

2015-05-18

B E S L U T

Nordea Bank AB
genom styrelsens ordförande
Smålandsgatan 17
105 71 STOCKHOLM

FI Dnr 13-1784
Delgivning nr 1



Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 787 80 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Varning och straffavgift

Finansinspektionens beslut (att meddelas den 19 maj 2015 kl. 08.00)

1. Finansinspektionen ger Nordea Bank AB (516406-0120) en varning.
(15 kap. 1 § lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse)
2. Nordea Bank AB ska betala en straffavgift på 50 miljoner (50 000 000) kronor
(15 kap. 7 § lagen om bank- och finansieringsrörelse)

Hur man överklagar, *se bilaga 1.*

Sammanfattning

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

Finansinspektionen har undersökt hur Nordea har följt reglerna om penningtvätt och terrorismfinansiering, särskilt vad avser riskfyllda kundgrupper och områden. Finansinspektionen har även undersökt hur Nordeas interna styrning och kontroll har fungerat på detta område. Finansinspektionens utredning visar att Nordea under flera år har haft stora brister i sitt arbete med att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism. Bristerna har varit betydande och av systematisk karaktär samt funnits i samtliga av Finansinspektionen granskade områden. Nordea har därmed även brutit i sin skyldighet att upprätthålla en tillfredsställande intern styrning och kontroll.

De aktuella bristerna är allvarliga. Mot bakgrund av de åtgärder banken numera vidtagit är det dock tillräckligt att meddela Nordea en varning som förenas med en straffavgift på 50 miljoner kronor.

1 Bakgrund

1.1 Företagets verksamhet

Nordea Bank AB (härefter benämmt ”Nordea” eller ”banken”) har tillstånd att bland annat driva bankrörelse i enlighet med lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF) och värdepappersrörelse enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. Nordea är moderbolag i Nordeakoncernen och av bankens årsredovisning för 2014 framgår att koncernen har över 10 miljoner kunder och en balansomsättning på 669 miljarder euro. Med över 29 000 anställda och ett börsvärde på drygt 38 miljarder euro vid utgången av 2014 är koncernen en av norra Europas största finanskoncerner.

1.2 Ärendet

Finansinspektionen har undersökt hur Nordea har följt lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen), Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (2009:1) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättsföreskrifterna) samt EU:s förordningar om restriktiva åtgärder (EU:s sanktionsförordningar). De områden som har undersökts är hanteringen av kunder bosatta utomlands som är att betrakta som personer i politiskt utsatt ställning, korrespondentbankförbindelser, private banking-kunder och kunder som är juridiska personer med skatterättslig hemvist utanför Norden. Inom ramen för undersökningen har Finansinspektionen granskat 7 stickprov gällande personer i politiskt utsatt ställning, 30 stickprov gällande respondentbanker (10 av stickproven avsåg respondentbanker med säte inom EES och 20 avsåg respondentbanker med säte utanför EES), 30 stickprov gällande private banking-kunder och 30 stickprov gällande kunder som är juridiska personer med skatterättslig hemvist utanför Norden.

Undersökningen har genomförts genom att Finansinspektionen har begärt in material från Nordea (skrivbordsundersökning) med ett kompletterande platsbesök den 2 september 2013 och ett möte den 25 oktober 2013 som initierades av Nordea.

Finansinspektionen har inom ramen för detta ärende även undersökt hur Nordeas interna styrning och kontroll har fungerat när det gäller att följa penningtvättsregelverket under perioden 2010 till tredje kvartalet 2014. Finansinspektionen har tagit del av styrelsens protokoll samt protokollen från styrelsens revisions- och riskutskott. Vidare har Finansinspektionen tagit del av rapporter från kontrollfunktionerna (riskkontroll, regelefterlevnad och internrevision) ställda till dessa utskott och till den verkställande direktören. Finansinspektionen har också tagit del av internrevisionens granskningsrapporter relaterade till penningtvättsregelverket samt öppna anmärkningar och iakttagelser från och med 2010. Denna del av undersökningen genomfördes i form av ett platsbesök den 1–3 december 2014.

Nordea har fått möjlighet att yttra sig över Finansinspektionens preliminära bedömningar om att banken har åsidosatt sina skyldigheter. Banken har därefter kommit in med yttrande till Finansinspektionen.

1.3 Tidigare undersökningar och ingripanden mot Nordea

I slutet av 2009 inledde Finansinspektionen en undersökning av Nordea som avslutades med en slutskrivelse i januari 2011. Finansinspektionen identifierade vissa brister i bankens efterlevnad av penningtvättsregelverket, bland annat gällande granskningen av transaktioner, och efterlevnaden av EU:s sanktionsförordningar. Nordea uppgav i ärendet att banken redan hade vidtagit och avsåg att vidta ytterligare åtgärder för att komma tillrätta med bristerna, till exempel att banken 2010 hade infört ett automatiskt transaktionsgranskningssystem. Vidare uppgav Nordea bland annat att en motivering skulle dokumenteras i ett loggsystem, som infördes efter april 2010, om varför en transaktion inte rapporterats till Finanspolisen inom Rikspolisstyrelsen. Dessutom uppgav Nordea att banken sedan december 2008 hade en automatisk kontroll av utgående SWIFT¹-transaktioner mot EU:s sanktionsförordningar.

Finansinspektionens samlade bedömning i ärendet var att Nordeas vidtagna och pågående åtgärder på ett adekvat sätt skulle åtgärda de identifierade bristerna.

År 2012 undersökte Finansinspektionen hur Nordea uppfyllde EU:s sanktionsförordningar. Finansinspektionen undersökte också Nordeas åtgärder för att motverka att banken utnyttjades för penningtvätt och finansiering av terrorism i ett enskilt fall. Finansinspektionens fann att Nordea inte haft en tillräcklig intern styrning och kontroll över risken att tillgångar eller ekonomiska resurser ställts till förfogande för, eller utnyttjas till gagn för, fysiska och juridiska personer, enheter eller organ som varit upptagna i EU:s sanktionsförordningar. Nordea hade även brustit i skyldigheten att omedelbart underrätta Finansinspektionen om 58 transaktioner på konton som frysts i enlighet med EU:s sanktionsförordningar. I förhållande till den enskilda kunden fann Finansinspektionen bland annat att banken hade brustit i skyldigheten att vidta tillräckliga åtgärder för att uppnå kundkännedom.

Finansinspektionen kunde konstatera att flera överträdelse var av allvarlig karaktär och hade pågått under lång tid, trots att Nordea redan långt tidigare blivit medvetna om att bristerna funnits. Vidare hade Nordea inte tydligt förklarat hur det kom sig att banken låtit bli att rätta till de brister som banken genom Finansinspektionens tidigare undersökning uppmärksammats på. Banken meddelades därför i april 2013 en anmärkning förenad med en straffavgift på 30 miljoner kronor.

¹ SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication).

1.4 Utgångspunkterna i undersökningen

Finansinspektionen har undersökt hur Nordea hanterar särskilt riskfyllda kundgrupper och områden ur ett penningtvätts- och terrorismfinansieringsperspektiv. Nordeas storlek, komplexitet och internationella närvaro medför att det är av yttersta vikt att banken hanterar riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism på ett adekvat sätt.

Banker ska identifiera, mäta, styra, internt rapportera och ha kontroll över de risker som dess verksamhet är förknippad med, såsom risken för att en bank utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Det innebär att banker ska upprätthålla en tillfredsställande intern kontroll. Det är ytterst styrelsens uppgift att etablera och kontinuerligt utvärdera effektiviteten i bankers interna kontroll.

1.4.1 Det riskbaserade förhållningssättet i penningtvättsregelverket

Penningtvättsregelverket syftar till att förhindra att finansiell verksamhet utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism, och att försvåra för kriminella att missbruka det finansiella systemet för denna typ av aktiviteter. En bank måste hantera risker relaterade till penningtvätt och finansiering av terrorism på ett ändamålsenligt sätt. Om det inte sker kan det 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. Det kan också leda till att Sverige i ökande omfattning används som transitland för gränsöverskridande transaktioner med anknytning till brottslig verksamhet. Något som i sin tur ytterst kan bidra till att försämra Sveriges anseende.

