

2014-01-13

## B E S L U T

Exchange Finans Europe AB  
Styrelsens ordförande  
Box 12  
121 25 STOCKHOLM-GLOBEN

FI Dnr 13-399  
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

### Återkallelse av tillstånd

#### Finansinspektionens beslut (att meddelas den 14 januari 2014 kl. 8.00)

1. Finansinspektionen återkallar Exchange Finans Europe AB:s (556517-1773) tillstånd att driva finansieringsrörelse.

*(15 kap. 1 § lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse)*

2. Finansinspektionen beslutar att avvecklingen av den tillståndspliktiga verksamheten ska ske enligt de förutsättningar som anges i *bilaga 1*. Exchange Finans Europe AB ska senast den 1 februari 2014 inkomma med en precisering av hur avvecklingen kommer att hanteras.

*(15 kap. 4 § lagen om bank- och finansieringsrörelse)*

3. Exchange Finans Europe AB ska senast den 1 april 2014 till Finansinspektionen komma in med uppgift om att den tillståndspliktiga verksamheten har avvecklats. Uppgiften ska vara bekräftad av bolagets revisor.

4. Finansinspektionens beslut enligt ovan gäller omedelbart.

*(17 kap. 1 § lagen om bank- och finansieringsrörelse)*

Hur man överklagar, se *bilaga 2*.

## Sammanfattning

Exchange Finans Europe AB (Exchange eller företaget) är ett svenskt kreditmarknadsbolag som har tillstånd att driva finansieringsrörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Finansinspektionen genomförde under våren 2013 en undersökning av Exchange. Undersökningen omfattade företagets interna styrning och kontroll och särskilt företagets hantering av åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Finansinspektionens undersökning visar att Exchange har brutit mot flera av de bestämmelser som reglerar företagets verksamhet.

Exchange har inte uppfyllt de krav som ställs på företaget att styra och kontrollera sin tillståndspliktiga verksamhet, enligt 6 kap. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och Finansinspektionens allmänna råd (FFFS 2005:1) om styrning och kontroll.

Bristerna i den interna styrningen och kontrollen är särskilt tydliga på penningtvättsområdet där bristerna avser efterlevnaden av lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2009:1) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism samt EU:s sanktionsförordningar. Bristerna är så allvarliga att det finns en uppenbar risk att Exchange har utnyttjats för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Exchange har med anledning av de konstaterade bristerna vidtagit åtgärder som Finansinspektionen dock bedömer är otillräckliga. Åtgärderna ger inte underlag för bedömningen att företaget fortsättningsvis kommer att driva verksamheten enligt gällande regler. Bedömningen får stöd av att företaget tidigare har misslyckats med att rätta till brister som Finansinspektionen påpekat i ett tidigare sanktionsbeslut mot Exchange i april 2007.

Mot bakgrund av de allvarliga bristerna inom intern styrning och kontroll och särskilt på penningtvättsområdet samt med hänsyn till att företaget tidigare fått en varning på samma område finns det skäl att återkalla företagets tillstånd. Exchanges åtgärdsplan rubbar inte den bedömningen. Exchanges tillstånd att bedriva finansieringsrörelse ska därför återkallas.

## 1 Bakgrund

### 1.1 Företagets verksamhet

Exchange Finans Europe AB (Exchange eller företaget) har sedan den 21 november 2005 tillstånd att driva finansieringsrörelse enligt 2 kap. 1 § lagen (2004:297) om bank och finansieringsrörelse (LBF).

Företagets omsättning 2012 var 141 702 000 kronor.

Företagets verksamhet är indelad i fem affärsområden: valutaväxling, in- och utlåning, betalningsförmedling, factoring samt säljstödande finansiering. Företagets affärsområde valutaväxling, som omfattar tjänsterna postväxelinlösen, valutaväxling och mottagande av dagskassor, utgör omkring 80 procent av Exchanges omsättning. Enligt Exchanges egen riskbedömning avseende penningtvätt och finansiering av terrorism anser företaget att postväxelinlösen, valutaväxling och mottagande av dagskassor inom verksamhetsområdet valutaväxling är sådan verksamhet som utgör hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism, och därför är sådan verksamhet där företaget ska genomföra mer omfattande åtgärder än de grundläggande för att uppnå kundkännedom (se mer om detta i avsnitt 3.1.1).

Utöver dessa tjänster erbjuder Exchange även betaltjänster genom att som ombud för Western Union utföra utlandsbetalningar.

Exchange tillhandahåller även kontantjänster i glesbygden genom ett projekt som länsstyrelserna och Post- och telestyrelsen finansierar gemensamt.

Exchange är enbart verksamt på den svenska marknaden. Företaget har för närvarande 25 kontor på olika platser i Sverige och har cirka 250 anställda.

### 1.2 Ärendet

Undersökningen har genomförts genom en så kallad skrivbordsundersökning med två platsbesök hos företaget.

Finansinspektionen har i undersökningen granskat företagets styrning och kontroll genom att granska kontrollfunktionernas ansvarsområden, instruktioner och arbetsplaner. Vidare har Finansinspektionen granskat den rapportering som lämnats till styrelsen från kontrollfunktionerna.

Finansinspektionen har även granskat Exchanges interna regler och rutiner gällande penningtvätt och finansiering av terrorism samt dokumentationen över de 60 transaktioner som Exchange har uppgett varit de största som genomförts under 2012 avseende postväxlar, dagskassor och valutaväxlingar, det vill säga 20 av varje produkt. Finansinspektionen har även granskat 60 slumpmässigt utvalda postväxeltransaktioner, dagskassor och valutaväxlingar utifrån

företagets förteckningar över de 100 största transaktionerna som genomförts under 2012, även här 20 av varje produkt. Totalt har således 120 stickprov granskats. Finansinspektionen har för samtliga stickprov även inhämtat Exchanges information om kunderna och transaktionerna. Samtliga transaktioner i stickproven uppgår var och en för sig till ett belopp motsvarande 15 000 euro eller mer.

Det första platsbesöket, som gjordes den 31 januari 2013, avsåg huvudsakligen att granska hur Exchange efterlever och hanterar penningtvätsregelverket. Vissa andra iakttagelser gjordes även beträffande företagets styrning och kontroll. Det andra platsbesöket, som gjordes den 19 mars 2013, avsåg endast kontrollfunktionerna.

Med anledning av de brister som Finansinspektionen uppmärksammade i samband med undersökningen gavs företaget den 17 september 2013 möjlighet att yttra sig över Finansinspektionens iakttagelser och preliminära bedömningar. Företaget informerades även om att Finansinspektionen övervägde ett ingripande. Exchange yttrade sig den 9 oktober 2013. Efter yttrandet har viss ytterligare skriftväxling mellan företaget och Finansinspektionen skett.

### **1.3 Tidigare ingripande mot Exchange**

År 2007 genomförde Finansinspektionen en undersökning av Exchange. Finansinspektionen fann då att företaget brutit mot flera centrala författningar som reglerade företagets verksamhet. Bland annat förelåg det omfattande brister i företagets interna styrning och kontroll och brister avseende åtgärder mot penningtvätt och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet. Finansinspektionen kunde dessutom konstatera att det hade skett olagliga värdeöverföringar, att kapitalbasen underskridit den legala nivån och att företaget bedrivit omfattande bankrörelse utan att ha haft tillstånd för det.

De brister som Finansinspektionen då uppmärksammade hade förelegat under en längre tid och utgjorde skäl för att återkalla företagets tillstånd. Företaget hade dock upprättat ett åtgärdsprogram, där vidtagna och planerade åtgärder presenterades, vilket Finansinspektionen fann tillräckligt för att meddela en varning förenad med en straffavgift på 500 000 kronor.

## **2 Tillämpliga bestämmelser**

Grundläggande bestämmelser om bankers och andra kreditinstituts riskhantering finns i 6 kap. 2 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF). Där framgår det att ett institut ska identifiera, mäta, styra, internt rapportera och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med. Institutet ska se till att det har en tillfredsställande intern kontroll. Institutet ska särskilt se till att dess risker sammantagna inte medför att institutets förmåga att fullgöra sina förpliktelser äventyras.

Av 6 kap. 4 b § LBF framgår att det är styrelsen i ett kreditinstitut som ansvarar för att, bland annat, kraven i 6 kap. 2 § LBF uppfylls.

För vägledning om hur bestämmelserna i bland annat 6 kap. 2 § LBF bör tillämpas har Finansinspektionen gett ut allmänna råd (FFFS 2005:1) om styrning och kontroll av finansiella företag.

