

2024-11-12

Beslut



Amal Express Ekonomisk förening, 769608-9247
genom styrelsens ordförande
Box 76
424 22 Angered

FI dnr 22-31021

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Beslut om sanktionsavgift

Finansinspektionens beslut (att meddelas den
13 november 2024 kl. 8.00)

Amal Express Ekonomisk förening ska betala en sanktionsavgift på
100 000 kronor.

(8 kap. 23 a § lagen [2010:751] om betaltjänster)

Hur man överklagar, se *bilaga 1*.

Sammanfattning

Amal Express Ekonomisk förening (Amal eller föreningen) är en registrerad betaltjänstleverantör enligt lagen (2010:751) om betaltjänster. Föreningen erbjuder gränsöverskridande penningöverföringar via informella överförings-system, så kallat hawala, till bland annat Somalia och andra länder i Östafrika. Genom hawalatjänsten har det genomförts gränsöverskridande transaktioner – i vissa fall till ett betydande värde – som till viss del har betalats med kontanter. Tjänsten har inneburit en hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism och Amal har därmed varit exponerad för en hög risk att utnyttjas för sådana ändamål. Mot den bakgrunden har föreningen varit skyldig att vidta särskilt kraftfulla åtgärder.

Finansinspektionen har undersökt hur Amal har följt penningtvättsregelverket och har funnit brister i bolagets allmänna riskbedömning, riskklassificering av kunder och åtgärder för kundkännedom.

Det rör sig om centrala bestämmelser i penningtvättsregelverket och Finansinspektionen bedömer att det finns anledning att se strängt på överträdelserna. Det gäller särskilt med hänsyn till att Amal borde ha vidtagit särskilt kraftfulla åtgärder för att motverka den höga risken för att betaltjänsten som föreningen tillhandahåller kan utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Amal har vidtagit ett flertal åtgärder för att komma till rätta med de brister som inspektionen har funnit. Finansinspektionen bedömer därför att prognosen för att Amal i fortsättningen ska följa regelverket är tillräckligt god för att ett ingripande ska kunna stanna vid en sanktionsavgift på 100 000 kronor.

1 Bakgrund

1.1 Om Amal Express Ekonomisk förening

Amal Express Ekonomisk förening (Amal eller föreningen) är en registrerad betaltjänstleverantör enligt lagen (2010:751) om betaltjänster (betaltjänstlagen). Föreningen erbjuder gränsöverskridande penningöverföringar genom informella överföringssystem, så kallat hawala, till bland annat Somalia och andra länder i Östafrika. Föreningen har ett samarbetsavtal med ett internationellt hawalanätverk som har sitt säte i Dubai. Nätverket förmedlar föreningens betalningar till lokala förmedlare i respektive mottagarland.

Under perioden 1 oktober 2021–30 september 2022, som omfattas av Finansinspektionens undersökning (undersökningsperioden), erbjöd föreningen tjänsten på distans (via telefon) samt genom sina sex lokalkontor och 17 anslutna ombud runt om i Sverige. Under undersökningsperioden var betalningsvolymen drygt 206 miljoner kronor och antalet registrerade kunder var 9 000. Under verksamhetsåret 2023 var betalningsvolymen ungefär 35 miljoner kronor och antalet kunder 2 000. Första halvåret år 2024 var betalningsvolymen drygt 10 miljoner kronor.

1.2 Ärendet

I november 2022 inledde Finansinspektionen undersökningen av Amal. Inspektionen har granskat hur föreningen under undersökningsperioden följde penningtvättsregelverkets bestämmelser om allmän riskbedömning, riskbedömning av kunder, åtgärder för kundkännedom och rapportering till Polismyndigheten.

Finansinspektionen har granskat den allmänna riskbedömning som gällde under undersökningsperioden. Inspektionen har begärt in och granskat dokumentation om vidtagna kundkännedomsgärder för 60 kunder.

Inspektionen har också hämtat in uppgifter muntligen vid ett platsbesök hos föreningen den 23 januari 2023. Föreningen har även fått yttra sig skriftligt, bland annat över inspektionens preliminära bedömningar samt över inspektionens övervägande att ingripa mot föreningen (begäran om yttrande).

När Finansinspektionen i detta beslut hänvisar till enskilda kunder, och anger kundnummer (främst i avsnitt 3), rör det sig om kunder som närmare anges i bilagan till begäran om yttrande.

Bristerna som framgår av detta beslut är sådana som har framkommit i undersökningen och som Finansinspektionen har valt att ingripa mot. Vad som har framkommit i övrigt i undersökningen motiverar ingen åtgärd från Finansinspektionens sida.

2 Utgångspunkter

2.1 Allmänt om penningtvättsregelverket

Penningtvätt är en brottslig verksamhet som bland annat innebär att företag utnyttjas för att göra illegala vinster tillgängliga för konsumtion och placeringar. Vid ekonomisk brottslighet, liksom vid annan brottslighet som begås för att uppnå ekonomisk vinst, är penningtvätt ofta en förutsättning för att dölja brottsvinster.

Finansiering av terrorism innebär att pengar eller annan egendom samlas in, tas emot eller tillhandahålls för att ekonomiskt stödja terrorism (se definitionen i 1 kap. 7 § lagen [2017:630] om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, penningtvättslagen). Vid finansiering av terrorism är syftet, till skillnad från vid penningtvätt, att vidta åtgärder för att dölja att pengarna ska användas till brott eller brottslig verksamhet. Det är därför vanligt att pengar eller annan egendom som används för att finansiera terrorism är legalt intjänade (så kallad omvänd penningtvätt).

Penningtvättsregelverket syftar till att förhindra att verksamhetsutövare, till exempel registrerade betaltjänstleverantörer, utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Regelverket utgår från ett riskbaserat förhållningssätt,

vilket innebär att en verksamhetsutövare ska vidta åtgärder som står i proportion till de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som den är exponerad för. Med andra ord måste omfattningen av de åtgärder, förfaranden, kontroller, med mera som en verksamhetsutövare ska vidta utformas och fortlöpande anpassas efter riskerna för penningtvätt i den specifika verksamheten. Om riskerna för penningtvätt är stora måste således fler och mer omfattande åtgärder sättas in än om så inte är fallet. Det innebär också att en verksamhetsutövare måste kartlägga och bedöma riskerna för att de tjänster som den tillhandahåller ska utnyttjas för sådana ändamål. I annat fall är det inte möjligt att styra verksamhetsutövarens resurser till de viktigaste delarna av verksamheten eller att hantera utövarens specifika risker (jfr prop. 2016/17:173 s. 178).

Det finns alltså inget hinder mot att en verksamhetsutövare har kunder, produkter och tjänster som innebär en hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. Vid höga risker är dock regelverket strängt och ställer höga krav på riskhanteringen. Det beror på att brister i arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism hos en verksamhetsutövare med en större exponering mot risker för att utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism, kan få allvarigare konsekvenser än om riskexponeringen är lägre.

2.2 Hawala

Hawala är ett informellt överföringssystem för betalningar. En hawalatransaktion består på ett övergripande plan av två moment, dels överföringen av pengar från betalaren till mottagaren, dels utjämningen mellan betalningsförmedlarna.¹ Transaktionerna betalas till stor del kontant.

Användningen av hawalatjänster innebär att de enskilda transaktionerna genomförs utan att det traditionella banksystemet används, och systemet bygger i hög grad på förtroende. Skälet till att hawala används i stället för banksystemet eller internationella betaltjänstleverantörer är att hawala många gånger är det enda tillgängliga alternativet för internationella transaktioner till vissa länder, till exempel länder som saknar ett fungerande bankväsende. Samtidigt som hawala på så sätt fyller en viktig funktion för många konsumenter och utgör ett viktigt komplement till det traditionella betalningssystemet i delar av världen, har hawalasystemet egenskaper som gör det attraktivt för illegala syften. Den utbredda kontanthanteringen inom systemet, i kombination med möjligheten till anonymitet och begränsad spårbarhet, gör systemet sårbart för såväl penningtvätt som finansiering av terrorism.