Penningtvättsregelverket ställer krav på att banker ska vidta åtgärder som står i proportion till de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som de är utsatta för. Detta brukar uttryckas som att banker ska ha ett riskbaserat förhållningssätt. För att en bank ska kunna hantera riskerna för penningtvätt och terrorismfinansiering måste den göra en ändamålsenlig och verksamhetsanpassad riskbedömning. Den enskilda banken ska alltså identifiera, förstå och bedöma riskerna för att verksamheten kan utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Det måste finnas en tydlig koppling mellan riskbedömningen och de åtgärder som en bank vidtar för att motverka de identifierade riskerna för penningtvätt och terrorismfinansiering. Även om det i penningtvättsregelverket finns ett antal specificerade krav på exempelvis vissa åtgärder för kundkännedom, så preciseras normalt inte i detalj hur omfattande kundkännedoms- och granskningsåtgärder en bank ska vidta. I stället ansvarar den enskilda banken för att utifrån sin riskbedömning avgöra vilka åtgärder som anses lämpliga med hänsyn till risken. En bank ska vidta skärpta åtgärder vid hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. Utifrån den enskilda bankens riskbedömning ska därför rutiner och processer, anpassade till den egna verksamheten, tas fram för att motverka de

risker som har identifierats. Riskbedömningen och rutinerna ska ses över löpande och revideras vid behov.

En ändamålsenlig och verksamhetsanpassad riskbedömning är således en grundläggande förutsättning för att en bank ska kunna hantera riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. 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. Det går därför inte att se de olika momenten som fristående eftersom de är avhängiga av varandra.

Omfattningen av och inriktningen på en banks åtgärder kommer även att variera beroende på vilka risker för penningtvätt och terrorismfinansiering som den enskilda bankens verksamhet är förknippad med. En stor bank med många kunder kan exempelvis behöva köpa in eller utveckla ett relativt avancerat transaktionsgranskningssystem för att säkerställa en tillfredställande hantering av skyldigheten att granska transaktioner för att upptäcka misstänkta sådana.

Denna undersökning av Nordeas åtgärder mot penningtvätt och terrorismfinansiering har som framgår ovan fokuserat på områdena personer i politiskt utsatt ställning, korrespondentbankförbindelser, private banking-kunder och kunder som är juridiska personer med skatterättslig hemvist utanför Norden.

Såväl personer i politiskt utsatt ställning som korrespondentbankförbindelser presumeras utgöra hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism enligt penningtvättslagen. Även private banking anses generellt sett ofta innebära en hög risk för penningtvätt. En av anledningarna är att dessa kunder kan ha en komplex kontostruktur fördelad på flera länder och institutioner, vilket gör det svårare för en bank att bedöma syftet och arten med affärsförbindelsen samt rimligheten av genomförda transaktioner. Det kan exempelvis vara svårt för en bank att skilja skattebrott från skatteplanering för dessa kunder.

När det gäller juridiska personer skiljer sig riskhanteringen från den som görs för privatpersoner. För juridiska personer måste en bank bland annat utreda och förstå kundens ägarförhållanden och kontrollstruktur samt kontrollera den verkliga huvudmannens identitet. Det finns en risk att den verkliga huvudmannen och tillgångarnas ursprung kan döljas bakom en komplex och svårbegriplig kontrollstruktur. En annan riskindikator för juridiska personer med skatterättslig hemvist utanför Norden, och med affärer i Sverige, kan vara snabba överföringar av stora belopp mellan flera olika jurisdiktioner, om dessa för den enskilda banken i fråga är ovanliga transaktioner. Riskerna för penningtvätt ökar också typiskt sett för vissa kundtyper, till exempel för bolag i så kallade skatteparadis och kunder från högriskländer.

Finansinspektionens granskning har således omfattat kundkategorier och affärsförbindelser där risken för penningtvätt och finansiering av terrorism generellt sett kan förväntas vara hög.

2 Tillämpliga bestämmelser

För en redogörelse för tillämpliga bestämmelser, *se bilaga 2*.

3 Finansinspektionens bedömning

I detta avsnitt redogörs för Finansinspektionens iakttagelser och bedömningar när det gäller Nordeas efterlevnad av penningtvättsregelverket. I avsnitt 3.1–3.4 redogörs närmare för bankens bristande riskbedömning av kunder, bankens bristfälliga kundkännedom, bankens brister i granskningskyldigheten samt bristerna i efterlevnaden av EU:s sanktionsförfordningar. I avsnitt 3.5 behandlas bristerna i bankens interna styrning och kontroll av penningtvättsområdet.

3.1 Bristande riskbedömning av kunder

De åtgärder för kundkännedom och granskning som en bank vidtar ska baseras på den risk för penningtvätt och terrorismfinansiering som kunden utgör utifrån den enskilda bankens riskbedömning av sin verksamhet. För att kunna vidta adekvata åtgärder för en specifik kund är det av central betydelse att det görs en bedömning av vilken risk den aktuella kunden utgör. I riskbedömningen av den specifika kunden måste olika faktorer beaktas, såsom exempelvis geografiskt område, efterfrågade produkter och tjänster, kundens kontroll och ägarstruktur samt transaktionsvolym.

Nordea uppgav vid platsbesöket den 2 september 2013 att banken betraktade samtliga private banking-kunder som hög risk för penningtvätt och terrorismfinansiering. Av utredningen framgår dock att banken först under augusti och september 2013 riskbedömde de granskade private banking-kunderna genom att åsätta dem beteckningen ”utökad kundkännedom”, trots att kravet på riskbaserad kundkännedom trädde i kraft i mars 2009. Enligt Finansinspektionen är det allvarligt att Nordea först under augusti och september 2013 riskbedömde private banking-kunderna. Finansinspektionen kan vidare konstatera att Nordeas generella bedömning att betrakta samtliga private banking-kunder som hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism inte återspeglas i de åtgärder som banken vidtagit gällande kundkännedom och granskning av transaktioner. Nordea har uppgett att banken sedan april 2014 har en ny modell för att riskbedöma kunderna inom affärsområdet private banking. Den innebär att banken gör en individuell riskbedömning av varje kund. Av utredningen framgår således att Nordea numera har frångått principen att betrakta alla private banking-kunder som hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Vad gäller de granskade kunderna som är respondentbanker och juridiska personer med skatterättslig hemvist utanför Norden framgår av utredningen att Nordea vid Finansinspektionens granskning ännu inte hade riskbedömt vissa av de granskade kunderna. I de fall Nordea hade bedömt risken för penningtvätt och finansiering av terrorism, hade denna bedömning gjorts först under åren 2012–2013 (i samtliga fall utom fyra). De kunder som hade riskbedömts hade i

samtliga fall, utom ett, ingått affärsförbindelse med Nordea lång tid innan banken riskbedömde den specifika kunden. Enligt Finansinspektionens mening är det allvarligt att Nordea först 2012–2013 påbörjade ett mer systematiskt arbete med att riskbedöma dessa kunder ur ett penningtvätts- och terrorismfinansieringsperspektiv. Det är också anmärkningsvärt att bedömningarna av de aktuella kundernas specifika risk inte har återspeglats i de åtgärder som banken vidtagit gällande kundkännedom och granskning av transaktioner.

Vad gäller personer i politiskt utsatt ställning visar utredningen att Nordea inom vissa affärsområden och under lång tid bara haft manuella rutiner för att identifiera dessa. Undersökningen visar dessutom att vissa andra affärsområden helt har saknat rutiner för att identifiera personer i politiskt utsatt ställning. Nordeas internrevision väckte redan under 2011 frågan om varför automatisk kontroll av kunderna inte utfördes mot kommersiella listor gällande personer i politiskt utsatt ställning. Utredningen visar att Nordea vid tiden för Finansinspektionens avisering av undersökningen i februari 2013 ännu inte hade infört ett systemstöd för kontroll av kunddatabasen mot kommersiella listor gällande personer i politiskt utsatt ställning. Vid tidpunkten för Finansinspektionens förfrågan i mars 2013 hade Nordea identifierat sju personer i politiskt utsatt ställning. När Nordea den 18 april 2013 gjorde en första tillfällig kontroll med hjälp av ett systemstöd mot en kommersiell lista gällande personer i politiskt utsatt ställning fanns ytterligare 43 kunder som var att betrakta som sådana personer. Den 26 augusti 2014 hade Nordea med hjälp av systemstödet identifierat sammanlagt 62 personer i politiskt utsatt ställning bland direkta kunder och verkliga huvudmän. Därutöver fanns 2 432 personer i politiskt utsatt ställning bland styrelseledamöter och firmatecknare i juridiska personer. Finansinspektionen anser att det mot denna bakgrund är klarlagt att Nordeas manuella rutiner för att identifiera personer i politiskt utsatt ställning har varit i det närmaste obefintliga eller åtminstone undermåliga. Nordea har haft ett stort behov av ett kompletterande systemstöd för att identifiera sådana personer, vilket även bankens internrevision har påpekat. Nordea har således under många år haft ett stort antal affärsförbindelser som involverar personer i politiskt utsatt ställning utan att veta om det. Det innebär att Nordea inte har haft kontroll över den höga risk som dessa kunder presumeras utgöra enligt penningtvättslagen. Nordea borde ha insett att det var stor sannolikhet att banken i sin verksamhet hade direkta kunder och verkliga huvudmän som var personer i politiskt utsatt ställning. Att Nordea trots detta under flera år varken har haft system eller tillräckliga manuella rutiner för att identifiera personer i politiskt utsatt ställning är allvarligt.