I ärendet blir även ett antal bestämmelser i penningtvättslagen, penningtvättsföreskrifterna och EU:s sanktionsförordningar aktuella. Bland annat bestämmelser om riskbaserat förhållningsätt, kundkännedom, samt granskning- och uppgiftsskyldighet.

### **3 Finansinspektionens bedömning**

Ett kreditmarknadsbolag ska ha tillfredsställande styrning och kontroll av hela rörelsen, vilket även innefattar företagets åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Den första delen i detta avsnitt behandlar Exchanges åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Den andra delen behandlar Exchanges interna styrning och kontroll.

#### **3.1 Åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism**

Penningtvättsregelverket ställer krav på att företag ska vidta åtgärder som står i proportion till de risker som de är utsatta för. Detta brukar uttryckas som att företagen ska tillämpa ett riskbaserat förhållningssätt. Ett första steg är att identifiera och bedöma riskerna för att verksamheten ska utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Utifrån denna bedömning ska företagen sedan ta fram rutiner och processer som är anpassade till den egna verksamheten för att motverka de risker som identifierats. Företagen ska också löpande, och vid behov, se över och uppdatera riskbedömningen och rutinerna.

Några av de krav som penningtvättsregelverket ställer på finansiella företag är att de ska ha rutiner för kundkännedom och för granskning och rapportering av misstänkta transaktioner, se vidare avsnitt 3.1.1 och 3.1.2.

##### **3.1.1 Kundkännedom**

Enligt 2 kap. 1 § penningtvättslagen ska en verksamhetsutövare vidta riskbaserade åtgärder för att uppnå kundkännedom. Av 2 kap. 2 § samma lag framgår vilka situationer som kräver kundkännedom. Av 2 kap. 3 § framgår att de grundläggande åtgärderna innefattar kontroll av kundens identitet, kontroll av verklig huvudmans identitet och inhämtande av information om affärsförbindelsens syfte och art. Med en affärsförbindelse menas en affärsmässig förbindelse som när kontakten etableras förväntas ha en viss varaktighet. Av 2 kap. 6 § penningtvättslagen framgår att om risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är hög ska mer omfattande åtgärder än de som anges i

2 kap. 3 § genomförs. Hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism anses enligt samma lagrum bland annat föreligga när en affärsförbindelse etableras eller en enstaka transaktion utförs med en person i politiskt utsatt ställning som är bosatt utomlands, om inte omständigheterna i det enskilda fallet visar motsatsen. Av förarbetena till penningtvättslagen (prop. 2008/09:70 s. 102) framgår att en verksamhetsutövare ska ha de riskbaserade förfaranden som behövs för att avgöra om kunden i fråga är en person i politiskt utsatt ställning.

Av 2 kap. 9 § penningtvättslagen framgår vid vilken tidpunkt företaget ska uppnå kundkännedom. En verksamhetsutövare ska 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 (2 kap. 10 § penningtvättslagen).

Företaget får inte etablera en affärsförbindelse eller utföra en enstaka transaktion om inte kundkännedom uppnås (2 kap. 11 § penningtvättslagen).

Enligt penningtvätsregelverket ska företaget således vidta åtgärder för att uppnå kundkännedom. Åtgärdernas omfattning ska anpassas efter den bedömda risken för att verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Detta innebär att företagets rutiner för att uppnå kundkännedom ska återspegla företagets riskbedömning. Det måste finnas en tydlig koppling mellan riskbedömningen och de åtgärder som företaget vidtar för att motverka de identifierade riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism.

För att inte riskera att bryta mot EU:s sanktionsförordningar måste verksamhetsutövaren därutöver kontrollera att kunden eller en eventuell verklig huvudman inte återfinns i någon av EU:s sanktionsförordningar.

Finansinspektionen redogör härfter för de iakttagelser som Finansinspektionen har gjort i fråga om kundkännedom inom områdena dagskassor och valutaväxlingar.

#### *Dagskassor*

Av Exchanges instruktion för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism framgår att vid transaktioner med juridiska personer ska kontroll av verklig huvudman ske genom externa register, relevanta uppgifter från kunden eller andra uppgifter som företaget får del av.

När Exchange tar emot dagskassor från en kund innebär det att företaget ingår en affärsförbindelse med kunden. Samtliga stickprov omfattar juridiska personer. Totalt rör det sig om 19 olika juridiska personer som har genomfört de 40 granskade transaktionerna. Endast i ett fall framgår det av kundkännedomsdokumentationen att Exchange har kontrollerat förekomsten av

verklig huvudman. I övriga fall saknas dokumentation som visar att företaget kontrollerat eventuell verklig huvudman och dennes identitet.

Utredningen visar även att dokumentation om affärsförbindelsens art saknas för samtliga granskade dagskasssekunder. Detsamma gäller dokumentation avseende fortlöpande uppföljning.

Exchange har uppgett att företaget vid årsskiftet 2012/2013 antagit nya riktlinjer för dagskasshanteringen som bland annat innebär att verklig huvudman samt affärsförbindelsens art efterfrågas.

Av Exchanges egen riskbedömning framgår som tidigare har nämnts att produkten dagskassor är att betrakta som ”hög risk” för penningtvätt och finansiering av terrorism. Exchange ska alltså utöver de grundläggande åtgärderna för att uppnå kundkännedom genomföra mer omfattande åtgärder vid inhämtandet av kundkännedomsinformationen. Av förarbetena till penningtvättslagen (prop. 2008/09:70 s. 191) framgår att vid valet av vilka skärpta åtgärder som ska vidtas ska den riskbedömning som verksamhetsutövaren har gjort vara vägledande. Detta innebär således att de skärpta åtgärderna ska syfta till att motverka de identifierade riskerna. Kontroll av kunden och den verkliga huvudmannens identitet ska slutföras innan en affärsförbindelse etableras enligt 2 kap. 9 § penningtvättslagen.

Finansinspektionen finner det anmärkningsvärt att Exchange endast i ett fall av de granskade dagskasssekunderna har kontrollerat och dokumenterat förekomsten av eventuell verklig huvudman. Dokumentation beträffande affärsförbindelsens art återfinns inte i någon av de granskade affärsförbindelserna, vilket bland annat är nödvändigt för hanteringen av den fortlöpande uppföljningen och granskningsskyldigheten. Det är vidare anmärkningsvärt att det inte återfinns någon dokumentation som visar att fortlöpande uppföljning av affärsförbindelserna har gjorts.

Finansinspektionen konstaterar sammanfattningsvis, mot bakgrund av de systematiska bristerna som har konstaterats i hanteringen av de granskade dagskasssekunderna, att Exchange inte har förmått uppnå erforderlig kundkännedom. Företagets instruktion har varit bristfällig då den saknat verksamhetsanpassade rutiner för kontroll av verklig huvudmans identitet och inhämtande av information om arten av affärsförbindelsen. Finansinspektionen finner att de justerade riktlinjerna fortfarande är bristfälliga. Detta särskilt med hänsyn till att de ändrade riktlinjerna inte ger besked om vilka skärpta åtgärder företaget ska vidta utöver de grundläggande. Det framgår inte heller hur Exchange ska hantera den bristfälliga kundkännedomen beträffande redan befintliga kunder. Detta innebär att Exchanges rutiner varit bristfälliga och att Exchange inte har uppfyllt penningtvätsregelverkets krav. Exchange har därför brutit mot reglerna om kundkännedom i 2 kap. 1–3, 6, 9–11 §§ penningtvättslagen.

### *Valutaväxling*

Vid enstaka transaktioner som uppgår till ett belopp motsvarande 15 000 euro eller mer ska en verksamhetsutövare kontrollera kundens samt den verkliga huvudmannens identitet (2 kap. 3 § penningtvättslagen). Samtliga av Finansinspektionen granskade valutaväxlingar överstiger detta tröskelbelopp. Exchange skulle alltså i vart och ett av dessa fall ha vidtagit kundkännedomåtgärder. Eftersom Exchange har bedömt att produkten valutaväxling utgör ”hög risk” för penningtvätt och finansiering av terrorism ska företaget dessutom genomföra mer omfattande åtgärder än de grundläggande åtgärderna för att uppnå kundkännedom vid inhämtandet av kundkännedomsinformationen.

Av Exchanges instruktion för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism gällande valutaväxlingar framgår det att identitetskontroll ska göras vid valutaväxling motsvarande 50 000 kr eller mer om inte kunden är känd sedan tidigare.

Finansinspektionens utredning visar att företaget inte har kontrollerat, alternativt inte dokumenterat att kontroll har skett av, identiteten på fem av kunderna. En av kunderna har noterats som ”känd”.

