



## **FINANSINSPEKTIONEN**

# Tillsyn av penningöverföring, valutaväxling och kontanthantering

---

**AUGUSTI 2015**





## INNEHÅLL

---

Sammanfattning	3
Finansinspektionens tillsyn av penningöverföring, valutaväxling och kontanthantering	4
Uppdraget	4
FI:s roll i det svenska systemet	4
Penningöverföring, valutaväxling och kontanthantering	4
Riskbaserad tillsyn	4
Särskilda utmaningar	8
FI:s tillsyn framöver	9

## SAMMANFATTNING

---

Finansinspektionen (FI) ansvarar för tillsynen av att finansiella företag vidtar åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. FI har fått i uppdrag av regeringen att ta fram en rapport om hur tillsynsverksamheten av penningtvättsregelverket bedrivs idag beträffande de aktörer som ägnar sig åt penningöverföring, valutaväxling och kontanthantering.

Penningöverföring, valutaväxling och kontanthantering är verksamheter som kan bedrivas inom en rad olika verksamhetsformer där FI:s möjligheter att bedriva tillsyn regleras i respektive rörelselag. Tillsynen över de för uppdraget aktuella verksamheterna är en del av FI:s övergripande tillsyn av penningtvätt och finansiering av terrorism.

FI:s tillsyn av penningtvätt och finansiering av terrorism är riskbaserad och bygger i huvudsak på fyra komponenter, (1) omvärldsanalys, (2) riskbedömning och riskklassificering, (3) tillsynsaktiviteter samt (4) uppföljning och utvärdering. Tillsynen är utformad utifrån dels internationella krav, dels nationella förutsättningar. Tillsynsaktiviteterna syftar till att möta de risker myndigheten har identifierat.

FI har de senaste åren genomfört en rad undersökningar med fokus på risker relaterade till penningöverföring, valutaväxling och kontanthantering. FI kommer framöver att fortsätta att bedriva, och löpande utveckla, den riskbaserade tillsynen av penningtvätt och terrorismfinansiering. Om FI ska kunna bedriva en mer effektiv tillsyn, inklusive ingripanden, mot de företag som idag är anmälningspliktiga krävs det dock vissa förändringar i regelverket.

FI ser två områden som är av särskild vikt för myndigheten att utveckla. Dessa är analys och samverkan med andra myndigheter. FI har påbörjat ett särskilt analysarbete av risker förknippade med penningöverföring, valutaväxling och kontanthantering inom ekonomisk brottslighet. Analysen genomförs i samarbete med Ekobrottsmyndigheten och kommer att vara betydelsefull i det fortsatta tillsynsarbetet att på ett ändamålsenligt sätt bemöta dessa risker.

# Finansinspektionens tillsyn av penningöverföring, valutaväxling och kontanthantering

## UPPDRAGET

Finansinspektionen (FI) har fått i uppdrag av regeringen att ta fram en rapport om hur tillsynsverksamheten av penningtvättsregelverket idag bedrivs beträffande de aktörer som ägnar sig åt penningöverföring, valutaväxling och kontanthantering. FI ska även avrapportera hur myndigheten avser att bedriva tillsynen över dessa aktörer framöver och i det sammanhanget särskilt ange hur FI avser att bedriva den så kallade uppsökande verksamheten.

## FI:S ROLL I DET SVENSKA SYSTEMET

FI är den tillsynsmyndighet som har ansvaret över att finansiella företag vidtar åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Målsättningen för FI:s arbete med åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism är att finansiella företag har en lämplig och ändamålsenlig regelefterlevnad och riskhantering. Det ska leda till att det blir svårare att missbruka det finansiella systemet för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

FI:s tillsynsarbete är organisatoriskt uppdelat mellan fyra olika verksamhetsområden, Bank, Försäkring, Marknad och Konsument. Inom verksamhetsområdet Marknader finns enheten Penningtvätt. Enheten har det övergripande ansvaret för tillsynen av penningtvätts- och terrorismfinansieringsfrågor på FI, även om andra enheter arbetar med dessa frågor utifrån olika perspektiv.

## PENNINGÖVERFÖRING, VALUTAVÄXLING OCH KONTANTHANTERING

Penningöverföring, valutaväxling och kontanthantering är verksamheter som kan bedrivas av en rad olika aktörer, exempelvis banker, kreditmarknadsföretag, betaltjänstföretag och finansiella institut. FI:s möjligheter att bedriva tillsyn och ingripa mot ett företag som inte följer penningtvättsregelverket regleras i respektive rörelselag och skiljer sig delvis åt mellan olika aktörer.

FI:s tillsyn över de aktörer som ägnar sig åt penningöverföring, valutaväxling och kontanthantering är en del av den övergripande tillsynen av penningtvätt och terrorismfinansiering. Nedan beskrivs därför detta tillsynsarbete generellt, med vissa konkreta exempel på de för regeringsuppdraget aktuella verksamheterna.