Vad gäller riskbedömningen av de sju personer som Nordea i mars 2013 hade identifierat som personer i politiskt utsatt ställning, visar utredningen att fem av dessa var direkta kunder i banken och att två var verkliga huvudmän i tre affärsförbindelser med juridiska personer. Beträffande de fem direkta kunderna har Nordea bedömt dessa som att de utgjorde ”högre risk” för penningtvätt och finansiering av terrorism. Av utredningen framgår dock inte när denna bedömning gjordes. Finansinspektionen kan vidare konstatera att

riskbedömningen av dessa fem kunder inte har återspeglats i de åtgärder som banken har vidtagit gällande kundkännedom och granskning av transaktioner. Även vad gäller de tre övriga affärsförbindelserna anser Finansinspektionen att det finns anledning att ifrågasätta Nordeas hantering av dessa kunder eftersom dessa bland annat inte hade bedömts innebära hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. Enligt Finansinspektionen har Nordeas hantering av kunder och verkliga huvudmän som är personer i politiskt utsatt ställning inte varit tillfredsställande.

Mot bakgrund av vad som framkommit i undersökningen bedömer Finansinspektionen att Nordea under lång tid inte har identifierat högriskkunder. Därigenom har Nordea riskerat att inte få tillräcklig eller ändamålsenlig information om kunderna. Detta har bland annat medfört att bankens arbete med att uppmärksamma avvikande beteenden och misstänkta transaktioner i bästa fall har äventyrats och i sämsta fall har varit lönlöst. Finansinspektionen finner att Nordea genom att ha brustit i sin bedömning och analys av de risker som kunderna medför kan ha utnyttjats för penningtvätt och finansiering av terrorism, vilket är allvarligt. Nordea har inte uppfyllt kraven i 5 kap. 1 § och 2 kap. 1 § penningtvättslagen samt 2 kap. 3 § och 3 kap. 2 § andra stycket penningtvättsföreskrifterna.

3.2 Bristfällig kundkännedom

Enligt penningtvättslagen ska en bank vidta åtgärder för att uppnå kundkännedom. Åtgärderna ska anpassas efter den risk för penningtvätt och finansiering av terrorism som den enskilda banken bedömer att en kund utgör. Om risken bedöms vara låg till normal ska grundläggande åtgärder vidtas. De grundläggande åtgärderna för att uppnå kundkännedom innefattar kontroll av kundens identitet, kontroll av den verkliga huvudmannens identitet och inhämtande av information om affärsförbindelsens syfte och art.

Den verkliga huvudmannen är den person som antingen direkt eller indirekt utövar ett bestämmande inflytande över kunden. En bank ska utreda kundens ägarförhållanden och kontrollstruktur. För att kunna bedöma risken med den aktuella kunden kan den enskilda banken även behöva ställa kompletterande frågor för att förstå en komplex ägar- och kontrollstruktur. För att kunna bedöma den aktuella risken med affärsförbindelsen korrekt kan den enskilda banken även behöva kontrollera om den verkliga huvudmannen är att betrakta som en person i politiskt utsatt ställning.

Det är vidare nödvändigt att inhämta information om affärsförbindelsens syfte och art för att en bank fortlöpande ska kunna följa upp affärsförbindelsen och granska transaktioner på ett tillfredsställande sätt.

Vid hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism ska skärpta åtgärder för kundkännedom vidtas. Dessa åtgärder ska vara mer omfattande än de grundläggande åtgärderna. En bank ska också fortlöpande följa pågående affärsförbindelser genom att kontrollera och dokumentera att de transaktioner

som utförs stämmer överens med den kunskap som verksamhetsutövaren har om kunden, dennes affärs- och riskprofil och, om det behövs, varifrån kundens ekonomiska medel kommer. Handlingar, uppgifter och upplysningar rörande kontrollen ska hållas aktuella. Den fortlöpande uppföljningen är en del av kundkännedomprocessen och kan inte fullgöras utan tillräcklig och uppdaterad dokumentation om affärsförbindelsen.

Finansinspektionens undersökning visar att Nordea i samtliga stickprov gällande alla granskade områden – det vill säga personer i politiskt utsatt ställning, respondentbanker utanför EES, private banking-kunder och juridiska personer med skatterättslig hemvist utanför Norden – inte har hämtat in adekvat grundläggande kundkännedomsinformation eller så har informationen inhämtats mycket sent, många gånger inte förrän 2013. Detta trots att samtliga granskade kunder, utom en, blev kunder i banken före 2013. För att uppnå adekvat grundläggande kundkännedomsinformation krävs att det görs en tillräcklig kontroll av kundens identitet och att tillräcklig information hämtas in om affärsförbindelsens syfte och art. I tillämpliga fall måste det också ske en tillräcklig kontroll av den verkliga huvudmannens identitet. Dessa krav trädde i kraft i mars 2009. Den övervägande majoriteten av de granskade stickproven brister i samtliga dessa moment. Att hämta in grundläggande kundkännedomsinformation är absolut nödvändigt för att en bank ska kunna uppfylla de krav som ställs på den. Bristfällig information om en affärsförbindelsens syfte och art innebär exempelvis att en bank inte fortlöpande kan följa upp affärsförbindelsen och granska transaktioner på ett tillfredsställande sätt. Om en bank inte kan identifiera verkliga huvudmän på ett korrekt sätt kan den inte heller bedöma risken för penningtvätt och finansiering av terrorism som är förknippad med den aktuella kunden på ett adekvat sätt. Finansinspektionens bedömning är att Nordea haft betydande brister av systematisk karaktär gällande den grundläggande kundkännedomsinformationen avseende de granskade kunderna.

Enligt penningtvätsregelverket ska omfattningen av åtgärderna för att uppnå kundkännedom anpassas efter den bedömda risken för att verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Av de i utredningen granskade stickproven gällande samtliga områden framgår dock att Nordea inte har vidtagit skärpta åtgärder vad gäller kunder som har bedömts som hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. Alternativt har banken vidtagit skärpta åtgärder mycket sent, många gånger först 2013. Finansinspektionen betraktar det som en betydande brist att det inte framgår av de granskade stickproven gällande kunder som tilldelats hög risk att adekvata skärpta åtgärder har vidtagits för att uppnå kundkännedom.

I 86 av 89 i detta sammanhang aktuella stickprov gällande samtliga områden saknas dessutom fortlöpande uppföljning helt eller så har sådan inte genomförts förrän 2013, trots att affärsförbindelserna i många fall har löpt under flera år. Att Nordea i så stor utsträckning inte fortlöpande har följt upp sina affärsförbindelser, och därmed inte hållit kundkännedomsuppgifterna uppdaterade och aktuella innebär att riskerna inom ramen för

affärsförbindelserna kan ha ändrats utan att banken har uppmärksammat detta. Det medför att riskerna för att Nordea utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism ökar än mer. Enligt Finansinspektionens uppfattning visar Nordeas nästintill obefintliga fortlöpande uppföljning på allvarliga brister av systematisk karaktär när det gäller bankens vidtagna kundkännedomsåtgärder.

Av utredningen framgår för övrigt vad avser respondentbanker att Nordea uppdaterade sina rutiner 2010, sedan bankens internrevision 2009 påpekat brister. Under åren 2011 och 2012 genomförde den finska tillsynsmyndigheten en undersökning som visade, enligt banken, att banken inte till fullo följde penningtvättsregelverkets krav gällande korrespondentbankförbindelser. Nordea har i Finansinspektionens undersökning medgett att rutinerna från 2010 inte uppfyllde kraven i penningtvättsregelverket. Då de uppdaterade rutinerna från 2010 visade sig vara otillräckliga inledde Nordea 2012 ett åtgärdsprojekt som ledde till nya rutiner som började tillämpas från januari 2013.

Finansinspektionen har granskat stickproven gällande respondentbanker utanför EES både utifrån den kundkännedom som inhämtats enligt rutinerna från 2010 (se ovan) och 2013. Undersökningen visar att den kundkännedomsinformation som har inhämtats om respondentbanker, enligt rutinerna från 2013, fortfarande brister i vissa avseenden.

