

2013-05-21

## B E S L U T

Forex Bank Aktiebolag  
genom styrelsens ordförande  
Kornhamnstorg 4  
111 27 STOCKHOLM

FI Dnr 12-12605



**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

## Beslut om varning och straffavgift

### Finansinspektionens beslut (att meddelas den 22 maj 2013 kl. 08.00)

1. Finansinspektionen ger Forex Bank Aktiebolag (516406-0104) en varning.

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

2. Forex Bank Aktiebolag ska betala en straffavgift på 50 miljoner (50 000 000) kronor.

*(15 kap. 7 § första stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse)*

Hur man överklagar, *se bilaga 1.*

## Sammanfattning

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

Med anledning av konkurserna i de bolag som ingick i Panaxiakoncernen inledde Finansinspektionen under hösten 2012 en granskning som särskilt avsåg Forex riskexponering mot denna koncern. Syftet med undersökningen var i huvudsak att granska Forex riskhantering och interna kontroll avseende riskexponeringen.

Bolag i Panaxiakoncernen tillhandahöll kontanthanteringstjänster åt Forex. Vid tidpunkten för konkurserna fanns medel som uppgick till ca 180 miljoner kronor och som tillhörde Forex hos bolag i Panaxiakoncernen. Forex var dessutom den största ägaren i moderbolaget Panaxia AB (publ).

Finansinspektionen har undersökt hur banken uppfyllt sin skyldighet att hantera riskerna i verksamheten. Resultatet visar att Forex inte levt upp till de krav som

ställs på banken att identifiera, mäta, styra, internt rapportera och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med. Forex har även brustit i sin skyldighet att ha en tillfredsställande intern kontroll. Vidare konstaterar Finansinspektionen att en av bankens styrelseledamöter var jävig när styrelsen i banken den 31 juli 2012 beslutade att garantera en planerad nyemission i Panaxia AB. Företagsledningen, dvs. Forex styrelse och verkställande direktör, är ansvariga för bristerna i rörelsen.

De brister som Finansinspektionen konstaterat är allvarliga och gäller regler som är centrala för att upprätthålla en banks förmåga att fullgöra sina förpliktelser. En kraftig reaktion är därför nödvändig. Vid val av ingripande har Finansinspektionen bl.a. beaktat att Forex den 1 oktober 2008 meddelades en varning och en straffavgift på 50 miljoner kronor.

Forex har med anledning av de nu konstaterade bristerna vidtagit ett antal åtgärder. Bland annat har bankens bolagsstämma ersatt ett stort antal av bankens tidigare styrelseledamöter. Banken har även vidtagit åtgärder för en bättre uppföljning av kontanthantering. Finansinspektionen väljer, även med beaktande av den tidigare varningen, att ingripa mot banken med en varning i stället för att återkalla bankens tillstånd. Varningen förenas med en straffavgift på 50 miljoner kronor.

## 1 Bakgrund

### 1.1 Forex verksamhet

Forex Bank Aktiebolag, 516406-0104, (Forex eller banken) har tillstånd att driva bankrörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF). Forex verksamhet omfattar inlåning från och utlåning till allmänheten, betalningsförmedling och tillhandahållande av betalningsmedel i svensk och utländsk valuta. Verksamheten bedrivs i de nordiska länderna.

Banken är moderbolag i en koncern där det ingår två svenska och ett brittiskt dotterbolag. Koncernens balansomslutning per den 31 december 2012 uppgick till omkring 7 miljarder kronor och resultatet efter skatt för verksamhetsåret 2012 uppgick till ca 8 miljoner kronor. Resultatet har påverkats av förluster som kan hänföras till konkursen för bolagen i Panaxiakoncernen (se mer om Panaxiakoncernen i avsnitt 1.3.1).

Kontanthantering är en central del av Forex verksamhet. Banken har omkring 130 kontor i de nordiska länderna där banken bedriver kontant- och valutaväxlingsaffärer. Detta innebär hantering av en betydande mängd kontanter. Forex verksamhet kräver relativt sett en större mängd kontanter än vad som är fallet för de flesta andra banker. I augusti 2012 uppgick bankens innehav av kontanta medel till ett belopp som motsvarade ungefär två tredjedelar av bankens kapitalbas. Detta kan jämföras med de svenska storbankerna där motsvarande andel uppgår till på sin höjd några procent. För upphämtning av kontanter på Forex kontor, transport och återredovisning av kontanter till banken hade Forex anlitat bolag i Panaxiakoncernen (se mer om detta i avsnitt 3.1.4).

Forex har haft en anställd som arbetat med riskkontroll och två anställda som arbetat med internrevision. En revisionsbyrå har svarat för bankens IT-revision samt granskat bankens interna kapitalutvärdering.

