



RAPPORT

Utveckling av Finansinspektionens penningtvättstillsyn

19 december 2024



Dnr 24-35971

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	4
Inledning	5
Utgångspunkter för penningtvättstillsynen	6
Riskbaserad tillsyn	6
Ramverket för penningtvättstillsynen.....	6
Ett ramverk i förändring.....	7
Övriga uppdrag inom penningtvättstillsynen.....	8
Penningtvättstillsynens utveckling.....	10
Penningtvättstillsynen har ökat i omfattning	10
FI:s riskbedömningar utvecklas kontinuerligt.....	11
Översyn för att skapa effektivare processer	13
Tillsynsmetoder och strategier utvecklas.....	13
Nationell samverkan som verktyg i tillsynen	14
Mer omfattande internationell samverkan.....	15
Slutsatser om tillsynens utveckling.....	17

Finansinspektionen
Box 7821, 103 97 Stockholm
Besöksadress Brunnsgatan 3
Telefon +46 8 408 980 00
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Förord

Regeringen har gett Finansinspektionen (FI) i uppdrag att redovisa hur myndighetens penningtvättstillsyn kan utvecklas. Uppdraget syftar till att stärka förutsättningarna för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism.

Enligt skälen till uppdraget ska redovisningen ta sin utgångspunkt i Europeiska bankmyndighetens (EBA) riktlinjer för riskbaserad tillsyn och bland annat behandla identifiering, utvärdering och uppföljning av riskfaktorer, riskbedömning av företag under tillsyn, hur tillsynen bedrivs samt samarbetet med andra nationella och utländska myndigheter, inklusive den nya EU-myndigheten på penningtvättsområdet (Amla). Redovisningen ska utgå från befintliga ekonomiska ramar.

Den här rapporten beskriver hur FI:s penningtvättstillsyn har utvecklats de senaste åren, hur den utvecklingen förhåller sig till rekommendationer från externa granskningar av verksamheten och EBA:s riktlinjer samt hur vi avser att fortsätta att utveckla penningtvättstillsynen i framtiden. För att sätta utvecklingen i ett sammanhang har vi även valt att redogöra för de viktigaste utgångspunkterna och ramarna för vårt arbete.

Genom rapporten är uppdraget slutredovisat.

Stockholm den 19 december 2024

Daniel Barr

Generaldirektör

Sammanfattning

Finansinspektionens (FI:s) penningtvättstillsyn har utvecklats på flera områden och ökat i omfattning. Vi avser att fortsätta på den vägen genom att förbättra riskanalyser, processer, arbetsmetoder och vår samverkan med andra myndigheter. En del i arbetet är att bidra till etableringen av den nya EU-tillsynsmyndigheten Amla.

Med stöd av ökade resurser har FI:s penningtvättstillsyn under senare år utvecklats. Det gäller såväl tillsynens strategier och omfattning som kvaliteten på analyser och arbetsmetoder. Även samverkan med andra myndigheter har förbättrats markant.

I linje med rekommendationer som vi har fått i både nationella och internationella utvärderingar avser vi att fortsätta att utveckla riskanalyser och riskklassificeringen av företag under vår tillsyn. Det handlar både om att hämta in fler och mer relevanta uppgifter och att utveckla modeller och tekniska analysverktyg. En viktig komponent här är att uppdatera den sektoriella riskanalysen som ingår i modellen. Den uppdateringen har ett tydligt samband med uppdraget att tillsammans med andra myndigheter ta fram den nya nationella riskbedömningen för penningtvätt och finansiering av terrorism. Här är samarbetet med andra myndigheter, både nationellt och internationellt, avgörande för att vi ska få en djupare förståelse av relevanta risker och för var vi ska rikta in tillsynen.

FI arbetar även löpande med att förbättra sättet vi bedriver undersökningar på. Det handlar bland annat om att undersöka flera företag på samma gång för att uppnå synergier och samtidigt utveckla interna rutiner, såsom den interna undersökningshandboken och metodstödet för undersökningar på penningtvättsområdet. Vi ser också över våra interna processer för att kunna hantera undersökningar och ingripanden mer effektivt.

Penningtvättstillsynen i EU står inför ett paradigmskifte där såväl tillsynen som regelutvecklingen i ökande grad kommer att centraliseras till den nya EU-myndigheten The Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism (Amla). Som gemensam företrädare för de svenska tillsynsmyndigheterna i Amlas styrelse kommer FI att ha goda möjligheter att bidra till samarbetet där. Redan nu deltar vi aktivt i förberedelserna inom Europeiska bankmyndigheten (EBA), som arbetar med att ta fram utkast till några av Amlas tekniska standarder. Vi avser att utveckla det samarbetet i takt med att Amla etableras.