Mot bakgrund av Nordeas allvarliga brister av systematisk karaktär när det gäller kundkännedomsinhämtning och fortlöpande uppföljning anser Finansinspektionen att banken inte har uppfyllt kraven på att vidta riskbaserade åtgärder för att uppnå kundkännedom. Nordea har i ärendet medgett att det har funnits brister i bankens åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Den bristfälliga kundkännedomsinformationen har äventyrat Nordeas arbete med att uppmärksamma avvikande beteenden och misstänkta transaktioner. Detta innebär att Nordea kan ha utnyttjats för penningtvätt och finansiering av terrorism. Enligt Finansinspektionen har Nordea brutit i skyldigheten att, enligt 2 kap. 3 § penningtvättslagen, vidta grundläggande åtgärder för att uppnå kundkännedom. Banken har också brutit i skyldigheten att, enligt 2 kap. 6 § penningtvättslagen, vidta skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom. Vidare har Nordea brutit i sin skyldighet att, enligt 2 kap. 10 § penningtvättslagen, fortlöpande följa pågående affärsförbindelser.

3.3 Brister i granskningskyldigheten

En bank ska granska transaktioner för att kunna upptäcka sådana som den misstänker eller har skäligen grund att misstänka utgör ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism. Den enskilda banken ska också dokumentera åtgärder och beslut vid granskning av misstänkta transaktioner. En förutsättning för att en bank ska kunna hantera gransknings- och uppgiftsskyldigheten är att övriga åtgärder har vidtagits korrekt, till exempel att en riskbedömning av verksamheten har gjorts och att lämpliga åtgärder för att uppnå kundkännedom har vidtagits. På samma sätt som rutiner för att uppnå kundkännedom ska vara anpassade efter den bedömda risken ska granskningen av transaktioner vara riskanpassad. Således bör till exempel kunder och produkter som innebär hög

risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism granskas noggrannare än de som innebär låg risk. En fungerande granskning och rapportering av misstänkta transaktioner till finanspolisstyrelsen inom Polismyndigheten² är viktig för att uppnå penningtvättsregelverkets syften, det vill säga att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism samt att upprätthålla förtroendet för och integriteten i det finansiella systemet.

Nordea har i undersökningen uppgett att banken 2008 skaffade ett transaktionsgranskningssystem för att finna en automatiserad lösning för att möta de olika krav som ställs när det gäller åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Systemet var enligt Nordea tekniskt sett fullt ut infört 2010 och omfattade då tre scenarier. Nordea har uppgett att två av de tre ursprungliga scenarierna endast omfattade automatisk granskning av vissa kontanta transaktioner. Det tredje omfattade enligt banken snabba överföringar av medel som översteg vissa trösklar och inbegrep elektroniska överföringar, handel med värdepapper, teckning och inlösen av fondandelar samt transaktioner med kontanter. Först i november 2013 påbörjades införandet av ytterligare scenarier i transaktionsgranskningssystemet. Nordea har även uppgett att det var först vid denna tidpunkt som korrespondentbanker och korrespondentbankstransaktioner började omfattas av det automatiska transaktionsgranskningssystemet. Undersökningen har också visat att Nordeas internrevision redan under 2011–2012 påtalade att riskbedömningen inte vägdes in i tillräckligt stor utsträckning vid transaktionsgranskningen och att detta innebar att skärpt granskning inte skedde gällande högrisk kunder. Av utredningen framgår att Nordea har haft vissa manuella rutiner för granskning. Nordea har emellertid medgett att de manuella granskningsrutiner som banken har haft inom de olika affärsområdena inte har varit tillräckliga.

Nordea har vidare uppgett att transaktionsgranskningssystemet är under ständig utveckling och att banken under perioden november 2013 till och med slutet av 2014 kompletterade de ursprungliga tre scenarierna med ytterligare åtta. Nordea planerar att utveckla sju till tio nya scenarier under 2015 och därefter ytterligare scenarier. Finansinspektionen anser att det är uppseendeväckande att Nordea, under tre års tid, har underlåtit att utveckla de tre ursprungliga scenarierna och att införa ytterligare scenarier i transaktionsgranskningssystemet. Finansinspektionen finner därför anledning att ifrågasätta Nordeas uttalande om att transaktionsgranskningssystemet varit under ständig utveckling.

Nordea är Sveriges största bank med över 10 miljoner kunder. För att Nordea ska kunna genomföra en riskanpassad granskning av transaktioner krävs – med anledning av bankens storlek, komplexitet och internationella närvaro – ett automatiserat transaktionsgranskningssystem som kan ta hänsyn till vilken risk som olika kunder och transaktioner utgör. Därtill krävs att transaktionsgranskningssystemet har flera implementerade scenarier som exempelvis grundas på olika gränsvärden, transaktionshistorik och mönster

² Före den 1 januari 2015 Finanspolisen, en sektion vid kriminalpolisstyrelsen på Rikskriminalpolisen som i sin tur hörde till Rikspolisstyrelsen.

utifrån Nordeas riskbedömning av kunder, produkter, tjänster och geografiska områden med mera. Finansinspektionen anser att det är klarlagt att Nordea under flera års tid har saknat tillräckligt effektiva system och rutiner för att granska transaktioner. Nordeas undermåliga granskning av transaktioner tillsammans med bankens bristfälliga riskbedömning av kunder och dess dåliga kundkännedomsinformation har medfört att misstänkta transaktioner med största sannolikhet har kunnat passera obemärkta genom bankens verksamhet. Nordea har alltså kunnat utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism, utan att banken har haft möjlighet att uppmärksamma detta.

Av Finansinspektionens undersökning framgår dessutom att Nordeas automatiska transaktionsgranskningssystem i december 2014 fortfarande inte tog hänsyn till kundens risknivå, det vill säga den risk som kunden utgjorde, i de fall banken hade tilldelat kunden en sådan. Det gör att banken i sina granskningsscenarioer och i sin parametersättning av dessa scenarioer endast i begränsad omfattning fångar upp de kunder som är att betrakta som hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism, eftersom kunder med olika risk inte differentieras från varandra i transaktionsgranskningssystemet. Som exempel kan nämnas att Nordea under våren 2015 fortfarande saknade scenarioer för automatisk granskning av transaktioner som utförs av kunder som är att betrakta som personer i politiskt utsatt ställning. Det medför att högrisktransaktioner eller transaktioner som utförs av kunder som utgör hög risk inte granskas noggrannare än exempelvis lågrisktransaktioner som genomförs av kunder som utgör låg risk.

När det gäller de åtgärder och beslut som vidtagits med anledning av granskade transaktioner visar Finansinspektionens undersökning att när Nordea har granskat och därefter avfärdat ett larm dokumenterar banken detta genom standardiserade uttryck som ”ingen träff”, ”irrelevant larm” eller ”inget att rapportera”. Då larmen som genererats av granskningssystemet har avfärdats utan någon närmare dokumenterad analys eller motivering försvåras bland annat upptäckten av avvikande beteenden och mönster samt av framtida misstänkta transaktioner. Nordea har medgett att banken behöver förbättra dokumentationen av granskade larm.

Sammanfattningsvis anser Finansinspektionen att Nordea inte har haft en riskanpassad granskning, mot bakgrund av att banken under mycket lång tid har haft undermåliga system och rutiner för att upptäcka transaktioner som utgör ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism. Den otillräckliga granskningen av transaktioner har, tillsammans med Nordeas bristfälliga riskbedömning av kunder och undermåliga kundkännedomsinformation, resulterat i att misstänkta transaktioner med största sannolikhet har kunnat passera genom bankens verksamhet utan att upptäckas. Det har medfört att Nordea har kunnat utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism utan att banken har haft möjlighet att uppmärksamma det. Finansinspektionen finner detta ytterst allvarligt. Nordea uppfyller därför inte kraven enligt 3 kap. 1 § första stycket och 5 kap. 1 § penningtvättslagen. Nordea brister även i att dokumentera åtgärder och beslut vid granskning av misstänkta transaktioner i enlighet med 5 kap. 3 § penningtvättsföreskrifterna.

3.4 Brister i efterlevnaden av EU:s förordningar om restriktiva åtgärder

EU:s sanktionsförordningar, exempelvis förordning (EU) nr 36/2012 om vissa restriktiva åtgärder mot Syrien, innehåller bestämmelser som bland annat innebär att alla tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör, ägs av, innehas av eller kontrolleras av de fysiska eller juridiska personer, enheter och organ som förtecknas i bilagorna till förordningarna ska frysas.

Inga tillgångar eller ekonomiska resurser får direkt eller indirekt göras tillgängliga för eller utnyttjas till gagn för de fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som förtecknas i bilagorna till sanktionsförordningarna.