### 1.2 Tidigare ingripande mot Forex

År 2008 genomförde Finansinspektionen en undersökning av Forex valutaväxlings- och betalningsförmedlingsverksamhet med inriktning framförallt på penningtvättsregelverket. Finansinspektionen fann att Forex hade strukturella och återkommande brister på alla centrala områden i sin hantering av åtgärder mot penningtvätt och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet. Bristerna var så allvarliga att det fanns en uppenbar risk att banken utnyttjades för penningtvätt. Finansinspektionen bedömde att Forex, genom att underlåta att följa gällande regelverk, fick anses ha medvetet medverkat till transaktioner som kunde antas utgöra penningtvätt. Förutom att Forex hade brutit mot flera centrala bestämmelser avseende penningtvättsbekämpning i såväl lagstiftningen som Finansinspektionens föreskrifter, ansåg Finansinspektionen att Forex inte uppfyllde de krav som ställdes på banken att identifiera, mäta, styra, internt rapportera och ha kontroll över de risker som fanns i banken. Forex hade under

utredningen lämnat in ett åtgärdsprogram där vidtagna och planerade åtgärder presenterades.

Finansinspektionen fann åtgärdsprogrammet tillräckligt och valde att ingripa mot banken med en varning i stället för att återkalla tillståndet att driva bankrörelse. I beslutet den 1 oktober 2008 förenades varningen med en straffavgift på 50 miljoner kronor. Forex överklagade Finansinspektionens beslut i fråga om påförandet av straffavgift till länsrätten (numera förvaltningsrätten) och sedermera även till kammarrätten. De båda domstolarna bedömde dock att Finansinspektionen haft fog för sitt beslut och avslog överklagandet. Forex fick inte prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen.

### ***1.3 Forex relation till Panaxia***

#### *1.3.1 Allmänt om Panaxiakoncernen*

Panaxia AB (publ) (Panaxia AB) var moderbolag i Panaxiakoncernen. Utöver moderbolaget bestod koncernen av Panaxia Kontantservice AB och Panaxia Security AB samt ytterligare några bolag. Den 5 september 2012 försattes bolagen i Panaxiakoncernen i konkurs.

Panaxia Security AB bedrev verksamhet bestående av värdetransporter och kontanthantering och företaget arbetade med banker, handelskunder, kommuner och landsting. Panaxia Kontantservice AB:s verksamhet bestod av uppräknig av dagskassor från handel och banker samt försäljning av sedlar och mynt för användning i uttagsautomater, på bankkontor och i handeln. Koncernens ledningsfunktion fanns inom moderbolaget Panaxia AB.

Under våren 2012 häktades personer på ledande poster i Panaxia AB på sannolika skäl misstänkta för ekonomisk brottslighet. Åtal mot dessa personer för brott som inte har direkt samband med förhållandena mellan Panaxiakoncernen och Forex väcktes under våren 2013.

#### *1.3.2 Forex ägarintresse i Panaxia AB*

Forex blev ägare i Panaxia AB genom en nyemission 2011. Enligt Forex årsredovisning för 2011 förvärvades aktier motsvarande 27,7 procent av rösterna och kapitalet i Panaxia AB för ett belopp på ca 43 miljoner kronor.

Forex finanschef tillika vice verkställande direktör samt en styrelseledamot i Forex valdes in i Panaxia AB:s styrelse i november 2011. Ingen av dessa personer har numera kvar sina uppdrag inom Forex.

En tid efter nyemissionen i Panaxia AB fanns behov av ytterligare kapital i Panaxiakoncernen. Under sommaren 2012 planerades därför ytterligare en nyemission. Forex och en annan storägare i Panaxia AB, Sparbanken 1826, planerade att garantera nyemissionen med 75 miljoner kronor vardera. Forex styrelse fattade den 31 juli 2012 ett enhälligt beslut om en sådan garanti. Detta beslut ledde till att banken den 15 augusti 2012 ställde ut en ovillkorad garanti till Panaxia AB genom vilken banken garanterade den planerade nyemissionen

med upp till 75 miljoner kronor. Nyemissionen genomfördes dock inte, varför Forex garanti inte heller togs i anspråk.

### *1.3.3 Forex kundrelation till Panaxia*

Forex anlidade alltså bolag i Panaxiakoncernen för att hämta och transportera kontanter för uppräkningscentral till Forex. Panaxiabolag har, förenklat beskrivet, från Forex olika kontor hämtat kontanter, som med en transportbil körts till en uppräkningscentral. De kontanter som Panaxiabolagen transporterade, däribland Forex, var förpackade i påsar eller kassetter som var uppmärksatta med varje kunds namn, nummer och behållning. På uppräkningscentralen lossades kontanterna och checkades in i ett datasystem. Avstämning gjordes av att det uppräknade beloppet överensstämde med vad som faktiskt avlämnats. I systemet skapades information om vilken kunds pengar som uppräknats, när uppräknningen skett och om summan av uppräknade kontanter. Samtidigt skapades det en redovisningsfil med information om hur mycket medel som sedermera skulle betalas ut till varje kund.

Enligt avtal mellan Forex och bolag i Panaxiakoncernen skulle dessa sätta in de från Forex mottagna dagskassorna på Forex bankkonto senast den första helgfria vardagen efter hämtningen. Dessutom innebar avtalet mellan Forex och bolag i Panaxiakoncernen att dessa var skyldiga att hantera Forex medel som redovisningsmedel.

