäran också hade gjorts tillgängliga för myndigheten. De handlingar som Finansinspektionen nu bedömer att Swedbank borde ha överlämnat till myndigheten är sådana som banken själv har upprättat eller låtit upprätta och som har delats inom banken. Finansinspektionen anser att det måste ha varit uppenbart för Swedbank att dessa handlingar omfattades av

Finansinspektionens begäran. Finansinspektionen konstaterar därför att Swedbank inte har lämnat all information som myndigheten hade begärt.

5.2 Sammanfattande bedömning

Finansinspektionen finner sammanfattningsvis att Swedbank i följande avseenden inte har lämnat myndigheten de upplysningar som den tydligt har begärt.

Swedbank informerade inte Finansinspektionen i november 2016 om vad banken hade kommit fram till i sin utredning av Kund A och Kundgruppen. Inte heller informerade Swedbank myndigheten om att banken i september 2016 hade bedömt att Kund A innebar oacceptabel risk för penningtvätt.

Swedbank lämnade i oktober 2018 inte information till Finansinspektionen om avslutade kundförbindelser och omständigheterna kring detta. Banken upplyste inte om Projekt B, vars syfte bland annat just varit att avsluta kundförbindelser med oacceptabel risk för penningtvätt. Inte heller upplyste Swedbank om vilka kundförbindelser som banken avslutat eller avsåg att avsluta med anledning av de misstänkta kunder och transaktioner banken funnit i sin DBE-granskning.

Swedbank har under den nu aktuella undersökningen inte till Finansinspektionen lämnat alla handlingar som myndigheten har begärt, till exempel flera interna och externa handlingar avseende misstankar om brister i arbetet mot penningtvätt och som uppenbart var av intresse för Finansinspektionen att få del av.

Vidare finner Finansinspektionen att Swedbank i mars 2019 lämnade en oriktig uppgift till myndigheten, när banken på en fråga uppgav att anledningen till att Kund A bedömts innebära oacceptabel risk var att banken inte hade fått tillräcklig kundkännedomsinformation. Det rätta förhållandet var att banken bestämde kundens riskklass på grund av den kundkännedomsinformation som banken hade.

Swedbank har således inte uppfyllt det krav som uppställs i 13 kap. 3 § LBF och som innebär att banken ska lämna Finansinspektionen de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som myndigheten begär.

Underlåtenheten att lämna den information som Finansinspektionen begärt har även försvårat Finansinspektionens tillsyn. Det är en förutsättning för Finansinspektionens tillsynsarbete att företagen är transparenta och lämnar begärd och relevant information till sin tillsynsmyndighet. Undanhållande av information som försvårar Finansinspektionen tillsyn får därför aldrig förekomma. Som framgår ovan har riskerna och bristerna i de baltiska

dotterbankerna bland annat inneburit en ryktesrisk för moderbanken. Det har i sin tur kunnat påverka förtroendet för det finansiella systemet i Sverige.

6 Undersökning av efterlevnaden av penningtvättsregelverket i affärsområdet Svensk bankverksamhet

Swedbanks verksamhet i Sverige omfattas av det svenska penningtvättsregelverket. Finansinspektionen har undersökt hur banken den 1 april–28 november 2018 har följt r regelverket inom affärsområdet Svensk bankverksamhet.

6.1 Utgångspunkterna i undersökningen

Swedbank är, i likhet med andra banker och finansiella institut, utsatt för risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. Bankens storlek, komplexitet och internationella kopplingar medför att det är av mycket stor vikt att banken hanterar de risker den är utsatt för och efterlever penningtvättsregelverket.

Finansinspektionens undersökning har fokuserat på personer i politiskt utsatt ställning (Politically exposed persons, PEP) och private banking-kunder. Med en person i politiskt utsatt ställning menas, enligt 1 kap. 8 § 5 penningtvättslagen, en fysisk person som har eller har haft antingen en viktig offentlig funktion i en stat eller en funktion i ledningen i en internationell organisation. En kund som är en person i politiskt utsatt ställning (PEP-kund) förutsätts utgöra hög risk för penningtvätt enligt penningtvättslagen. Även private banking-kunder anses generellt utgöra en högre risk för penningtvätt eftersom sådana kunder typiskt sett har omfattande innehav av tillgångar av olika slag och ofta utför stora och komplexa transaktioner.²⁸ Finansinspektionens granskning har således omfattat kundkategorier och affärsförbindelser där risken för penningtvätt och finansiering av terrorism generellt sett kan förväntas vara förhöjd.

6.2 Finansinspektionens iakttagelser och bedömningar

6.2.1 Riskbedömning

Riskbedömning av kunder

Av 2 kap. 3 § första stycket penningtvättslagen framgår att banken för sina kunder ska bedöma risken med den specifika kundrelationen (kundens riskprofil). Den risk som avses är risken för att kunden utnyttjar bankens produkter och tjänster för penningtvätt och finansiering av terrorism. I denna bedömning ska banken utgå ifrån de identifierade riskerna i den allmänna riskbedömningen och bankens kännedom om kunden. Bedömningen av

²⁸ De gemensamma riktlinjerna för riskfaktorer, kapitel 5.

kundens riskprofil kallas för riskklassificering, vilket innebär att kunden tilldelas en riskklass.

För att banken ska kunna hantera kunder som bedöms innebära en hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism, ska den enligt 3 kap. 16 § penningtvättslagen vidta skärpta kundkännedomåtgärder. Med skärpta kundkännedomåtgärder avses exempelvis utökade kontroller av kundens identitet, inhämtande av mer information om syfte och art med affärsförbindelsen och om de medel som kunden hanterar inom ramen för affärsförbindelsen.

En bank får enligt 3 kap. 1 § första stycket penningtvättslagen inte etablera eller upprätthålla en affärsförbindelse om den inte har tillräcklig kännedom om kunden för att kunna hantera risken för att utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism och för kunna övervaka och bedöma kundens aktiviteter och transaktioner enligt 4 kap. 1 och 2 §§.

Att banken har tillräcklig kunskap om sina kunder är en grundläggande förutsättning för bankens möjligheter att kunna övervaka kunders aktiviteter och faktiska beteenden och utifrån det upptäcka avvikelser och misstänkta beteenden och transaktioner. Det är sådana avvikelser som efter en granskning och bedömning ska rapporteras till Finanspolisen för vidare utredning om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Därtill ska inriktningen och omfattningen av övervakningen enligt 4 kap. 1 § andra stycket penningtvättslagen bland annat bestämmas med beaktande av den risk för penningtvätt och finansiering av terrorism som kan förknippas med kundrelationen. Det innebär att banken ska övervaka transaktioner och aktiviteter för kunder bedömda som hög risk i en större omfattning än för kunder bedömda som lägre risk.

Swedbank använder en riskklassificeringsmodell i sin riskbedömning av kunder. Riskklassificeringsmodellen är en del av bankens Systemstöd kundkännedom och används för att riskklassificera kunder i Svensk bankverksamhet.

Swedbank har under undersökningen uppgett att bankens riskklassificeringsmodell innehåller olika riskfaktorer som har tilldelats varsin riskvikt. Banken har vidare uppgett att dessa riskfaktorer baseras på den allmänna riskbedömningen. Enligt banken summeras riskvikterna för riskfaktorerna till en sammanlagd riskvikt för respektive kund. Den sammanlagda riskvikten bestämmer kundens riskklass.

Den riskklassificeringsmodell som Swedbank inom affärsområdet Svensk bankverksamhet använder i sin riskbedömning av kunder, tar inte hänsyn till alla de risker som banken har identifierat i sin allmänna riskbedömning,

eftersom vissa högriskbranscher och högriskprodukter inte är inkluderade som högriskfaktorer i riskklassificeringsmodellen. Detta innebär att det i banken kan finnas kunder som har tilldelats riskklassen normal risk men som rätteligen skulle ha klassificerats som hög risk. Det får i sin tur till följd att Swedbank inte vidtar skärpta kundkännedomsgärder beträffande dessa högrisk kunder, eller övervakar dem i större omfattning än andra kunder.