Exchange har i sitt svar angett att företaget tillämpar begreppet ”känd kund” för de kunder som personalen redan har vidtagit grundläggande åtgärder för kundkännedom för samt då personalen känt till namn och affärsförbindelsen. Vad gäller den nyss nämnda valutaväxlingen har Exchange anfört att den person som genomförde växlingen är känd som kassör i en etablerad religiös organisation. Exchange har även uppgett att den aktuella växlingen följer de religiösa traditionerna för hjälpverksamhet vilka är kända för personalen på det berörda kontoret.

Tre av valutaväxlingarna har gjorts av juridiska personer. I dessa fall finns inte någon dokumentation som visar att kontroll har skett av verklig huvudman och dennes identitet. Vad gäller två av dessa kunder visar materialet att Exchange har ingått en affärsförbindelse med dessa. Beträffande den tredje kunden har Exchange uppgett att det är en återkommande kund. Det finns inte heller någon information om affärsförbindelsens art eller någon dokumentation som visar att fortlöpande uppföljning har skett av affärsförbindelserna.

Finansinspektionen vill framhålla att det av förarbetena till penningtvättslagen (prop. 2008/09:70 s. 73) framgår att något generellt undantag från identitetskontroll inte är godtagbart. Att Exchange således endast konstaterat att kunden är känd och därför inte utfört varken grundläggande kontroller eller mer omfattande sådana är alltså inte tillräckligt. Fullständig kundkännedom ska uppnås vid varje enskild valutaväxling som utgör en enstaka transaktion i de av Finansinspektionen granskade stickproven.

Finansinspektionens bedömning är att Exchange borde ha kontrollerat förekomsten av verklig huvudman och dennes identitet beträffande sju av de granskade kunderna. Två av dessa har ingått affärsförbindelse med Exchange



och de övriga har utfört totalt sju enstaka transaktioner för vilka kundkännedom ska uppnås. Någon kontroll av verklig huvudman har inte skett beträffande dessa kunder. Dokumentation beträffande affärsförbindelsens art återfinns inte heller i någon av de granskade affärsförbindelserna.

Finansinspektionen bedömer sammanfattningsvis att Exchange systematiskt inte har förmått att uppnå erforderlig kundkännedom och därmed inte uppfyllt penningtvättsregelverkets krav. Exchange har därför brutit mot 2 kap. 1–3, 6, 9–11 §§ penningtvättslagen.

### *3.1.1.1 Person i politiskt utsatt ställning*

En verksamhetsutövare ska vidta de riskbaserade åtgärder som behövs för att avgöra om en kund är att betrakta som en person i politiskt utsatt ställning. Detta gäller oavsett om kunden ingår en affärsförbindelse med verksamhetsutövaren eller genomför en enstaka transaktion. För Exchanges del innebär detta att företaget måste vidta riskbaserade åtgärder för att kontrollera om kunderna inom samtliga granskade produktområden, det vill säga dagskassor, valutaväxlingar och postväxlar, är att betrakta som en sådan person.

Om en kund är att betrakta som en person i politiskt utsatt ställning måste verksamhetsutövaren, förutom de grundläggande kraven på kundkännedom, vidta lämpliga åtgärder för att ta reda på varifrån de tillgångar som hanteras inom ramen för affärsförbindelsen eller den enstaka transaktionen kommer (2 kap. 7 § penningtvättslagen). Verksamhetsutövaren ska enligt samma bestämmelse även bedriva skärpt fortlöpande uppföljning av affärsförbindelsen och inhämta godkännande från behörig beslutsfattare.

I Exchanges instruktion för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism återfinns en definition av vilka personer som betraktas som personer i politiskt utsatt ställning samt vilka skärpta åtgärder som ska vidtas om en kund är en sådan person.

Vid Finansinspektionens platsbesök framkom att Exchanges dåvarande regelefterlevnadsansvarige i början av 2012 påtalat behovet av en översyn gällande Exchanges rutiner för personer i politiskt utsatt ställning.

Exchange har uppgett att företaget identifierar sådana personer via diplomatpass. Exchange tecknade dessutom i april 2013 ett avtal med en leverantör som ska tillhandhålla en webbtjänst som listar personer i politiskt utsatt ställning. Exchange har också angett att dess rutiner när det gäller avtalen om dagskasseuppräknings har skärpts under våren 2013 genom att kunden numera kan kryssa i en ruta om den anser sig vara en person i politiskt utsatt ställning.

Finansinspektionens utredning visar att det i stickproven gällande dagskassor, postväxlar och valutaväxlingar saknas dokumentation som visar om kontroll har skett av om kunden är att betrakta som en person i politiskt utsatt ställning.

Finansinspektionens finner således att Exchange har haft bristfälliga rutiner för att identifiera personer i politiskt utsatt ställning. I detta sammanhang kan även påpekas att majoriteten av de personer som betraktas som sådana personer inte har diplomatpass. Kontroll mot diplomatpass är därför långt ifrån tillräckligt. Finansinspektionen finner det dessutom anmärkningsvärt att företaget inte har vidtagit några åtgärder i samband med att den regelefterlevnadsansvarige påtalade brister på området redan i början av 2012.

Att Exchange efter påbörjad undersökning beslutat sig för att ta i drift ett systemstöd för kontroll av personer i politiskt utsatt ställning ändrar inte Finansinspektionens uppfattning, särskilt med hänsyn till att systemet inte fullt ut ännu används.

Finansinspektionen finner att såväl företagets skriftliga instruktioner som faktiska agerande för att identifiera personer i politiskt utsatt ställning är otillräckliga både vid enstaka transaktioner samt vid inledandet av affärsförbindelser och löpande under affärsförbindelsens gång. Finansinspektionen konstaterar därför sammanfattningsvis att Exchange inte har förmått efterleva penningtvättsregelverkets krav på att identifiera personer i politisk utsatt ställning. Exchange har därför brutit mot bestämmelserna om riskbaserad kundkännedom enligt 2 kap. 1 § penningtvättslagen.

### *3.1.1.2 EU:s sanktionsförordningar*

EU:s sanktionsförordningar, exempelvis förordning (EU) nr 267/2012 om vissa restriktiva åtgärder mot Iran (Iranförordningen) och förordning (EU) nr 36/2012 om vissa restriktiva åtgärder mot Syrien (Syrienförordningen), innehåller bestämmelser som bland annat innebär att alla tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av de fysiska eller juridiska personer, enheter och organ som förtecknas i bilagorna till förordningarna ska frysas, se exempelvis Iranförordningen artikel 23.2 och Syrienförordningen artikel 14.1.

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, se exempelvis Iranförordningen artikel 23.3 och Syrienförordningen artikel 14.2.

Det är av yttersta vikt att en verksamhetsutövare har tillfredställande rutiner vad gäller kontroller mot EU:s sanktionsförordningar. EU:s sanktionsförordningar kan ändras dagligen. Detta innebär att det är viktigt att finansiella företag har rutiner som kan uppmärksamma förändringar i EU:s sanktionsförordningar. Företaget måste naturligtvis kunna kontrollera sina kunder och verkliga huvudmän mot aktuella och uppdaterade sanktionsförordningar, såväl vid genomförandet av enstaka transaktioner som vid inledandet av en affärsförbindelse samt löpande under affärsförbindelsens gång. I detta sammanhang bör även betonas att risken för att personer som är upptagna i

EU:s sanktionsförordningar är verkliga huvudmän är väl så stor som risken att de utgör kunder i företaget.

Av Exchanges instruktion för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism framgår att alla kunder som företaget ingår varaktiga affärsförbindelser med ska kontrolleras mot EU:s sanktionsförordningar. För avtal som ingås med juridiska personer ska styrelsemedlemmar, delägare och verkliga huvudmän kontrolleras.

Vid Finansinspektionens platsbesök framkom att Exchanges dåvarande regelefterlevnadsansvarige i början av 2012, förutom att påtala behovet av ändrade rutiner för personer i politiskt utsatt ställning, även påtalat behovet av en översyn gällande Exchanges rutiner för systematisk kontroll av kunder mot EU:s sanktionsförordningar.

Finansinspektionens utredning visar att det inte i några stickprov gällande dagskassor, postväxlar och valutaväxlingar finns någon dokumentation som visar att kontroll mot EU:s sanktionsförordningar har gjorts av kunden eller eventuella verkliga huvudmän, varken inledningsvis eller löpande i de fall affärsförbindelse har inletts eller vid genomförandet av enstaka transaktioner.