### *1.3.4 Närmare om konkurserna i Panaxiakoncernen och Forex förluster*

Av Panaxiakoncernens årsredovisningar från 2010 och 2011 framgår att det fanns betydande underskott i dess kontanthanteringsverksamhet (som särredovisades i en särskild not i årsredovisningarna). I årsredovisningen för 2010 kan utläsas att underskottet i kontanthantering den 31 december 2010 uppgick till drygt 211 miljoner kronor. I årsredovisningen för 2011 angavs att underskottet den 31 december 2010 var drygt 253 miljoner kronor, dvs. högre än vad som angavs för samma tidpunkt i den föregående årsredovisningen, och att detta underskott per den 31 december 2011 hade ökat till ca 306 miljoner kronor (not 24 i årsredovisningen). Detta motsvarade ca 36 procent av Panaxiakoncernens balansomslutning. Av årsredovisningen framgår också att bolagen i Panaxiakoncernen per den 31 december 2011 hade mycket lite egna kontanta medel. Av en s.k. upplysning av särskild betydelse i revisionsberättelsen framgår att Panaxiakoncernen hade en ansträngd likviditet. Revisorn tillstyrkte dock att årsstämman skulle fastställa balans- och resultaträkningen. Det framgår dessutom av Panaxiakoncernens delårsrapport för perioden januari till och med juni 2012, daterad den 15 augusti 2012, att underskottet i kontanthantering ökat ytterligare till ca 377 miljoner kronor.

Bolagen i Panaxiakoncernen försattes i konkurs den 5 september 2012. Av Forexkoncernens delårsrapport som avser perioden 1 januari – 31 augusti 2012 och för vilken revisorsintyg utfärdades den 23 oktober framgår att investeringen i Panaxia AB (som ursprungligen uppgick till totalt 43 miljoner kronor och som, efter en nedskrivning, den 31 december 2011 hade ett bokfört värde på ca 40 miljoner kronor) har skrivits ned till noll med anledning av konkurserna i

Panaxiakoncernen. När det gäller kontanthantering hade Forex (koncernen) vid tidpunkten för konkursen ett anspråk på redovisningsmedel om ca 180 miljoner kronor gentemot bolag i Panaxiakoncernen. I samband med konkurserna i Panaxiakoncernen skrev Forex ned hela detta belopp som en förlust.

Av konkursbouppteckningarna i Panaxia Security AB och Panaxia Kontantservice AB framgår att Panaxia Security AB från olika kunder, däribland Forex, mottagit ca 646 miljoner kronor som inte återredovisats till kunderna. Bristen efter Panaxiabolagens konkurser angavs till flera hundra miljoner kronor i vardera konkursbo.

I ett brev daterat den 1 mars 2013 från konkursförvaltaren till vissa av Panaxiabolagens kunder, däribland Forex, framgår att det fanns ca 170 miljoner kronor kvar efter konkurserna i Panaxiakoncernen avskilda för kundernas räkning. Den totala återbetalningen till de aktuella kunderna beräknas bli ca 25 procent. En förutsättning för att utbetalning ska ske är att de kunder som erhåller betalning åtar sig att återbetala erhållna medel om en lagakraftvunnen dom skulle visa att konkursförvaltarens bedömning att medlen omfattas av separationsrätt är felaktig.

#### ***1.4 Ärendet***

Med anledning av konkurserna i Panaxiakoncernen inledde Finansinspektionen under hösten 2012 en granskning som särskilt avsåg Forex riskexponering mot Panaxiakoncernen. Syftet var i huvudsak att granska Forex riskhantering och interna kontroll avseende riskexponeringen.

Information har hämtats in genom skriftväxling och möten med företrädare för Forex. Finansinspektionen har i en skrivelse den 13 februari 2013 informerat Forex om sina iakttagelser i ärendet och om att myndigheten överväger ett ingripande. Forex yttrade sig den 1 mars 2013 över Finansinspektionens skrivelse. Banken har därefter lämnat in vissa kompletteringar.

## **2. Bestämmelser som tillämpas i ärendet**

### ***2.1 Riskhantering och intern styrning och kontroll***

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.

För vägledning om hur bestämmelserna i bl.a. 6 kap. 2 § LBF bör tillämpas har

Finansinspektionen gett ut allmänna råd (FFFS 2005:1) om styrning och kontroll av finansiella företag.

## **2.2 Hantering av jäv**

Enligt 8 kap. 23 § 3 aktiebolagslagen (2005:551) (ABL) får en styrelseledamot inte handlägga en fråga om avtal mellan bolaget och en juridisk person som styrelseledamoten ensam eller tillsammans med någon annan får företräda.

## **3. Finansinspektionens bedömning**

### **3.1 Forex riskhantering**

#### *3.1.1 Allmänt om riskhantering*

För banker och andra kreditinstitut gäller regler om riskhantering. Syftet med dessa är på ett övergripande plan att kreditinstitut ska ha en tillfredsställande riskhantering.

I förarbetena till bestämmelsen om riskhantering i 6 kap. 2 § LBF beskrivs riskhanteringsprocessen på följande sätt (se prop. 2002/03:139 s. 278 f. och 2006/07:5 s. 132 f.). Det första steget i processen är att identifiera vilka riskerna är. Därefter ska riskens storlek uppskattas (mätas). Detta gäller både enskilda risker och rörelsens samlade risk. Med begreppet styra menas att instituten ska ha kunskap och förmåga att aktivt styra sina risker. Detta krav innebär att institutet måste kunna styra rörelsens utveckling och aktivt utnyttja riskreducerande möjligheter. Till grund för bedömningen av vilka riskbegränsande åtgärder som ska vidtas måste ligga 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 institutets styrelse och övriga ledning som handläggare och andra beslutsfattare i organisationen underrättade om riskernas storlek och utveckling.