## RISKBASERAD TILLSYN

För att FI:s tillsyn ska göra störst skillnad och mest nytta ska den så långt det är möjligt vara riskbaserad. För att uppnå en ändamålsenlig tillsyn är

det av stor vikt att FI identifierar och upprätthåller en kunskap och förståelse för penningtvätts- och terrorismfinansieringsrisker dels generellt, dels specifikt för de finansiella företagen. Tillsynsinsatserna kan vara långsiktigt planlagda, eller mer händelsestyrda utifrån signaler om brister i regelefterlevnad eller riskhantering.

Den riskbaserade tillsynen av penningtvätt och terrorismfinansiering bygger i huvudsak på fyra komponenter:

1. omvärldsanalys,
2. riskbedömning och riskklassificering,
3. tillsynsaktiviteter, samt
4. uppföljning och utvärdering.

### **Omvärldsanalys**

För att klara av att driva en riskbaserad tillsyn krävs en god omvärldsanalys och en förmåga att se var och hur risker finns och vilka konsekvenser dessa kan få. Utan detta finns det en uppenbar risk att tillsynen tappar både överblick och framåtblick. Planering av tillsynen kräver därför att FI på ett systematiskt sätt kan bedöma i vilka företag, verksamheter och produktområden riskerna finns.

En viktig del i analysarbetet är den kunskap och information FI tillgodogör sig i den egna tillsynsverksamheten. En annan viktig del är den omvärldsbevakning på penningtvätts- och terrorismfinansieringsområdet som FI löpande genomför. Genom omvärldsbevakning bildar FI sig en uppfattning om aktuella händelser, och kan utifrån underlagen få uppslag till frågor att arbeta vidare med i en djupare analys.

Finansinspektionen analyserar även rapporter och studier från andra aktörer. Under våren 2015 har FI analyserat sammanlagt 337 fall av penningtvätt eller finansiering av terrorism som från 2010 har redovisats i Financial Action Task Force:s publicerade rapporter om metoder och trender. Analysen visade att så gott som samtliga scenarier, oavsett om de behandlar penningtvätt eller finansiering av terrorism, innehåller någon komponent där kontanter förs in eller ut ur det finansiella systemet och/eller gränsöverskridande transaktioner.

Även samverkan med andra myndigheter och aktörer är en viktig del för att Finansinspektionen ska kunna analysera och bedöma var och hur risker finns samt vilka konsekvenser dessa kan få. FI samverkar med många myndigheter och aktörer. Här kan särskilt nämnas Finanspolisen, Säkerhetspolisen och Ekobrottsmyndigheten.

Ekonomisk brottslighet är den typ av brottslighet som enligt den nationella riskbedömningen genererar ojämförligt störst andel svenska brottvinster. Under våren 2015 påbörjade FI ett särskilt analysarbete av risker förknippade med penningöverföring, valutaväxling och kontanthantering inom ekonomisk brottslighet. Detta arbete kommer att fortsätta fram till årsskiftet 2015/2016 och sker i samarbete med Ekobrottsmyndigheten.

### **Riskbedömning och riskklassificering**

Utöver det löpande analysarbetet bygger FI:s tillsyn på riskbedömningar och riskklassificeringar av företagen under FI:s tillsyn. Riskbedömningen syftar till att så tidigt som möjligt identifiera och rangordna risker. Riskklassificeringen handlar om att klassificera företagen baserat på de

risker som är identifierade. Riskbedömningen och riskklassificeringen ger grunden för vilka specifika frågor och problem som tillsynen i varje läge ska fästa särskild uppmärksamhet vid samt vilka företag som ska bli föremål för tillsynen.

#### *Årlig riskbedömning*

Inom FI genomförs det årligen en samlad riskbedömning som syftar till att myndigheten ska identifiera och rangordna risker. Det är dock viktigt att påpeka att identifiering och analys av risker är en ständigt pågående verksamhet.

Den samlade riskbedömningen utgör en av hörnstenarna för planering och prioritering av samtliga tillsynsaktiviteter. I FI:s årliga riskbedömning inför 2015 lyftes risken upp för bristande kunskaper och kontroll avseende penningtvätt och terrorismfinansiering, särskilt i utsatta marknader och branscher som exempelvis betaltjänstföretag.

#### *Riskklassificering*

Under 2014-2015 har det pågått ett arbete inom FI med att riskklassificera de cirka 2000 företag som omfattas av penningtvättsregelverket. Som hjälpmedel använder FI ett riskklassificeringsverktyg som innehåller en mängd information om företagen, bland annat hur många rapporter varje företag har lämnat till Finanspolisen under de senaste fem åren. Verktöget är ett stöd för att styra och planera den riskbaserade tillsynen inom penningtvättsområdet.