Banken anger att riskklassificeringsmodellen i stor utsträckning har varit baserad på den allmänna riskbedömningen som gjordes 2017 i stället för den som gjordes 2018. Med anledning av Swedbanks yttrande har Finansinspektionen även begärt in och gått igenom 2017 års allmänna riskbedömning. Finansinspektionen kan konstatera att inte heller utifrån denna allmänna riskbedömning har banken fullt ut riskbedömt sina kunder utifrån de identifierade riskerna. Swedbank uppger vidare att riskbedömningen av kunder har varit baserad på den allmänna riskbedömningen och på bankens kundkännedom men att det har funnits brister i utförande och effektivitet. Swedbank delar därför delvis Finansinspektionens bedömning att bankens riskbedömning av kunder inte har bestämts med utgångspunkt i den allmänna riskbedömningen och bankens kännedom om kunden på så sätt som krävs enligt penningtvättslagen.

Swedbanks funktion för regelefterlevnad rapporterade den 14 juni 2018 om brister i bankens riskklassificeringsmodell till verkställande direktören och den ansvarige för affärsområdet Svensk bankverksamhet. I rapporten lyftes det fram att modellen inte beaktar alla relevanta riskfaktorer som identifierats i bankens allmänna riskbedömning.

Banken har i svaret på avstämningsskrivelsen och i yttrandet i december 2019 uppgett följande. Med anledning av rapporten påbörjade Swedbank under 2018 ett arbete med att ta fram en ny metod för riskbedömningar samt en förstärkt modell för riskklassificering av kunder. Banken valde att prioritera utvecklingen av en ny modell i stället för att uppdatera dåvarande modell. Banken har uppgett att under tiden som den nya modellen utvecklades kunde kundens riskklass uppdateras manuellt när så krävdes. Den nya modellen implementerades i december 2019 och kommer att uppdateras under andra och fjärde kvartalet 2020 innan samtliga aktiviteter avseende denna brist enligt Swedbank har åtgärdats. Banken anger bland annat att vissa delar ska utvecklas för att modellen fullt ska ta hänsyn till och vikta de riskfaktorer som identifierats i den allmänna riskbedömningen för 2019.

Finansinspektionen anser att en bank av Swedbanks storlek, med över fyra miljoner kunder i Svensk bankverksamhet, inte kan förlita sig på manuella uppdateringar av kunders riskklass för att uppfylla lagens krav. Därtill finner Finansinspektionen det anmärkningsvärt och inte godtagbart att banken har fortsatt att använda den ursprungliga modellen fram till och med december 2019. Sammantaget anser Finansinspektionen att bankens riskbedömning av

kunderna inte har bestämts med utgångspunkt i den allmänna riskbedömningen och bankens kännedom om kunden på det sätt som krävs enligt 2 kap. 3 § första stycket penningtvättslagen.

Validering av modell för riskklassificering av kunder

Modeller kan användas för att förenkla och systematisera ett antal bedömningar som banker förutsätts göra enligt penningtvättslagen. Det kan exempelvis avse den allmänna riskbedömningen, riskklassificering av kunder och övervakning av transaktioner och aktiviteter. När en bank använder sig av modeller är det av väsentlig betydelse att dessa modeller också fungerar som de är tänkta och levererar det resultat som förväntas av dem.

En modellrisk är, enkelt uttryckt, en risk för felaktigheter som kan uppstå vid tillämpningen av en viss modell. Modellriskhanteringen syftar till att kvalitetssäkra och förbättra de modeller som används samt till att säkerställa att modellerna inte missbrukas av kunder som känner till modellerna och därmed kan anpassa sitt beteende för att undvika exempelvis en hög riskklassificering.²⁹

Om en bank använder modeller för exempelvis riskklassificering, ska banken, enligt 6 kap. 1 § andra stycket penningtvättslagen, ha rutiner för modellriskhantering. Finansinspektionen har meddelat närmare föreskrifter som uttryckligen innebär att en bank ska utföra en validering av en modell innan den tas i bruk eller om väsentliga förändringar görs av modellen (6 kap. 16 § penningtvättsföreskrifterna). Med validering avses en kontroll av att modellen fungerar som den ska.

Med anledning av de brister som Finansinspektionen har konstaterat avseende Swedbanks modell för riskklassificering av kunder så har myndigheten även granskat bankens rutiner för validering samt om banken har validerat sin modell.

Swedbank har rutiner för validering av Svensk bankverksamhets riskklassificeringsmodell. Banken uppger att den enligt interna regler i valideringsprocessen ska granska att de riskfaktorer och data som används i riskklassificeringsmodellen är korrekta och fullständiga, samt att de antaganden som den har gjort är lämpliga och relevanta. Swedbank har under undersökningen dock uppgett att banken inte har genomfört någon modellriskvalidering, men att den kommer att säkerställa att det fortsatta utvecklingsarbetet och kommande valideringar sker enligt en dokumenterad process.

²⁹ Prop. 2016/17:173 s. 213.

Banken anger i sitt yttrande att den har utvecklat en förstärkt modell för riskklassificering, och att den i det arbetet även har utvecklat sin metod för modellriskhantering. Den nya modellen för riskklassificering har enligt banken validerats inför implementeringen i december 2019.

Finansinspektionen bedömer att banken för undersökningsperioden inte vidtagit de åtgärder som krävts för att validera sin dåvarande modell för riskklassificering. Därmed har det funnits en risk för att kunder som borde ha tilldelats riskklassen hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism kan ha bedömts som normal risk. Detta innebär i sin tur att Swedbank kan ha haft kunder med hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism som banken inte har utfört skärpta kundkännedomåtgärder eller utökad övervakning för.

Finansinspektionen bedömer därmed att banken inte har uppfyllt kraven i 6 kap. 16 § penningtvättsföreskrifterna.

6.2.2 Övervakning av pågående affärsförbindelser

Övervakning utifrån kundkännedom

Av 4 kap. 1 § första stycket penningtvättslagen framgår att en bank ska övervaka pågående affärsförbindelser för att kunna upptäcka sådana aktiviteter och transaktioner som avviker från bankens kännedom om kunden eller från vad banken har anledning att räkna med utifrån den kännedom som finns om kunder, produkter och tjänster, de uppgifter som kunden lämnar eller sådana transaktioner som banken misstänker kan utgöra ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism.

En förutsättning för att en bank ska kunna uppfylla övervakningsskyldigheten är att den på ett korrekt sätt har vidtagit de övriga åtgärder som krävs enligt penningtvättsregelverket. För att kunna övervaka en viss kunds transaktioner krävs att banken har bedömt kundens riskprofil och vidtagit lämpliga åtgärder för att uppnå kännedom om kunden. En fungerande granskning och rapportering av misstänkta transaktioner till Finanspolisen är väsentlig för att uppnå penningtvättsregelverkets syfte, det vill säga att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism.

Syftet med att banken inhämtar information om sina kunder är för att kunna bedöma den individuella risknivån med affärsförbindelsen (kundens riskprofil) och för att kunna få ett korrekt och rättvisande underlag som ska användas i den pågående övervakningen av transaktioner och aktiviteter. Det är med utgångspunkt i den inhämtade informationen om kunden som banken har en praktisk möjlighet att upptäcka avvikelser från kundens förväntade beteende. Banken behöver därför övervaka om kunden använder konton och tjänster på ett sådant sätt som kunden uppgett. Om en kund till exempel gör väsentligt

högre insättningar eller vidtar andra typer av transaktioner än vad denne har uppgett i sin dialog med banken, ska banken utreda vad denna avvikelse beror på. Avvikelsen kan utgöra ett sådant misstänkt beteende som efter en granskning av banken ska rapporteras till Finanspolisen.

Swedbank är en av Sveriges största banker med fler än fyra miljoner kunder inom Svensk bankverksamhet. Med anledning av bankens storlek, komplexitet och internationella kopplingar krävs ett automatiserat system för transaktionsmonitorering som kan hantera bankens stora antal transaktioner, kunder och delvis komplexa kundaffärer. Som framgått avses med transaktionsmonitorering bankens övervakning och bedömning av de transaktioner som kunden genomför.