¹ Se bilaga 2 som innehåller en schematisk beskrivning av hur en hawalatransaktion genomförs.

Bedömningen att hawalasystemet är sårbart för penningtvätt och finansiering av terrorism får stöd av polisiära underrättelser och domar som visar att systemet används för kriminella syften i Sverige. Hawalasystemet kan användas för att tvätta pengar, undvika beskattning, kringgå sanktioner, finansiera terrorism och våldsbejakande extremism eller annan grov brottslighet. I Sverige utgör kriminellas användning av hawalasystem bland annat en frekvent nyttjad kanal för finansiering av och återinvestering i grov narkotikabrottslighet.²

2.3 Risken för att Amal utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism

Amal erbjuder gränsöverskridande penningöverföringar som till viss del betalas kontant via hawala, till framförallt Somalia. Hawalasystemet innebär en utbredd kontanthantering med möjligheter till anonymitet och begränsad spårbarhet. Det betyder alltså att föreningen bedriver verksamhet inom en sektor där systemet är sårbart för såväl penningtvätt som finansiering av terrorism.³ Det framgår av Amals allmänna riskbedömning att även föreningen har bedömt att penningöverföringstjänsten utgör en hög risk för penningtvätt och i vissa fall har det rört sig om transaktioner till ett betydande värde. Finansinspektionen bedömer mot denna bakgrund att föreningen är exponerad för en hög risk för att utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Det riskbaserade förhållningssättet förutsätter därför att föreningen vidtar särskilt kraftfulla åtgärder för att kunna hantera den risk som penningöverföringstjänsten och föreningens kunder utgör för dess verksamhet.

3 Finansinspektionens iakttagelser och bedömningar

3.1 Amals allmänna riskbedömning har haft brister

3.1.1 Inledning

En verksamhetsutövare ska enligt 2 kap. 1 § första stycket penningtvättslagen göra en bedömning av hur de produkter och tjänster som tillhandahålls i verksamheten kan utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism samt hur stor risken är att detta sker (allmän riskbedömning). Vid den allmänna riskbedömningen ska det, enligt andra stycket, särskilt beaktas vilka slags produkter och tjänster som tillhandahålls, vilka kunder och distributionskanaler

² Nationell riskbedömning 2022 – Hawala, Rapport av Samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering av terrorism, s. 8.

³ Nationell riskbedömning 2022 – Hawala, Rapport av Samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering av terrorism s. 10.

som finns och vilka geografiska riskfaktorer som föreligger. Hänsyn ska också tas till uppgifter som kommer fram vid verksamhetsutövarens rapportering av misstänkta aktiviteter och transaktioner samt till information om tillvägagångssätt för penningtvätt och finansiering av terrorism och andra relevanta uppgifter som myndigheter lämnar.

Omfattningen av den allmänna riskbedömningen ska enligt 2 kap. 2 § första stycket penningtvättslagen, bestämmas med hänsyn till verksamhetsutövarens storlek och art och de risker för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan antas föreligga. Riskbedömningen ska utformas så att den kan ligga till grund för verksamhetsutövarens rutiner, riktlinjer och övriga åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Enligt 2 kap. 2 § andra stycket penningtvättslagen ska den allmänna riskbedömningen dokumenteras och hållas uppdaterad.

För att en verksamhetsutövare ska kunna uppfylla sina skyldigheter enligt bestämmelserna om allmän riskbedömning måste den alltså identifiera, förstå och bedöma riskerna för att verksamheten kan komma att utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Eftersom den allmänna riskbedömningen ska ligga till grund för utövarens rutiner och riktlinjer samt övriga åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, kan en bristfällig allmän riskbedömning få negativa konsekvenser för verksamhetsutövarens prioriteringar av resurser och för utformningen av rutiner för bland annat kundkännedom och granskning av transaktioner. De olika momenten är således kopplade till varandra, på så sätt att brister i ett moment riskerar att medföra brister i ett annat.

3.1.2 Utgångspunkter för bedömningen

Finansinspektionen har granskat den allmänna riskbedömning som gällde under undersökningsperioden.

Det krävs som huvudregel enligt 2 kap. 1 § betaltjänstlagen tillstånd för att ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening ska få tillhandahålla betaltjänster. Om vissa förutsättningar är uppfyllda ska dock Finansinspektionen, enligt 3 § samma kapitel, besluta om undantag från tillståndsplikten. Inspektionen ska registrera den som har fått ett sådant undantag beviljat, 4 § samma kapitel. Den som har registrerats på det sättet kallas för registrerad betaltjänstleverantör.

En av de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att Finansinspektionen ska bevilja undantag från tillståndsplikten är att genomsnittet av de totala betalningstransaktionerna under de senaste tolv månaderna inte överstiger ett belopp motsvarande 3 miljoner euro per månad. En registrerad betaltjänstleverantör kan beskrivas som ett betalningsinstitut som hanterar en begränsad betalningsvolym.

En annan förutsättning för att Finansinspektionen ska besluta om ett undantag från tillståndsplikt är att det finns skäl att anta att den planerade verksamheten kommer att drivas enligt tillämpliga delar av betaltjänstlagen och andra författningar som reglerar verksamheten (2 kap. 3 § 3 betaltjänstlagen).

Vid en ansökan om undantag från tillståndsplikt ska en juridisk person till sin ansökan bifoga en allmän riskbedömning, interna regler och rutiner upprättade enligt bestämmelserna i 2–6 kap. penningtvättslagen samt 2 kap. 1 § Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2017:11) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvätsföreskrifterna) (2 kap. 21 § och 3 kap. 6 § Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd [FFFS 2010:3] om betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer).

Amal har sedan tidigare beviljats undantag från tillståndsplikt för tillhandahållande av betaltjänster. På grund av en lagändring som innebar att registrerade betaltjänstleverantörer behövde ansöka på nytt om undantag från tillståndsplikten, ansökte Amal under 2019 om ett sådant fortsatt undantag. I samband med ansökan gav Amal in viss dokumentation, bland annat en allmän riskbedömning. Finansinspektionen beviljade ansökan.

Amal hävdar att inspektionen i samband med prövningen av ansökan om fortsatt undantag från tillståndsplikt bedömde motsvarande rutin- och styrdokument som granskats i detta ärende och då godkände den allmänna riskbedömningen, vars omfattning och innehåll enligt Amal är ”i paritet likvärdigt” med den som Finansinspektionen bedömer i detta beslut.

Med anledning av vad Amal anför i denna del vill Finansinspektionen framhålla att inspektionens prövning av en ansökan om undantag från tillståndsplikten enligt betaltjänstlagen i det aktuella avseendet handlar om att, utifrån de förutsättningar som råder vid tiden för ansökan, bedöma om det finns *skäl att anta* att verksamhetsutövaren kommer att följa regelverket. Det är ett lågt ställt krav och att undantag beviljas innebär inte att inspektionen för framtiden godkänner vare sig de dokument som har getts in eller verksamheten som sådan.⁴

⁴ Jfr Kammarrätten i Stockholms dom den 30 november 2022 i mål nr 207-22.

Att detta inte heller är syftet med prövningen är enligt inspektionen tydligt inte minst när det gäller en allmän riskbedömning. En sådan ska utvärderas årligen och hållas uppdaterad och är således ett levande dokument som behöver anpassas i takt med att verksamheten och riskerna i omvärlden förändras (se 2 kap. 2 § penningtvättslagen och 2 kap. 1 § penningtvättsföreskrifterna). Den allmänna riskbedömning som Finansinspektionen nu har granskat är daterad 2021 medan den som Amal gav in i samband med ansökan om fortsatt undantag från tillståndsplikten var daterad 2019. Det har således gått två år mellan de respektive allmänna riskbedömningarna. Det finns därför även anledning att påpeka att det som är föremål för Finansinspektionens prövning i detta beslut inte är om Amals allmänna riskbedömning levde upp till penningtvättsregelverkets krav vid tidpunkten för prövningen 2019, utan om den har gjort det under undersökningsperioden, det vill säga den 1 oktober 2021–30 september 2022.