En god intern kontroll uppnås t.ex. genom att ett företag tar fram interna regler och uppdaterar dessa löpande och att företaget ser till att informations- och rapporteringssystem säkerställer att det finns aktuell och relevant information om institutets verksamhet och riskexponering.

#### *3.1.2 Forex sammanlagda exponeringar mot Panaxiakoncernen*

Finansinspektionens utredning visar att banken hade i huvudsak tre olika exponeringar mot Panaxiakoncernen. Med exponeringar avser Finansinspektionen i detta sammanhang såväl Forex investering i aktier i Panaxia AB (inklusive den garanti som banken ställde ut för den planerade nyemissionen) som de utestående medel som fanns hos Panaxiakoncernen.

För det första var Forex sedan 2011 ägare i Panaxia AB. Forex förvärvade aktier i Panaxia AB för omkring 43 miljoner kronor och kom att äga 27,7 procent av aktierna i bolaget. I samband med konkurserna i Panaxiakoncernen skrev banken ned investeringen till noll.

För det andra beslutade banken sommaren 2012 att garantera en planerad nyemission i Panaxia AB med upp till 75 miljoner kronor. Om Forex tvingats att infria sin garanti skulle bankens exponering mot Panaxiakoncernen vuxit med motsvarande belopp.

För det tredje anlät banken bolag i Panaxiakoncernen för upphämtning och transport av kontanter för uppräknig och återredovisning till Forex. Finansinspektionens utredning visar att Forex (koncernens) anspråk mot olika Panaxiablag som mest uppgick till ca 215 miljoner kronor i början av juli 2012. Vid konkursen var det utestående beloppet ca 180 miljoner kronor.

Sammanlagt omfattar de ovan nämnda riskerna omkring 300 miljoner kronor. Detta motsvarade sommaren 2012 nästan hälften av bankens kapitalbas.

### *3.1.3 Forex ägarintresse i Panaxia AB*

Inför bankens ursprungliga investering i Panaxia AB i samband med nyemissionen 2011 lät Forex ett konsultföretag genomföra en företagsbesiktning (s.k. due diligence) av Panaxiakoncernen. Det framgår av Finansinspektionens utredning att flera av styrelseledamöterna var tveksamma till om en investering i Panaxia AB var lämplig. Styrelseledamöterna noterade att det material som tillhandahållits av konsultföretaget innehöll allvarliga anmärkningar. Styrelsen diskuterade risken att Forex kunde förlora hela investeringen. Forex investering i aktier i Panaxia AB kom under 2011 sedermera att totalt uppgå till omkring 43 miljoner kronor.

Eftersom det fanns behov av ytterligare kapital i Panaxiakoncernen planerades ytterligare en nyemission i Panaxia AB under sommaren 2012. Forex styrelse beslutade som framgått i avsnitt 1.3.2 vid ett styrelsesammanträde den 31 juli 2012 att garantera den planerade nyemissionen med 75 miljoner kronor. Innan styrelsesammanträdet meddelade Forex finanschef, som alltså vid den tiden också var styrelseledamot i Panaxia AB, att situationen för Panaxiakoncernen var problematisk. Finanschefen konstaterade att de uppgifter om Panaxiakoncernens ekonomiska situation som dittills redovisats förskönats på ett brottsligt och systematiskt sätt under lång tid. Det framgår vidare att finanschefen var osäker på vilka slutsatser som gick att dra av det material som fanns tillgängligt. Finanschefens samlade bedömning var ändå att han förespråkade ytterligare en satsning i Panaxiakoncernen på upp till 100 miljoner kronor, dock under förutsättning att Sparbanken 1826 sköt till 50–75 miljoner kronor. Av mejlkorrespondens mellan ledande befattningshavare i Forex inför bankens styrelses beslut att garantera nyemissionen 2012 framgår att det inte fanns förutsättningar att få fram något klart beslutsunderlag utan att ledamöterna i Forex styrelse fick, som det uttrycktes, förlita sig på sin magkänsla.



Forex styrelse hade vid styrelsesammanträdet den 31 juli också tillgång till ett förslag till åtgärdsplan för Panaxiakoncernen som upprättats av Panaxia AB, daterat den 18 juli 2012. Enligt åtgärdsplanen hade kontanthanteringsmarknaden under de senaste tre åren minskat med ca tio procent årligen. Det framgår också av förslaget till åtgärdsplan att Panaxiakoncernen hade förlorat Riksbanken som kund. En prognos i åtgärdsplanen visade kraftiga förväntade förluster för Panaxiakoncernen de kommande åren 2012–2014. Prognosen innehöll inte några detaljer om rörelsens dåvarande status. Av åtgärdsplanen framgår att en "... kritisk faktor för att överhuvudtaget ta nya större kundavtal är att Panaxia får ett likviditetstillskott på 250 msek så att vi betalar kunderna i tid". Kunder hade klagat på "Panaxias brist på krediter som påverkar möjligheten att betala in kundernas dagskassor inom avtalad tid." Ett tillskott på 250 miljoner kronor var således enligt åtgärdsplanen av stor vikt för Panaxiakoncernens överlevnad.

