



PricewaterhouseCoopers AS
Postboks 748 Sentrum
0106 OSLO

VÅR REFERANSE
19/3148

DERES REFERANSE

DATO
15.03.2021

Tilsynsrapport - Vedtak om overtredelsesgebyr

1 Innledning

Finanstilsynet gjennomførte periodisk tilsyn med revisjonsselskapet PricewaterhouseCoopers AS (revisjonsselskapet) i perioden 7. til 25. oktober 2019. Som del av tilsynet, kontrollerte Finanstilsynet revisjonsselskapets etterlevelse av lov 1. juni 2018 nr. 23 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven).

Gjeldende hvitvaskingslov trådte i kraft 15. oktober 2018 og erstattet tidligere hvitvaskingslov av 6. mars 2009. De plikter som følger av 2018-loven, er i det vesentligste en videreføring av de som fulgte av 2009-loven. Finanstilsynet har utarbeidet rundskriv som gir foretak under tilsyn av Finanstilsynet veiledning om hvordan hvitvaskingslovens plikter skal etterleves.¹

Finanstilsynet mente at de brudd på hvitvaskingsloven som ble avdekket gjennom det periodiske tilsynet, var alvorlige. I tilsynsrapport 12. juni 2020 ga Finanstilsynet uttrykk for at den manglende oppfølging av pliktene etter hvitvaskingsloven ville bli fulgt opp. I brev 9. september ble revisjonsselskapet varslet om vedtak om overtredelsesgebyr etter hvitvaskingsloven § 49. Revisjonsselskapet ble gitt anledning til å kommentere både det faktum Finanstilsynet la til grunn og Finanstilsynets vurderinger. Revisjonsselskapet er representert ved advokat, som innga tilsvaret 11. november 2020. I tilsvaret er det i hovedsak rettet prosessuelle innsigelser til gjennomføringen av tilsynet og til Finanstilsynets varsel, herunder brudd på forvaltningsloven og den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Videre er selskapet uenig i Finanstilsynets vurderinger og konklusjon om at vedtak om overtredelsesgebyr kan og skal fattes.

Innsigelsene er kommentert i begrunnelsen for vedtaket der dette er naturlig. Øvrige innsigelser er kommentert i et eget punkt avslutningsvis. I lys av tilsvaret har Finanstilsynet funnet grunn til å utdype enkelte deler av foreliggende faktum og Finanstilsynets syn på dette. Finanstilsynet mener at vilkårene for å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på hvitvaskingsregelverket er oppfylt, og at slikt vedtak skal fattes.

¹ Rundskrivet på revisjonsområdet har referanse 14/2019 og rundskrivet på regnskapsførerområdet har referanse 15/2019. Begge rundskrivene suppleres av Finanstilsynets rundskriv 8/2019, som også gjelder for revisorer og regnskapsførere.

2 Virksomhetsinnrettet risikovurdering

2.1 Lovkravet

For å ivareta kravet om risikobasert tilnærming i hvitvaskingsloven § 6 må revisjonsselskapet utarbeide risikovurderinger som skal være tilpasset selskapets virksomhet.

Hvitvaskingsloven § 7 lyder:

- (1) *Rapporteringspliktige skal identifisere og vurdere risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering knyttet til sin virksomhet.*
- (2) *Ved risikovurderingen etter første ledd skal den rapporteringspliktige blant annet ta i betraktning*
 - a) *egen virksomhet, herunder særlig virksomhetens art og omfang*
 - b) *virksomhetens produkter, tjenester og kundeforhold*
 - c) *type kunder og kundegrupper*
 - d) *geografiske forhold*
- (3) *Rapporteringspliktige skal særskilt vurdere risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering før nye produkter og tjenester tilbys og før ny teknologi tas i bruk.*
- (4) *Rapporteringspliktiges risikovurderinger skal tilpasses virksomhetens art og omfang.*
- (5) *Risikovurderingene skal dokumenteres, holdes oppdatert og stilles til rådighet for tilsynsmyndigheten.*