Sammanfattningsvis finner Finansinspektionen att ett beslut att bevilja undantag från tillståndsplikten enligt betaltjänstlagen inte innebär att inspektionen är förhindrad att i ett senare skede ha synpunkter på dokumentation som legat till grund för prövningen och att inspektionens tidigare beslut saknar betydelse för prövningen i detta ärende, oavsett om de båda allmänna riskbedömningarna varit likartade eller inte.

3.1.3 Den allmänna riskbedömningens innehåll

Den allmänna riskbedömningen saknar genomgående en bedömning av risken för finansiering av terrorism

Det framgår av Amals allmänna riskbedömning att olika internationella organ har bedömt att penningöverföring till de länder som föreningens verksamhet riktar sig till, exempelvis Somalia och andra länder i Östafrika, innebär en förhöjd risk för finansiering av terrorism. Den allmänna riskbedömningen saknar dock en bedömning och en närmare beskrivning av den risken, exempelvis i form av möjliga scenarier eller tillvägagångssätt för finansiering av terrorism.

Amal har anfört att föreningen med begreppet ”penningtvätt” i sina dokument även avser finansiering av terrorism om inte annat särskilt anges. Enligt föreningen framgår det av dess interna instruktion som avser rutiner och riktlinjer enligt lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (föreningens penningtvättsinstruktion). Föreningen menar att den därigenom har bedömt risken för finansiering av terrorism.

Finansinspektionens uppfattning är att bland annat riskerna och tillvägagångssätten för penningtvätt respektive finansiering av terrorism skiljer sig åt och att detta är något som föreningen ska beakta och som ska framgå av den allmänna riskbedömningen (se avsnitt 2.1). Det är med andra ord inte möjligt att uppfylla penningtvättslagens krav om man inte särskiljer riskerna för penningtvätt från riskerna för finansiering av terrorism, utan behandlar dem samlat på det sätt som Amal uppger att föreningen har gjort. Föreningens allmänna riskbedömning saknar helt en bedömning av hur penningöverföringstjänsten kan utnyttjas för finansiering av terrorism, samt hur stor risken är för att detta kan ske. Amal har därför åsidosatt sina skyldigheter enligt 2 kap. 1 § penningtvättslagen.

Amal har inte beaktat riskerna med kontanthantering

Amal har i sin allmänna riskbedömning inte beaktat de risker som är förenade med gränsöverskridande penningöverföringar som betalas kontant.

Amal har hänvisat till att det i den allmänna riskbedömningen anges att det gäller strikta rutiner och kontroller för kontanttransaktioner. Föreningen menar att den allmänna riskbedömningen därigenom uppmärksammar riskerna med kontanttransaktioner och att strikta rutiner och kontroller måste tillämpas för denna transaktionstyp. Amal har vidare anfört att kontanthantering förekommer i begränsad utsträckning.

Amal för också fram att de kontanter som föreningen har fört ut ur Sverige vid tidpunkten för utförandet inte tillhörde kunderna och att det var föreningens samarbetspartner i Dubai som ansvarade för utbetalningarna till kundernas betalningsmottagare i respektive land. Enligt föreningen innebär detta att de kontanter som den har fört ut från Sverige har varit medel för att i efterhand reglera den skuld som uppstått genom att samarbetspartnern gjort dessa utbetalningar.

Amal anser sammantaget att föreningen har tagit hänsyn till riskerna med kontanttransaktioner, exempelvis att kontanter saknar spårbarhet och att kontanter med fördel används vid penningtvätt av kriminella medel och för att i övrigt dölja medels ursprung vid terrorfinansiering.

Finansinspektionen noterar att 67 miljoner av Amals totala transaktionsvolym under undersökningsperioden bestod av kontanta transaktioner. Inspektionen delar inte föreningens uppfattning att 30 procent av betalningsvolymen kan anses utgöra en begränsad del av betalningarna. Enligt inspektionen har

kontanthanteringen, i vart fall under undersökningsperioden, varit betydande och därför utgjort en sådan risk som Amal särskilt borde ha beaktat i den allmänna riskbedömningen. Kontanthantering – inte minst i ett gränsöverskridande sammanhang – är förenad med en ökad risk för penningtvätt.

Det som föreningen har anfört om att den har tagit hänsyn till riskerna med kontanttransaktioner är ingenting som framgår av den granskade allmänna riskbedömningen. Det är enligt Finansinspektionen uppenbart att det inte är tillräckligt att i den allmänna riskbedömningen ange att strikta rutiner och kontroller gäller för kontanttransaktioner, för att uppfylla penningtvättslagens krav på att beakta risker vid en sådan riskbedömning. Amal har därmed i sin allmänna riskbedömning inte i någon egentlig mening tagit hänsyn till att föreningen tillhandahåller en penningöverföringstjänst som i stor utsträckning består av kontanthantering. Mot denna bakgrund finner Finansinspektionen att Amal inte har uppfyllt kravet i 2 kap. 1 § penningtvättslagen på att i sin riskbedömning särskilt beakta vilka slags tjänster som föreningen tillhandahåller i verksamheten.

Det som föreningen har anfört om att inga kontanter som den förde ut ur Sverige vid tidpunkten för utförandet har tillhört kunderna, och att föreningen har följt sina interna instruktioner, påverkar inte bedömningen.

Amal har inte beaktat riskerna med sina distributionskanaler

I undersökningen har det vidare framkommit att Amal tillhandahöll penningöverföringstjänsten via sina lokalkontor runtom i landet, på distans samt via 17 registrerade ombud. Ombuden har huvudsakligen varit andra betaltjänsteföretag, men även resebolag, livsmedelsbutiker och företag som erbjuder mobilreparationer har anlitats som ombud. Drygt hälften (106 miljoner kronor) av betalningsvolymen omsattes under undersökningsperioden hos föreningens ombud. I den allmänna riskbedömningen nämns och analyseras dock inte ombuden över huvud taget.

Amal medger att riskerna med verksamhet via betaltjänstombud borde ha nämnts i den allmänna riskbedömningen.

Finansinspektionen konstaterar att föreningen har haft ett omfattande nätverk av ombud som har omsatt mer än hälften av den samlade betalningsvolymen. Genom att i den allmänna riskbedömningen inte nämna, analysera eller riskbedöma det för verksamheten mycket viktiga och omfattande nätverket av

ombud, har Amal åsidosatt sin skyldighet enligt 2 kap. 1 § penningtvättslagen att vid riskbedömningen särskilt beakta vilka distributionskanaler som finns.

Sammanfattande slutsatser i fråga om den allmänna riskbedömningen

Sammanfattningsvis finner Finansinspektionen att Amal har åsidosatt sina skyldigheter enligt penningtvättsregelverket genom att i den allmänna riskbedömningen inte ha bedömt risken för finansiering av terrorism samt inte ha beaktat riskerna med kontanthantering eller med sina distributionskanaler.

Som nämns ovan kan en bristfällig allmän riskbedömning få negativa konsekvenser när det gäller att prioritera resurser och utforma rutiner för bland annat kundkännedom och granskning av transaktioner. Det är alltså av stor vikt att ett företag uppfyller de krav som ställs på den allmänna riskbedömningen. En bristfällig riskbedömning gör bland annat att det blir svårt att på ett korrekt sätt bedöma kundernas riskprofil enligt 2 kap. 3 § penningtvättslagen med utgångspunkt i den allmänna riskbedömningen. Finansinspektionen återkommer till den frågan i avsnitt 3.2.