Inledning

Penningtvätt är ett globalt problem som gör det möjligt för kriminella aktörer att använda sina brottsvinster utan att avslöja sin olagliga verksamhet. Finansiering av terrorism är ett allvarligt hot mot den allmänna säkerheten. Penningtvätt och finansiering av terrorism innebär därmed stora utmaningar för såväl det svenska samhället som för den globala ekonomin.

FI ansvarar för tillsyn, regelgivning och tillståndsprovning för den finansiella sektorn i Sverige. I uppdraget ingår det att övervaka att de finansiella företagen efterlever penningtvättsregelverket. Vi tar detta uppdrag på stort allvar och efterlevnaden av penningtvättsregelverket är ett av våra högst prioriterade områden i tillsynen.

Genom resurstillskott och det utvecklingsarbete som FI har bedrivit på senare år har vi kunnat öka och effektivisera tillsynen. Samtidigt har uppdraget och ambitionsnivån på området successivt utvidgats betydligt. Detta gäller inte minst de uppgifter som avser internationella sanktioner som även ingår i penningtvätts-tillsynen.

Hur vi kan motverka den kriminella ekonomin och begränsa de illegala finansiella flödena är en högt prioriterad politisk fråga såväl i Sverige som inom EU. Under de närmaste åren väntar också ett paradigmskifte på EU-nivå som präglas av ökad harmonisering, centraliserad tillsyn och skarpare reglering. Dessa förändringar, tillsammans med nationella lagstiftningsinitiativ, ställer också ökade krav på FI:s tillsyn och utvecklingen av densamma.

De uppdrag som regeringen har gett FI angående internationella sanktioner och arbetet i den mellanstatliga organisationen Financial Action Task Force (FATF), tillsammans med övergången till Amla, innebär att FI kommer att behöva fördela mer resurser från operativ penningtvättstillsyn till andra aktiviteter. Det är med de förutsättningarna som vi fortsätter vårt utvecklingsarbete i den utstakade riktningen.

Utgångspunkter för penningtvättstillsynen

Tillsynen på penningtvättsområdet är riskbaserad och innebär att FI strävar efter att rikta våra resurser mot områden där risken bedöms vara högst och där tillsynen kan göra mest nytta. Arbetet utgår från globala standarder och ett gemensamt regelverk inom EU.

Riskbaserad tillsyn

FI ansvarar för tillsynen över de företag som är verksamma på den svenska finansmarknaden. Tillsynen omfattar cirka 2 200 företag av varierande storlek och verksamhetsinriktning och berör allt ifrån storbanker med verksamhet i flera länder till enskilda försäkringsförmedlare. En viktig del i tillsynen är att granska hur företagen efterlever penningtvättsregelverket.

FI:s tillsyn är riskbaserad. Det innebär att vi hela tiden arbetar för att rikta våra resurser mot områden där vi bedömer att risken är som högst och där tillsynsåtgärder kan göra mest nytta.

För att bedömningarna ska vara så träffsäkra som möjligt krävs en grundlig analys av de risker som är relevanta för de företag som står under tillsyn. Utifrån den analysen prioriterar vi vilka områden som tillsynen bör fokusera på särskilt. Prioriteringarna styr sedan vår tillsyn och omsätts bland annat i större tillsynsåtgärder, som exempelvis undersökningar eller kartläggningar.

Arbetet med riskanalysen utgår från årliga och cykliska processer som är avsedda att möjliggöra ett så träffsäkert planeringsunderlag som möjligt. Samtidigt är vi alltid beredda att omprioritera om det skulle krävas till följd av förändringar i riskbilden eller särskilda händelser, i Sverige eller i vår omvärld.

Ramverket för penningtvättstillsynen

Arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism utgår från globala rekommendationer som FATF har tagit fram. Rekommendationerna utgör en internationell standard som omfattar såväl brottsbekämpning som brottsförebyggande arbete, inklusive tillsyn. FATF publicerar också vägledningar av olika slag, bland annat i fråga om penningtvättstillsynens utformning.¹

FATF:s rekommendationer ligger i sin tur till grund för ett EU-direktiv med krav på hur medlemsstaternas nationella penningtvättsregelverk ska utformas

¹ FATF (2021), Guidance on Risk-Based Supervision.

(penningtvättsdirektivet).² Eftersom penningtvättsdirektivet endast anger den minimnivå som den nationella regleringen ska uppnå, kan penningtvättsregelverken inom EU i praktiken skilja sig åt.