Finansinspektionen konstaterar att Swedbank har ett automatiserat system för transaktionsmonitorering för att upptäcka misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism. Det system som används i Svensk bankverksamhet används för alla kunder inom affärsområdet. Swedbank har uppgett att banken i sin övervakning har utgått från en riskanpassad scenarieutveckling där banken har identifierat ett antal väsentliga riskområden för PEP- och private banking-kunder. Av dessa identifierade riskområden har det sedan skapats scenarier som används i bankens system för transaktionsmonitorering. Swedbank har granskat kundernas transaktioner gentemot dessa scenarier i systemet för att upptäcka sådana avvikelser som banken har bedömt kan utgöra misstänkt beteende. De avvikelser som upptäcks av systemet kallas för larm. När ett larm genereras behöver banken utreda transaktionen mer djupgående för att kunna avgöra om den kan avse misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Under undersökningsperioden har det funnits tolv aktiva scenarier i systemet för transaktionsmonitorering som har använts för alla kunder inom affärsområdet Svensk bankverksamhet. Utöver dessa tolv scenarier har Swedbank också använt fyra specifika scenarier avsedda för att identifiera transaktioner genomförda av PEP-kunder.

De övervakningsscenarier som Swedbank använder genererar larm endast om transaktionsbeloppet överstiger ett tröskelvärde. Hur högt tröskelvärdet är varierar mellan de olika kundsegmenten. Vilket kundsegment en specifik kund tillhör baseras i huvudsak på storleken på kundens månatliga insättningar eller de tillgångar som kunden har i banken. Kunder med större insättningar eller tillgångar i banken har högre satta tröskelvärden. Av Swedbanks yttrande framgår att banken har genomfört en statistisk analys av de olika kundsegmentens historiska transaktionsnivåer och utifrån denna analys bestämt nivån på de tröskelvärden som används för respektive kundsegment.

Finansinspektionen konstaterar att samtliga scenarier som används i det automatiserade systemet för transaktionsmonitorering för affärsområdet Svensk bankverksamhet bygger på generella antaganden om risker för penningtvätt och finansiering av terrorism härledda från bankens allmänna riskbedömning.

Banken har också identifierat vissa specifika riskområden för olika kundsegment, där exempelvis vissa riskområden har identifierats för PEP- respektive private banking-kunder. Finansinspektionen konstaterar dock att Swedbank har, bortsett från de fyra specifika scenarierna som är inriktade mot PEP-kunder, tillämpat samtliga aktiva scenarier för alla sina kundgrupper, utan att ta hänsyn till de särskilda riskområden som har identifierats för specifika kundgrupper.

Finansinspektionen konstaterar att Swedbank i och för sig tar hänsyn till viss kundkännedomsinformation på generell nivå i sin övervakning av pågående affärsförbindelser genom de tröskelvärden som används. Den kundkännedom som används baseras huvudsakligen på uppgifter om storleken på olika kundgruppers insättningar och tillgångar i banken. Bortsett från de fyra specifika scenarierna som är inriktade mot PEP-kunder kan Finansinspektionen konstatera att Swedbank emellertid inte använder scenarier eller tröskelvärden som är avsedda att identifiera avvikande transaktioner utifrån den kännedom som banken har om sina kunder på individnivå. Det har exempelvis inte funnits scenarier som har jämfört den enskilda kundens transaktioner med dennes historiskt genomförda transaktioner eller beaktat den information som kunden har lämnat om affärsförbindelsens syfte och art.

Swedbank har i sin allmänna riskbedömning från 2018 angett att nya scenarier måste implementeras i systemet för transaktionsmonitorering. Detta för att kunna hantera risker såsom avvikelser i relation till den information kunden har angett, differentierad övervakning av PEP-kunder beroende på geografi och övervakning baserad på riskklass.

Swedbank medger att banken före den 31 juli 2019 inte hade scenarier som var kopplade till enskilda kundkännedomsuppgifter. Däremot anser Swedbank att banken har övervakat sina pågående affärsförbindelser utifrån den kännedom banken har haft om sina kunder.

Swedbank anger att banken i transaktionsmonitoreringen har använt scenarier som bland annat är framtagna med utgångspunkt i den allmänna riskbedömningen och i enlighet med regelverket. Vidare anger banken att den allmänna riskbedömningen har byggts på bland annat den kännedom som banken har om sina kunder, tjänster och produkter. Det innebär, enligt banken, att den har fångat generellt avvikande beteenden oavsett kännedom om kundens riskklass och information i kundkännedom. Banken anser att det är tillräckligt att använda sig av generellt satta tröskelvärden. Detta eftersom de tröskelvärden som används bygger på ett riskbaserat förhållningssätt samt att värdena har tagits fram genom statistiskt underbyggt förväntat beteende för olika kundgrupper.

Finansinspektionen anser att en effektiv övervakning förutsätter att banken har inhämtat tillräcklig kundkännedomsinformation om den enskilda kunden, och att denna information också används i den fortlöpande uppföljningen och i

transaktionsmonitoreringen. I förarbetena till penningtvättslagen (prop. 2016/17:173 s. 249) uttalas att kunskapen om hur kunden normalt bedriver sin verksamhet och använder sig av bankens produkter eller tjänster, ska ligga till grund för att upptäcka avvikande transaktioner och aktiviteter för att förhindra att kunden använder banken för att tvätta pengar eller finansiera terrorism. Finansinspektionen anser att om kunden inte övervakas i förhållande till den inhämtade kundkännedom, kan banken inte upptäcka avvikelser från kundens förväntade beteende.

Finansinspektionen anser att en bank av Swedbanks storlek och komplexitet ska ha utformat sitt automatiska system för transaktionsmonitorering på ett sådant sätt att den kan hantera avvikelser inte bara i förhållande till generell kundbeteende utan också utifrån sådan enskild kundkännedom som banken har inhämtat om sina kunder. Ett av huvudsyftena med att inhämta kundkännedomsuppgifter, såsom bland annat affärsförbindelsens syfte och art är att en bank ska använda den informationen för att kunna följa upp kundens aktiviteter i den fortlöpande uppföljningen där transaktionsmonitorering utgör en väsentlig del.

Finansinspektionen konstaterar att affärsområdet Svensk bankverksamhet före den 31 juli 2019 inte har haft scenarier som har kunnat upptäcka avvikelser från den kännedom som banken haft om den enskilda kunden oavsett om kunden har bedömts som normal eller hög risk. Genom att inte beakta kundkännedom om den enskilde kunden har Swedbank inte under undersökningsperioden kunnat identifiera avvikelser för dessa kunder så länge kunderna har hållit sig inom de förutbestämda generellt satta tröskelvärdena. Banken har därmed inte kunnat följa upp om kunden har använt bankens produkter och tjänster på ett annat sätt än vad kunden har uppgett.

Finansinspektionen bedömer därmed att Swedbank inte har övervakat sina pågående affärsförbindelser i affärsområdet Svensk bankverksamhet utifrån den kundkännedom som banken har, på det sätt som krävs enligt 4 kap. 1 § första stycket penningtvättslagen.

Övervakning utifrån kundens riskprofil

Av 4 kap. 1 § andra stycket penningtvättslagen framgår att inriktningen och omfattningen av övervakningen ska bestämmas med beaktande av de risker som banken har identifierat i den allmänna riskbedömningen, den risk för penningtvätt och finansiering av terrorism som kan förknippas med kundrelationen och annan information om tillvägagångssätt för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Detta innebär bland annat att övervakningens omfattning och inriktning ska anpassas efter kundens riskklass, vilket innebär att en bank ska vidta mer åtgärder där risken bedöms vara högre.

Av Finansinspektionens undersökning framgår att bankens automatiska system för transaktionsmonitorering inte har tagit hänsyn till kundens riskprofil. I det material som banken har lämnat till Finansinspektionen finns det inte något scenario som anger att en kunds riskklass beaktas i affärsområdet Svensk bankverksamhet.

Detta har medfört att banken i sina övervakningsscenarier och i sin parametersättning av dessa scenarier endast i begränsad omfattning har fångat upp de kunder som innebär hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism, eftersom kunder med olika riskklass inte differentieras från varandra i systemet för transaktionsövervakning. Detta har medfört att transaktioner som har utförts av kunder som utgör hög risk inte granskas i större omfattning än transaktioner genomförda av kunder som utgör låg eller normal risk. Eftersom syftet med granskningen är att upptäcka misstänkta transaktioner, medför en avsaknad av scenarier och parametrar som tar hänsyn till kundens riskklass en potentiell risk för att transaktioner som skulle kunna utgöra penningtvätt eller finansiering av terrorism inte uppmärksammas.