Enligt LBF ska ett kreditinstitut styra, internt rapportera och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med. Banker måste därmed kunna styra och kontrollera risken att tillgångar och ekonomiska resurser direkt eller indirekt ställs till förfogande för eller utnyttjas till gagn för fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är förtecknade i EU:s sanktionsförordningar.

Det är av yttersta vikt att banker har tillfredställande rutiner för kontroller mot EU:s sanktionsförordningar. EU:s sanktionsförordningar kan ändras dagligen. Det innebär att det är viktigt att finansiella företag har rutiner som kan uppmärksamma förändringar i dem.

Undersökningen visar att Nordea fram till november 2013 bara kontrollerade två typer av SWIFT-meddelanden mot EU:s sanktionsförordningar. Därefter har Nordea succesivt, framförallt under 2014, infört möjligheten att kontrollera ytterligare SWIFT-meddelanden mot EU:s sanktionsförordningar. Nordea har nu möjliggjort kontroll av drygt ett 30-tal olika typer av SWIFT-meddelanden och kontroll av SEPA Credit Transfers mot EU:s sanktionsförordningar. Nordea medger att det inte var tillräckligt att endast kontrollera två typer av SWIFT-meddelanden. Finansinspektionen anser att det är en betydande brist att Nordea under lång tid enbart har kontrollerat två typer av SWIFT-meddelanden mot EU:s sanktionsförordningar. Genom att bara kontrollera två typer av SWIFT-meddelanden har Nordea riskerat att bryta mot förbudet i EU:s sanktionsförordningar att tillgångar och ekonomiska resurser direkt eller indirekt ställs till förfogande för, eller utnyttjas till gagn för i sanktionsförordningarna förtecknade fysiska och juridiska personer, enheter och organ.

Finansinspektionen anser därför att den risk Nordea exponerat sig för, genom att inte kontrollera fler typer av SWIFT-meddelanden mot sanktionsförordningarna, innebär att banken har åsidosatt skyldigheten att styra och kontrollera risken att tillgångar och ekonomiska resurser direkt eller indirekt ställs till förfogande för, eller utnyttjas till gagn för fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är förtecknade i EU:s sanktionsförordningar. Detta är inte förenligt med Nordeas skyldighet enligt 6 kap. 2 § LBF att styra och kontrollera de risker som verksamheten är förknippad med.

3.5 Brister i bankens interna styrning och kontroll vad gäller efterlevnaden på penningtvätt- och terrorismfinansieringsområdet

En bank är skyldig att identifiera, mäta, styra, internt rapportera och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med. Den enskilda banken ska härvid se till att den har en tillfredsställande intern kontroll. Det är styrelsens uppgift att etablera och kontinuerligt utvärdera effektiviteten i en banks interna kontroll. Styrelsen ansvarar också för att en bank följer gällande regelverk. För att etablera en god intern kontroll bör en bank ha en funktion för riskkontroll, en funktion för regelefterlevnad och en oberoende granskningsfunktion (internrevision).

Av Finansinspektionens undersökning framgår att Nordeas interna kontroll av efterlevnaden av penningtvätsregelverket, under den granskade perioden, bestod av en funktion för riskkontroll, en funktion för regelefterlevnad och en funktion för internrevision. Nordeas funktion för regelefterlevnad var fram till dess en separation ägde rum 2014, en del av riskkontroll för operativa risker, Group Operational Risk and Compliance (GORC). GORC var underställd bankens riskchef. Enligt bankens interna regler för hantering av penningtvätt och terrorismfinansiering som gällde under perioden 2010–2012, ansvarade den verkställande direktören för att utveckla och upprätthålla effektiva åtgärder mot penningtvätt och terrorismfinansiering. Vidare var riskchefen ansvarig för att se till att det fanns nödvändiga resurser och rutiner för att bekämpa penningtvätt och terrorismfinansiering. GORC hade i uppdrag från styrelsen att på gruppnivå rapportera om hur lämpligt och effektivt riskhanteringsramverket var. Rapporteringen till den verkställande direktören och styrelsen skulle ske regelbundet och minst en gång om året. Den som ansvarade för funktionen för regelefterlevnad hade bland annat i uppdrag att koordinera stöd inom regelefterlevnad till ledningen för att övervaka regelefterlevnadsrisker på gruppnivå och rapportera dessa till den verkställande direktören och styrelsen. Detta enligt bankens interna regler under åren 2010–2014.

Undersökningen visar att GORC under perioden 2010–2014 observerade brister i efterlevnaden av penningtvätsregelverket. En granskning av de rapporter som GORC har lämnat till styrelsen visar att rapporterna innehåller information om brister i efterlevnaden av penningtvätsreglerna. Samtidigt har GORC i sina rapporter beskrivit att dessa regelefterlevnadsrisker hanterades på ett adekvat sätt. Exempelvis beskrev den ansvarige för funktionen för regelefterlevnad, 2012, att bankens främsta risker relaterade till efterlevnaden av penningtvätsregelverket troligen motsvarade de regelefterlevnadsrisker som fanns i andra banker. I rapporterna angavs vidare att bristerna åtgärdades genom olika redan tagna och planerade initiativ. Detta var alltså samtidigt som Nordea bland annat hade undermåliga rutiner och åtgärder för riskbedömning av kunder, kundkännedom och granskning av transaktioner.

Nordeas internrevision rapporterade kvartalsvis till styrelsens revisionsutskott och halvårsvis till styrelsen. Enligt bankens interna regler skulle internrevisionens rapportering vara objektiv och lyfta fram brister i

riskhanteringen, kontrollen och styrprocesserna. Vidare skulle internrevisionen utan dröjsmål meddela styrelsens revisionsutskott om de resultat av granskningar som bedömdes som kritiska och om de åtgärder för att komma till rätta med bristerna som bedömdes som otillräckliga. Finansinspektionens undersökning visar att funktionen under perioden 2010–2014 kontinuerligt granskade penningtvätsreglernas efterlevnad och då konstaterade brister som i dess granskningsrapporter i många fall har bedömts som kritiska, det vill säga brister av den allvarligaste karaktären. Internrevisionens granskningsrapporter har beskrivit bristerna och de åtgärder som behövdes vidtas för att komma tillrätta med bristerna. I granskningsrapporterna framgår också vilka personer som tog emot granskningsrapporterna och som var ansvariga för att åtgärda respektive brist samt slutdatum för när åtgärderna skulle vara genomförda. Beroende på granskningsområde var mottagare av granskningsrapporterna olika affärs- och funktionsansvariga i verksamheten. Resultatet av de enskilda granskningarna sammanställdes sedan och sammanfattades i internrevisionens rapportering till styrelsens revisionsutskott, respektive styrelsen. Rapporteringen till styrelsen inkluderade även en beskrivning av de åtgärder som ledningen vidtog eller planerade att vidta för att komma till rätta med funna brister.

Finansinspektionens undersökning visar att för ett stort antal åtgärder, i vissa fall från granskningar där bristerna bedömdes som kritiska, har slutdatum för när bristerna skulle vara åtgärdade passerats. I många fall handlar det om förseningar på 2–3 år. Information om bland annat försenade åtgärder presenterades för styrelsens revisionsutskott i form av en så kallad statuslogg enbart en gång per år och då på ett översiktligt sätt. Internrevisionens granskningsrapporter under perioden 2010–2014 visar löpande på nya brister i efterlevnaden av penningtvätsregelverket och på bankens oförmåga att organisera och följa upp åtgärdsarbetet för att komma till rätta med tidigare identifierade brister inom detta område.

Nordea har uppgett att de åtgärder som banken har vidtagit under 2013 och 2014 för att etablera en styrning, riskhantering och kontroll för att säkerställa att man uppfyller kraven i penningtvätsregelverket, och den omständighet att banken har förmått genomföra stora delar av den åtgärdsplan som upprättats gällande bristerna på penningtvätsområdet vittnar om att banken har en tillfredställande styrning och kontroll på området och att banken har vidtagit åtgärder på ett adekvat sätt. Banken har även redogjort för hur kontrollfunktionerna har rapporterat till bland annat styrelsen och styrelsens revisionsutskott. Vad gäller statusloggen över bland annat försenade åtgärder har banken bland annat uppgett att den inte är det enda verktyg som används för att informera berörda parter om åtgärder för att hantera identifierade brister. Den regelbundna skriftliga rapporteringen samt den förekommande muntliga presentationen av denna är de huvudsakliga rapporteringsvägarna för berörda parter. Banken har även medgett att statusloggen kan rapporteras mer frekvent och att banken ska se till att så sker i fortsättningen. Därtill har banken redogjort för att det har skett regelbunden rapportering till styrelsens revisionsutskott från ”Group AML³ Project” som initierades 2012 och som sedan maj 2013 heter AML Programme). Programmet

³ Anti-Money Laundering.

leddes av bankens riskchef och syftade till att säkerställa att rutiner och processer för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism efterlevdes, samt att kartlägga och åtgärda brister i efterlevnaden av penningtvätsregelverket. Banken har uppgett att man i efterhand insett att man inledningsvis underskattade komplexiteten och omfattningen av nödvändiga ansträngningar för att i praktiken genomföra AML-programmet. Banken anser emellertid att man har reagerat snabbt när vidtagna åtgärder visat sig vara otillräckliga.