I Sverige har penningtvättsdirektivet genomförts huvudsakligen genom lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen). Lagen kompletteras i materiellt hänseende av föreskrifter som meddelats av de myndigheter som bedriver penningtvättstillsyn, däribland FI:s föreskrifter (FFFS 2017:11) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättsföreskrifterna). Formerna för tillsynen regleras emellertid inte i penningtvättslagen utan i den näringsrättsliga rörelsereglering som gäller för de olika sorters finansiella företag som är verksamma på svensk finansmarknad. Ett exempel på en sådan lag är lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

För att främja en enhetlig tillämpning av penningtvättsregelverket inom EU ger Europeiska bankmyndigheten (EBA) ut riktlinjer. Riktlinjerna riktar sig både till de finansiella tillsynsmyndigheterna och till företagen under tillsyn. De finansiella tillsynsmyndigheterna är skyldiga att följa riktlinjerna med alla tillgängliga medel.³ De riktlinjer som FI har förklarat att vi ska följa anses likvärdiga med våra allmänna råd.⁴

Det finns ytterligare reglering som har betydelse på penningtvättsområdet. Ett exempel är förordningen (EU) 2015/847 om vilka uppgifter som ska följas med överföringar av medel.⁵ Ett annat är de särskilda regler som utgår från rörelseregleringen om styrning och intern kontroll och som bland annat ställer särskilda krav på företagens hantering av penningtvättsrisker.

Ett ramverk i förändring

Tidigare i år beslutade EU om ett nytt regelpaket på penningtvättsområdet som kommer att påverka utvecklingen av penningtvättstillsynen i hela EU. Paketet innehåller fyra rättsakter och innebär framför allt en ökad harmonisering, men i vissa avseenden även skärpningar, av regelverket. En central del i den nya

² 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.

³ Artikel 16.3 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/78/EG.

⁴ Finansinspektionen redogör närmare för detta resonemang på sin [hemsida](#).

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/847 av den 20 maj 2015 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och om upphävande av förordning (EG) nr 1781/2006.

regleringen är inrättandet av en centraliserad tillsyn genom den nya EU-tillsynsmyndigheten Amla. Den nya myndigheten kommer att utöva såväl direkt som indirekt tillsyn över flera typer av verksamhetsutövare.

En del av Amlas uppdrag är att skapa en enhetlig tillämpning hos nationella tillsynsmyndigheter i frågor som rör penningtvätt och finansiering av terrorism. Det handlar bland annat om att ta fram gemensamma metoder för att riskklassificera företag och att besluta om regler för hur samarbetet mellan Amla och de nationella myndigheterna ska se ut. Amla kommer också att i större utsträckning än vad EBA gör i dag använda sig av tekniska standarder, en form av delegerade EU-förordningar som är direkt tillämpliga inom EU och innehåller skarpare krav än dagens riktlinjer. I vissa avseenden har arbetet med att utforma den nya regleringen redan påbörjats genom att EU-kommissionen gett EBA i uppdrag att ta fram utkast på ett antal tekniska standarder som Amla sedan kan utgå från. Det gäller bland annat riskklassificering av företag under tillsyn.⁶ Resultatet av det arbetet kommer i hög grad att påverka FI:s förutsättningar för att utveckla tillsynen ytterligare i motsvarande avseenden.

Parallellt med den här utvecklingen på EU-nivå finns även ett antal nationella lagstiftningsinitiativ som kommer att påverka FI:s tillsyn framöver. Det handlar om såväl förändringar i rörelseregleringen för valutaväxlare och registrerade betaltjänstleverantörer som en eventuell kriminalisering av att tillhandahålla finansiella tjänster utan tillstånd.

Övriga uppdrag inom penningtvättstillsynen

Sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 har regler kopplade till internationella sanktioner fått ökad betydelse, något som färgar både tillsynsprioriteringar och våra uppgifter inom penningtvättstillsynen. Det kommer till uttryck såväl genom särskilda regeringsuppdrag, där FI anges som behörig myndighet att utföra vissa särskilda uppgifter enligt EU:s sanktionsförordningar, exempelvis genom höjda förväntningar på vår tillsyn när det gäller efterlevnad av internationella sanktioner.

Ett exempel på ökade förväntningar på sanktionsområdet är det regeringsuppdrag som FI har fått, tillsammans med ett antal andra myndigheter, att stärka efterlevnaden av internationella sanktioner (Ju2024/01094). Arbetet ska redovisas senast den 31 januari 2025. Uppdraget har bland annat medfört att ett nytt nationellt Sanktionssamverkansråd har upprättats. För att skapa organisatoriska förutsättningar för att hantera de ökade förväntningarna på sanktionsområdet har FI

⁶ Provisional request for advice to the European Banking Authority (EBA) regarding draft regulatory technical standards and guidelines under the future anti-money laundering / countering the financing of terrorism (AML/CFT) framework (FISMA.D.2/CB).

sedan hösten 2023 inrättat en särskild enhet inom penningtvättstillsynen med ansvar för internationella sanktioner.