Exchange har uppgett att kontrollen mot EU:s sanktionsförordningar är manuell och att en sammanställning av EU:s sanktionsförordningar skickas halvårsvis till kontoren per e-post. Exchange har även som tidigare nämnts uppgett att företaget har tecknat ett avtal med en leverantör för automatisk kontroll av EU:s sanktionsförordningar i april 2013. Systemet är fortfarande inte i drift fullt ut. Det är dessutom oklart hur Exchange ska kunna kontrollera verkliga huvudmän eftersom företaget inte har identifierat dessa.

Exchanges instruktion anger inte några rutiner för hur kunder som genomför enstaka transaktioner och verkliga huvudmän ska kontrolleras mot EU:s sanktionsförordningar. Detsamma gäller för löpande kontroller av kunder som har ingått en affärsförbindelse med företaget. Finansinspektionens granskning visar att företaget också i sitt faktiska agerande brustit i att göra tillräckliga kontroller. Finansinspektionen finner att Exchanges systemstöd för kontroll av kunder och verkliga huvudmän mot EU:s sanktionsförordningar fortfarande är otillräckligt eftersom systemet ännu inte fullt ut används. Exchange riskerar därmed enligt Finansinspektionens mening att bryta mot EU:s sanktionsförordningar. Den risk Exchange exponerat sig för, genom att inte tillräckligt kontrollera kunder mot sanktionsförordningarna, innebär att Exchange har åsidosatt skyldigheten att styra och kontrollera risken att tillgångar och ekonomiska resurser indirekt ställs tillförfogande 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 Exchanges skyldighet att enligt 6 kap. 2 § LBF styra och kontrollera de risker som verksamheten är förknippad med.

### 3.1.2 Uppgifts- och granskningskyldigheten

En verksamhetsutövare ska granska transaktioner i syfte att upptäcka sådana som den misstänker eller har skälig grund att misstänka utgör ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism (3 kap. 1 § penningtvättslagen). Om en misstanke inte kan avfärdas efter en närmare analys ska uppgifterna utan dröjsmål lämnas till Finanspolisen. En verksamhetsutövare ska enligt huvudregeln inte utföra transaktioner som den misstänker eller har skälig grund att misstänka utgör ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism.

En förutsättning för att en verksamhetsutövare ska kunna hantera gransknings- och uppgiftsskyldigheten på ett tillfredställande sätt är att övriga åtgärder har vidtagits korrekt. Till dessa krav hör bland annat skyldigheten att göra en riskbedömning av verksamheten samt att vidta lämpliga åtgärder för att uppnå kundkännedom som behandlats i avsnitt 3.1.1.

På samma sätt som rutinerna för att uppnå kundkännedom ska vara anpassade efter den bedömda risken ska granskningen av transaktioner vara riskanpassad.

Finansinspektionen redogör nedan för de iakttagelser som har gjorts av Exchanges hantering av områdena postväxlar, dagskassor och valutaväxling i relation till uppgifts- och granskningskyldigheten.

#### *Postväxlar*

Av Exchanges instruktion för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism framgår bland annat att samtliga postväxeltransaktioner motsvarande 50 000 kr eller mer alltid ska rapporteras till Finanspolisen. Förutom rapportering till Finanspolisen innehåller instruktionen inte någon mer specifik rutin för hur misstänkta transaktioner ska hanteras.

Företaget tar ut en avgift från kunden på två till tre procent på postväxelbeloppet när kunden vill lösa in en postväxel. Av instruktionen framgår att det faktum att en kund är villig att betala en hög avgift för inlösen av postväxlar gör att transaktionen ska betraktas som ”hög risk.”

Granskningen av stickproven av postväxlar visar att rapportering av postväxeltransaktioner sker till Finanspolisen i enlighet med företagets instruktioner. Det framgår dock inte att någon närmare analys har genomförts. Beträffande flera av transaktionerna framgår det klart av underlagen att någon misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism inte finns eftersom företaget uttryckligen skriver att misstanke saknas. Transaktionen har dock ändå rapporterats till Finanspolisen för att följa den interna instruktionen.

Finansinspektionens utredning visar vidare att företaget inte har nekat att genomföra någon av de granskade transaktionerna trots att misstanke om penningtvätt enligt Finansinspektionens mening borde ha förelegat i åtminstone ett trettiotal fall eftersom det rör sig om stora belopp och kunden har lämnat en tvivelaktig förklaring utan verifiering. I ett antal fall har kunden frekvent

återkommit för att lösa in stora postväxlar, vilket också borde ha föranlett misstanke.

Exempelvis noterar Finansinspektionen att 15 av de 40 granskade postväxelinlösningarna har genomförts av en och samma kund. Inlösningarna har uppgått till sammanlagt 10 445 000 kronor. Den återkommande förklaringen till postväxlarna är att pengarna kommer från försäljning av metallskrot och ska användas till köp av material. Exchange har som bilaga till sitt yttrande inkommit med ytterligare material som visar att samma kund har gjort ytterligare postväxelinlösningar som gör att kunden under 2012 har löst in postväxlar som uppgår till totalt omkring 18 miljoner kronor.

Som ytterligare ett exempel där misstanke enligt Finansinspektionen borde ha uppstått och transaktioner borde ha nekats kan nämnas den situationen att en annan kund har genomfört 9 av de 40 granskade postväxelinlösningarna. Summan av dessa transaktioner uppgår till 4 702 806 kronor. Som återkommande förklaring till postväxeltransaktionerna har även här köp och försäljning av metaller uppgetts. Av kundkännedomunderlaget framkommer att personalen på kontoret misstänker att kunden är bulvan då personen alltid kommer in på kontoret med en till tre andra personer. Exchange har som bilaga till sitt yttrande inkommit med ytterligare material som visar att samma kund har gjort ytterligare postväxelinlösningar som gör att den totala summan av postväxelinlösningar under 2012 och första halvåret under 2013 uppgår till cirka 16 miljoner kronor.

Finansinspektionen finner att Exchange har bristfälliga rutiner vad gäller hanteringen av misstänkta transaktioner. Av utredningen framgår att postväxeltransaktioner rapporteras till Finanspolisen eftersom de överstiger vissa tröskelbelopp utan att Exchange har gjort en närmare analys av om misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism har förelegat. Det betyder att Exchange inte följer penningtvättslagens krav gällande granskning och rapportering. Överrapporteringen försvårar dessutom Finanspolisens arbete med att identifiera relevanta rapporter. Utredningen visar även att Exchanges bristfälliga rutiner har medfört att företaget systematiskt har genomfört misstänkta transaktioner som enligt huvudregeln i penningtvättslagen borde ha nekats. Finansinspektionens finner därför att Exchange bryter mot 3 kap. 1 § penningtvättslagen.

#### *Dagskassor*

Av de av Finansinspektionen granskade stickproven gällande dagskassor framgår att Exchange inte har rapporterat någon av de granskade transaktionerna till Finanspolisen. Det finns ingen dokumentation som visar att en närmare granskning eller analys av de aktuella transaktionerna och rimligheten har gjorts.

Exempelvis noterar Finansinspektionen att ett företag, verksamt inom frukt- och bärbranschen, mellan den 28 maj 2012 och den 2 juli 2012 satt in minst 3 269 895 kronor fördelat på elva tillfällen. Det underliggande materialet

gällande de insatta dagskassorna består av kvitton som kunden själv har upprättat.

Ett ytterligare exempel är ett företag som bedriver garderobtjänstverksamhet och städning av toalettanläggningar. Detta företag har mellan den 4 januari 2012 och den 11 juni 2012 satt in åtminstone 2 624 740 kronor fördelat på nio tillfällen.

Finansinspektionen anser att det underliggande kundkännedomsmaterialet som Exchange har inhämtat är bristfälligt, vilket medför att en adekvat analys och granskning av rimligheten av dessa insättningar inte låter sig göras.

Exchange har bedömt att produkten dagskassor medför bedömningen ”hög risk” för penningtvätt och finansiering av terrorism. Mot den bakgrunden borde företaget ha begärt in ytterligare material och granskat de gjorda dagskasseinsättningarna närmare. Finansinspektionens bedömning är därför att Exchange bryter mot 3 kap. 1 § penningtvättslagen eftersom rutinerna för granskning av dagskassor inte är anpassade efter den bedömda risken.