Under hösten 2018 rapporterade Swedbanks funktion för regelefterlevnad till verkställande direktören och chefen för affärsområdet Svensk bankverksamhet om brister i bankens transaktionsmonitorering. Då lyftes det bland annat fram att transaktionsmonitoreringen inom koncernen och affärsområdet Svensk bankverksamhet var otillräcklig och att stora förbättringar krävdes. Därtill rapporterade funktionen för regelefterlevnad att transaktionsmonitoreringen inte medförde en tillräckligt utökad övervakning i förhållande till högriskkunder samt att transaktionsmonitoreringen inte tog hänsyn till kundens riskklass eller den kunskap banken hade om kunden.

Av Swedbanks yttrande framgår att banken anser att de brister som finns i enskilda kunders riskklassificering och det faktum att dessa inte har använts i scenarier inte har lett till att övervakningen för helheten inte är baserad på korrekt riskklassificering.

Finansinspektionen konstaterar att penningtvättsregelverket består av olika komponenter som är avhängiga varandra på så sätt att brister i ett moment riskerar att medföra brister i ett annat. Det innebär att effektiviteten i en banks arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism är beroende av att en bank har vidtagit åtgärder inom alla områden i enlighet med de krav som lagen ställer. Ett riskbaserat förhållningsätt innebär att banken ska vidta fler åtgärder där risken är större än annars.

Som nämnts tidigare framgår det av 4 kap. 1 § andra stycket penningtvättslagen att en bank ska ta hänsyn till den enskilda kundens riskprofil i sin övervakning av pågående affärsförbindelser. Finansinspektionen delar därför inte bankens uppfattning att kundens riskklass inte behöver beaktas i övervakningen.

Finansinspektionen bedömer därmed att Swedbank inte har övervakat sina pågående affärsförbindelser i affärsområdet Svensk bankverksamhet utifrån kundens riskklass, på det sätt som krävs enligt 4 kap. 1 § andra stycket penningtvättslagen.

6.3 Sammanfattande bedömning

Finansinspektionen anser att Swedbank i de delar som redogjorts för ovan inte efterlevt de krav som ställs i 2 kap. 3 § första stycket penningtvättslagen genom att banken i sin riskbedömning av kunder inte fullt ut tagit hänsyn till alla de risker som identifierats i den allmänna riskbedömningen.

Därtill har banken inte validerat sin modell för riskklassificering, vilket krävs enligt 6 kap. 16 § penningtvättsföreskrifterna.

I övervakningen av pågående affärsförbindelser har Swedbank inte tagit hänsyn till den kännedom banken har om den enskilda kunden i den utsträckning som krävs eller anpassat inriktningen och omfattningen av övervakningen till kundens riskklass. Detta innebär att övervakningen inte har skett i enlighet med 4 kap. 1 § penningtvättslagen.

Finansinspektionen anser att bristerna sammantaget har medfört att Swedbank inte har hanterat sin exponering mot risken att utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism på ett ändamålsenligt sätt.

7 Överväganden om ingripande

7.1 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 enligt interna instruktioner som har sin grund i författningar som reglerar institutets verksamhet. Finansinspektionen kan ingripa genom att förelägga ett institut att vidta rättelse eller genom att ge institutet 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 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, utöver det som anges i 1 b §, ska det beaktas i försvårande riktning 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 de olika överträdelserna.

Enligt 15 kap. 1 c § andra stycket LBF ska det beaktas i förmildrande riktning om institutet i väsentlig mån genom ett aktivt samarbete har underlättat Finansinspektionens utredning och om institutet snabbt har upphört med överträdelserna sedan den 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. Enligt den lydelse som gällde före den 1 augusti 2017 ska sanktionsavgiften fastställas till högst

1. tio procent av kreditinstitutets omsättning närmast föregående räkenskapsår,
2. två gånger den vinst som institutet gjort till följd av regelöverträdelserna, om beloppet går att fastställa, eller
3. två gånger de kostnader som institutet undvikit till följd av regelöverträdelserna, om beloppet går att fastställa.

Den 1 augusti 2017 ändrades bestämmelsen genom att ett nytt, alternativt, tak för sanktionsavgiften lades till utöver punkterna 1–3 ovan, nämligen ett belopp motsvarande fem miljoner euro.

En ny ändring av bestämmelsen trädde i kraft den 2 augusti 2017. Punkten 1 ovan ändrades då på så sätt att det numera anges att sanktionsavgiften ska bestämmas till högst tio procent av kreditinstitutets omsättning eller, i förekommande fall, motsvarande omsättning på koncernnivå närmast föregående räkenskapsår. De övriga punkterna ändrades inte på något sätt som nu är av intresse.

Av övergångsbestämmelserna till de ändringar av 15 kap. 8 § LBF som nämns ovan, framgår att äldre bestämmelser gäller för överträdelser som ägt rum före ikraftträdandet av respektive lagändring.

Av 15 kap. 8 § LBF framgår vidare 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 att avgiften får inte 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 §§ samt till institutets finansiella ställning och, om det går att fastställa, till den vinst som institutet har gjort till följd av överträdelsen.

7.2 Swedbanks yttrande

Swedbank har i sitt yttrande den 20 december 2019 bland annat redogjort för koncernens samlade åtgärdsprogram för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Enligt banken vilar åtgärderna på tre byggstenar; förstärkning av intern styrning och kontroll, implementering av åtgärdsplanen och tillförande av resurser ("132-punktsprogrammet") och en översyn och säkerställande av en gemensam kultur. Swedbank har också övergripande presenterat delar av sitt åtgärdsprogram för Finansinspektionen vid ett möte den 23 januari 2020. Av bankens yttrande den 20 december 2019 framgår inte när banken förväntar sig vara klar med det samlade åtgärdsprogrammet. Vid mötet den 23 januari 2020 uppgav banken att ett realistiskt mål för slutförandet av åtgärderna är slutet av 2022.

I fråga om Swedbanks styrning och kontroll framgår av bankens yttrande den 20 december 2019 bland annat att bankens styrelse har initierat en översyn av koncernens organisatoriska struktur och ramverk för intern styrning och kontroll. Översynen kommer att pågå under 2020 och berör hela koncernen inklusive matrisorganisationen och de juridiska enheterna. Vidare har styrelsen inrättat ett nytt styrelseutskott vars syfte bland annat är att övervaka och utvärdera koncernens styrningsmodell och processer. Vidare framgår att bankens verkställande direktör har gjort förändringar i koncernens organisation och under 2019 har även den tidigare verkställande direktören, flera ledamöter i styrelsen liksom personer i bankens ledning och i den estniska dotterbankens ledning lämnat koncernen.

När det gäller Swedbanks 132-punktsprogram framgår av bankens yttrande den 20 december 2019 bland annat att programmets syfte är att åtgärda brister i efterlevnaden av penningtvätsreglerna som identifierats inom ramen för de pågående undersökningarna. Programmet följs löpande upp och rapporteras till Swedbanks risk- och regelefterlevnadskommitté, verkställande direktör och styrelse vid behov. Av yttrandet framgår också att en väsentlig del av de åtgärder som vidtas inom koncernen är att säkerställa att det finns tillräckliga resurser. Enligt banken förväntas antalet medarbetare i koncernen, som primärt arbetar med frågor relaterade till penningtvätt och finansiering av terrorism, nästan trefaldigas fram till utgången av 2020 jämfört med första kvartalet 2019.

Vid mötet den 23 januari 2020 uppgav banken att 132-punktsprogrammet är ett levande program och att nya åtgärder löpande läggs till vid behov.

Swedbank avser att åtgärda de identifierade bristerna i fråga om otydlig fördelning av roller och ansvar genom arbetet med att förstärka intern styrning och kontroll, implementeringen av åtgärdsplanen samt översynen och säkerställandet av en gemensam kultur.