Regeringen har också gett FI och vissa andra myndigheter i uppdrag att vidta åtgärder för att utveckla arbetet i FATF (Fi2024/00381). Uppdraget innebär bland annat att FI ska bistå med personal som ska utföra utvärderingar, bidra med expertis och delta i FATF:s sammanträden (plenarer). Vi ska även inleda förberedelser inför FATF:s kommande utvärdering av Sverige.

Därutöver ansvarar FI för delar av den policy- och regelutveckling som görs på penningtvättsområdet. Vi deltar bland annat i EBA:s arbete med att ta fram vägledningar, tekniska standarder och andra åtgärder för att främja en enhetlig och effektiv penningtvättstillsyn inom unionen. Det arbetet är prioriterat mot bakgrund av den stora inverkan som EU-regleringen kommer att ha på svensk finansmarknad. Det gäller inte minst det omfattande regelutvecklingsarbete som förväntas utföras inom ramen för Amla under de kommande åren, vilket kommer att ta stora resurser i anspråk.

Penningtvättstillsynens utveckling

Med stöd av ökade resurser har FI:s tillsyn på penningtvättsområdet under senare år utvecklats i snabb takt. Det gäller såväl tillsynens omfattning som våra analyser, arbetsmetoder, strategier och samverkan med andra myndigheter. Vi avser att fortsätta att utveckla verksamheten i den riktning som vi har stakat ut.

Penningtvättstillsynen har ökat i omfattning

Det senaste decenniet har fokus på penningtvätsfrågor ökat, både nationellt och internationellt. Detta har varit en följd av uppmärksammade missförhållanden och ett ökat fokus på att motverka en allt grövre kriminalitet, inte minst i Sverige. Till detta kommer den teknologiska utvecklingen som möjliggör allt snabbare flöden av pengar.

FI publicerade 2019 en regeringsrapport om arbetet på penningtvättsområdet (FI dnr 19-24575). Där redogjorde vi bland annat för hur vi avsåg att utveckla tillsynen och förvalta de ökade resurstillskott som vi hade fått för att stärka penningtvättstillsynen. I rapporten framhöll vi bland annat *att* vi avsåg att kraftigt öka resurserna på området, *att* vi skulle utveckla såväl organisation som metoder för penningtvättstillsyn, och *att* ett större antal företag skulle träffas av konkreta tillsynsåtgärder.

Dessa ambitioner och planer har omsatts i konkreta resultat och vi kan konstatera att penningtvättstillsynen i dag är betydligt mer omfattande och djupgående än tidigare. Som framgår av tabellen nedan innehöll tillsynen fram till 2019 ett fåtal större tillsynsaktiviteter varje år. Sedan dess har antalet större tillsynsaktiviteter flerdubblats och stabiliserats på den betydligt högre nivån.

Tabell: Antal ärenden, fördelat på status och ställningstagande⁷

Status/ställningstagande	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2018-2023
Avskrivet	1	4	1	5	8	6	25
Sanktionsavgift	0	0	4	0	3	2	9
Föreläggande	0	0	1	1	1	1	4
Totalt antal avslutade ärenden	1	4	6	6	12	9	38
Pågående	0	0	0	0	4	6	10
Totalt antal ärenden	1	4	6	6	16	15	48

⁷ Se Riksrevisionens rapport: Statens tillsyn för att motverka penningtvätt – bristande omfattning och effektivitet, RiR 2024:8 (Riksrevisionens rapport), s. 58.

Tillsynsaktiviteter har också träffat en större bredd av företag än tidigare. Undersökningarna har gått från att huvudsakligen vara inriktade på banker till att även omfatta olika typer av betaltjänstleverantörer (både med och utan ombud), e-pengainstitut, valutaväxlare och kryptoväxlare. Parallellt har den löpande tillsynen ökat i omfattning, särskilt inom ramen för FI:s internationella samarbete och de penningtvättsskollegier där vi ingår (se mer om det nedan). Till detta kommer ett ökande antal fördjupade analyser där vi nyligen granskat hanteringen av penningtvättsrisker i livförsäkrings- och värdepapperssektorerna och bankernas system för sanktionsscreening.

FI:s riskbedömningar utvecklas kontinuerligt

För att FI ska kunna fatta välgrundade beslut om inriktningen på tillsynen och prioriteringen av våra resurser, krävs det en rättvisande analys och bedömning av relevanta risker. Som framgår av EBA:s riktlinjer om riskbaserad tillsyn (EBA/GL/2021/16) behöver nationella myndigheter återkommande identifiera relevanta riskfaktorer, inhämta underlag, göra bedömningar och vidta tillsynsåtgärder utifrån bedömningarna, samt sedan utvärdera och följa upp det tidigare arbetet och anpassa tillsynsmodellen utifrån de slutsatser som dras. Som framhålls i riktlinjerna är det inte fråga om en engångsåtgärd utan om en pågående och cyklisk process.