Revisorer har en viktig rolle i bekjempelsen av hvitvasking og terrorfinansiering, og arbeid på dette området må derfor være inkludert i revisjonsselskapets styrings- og kontrollstruktur på linje med andre aktiviteter. Den virksomhetsrettede risikovurderingen er et sentralt element i denne strukturen og danner grunnlaget for anti-hvitvaskings- og terrorfinansieringsarbeidet. Det er gjennom risikovurderingen at behovet for tiltak som kan redusere risikoen for å bli utnyttet i hvitvasking eller terrorfinansiering, synliggjøres. Ansvar for etablering av en forsvarlig styrings- og kontrollstruktur tilligger det øverste organet, normalt styret i revisjonsselskaper. Dette innebærer at også den virksomhetsinnrettede risikovurderingen skal vedtas i revisjonsselskapets øverste organ.

Det må fremgå av risikovurderingen at revisjonsselskapet har identifisert hvilke eksterne forhold (trusler mot virksomheten) og interne forhold (sårbarheter ved virksomheten) som påvirker risikoen for at revisjonsselskapet kan bli brukt som ledd i hvitvasking eller terrorfinansiering. Fordi de eksterne og interne forholdene er bestemmende for revisjonsselskapets risiko for å bli brukt som ledd i hvitvasking og terrorfinansiering, må risikovurderingen inneholde en samlet vurdering av hvordan eksterne og interne forhold påvirker hverandre (risikoen).

Revisjonsselskapet må forstå hvordan selskapets ulike tjenester kan benyttes av kunder som ønsker å hvitvaske eller finansiere terror. Dette gjelder også revisjonsoppdrag. Dersom revisjonsselskapet har kunder som driver virksomhet i bransjer med økt risiko for hvitvasking eller terrorfinansiering, må risikovurderingen reflektere hvorfor de enkelte bransjer er utsatt for økt risiko for hvitvasking eller terrorfinansiering, samt hvilke indikasjoner på hvitvasking eller terrorfinansiering som er knyttet til de enkelte bransjer.

Videre må risikovurderingen inkludere spørsmålet om hvilke interne forhold som påvirker risikoen for at revisjonsselskapet kan bli brukt som ledd i hvitvasking eller terrorfinansiering. Eksempler på interne forhold som kan øke risikoen, er manglende eller mangelfulle rutiner for hvordan pliktene i

hvitvaskingsloven skal oppfylles, mangelfull kunnskap blant medarbeiderne om de interne rutine og indikatorer på hvitvasking og terrorfinansiering, manglende støtte i elektroniske systemer eller at det ikke avsettes tilstrekkelige ressurser til å oppfylle forpliktelsene.

Det er revisjonsselskapets *eget* risikobilde som skal kartlegges. Selv om det tas utgangspunkt i maler for risikovurdering som er utarbeidet av tredjeparter, må slike maler tilpasses den enkelte virksomhet. En konkret tilpassing innebærer at risikovurderingen vil variere i omfang og kompleksitet, avhengig av revisjonsselskapets størrelse, tjenestespekter, kundemasse, internasjonale tilknytning m.m. Innholdet i den virksomhetsrettede risikovurderingen er nærmere omtalt i rundskriv 14/2019 punkt 3.2.2.

2.2 Revisjonsselskapets risikovurdering

2.2.1 Generelt

Som dokumentasjon for revisjonsselskapets virksomhetsinnrettede risikovurdering har selskapet fremlagt to skjemaer utarbeidet i Excel. Det ene skjemaet er utarbeidet av nettverket som revisjonsselskapet er tilknyttet, og inneholder en liste over ti ulike typer risikoer. For hver risiko skal det angis med "high", "medium" og "low" hvor sannsynlig det er at risikoen inntreffer og graden av eventuelle skadevirkninger. Vurderingen skal ende opp i en kategorisering av risikonivå og trusselnivå som "significant", "moderate" eller "low". Risikoene er generisk og kortfattet beskrevet og gir ingen forståelse av betydningen av den enkelte risiko. Revisjonsselskapet har kategorisert de ti ulike risikoene uten at det er gitt en nærmere begrunnelse for vurderingene. Det andre skjemaet er utarbeidet av revisjonsselskapet selv og inneholder en stikkordsmessig opplisting av 18 ulike risikoområder. Skjemaet legger opp til en nærmere beskrivelse av konkrete risikoer på hvert av områdene og en angivelse av om risikoen er "høy", "medium" eller "lav". I tillegg skal det fylles ut hvilke risikoreducerende tiltak og kontroller som skal gjennomføres. Revisjonsselskapet har i liten grad fylt ut skjemaet, og de få beskrivelsene som følger, er lite konkrete. Dette gjelder både beskrivelser av risikoer og tiltak. Det er ikke mulig å se sammenhengen mellom de to skjemaene.