#### *Valutaväxling*

Av Exchanges instruktion för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism framgår som tidigare nämnts att samtliga postväxeltransaktioner motsvarande 50 000 kronor eller mer alltid ska rapporteras till Finanspolisen. Av utredningen framgår att 11 av de 40 granskade valutaväxlingstransaktionerna har rapporterats till Finanspolisen. Av dessa grundar sig 10 på postväxlar som överstiger 50 000 kronor, varför de rapporterades till Finanspolisen i enlighet med Exchanges egen instruktion. I underlagen anges att misstanke saknas. Någon närmare granskning av om de aktuella transaktionerna kan misstänkas eller skäligen kan misstänkas utgöra ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism finns inte i dokumentationen. Ingen av dessa transaktioner har nekats, trots att misstanke om penningtvätt enligt Finansinspektionen borde ha förelegat i flera fall.

Exempelvis har en kund uppgett att syftet med en valutaväxling på 60 000 euro var sparande under lång tid och att pengarna skulle användas för köp av en lägenhet. Av det kontoutdrag som Exchange begärt in framgår dock att de aktuella medlen endast har funnits på kundens konto i drygt tre dagar. Det inhämtade kundkännedomsmaterialet verifierar således inte kundens förklaring gällande transaktionen. Trots detta har någon närmare analys inte gjorts av Exchange. Exchange har rapporterat transaktionen till Finanspolisen som misstänkt penningtvätt.

Det finns andra exempel där Exchange däremot inte rapporterat till Finanspolisen trots att företaget borde ha misstänkt att penningtvätt och finansiering av terrorism hade kunnat förekomma.

Exempelvis har ett litet nederländskt blomsterföretag genomfört 14 av de 40 granskade valutaväxlingarna. Dessa växlingar uppgick, under år 2012 vid 14 tillfällen, till 17 847 453 kronor. Av ett nederländskt registreringsbevis från

2010 framgår att två personer ska vara verksamma i företaget vars verksamhet är att importera blommor som därefter säljs till torghandlare. Företaget får betalning i kronor som växlas in till euro för att därefter fysiskt transporteras till Nederländerna. Ingen av dessa transaktioner har nekats eller rapporterats till Finanspolisen.

Som ytterligare exempel kan nämnas att den kund som genomfört 15 av de granskade postväxeltransaktionerna även har genomfört en av de granskade valutaväxlingstransaktionerna. Underlaget i kundakten består av diverse självfakturer, det vill säga fakturer som kunden själv har skrivit, avseende skrot och metaller, kontoutdrag samt ett handskrivet kvitto gällande en lastbilsförsäljning. Någon egentlig verifiering av medlens ursprung eller analys av transaktionen finns inte. Det finns inte heller någon dokumentation som visar att den aktuella transaktionen rapporterats till Finanspolisen, trots att den enligt Finansinspektionens bedömning borde ha uppfattats som misstänkt och särskilt med anledning av de postväxelinlösningar som samma kund har gjort.

Finansinspektionens bedömning är att Exchange borde ha genomfört en fördjupad analys och granskning av majoriteten av stickproven, särskilt med beaktande av att Exchange anser att denna produkt utgör en hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Finansinspektionen finner dessutom att Exchanges rutiner för granskning av valutaväxlingar inte är anpassade efter den bedömda risken.

Av utredningen framgår vidare att 10 av de 11 rapporterna till Finanspolisen tycks grundas på ett tröskelbelopp snarare än misstanke. I andra fall har Exchange inte rapporterat sådana transaktioner som företaget borde ha ansett vara misstänkta. Utredningen visar även att Exchanges bristfälliga rutiner har medfört att företaget systematiskt har genomfört transaktioner som borde ha bedömts som misstänkta transaktioner och som enligt huvudregeln i penningtvättslagen därför borde ha nekats.

Finansinspektionen konstaterar sammanfattningsvis att Exchange inte har efterlevt 3 kap. 1 § penningtvättslagen.

### **3.2 Intern styrning och kontroll**

Ett kreditmarknadsbolag är 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 (6 kap. 2 § LBF).

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

Av 6 kap. 4 b § LBF framgår att ett kreditmarknadsbolags styrelse har ansvaret för företagets organisation och förvaltning. En god kontroll uppnås enligt 5 kap. 4 § i Finansinspektionens allmänna råd om styrning och kontroll av finansiella företag till exempel genom att kreditmarknadsbolaget tar fram interna regler och uppdaterar dessa löpande samt ser till att informations- och rapporteringssystem säkerställer att det finns aktuell och relevant information om kreditmarknadsbolagets verksamhet och riskexponering.

Styrelsen ska dessutom se till att det finns skriftliga interna riktlinjer och instruktioner i den omfattning som behövs för att uppfylla kraven i 6 kap. LBF. Dessa dokument ska utvärderas och ses över regelbundet (6 kap. 5 § LBF).

### **3.2.1 Riskhantering, regelefterlevnad och oberoende granskning**

I förarbetena till riskhanteringsbestämmelsen i 6 kap. 2 § LBF framgår att riskerna i företaget ska identifieras och mätas (se prop. 2002/03:139 s. 278 f. och 2006/07:5 s. 132 f.). Företaget ska också kunna styra rörelsens utveckling, aktivt utnyttja riskreducerande möjligheter samt ha en uppfattning om vilka risker som är acceptabla i rörelsen. Med begreppet ha kontroll avses att det måste finnas en kontrollfunktion som granskar efterlevnaden av olika system och instruktioner. Kravet på att internt rapportera risker innebär att det ska finnas fungerande informationsvägar för att hålla såväl företagets styrelse och övriga ledning som handläggare och andra beslutsfattare i organisationen underrättade om riskernas storlek och utveckling.

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.

Företaget 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 företaget för en självständig riskkontroll. Funktionen bör bland annat informera styrelse och ledning. Informationen bör ge en allsidig och saklig bild av företagets risker samt innehålla analyser av utvecklingen av riskerna. Enligt 4 kap. 2 § i de allmänna råden bör styrelsen se till att företagets 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. Funktionen bör bland annat ha tillräckliga resurser för sina uppgifter.

Finansinspektionen har som tidigare nämnts granskat kontrollfunktionernas ansvarsområden (såsom de definierats av styrelsen), instruktioner och arbetsplaner. Vidare har Finansinspektionen granskat den rapportering som kontrollfunktionerna lämnat till styrelsen. Finansinspektionen har i denna granskning fokuserat på de instruktioner och arbetsplaner som företaget hade vid tillfället för platsbesöket samt den rapportering som kontrollfunktionerna upprättat under 2012 och fram till tiden för Finansinspektionens platsbesök den 19 mars 2013.

Finansinspektionen har på plats granskat de styrelseprotokoll som upprättats från och med 2011 fram till tiden för Finansinspektionens platsbesök. Finansinspektionen har således granskat det styrelsearbete som drivits med fokus på intern styrning och kontroll. I samband med detta har Finansinspektionen även granskat de rapporter som upprättades av kontrollfunktionerna under 2011.

I företagets yttrande framkommer att Exchanges styrelse under våren 2012 har gjort en översyn av kontrollfunktionerna i företaget och därvid konstaterat att kontrollfunktionerna behövde förstärkas.

### *3.2.1.1 Kontrollfunktionernas instruktioner och arbetsplaner*

#### *Risikkontrollfunktionen*

Exchanges instruktion för risikkontrollfunktionen från 2013 är uppdelad i två delar.

Den första delen innehåller en generell och övergripande ansvarsbeskrivning där det framgår att risikkontrollfunktionen löpande och självständigt ska utföra riskkontroll och ansvara för uppföljning och kontroll av kreditrisk, finansiell risk, operativ risk samt övriga risker. Det framgår även att risikkontrollfunktionen ansvarar för att samtliga risker identifieras, mäts och hanteras i organisationen och att informationen bör ge en allsidig och saklig bild av företagets risker samt innehålla analyser av utvecklingen av riskerna.

Den andra delen innehåller en uppräknning av kontroller som risikkontrollfunktionen ska utföra. Finansinspektionen konstaterar att ett antal kontroller saknas för att funktionen ska kunna ta det ansvar som definieras i den övergripande ansvarsbeskrivningen, till exempel saknas uppföljning och analys av företagets kreditrisker. Bland annat saknas en beskrivning och analys

av kreditportföljens sammansättning nedbrutet i motparter och branscher. Det finns ingen uppföljning mot limiter eller eventuell samlimitering av engagemang. Beskrivning eller analys av kundernas betalningshistorik, eventuella krav eller analyser av riskengagemang saknas också. Dessutom saknas en analys av återstående löptid i portföljen. Vad avser företagets kärnverksamhet valutaväxling finns en rapport över valutalager men det saknas en uppföljning och analys av företagets kursrisk i samband med valutaväxlingen. Slutligen saknas momentet att väga samman och analysera samtliga risker i den löpande rapporteringen till styrelsen.