En viktig del i FI:s analysarbete är den riskklassificering som vi gör varje år av de företag som står under vår tillsyn. Sedan 2019 har vi vidtagit flera åtgärder för att vidareutveckla det verktyg som vi använder i det arbetet och som i stor utsträckning baseras på den periodiska rapportering som vi hämtar in varje år från företagen. Utöver att ta hänsyn till företagets enskilda svar och deras storlek och komplexitet innehåller verktyget numera även delar som medger en justering av riskprofilen utifrån den sektor som företaget är verksam inom. Sektorerna utgår från de tolv olika rörelselagarna på finansmarknadsområdet. De kompletteras av två undersektorer som avser valutaväxlare respektive penningöverförare som anses förknippade med hög risk. Verktyget ger även ökade möjligheter till kvalitativa justeringar av riskprofilerna baserat på erfarenheter från exempelvis enskilda tillsynsåtgärder, visselblåsningar och information från brottsbekämpande myndigheter.

Under 2023 flyttades den periodiska penningtvättsrapporteringen till den nya plattformen Fidac. I samband med överflyttningen inleddes också ett projekt för att ta fram ett nytt digitalt gränssnitt där riskprofilen för varje verksamhetsutövare visualiseras i en så kallad *dashboard*. Gränssnittet möjliggör en snabb överblick av risknivåer och vilka faktorer som driver risken hos varje enskild verksamhetsutövare. Under 2024 har riskklassificeringsverktyget också byggts ut med en sanktionsriskindikator som är avsedd att ge oss information om i vilken

utsträckning varje enskild verksamhetsutövare är exponerad för risker i fråga om efterlevnaden av internationella sanktioner.

Arbetet med att utveckla FI:s riskklassificering har utvärderats vid flera tillfällen under senare år. I *Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* (penningtvättsutredningen) framhålls utvecklingen som positiv och att den borde fortsätta.⁸ Även Riksrevisionen framförde i sin rapport *Statens tillsyn för att motverka penningtvätt* (Riksrevisionens rapport) liknande synpunkter och uppmanade FI att fortsätta utvecklingen av såväl den underliggande rapporteringen som själva verktyget.⁹ Liknande synpunkter har framförts av Internationella valutafonden (IMF) som särskilt pekade på behovet av att integrera ytterligare data om gränsöverskridande transaktioner i underlaget.¹⁰

FI avser att fortsätta att utveckla riskklassificeringen enligt de rekommendationer som vi fått. Från och med 2025 kommer vi även inom ramen för den periodiska rapporteringen att hämta in uppgifter om gränsöverskridande transaktioner från de företag som rapporterat in de största volymerna av sådana finansiella flöden. Samtidigt pågår ett arbete med att utveckla riskklassificeringsmodellens övriga delar så att inneboende risk, styrkan i kontrollmiljön och den kvarvarande risken för varje enskilt företag under tillsyn ska framgå tydligare än i dag. Ett viktigt led i arbetet är att genom den periodiska rapporteringen öka vår förståelse för företagens distributionskanaler, transaktionsmonitorering, rapportering till Polismyndigheten och resurstillsättning i kontrollfunktioner.

En annan viktig komponent i utvecklingsarbetet är att uppdatera den sektoriella riskanalysen som ingår i modellen. Det arbetet innebär framför allt att ta fram den nya nationella riskbedömningen som FI deltar i. På så vis kan vi också säkerställa att den nationella riskbedömningen får ett konkret genomslag i riskklassificeringen och i förlängningen i FI:s tillsynsplanering.

För att främja utvecklingsarbetet har FI initierat ett särskilt samarbete med inriktning på att utveckla myndigheternas riskklassificeringsverktyg inom ramen för den nordisk-baltiska arbetsgruppen mot penningtvätt (Nordic Baltic Working Group, NBWG). Arbetet kommer att ledas av FI. Eftersom vi ingår i den arbetsgrupp inom EBA som arbetar särskilt med att ta fram utkast till Amlas kommande tekniska standarder, kan vi bidra till att utvecklingen går i takt och i linje med dessa tekniska standarder.

⁸ Se *Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*, SOU 2021:42, (penningtvättsutredningen), s. 126 f.

⁹ Se Riksrevisionens rapport, s. 82.