Finansinspektionen har som framgått i avsnitt 3.1–3.4 funnit att Nordea fram till 2013 uppvisat allvarliga brister av systematisk karaktär i efterlevnaden av penningtvätsregelverket. Finansinspektionen anser att GORC:s skriftliga och muntliga information till bankens styrelse har varit alltför övergripande och generell. Finansinspektionen anser därmed att GORC inte har gett Nordeas styrelse en saklig och allsidig bild av de risker som den bristande efterlevnaden av penningtvätsregelverket inneburit. Detsamma gäller den bild som GORC gett styrelsen av lämpligheten och effektiviteten i bankens riskhanteringsramverk och av verksamhetens oförmåga att åtgärda brister i tid. Finansinspektionen förstår det som att den främsta orsaken till detta var att GORC under lång tid har saknat en helhetsbild över bristerna i regelefterlevnaden av penningtvätsregelverket och därmed även över risken för att banken utnyttjades för penningtvätt och finansiering av terrorism. Med anledning av detta har GORC inte heller i tillräcklig utsträckning kunnat analysera utvecklingen av riskerna i anslutning till den bristande regelefterlevnaden och bidragit till att åtgärder som var i paritet med omfattningen av bristerna vidtogs i tid. Finansinspektionen anser också att bankens initiativ till att kartlägga och åtgärda bristerna genom Group AML-programmet inte vidtogs i tid i och med att programmet initierades först 2012, flera år efter att det nuvarande svenska penningtvätsregelverket trätt i kraft. Vad gäller internrevisionens rapportering konstaterar Finansinspektionen att rapporteringen till styrelsen förvisso innehöll information om bristerna och av ledningen vidtagna och planerade åtgärder för att komma till rätta med bristerna. Rapporteringen gav dock inte en adekvat bild av att de åtgärder som ledningen vidtog för att komma till rätta med bristerna var otillräckliga. Finansinspektionen kan därmed konstatera att hanteringen inte har fungerat enligt de interna regler för internrevisionen som styrelsen har fastställt.

Sammanfattningsvis anser Finansinspektionen att den sammantagna rapporteringen från kontrollfunktionerna till styrelsen inte har förmått förmedla en tydlig, aktuell och tillförlitlig helhetsbild över bristerna i efterlevnaden av penningtvätsregelverket och att arbetet med att åtgärda dessa var otillräckligt. Finansinspektionen bedömer att bankens styrelse inte har lyckats etablera en intern kontroll för att i tid kunna identifiera, bedöma och rapportera om bristerna i efterlevnaden av penningtvätsregelverket och åtgärdernas effektivitet. Detta har sammantaget resulterat i att styrelsen inte har sett till att den varit informerad om och förstått omfattningen av och allvaret i bristerna så att styrelsen, såsom ytterst ansvarig för verksamheten, kunnat agera i tid för att åtgärda bristerna. Nordea har därmed inte haft kontroll över risken för att banken utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Finansinspektionen finner därför att Nordea har brustit i sin skyldighet att identifiera, mäta, styra, internt rapportera

och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med, och därmed se till att det har en tillfredsställande intern kontroll, enligt 6 kap. 2 § LBF.

4 Övervägande om ingripande

4.1 Tillämpliga bestämmelser

Den 2 augusti 2014 trädde nya regler om sanktioner i kraft (SFS 2014:982). De nya reglerna innebär bl.a. att Finansinspektionen kan besluta om en betydligt högre straffavgift än tidigare. Enligt en övergångsbestämmelse till de nya reglerna ska emellertid äldre föreskrifter gälla för överträdelse som inträffat före ikraftträdandet. Eftersom de överträdelse som redogjorts för ovan inträffade före lagändringarna tillämpas bestämmelserna i deras tidigare lydelse med undantag för en bestämmelse som kan föranleda en mildare bedömning. Nedan redogörs för dessa bestämmelser. Hänvisningarna till bestämmelser i 15 kap. LBF i detta avsnitt avser således dess lydelse före den 2 augusti 2014.

Finansinspektionen ska, enligt 15 kap. 1 § LBF, ingripa om ett kreditinstitut har åsidosatt sina skyldigheter enligt lagen, andra författningar som reglerar institutets verksamhet, institutets bolagsordning, stadgar eller reglemente eller interna instruktioner som har sin grund i författningar som reglerar institutets verksamhet. Finansinspektionen kan enligt samma bestämmelse ingripa bland annat genom att förelägga ett kreditinstitut att vidta rättelse för att komma till rätta med en viss situation eller genom att ge kreditinstitutet en anmärkning. Om överträdelsen är allvarlig ska kreditinstitutets tillstånd återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas. I 15 kap. 1 § LBF stadgas också att Finansinspektionen får avstå från ingripande om en överträdelse är ringa eller ursäktlig, om institutet gör rättelse eller om någon annan myndighet har vidtagit åtgärder mot institutet och dessa åtgärder bedöms tillräckliga.

Finansinspektionen får enligt 15 kap. 7 § LBF förena en anmärkning eller varning med en straffavgift. Enligt 15 kap. 8 § samma lag ska straffavgiften fastställas till lägst 5 000 kronor och högst 50 miljoner kronor. Avgiften får inte överstiga tio procent av institutets omsättning närmast föregående räkenskapsår. Avgiften får inte heller vara så stor att institutet därefter inte uppfyller kraven på soliditet och likviditet enligt 6 kap. 1 § LBF. Enligt 15 kap. 9 § LBF ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig den överträdelse är som föranlett anmärkningen eller varningen och hur länge överträdelsen pågått.

Den bestämmelse som kan medföra mildare bedömning finns i 15 kap. 1 b § LBF. I andra stycket anges att vid valet av sanktion, ska beaktas om kreditinstitutet i väsentlig mån genom ett aktivt samarbete har underlättat Finansinspektionens utredning och snabbt upphört med överträdelsen sedan den anmälts till eller påtalats av Finansinspektionen.

4.2 Bankens åtgärder

Nordea har i ett yttrande den 15 januari 2015 bland annat uppgett att banken har ett omfattande pågående arbete när det gäller åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Arbetet fokuserar dels på att åtgärda de brister som redan har konstaterats och som Finansinspektionen har noterat, dels på att utveckla en åtgärdsplan som ska säkerställa att banken nu och framöver arbetar enligt gällande regler. Åtgärdsplanen omfattar drygt 500 åtgärdsplaner och flera olika affärsområden.

Vad gäller Nordeas interna styrning och kontroll gällande penningtvättsområdet har banken bland annat beskrivit de åtgärder som den vidtagit under 2013 och 2014 för att stärka den interna styrningen och kontrollen. Nordea har uppgett att banken beslutat om att under 2015 ytterligare intensifiera sitt arbete med att bland annat utvärdera och utveckla kontroller för att se till att bankens kontrollsystem är effektivt och ändamålsenligt. För att stärka kontrollen och uppföljningen av åtgärdsplanen avser Nordea även att under 2015 ge funktionen för regelefterlevnad ytterligare resurser och ett särskilt uppdrag att löpande kontrollera och följa upp genomförandet av åtgärdsplanen. Styrelsen, revisionsutskottet och koncernledningen kommer även i fortsättningen noga följa upp att tillräckliga åtgärder vidtas för att säkerställa att Nordeas efterlevnad av penningtvätsregelverket motsvarar gällande krav. Styrelsen och revisionsutskottet kommer även att ha detta som en stående punkt på sin dagordning tills annat beslutas.

4.3 Bedömning av överträdelserna

Finansinspektionens utredning visar att Nordea under flera år har haft stora brister i sitt arbete med att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism. Bristerna har varit allvarliga och av systematisk karaktär samt funnits i samtliga av Finansinspektionen granskade områden, det vill säga kunder bosatta utomlands som är att betrakta som personer i politiskt utsatt ställning, korrespondentbankförbindelser, private banking-kunder och kunder som är juridiska personer med skatterättslig hemvist utanför Norden. Bristerna avser centrala områden inom penningtvätsregelverket, såsom riskbedömningen av kunder, bankens kundkännedomsåtgärder och bankens granskning av transaktioner.