Exchange har i sitt yttrande uppgett att det anser att instruktionen är rimlig och anpassad efter företagets verksamhet och riskprofil. Företaget har också anfört att omfattningen av kreditgivningen har varit begränsad till belopp och att kreditförlusterna varit små. Företaget har dock medgett, när det gäller uppföljning och kontroll av kreditrisker, att instruktionen och aktiviteterna inte varit tillräckligt beskrivna samt att företagets mätmetoder för koncentrationsrisk ska förändras.

Exchange har upprättat en arbetsplan för riskkontrollfunktionen, som komplement till den instruktion som funktionen har. Finansinspektionen konstaterar att Exchanges arbetsplan för riskkontrollfunktionen endast innehåller kontroller på rubriknivå, tidsperiod för kontroll och till vem rapporteringen ska lämnas. Finansinspektionen konstaterar således att det saknas information om vad kontrollen egentligen innebär, det vill säga dess syfte, metod och omfattning. Arbetsplanen uppfyller därför inte sitt syfte som styrdokument eftersom den inte anger vilka kontroller som ska ske och hur de ska ske. Det finns inte heller något annat styrdokument som fyller det syfte en arbetsplan ska fylla.

För att företagets hantering av risker och uppföljning av risker ska vara tillfredsställande bör företaget fastställa interna regler i fråga om riskhanteringen och riskkontrollen (4 kap. 2 § Finansinspektionens allmänna råd om styrning och kontroll av finansiella företag). Finansinspektionen konstaterar att Exchange, genom att ha bristande styrdokument inte följer de allmänna råden. Vilken betydelse detta har för bedömningen av om Exchange brutit mot en bindande regel behandlas i avsnitt 3.2.1.3.

#### *Regelefterlevnadsfunktionen*

Finansinspektionen konstaterar även att Exchanges arbetsplan för regelefterlevnadsfunktionen är översiktlig. Arbetsplanen listar på rubriknivå upp områden för granskning, men saknar i övrigt all form av underliggande information som exempelvis syfte och metod för de kontroller som funktionen avses göra.

Exchange har i sitt yttrande framfört att den plan för regelefterlevnad, som upprättades i januari 2013 och beslutades av styrelsen i februari 2013, medvetet gjordes generell och översiktlig och företaget har uppgett att anledningen till detta var att den nytillträdde regelefterlevnadsansvarige ville bilda sig en

uppfattning om företagets status och vilka områden som borde analyseras mer noggrant. Exchange har i sitt yttrande uppgett att eftersom den regelefterlevnadsansvarige var nytillträdd så ville styrelsen att den regelefterlevnadsansvarige först hann arbeta in önskat arbetssätt innan den oberoende granskningsfunktionens granskning av regelefterlevnadsansvarige ägde rum.

Vad Exchange uppgett om att bristerna i regelefterlevnadsfunktionens arbete berott på nyrekrytering ändrar inte Finansinspektionens bedömning i denna del eftersom styrelsen vid var tid ska se till att interna styrdokument är aktuella och utformade på ett sådant sätt att en god regelefterlevnad ska kunna uppnås.

Finansinspektionen finner således att Exchanges arbetsplan inte kan anses vara ett ändamålsenligt styrdokument för funktionen eller möjlig för styrelsen att följa upp. Det finns inte heller något annat styrdokument som fyller det syfte en arbetsplan ska fylla. Enligt 5 kap. 4 § Finansinspektionens allmänna råd om styrning och kontroll av finansiella företag bör företaget utfärda interna regler för den regelefterlevnadsansvariges ansvarsområde, omfattning och genomförande av funktionens arbete. Genom att Exchange saknar ett ändamålsenligt styrdokument är Finansinspektionens bedömning att företaget inte efterlever de allmänna råden.

#### *Oberoende granskningsfunktionen*

Finansinspektionen kan konstatera att Exchanges revisionsplan för 2012 fastställdes först den 24 oktober 2012. Företaget saknade därmed en revisionsplan för det årets första tio månader.

Den nya revisionsplanen, som fastställdes av styrelsen i oktober 2012, bedömer Finansinspektionen vara mer omfattande i sin definition av ansvar och uppdrag än den tidigare revisionsplanen. Finansinspektionen konstaterar samtidigt att den revisionsrapport som lämnades för 2012 följer samma struktur och innehåll som tidigare år och därmed inte följer den revisionsplan som fastställdes av styrelsen i oktober.

Av 6 kap. 3 § Finansinspektionens allmänna råd om styrning och kontroll av finansiella företag framgår det att företaget i interna regler bör fastställa funktionens ansvar, arbetsuppgifter och rutiner för rapportering. Finansinspektionen konstaterar att företaget genom att sakna en revisionsplan för en stor del av året 2012 inte uppfyller de allmänna råden.

#### *3.2.1.2 Kontrollfunktionernas rapportering till styrelsen*

##### *Riskkontrollfunktionen*

Syftet med företagets riskrapportering är att se till att styrelse och ledning löpande erhåller en oberoende analys av de risker som bolaget är eller kan komma att bli exponerade för. Riskrapporteringen ska ge såväl en detaljerad som övergripande bild av den kontroll och analys som riskkontrollfunktionen kommit fram till och vars omfattning framgår av 6 kap. 2 § LBF och av det ansvar som styrelsen definierat.

Finansinspektionen konstaterar att innehållet i riskkontrollfunktionens rapporter till styrelsen endast är översiktligt beskrivande och att de saknar såväl en detaljerad som en övergripande analys av den risk som Exchange är eller kan komma att bli exponerat för. Särskilt bör noteras att analys saknas för företagets kärnriskområden, valutarisk och kreditrisk.

Finansinspektionens bedömning är att den rapportering som riskkontrollfunktionen tillställt styrelse och ledning vare sig kan anses uppfylla det ansvar som ålagts funktionen genom den instruktion som styrelsen fastställt eller ge styrelsen en övergripande och samlad riskbild som täcker samtliga risker som företaget är exponerat för. Rapporteringen är dessutom generellt bristfällig genom att den endast redovisar vilka kontroller som har utförts, men inte den analys som följer därav och vilka slutsatser som riskkontrollfunktionen gör och vill kommunicera till företagets styrelse.

Av 4 kap. 3 § Finansinspektionens allmänna råd om styrning och kontroll av finansiella företag framgår det att den information som riskkontrollfunktionen bör lämna till styrelse och ledning bör ge en allsidig och saklig bild av företagets utveckling samt innehålla analyser av utvecklingen av riskerna. Finansinspektionen konstaterar att företaget inte följt de allmänna råden eftersom riskkontrollfunktionens rapporter saknat just en sådan saklig bild och analys.

#### *Regelefterlevnadsfunktionen*

Finansinspektionen konstaterar även att rapporterna från de regelefterlevnadsansvariga skiftar i kvalitet och omfattning men att flertalet rapporter, särskilt de som upprättats före september 2012, är mycket översiktliga.

Rapporteringen i slutet av 2012 är visserligen mer omfattande än den som fanns tidigare och innehåller utbildningsinsatser, upplevda problem inom delar av organisationen eller system, samt ren incidentrapportering.

Finansinspektionen konstaterar dock att det ibland är svårt att utläsa om de kontroller som funktionen utfört faktiskt innebär att en kontroll har gjorts och att företaget därmed efterlever gällande lagstiftning. Till exempel framgår det av ”compliancerapporten till styrelsen oktober/november 2012” att den regelefterlevnadsansvarige har genomfört flera granskningar av hur personalen på kontoren arbetat med penningtvättshantering under året. Det framgår dock inte vilka eventuella fel och brister som har uppdagats till följd av detta, vilka brister som kvarstår och hur företaget har tänkt ta hand om dessa.

I regelefterlevnadsfunktionens årsrapport för 2012 framgår det också att den regelefterlevnadsansvarige har undersökt om företaget följer penningtvättslagen och att misstänkta ärenden om penningtvätt har rapporterats till Finanspolisen, att styrelsen är informerad samt att alla misstänkta ärenden och kundkännedom har dokumenterats på ett korrekt sätt. Finansinspektionen saknar dock en redogörelse för resultatet av företagets undersökning, rapporten är bara beskrivande och fyller sålunda inte sitt syfte.

Exchange medger att de flesta av den regelefterlevnadsansvariges rapporter till styrelsen under 2012 saknar beskrivning av riskerna.