I fråga om Swedbanks kultur framgår av bankens yttrande den 20 december 2019 bland annat att verkställande direktören initierat ett projekt för att analysera om kulturen (värderingar och riskkultur) i olika delar av koncernen har skapat oönskade beteenden gentemot den förväntade riskkulturen. Projektet kommer att ge rekommendationer till styrelsen och verkställande direktören om vilka eventuella åtgärder som behöver vidtas för att koncernen ska kunna uppnå den förväntade riskkulturen.

Enligt Swedbank kan det tillkomma åtgärder inom samtliga byggstenar i bankens samlade åtgärdsprogram i arbetet mot penningtvätt då ytterligare brister eller behov kan identifieras inom ramen för bankens pågående initiativ och kommunikation från tillsynsmyndigheter. Vidare framgår av Swedbanks yttrande den 20 december 2019 att banken har för avsikt att låta en tredje part utvärdera de åtgärder koncernen har vidtagit och huruvida koncernens arbete mot penningtvätt är i linje med gällande regelverk.

Swedbank har i yttrandet avseende undersökningen om bankens efterlevnad av penningtvättsregelverket i Sverige angett att den hösten 2018 tog beslut om att införa en ny riskklassificeringsmodell. Den nya modellen som implementerades i december 2019 kommer att uppdateras vidare under andra och fjärde kvartalet 2020.

När den nya riskklassificeringsmodellen är fullt ut implementerad kommer den enligt Swedbank att omhänderta de identifierade brister som bankens funktion för regelefterlevnad och Finansinspektionen har påtalat, vilket innebär att den kommer att beakta samtliga risker som banken har identifierat i sin allmänna riskbedömning. Enligt banken har den nya modellen validerats innan den togs i bruk och kommer att valideras vid kommande uppdateringar.

Swedbank anger vidare att banken den 31 juli 2019 tog i bruk fyra nya scenarier i systemet för transaktionsmonitorering. Dessa scenarier bygger på avvikelser från den specifika kännedomen banken har om enskilda kunders historiska beteende samt avvikelser från uppgifter som enskilda kunder lämnat i kundkännedomsprocessen.

Banken anger också att ett flertal nya scenarier är i utvecklingsstadiet. Dessa ska bland annat ta hänsyn till enskilda kundförhållanden och mer omfattande kundkännedomsinformation. Därtill utvecklas scenarier utifrån nya typologier.

7.3 Bedömning av överträdelserna

Finansinspektionens undersökning visar att det har funnits brister i Swedbanks styrning och kontroll av åtgärder mot penningtvätt i de baltiska dotterbankerna, informationsgivningen till Finansinspektionen samt i efterlevnaden av penningtvättsregelverket i den svenska verksamheten.

De konstaterade bristerna har inneburit att Swedbank har åsidosatt sina skyldigheter enligt bland annat LBF och penningtvättslagen.

Penningtvättslagen är en sådan annan författning som reglerar bankens verksamhet som avses i 15 kap. 1 § LBF. Bestämmelserna i 15 kap. LBF ska alltså tillämpas vid överträdelser av bestämmelserna i penningtvättslagen (jfr 7 kap. 1 § tredje stycket penningtvättslagen).

Överträdelserna kan inte anses som ringa eller ursäktliga. Finansinspektionen anser inte att den omständigheten att Swedbank numera har vidtagit, och planerar att vidta, åtgärder för att komma till rätta med bristerna kan medföra att myndigheten ska avstå från att ingripa mot banken. Inte heller har någon annan myndighet vidtagit tillräckliga åtgärder mot Swedbank på grund av överträdelserna. Sammanfattningsvis anser Finansinspektionen alltså att de konstaterade överträdelserna har varit sådana att det finns skäl att ingripa mot Swedbank.

7.4 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.

Finansinspektionen bedömer att undersökningen om styrning och kontroll av åtgärder mot penningtvätt i de baltiska dotterbankerna sammantaget visar att Swedbank har haft betydande brister i arbetet med att upprätthålla en fullgod styrning, riskhantering och kontroll. Swedbank har dessutom i flera fall underlåtit att lämna begärda upplysningar till Finansinspektionen, eller som svar på en begäran lämnat felaktiga upplysningar till myndigheten. Vidare har Swedbank inom affärsområdet Svensk bankverksamhet överträtt penningtvättsregelverket i flera avseenden.

När det gäller hur länge överträdelserna har pågått är det främst bristerna i fråga om styrning och kontroll som bör beaktas. Finansinspektionen konstaterar att sådana brister, i varierande omfattning, har funnits under hela undersökningsperioden, det vill säga under drygt fyra år. Detta måste i sammanhanget anses vara en förhållandevis lång tid. Det är försvårande att bristerna har funnits så länge, särskilt som de kontinuerligt har rapporterats till såväl den verkställande direktören som styrelsen i Swedbank och då denna

rapportering har varit tydlig och borde ha uppfattats som alarmerande. Swedbanks underlåtenhet att vidta tillräckliga åtgärder har inneburit en påtagligt ökad risk för att dotterbankerna kan ha utnyttjats för penningtvätt. Såväl dotterbankerna som Swedbank har därmed blivit exponerade för betydande risker. Utöver att Swedbanks styrning och kontroll har varit otillräcklig under lång tid måste också beaktas att de brister som Swedbank underlåtit att åtgärda på ett verksamt och effektivt sätt har underminerat möjligheterna att leva upp till kravet på en bank att motverka penningtvätt. Det innebär att inte bara den långa tid som regelöverträdelserna pågått utan också överträdelsernas art gör att de sammantagna utan vidare måste betraktas som särskilt allvarliga.

I fråga om överträdelsernas art finns det dessutom skäl att likaledes se särskilt allvarligt på överträdelserna kopplade till informationsgivningen till Finansinspektionen. Det är en förutsättning för Finansinspektionens tillsynsarbete att företag under tillsyn är transparenta och lämnar begärd och korrekt information till myndigheten. Det får aldrig förekomma att ett företag under tillsyn undanhåller information för Finansinspektionen. Som Finansinspektionen uttalat i avsnitt 5 måste en tillsynsmyndighet kunna lita på att ett företag under tillsyn inte utnyttjar det förhållandet att myndigheten inte känner till alla omständigheter till att undanhålla information om förhållanden som har betydelse för tillsynen. Varje sådant försök från ett företag som står under tillsyn undergräver förtroendet för att det berörda företaget verkligen vill följa det omfattande regelverk vars efterlevnad är en förutsättning för att få driva den tillståndspliktiga verksamheten. Swedbanks syn – som den kommer till uttryck i bankens yttrande den 20 december 2019 – på förhållandet mellan Swedbank och Finansinspektionen är djupt oroande.

Överträdelserna har i detta fall inte, i vart fall inte hittills, lett till några konkreta effekter på det finansiella systemet. De potentiella effekterna av överträdelserna har emellertid varit påtagliga. Bristerna i styrning och kontroll av verksamheten i de baltiska dotterbankerna har medfört att såväl Swedbank som dotterbankerna har exponerats för betydande risker. Vidare har bristerna, liksom överträdelserna av penningtvättsregelverket i den svenska verksamheten, kunnat leda till att det finansiella systemet i ökad omfattning utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Dessutom kan de leda till att förtroendet för systemet skadas. När det gäller brister i informationsgivningen försvårar sådana, som Finansinspektionen har konstaterat ovan, myndighetens tillsyn. Detta kan i sin tur påverka såväl kund- och konsumentskyddet som stabiliteten i det finansiella systemet och förtroendet för systemet.

I fråga om ”graden av ansvar” uttalas i förarbetena att det innebär en möjlighet för Finansinspektionen att i lindrande riktning beakta om en överträdelse beror på ett beteende som av särskilda omständigheter är att betrakta som mindre klandervärt än annars (prop. 2013/14:228 s. 240). Några sådana omständigheter finns inte i detta fall.

Tvärtom finns det omständigheter som talar för att Swedbanks beteende i vissa delar är mer klandervärt. Finansinspektionen genomförde 2013 en undersökning av Swedbanks efterlevnad av penningtvättsregelverket.³⁰ Då påtalade myndigheten i en avstämningsskrivelse till banken bland annat att den inte tog hänsyn till kundens riskklass i sin övervakning av pågående affärsförbindelser.