2.2.2 Risikobransjer

Risikovurderingen mangler vurderinger av hvordan revisjonsselskapet kan bli misbrukt til hvitvasking og terrorfinansiering, herunder en vurdering av risikoen knyttet til de ulike tjenestene selskapet tilbyr. Revisjonsselskapet har mange kunder innen det som i Nasjonal risikovurdering² anses som høyrisikobransjer (olje, gass og supply, fiskeri, eiendomsutvikling, vekslings tjenester – virtuelle valutaer, bruktbil, restaurant, persontransport, menigheter, utleie av maskin og bemanningsbyråer). Dette er ikke reflektert i den dokumentasjonen som er fremlagt av selskapet.

Revisjonsselskapet har opplyst at utgangspunktet for selskapets risikovurdering er at Finanstilsynet har vurdert risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering hos revisorer som medium lav. Finanstilsynet mener at dette er et for unyansert utgangspunkt til utarbeidelsen av selskapets egen risikovurdering, og kan ikke forsvares når vurderingene er så mangelfulle. Risikovurderingen må ta utgangspunkt i foretakets egen virksomhet og blant annet bygge på den konkrete risikoen foretakets produkter, tjenester, kundegrupper og geografiske eksponering utgjør. Revisjonsselskapet har

² Den nasjonale risikovurderingen er en samlet vurdering av trusler, sårbarhet og risiko for hvitvasking og terrorfinansiering i Norge. Den er utarbeidet med innspill fra en rekke aktører i politi og påtalemyndighet, kontrolltater, tilsyn og privat sektor.

opplyst at 46 av om lag 29 500 revisjonskunder er klassifisert kunder med høy risiko, 106 som kunder med lav risiko og resterende kunder med medium risiko. At så å si alle kunder i praksis vurderes til samme risikonivå, støtter opp under Finanstilsynets vurdering av at revisjonsselskapet mangler vurderinger av trusler ved enkelte kunder. Et mangelfullt utgangspunkt for risikovurderingen, sammenholdt med manglende vurderinger, svekker selskapets mulighet til å gjennomføre riktige tiltak og igangsette nødvendige undersøkelser av mistenkelige forhold.

2.2.3 Geografiske forhold

Revisjonsselskapet har mer enn 1500 ansatte fordelt på 28 kontorer over hele landet. Risikovurderingen inneholder ingen vurderinger av hvordan selskapet skal sikre enhetlig og tilstrekkelig etterlevelse av hvitvaskingsregelverket, herunder selskapets rutiner, i alle avdelingskontorene. Tilsvarende gjelder for eventuelle overtakelse av porteføljer eller oppkjøp av og fusjon med revisjonsselskap.

Finanstilsynet mener at en stor geografisk spredning av revisjonsselskapets virksomhet nasjonalt kan gjøre selskapet sårbart for manglende etterlevelse av hvitvaskingsrutiner, samt sårbart for en mindre effektiv og tilstrekkelig internkontroll. Selv om revisjonsselskapets ledelse har utarbeidet helhetlige risikovurderinger og rutineverk for alle virksomhetsområder, vil det være en utfordring å implementere og kontrollere dette på alle avdelingskontorer.

Videre er det Finanstilsynets oppfatning at tilknytningen til et globalt revisjonsnettverk, som dekker over 150 land, gjør at selskapet lettere blir eksponert for hvitvaskings- og terrorfinansieringsrisiko enn revisjonsselskaper som ikke er del av et slikt nettverk. Fordi hvitvasking og terrorfinansiering ofte skjer på tvers av landegrenser, kan internasjonale kunder og eiere medføre økt risiko for at revisjonsselskapet blir utnyttet som ledd i hvitvasking eller terrorfinansiering. Risikovurderingen inneholder ingen vurderinger av betydningen av en slik tilknytning, herunder økt tilfang av oppdrag for kunder tilknyttet utenlandske aktører. Det er ikke fremlagt dokumentasjon eller redegjort for at revisjonsselskapet har vurdert risikoen ved å være tilknyttet et globalt revisjonsnettverk.