Rapporterna till styrelsen bör informera om de risker som kan uppkomma i verksamheten till följd av bristande regelefterlevnad samt hjälpa till att bedöma sådana risker (5 kap. 2 § Finansinspektionens allmänna råd om styrning och kontroll av finansiella företag). Eftersom den regelefterlevnadsansvariges rapporter till styrelsen saknar en beskrivning av riskerna finner Finansinspektionen att företaget inte uppfyller de allmänna råden.

#### *Oberoende granskningsfunktionen*

Rapporteringen från den oberoende granskningsfunktionen, en funktion som företaget lagt ut externt, bygger för 2012 på fyra till fem dagsbesök hos företaget och mejlväxling med personer i företaget och för 2011 handlar det utöver mejlväxling om endast ett dagsbesök. Finansinspektionen konstaterar även att rapporten ”oberoende granskning av räkenskaper och förvaltning 2012-01-01 – 2012-12-31” inte innehåller någon granskning av räkenskaper, trots rubriken på rapporten. Detsamma gäller för rapporten 2011.

Enligt den instruktion som styrelsen fastställt ska den oberoende granskningsfunktionen, utifrån en analys av verksamhetens risker, självständigt granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att bolaget med rimlig säkerhet uppnår en ändamålsenlig och effektiv verksamhet, efterlever lagar, förordningar och andra regler, samt lämnar en tillförlitlig redovisning och rättvisande rapportering av verksamheten. Den oberoende granskningsfunktionen ska även granska och lämna förslag till förbättringar av bolagets processer för intern styrning och kontroll. Granskningen ska omfatta såväl de affärsdrivande enheterna, back-office enheterna som den fristående riskkontrollenheten och regelefterlevnadsfunktionens verksamheter. Det framgår även att den oberoende granskningsfunktionens granskning och förslag till förbättringar inte innebär att ledningen frångår sitt ansvar avseende intern styrning och kontroll. Dessutom framgår att den oberoende granskningsfunktionen, minst kvartalsvis, ska rapportera till styrelsen eller vid behov oftare och regelbundet efter överenskommelse med VD om avvikelser från i befogenheter, skyldigheter, och genomförande jämfört med planen uppstått.

Finansinspektionen finner att rapporterna är mycket korta och endast beskrivande samt att de saknar både analys och slutsatser. Dessutom saknas redogörelse för vilka områden som omedelbart måste åtgärdas eller förslag på nödvändiga åtgärder. Det framgår till exempel i rapporten att den oberoende granskaren har tagit del av styrelseprotokollen för att se om mål, strategier och regelverk behandlas där, men någon slutsats eller analys finns inte. Detsamma gäller rapportens uppräkningslista av vilka dokument som styrelsen beslutat om med koppling till intern styrning och kontroll. Analys och slutsats saknas även avseende punkten om företagets IT-system med inriktning på pågående arbeten som avser systemförbättringar, systemhantering samt dokumentation.

Finansinspektionens bedömning är att den tid som den oberoende granskningsfunktionen lagt ned under 2012, det vill säga fyra till fem dagsbesök hos företaget samt mejlväxling, samt ett dagsbesök hos företaget och mejlväxling 2011 varken kan anses stå i proportion till det ansvarsområde som styrelsen gett funktionen eller kan anses vara en skälig tid för att med rimlig säkerhet kunna göra en bedömning i enlighet med instruktionen.

Finansinspektionens bedömning är att rapporteringen från den oberoende kontrollfunktionen varit otillräcklig. Därmed har styrelsen inte getts någon vägledning kring nivån på bristerna, hur akuta de är eller förslag på hur de ska hanteras. Det är synnerligen allvarligt eftersom den oberoende granskningsfunktionen är styrelsens verktyg för att granska såväl brister i den interna kontrollen som brister i verksamheten i övrigt. Styrelsen har inte ifrågasatt den rapportering den tagit del av och än mindre vidtagit några åtgärder. Därutöver har styrelsen accepterat att företaget under nästan ett år varit utan någon revisionsplan över huvud taget. Den oberoende granskningsfunktionen har inte lagt ned tillräckligt med tid för sitt arbete. Finansinspektionens bedömning är att Exchange inte avsatt tillräckliga resurser till den oberoende granskningsfunktionen.

Av 6 kap. 4 och 6 §§ Finansinspektionens allmänna råd om styrning och kontroll av finansiella företag framgår att företaget bör följa upp att verksamhetens omfattning och inriktning överensstämmer med styrelsens interna regler. Det framgår även att funktionen ska granska och utvärdera företagets organisation samt att funktionens arbete ska dokumenteras. Finansinspektionen konstaterar att Exchange, genom den otillräckliga rapporteringen, inte har uppfyllt de allmänna råden.

### *3.2.1.3 Styrelsens ansvar*

Finansinspektionen konstaterar således att Exchange har flera bristande instruktioner och arbetsplaner för företagets kontrollfunktioner. Detta gäller områdena riskhantering, riskkontroll och regelefterlevnad liksom den oberoende granskningsfunktionen. Det är styrelsen som har beslutat om dessa instruktioner och arbetsplaner och därmed är den ansvarig för bristerna. Finansinspektionens bedömning är att Exchange, genom att ha otillräckliga styrdokument, inte har haft en fullgod riskhantering. Dessutom har styrelsen inte sett till att alla kontrollfunktionerna varit tillräckligt bemannade genom att den oberoende granskningsfunktionen inte har fått tillräckligt med tid för de uppgifter som ska utföras.

Finansinspektionens konstaterar dessutom att den rapportering som lämnats från kontrollfunktionerna inte ger en allsidig och saklig bild samt saknar såväl analys av som slutsatser från det arbete som funktionerna bedrivit. Detta gäller såväl riskkontroll och regelefterlevnad som den oberoende granskningsfunktionen. Utan slutsatser och analyser är rapporteringen långt ifrån att ge styrelsen den vägledning som rapporteringen ska ge. Att styrelsen inte har reagerat och agerat på den bristfälliga rapporteringen från kontrollfunktionerna

visar att företaget inte heller har en tillfredsställande intern styrning och kontroll.

Sammantaget visar utredningen genom de brister som konstaterats att Exchange inte har följt Finansinspektionens allmänna råd om styrning och kontroll av finansiella företag. Företaget har inte heller på annat sätt kunnat visa hur företaget efterlever 6 kap. LBF. Bristerna på penningtvättsområdet är sannolikt också en konsekvens av att företaget har brustit i sin riskhantering och sin interna styrning och kontroll. Finansinspektionens bedömning är därför att företaget bryter mot 6 kap. 2, 4 b och 5 §§ LBF.

## **4 Finansinspektionens övervägande om ingripande**

### **4.1 Tillämpliga bestämmelser**

Finansinspektionen ska enligt 15 kap. 1 § LBF ingripa om ett kreditinstitut har åsidosatt sina skyldigheter enligt samma lag, andra författningar som reglerar företagets verksamhet, dess bolagsordning eller interna instruktioner som har sin grund i författningar som reglerar institutets verksamhet.

Finansinspektionen kan enligt samma bestämmelse ingripa bl.a. genom att besluta om en anmärkning eller varning eller genom att återkalla institutets tillstånd. Om överträdelsen är allvarlig ska institutets tillstånd återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas.

### **4.2 Bedömning av överträdelserna och val av ingripande**

Finansinspektionens utredning visar att Exchange inte har uppfyllt sin skyldighet att ha en tillfredsställande intern styrning och kontroll. Det är sannolikt detta som också medfört att Exchange haft stora brister i sitt arbete med att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism.

Penningtvättsbestämmelserna är centrala för ett kreditmarknadsbolag med den verksamhet som Exchange bedriver. De kostade bristerna är allvarliga och Finansinspektionen ska därför ingripa mot Exchange.

Företagets styrelse och verkställande direktör ansvarar för rörelsen och därmed för regelöverträdelserna.

Bristerna i Exchanges styrning och kontroll har visat sig särskilt tydligt på penningtvättsområdet. I Finansinspektionens undersökning framkom att Exchange haft allvarliga och systematiska brister avseende åtgärder i syfte att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism. Bristerna har funnits i företagets hantering av samtliga produkter som Finansinspektionen har granskat, det vill säga postväxlar, dagskassor och valutaväxlingar. Bristerna avser centrala områden såsom hanteringen av gransknings- och uppgiftsskyldigheten samt företagets kundkännedomsgåtgärder.

Finansinspektionen bedömer att Exchange saknar förmåga eller vilja att efterleva regelverket på penningtvättsområdet. Exchanges verksamhet medför således att det finns stor risk för att företaget används i penningtvättssyfte.