Vidare undersökte Finansinspektionen under 2016 återigen bankens efterlevnad av penningtvättsregelverket.³¹ Av slutskrivelsen³² i det ärendet framgår bland annat att Finansinspektionen rekommenderade banken att säkerställa att tillräcklig information om syfte och art med affärsförbindelsen skulle inhämtas och dokumenteras inom ramen för kundkännedomsgåtgärder för samtliga kunder. Finansinspektionen påtalade i slutskrivelsen även att denna brist kunde innebära att banken inte skulle kunna följa upp affärsförbindelser och därmed inte heller granska transaktioner på ett tillfredsställande sätt.

Finansinspektionen har alltså tidigare påtalat vissa brister i efterlevnaden av penningtvättsregelverket i Svensk bankverksamhet. Trots detta kan Finansinspektionen nu konstatera att Swedbank inte har åtgärdat dessa brister. Detta måste anses försvårande.

Sammanfattningsvis gör Finansinspektionen följande bedömning. Överträdelserna i fråga om styrning och kontroll avseende åtgärder mot penningtvätt i de baltiska dotterbankerna har pågått under en förhållandevis lång tid, trots att bristerna har rapporterats till den verkställande direktören och styrelsen. På grund av överträdelsernas art finns det skäl att se särskilt allvarligt på den bristande informationsgivningen till Finansinspektionen. Såväl överträdelserna som rör styrning och kontroll som den bristande informationsgivningen till Finansinspektionen har haft påtagliga potentiella effekter på det finansiella systemet. Sammantaget finner Finansinspektionen att dessa överträdelser är allvarliga.

När det sedan gäller överträdelserna av penningtvättsregelverket inom Swedbanks affärsområde Svensk bankverksamhet anser Finansinspektionen att dessa i och för sig inte är att bedöma som allvarliga i den bemärkelse som avses i 15 kap. 1 § andra stycket LBF. Det finns dock skäl att understryka att överträdelserna har haft påtagliga potentiella effekter på det finansiella systemet, och att Swedbank i fråga om vissa av överträdelserna har en hög grad

³⁰ FI Dnr 13-1785.

³¹ FI Dnr 16-5850.

³² När Finansinspektionen avslutar en undersökning utan att besluta om en sanktion eller något annat ingripande skickar myndigheten ofta en slutskrivelse till det undersökta företaget. I slutskrivelsen informerar Finansinspektionen företaget om att undersökningen avslutas och beskriver för företaget vilka brister och svagheter som myndigheten har identifierat samt ger företaget rekommendationer om åtgärder som myndigheten anser bör vidtas.

av ansvar, då Finansinspektionen tidigare har påtalat liknande brister för banken.

Eftersom Finansinspektionen bedömer vissa av överträdelserna som allvarliga har myndigheten att överväga att återkalla Swedbanks tillstånd.

Att återkalla tillståndet för en bank är ett kraftigt ingripande och ett sådant ingripande får inte ske utan starka skäl. Enligt förarbetena bör varning kunna tillgripas när förutsättningar för återkallelse i och för sig finns men då varning i det särskilda fallet framstår som en tillräcklig åtgärd.

I förmildrande riktning ska Finansinspektionen, enligt 15 kap. 1 c § LBF, beakta om en bank i väsentlig mån har underlättat Finansinspektionens utredning genom ett aktivt samarbete och snabbt har upphört med överträdelsen sedan den anmälts till eller påtalats av Finansinspektionen. För att samarbete ska beaktas bör det enligt förarbetena (prop. 2013/14:228 s. 241) krävas att banken självantaget för fram viktig information som Finansinspektionen inte själv redan förfogar över eller med lätthet kan få fram. Som framgår i avsnitt 5.1 har Swedbank inte till Finansinspektionen lämnat alla handlingar som myndigheten har begärt under undersökningen. Sammantaget konstaterar Finansinspektionen att Swedbank långt ifrån har underlättat undersökningen. Det är alltså uteslutet att beakta någon medverkan från bankens sida som förmildrande.

Swedbank har inte heller, givet omfattningen och komplexiteten av nödvändiga åtgärder, snabbt kunnat upphöra med överträdelsen sedan den anmälts till eller påtalats av Finansinspektionen. Det finns därför inte några förmildrande omständigheter som ska beaktas vid valet av sanktion enligt 15 kap. 1 c § LBF.

Ytterligare omständigheter som kan göra att varning framstår som en tillräcklig åtgärd anges i förarbetena vara att banken inte kan befaras upprepa överträdelsen och att prognosen för banken därför är god eller att man från bankens sida inte förstod bättre när överträdelsen skedde (prop. 2002/03:139 s. 382 ff.).

Finansinspektionen har i avsnitt 7.2 redogjort för vad Swedbank har anfört i fråga om de åtgärder som banken har vidtagit och planerar att vidta. Som framgår där har banken uppgett att ett realistiskt mål för slutförandet av åtgärderna är slutet av 2022. Utöver detta kan det tilläggas att det av Swedbanks årsredovisning för 2019, som publicerades den 19 februari 2020, framgår att banken räknar med att åtgärdsprogrammet till stora delar kommer att slutföras under 2020. Vidare föreslog Swedbanks valberedning i januari 2020 att ytterligare fyra ledamöter i bankens styrelse ska ersättas.

Finansinspektionen konstaterar att Swedbank under senare tid har bytt verkställande direktör, och att en stor del av de ledamöter som satt i styrelsen

under den tid då överträdelserna ägde rum har ersatts, eller snart kommer att ersättas. Vidare konstaterar myndigheten att Swedbank har vidtagit och avser att vidta omfattande åtgärder för att komma till rätta med de konstaterade bristerna. Finansinspektionen finner att det samlade åtgärdsprogram som Swedbank har presenterat visar att banken nu har insett vidden av problemen och att den har en vilja att komma till rätta med bristerna. För att stärka kontrollen och uppföljningen av det samlade åtgärdsprogrammet har exempelvis styrelsen inrättat ett nytt styrelseutskott vars syfte bland annat är att övervaka och utvärdera koncernens styrningsmodell och processer. Vidare följs 132-punktsprogrammet löpande upp och rapporteras till bankens risk- och regelefterlevnadskommitté, verkställande direktör och styrelse vid behov. Swedbank har även uppgett att de resurser som primärt är allokerade till koncernens arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism nästan kommer att trefaldigas till slutet av 2020.

Något som skulle kunna tala i motsatt riktning och vara ett tecken på att Swedbank inte skulle förmå att följa regelverket i framtiden är bankens redovisade inställning till sin möjlighet att i de nu aktuella hänseendena styra och kontrollera verksamheten i bankens dotterbanker (se avsnitt 3.3.1 ovan). Å andra sidan har Swedbank inlett en översyn av koncernens organisatoriska struktur och ramverk för styrning och kontroll. Finansinspektionen utgår därför från att Swedbank givet den bedömning som myndigheten gör i detta beslut kommer att inrätta sin organisation på sådant sätt att den kan genomföra en effektiv styrning och kontroll av verksamheten i de baltiska länderna.

När det gäller de allvarliga brister som Finansinspektionen konstaterat rörande informationsgivningen till myndigheten har Finansinspektionen tidigare i detta beslut förklarat att Swedbanks attityd till hur aktiv banken ska vara när det gäller att informera myndigheten och förse den med begärda uppgifter är djupt oroande. Den argumentation som Swedbank fört i denna del undergräver förtroendet för att banken har för avsikt att ge sin tillsynsmyndighet den information som den behöver för att fullgöra sitt uppdrag att bland annat värna den finansiella stabiliteten och ett gott konsumentskydd. Å andra sidan utgår Finansinspektionen från att det tydliga klarläggande av vilka förväntningar som uppenbart måste finnas på företag under tillsyn, inte minst på de allra viktigaste företagen, gör att Swedbank kommer att inse vilka krav som banken måste uppfylla för att det allvarligt skadade förtroendet för banken ska kunna återupprättas. Finansinspektionen bedömer därför sammantaget att det trots regelöverträdelsens allvar och art finns utrymme för antagandet att Swedbank kommer att följa även den aktuella bestämmelsen i fortsättningen.