#### *3.1.4 Anspråk på redovisningsmedel (kontanthanteringen)*

Forex anlätade alltså bolag i Panaxiakoncernen för att hämta och transportera kontanter för uppräknings och återredovisning till Forex. Forex bedömde att den största risken med värdetransporterna var risken för rån och att man i detta avseende begränsade sina risker.

Panaxiabolagen skulle enligt avtalsvillkoren återredovisa medlen till Forex senast den första helgfria vardagen efter hämtning. Finansinspektionens utredning visar emellertid att så inte skedde. Istället förekom kraftiga avvikelser från de avtalsvillkor som gällde mellan parterna. Detta var fallet under stora delar av 2011 och 2012. Förseningarna var uppemot 10–12 kalenderdagar. Detta innebar att omfattande belopp som rätteligen skulle finnas på bankens bankkonto istället fanns utanför bankens kontroll. Uppgifter från Forex visar att omkring 30–50 miljoner kronor av Forex medel dagligen borde ha funnits i Panaxiakoncernens besittning med anledning av kontanthanteringen. Finansinspektionens utredning visar att det utestående beloppet har varit betydligt större än så och att det vuxit över tid. Vid konkursutbrottet var beloppet ca 180 miljoner kronor.

Det avtalsmässiga förhållandet mellan Forex och bolagen i Panaxiakoncernen var sådant att Panaxiabolagen var skyldiga att hantera medel som tagits omhand av dessa som redovisningsmedel. Detta innebär, något förenklat, att medlen skulle ha avskilts från Panaxiabolagens egna medel och att Panaxiabolagen inte fick använda dessa medel i sin egen verksamhet. Forex har anfört att kontanthanteringen inte inbegrep någon avtalsmässig risk. Banken gjorde bedömningen att de uppräknade medlen utgjorde redovisningsmedel och att de därför omfattades av separationsrätt vid en eventuell konkurs för bolagen i Panaxiakoncernen. Forex har i denna del ansett sig få stöd för att bedömningen var korrekt i ett rättsutlåtande från professor Mikael Möller som konkursförvaltaren för Panaxiabolagen har hämtat in. Av detta framgår, sammanfattningsvis, att separationsrätt kan föreligga för medel som vid konkurstillfället fanns i behåll i Panaxiabolagen.

Om man tar Forex uppfattning om att det fanns avtalsmässiga förutsättningar att separera redovisningsmedlen från ett konkursbos tillgångar till utgångspunkt borde därmed Forex pengar varit förbehållna banken även om de vid konkursutbrottet fanns hos Panaxiabolagen. En för sen återredovisning av Panaxiabolagen till Forex skulle alltså, förutsatt att Panaxiabolagen i övrigt hanterade redovisningsmedlen på rätt sätt, inte innebära någon risk för att Forex skulle förlora de medel som fanns hos Panaxiabolagen. Det skulle emellertid visa sig att så inte var fallet. Konkursbouppteckningarna för Panaxia Security AB och Panaxia Kontantservice AB visar att en stor del av Forex pengar hade försvunnit.

Forex har i efterhand uppgett att omfattningen av den beräknade förlusten kom som en överraskning för bankens ledning då den på grund av den bristande rutinbeskrivningen i banken inte uppmärksammats på att Panaxia släpat efter med återredovisningen och därför levde i tron att avtalsvillkoren följdes. Forex har medgett att den inte följde upp Panaxiabolagens återredovisning av medel till banken på ett korrekt sätt, eftersom det inom banken saknades dokumenterade instruktioner för denna uppföljning.

### *3.1.5 Närmare om Forex kapital situation och effekten av Panaxiabolagens obestånd*

Inför styrelsebeslutet den 31 juli 2012 (där banken beslutade att garantera den planerade nyemissionen i Panaxia AB) gjorde Forex vissa överväganden i fråga om sin kapital situation. I ett e-postmeddelande sommaren 2012 till styrelseledamöter och verkställande direktören i banken gjorde finanschefen bedömningen att Forex skulle ha en ”hyfsad kapitaltäckning” även om (i) hela den redan gjorda samt (ii) en kommande investering på 100 miljoner kronor i Panaxiakoncernen skulle gå förlorade.

Forex har uppgett att banken uppfyllt sin skyldighet att se till att dess förmåga att fullgöra sina förpliktelser inte äventyrades. Detta eftersom den bedömde att banken skulle ha en acceptabel kapital situation, även om hela investeringen i Panaxiakoncernen skulle gå förlorad (dvs. den redan gjorda investeringen samt den ytterligare investeringen på 75 miljoner kronor). Forex har hänvisat till att banken, trots att denna med anledning av konkurserna i Panaxiakoncernen bokförde förluster på nästan 220 miljoner kronor, alltså hade en kapital situation som var acceptabel. Som framgår av brevet från konkursförvaltaren i Panaxiabolagen beräknas banken dessutom få tillbaka ca 25 procent av de 180 miljoner kronor i redovisningsmedel som fanns hos Panaxiabolagen.

Finansinspektionen har för att i efterhand kunna ta ställning till bankens kapital situation gjort förenklade och hypotetiska beräkningar av bankens kapital situation och därmed dess förmåga att absorbera förluster hänförliga till exponeringen mot Panaxiakoncernen. Finansinspektionen konstaterar att bankens justerade kapitalbas även vid ett antagande att exponeringarna mot Panaxiakoncernen skulle leda till total förlust och även under de dagar när kapital situation var som sämst sannolikt inte understeg kapitalkraven. Detta

gäller även om Forex ovillkorade men inte ianspråktagna garanti för Panaxia AB:s tilltänkta nyemission beaktas.