3.2 Brister i Amals riskbedömning av kunder

3.2.1 Inledning

Utöver skyldigheten att ha en allmän riskbedömning ska en verksamhetsutövare, enligt 2 kap. 3 § penningtvättslagen, bedöma risken som kan förknippas med den enskilda kundrelationen (kundens riskprofil). Kundens riskprofil ska bestämmas med utgångspunkt i den allmänna riskbedömningen och verksamhetsutövarens kännedom om kunden. När det behövs för att bestämma kundens riskprofil ska verksamhetsutövaren beakta omständigheter som avses i bland annat 5 § samma kapitel. Riskprofilen ska följas upp under en pågående affärsförbindelse och ändras när det finns anledning till det.

Det framgår av 2 kap. 5 § 9 penningtvättslagen att en omständighet som kan tyda på hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism är att affärsrelationer eller transaktioner utförs på distans, utan att verksamhetsutövaren använder metoder som på ett tillförlitligt sätt kan säkerställa kundens identitet. Ett exempel på en sådan metod för identifikation är att använda bank-id (prop. 2016/17:173 s. 514).

Kundens riskprofil har bland annat betydelse för hur omfattande kundkännedomsgärder ett företag är skyldigt att vidta i samband med att en affärs-

förbindelse etableras eller en transaktion utförs (se 3 kap. penningtvättslagen). Om ett företag åsidosätter sin skyldighet att bestämma en kunds riskprofil enligt 2 kap. 3 § penningtvättslagen, riskerar det bland annat att medföra att företaget inte vidtar korrekta kundkännedomåtgärder (se 3 kap. 14–16 §§ penningtvättslagen). Riskbedömningen är således ett helt centralt moment i ett företags arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

3.2.2 Bedömningen av kundens riskprofil

Av Amals allmänna riskbedömning framgår det att transaktioner som sker på distans innebär en förhöjd risk för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Amals verksamhet består till viss del i att genomföra transaktioner på distans och föreningen använde sig under undersökningsperioden inte av någon sådan metod för att på ett tillförlitligt sätt säkerställa kundernas identitet som avses i 2 kap. 5 § 9 penningtvättslagen. Trots att det i denna bestämmelse uttryckligen anges att detta är omständigheter som kan tyda på hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism och trots att risken vid transaktioner på distans uppmärksammats i Amals allmänna riskbedömning, har föreningen inte beaktat dessa förhållanden som riskhöjande faktorer vid bedömningen av kundernas riskprofil.

Det innebär enligt Finansinspektionen att Amal inte har bedömt den risk som kan förknippas med kundrelationen enligt 2 kap. 3 § penningtvättslagen. Amal har medgett detta.

3.3 Amal har inte vidtagit tillräckliga åtgärder för kundkännedom

3.3.1 Inledning

Att en verksamhetsutövare har tillräcklig kunskap om sina kunder är en grundläggande förutsättning för att den ska kunna dels försvåra och förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism, dels rapportera misstänkta aktiviteter och transaktioner till Polismyndigheten.

Det finns i 3 kap. penningtvättslagen bestämmelser om olika åtgärder som en verksamhetsutövare behöver vidta för att uppnå kundkännedom. Det anges inte i bestämmelserna hur omfattande kundkännedomåtgärder en verksamhetsutövare behöver vidta i det enskilda fallet. Det är i stället den enskilda utövaren som

utifrån sin allmänna riskbedömning ansvarar för att avgöra vilka åtgärder som är lämpliga med hänsyn till de identifierade riskerna. Verksamhetsutövaren ska också anpassa åtgärderna efter den risk för penningtvätt och finansiering av terrorism som den bedömer att en viss kund utgör. Om risken bedöms vara låg till normal ska verksamhetsutövaren vidta grundläggande åtgärder, och i vissa fall kan förenklade åtgärder vara tillräckliga. I de fall risken för penningtvätt och finansiering av terrorism bedöms som hög, ska verksamhetsutövaren vidta skärpta åtgärder för kundkännedom. Dessa åtgärder ska inkludera särskilt omfattande kontroller, bedömningar och utredningar.

En verksamhetsutövare ska, för att uppnå god kundkännedom om sina kunder, vidta åtgärder för kundkännedom när en affärsförbindelse etableras. Vidare ska utövaren löpande följa upp pågående affärsförbindelser genom att kontrollera och dokumentera att de transaktioner som utförs stämmer överens med den kunskap som den har om kunden samt kundens affärs- och riskprofil. Om det behövs, ska utövaren också kontrollera varifrån kundens ekonomiska medel kommer.

I samband med aviseringen av undersökningen ombads föreningen att komma in med en sammanställning över samtliga transaktioner som den hade genomfört under undersökningsperioden. Utifrån den sammanställningen valde Finansinspektionen ut de 60 kunder (urvalet) som hade genomfört flest transaktioner eller hade omsatt störst transaktionsbelopp. I fråga om 20 av dessa kunder hade föreningen bedömt att risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism var hög. I avsnitt 3.3.2 redogör Finansinspektionen för de brister som inspektionen har funnit vid granskningen av de utvalda kundakterna i undersökningen. Därefter behandlar Finansinspektionen, i avsnitt 3.3.3, de brister som avser skärpta åtgärder för kundkännedom vilka har framkommit i undersökningen i fråga om de 20 högrisk kunderna.

3.3.2 Bristande grundläggande åtgärder för kundkännedom

Enligt 1 kap. 8 § 1 penningtvättslagen avses med affärsförbindelse en affärsmässig förbindelse som när den etableras förväntas ha en viss varaktighet.

En verksamhetsutövare ska enligt 3 kap. 12 § penningtvättslagen inhämta information om affärsförbindelsens syfte och art som ska ligga till grund för en bedömning av vilka aktiviteter och transaktioner som kunden kan förväntas vidta och genomföra inom ramen för affärsförbindelsen och av kundens riskprofil.

En verksamhetsutövare ska också, enligt 3 kap. 13 § penningtvättslagen, löpande och vid behov följa upp pågående affärsförbindelser i syfte att säkerställa att kännedomen om kunden är aktuell och tillräcklig för att hantera den bedömda risken för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Enligt 5 kap. 3 § första stycket penningtvättslagen ska en verksamhetsutövare i fem år bevara handlingar och uppgifter, om handlingarna och uppgifterna avser

1. åtgärder som har vidtagits för kundkännedom enligt 3 kap. och 4 kap. 2 §, eller
2. transaktioner som genomförts med kunder inom ramen för affärsförbindelser eller vid enstaka transaktioner som omfattas av krav på åtgärder för kundkännedom enligt 3 kap. 4 – 6 §§.

Information om affärsförbindelsens syfte och art

Det framgår av Amals penningtvättsinstruktion att föreningen, i samband med att en affärsförbindelse inleds och för samtliga kunder, ska inhämta information om förväntat ungefärligt antal penningöverföringar och belopp per år. Inspektionens granskning visar emellertid att inget av underlagen i de granskade kundakterna innehåller någon sådan – eller annan – information om affärsförbindelsens art.

Det framgår även av penningtvättsinstruktionen att föreningen ska hämta in och dokumentera uppgifter om transaktionens syfte vid varje transaktionstillfälle. Finansinspektionens granskning visar att Amal har hämtat in och dokumenterat sådana uppgifter. Exempelvis har Amal för många av de granskade transaktionerna hämtat in uppgifter om syftet med den enskilda transaktionen och uppgifter om avsändarens relation till mottagaren. Det som anges i 3 kap. 12 § penningtvättslagen innebär dock ett krav på att inhämta information om *affärsförbindelsens* syfte, vilket är något annat än *transaktionens* syfte. För att en affärsförbindelse ska anses föreligga krävs att det finns en varaktighet i relationen mellan kunden och verksamhetsutövaren. Det är därför centralt att verksamhetsutövaren genom den information som hämtas in kan få en uppfattning om vilken riskbild affärsförbindelsen som helhet har och hur en kund kan väntas agera inom ramen för den, och inte bara en bild av den enskilda transaktionen (prop. 2016/17:173 s. 247 och 527 samt prop. 2008/09:70 s. 187). Det saknas information om affärsförbindelsens syfte i underlagen.