#### **Tillsynsaktiviteter**

De konkreta tillsynsaktiviteter som genomförs syftar till att möta de risker myndigheten har identifierat. Det kan handla om att genomföra breda tematiska undersökningar, enkätundersökningar eller mer företagsspecifika undersökningar för att utreda hur de identifierade riskerna manifesteras och hanteras inom olika typer av företag. Det kan även handla om att löpande monitorera företag samt att föra dialog med företag för att öka medvetandegraden om specifika risker.

Tillsynen av företagen kan delas in i tre former:

- Löpande tillsyn
- Undersökningar
- Händelsestyrd tillsyn

#### *Löpande tillsyn*

Den löpande tillsynen genomförs regelbundet och till viss del rutinmässigt. Den består bland annat i alla de kontakter som FI hela tiden har med företag och andra aktörer där FI får en mängd information om utvecklingen av risker och förändringar inom företag, branscher och produkter.

FI bedriver en löpande tillsyn över företag som omfattas av penningtvättsregelverket, bland annat inom ramen för att riskklassificera företagen. Under 2014-2015 genomfördes det kontroller på cirka 900 företag. Vissa av dessa företag var av särskilt intresse med anledning av verksamhet relaterad till valutaväxling och kontanthantering. Dessa företag blev därför föremål för en fördjupad kontroll.

### *Undersökningar*

En grundligare tillsyn tar formen av undersökningar, vilket är det verktyg FI använder för att gräva djupare i ett företag eller område eller en viss aktivitet för att hitta information som normalt sett inte kommer fram i den löpande tillsynen. Genom undersökningarna får FI ett väl underbyggt underlag att bedöma företagets regelefterlevnad och riskhantering.

FI har utvecklat en särskild metodik för undersökningar av penningtvätt och finansiering av terrorism. Undersökningarna inriktas på företagens faktiska riskhantering och konkreta åtgärder, snarare än de mer teoretiska förutsättningarna i form av exempelvis interna rutiner. Undersökningarna är djuplodande och ofta inriktade på särskilt känsliga högriskfaktorer/ -områden.

FI har de senaste åren genomfört ett trettiotal undersökningar relaterat till penningöverföring, valutaväxling och kontanthantering. I cirka en tredjedel av dessa har FI ingripit mot företaget på grund av brister relaterat till hanteringen av åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

### *Händelsestyrd tillsyn*

En tredje typ av tillsyn är händelsestyrd tillsyn som handlar om brister som på olika sätt redan har uppenbarats. Det kan med andra ord beskrivas som en reaktiv tillsyn.

På penningtvättsområdet kan händelsestyrda tillsynsaktiviteter vara ett resultat av information från andra myndigheter eller allmänheten om företag som driver otillåten eller bristfällig verksamhet. Det kan även röra sig om tillsynsaktiviteter med anledning av sådant som FI själv upptäckt, exempelvis inom ramen för en uppsökande verksamhet.

FI skickar löpande ut förfrågningar och förelägganden till företag där myndigheten på olika sätt har fått vetskap om att en eventuell otillåten verksamhet bedrivs.

### *Aktiviteterna påverkar varandra*

Alla tillsynsobjekt är, eller kan bli föremål för samtliga tre former av tillsynsinsatser, och alla dessa typer av insatser utgör nödvändiga inslag i tillsynsverksamheten. I det praktiska arbetet går de också in i varandra, exempelvis är omvärldsanalysen och den kunskap som byggs upp i den löpande tillsynen en förutsättning för att kunna planera relevanta undersökningar. Och när det gäller vad som ska granskas i en löpande tillsyn styrs detta ytterst av vad som bedöms intressant och viktigt ur ett riskperspektiv. Slutligen kan en incident ofta bli startskottet för en undersökning och också sätta fokus på mer generella problem och därmed påverka bedömningarna av olika risker och hur ett företag riskklassificeras.

### **Uppföljning och utvärdering**

De tillsynsaktiviteter som genomförs syftar till att möta de risker som myndigheten har identifierat. FI genomför därför redan vid planering och beslut om en aktivitets genomförande en analys kring önskade utfall samt hur myndigheten ska uppnå detta utfall på mest ändamålsenliga sätt. FI följer upp och utvärderar om aktiviteten fyllde det syfte den var avsedd att göra, samt om FI behöver vidta ytterligare åtgärder för att möta risken.