### *3.1.6 Finansinspektionens bedömning av Forex riskhantering*

En god riskhantering innebär att en bank, för att kunna identifiera, mäta, styra, internt rapportera och ha kontroll över sina risker, i rimlig utsträckning behöver säkerställa att dess avtalsmotparter uppfyller sina åtaganden enligt ingångna avtal. Detta gäller inte minst när avtalsmotparten hanterar en stor mängd av bankens kontanter. En bank ska således se till att pengar som finns hos någon annan återredovisas i tid. Detta är nödvändigt för att en bank ska kunna uppskatta storleken på den risk som banken har och för att den på ett adekvat sätt ska kunna begränsa sina risker. Kravet på att internt rapportera risker innebär att en bank ska ha informationsvägar som gör att eventuella förseningar i återredovisningen av medel till banken rapporteras till institutets styrelse och övriga ledning. Kravet på att ha en god intern kontroll innebär att en bank ska ha informations- och rapporteringssystem som säkerställer aktuell och relevant information om kontanthantering, i synnerhet när det gäller eventuella förseningar i återredovisningen av medel till banken.

Finansinspektionen konstaterar att bankens omfattande kontanthantering utgjorde en högst väsentlig del av bankens kärnverksamhet. Panaxiabolagens kontanthanteringssupdrag för Forex omfattade kontanter till ett belopp som motsvarade en betydande andel av Forex kapitalbas. För bedömning av Forex totala exponering mot Panaxiakoncernen är det av avgörande betydelse hur man ser på Forex bevakning av de redovisningsmedel som hölls av Panaxiabolag. I det här fallet har det funnits flera varningstecken som borde ha observerats av Forex. Panaxiabolagen har inte återbetalat medlen enligt gällande avtal utan innehållit dem under längre tid. Till följd av detta har de aktuella beloppen varit mycket stora, såväl absolut som i relation till Forex kapitalstyrka. På grund av bristande kontrollrutiner har detta problem uppenbarligen inte noterats av Forex. Det har vidare förekommit flera andra varningstecken på att något var allvarligt fel i Panaxiabolagens kontanthantering. Dessa olika omständigheter borde var för sig och särskilt sammantaget ha föranlett Forex att vidta djupgående kontroller. Genom att inte göra detta har Forex allvarligt brutit i sin riskhantering. Det är närmast av en tillfällighet att Forex sannolikt inte vid något tillfälle har underskridit de lagstadgade kapitalkraven eftersom Forex inte haft någon kontroll på de samlade riskernas storlek.

Finansinspektionen konstaterar sammanfattningsvis att Forex riskhantering har varit bristfällig. Forex har inte i tillräcklig utsträckning identifierat, mätt, styrt, internt rapporterat och haft kontroll över de risker som dess rörelse varit förknippad med. Forex har inte heller haft en tillfredsställande intern kontroll. Det innebär att Forex har brutit mot 6 kap. 2 § första stycket LBF.

### **3.2 Hantering av jäv**

Ett bankaktiebolag ska följa ABL. Denna lag innehåller bl.a. bestämmelser om jäv för styrelseledamöter. En styrelseledamot får inte handlägga en fråga om

avtal mellan bolaget och en juridisk person som styrelseledamoten ensam eller tillsammans med någon annan får företräda. Med fråga om avtal likställs en fråga om ett aktiebolag ska delta i en nyemission i ett annat företag.

Vid tidpunkten för styrelsens beslut den 31 juli 2012 att garantera nyemissionen i Panaxia AB var en styrelseledamot i Forex också ledamot i Panaxia AB. Finansinspektionen konstaterar att den styrelseledamoten vid ovan nämnda tillfälle handlade en fråga om avtal mellan banken och en juridisk person som denne ensam eller tillsammans med någon annan fick företräda. Styrelseledamoten var därmed jävig enligt 8 kap. 23 § 3 ABL. Forex har medgett jävsförhållandet. Finansinspektionen har skickat en begäran om yttrande till styrelseledamoten i fråga men personen har inte yttrat sig.

Det är anmärkningsvärt att varken den enskilde ledamoten eller bankens övriga styrelseledamöter vidtagit några åtgärder för att förhindra jävets uppkomst.

Finansinspektionen konstaterar sammanfattningsvis att banken inte har haft en tillfredsställande intern kontroll eftersom den varken identifierat eller hanterat jävsförhållandet. Det innebär att Forex även på detta område brutit mot 6 kap. 2 § första stycket 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 institutets verksamhet, institutets bolagsordning eller interna instruktioner som har sin grund i författningar som reglerar institutets verksamhet. Finansinspektionen kan enligt samma bestämmelse ingripa bl.a. genom att utdela en anmärkning eller varning eller genom att återkalla institutets tillstånd. Finansinspektionen får avstå från att ingripa om en överträdelse är ringa eller ursäktlig eller om institutet gör rättelse.