2.2.4 Revisjonsselskapets anførsler og Finanstilsynets kommentarer

Revisjonsselskapet har fremmet både prosessuelle og materielle innsigelser til Finanstilsynets kritikk til den fremlagte risikovurderingen. Hovedanførselen er at risikovurderingen, slik den fremstod på tilsynstidspunktet, ikke kan karakteriseres som "svært mangelfull" i forhold til gjeldende lovgivning. Videre har revisjonsselskapets anført at Finanstilsynets kritikk som omhandler overtakelse av kundeporteføljer "... ikke passer på [revisjonsselskapet]". Det er ikke konkretisert nærmere hva som gjør at kritikken ikke er relevant for revisjonsselskapet, men Finanstilsynet forstår anførselen slik at revisjonsselskapet ikke overtar kundeporteføljer. Selv om selskapet ikke har overtatt kundeporteføljer de senere årene, mener Finanstilsynet overtakelse av porteføljer og andre oppkjøps- og fusjonssituasjoner er et relevant forhold å omtale i risikovurderingen utfra selskapets virksomhet og størrelse, da selskapet ved overtakelse av kundeporteføljer må være særlig oppmerksomt på om risikoklassifisering og kundetiltak er utført i samsvar med revisjonsselskapets egne rutiner. Fravær av dette er ikke tillagt vekt i vurderingen av om gebyr skal ilegges.

Revisjonsselskapet skal i den virksomhetsinnrettede risikovurderingen identifisere og vurdere risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering tilknyttet egen virksomhet. Risikovurderingen skal danne grunnlaget for alt antihvitvaskingsarbeid hos selskapet, herunder utarbeidelse av rutiner, og

vurderingen skal blant annet tilpasses virksomhetens omfang. Av forarbeidene³ til hvitvaskingsloven fremgår følgende (Finanstilsynets understreking):

"Siden virksomhetsinnrettede risikovurderinger skal danne utgangspunktet for rapporteringspliktiges utarbeidelse av rutiner for etterlevelse av lovens forpliktelser, må risikovurderingen utarbeides individuelt og konkret ... Utvalget presiserer at hvilke forventninger som kan stilles til omfanget og detaljeringsgraden i risikovurderingen vil variere mellom rapporteringspliktige. For små virksomheter kan veiledning fra tilsynsmyndigheter og bransjeorgan være viktig."

Revisjonsselskapet har rapportert en omsetning i 2019 på 3,2 milliarder kroner . Selskapet har om lag 29 500 kunder, hvorav mange innen høyrisikobransjer, jf. Nasjonal risikovurdering 2018. Selskapets omfattende virksomhet tilsier at trusler og sårbarheter skulle vært identifisert og vurdert på et omfangsrikt og detaljert nivå. Dette skulle vært gjort allerede i oktober 2018, da gjeldende hvitvaskingslov trådte i kraft. Tatt i betraktning selskapets omfattende virksomhet, fremstår det svært mangelfulle arbeidet revisjonsselskapet har nedlagt i den virksomhetsinnrettede risikovurderingen som enda mer alvorlig, jf. beskrivelsen av den vurderingen som er beskrevet i punkt 2.2.1.

Revisjonsselskapet har anført at Finanstilsynets kritikk av den virksomhetsinnrettede risikovurderingen er for lite spesifisert til at kontradiksjonsprinsippet er ivaretatt. Finanstilsynet er uenig i anførselen. Det er ingen uenighet om hva som utgjør revisjonsselskapets dokumentasjon for den virksomhetsinnrettede risikovurderingen. Det fremkommer klart av Finanstilsynets varsel at den fremlagte risikovurderingen ikke oppfyller lovkravet og hvorfor Finanstilsynet mener at den ikke gjør det. At revisjonsselskapet ikke kan begrunne hvorfor det mener at lovkravet er oppfylt eller ikke kan tilbakevise Finanstilsynets begrunnelse, innebærer ikke at revisjonsselskapet ikke har hatt en reell kontradiksjonsmulighet. I denne sammenheng viser Finanstilsynet til at den "selvmotsigelsen" i Finanstilsynets varsel som revisjonsselskapet hevder at foreligger mellom Finanstilsynets omtale av manglene i den virksomhetsrettede risikovurderingen og omtalen i varselets oppsummering, fremstår som oppkonstruert. Finanstilsynet er uenig i at det er en selvmotsigelse, og uansett er ikke dette forhold som gjør det vanskelig for revisjonsselskapet å ivareta sine interesser i kontradiksjonsprosessen.