## SÄRSKILDA UTMANINGAR

### Analys av risker

Som framgår ovan är analys, riskbedömning och riskklassificering grunden för att bedriva en riskbaserad tillsyn. FI har som tillsynsmyndighet ett ansvar att analysera riskerna och bemöta dessa i tillsynen, men precis som många andra parter i det nationella systemet mot penningtvätt och terrorismfinansiering påverkas FI av det behov av kunskap som belyses av både de nationella riskbedömningarna och den nationella strategin. Detta gäller särskilt den kunskap som myndigheten inte kan skaffa sig på egen hand. Som framgår ovan vidtar dock FI åtgärder för att exempelvis tillsammans med andra berörda myndigheter analysera risker dels generellt, dels i specifika branscher och företag.

### Riskbaserad tillsyn

En ständig utmaning i tillsynen är att ta ställning till vilka problem och frågeställningar som ska prioriteras i den givna situationen. En verkligt riskbaserad tillsyn förutsätter en genuint framåtblickande analys och en förmåga att ständigt värdera och omvärdera risker, ompröva prioriteringar och utifrån detta aktivt välja hur arbetet ska inriktas och vilka insatser som ska göras. Regel- och händelsestyrda aktiviteter utgör nödvändiga inslag i tillsynen, men utan en tydlig riskbaserad strategi finns risken att fokus och överblick tappas bort och att rutinärenden och reaktioner på incidenter helt tar över tillsynens agenda.

### Verksamhet för kriminellt syfte

FI:s tillsyn syftar till att kontrollera att finansiella företag har en lämplig och ändamålsenlig regelefterlevnad och riskhantering. En särskild utmaning i tillsynen är de företag som, med eller utan tillstånd eller registrering hos FI, medvetet används för ett kriminellt syfte. Som tillsynsmyndighet utreder FI inte brott. FI är därför till viss del beroende av information från andra myndigheter för att kunna bidra i arbetet med att förhindra att finansiella företag används för kriminella syften. Samarbete och samverkan mellan olika myndigheter i denna fråga är något som FI anser behöver utvecklas ytterligare.

### Regelverk

Som konstaterats ovan regleras FI:s möjligheter att driva tillsyn och ingripa mot företag i respektive rörelselag. När det gäller finansiella institut som driver verksamhet i enlighet med lagen (1996:1006) om anmälningsskyldighet avseende viss finansiell verksamhet har FI identifierat brister i regelverket vilket påverkar myndighetens möjligheter att driva en effektiv tillsyn. FI har exempelvis inte möjlighet att neka ett anmälningsskyldigt företag registrering på grund av brister relaterade till företagets arbete med åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Vidare är FI:s ingripandemöjligheter begränsade vilket innebär att myndigheten till viss del saknar ändamålsenliga, proportionerliga och avskräckande sanktioner. Om FI ska kunna bedriva en mer effektiv tillsyn, inklusive ingripanden, mot de företag som idag är anmälningsskyldiga krävs det vissa förändringar



i regelverket. Detta är en fråga som lämpligen bör hanteras inom ramen för implementeringen av det s.k. fjärde penningtvättsdirektivet<sup>1</sup>.

### **Uppsökande verksamhet**

Det är en ständig utmaning att i tillsynen prioritera mellan olika frågor och aktiviteter. När det gäller den uppsökande verksamheten har FI kunnat konstatera att det är relativt enkelt att både få och själv söka upp information om att otillåten verksamhet bedrivs. Dock saknar FI på vissa områden idag effektiva möjligheter att ingripa mot dessa verksamheter. Hanteringen blir därför resurskrävande och leder till frågor kring prioritering.

### **FI:S TILLSYN FRAMÖVER**

FI:s tillsyn av penningtvätt och terrorismfinansiering är utformad utifrån dels internationella krav, dels nationella förutsättningar. Som framgår ovan syftar tillsynsaktiviteterna till att möta de risker myndigheten har identifierat. FI avser att framöver fortsätta att bedriva, och löpande utveckla, den riskbaserade tillsynen.

FI ser två områden som är av särskild vikt för myndigheten att utveckla, (1) analys och (2) samverkan med andra myndigheter. Som framgår ovan pågår ett arbete med att analysera riskerna relaterade till penningöverföring, valutaväxling och kontanthantering inom ekonomisk brottslighet. Detta analysarbete kommer att vara betydelsefullt i det fortsatta tillsynsarbetet för att på ett ändamålsenligt sätt bemöta dessa risker. FI kommer även att arbeta för att ytterligare utveckla samverkan och samarbetet med andra myndigheter och aktörer, både inom ramen för övergripande analyser och i mer konkreta tillsynsaktiviteter. En mer utvecklad samverkan utifrån gemensamma målsättningar kommer att bidra till en större effektivitet hos de enskilda myndigheterna och i systemet som helhet.

---

<sup>1</sup> 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



Finansinspektionen  
Box 7821, 103 97 Stockholm  
Besöksadress Brunnsgatan 3  
Telefon 08-787 80 00  
Fax 08-24 13 35  
finansinspektionen@fi.se

**[www.fi.se](http://www.fi.se)**