När det gäller Swedbanks åtgärder i fråga om efterlevnaden av penningtvätsregelverket i Sverige ser Finansinspektionen positivt på de åtgärder som banken har presenterat vad gäller den nya riskklassificeringsmodellen och utvecklingsarbetet med transaktionsmonitoreringen. Finansinspektionen noterar emellertid att banken i sitt åtgärdsprogram inte konkret har redogjort

för hur banken avser att övervaka pågående affärsförbindelser utifrån den enskilde kundens riskklass på ett sådant sätt att övervakningens inriktning och omfattning anpassas efter kundens riskprofil.

Finansinspektionen konstaterar att det sammantaget framstår som att Swedbank har vidtagit och planerar att vidta åtgärder, som tillsammans med Finansinspektionens korrigerande av Swedbanks missuppfattningar om bankens ansvar i vissa hänseenden, påtagligt minskar risken för nya eller likartade regelöverträdelser. Swedbank får också anses ha förmåga att genomföra åtgärderna. Finansinspektionen stannar därför för bedömningen att prognosen för att Swedbank ska åtgärda bristerna och i fortsättningen följa regelverket är så pass god att det är tillräckligt att meddela Swedbank en varning.

Den varning som Finansinspektionen meddelar Swedbank ska förenas med en sanktionsavgift.

Finansinspektionen måste först fastställa det högsta belopp som sanktionsavgiften får uppgå till ("tak" för sanktionsavgiften). Det har inte gått att fastställa vilken vinst Swedbank har gjort, eller vilka kostnader banken har undvikit, till följd av regelöverträdelsen. Ett tak för sanktionsavgiften bestämt utifrån bankens, eller koncernens, omsättning (se nedan) kommer att överstiga ett belopp motsvarande fem miljoner euro. Taket för sanktionsavgiften ska därför bestämmas utifrån omsättningen.

Som framgått i avsnitt 7.1 ändrades en av beräkningsgrunderna för det högsta beloppet för en sanktionsavgift genom en lagändring som trädde i kraft den 2 augusti 2017. Medan sanktionsavgiften tidigare fick uppgå till högst tio procent av bankens omsättning närmast föregående räkenskapsår, får den numera, i förekommande fall, uppgå till högst tio procent av motsvarande omsättning på koncernnivå. Eftersom Swedbank ingår i en koncern är den nya lydelsen av bestämmelsen tillämplig.

Av övergångsbestämmelserna till lagändringen framgår emellertid att äldre bestämmelser gäller för överträdelser som har ägt rum före ikraftträdandet av ändringen.

Om överträdelsen hade upphört före ikraftträdandet skulle således taket för sanktionsavgiften ha bestämts av den tidigare lydelsen av 15 kap. 8 § LBF. När, som i detta fall, en överträdelse pågår under en längre tid och en lagändring som gör det möjligt att besluta om en strängare sanktion än tidigare träder i kraft under den tid som överträdelsen pågår, uppkommer frågan om hur sanktionen ska bestämmas med utgångspunkt i lagändringen.

Finansinspektionen har i tidigare beslut uttalat att om överträdelsen påbörjas strax före, eller avslutas strax efter, ikraftträdandet av lagändringen kan det finnas skäl att bestämma sanktionsavgiftens storlek med tillämpning av det

regelverk som gällt under huvuddelen av den aktuella tiden (Finansinspektionens beslut den 13 september 2016 i FI Dnr 15-13887). I samma beslut fann Finansinspektionen att utgångspunkten i andra fall bör vara att ett tänkt tak för sanktionsavgiften bestäms utifrån hur stor del av överträdelsen som har skett före respektive efter lagändringen.

Omständigheterna i det aktuella fallet skiljer sig emellertid något från beslutet 2016, genom att det nu är fråga om två olika undersökningar med skilda undersökningsperioder. Undersökningarna omfattar ett flertal olika överträdelser som begåtts vid skilda tillfällen. Det finns därför anledning att inte bara beakta hur stor del av den tid under vilken överträdelserna har pågått som ligger före respektive efter ikraftträdandet av lagändringen, utan också väga in när de olika överträdelserna har ägt rum.

När det först gäller överträdelserna i fråga om styrning och kontroll har dessa pågått under hela undersökningsperioden, det vill säga från och med 2015 till och med första kvartalet 2019. Överträdelserna har således pågått något längre tid före lagändringen i augusti 2017 än efter den tidpunkten. Vad sedan beträffar överträdelserna kopplade till bristande information till Finansinspektionen omfattar dessa tre skilda tillfällen, varav ett ligger i tiden före och två efter lagändringen. Ett av tillfällena, som gäller bristande informationsgivning i det aktuella ärendet, sträcker sig dessutom efter undersökningsperiodens slut. När det slutligen gäller överträdelserna av penningtvättsregelverket inom affärsområdet Svensk bankverksamhet ligger dessa helt och hållet i tiden efter lagändringen.

Vid en samlad bedömning finner Finansinspektionen att det är rimligt att bestämma taket till ett medelvärde av de högsta sanktionsavgifterna enligt de båda tillämpliga bestämmelserna.

Swedbanks omsättning uppgick 2019 till 52,08 miljarder kronor, medan motsvarande omsättning på koncernnivå uppgick till 60,36 miljarder kronor. Taket för sanktionsavgiften enligt äldre bestämmelser uppgår därför till 5,21 miljarder kronor, och enligt de nya bestämmelserna uppgår det till 6,04 miljarder kronor. Medelvärdet av dessa belopp uppgår till 5,62 miljarder kronor, vilket Finansinspektionen alltså finner är taket för sanktionsavgiften.

Sanktionsavgiftens storlek ska ses som en gradering av överträdelserna. När Finansinspektionen bestämmer storleken på en sanktionsavgift ska myndigheten ta särskild hänsyn till sådana omständigheter som också ska beaktas vid valet av sanktion, samt till bankens finansiella ställning och, om det går att fastställa, den vinst som institutet gjort till följd av regelöverträdelsen.

Som framgått var Kund A en av affärsområdet Stora företag & institutioners största kunder inom valutaväxling (FX), sett till intjäning. Det måste förutsättas att även andra kunder, däribland företag inom Kundgruppen, med vilka

kundrelationerna har avslutats på grund av penningtvättsrisken har bidragit positivt till dotterbankernas, och i förlängningen Swedbanks, resultat. Med tanke på den avsevärda förstärkning av arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism som Swedbank uppger att banken ska genomföra fram till slutet av 2020, är det dessutom tydligt att Swedbank under tidigare år inte har avsatt tillräckliga resurser för arbetet, och att banken därigenom har haft lägre kostnader än vad banken i ljuset av den förhöjda risknivån borde ha haft. Det är därför uppenbart att Swedbank har gjort en vinst till följd av regelöverträdelserna, även om Finansinspektionen inte har kunnat fastställa hur stor denna är. I övrigt har Finansinspektionen ovan redogjort för sin bedömning av överträdelserna. De omständigheter som där har anförts som grund för valet av sanktion är sådana som även bör beaktas vid bestämmande av sanktionsavgiftens storlek. Som framgått betraktar Finansinspektionen såväl överträdelserna beträffande Swedbanks styrning och kontroll av dotterbankerna i de baltiska länderna som regelöverträdelserna gällande underlåtenhet att ge Finansinspektionen tillgång till begärd information som allvarliga. Till detta kommer flera brister i arbetet med att motverka penningtvätt i den svenska verksamheten. Det är mot bakgrund av detta som Finansinspektionen har att bestämma sanktionsavgiften.

Finansinspektionen fastställer sanktionsavgiften till 4 000 000 000 kronor. Denna sanktionsavgift är inte så stor att Swedbank på grund av avgiften inte uppfyller soliditets- och likviditetskraven enligt 6 kap. 1 § LBF. Bestämmelsen i 15 kap. 8 § tredje stycket LBF, som anger att en sanktionsavgift inte får vara så stor att banken därefter inte uppfyller kraven enligt 6 kap. 1 § samma lag, påverkar därför inte avgiftens storlek.