Nordea är Sveriges största bank med över 10 miljoner kunder. Att en bank av den storleken, komplexiteten och internationella närvaron fram till åtminstone 2013 saknat eller i bästa fall haft undermåliga rutiner och åtgärder för riskbedömning av kunder, kundkännedom och granskning av transaktioner är mycket allvarligt. Detta särskilt eftersom Finansinspektionens granskning har omfattat kundkategorier och affärsförbindelser där risken för penningtvätt och finansiering av terrorism generellt sett kan förväntas vara hög. Nordea har exempelvis under lång tid inte ens identifierat högrisk kunder, vilket bland annat visat sig genom att banken under många år haft ett stort antal affärsförbindelser som involverat personer i politisk utsatt ställning utan att veta om det. Detta

innebär att Nordea inte har haft kontroll över den höga risk som dessa kunder utgör. Nordea har även haft allvarliga brister av systematisk karaktär när det gäller såväl bankens inhämtade kundkännedomsinformation som dess fortlöpande uppföljning av kunderna. Ett annat tydligt exempel är att Nordeas transaktionsgranskningssystem under flera år inte har förmått identifiera misstänkta transaktioner i tillräcklig utsträckning då det endast omfattat tre scenarier. Den otillräckliga granskningen av transaktioner har tillsammans med Nordeas bristfälliga riskbedömning av kunder och undermåliga kundkännedomsinformation resulterat i att misstänkta transaktioner med största sannolikhet har kunnat passera obemärkta genom bankens verksamhet. Detta har medfört att Nordea har kunnat utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism utan att banken har haft möjlighet att uppmärksamma detta. Nordeas omfattande och komplexa verksamhet samt internationella närvaro innebär att det är av yttersta vikt att banken har effektiva rutiner och åtgärder för att motverka att verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Styrelsen ansvarar för bankens verksamhet. Det är därför också styrelsen som ska se till att banken har kontroll över risken för att dess verksamhet kan utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Nordeas bristande efterlevnad av bestämmelserna i penningtvättsregelverket och EU:s sanktionsförordningar visar att bankens styrelse inte har förmått organisera verksamheten så att banken har kunnat hantera dessa risker.

Sammanfattningsvis finner Finansinspektionen att de konstaterade bristerna är mycket allvarliga och att det därför finns skäl att ingripa mot Nordea.

4.4 Val av ingripande

De konstaterade bristerna är allvarliga och av systematisk karaktär. Nordeas storlek, komplexitet och internationella närvaro medför att det är av yttersta vikt att banken hanterar riskerna för penningtvätt och terrorismfinansiering på ett adekvat sätt. Mot bakgrund av omfattningen av och allvaret i bristerna finns det därför i och för sig förutsättningar för att återkalla Nordeas tillstånd. Frågan är om det istället är tillräckligt att meddela en varning förenad med en straffavgift.

Återkallelse av tillståndet är ett kraftigt ingripande och ett sådant ingripande får inte ske utan starka skäl. Enligt förarbetena bör varning tillgripas när förutsättningar för återkallelse i och för sig finns men då varning i det särskilda fallet framstår som en tillräcklig åtgärd. Omständigheter som kan göra att varning framstår som tillräckligt anges vara att institutet inte kan befaras upprepa överträdelsen och att prognosen för institutet därför är god eller att man från institutets sida inte förstod bättre när överträdelsen skedde (prop. 2002/03:139 s. 381 ff).

I undersökningen från 2011 kunde Finansinspektionen identifiera vissa brister i Nordeas efterlevnad av penningtvättsregelverket. Dessa brister informerades Nordea om i samband med att undersökningen avslutades.

Finansinspektionen kan konstatera att sanktionsbeslutet från 2013 gällde andra brister i Nordeas efterlevnad av penningtvättsregelverket och bankens kontroller mot EU:s sanktionsförordningar än de som uppmärksammats i detta ärende. Sanktionsbeslutet från 2013 bekräftar ändå bilden av en bank som har haft problem med efterlevnaden av penningtvättsregelverket.

I förmildrande riktning ska bland annat vägas in om en bank i väsentlig mån har underlättat Finansinspektionens utredning genom ett aktivt samarbete eller snabbt ha upphört med överträdelsen sedan den anmälts till eller påtalats av Finansinspektionen, enligt 15 kap. 1 b § LBF. Enligt förarbetena (prop. 2013/14:228 s. 241) innebär detta att institutet självmant för fram viktig information som Finansinspektionen inte själv redan förfogar över eller med lätthet kan få fram. Enligt Finansinspektionens bedömning har Nordeas samarbete varit i linje med vad som förväntas av en bank under tillsyn. Det har emellertid inte varit av sådant slag att Nordea i väsentlig mån kan anses ha underlättat Finansinspektionens utredning genom ett aktivt samarbete. Banken 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 b § LBF.

Vid val av ingripande ska Finansinspektionen, som framgår ovan, även väga in bland annat om banken inte kan befaras upprepa överträdelsen och att prognosen för banken därför är god. Finansinspektionen konstaterar att Nordea har vidtagit och avser att vidta omfattande åtgärder för att komma till rätta med de konstaterade bristerna. Nordea har exempelvis aviserat många förbättringar på penningtvätts- och terrorismfinansieringsområdet och en genomgripande åtgärdsplan. När det gäller bankens interna styrning och kontroll i förhållande till efterlevnaden av penningtvättsregelverket har Nordea uppgett att banken har vidtagit åtgärder och att den avser att vidta ytterligare åtgärder. Finansinspektionen finner att den omfattande åtgärdsplan som Nordea har presenterat visar att banken nu insett vidden av problemen och har en vilja att komma till rätta med bristerna. Nordea har även uppgett att banken, för att stärka kontrollen och uppföljningen av åtgärdsplanen, under 2015 avser ge funktionen för regelefterlevnad ytterligare resurser och ett särskilt uppdrag att löpande kontrollera och följa upp genomförandet av åtgärdsplanen. Finansinspektionen anser sammantaget att prognosen för banken är god. Finansinspektionen bedömer att det därför är tillräckligt att meddela Nordea en varning.

Den varning som Finansinspektionen ger Nordea ska förenas med en straffavgift. Straffavgiften får uppgå till högst 50 miljoner kronor eller 10 procent av föregående års omsättning för banken. Nordeas årsomsättning 2014 var, enligt den fastställda årsredovisningen, drygt 59,4 miljarder kronor. Straffavgiften ska ses som en gradering av överträdelserna. När Finansinspektionen fastställer straffavgiftens storlek ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig den överträdelse är som föranlett varningen och hur länge överträdelsen har pågått. Vid bedömningen av straffavgiftens storlek finns i detta fall anledning att beakta,

som nyss konstaterats, att Nordeas överträdelser är allvarliga och systematiska till sin karaktär, då de visar att banken bland annat saknat eller i bästa fall haft undermåliga rutiner och åtgärder gällande centrala områden inom penningtvätsregelverket. Detta har medfört betydande risk för att Nordea utnyttjats för penningtvätt och finansiering av terrorism. Finansinspektionen fastställer därför straffavgiften till maximala 50 miljoner kronor. Denna straffavgift understiger 10 procent av Nordeas årsomsättning 2014 och är inte heller så stor att bankens soliditets- och likviditetskrav enligt 6 kap. 1 § LBF äventyras.

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

FINANSINSPEKTIONEN

Sven-Erik Österberg
Styrelseordförande

Therese Villard
T.f. enhetschef
Bankrätt stora banker

Beslut i detta ärende har fattats av Finansinspektionens styrelse (Sven-Erik Österberg, ordförande, Sonja Daltung, Astri Muren, Hans Nyman, Anna Pettersson Westerberg, Gustaf Sjöberg och Martin Noréus, vikarierande generaldirektör) efter föredragning av den tillförordnade enhetschefen Therese Villard. I den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Per Håkansson, avdelningschefen Martina Jäderlund, enhetscheferna Cecilia Ekenbäck och Mattias Olander, finansinspektören Caroline Moberg Pettersson den seniora juristen Liselott Alström och juristen Carin Carlsson deltagit.

Bilagor

Bilaga 1 – Hur man överklagar
Bilaga 2 – Tillämpliga bestämmelser

Kopia: Nordeas verkställande direktör

DELGIVNINGSKVITTO



FI Dnr 13-1784
Delgivning nr 1

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 787 80 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Varning och straffavgift

Beslut avseende varning och straffavgift den **19 maj 2015**
till Nordea Bank AB

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 eller lämna det till Finansinspektionen, Box 7821, 103 97 Stockholm.