¹⁰ IMF Nordic-Baltic Regional Report: Technical Assistance Report-Nordic-Baltic Technical Assistance Project Financial Flows Analysis, AML/CFT Supervision, and Financial Stability, IMF Country Report No. 23/320 (IMF Nordic-Baltic Regional Report), s. 15.

Översyn för att skapa effektivare processer

I penningtvätsutredningens betänkande framhåller utredaren att FI tillämpar gedigna och genomarbetade processer för undersökningar och ingripanden i penningtvättstillsynen.¹¹ Samma uppfattning återspeglas i Riksrevisionens rapport.¹² Båda pekar emellertid på att det finns utrymme att förbättra och förenkla processerna, särskilt när det gäller mindre företag under penningtvättstillsyn.

FI håller med om att det finns utrymme att förbättra och förenkla våra processer. Vi har bland annat inlett ett arbete med att se över våra interna processer för att kunna hantera undersökningar och ingripanden mer ändamålsenligt. Utvecklingsarbetet är pågående och innefattar bland annat pilotärenden där nya former för handläggning testas och utvärderas. Utifrån slutsatserna från det arbetet kan vi komma att anpassa våra interna processer i enlighet med de rekommendationer som vi har fått.

Tillsynsmetoder och strategier utvecklas

En penningtvättsspecifik tillsynsstrategi

Som anges i EBA:s riktlinjer för riskbaserad penningtvättstillsyn bör myndigheterna fastställa och genomföra en långsiktig och riskbaserad tillsynsstrategi som omfattar alla sektorer under tillsyn. Även penningtvätsutredningens rapport och IMF:s granskningar pekar på behovet av en sådan strategi för att på ett strukturerat sätt kunna fördela tillsynsresurser mellan verksamhetsutövare inom olika riskklasser över tid.¹³

Följaktligen tog FI förra året fram en penningtvättsspecifik tillsynsstrategi som utgår från EBA:s riktlinjer. Den kompletterar FI:s övergripande tillsynsstrategi och bygger på en *Minimum Engagement Model* som tillämpas bland flera tillsynsmyndigheter inom EU. Syftet är att främja en proportionerlig och ändamålsenlig tillsyn i samtliga sektorer, även sådana som inom ramen för de årliga riskidentifieringscyklerna inte anses utgöra högst risk. På så sätt kan vi motverka en oupptäckt riskuppbyggnad även i dessa sektorer. Ett konkret resultat av tillsynsstrategin är de kartläggningar som FI nyligen har genomfört av hanteringen av penningtvätsrisker bland livförsäkrings- och värdepappersbolag. Vi avser att regelbundet uppdatera tillsynsstrategin utifrån våra erfarenheter från tillsynen och förändringar i de olika sektorernas risknivå.

Mer riktade och tematiska undersökningar på plats

Som anges ovan har FI:s penningtvättstillsyn successivt ökat i omfattning och täcker i dag ett större antal företag och fler sektorer. Ett led i den utvecklingen har varit det ökande inslaget av tematiska och riktade undersökningar. Till skillnad från

¹¹ Se penningtvätsutredningen, s. 124 ff.

¹² Se Riksrevisionens rapport, s. 81 f.

¹³ Se IMF Nordic-Baltic Regional Report, s. 48 samt penningtvätsutredningen s. 127 f.

fullständiga undersökningar av ett enskilt företag, som tidigare var det dominerande arbetssättet, arbetar vi i större utsträckning med att undersöka fler företag samtidigt. Undersökningarna bedrivs då av samma undersökningsgrupp och har samma avgränsningar. De riktas vanligtvis in på risker som är specifika för den sektor som företagen verkar inom och som vi bedömer särskilt relevant att undersöka. Det här tillvägagångssättet gör det möjligt att undersöka fler företag utifrån de specifika risker som just de företagen är utsatta för. Samtidigt ger det oss en bättre förståelse för de utmaningar som företagen ställs inför och hur de hanterar dessa. Arbetssättet möjliggör även en mer effektiv hantering för oss eftersom delar av ärendena kan hanteras gemensamt i FI:s interna processer.

Sedan flera år tillbaka genomför FI platsbesök hos företagen under princip i samtliga undersökningar i penningtvättstillsynen. Som framhålls i EBA:s riktlinjer är ett sådant arbetssätt ägnat att ge myndigheten en djupare förståelse för företagets övergripande strategi för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.¹⁴ Renodlade skrivbordsundersökningar är därför numera sällsynta i penningtvättstillsynen, men kan användas om det bedöms mer effektivt i det enskilda fallet. Vi avser att fortsätta att utveckla det tematiska arbetssättet och användningen av platsbesök i vårt tillsynsarbete.