Amal har medgett att föreningen inte har hämtat in uppgifter om affärsförbindelsens syfte och art.

Det framgår alltså av utredningen att Amal inte har hämtat in uppgifter om affärsförbindelsens syfte och art, vilket innebär att föreningen har åsidosatt sina skyldigheter enligt 3 kap. 12 § penningtvättslagen.

Uppföljning av affärsförbindelser

Enligt 3 kap. 13 § penningtvättslagen ska affärsförbindelser följas upp löpande och vid behov. Det som avses är en regelbundet återkommande kontroll av att kännedomen om kunden fortfarande är aktuell, korrekt och tillräcklig för att motsvara kundens riskprofil. Om risken i kundrelationen är hög ska uppföljningen vara mer omfattande och ske med högre frekvens. Dessutom ska uppföljning ske när ett behov av förnyade eller fördjupade åtgärder uppstår med anledning av att det framkommer omständigheter hänförliga till kunden. Det kan exempelvis handla om att det framkommer en misstanke om att uppgifter om kunden är felaktiga (prop. 2016/17:173 s. 527 och 528).

Enligt föreningens penningtvättsinstruktion ska uppföljning av affärsförbindelser utföras manuellt och med hjälp av it-stöd. Kontroller med hjälp av it-stöd ska enligt instruktionen ske i fråga om kundens kundprofil, historik över tidigare penningöverföringsuppdrag och huruvida ett uppdrag avviker väsentligt från tidigare uppdrag för samma kund eller annan kund av samma typ.

Finansinspektionen konstaterar att ingen av de 60 kundakterna i urvalet innehåller någon dokumentation som visar att föreningen har utfört en löpande uppföljning av affärsförbindelserna sedan de har etablerats, varken enligt föreningens penningtvättsinstruktion eller på det sätt som krävs enligt 3 kap. 13 § penningtvättslagen.

Amal har medgett att det har funnits brister i dokumentationen av löpande uppföljning av kundförbindelser. Föreningen har anfört att den alltid har gjort löpande uppföljning när en kund har återkommit efter den första transaktionen för att göra en ny, genom att exempelvis kontrollera kundens identitet och om kunden omfattas av någon internationell sanktion, men uppger att den inte har dokumenterat den åtgärden. Det är enligt Finansinspektionen inte tillräckligt att följa upp affärsförbindelsen enbart genom de åtgärder som föreningen påstår att den har gjort.

När det gäller Amals påstående om att föreningen har vidtagit åtgärder för att följa upp affärsförbindelser, men att dessa åtgärder inte har dokumenterats, konstaterar Finansinspektionen dessutom följande. Kravet i 5 kap. 3 § första stycket penningtvättslagen på att bevara handlingar och uppgifter syftar till att

Finansinspektionen, Polismyndigheten och andra myndigheter ska kunna förebygga, upptäcka och utreda penningtvätt och finansiering av terrorism (se prop. 2016/17:173 s. 317). Avsaknad av dokumentation gör det även svårare för Finansinspektionen att bedriva tillsyn (jfr prop. 2002/03:139 s. 328 och prop. 2016/17:173 s. 317). För att penningtvättsregelverket ska kunna upprätthållas är det därför av stor betydelse att verksamhetsutövare följer denna bestämmelse.

Inte någon av de 60 kundakter som inspektionen har granskat innehåller dock någon dokumentation som visar att föreningen löpande har följt upp sina affärsförbindelser sedan de etablerades. Det är i sig en stark indikation på en bristande löpande uppföljning. Det är dessutom Amal som har haft möjlighet att både säkra och presentera en utredning som visar att föreningen faktiskt har utfört löpande uppföljning som avser de aktuella kunderna. Trots att Amal har getts möjlighet att komma in med sådan utredning har föreningen inte presenterat några uppgifter som stödjer dess påstående. Finansinspektionen drar därför slutsatsen att föreningen inte har gjort några kontroller och att det alltså inte endast rör sig om dokumentationsbrister.

Mot denna bakgrund finner Finansinspektionen att Amal har åsidosatt kraven på uppföljning av affärsförbindelsen i 3 kap. 13 § penningtvättslagen.

3.3.3 Bristande skärpta åtgärder för kundkännedom

Om den risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan förknippas med en kundrelation bedöms som hög ska, enligt 3 kap. 16 § första stycket penningtvättslagen, särskilt omfattande kontroller, bedömningar och utredningar enligt 7, 8 och 10–13 §§ samma kapitel utföras. Enligt andra stycket ska åtgärderna i så fall kompletteras med de ytterligare åtgärder som krävs för att motverka den höga risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Sådana åtgärder kan vara att hämta in ytterligare information om kundens affärsverksamhet eller ekonomiska situation samt uppgifter om varifrån kundens ekonomiska medel kommer.

Det framgår av förarbetena till penningtvättslagen att det inte är möjligt att generellt, för alla verksamhetsutövare och alla högrisk kunder, ange vilka åtgärder som verksamhetsutövaren måste vidta för att hantera den förhöjda risken. Frågor om åtgärdernas art och omfattning måste alltså i stor utsträckning avgöras av förhållandena i det enskilda fallet. Det kan många gånger krävas närmare uppgifter om kundens affärsverksamhet eller ekonomiska situation när risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism är hög. De skärpta

Åtgärderna syftar till att öka kunskapen om kunden och möjliggöra mer välgrundade bedömningar av de transaktioner som kunden genomför. Det framgår även av förarbetena att skärpta åtgärder för kundkännedom åtminstone innebär att de kontroller, bedömningar och utredningar som ska göras ska vara mer omfattande än vid normal risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism (prop. 2016/17:173 s. 267 och 529).

Av de 60 kunderna i urvalet har Amal bedömt att 20 var högriskkunder under någon del av affärsförbindelsen och under den aktuella undersökningsperioden. Finansinspektionen har granskat vilka skärpta åtgärder som föreningen har vidtagit i fråga om dessa högriskkunder samt om åtgärderna har varit tillräckliga.

En av de mest centrala åtgärderna som en verksamhetsutövare behöver vidta för att kunna hantera situationer med en hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism är, enligt Finansinspektionens mening, att hämta in uppgifter om varifrån kunden har fått de medel som den använder. Åtgärden nämns i 3 kap. 16 § andra stycket penningtvättslagen som ett exempel på en skärpt åtgärd och i förarbetena anges det att den normalt bör vidtas vid hög risk (prop. 2016/17:173 s. 529). Av föreningens penningtvättsinstruktion framgår också att föreningen löpande ska vidta skärpta kundkännedsåtgärder för högriskkunder, eller i det fall föreningen misstänker penningtvätt vid övervakningen av affärsförbindelser eller enstaka transaktioner. Som exempel på en situation som kräver skärpta åtgärder till följd av en sådan misstanke nämns i instruktionen fall då kundens penningöverföringar inte stämmer överens med de uppgifter som kunden har lämnat om sin ekonomi. De åtgärder som föreningen då ska vidta uppges bland annat vara att utreda kundens anställningsförhållanden och att bedöma graden av överensstämmelse mellan kundens förväntande och faktiska beteende.

I undersökningen har det framkommit att åtminstone 16 av de 20 högrisk-kunderna har genomfört transaktioner som uppgick till betydligt högre belopp än vad det finns relevanta verifikationer i form av underlag för.