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

### ***4.2 Bedömning av överträdelserna***

Finansinspektionens utredning visar att banken inte uppfyllt sin skyldighet att identifiera, mäta, styra, internt rapportera och ha kontroll över de risker som dess

rörelse är förknippad med. Banken har inte heller haft en tillfredsställande intern kontroll.

Rörelsereglerna om riskhantering tillhör de mest centrala reglerna som en bank är skyldig att följa. De konstaterade bristerna är därför allvarliga. Finansinspektionen ska därför ingripa mot Forex.

#### **4.3 Val av ingripande**

Forex brister i uppföljningen av Panaxiabolagens kontanthanteringsverksamhet är mycket anmärkningsvärda. Det är uppseendeväckande att bankens ledning inte känt till de växande beloppen av kontanter som fanns hos Panaxia utan att återredovisning skett i tid. Det fanns flera olika och delvis alarmerande uppgifter som åtminstone borde ha föranlett misstankar om att allt inte stod rätt till hos Panaxiakoncernen. Det fanns alltså all anledning för Forex att undersöka hur de medel som, enligt bankens egen uppfattning, skulle ha varit avskilda för bankens räkning hanterades.

När det gäller bankens kapital situation har visserligen Finansinspektionen kunnat konstatera att bankens kapitalbas sannolikt inte vid något tillfälle underskridit kapitalkraven men också att detta närmast var en tillfällighet eftersom Forex inte haft något begrepp om de samlade riskernas storlek. Forex exponering mot Panaxiakoncernen var mycket stor i förhållande till Forex kapitalstyrka och det ålåg därför styrelse och ledning att med särskild vaksamhet se till att den samlade risken var under kontroll.

De konstaterade bristerna är allvarliga. De gäller regler som är centrala för att upprätthålla en banks förmåga att fullgöra sina förpliktelser. I synnerhet är det i detta fall betänkligt att den undermåliga riskhanteringen rör en av de för Forex allra mest betydelsefulla verksamheterna. Det är företagsledningen, dvs. Forex styrelse och verkställande direktör, som ytterst ansvarar för rörelsen, och därmed för de brister som har funnits. Bankens styrelse och verkställande direktör har misslyckats med att hantera riskerna i rörelsen. En kraftig reaktion är nödvändig och frågan är om bankens tillstånd att bedriva bankrörelse ska återkallas eller om det, trots att regelöverträdelserna är allvarliga, är tillräckligt att meddela en varning förenad med en straffavgift.

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 överträdelserna och att prognosen för institutet därför är god (prop. 2002/03:139 s. 381 ff.). Dessa uttalanden gjordes emellertid om ingripanden i allmänhet, inte utifrån en situation där institutet tidigare erhållit en kraftig sanktion.

Som tidigare framgått beslutade Finansinspektionen den 1 oktober 2008 att ge Forex en varning. Finansinspektionen fann att Forex hade strukturella och

återkommande brister på alla centrala områden i sin hantering av åtgärder mot penningtvätt och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet. Förutom att Forex hade brutit mot flera bestämmelser i fråga om penningtvättsbekämpning i såväl lagstiftningen som Finansinspektionens föreskrifter, ansåg myndigheten att det fanns brister i Forex riskhantering eftersom banken inte haft en tillfredsställande intern kontroll.

Om ett företag som tidigare getts en varning på nytt visar sig överträda reglerna på ett så allvarligt sätt att det i och för sig finns grund att återkalla tillståndet finns det ofrånkomligen anledning att fråga sig i vilken mån det tidigare ingripandet bör påverka bedömningen av om ett ingripande utifrån de nya regelöverträdelserna kan stanna vid en ny varning eller om den tidigare varningen bör leda till att tillståndet återkallas. Det ligger i sakens natur att ju längre tiden går, desto svagare talar den tidigare varningen för att en återkallelse av tillståndet är nödvändig. Det går däremot inte att knyta sannolikheten för att en varning ska anses tillräcklig enbart till en slags tidslinje. Det är i stället de tidigare och de nya regelöverträdelsernas art och svårighetsgrad samt hur företaget förhållit sig under mellantiden och hur väl det levt efter reglerna på det område som kritiserades i det tidigare beslutet som är det väsentliga vid bedömningen. En i tiden avlägsen sanktion behöver alltså inte, men kan, resultera i att institutets tillstånd ska återkallas.

När Finansinspektionen väger in betydelsen av den sanktion som gavs banken den 1 oktober 2008 beaktar Finansinspektionen att det nu gått en tid sedan denna meddelades. Detta innebär att det tidigare ingripandet har en mindre betydelse än som varit fallet om det gjorts nyligen. Å andra sidan har det långt ifrån förlorat sin betydelse. Finansinspektionen, som utan vidare kan se att det i och för sig finns starka skäl att ifrågasätta om Forex borde ha kvar tillståndet att driva bankrörelse, anser inte i detta fall att ingripandet 2008 i sig betyder att en återkallelse av bankens tillstånd är det enda ingripande som kan komma ifråga. Ett alternativ kan vara en varning förenad med en relativt sett kännbar straffavgift. Detta förutsätter dock att de åtgärder som banken vidtar anses tillräckliga och att prognosen för bankens verksamhet är god.