En ny undersökningshandbok och ett nytt metodstöd

För att tillsynen ska bli så effektiv och enhetlig som möjligt har FI tagit fram en särskild intern undersökningshandbok. Handboken kompletterar FI:s övergripande interna processer och innehåller handfasta och praktiska tips i undersökningens olika faser. Inom penningtvättstillsynen har vi därtill tagit fram ett metodstöd som gäller bedömningskriterier och praxis i förhållande till olika delar av ett företags penningtvättsarbete, byggd på information från såväl externa källor som erfarenheter från våra undersökningar.

Handboken och metodstödet är framtagna i linje med EBA:s riktlinjer om riskbaserad penningtvättstillsyn och IMF:s rekommendationer. FI avser att löpande vidareutveckla innehållet utifrån våra erfarenheter från tillsynen.

Nationell samverkan som verktyg i tillsynen

Som framhålls i EBA:s riktlinjer för riskbaserad penningtvättstillsyn är ett effektivt och omfattande informationsutbyte med andra myndigheter av stor betydelse för den samlade förmågan att kunna motverka penningtvätt och finansiering av

¹⁴ Se Riktlinjer om de utmärkande dragen för en riskbaserad tillsynsmetod för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och vilka åtgärder som ska vidtas vid riskbaserad tillsyn i enlighet med artikel 48.10 i direktiv (EU) 2015/849 (med ändring av de gemensamma riktlinjerna ESAs/2016/72) (EBA:s riktlinjer om riskbaserad tillsyn), s. 29.

terrorism.¹⁵ Det är också ett område som FI har prioriterat under senare år, såväl nationellt som internationellt.

En utgångspunkt för FI:s samverkan i Sverige är det strategiska arbete som bedrivs inom Samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Vi är en aktiv deltagare i samtliga delar av samordningsfunktionens arbete och i de arbetsgrupper som har i uppdrag att ta fram nationella riskbedömningar och vägledning till såväl verksamhetsutövare som myndigheter.

FI har även stärkt ett mer operativt informationsutbyte med såväl brottsbekämpande myndigheter som andra tillsynsmyndigheter. Som exempel kan nämnas det samverkansavtal som vi ingick med Polismyndigheten år 2020 och de särskilda beslut om samverkan enligt 4 a kap. penningtvättslagen som vi har ingått med brottsbekämpande myndigheter sedan den nya lagstiftningen infördes. Genom dessa samarbeten har vi möjlighet att utbyta såväl övergripande information om risker i finansiell sektor som underrättelseinformation om specifika verksamhetsutövare. Denna information är en viktig del både i det löpande arbetet och i vår riskidentifiering och tillsynsplanering. Vi avser att fortsätta utveckla befintliga samarbeten och ta initiativ till nya samarbeten under kommande år.

Ett annat exempel på operativt informationsutbyte är samarbetet mellan Spelinspektionen och FI. Bakgrunden var ett regeringsuppdrag avsett att stärka samarbetet i penningtvätsfrågor och motverka olaglig spelverksamhet (Fi2023/01556). Även här har informationsutbytet mellan myndigheterna stärkt den gemensamma förmågan. Vi avser att tillsammans med Spelinspektionen fortsätta att utveckla det samarbetet.

Mer omfattande internationell samverkan

Penningtvätt och finansiering av terrorism är gränsöverskridande problem som kräver gränsöverskridande motåtgärder. Det internationella samarbetet på penningtvättsområdet har därför ökat markant under senare år, en utveckling som kan förväntas fortsätta.

Utöver att delta i den globala policyutvecklingen inom FATF arbetar FI – som framgår ovan – aktivt med den europeiska regelutvecklingen inom EBA, som sedan 2020 har det samlade ansvaret för penningtvätsfrågor bland de europeiska tillsynsmyndigheterna. Arbetet rör alla EBA:s produkter på penningtvättsområdet, som exempelvis riktlinjer och utkast till delegerade förordningar. Arbetet är viktigt både för att bidra till vägledning för verksamhetsutövare och för att påverka regler och tillsynspraxis i linje med prioriteringar av de områden och frågor som är viktigast för Sverige. Vi är även aktiva i liknande arbeten i Basel-kommitténs

¹⁵ Se EBA:s riktlinjer om riskbaserad tillsyn, s. 9 f.

expertgrupp för penningtväftsfrågor (AMLEG) och det nystartade penningtvättsnätverket inom International Organization of Securities Commissions (IOSCO).