Videre er det anført at Finanstilsynet ikke har hensyntatt at revisors yrkesutøvelse etter revisorloven også indirekte kan oppfylle forpliktelser etter hvitvaskingsloven. Finanstilsynet er uenig i dette. Selv om revisjonsselskapet skulle ha oppfylt alle pliktene etter revisorloven, vil ikke dette avhjelpe de manglende som er knyttet til den virksomhetsrettede risikovurderingen.

2.2.5 Oppsummering og konklusjon

Dokumentasjonen av revisjonsselskapets virksomhetsinnrettede risikovurdering er så mangelfull at Finanstilsynet mener at det ikke kan legges til grunn at selskapet har gjennomført en risikovurdering i samsvar med hvitvaskingsloven § 7.

³ NOU 2016:27 punkt 4.3.4.

3 Rutiner

3.1 Lovkravet

Revisjonsselskapet skal ha skriftlige rutiner som sikrer etterlevelsen av hvitvaskingsregelverket, jf. hvitvaskingsloven § 8 første ledd. For at rutinene skal virke etter sin hensikt må de være tilpasset virksomhetens art og omfang, jf. § 8 andre ledd. Dette betyr at det må være en sammenheng mellom den virksomhetsinnrettede risikovurderingen og rutinene. Krav om rutiner er en videreføring av tilsvarende plikt etter den tidligere hvitvaskingsloven fra 2009.

De skriftlige rutinene må dekke alle pliktene, både de som skal sikre at foretaket har forsvarlig styring og kontroll med antihvitvaskingsarbeidet, og de som skal ivaretas av de ansatte i den løpende oppdragsutførelsen. Rutinene må angi *hva* som skal gjøres og *hvordan* dette skal gjøres, samt ha innhold og form som innebærer at de i praksis gir støtte til de som skal bruke rutinene. Det er nødvendig at rutinene etterleves, at etterlevelsen kontrolleres på en hensiktsmessig måte, samt at avvik følges opp på en måte som hindrer at feilen videreføres. Det vil ikke være mulig å fastsette rutiner som dekker enhver tenkelig situasjon selskapet og dets ansatte kan stå overfor. Det er derfor nødvendig med opplæringstiltak som gjør at alle som utfører arbeid på vegne av revisjonsselskapet, er i stand til å kjenne igjen forhold som kan indikere hvitvasking eller terrorfinansiering.

Rutinene er sentrale i revisjonsselskapets risikostyring- og kontrollsystem og skal derfor vedtas i selskapets øverste organ, jf. hvitvaskingsloven § 8 fjerde ledd. Finanstilsynet har lagt til grunn at det er tilstrekkelig at overordnede rutiner fastsettes av foretakets øverste organ. Mer detaljerte rutiner som beskriver hvordan pliktene skal utføres (operative rutiner), kan fremgå av egne dokumenter eller systemer, for eksempel i form av sjekklister. De operative rutinene kan fastsettes på et lavere nivå i revisjonsselskapet, men må ha en klar forankring i den overordnede rutinen.

3.2 Særlig om gjennomføring av oppdrag

3.2.1 Generelt

For at revisjonsselskapet skal kunne bidra til bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering, er det sentralt at pliktene i hvitvaskingsloven kapittel 4 om kundetiltak og løpende oppfølging oppfylles. For å sikre dette må det foreligge skriftlige rutiner som angir hvilke kundetiltak som skal gjennomføres, og konkret hvordan disse skal gjennomføres.

Revisjonsselskapets rutiner for gjennomføring av oppdrag fremstår generelt sett som overordnede og gir lite veiledning i oppdragsutførelsen, herunder veiledning om innholdet i vurderingene som skal gjøres.