Amal uppger att föreningen har vidtagit skärpta åtgärder för kundkännedom enligt 3 kap. 16 § penningtvättslagen, men medger att föreningen har brustit i att dokumentera de vidtagna åtgärderna. Enligt föreningen har merparten av transaktionerna skett digitalt via bankgiro och Swish. Föreningen har samtidigt löpande hämtat in underlag från kunderna i form av exempelvis bankkonto-utdrag, lönespecifikationer, anställningsavtal och lånehandlingar. Underlagen har den sedan sparat i respektive kundakt. Enligt Amal har föreningen således hämtat in underlag för att verifiera medlens ursprung. Amal uppger vidare att uppgifter också har hämtats in muntligen – per telefon eller vid fysiska besök –

men att uppgifterna inte har dokumenterats i kundakterna. Föreningen framhåller även att den har kontrollerat kunder mot olika sanktionslistor och utfört så kallade PEP-kontroller, det vill säga kontroller av personer i politiskt utsatt ställning (politically exposed person).

Finansinspektionen kan konstatera att Amals påstående om att föreningen har inhämtat underlag som kan verifiera medlens ursprung och sparar dessa i kundakterna är oförenligt med de iakttagelser inspektionen gjort. I 80 procent (16 av 20 högrisk kunder) av de kundakter som Finansinspektionen har granskat saknas den information som enligt inspektionens bedömning kan förklara skillnaden mellan transaktionernas höga belopp och de inkomstverifikationer och liknande underlag som finns i kundakterna.

Nedan följer två exempel på sådana kunder.

- En kund⁵ har under undersökningsperioden genomfört transaktioner på totalt 491 000 kronor, varav 38 procent av beloppet har betalats kontant. Av underlagen framgår att kundens inkomst utgörs av aktivitetsstöd från Försäkringskassan på ca 14 000 kronor, trots att kunden har uppgett sig vara anställd som busschaufför. Av underlagen framgår inte huruvida kunden löpande har fått aktivitetsstöd utbetalt eller om det rör sig om en engångsutbetalning. Därtill innehåller kundens akt ett utbetalningsunderlag på 55 000 kronor, men av underlaget framgår det inte vem som är mottagare av utbetalningen.
- En kund⁶ har genomfört penningöverföringar på totalt 245 000 kronor under undersökningsperioden. Det underlag som finns med i kundakten är ett bankkontoutdrag där det framgår att kunden i maj 2022 fick en dagersättning från Försäkringskassan på 4 914 kronor, trots att kunden har uppgett sig vara "Govt employee", det vill säga statsanställd. Vidare framgår att kunden för samma period hade ett negativt banksaldo. Av underlagen framgår inte huruvida kunden har haft någon annan inkomst.

Som Finansinspektionen framhåller i avsnitt 3.3.2 är kravet på dokumentation av stor betydelse och avsaknaden av dokumentation i en sådan stor omfattning som nu är fallet utgör enligt inspektionen ett tecken på att de aktuella åtgärderna faktiskt inte har vidtagits. Inspektionen har, mot bakgrund av att dokumentation saknats, särskilt förelagt föreningen att inkomma med en närmare redogörelse

⁵ Kundnummer 4697164773.

⁶ Kundnummer 4698312025.

för vilka åtgärder som har vidtagits och omständigheter som ger stöd för föreningens påstående om att de har vidtagits. Amal har inte lämnat något konkret stöd för sitt påstående. Finansinspektionen bedömer vidare att varken kontroller av om en person är en så kallad PEP eller kontroller av om en person förekommer på en sanktionslista, kan förväntas ge någon relevant information i fråga om varifrån kundens ekonomiska medel kommer.

Mot denna bakgrund bedömer Finansinspektionen att föreningen för 16⁷ av de 20 högrisk kunderna inte har undersökt närmare varifrån de medel som kunden har använt för sina transaktioner kommer, trots att transaktionerna har uppgått till betydligt högre belopp än vad det finns verifikationer för. Finansinspektionen finner därmed att föreningen i dessa fall inte har gjort ändamålsenliga utredningar av medlens ursprung och att föreningen alltså har åsidosatt kraven i 3 kap. 16 § penningtvättslagen.

3.3.4 Etablering och upprätthållande av affärsförbindelser och utförande av transaktioner utan tillräcklig kundkännedom

Enligt 3 kap. 1 § penningtvättslagen får en verksamhetsutövare inte etablera eller upprätthålla en affärsförbindelse eller utföra en enstaka transaktion, om verksamhetsutövaren inte har tillräcklig kännedom om kunden bland annat för att kunna hantera den risk för penningtvätt och finansiering av terrorism som kan förknippas med kundrelationen.

Vad som är tillräcklig kundkännedom för att kunna hantera risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism avgörs av den risk som kan förknippas med kundrelationen enligt 2 kap. 3 § penningtvättslagen tillsammans med en bedömning av om verksamhetsutövarens samlade åtgärder för kundkännedom är tillräckliga för att motverka att risken förverkligas. Risken kan hanteras om verksamhetsutövaren anser sig ha tillräcklig kännedom om kunden för att kunna göra bedömningen att verksamhetsutövarens produkter och tjänster inte utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller i vart fall att verksamhetsutövaren kan upptäcka och förhindra penningtvätt eller finansiering av terrorism om kunden ägnar sig åt detta (prop. 2016/17:173 s. 520).

⁷ Kundnummer 4611000049, 4616000210, 4616000613, 4616000862, 4616001062, 4617005612, 4696905474, 4697164773, 4697682853, 4698312025, 4616001063, 4616002958, 4696677956, 4698149817, 4699017571, 4699117497.

Amal har etablerat och upprätthållit affärsförbindelser och utfört transaktioner utan att ha haft tillräcklig kundkännedom

Samtliga kunder som ingått i urvalet har använt sig av föreningens penningöverföringstjänst, vilken såväl inspektionen som föreningen har bedömt utgör hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. I vissa fall har det rört sig om transaktioner till ett betydande värde.

Som framgår ovan har Finansinspektionen funnit att Amal i flera avseenden inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt penningtvättslagen att vidta grundläggande kundkännedomsåtgärder och, i vissa fall, inte heller att vidta skärpta kundkännedomsåtgärder. Det har handlat om brister avseende inhämtande av uppgifter om affärsförbindelsens syfte och art samt inhämtande av uppgifter om varifrån kundens ekonomiska medel kommer. Föreningen har inte heller följt upp sina affärsförbindelser i syfte att säkerställa att kundkännedomen är aktuell och tillräcklig för att hantera den bedömda risken för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Detta medför enligt Finansinspektionen att föreningen inte har kunnat hantera den risk för penningtvätt och finansiering av terrorism som har varit förknippad med kundrelationerna. Trots detta har föreningen etablerat och upprätthållit affärsförbindelser med kunder och tillåtit dessa att genomföra transaktioner, i vissa fall till ett betydande värde. Finansinspektionen finner därför att Amal har överträtt förbudet i 3 kap. 1 § penningtvättslagen mot att etablera eller upprätthålla en affärsförbindelse eller utföra en enstaka transaktion, trots att föreningen inte har haft tillräcklig kännedom om kunderna för att kunna hantera risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Amal medger detta.

4 Finansinspektionens överväganden om ingripande

4.1 Amals inställning

Med anledning av Finansinspektionens iakttagelser och bedömningar har Amal upprättat en åtgärdsplan och har gett in den till inspektionen. Föreningen uppger att den har genomfört åtgärdsplanen fullt ut och att de brister som Finansinspektionen har funnit i sin undersökning därmed till fullo är åtgärdade. Föreningen uppger också att den hade vidtagit flera av åtgärderna redan när den i augusti 2023 lämnade in sitt svar på Finansinspektionens avstämningsskrivelse.

4.2 Överträdelserna kräver ett ingripande

Om en registrerad betaltjänstleverantör åsidosätter sina skyldigheter enligt betaltjänstlagen, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 260/2012, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2021/1230 eller andra författningar som reglerar dess verksamhet, ska Finansinspektionen förelägga företaget att inom en viss tid vidta åtgärder för att komma till rätta med situationen eller upphöra med verksamheten (8 kap. 23 § betaltjänstlagen).