Vid bedömningen av om prognosen är god är det betydelsefullt hur Forex har reagerat på den tidigare varningen. Finansinspektionen har följt upp att banken åtgärdat de brister som uppmärksammades 2008 och inte funnit något att anmärka mot i det avseendet. Den senaste uppföljningen avslutades den 8 februari 2011. Det saknas enligt Finansinspektionens uppfattning nu anledning att anta annat än att de delar i bankens verksamhet där brister fanns 2008 nu fungerar på ett tillfredsställande sätt. De åtgärder banken då vidtog har således visat sig fungera. Detta visar att banken i detta avseende har haft en vilja och förmåga att komma till rätta med sina problem.

Finansinspektionen redogör härfter för de åtgärder som Forex nu har vidtagit och avser att vidta. Bankens ägare har på bankens bolagsstämma den 3 april 2013 beslutat att ersätta de flesta av bankens styrelseledamöter. Av den tidigare styrelsen kvarstår två ledamöter. Styrelsen har fått sju nya ordinarie ledamöter.

Forex har vidare uppgett att en ny finanschef tillträdde den 2 april 2013. Banken har vidare tecknat avtal med en ny leverantör om kontanthantering. Forex lämnar dagligen dagskassor till den nya leverantören och enligt avtalet ska 95 procent av dessa finnas på bankens bankkonto senast påföljande dag. För att säkerställa att den nya leverantören följer sina åtaganden har banken tagit fram en ny rutinbeskrivning för avstämning och avräkning. Av denna framgår bl.a. att avstämning ska utföras dagligen. Utöver den dagliga avstämningen gör redovisningschefen månatliga kontroller av den dokumenterade avstämningen. Om det under avstämningsarbetet noteras att öppna poster är äldre än en dag (eller i enstaka fall två dagar) ska detta omedelbart rapporteras uppåt i organisationen. Riskorganisationen har fått ytterligare resurser. Dessutom planerar Forex att genomföra en utökad granskning av större avtal.

Finansinspektionen anser att de åtgärder som banken vidtagit visar en vilja att komma till rätta med bristerna i banken. Forex ägare har genom att byta ut flertalet av styrelseledamöterna signalerat att bankens riskhantering genomgående måste förbättras. Vidare har banken anställt en ny finanschef. Att bankens riskorganisation tillförts mer resurser samt att Forex kommer att genomföra en utökad granskning av riskerna i bankens större avtal är också steg i rätt riktning.

Styrelsen har ansvaret för de omfattande och allvarliga bristerna i Forex. Finansinspektionen noterar att bankens ägare har valt att förnya styrelsens sammansättning. Finansinspektionen förutsätter att den nya styrelsen har förmåga att genomdriva de förbättringar som Forex aviserat och som behövs för att säkerställa att det finns grund för en gynnsam prognos om bankens förmåga att följa de regler som gäller för dess rörelse. Med beaktande av de sammantagna åtgärder banken vidtagit och uppgett att den kommer att vidta anser Finansinspektionen att det inte finns tillräcklig grund för att befara att överträdelserna upprepas. Mot denna bakgrund finner Finansinspektionen att ingripandet, trots de allvarliga bristerna och att det finns argument som med betydande styrka talar för motsatsen, kan stanna vid en varning.

Finansinspektionen får förena en varning med en straffavgift. Av förarbetena framgår att straffavgiften ska ses som ett sätt att ytterligare gradera varningen. Redan i valet av sanktion ligger en bedömning av hur allvarlig överträdelserna är. Bestämmelsen utesluter inte att även andra omständigheter än allvarligheten av överträdelserna och hur länge den har pågått kan beaktas när avgiftens storlek bestäms.

Straffavgiften får bestämmas till mellan 5 000 kronor och 50 miljoner kronor, dock får avgiften högst uppgå till tio procent av bankens omsättning närmast föregående räkenskapsår. Under 2012 uppgick Forex omsättning till ca 1 579 miljoner kronor.

Den varning som Forex nu ges ska förenas med en straffavgift. Redan de förhållandena att de anmärkningsvärda bristerna rör Forex mest centrala

verksamhetsområde, att bristerna i sig är allvarliga och att konsekvenserna av sådana brister mycket väl kan bli svåra motiverar en hög straffavgift. När det till detta läggs att Forex tidigare har getts en varning är det uteslutet att straffavgiften ska bestämmas till något annat än det maximala beloppet. Straffavgiften bestäms därför till 50 miljoner kronor.

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

FINANSINSPEKTIONEN

Bengt Westerberg  
*Styrelseordförande*

Markus Ribbing  
*Jurist*

Beslut i detta ärende har fattats av styrelsen (Bengt Westerberg, ordförande, Margareta Åberg, Birgitta Johansson Hedberg, Eva Lindström, Lars Nyberg, Gustaf Sjöberg och Martin Andersson, generaldirektör) efter föredragning av juristen Markus Ribbing. I den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Per Håkansson, områdeschefen Uldis Cerps, rättsavdelningschefen Martina Jäderlund, enhetschefen Sara Björkman och t.f. enhetschefen Bengt Nordström deltagit.



DELGIVNINGSKVITTO



FI Dnr 12-12605  
Delgivning nr

**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

**Beslut om varning och straffavgift**

**Handling:**

Beslut avseende varning och straffavgift den 21 maj 2013 till  
Forex Bank Aktiebolag

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 stämmingsman.

Om du använder det bifogade kuvertet är återsändandet gratis.

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

## 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.