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

FINANSINSPEKTIONEN

Sven-Erik Österberg
Styrelseordförande

Per Håkansson
Senior rådgivare

Kajsa Larsberger Holting
Senior jurist

Helena Landstedt
Jurist

FI Dnr 18-21044

FI Dnr 19-7504

Beslut i detta ärende har fattats av Finansinspektionens styrelse (Sven-Erik Österberg, ordförande, Maria Bredberg Pettersson, Peter Englund, Astri Muren, Stefan Nyström, Mats Walberg, Charlotte Zackari och Erik Thedéen, generaldirektör) efter föredragning av den seniora rådgivaren Per Håkansson, den seniora juristen Kajsa Larsberger Holting och juristen Helena Landstedt. I den slutliga handläggningen av ärendet har även den seniora finansinspektören Alexandra Kettis och den seniora juristen Mika Tuominen deltagit.

Bilagor

Bilaga 1 – Hur man överklagar

Bilaga 2 – Tillämpliga bestämmelser

Kopia: Swedbank AB:s verkställande direktör



DELGIVNINGSKVITTO

FI Dnr 18-21044
FI Dnr 19-7504
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

Varning och sanktionsavgift

Handling:

Beslut avseende varning och sanktionsavgift till Swedbank AB meddelat den
19 mars 2020

Jag har denna dag tagit del av handlingen.

.....
DATUM

.....
NAMNTECKNING

.....
NAMNFÖRTYDLIGANDE

.....
EV. NY ADRESS

.....

.....

.....

Detta kvitto ska sändas tillbaka till Finansinspektionen **omgående**. Om kvittot inte skickas tillbaka kan delgivning ske på annat sätt, t.ex. genom stämningsman.

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

Tillämpliga bestämmelser

Styrning och kontroll

Av 6 kap. 2 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF) framgår att ett kreditinstitut ska identifiera, mäta, styra, internt rapportera och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med. Institutet ska se till att det har en tillfredsställande intern kontroll.

Av 6 kap. 4 b § LBF framgår att styrelsen i ett kreditinstitut ansvarar för att kraven i 6 kap. 1–3 §§ LBF uppfylls.

Av 3 kap. 4 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag (tillsynslagen) framgår att ett moder- eller dotterföretag som står under tillsyn enligt lagen, på grupp- eller undergruppsnivå ska uppfylla kraven i 6 kap. 2 § första stycket LBF.

Av 1 kap. 1 § fjärde stycket Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2014:1) om styrning, riskhantering och kontroll i kreditinstitut (SRK) framgår att föreskrifterna ska, i enlighet med vad som gäller enligt 3 kap. 4 § tillsynslagen, tillämpas på grupp- eller undergruppsnivå.

Av 2 kap. 1 § SRK framgår bl.a. att ett företag ska se till att ha en ändamålsenlig och överblickbar organisationsstruktur med en tydlig fördelning av funktioner och ansvarsområden som dels säkerställer att företaget styrs effektivt och sunt, dels gör det möjligt för Finansinspektionen att utöva en effektiv tillsyn.

Av 3 kap. 2 § SRK framgår att styrelsens ledamöter ska ha god kännedom om och förståelse för företagets organisationsstruktur och processer för att kunna säkerställa att dessa är förenliga med företagets beslutade strategier. Ledamöterna ska vara väl insatta i och ha god kännedom om företagets verksamhet samt arten och omfattningen av dess risker.

Av 3 kap. 3 § SRK framgår bland annat att styrelsen eller den verkställande direktören regelbundet ska se över och bedöma effektiviteten i företagets organisationsstruktur, rutiner, åtgärder, metoder med mera som företaget har beslutat för att följa lagar och andra författningar som reglerar företagets tillståndspliktiga verksamhet. Styrelsen eller den verkställande direktören ska även vidta lämpliga åtgärder för att korrigera eventuella brister i dessa.

Av 5 kap. 1 § SRK framgår att ett företag ska ha ett ramverk för riskhantering som innehåller de strategier, processer, rutiner, interna regler, limiter, kontroller och rapporteringsrutiner som behövs för att säkerställa att företaget

löpande kan identifiera, mäta, styra, internt rapportera och ha kontroll över de risker som det är eller kan förväntas komma att bli exponerat för.

Av 5 kap. 2 § SRK framgår att ramverket för riskhantering enligt 5 kap. 1 § SRK ska vara väl integrerat i företagets organisations- och beslutsstruktur samt avse samtliga väsentliga risker i företaget. Företagets affärsenheter ansvarar för att utföra den dagliga riskhanteringen.

Av 6 kap. 3 § SRK framgår att en kontrollfunktion ska ha de resurser som krävs samt tillgång till den information som behövs för att kunna fullgöra sina uppgifter. En sådan funktion ska ha personal med den kunskap som krävs samt de befogenheter som behövs för att den ska kunna fullgöra sina uppgifter.

Av 6 kap. 7 § SRK framgår att en kontrollfunktion regelbundet, minst årligen, ska rapportera om väsentliga brister och risker till styrelsen, riskutskottet, om ett sådant har inrättats, och den verkställande direktören. Rapporterna ska följa upp tidigare rapporterade brister och risker och redogöra för varje ny identifierad väsentlig brist och risk. En konsekvensanalys och en rekommendation till åtgärder ska även ingå i rapporten. Styrelsen, riskutskottet och den verkställande direktören ska så snart som möjligt vidta lämpliga åtgärder med anledning av kontrollfunktionens rapport.

Av 8 kap. 3 § SRK framgår att funktionen för regelefterlevnad bland annat ska identifiera vilka risker som finns för att företaget inte fullgör sina förpliktelser enligt lagar, förordningar och andra regler som gäller för den tillståndspliktiga verksamheten. Vidare ska funktionen övervaka och kontrollera att riskerna hanteras av berörda funktioner (p. 1), övervaka och kontrollera efterlevnaden av dels lagar, förordningar och andra regler, dels relevanta interna regler (p. 2), övervaka och kontrollera att de interna reglerna och rutinerna enligt 1 § följs (p. 6), kontrollera och regelbundet bedöma om företagets rutiner och åtgärder är ändamålsenliga och effektiva (p. 7) samt lämna rekommendationer till berörda personer baserade på de iakttagelser som funktionen gjort (p. 8).

Informationsgivning till Finansinspektionen

Av 13 kap. 3 § LBF framgår att ett kreditinstitut ska lämna Finansinspektionen de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som inspektionen begär.

Penningtvättsregelverket

I 2 kap. 3 § första stycket lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen) anges att en verksamhetsutövare ska bedöma den risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan förknippas med kundrelationen (kundens riskprofil). Kundens riskprofil ska bestämmas med utgångspunkt i den allmänna riskbedömningen och verksamhetsutövarens kännedom om kunden.

Av 4 kap. 1 § första stycket penningtvättslagen följer att en verksamhetsutövare ska övervaka pågående affärsförbindelser och bedöma enstaka transaktioner i syfte att upptäcka aktiviteter och transaktioner som

1. avviker från vad verksamhetsutövaren har anledning att räkna med utifrån den kännedom om kunden som verksamhetsutövaren har,
2. avviker från vad verksamhetsutövaren har anledning att räkna med utifrån den kännedom som verksamhetsutövaren har om sina kunder, de produkter och tjänster som tillhandahålls, de uppgifter som kunden lämnar och övriga omständigheter, eller
3. utan att vara avvikande enligt 1 eller 2 kan antas ingå som ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Av 4 kap. 1 § andra stycket penningtvättslagen följer att inriktningen och omfattningen av övervakningen ska bestämmas med beaktande av de risker som identifierats i den allmänna riskbedömningen, den risk för penningtvätt och finansiering av terrorism som kan förknippas med kundrelationen och annan information om tillvägagångssätt för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

I 6 kap. 1 § första stycket penningtvättslagen anges att en verksamhetsutövare ska ha rutiner och riktlinjer för intern kontroll. Av andra stycket framgår att verksamhetsutövaren ska ha rutiner för modellriskhantering om den använder modeller för riskbedömning, riskklassificering, övervakning eller andra förfaranden. Där framgår vidare att rutinerna för modellriskhantering ska syfta till att utvärdera och kvalitetssäkra de modeller som verksamhetsutövaren använder.

I 6 kap. 16 § Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2017:11) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism anges att ett företag ska utföra en validering av en modell innan den tas i bruk. Om väsentliga förändringar görs av en modell ska en ny validering genomföras.