Valutaväxling, hantering av dagskassor och postväxelinlösen är exempel på verksamhet som ofta används för penningtvätt. Exchange har självt ansett att dessa verksamheter medför ”hög risk” för penningtvätt och finansiering av terrorism. Dessa verksamheter har utgjort cirka 80 procent av företagets omsättning. De konstaterade bristerna inom penningtvättsområdet är mycket allvarliga och utgör i sig skäl att återkalla företaget tillstånd.

Utgångspunkten i förarbetena är att en återkallelse av tillståndet inte får ske utan starka skäl. Enligt förarbetena bör varning tillgripas när förutsättningar för återkallelse i och för sig finns men varning i det särskilda fallet framstår som en tillräcklig åtgärd. Omständigheter som kan göra att varning framstår som tillräckligt är att institutet inte kan befaras upprepa överträdelsen och att prognosen för institutet därför är god (prop. 2002/03:139 s. 381 ff.).

Exchange har vidtagit och avser att vidta vissa åtgärder i syfte att komma till rätta med de konstaterade bristerna. Något annat agerande kan dock rimligen inte heller förväntas av företaget i det uppkomna läget. I de flesta fall saknas vidtagna eller planerade åtgärder på penningtvättsområdet helt. Exempelvis har företaget inte aviserat några förändringar i sin penningtvättsinstruktion bortsett från vissa ändringar vad gäller dagskassehanteringen och att postväxeltransaktioner framöver ska rapporteras på grundval av misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism och inte tröskelbelopp. Exchange har även uppgett att företaget har för avsikt att implementera en automatisk kontroll av sina kunder mot EU:s sanktionsförordningar samt en automatisk kontroll av kunderna mot en kommersiell lista över personer i politiskt utsatt ställning. De planerade åtgärderna kan enligt Finansinspektionens bedömning inte anses tillräckliga för att åtgärda de brister som finns. Vad gäller bristerna inom uppgifts- och granskningsskyldighet och företagets kundkännedom-åtgärder har företaget inte presenterat några åtgärder för hur företaget ska efterleva penningtvättsregelverket.

När det gäller intern styrning och kontroll har företaget uppgett att det har vidtagit en del åtgärder och även uppgett att det avser att vidta ytterligare åtgärder. Företaget har bland annat rekryterat fler personer till kontrollfunktionerna och en ny VD. Företaget har även inrättat ett regelutskott i syfte att förbättra styrelsens insyn och kontroll av regelefterlevnad samt avser att revidera styrdokumentet för riskkontrollfunktionen. Företaget har även uppgett att det anlitat en revisionsbyrå för oberoende granskning och att den funktionen ska få fler timmar till sitt förfogande än tidigare. Exchange har därutöver också uppgett att det ska upprätta en plan för regelefterlevnad med specifik inriktning och med angivande av syfte för varje definierat affärsområde. De åtgärder som företaget har vidtagit och planerar att vidta för att förbättra kontrollfunktionernas arbete kan möjligen sedda var för sig uppfattas som någorlunda betydande. Det är dock inte tillräckligt att enbart se



till de åtgärder som vidtas på detta område. För att Finansinspektionen ska kunna göra bedömningen att det finns en god prognos måste det finnas någorlunda konkreta omständigheter som talar för att företaget har vilja och förmåga att komma till rätta med samtliga allvarliga brister som uppmärksammats.

Åtgärdsplanen är, särskilt med beaktande av den föreslagna hantering av penningtvätsfrågor, inte tillräcklig för att Finansinspektionen ska kunna se att det finns en god prognos för företaget. Snarare ger åtgärdsplanen intryck av att Exchange inte kommer att förmå att rätta till de allvarliga brister som finns.

Vid bedömningen av om det finns en god prognos måste även sanktionen från 2007 vägas in. Visserligen ligger den sanktionen en tid tillbaka men den har fortfarande betydelse, inte minst eftersom det handlar om likartade överträdelser. Det var även då fråga om strukturella och återkommande brister på alla centrala områden i företagets penningtvättshantering. Bland annat hade företaget bristande rutiner för identifiering av fysiska personer, bristande rutiner för transaktionsgranskning samt felaktig rapporteringsordning för anmälda misstänkta transaktioner. Förutom att företaget hade brutit mot flera bestämmelser i fråga om penningtvättshanteringen, ansåg Finansinspektionen att det även fanns brister i Exchanges riskhantering eftersom den interna kontrollen inte var tillfredsställande. Instruktionen för riskkontrollfunktionen var i princip obefintlig eftersom dokumentet som avsåg att vara en instruktion saknade ansvars- och arbetsfördelningar, metoder för riskmätning och bestämmelser om uppföljning och rapportering. Anledningen till att Finansinspektionen stannade vid en varning vid det tillfället var att Finansinspektionen bedömde att de åtgärder som företaget hade vidtagit och avsåg att vidta var tillräckliga och Finansinspektionen fäste tilltro vid att företagets verksamhet framöver skulle drivas på ett regelriktigt sätt.

Exchange har återigen uppvisat allvarliga brister på flera områden som är centrala för finansiella företags verksamhet. Det förstärker bilden av ett företag som inte förmår rätta sig efter det regelverk det har att följa.

Finansinspektionens sammantagna bedömning är att det inte finns utrymme att återigen besluta om en varning utan det enda som kan komma i fråga är en återkallelse av företagets tillstånd. Exchanges tillstånd att bedriva finansieringsrörelse ska därför återkallas.

#### **4.3 Avveckling efter återkallelse av tillstånd**

Att Exchanges tillstånd återkallas medför att företaget inte längre får driva finansieringsrörelse och verksamheten måste därför avvecklas, se *bilaga 1*. Det är viktigt att avvecklingen sker på ett sätt som mildrar effekterna för företagets kunder.

I och med att Exchanges tillstånd för finansieringsrörelse återkallas måste även företagets uppdragstagare, som tillhandahåller företagets betaltjänst Giroservice, upphöra med den tjänsten.

## FINANSINSPEKTIONEN

Bengt Westerberg  
*Styrelseordförande*

Therese Malmberg  
*Jurist*

Beslut i detta ärende har fattats av Finansinspektionens styrelse (Bengt Westerberg, ordförande, Birgitta Johansson Hedberg, Hans Nyman, Gustaf Sjöberg och Martin Andersson, generaldirektör) efter föredragning av juristen Therese Malmberg. I den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Per Håkansson, verksamhetsområdeschefen Uldis Cerps, avdelningschefen Martina Jäderlund, enhetschefen Karin Grefberg, juristen Liselott Alström och finansinspektören Johanna Bäck deltagit.

## Bilaga 1

### Förutsättningar för avveckling

1. Exchanges verksamhet ska avvecklas så snart detta är möjligt, dock senast den 1 april 2014. Exchange får dock tillhandahålla betaltjänster enligt a och b nedan.
  - a) Transaktioner som är hänförliga till medel som Exchange tagit emot från kunder för insättning på betalkonto (dagskassor) *före* beslutet om återkallelse av bolagets tillstånd för finansieringsrörelse meddelades får bolaget genomföra fram till och med den 20 januari 2014.
  - b) Betalningsuppdrag för betalning av räkningar som Exchange åtagit sig att utföra *före* beslutet om återkallelse av bolagets tillstånd för finansieringsrörelse meddelades får bolaget genomföra fram till och med den 20 januari 2014.
2. Exchange får under avvecklingen inte avhända sig eller pantsätta tillgångar på annat än affärsmässiga grunder.
3. Exchanges avveckling ska ske i samråd med Finansinspektionen och den av Finansinspektionen förordnade revisorn.
4. Exchange ska omgående informera sina kunder och andra motparter om avvecklingen och dess följder för dem.

Den precisering Exchange senast den 1 februari 2014 ska komma in med ska innehålla

- i) en redogörelse för bolagets ekonomiska förutsättningar för återbetalning av återbetalningspliktiga medel,
- ii) en prognos för när samtliga återbetalningspliktiga medel kan vara återbetalda, samt
- iii) en redogörelse för hur Exchanges avser att hantera sin kreditportfölj samt när kreditportföljen beräknas vara avvecklad.

DELGIVNINGSKVITTO



FI Dnr 13-399  
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

**Återkallelse av tillstånd**

**Handling:**

Beslut avseende återkallelse av tillstånd att driva finansieringsrörelse meddelat den **14 januari 2014** till Exchange Finans Europe 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 stämningssman.

Om du använder det bifogade kuvertet är återsändandet gratis.

Glöm inte att **ange datum** för mottagandet.

## *Bilaga 2*

### **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.