Vid en överträdelse av penningtvättslagen eller penningtvättsföreskrifterna, som inte är ringa, får Finansinspektionen ingripa mot en registrerad betaltjänstleverantör som är en juridisk person genom beslut om sanktionsavgift (8 kap. 23 a § betaltjänstlagen).

Finansinspektionens utredning visar att Amal har brutit mot flera centrala bestämmelser i penningtvättsregelverket, bland annat vad gäller allmän riskbedömning, riskbedömning av kunder och reglerna om kundkännedom. Finansinspektionen ska därför ingripa mot Amal.

4.3 Val av ingripande

4.3.1 Tillämpliga bestämmelser

Som framgår i avsnitt 4.2 kan Finansinspektionen i det aktuella fallet ingripa genom att förelägga Amal att inom en viss tid vidta åtgärder för att komma till rätta med situationen eller att upphöra med verksamheten (8 kap. 23 § första stycket betaltjänstlagen). Eftersom Amal har överträtt penningtvättslagen och penningtvättsföreskrifterna, och överträdelserna inte kan betraktas som ringa, får Finansinspektionen också ingripa genom att besluta att föreningen ska betala en sanktionsavgift (8 kap. 23 a § första stycket betaltjänstlagen).

Det framgår av 8 kap. 23 d § betaltjänstlagen att Finansinspektionen i sitt val av åtgärd eller sanktion och för att bestämma sanktionsavgiftens storlek, ska ta hänsyn till de omständigheter som anges i 9 § första stycket, 9 a och 16 §§ samma kapitel.

Enligt 8 kap. 9 § första stycket betaltjänstlagen ska Finansinspektionen vid valet av ingripande ta hänsyn till hur allvarliga överträdelserna har varit och hur länge de har pågått. Särskild hänsyn ska tas till skador som har uppstått och graden av ansvar. Finansinspektionen ska, enligt 9 a § samma kapitel, därutöver i försvårande riktning, beakta om föreningen tidigare har begått en överträdelse.

Inspektionen ska i förmildrande riktning beakta om föreningen i väsentlig utsträckning genom ett aktivt samarbete har underlättat utredningen, och om föreningen snabbt har upphört med överträdelsen sedan den anmälts till eller påtalats av inspektionen.

4.3.2 Amal ska betala en sanktionsavgift

Vid val av ingripande ska Finansinspektionen bland annat ta hänsyn till hur allvarliga överträdelserna har varit och hur länge de har pågått. Särskild hänsyn ska tas till skador som har uppstått och graden av ansvar.

I motsvarande bestämmelser i annan rörelselagstiftning på finansmarknadsområdet anges det att särskild hänsyn också ska tas till överträdelsens art och till dess konkreta och potentiella effekter på det finansiella systemet, se till exempel 15 kap. 1 b § första stycket lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och 25 kap. 2 § första stycket lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. Dessa omständigheter nämns alltså inte i 8 kap. 9 § första stycket betaltjänstlagen. Emellertid framgår det tydligt av förarbetena att uppräkningsen i den bestämmelsen och i 9 a § samma kapitel endast är exemplifierande och att samtliga omständigheter ska beaktas vid val av ingripande och för att fastställa en sanktionsavgift (prop. 2016/17:173 s. 397 med vidare hänvisning till s. 373 f.). Det finns således inte något hinder mot att även beakta exempelvis överträdelsens art och konkreta och potentiella effekter på det finansiella systemet vid val av ingripande enligt betaltjänstlagen.

Finansinspektionen har funnit att Amal i flera avseenden har överträtt centrala delar av penningtvättsregelverket. Det rör sig bland annat om att det har funnits brister i Amals allmänna riskbedömning, vilken exempelvis har saknat en bedömning av risken för finansiering av terrorism. Som inspektionen har framhållit ska den allmänna riskbedömningen utgöra grunden för en verksamhetsutövers åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, varför brister i den allmänna riskbedömningen kan få negativa konsekvenser för detta arbete i stort. Det gäller inte minst för Amals verksamhet, som är exponerad för en hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Finansinspektionen har i tidigare beslut bedömt att överträdelser i form av systematiska eller andra brister av mer klandervärt slag mot centrala delar av penningtvättsregelverket normalt är av sådan art att de ska bedömas som allvarliga, men att en helhetsbedömning måste göras i varje enskilt fall

(Finansinspektionens beslut den 22 februari 2022 i ärende FI dnr 20-20967).
Inspektionen gör samma bedömning i detta fall.

Bristerna har varit sådana att de har medfört en ökad risk för att Amal ska utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Därtill kommer att samtliga brister har förelegat under hela undersökningsperioden, som sträcker sig över ett år. Det innebär att överträdelserna har bestått under förhållandevis lång tid. Även av dessa anledningar finns det skäl att se strängt på de aktuella överträdelserna.

När det gäller graden av ansvar har det inte framkommit något som talar i vare sig försvårande eller förmildrande riktning. Det har inte heller framkommit att det har uppstått några skador till följd av överträdelserna och inte heller att de har lett till några potentiella eller konkreta effekter på det finansiella systemet. Finansinspektionen har inte tidigare ingripit mot Amal. Föreningen kan inte anses ha underlättat inspektionens utredning, eller snabbt upphört med överträdelserna på ett sådant sätt att det ska beaktas i förmildrande riktning.

Finansinspektionen bedömer att överträdelserna är sådana att det i och för sig skulle kunna övervägas att förelägga Amal att upphöra med sin verksamhet. Inspektionen kan emellertid konstatera att Amal redan har vidtagit ett flertal åtgärder för att komma till rätta med de brister som inspektionen har funnit. Föreningen har bland annat tagit fram en ny allmän riskbedömning och infört systematiserade rutiner för kundkännedom och riskklassificering. Föreningen har även minskat antalet registrerade ombud väsentligt. Finansinspektionen bedömer att det sammantaget framstår som att Amal har vidtagit konkreta åtgärder som kan förväntas påtagligt minska risken för nya regelöverträdelser. Finansinspektionen bedömer att prognosen för att föreningen i fortsättningen ska följa regelverket är tillräckligt god för att inspektionen ska avstå från att förelägga den att upphöra med verksamheten (jfr prop. 2016/17:173 s. 619). Det finns inte heller skäl att förelägga Amal att inom en viss tid vidta åtgärder för att komma till rätta med den aktuella situationen. Finansinspektionen bör i stället ingripa genom att besluta om en sanktionsavgift.

4.4 Sanktionsavgiftens storlek

4.4.1 Tillämpliga bestämmelser

Enligt 8 kap. 23 a § betaltjänstlagen ska en sanktionsavgift bestämmas i enlighet med 8 kap. 15 a § betaltjänstlagen. Enligt den bestämmelsen ska

sanktionsavgiften uppgå till lägst 5 000 kr och ska som högst fastställas till det högsta av

- tio procent av institutets omsättning eller, i förekommande fall, motsvarande omsättning på koncernnivå, närmast föregående räkenskapsår,
- två gånger den vinst som institutet har gjort till följd av regelöverträdelsen, eller
- ett belopp som motsvarar fem miljoner euro.

När Finansinspektionen bestämmer storleken på en sanktionsavgift ska inspektionen ta hänsyn till sådana omständigheter som också ska beaktas vid valet av sanktion samt till föreningens finansiella ställning och, om det går att fastställa, den vinst som den gjort till följd av regelöverträdelsen (8 kap. 16 och 23 d §§ betaltjänstlagen).

4.4.2 Finansinspektionens bedömning

Finansinspektionen har inte kunnat fastställa om Amal har gjort någon vinst till följd av överträdelserna. Det framgår av föreningens årsredovisning för räkenskapsåret 2023 att den det året hade en omsättning på knappt 1,8 miljoner kronor. Tio procent av den omsättningen är cirka 180 000 kronor. Det innebär att det högsta beloppet som sanktionsavgiften kan fastställas till är ett belopp som i kronor motsvarar 5 miljoner euro, det vill säga cirka 57 miljoner kronor.