År 2019 etablerades ett regionalt och strategiskt samarbete inom den nordisk-baltiska arbetsgruppen mot penningtvätt och finansiering av terrorism, NBWG. Här träffas företrädare för samtliga berörda tillsynsmyndigheter i Norden-Baltikum regelbundet för att utbyta information och erfarenheter om såväl penningtvättsrisker som arbetsmetoder och andra gemensamma områden. Samarbetet har fördjupats över tid och innebär bland annat att vi får en bättre bild av hur penningtvättsriskerna utvecklas regionalt. Det gör oss bättre rustade att möta gemensamma utmaningar och ger oss bättre möjligheter att samordna tillsynsaktiviteter och den strategiska inriktningen i gemensamma frågor. Samarbetet är under ständig utveckling och vi avser att fortsatt delta aktivt i gruppens arbete.

Sedan 2020 kompletteras det strategiska samarbetet i EU av ett mer operativt och instituttspecifikt samarbete inom ramen för särskilda penningtvättskollegier. Samarbetet bygger på riktlinjer från EBA och gör det möjligt för tillsynsmyndigheter att ingå särskilda samarbetsavtal avseende finansiella företag med permanent etablering i tre eller fler medlemsstater. I penningtvättskollegierna utbyts regelmässigt instituttspecifik information om penningtvättsrisker. De gör det även möjligt att i större utsträckning koordinera tillsynsåtgärder mellan länderna. FI deltar i dag i ett 80-tal penningtvättskollegier varav vi själva leder åtta. Vi avser också att fortsätta utveckla och fördjupa det samarbete som avser de företag som vi bedömer är av störst intresse för vår tillsyn.

Som framgår ovan står penningtvättstillsynen inför ett paradigmskifte på EU-nivå där Amlas centraliserade tillsyn kommer att vara av stor betydelse. Utöver att samarbeta med Amla i den direkta tillsyn som FI eventuellt kan komma att utöva över svenska verksamhetsutövare, förutsätter den kommande strukturen ett omfattande och väl fungerande samarbete mellan Amla och de nationella myndigheterna i såväl tillsyns- som regelutvecklingsfrågor. FI kommer som de svenska tillsynsmyndigheternas gemensamma företrädare i Amlas styrelse att ha goda möjligheter att bidra till det samarbetet på flera sätt. Det gäller dels under Amlas första år där fokus kommer att ligga på att etablera gemensamma metoder och tekniska standarder, dels efter det att myndigheten inleder den operativa tillsynen 2028.

Ytterligare ett sätt som FI avser utveckla samverkan med Amla är genom att delta i arbetet med att ta fram nya tekniska standarder och riktlinjer. Vi bedömer att det arbetet även fortsättningsvis kommer att vara nödvändigt för att skapa goda förutsättningar för tillsynen.

Slutsatser om tillsynens utveckling

Som framgår av genomgången i den här rapporten har FI:s penningtvättstillsyn ökat i såväl omfattning som i förmåga att identifiera och bedöma relevanta risker. Vi avser att fortsätta i den utstakade riktningen och utveckla tillsynen genom att förbättra våra riskanalyser, processer, arbetsmetoder och vår samverkan med andra myndigheter.

I enlighet med EBA:s riktlinjer och de utvärderingar som FI varit föremål för kommer ett av de huvudsakliga områdena i den fortsatta utvecklingen att vara metoder och verktyg för riskanalys och riskklassificering av företag. En sådan utveckling är i linje – och behöver utvecklas tillsammans – med den ökande harmoniseringen på området som etableringen av Amla kommer att medföra. Nya regionala samarbeten och ett ökat fokus inom FI är viktiga beståndsdelar i det arbetet.

Ett annat område som vi avser att prioritera är det ökande internationella samarbete som Amla innebär. Redan i dag har vi avsatt särskilda resurser för det förberedande arbetet som genomförs tillsammans med EBA. Vi avser att även fortsättningsvis prioritera det EU-samarbetet i takt med den ökande harmoniseringen av regelverket på området och den centraliserade tillsynen. Eftersom absoluta merparten av ansvaret för den direkta penningtvättstillsynen kommer att ligga kvar hos FI, och med hänsyn till att Amlas direkta tillsyn kommer att ske i nära samarbete med nationella myndigheter, innebär dessa förändringar inte att det kommer att vara möjligt att trappa ner omfattningen av penningtvättstillsynen i framtiden.

Utvecklingen av tillsynsmetodik och riskklassificering innebär inte bara att penningtvättstillsynen blir mer effektiv ur ett resursperspektiv, den ska även kunna bidra till en skarpare och mer ändamålsenlig tillsyn. Det innebär att FI:s tillsynsaktiviteter i ännu större utsträckning än i dag både ska vara relevanta ur ett riskbaserat perspektiv och anpassade efter den typ av företag de riktar sig mot. Till detta arbete kommer de positiva effekterna av samverkan som i allt större utsträckning flätar samman vår penningtvättstillsyn med andra myndigheters arbete både på nationell och internationell nivå.