Ange följande i överklagandet:

- Namn och adress
- Vilket beslut ni överklagar och ärendets nummer
- Varför ni anser att beslutet är felaktigt
- Vilken ändring ni vill ha och varför ni anser att beslutet ska ändras.

Kom ihåg att underteckna skrivelsen.

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

Finansinspektionen skickar överklagandet vidare till Förvaltningsrätten i Stockholm, om det kommit in i tid och Finansinspektionen inte själv ändrar beslutet på det sätt som ni begärt.

Bilaga 2

Tillämpliga bestämmelser

Bristande riskbedömning av kunder

Ett företag ska, enligt 2 kap. 3 § penningtvättsföreskrifterna, bedöma risken för att verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Riskbedömningen ska göras på lämpligt sätt med hänsyn till företagets storlek och komplexitet. Den ska innehålla en analys av företagets kunder, produkter, tjänster samt andra för verksamheten relevanta faktorer såsom distributionskanaler och geografiska områden. Vidare stadgas i 5 kap. 1 § penningtvättslagen att verksamhetsutövare ska ha riskbaserade rutiner för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Enligt 2 kap. 1 § penningtvättslagen ska en verksamhetsutövare vidta åtgärder för att uppnå kundkännedom. Omfattningen av dessa åtgärder ska anpassas efter risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Av 3 kap. 2 § första stycket penningtvättsföreskrifterna framgår att ett företag ska ha rutiner för bland annat kundkännedom och granskning. Av andra stycket samma paragraf framgår att företagets rutiner ska utgå från dess verksamhet och riskbedömning.

Bristfällig kundkännedom

Av 5 kap. 1 § penningtvättslagen framgår att verksamhetsutövare ska ha riskbaserade rutiner för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Enligt 3 kap. 2 § första stycket penningtvättsföreskrifterna ska ett företag ha rutiner för bland annat kundkännedom. Av andra stycket samma paragraf framgår att företagets rutiner ska utgå från dess verksamhet och riskbedömning. I 2 kap. 3 § penningtvättslagen föreskrivs att grundläggande åtgärder för att uppnå kundkännedom innefattar kontroll av kundens identitet, kontroll av den verkliga huvudmannens identitet och inhämtande av information om affärsförbindelsens syfte och art. Om risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism är hög ska, enligt 2 kap. 6 § penningtvättslagen, skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom vidtas. Sådana åtgärder ska vara mer omfattande än åtgärderna i 2 kap. 3 § penningtvättslagen. Hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism presumeras bland annat föreligga när en affärsförbindelse etableras med en person i politiskt utsatt ställning som är bosatt utomlands och vid förbindelser med ett kreditinstitut med hemvist utanför EES. Vilka skärpta åtgärder som ska vidtas i dessa fall framgår av 2 kap. 7 och 8 §§ penningtvättslagen.

Enligt 2 kap. 10 § penningtvättslagen ska en verksamhetsutövare fortlöpande följa pågående affärsförbindelser genom att kontrollera och dokumentera att de transaktioner som utförs stämmer överens med den kunskap som verksamhetsutövaren har om kunden, dennes affärs- och riskprofil och, om det behövs, varifrån kundens ekonomiska medel kommer. Handlingar, uppgifter

och upplysningar rörande kontrollen ska hållas aktuella. I 4 kap. penningtvättsföreskrifterna återfinns bestämmelser gällande kundkännedom, bland annat för hur identitetskontrollen av en kund ska gå till.

Brister i granskningskyldigheten

I 3 kap. 1 § första och andra styckena penningtvättslagen föreskrivs att verksamhetsutövare ska granska transaktioner för att kunna upptäcka sådana som de misstänker eller har skälig grund att misstänka utgör ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism. Om misstanke efter närmare analys kvarstår, ska uppgifter om alla omständigheter som kan tyda på penningtvätt eller finansiering av terrorism utan dröjsmål lämnas till finanspolisstyrelsen inom Polismyndigheten (före den 1 januari 2015 Finanspolisen, en sektion vid kriminalpolisstyrelsen på Rikskriminalpolisen som i sin tur hörde till Rikspolisstyrelsen). Ett företag ska, enligt 5 kap. 3 § penningtvättsföreskrifterna, dokumentera åtgärder och beslut vid granskning av misstänkta transaktioner enligt 3 kap. 1 § första och andra styckena penningtvättslagen. Vidare stadgas i 5 kap. 1 § penningtvättslagen att verksamhetsutövare ska ha riskbaserade rutiner för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Enligt 3 kap. 2 § 4 penningtvättsföreskrifterna ska ett företag ha system eller rutin för granskningskyldigheten enligt 3 kap. 1 § penningtvättslagen samt 5 kap. 1 § penningtvättsföreskrifterna.

Brister i efterlevnaden av EU:s förordningar om restriktiva åtgärder

Enligt artikel 14 Syrienförordningen ska alla tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av de fysiska eller juridiska personer, enheter och organ som förtecknas i förordningens bilagor, II och IIa, frysas. Vidare får inga tillgångar eller ekonomiska resurser direkt eller indirekt göras tillgängliga för eller utnyttjas till gagn för de fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som förtecknas i dessa bilagor.

Intern styrning riskhantering och kontroll

Enligt 6 kap. 2 § LBF är ett kreditinstitut skyldigt att identifiera, mäta, styra, internt rapportera och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med. Dessutom ska ett kreditmarknadsbolag se till att det har en tillfredsställande intern kontroll.

För att ge kreditmarknadsbolag och andra kreditinstitut vägledning om hur bestämmelserna i 6 kap. LBF kan tillämpas har Finansinspektionen gett ut allmänna råd (FFFS 2005:1) om styrning och kontroll av finansiella företag. Ett kreditinstitut måste inte följa dessa allmänna råd men ska då kunna visa hur det uppfyller kraven i 6 kap. LBF på annat sätt.

En god kontroll uppnås enligt 5 kap. 4 § i Finansinspektionens allmänna råd om styrning och kontroll av finansiella företag till exempel genom att kreditinstitut tar fram interna regler och uppdaterar dessa löpande samt ser till

att informations- och rapporteringssystem säkerställer att det finns aktuell och relevant information om kreditinstitutets verksamhet och riskexponering.

Enligt 6 kap. 4 b § LBF är det styrelsen i ett kreditinstitut som ansvarar för att kravet i bland annat 6 kap. 2 § LBF är uppfyllt. Det är också, enligt 6 kap. 5 § LBF, styrelsen som ska se till att det finns skriftliga riktlinjer och instruktioner i den omfattning som behövs för att uppfylla kraven i 6 kap. 2 § LBF.

Kreditinstitut bör, för att uppfylla 6 kap. 2 § LBF, ha vissa kontrollfunktioner. Av 4–6 kap. i Finansinspektionens allmänna råd om styrning och kontroll av finansiella företag framgår att det handlar om en funktion för riskkontroll, en funktion för regelefterlevnad och en oberoende granskningsfunktion. Av 4 kap. 3 § i Finansinspektionens allmänna råd om styrning och kontroll av finansiella företag framgår att det bör finnas en samlad funktion i kreditinstitutet för en självständig riskkontroll. Funktionen bör bland annat informera styrelse och ledning. Informationen bör ge en allsidig och saklig bild av kreditinstitutets risker samt innehålla analyser av utvecklingen av riskerna. Enligt 4 kap. 2 § i de allmänna råden bör styrelsen se till att kreditinstitutets risker och uppföljningen av risker är tillfredsställande. Styrelsen bör för detta ändamål fastställa interna regler ifråga om riskhanteringen och kontrollen. Det bör löpande säkerställas att dessa regler följs.

Av 5 kap. 2 § i Finansinspektionens allmänna råd om styrning och kontroll av finansiella företag framgår att styrelsen bör se till att det finns en funktion som utgör ett stöd för att verksamheten drivs enligt gällande regler. Funktionen bör löpande informera om de risker som kan uppkomma i verksamheten till följd av bristande regelefterlevnad. Funktionen bör också informera styrelsen och ledningen i frågor om regelefterlevnad. Funktionen bör i enligt 5 kap. 6 § samma allmänna råd vara oberoende i förhållande till den direkt affärsdrivande verksamheten.

Enligt 6 kap. 1 § i Finansinspektionens allmänna råd om styrning och kontroll av finansiella företag bör styrelsen se till att det finns en funktion som granskar och utvärderar den interna kontrollen, en oberoende granskningsfunktion (internrevision). Funktionen bör bland annat ha tillräckliga resurser för sina uppgifter.