Sanktionsavgiften ska ses som en gradering av överträdelserna. När Finansinspektionen bestämmer sanktionsavgiftens storlek beaktas samma omständigheter som vid valet av ingripande. Som inspektionen finner i detta beslut har Amal överträtt centrala bestämmelser i penningtvättslagen under en förhållandevis lång period, trots att föreningen har varit skyldig att vidta särskilt kraftfulla åtgärder för att hantera den höga risken för att tjänsten kan utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Det finns enligt Finansinspektionen skäl att se strängt på överträdelserna och det är därför motiverat att ge bolaget en kännbar sanktionsavgift.

Lagstiftningen sätter den yttersta gränsen för hur stor sanktionsavgiften får vara. Samtidigt ska sanktionsavgiftens storlek spegla hur allvarliga överträdelserna är och utgöra ett proportionerligt ingripande. Förhållandena hos den som har begått överträdelserna, och de konsekvenser som sanktionsavgiften kan få för denne, ska därför beaktas när sanktionsavgiftens storlek bestäms. Exempelvis kan det som upplevs som en avskräckande avgift för ett mindre företag med måttlig omsättning framstå som i det närmaste obetydligt för företag med stora

ekonomiska resurser (jfr prop. 2006/07:115 s. 641). Finansinspektionen måste alltså se till att avgiften är proportionerlig utifrån det aktuella företags finansiella ställning. Med uttrycket finansiell ställning avses exempelvis företags årsomsättning, men även andra faktorer bör kunna beaktas (prop. 2016/17:173 s. 621). Det är också centralt att den sanktionsavgift som ges för en viss typ av överträdelser blir lika kännbar för det företag som ingripandet riktas mot oavsett hur stort företaget är. Finansinspektionen har mot denna bakgrund i tidigare beslut uttalat att det vid graderingen av överträdelserna i regel finns skäl att utgå från ett belopp som motsvarar tio procent av omsättningen hos det berörda företaget även när detta belopp är lägre än det tak som anges i lagstiftningen (se bland annat Finansinspektionens beslut i ärendena FI dnr 19-2342, 20-21809, 20-22112 och 22-4684). Det saknas skäl att göra en annan bedömning i detta fall.

En sanktionsavgift anses inte tjäna sitt syfte om den innebär att företaget till exempel riskerar att bli likvidationspliktigt eller på annat sätt inte kan fortsätta sin verksamhet. Sanktionsavgiften bör inte sättas så högt att den juridiska personens finansiella ställning äventyras (jfr prop. 2006/07:115 s. 641 och prop. 2016/17:162 s. 603).

Med utgångspunkt i Amals omsättning och de omständigheter som i övrigt ska beaktas när sanktionsavgiften bestäms anser Finansinspektionen vid en samlad bedömning att överträdelserna svarar mot en sanktionsavgift på 100 000 kronor. Sanktionsavgiften, som är väl avvägd och proportionerlig, äventyrar inte Amals finansiella ställning.

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

FINANSINSPEKTIONEN

Beatrice Ask
Styrelseordförande

Josephine Hedström
Senior jurist

Beslut i detta ärende har fattats av Finansinspektionens styrelse (Beatrice Ask, ordförande, Maria Bredberg Pettersson, Martin Flodén, Stefan Lundgren, Cecilia Renfors, Roine Vestman, Charlotte Zackari och Daniel Barr, generaldirektör) efter föredragning av den seniora juristen Josephine Hedström. I den slutliga handläggningen av ärendet har även tillförordnade chefsjuristen Sophie Degenne, enhetschefen Manne Heimer, enhetschefen Petra Bonderud, den seniora finansinspektören Sharare Sultani och rådgivaren Henrik Engvall deltagit.

Bilagor

Bilaga 1 – Hur man överklagar

Bilaga 2 – Skiss över en hawalatransaktion

Kopia: Amal Express Ekonomisk förenings verksamhetschef

Finansinspektionens beslut om sanktionsavgift

Handling:

Beslut om sanktionsavgift för Amal Express Ekonomisk förening meddelat den 13 november 2024.

Jag har i dag, i egenskap av behörig firmatecknare eller ombud, tagit emot handlingen.

.....	
Datum	Namnteckning
	
	Namnförtydligande
	
	Eventuellt ny adress
	
	
	

Genom att skriva under delgivningskvittot bekräftar du bara att du har tagit emot handlingen. Det är inte ett bevis på att du godkänner innehållet i den.

Det är viktigt att du skickar tillbaka kvittot till Finansinspektionen så fort som möjligt. Om du inte gör det kan vi delge dig på annat sätt, till exempel genom en stämningsman.

Glöm inte att ange vilket datum du tog emot handlingen.

Hur man överklagar

Om ni anser att beslutet är felaktigt kan ni överklaga det genom att skriva till förvaltningsrätten. Ställ överklagandet till Förvaltningsrätten i Stockholm, men skicka det till Finansinspektionen, Box 7821, 103 97 Stockholm, eller till finansinspektionen@fi.se.

Ange följande i överklagandet:

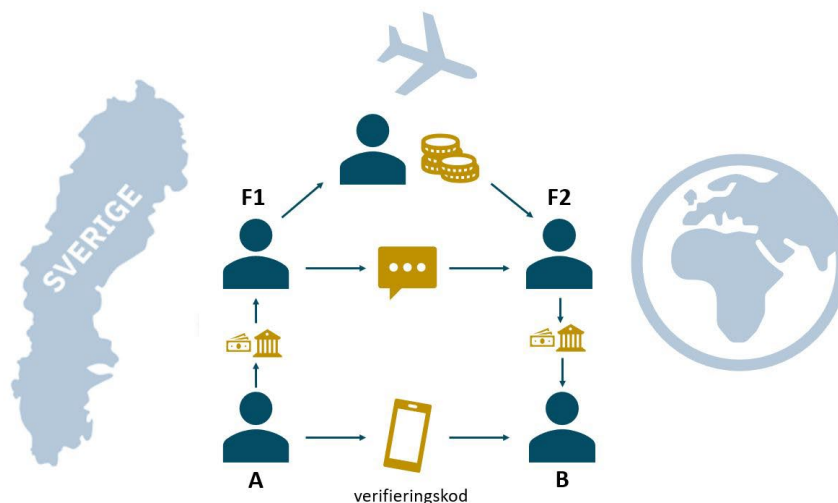
- Namn, personnummer eller organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer
- Vilket beslut ni överklagar och ärendets nummer
- Vilken ändring ni vill ha och varför ni anser att beslutet ska ändras.

Om ni anlitar ett ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress och telefonnummer anges.

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

Om överklagandet har kommit in i rätt tid kommer Finansinspektionen att pröva om beslutet ska ändras och sedan skicka överklagandet, handlingarna i det överklagade ärendet och eventuellt nytt beslut till Förvaltningsrätten i Stockholm.

Skiss över en hawalatransaktion



En kund, person A, vill skicka pengar från Sverige till någon del av världen. A betalar det önskade beloppet plus en avgift på cirka 3–5 procent, till förmedlare 1 i Sverige (F1 i skissen ovan). F1 lämnar en verifieringskod till A.

F1 underrättar sin motpart, förmedlare 2 (F2) i mottagarlandet om betalningen och verifieringskoden. A lämnar verifieringskoden till betalningsmottagaren, person B.

B kontaktar F2 och anger verifieringskoden för att få ut pengarna. F2 betalar ut pengarna ur sin egen kassa och får därmed en fordran på F1.

För varje transaktion som F1 förmedlar via F2 ökar F2:s fordran på F1. Ibland sker transaktioner i motsatt riktning, det vill säga från F2 till F1 och delar av skulden kan därmed utjämnas. Den återstående skulden mellan F1 och F2 regleras sedan med banköverföring, penningkurir eller med hjälp av en mellanhand.