3.2.2 Risikoklassifisering

For å sikre at riktige kundetiltak gjennomføres, må hver enkelt kunde risikoklassifiseres. Risikoklassifiseringen må ta utgangspunkt i de generelle vurderingene som er gjort i den virksomhetsinnrettede risikovurderingen og deretter i konkrete forhold ved den enkelte kunde. Dersom det er høy risiko for hvitvasking eller terrorfinansiering, skal rapporteringspliktige gjennomføre forsterkede kundetiltak. Tiltakene vil variere fra kunde til kunde og må være tilpasset den risiko som er knyttet til den enkelte kunde. Rutinen må sikre at bransjen kunden er i, inngår i grunnlaget for risikoklassifiseringen. Når kunden driver virksomhet i høyrisikobrancher, må det begrunnes hvorfor risikoklassifiseringen eventuelt ikke settes til høy. Det vises særlig til hvitvaskingsloven §§ 9 første ledd, 6 og 17.

Selskapet har mangelfulle rutiner for å risikoklassifisere den enkelte kunde, blant annet mangler omtale av betydningen av hvilken bransje kunden er i. Revisjonsselskapets to verktøy for utførelse av revisjonsoppdrag legger opp til enkelte vurderinger som *kan* inngå i en risikoklassifisering. Verktøyene er imidlertid ikke tilstrekkelige, fordi det ikke legges opp til at det skal skje en samlet vurdering av kundens hvitvaskingsrisiko. Det følger ikke av rutinene at en slik samlet vurdering skal foretas, og det er heller ikke dokumentert at noen slik samlet vurdering gjennomføres i praksis. Fravær av en slik samlet vurdering innebærer at det ikke fremkommer av dokumentasjonen hvorvidt den enkelte kunde klassifiseres med lav, normal eller høy risikoklassifisering, noe som gjør det vanskelig for ansatte som jobber på oppdraget, å kjenne til kundens hvitvaskingsrisiko. En god risikoklassifisering er spesielt viktig når den virksomhetsinnrettede risikovurderingen er så mangelfull som i dette tilfellet. Finanstilsynet viser til at risikoklassifiseringen danner utgangspunktet for vurderingen av konkrete kundetiltak og for den oppmerksomheten de som arbeider med den aktuelle kunden, har mot mulige mistenkelige forhold.

Manglende risikoklassifisering er brudd på hvitvaskingsloven § 8, jf. § 9. Tatt i betraktning risikoklassifiseringens betydning for hvitvaskingsarbeidet og at kundens bransje er av vesentlig betydning for klassifiseringen, mener Finanstilsynet at bruddet er grovt.

3.2.3 Eierskaps- og kontrollstruktur

Det følger av hvitvaskingsloven § 13 første ledd, tredje punktum, at rapporteringspliktige skal gjennomføre egnede tiltak for å forstå eierskaps- og kontrollstrukturen i kunden. Tiltakene skal dokumenteres. En kartlegging av eierskaps- og kontrollstrukturen er nødvendig for å kunne vurdere risikoen for at kunden er involvert i hvitvasking eller terrorfinansiering. Kompliserte eierstrukturer er ofte benyttet for å skjule hvitvasking og terrorfinansiering.

For å dokumentere forståelsen av eierskaps- og kontrollstrukturen i mer omfattende konsernstrukturer mener Finanstilsynet at det må utarbeides en samlet oversikt, herunder et organisasjonskart som viser alle selskapene i konsernet.

Revisjonsselskapet mangler rutine for å kartlegge eierskaps- og kontrollstrukturen i samsvar med hvitvaskingsloven § 8, jf. § 13 første ledd, om krav til rutiner, herunder hva som skal gjøres for å forstå eierskaps- og kontrollstrukturen til kunden. Finanstilsynets stikkprøvekontroll avdekket at kundens eierskap- og kontrollstruktur ikke var dokumentert på en tilfredsstillende måte i fem av 16 kontrollerte oppdrag. Det vises til foreløpige merknader etter periodisk tilsyn 14. januar 2020 punkt 2.2.4 for angivelse av hvilke oppdrag dette gjaldt.

Mangelfulle rutiner er brudd på hvitvaskingsloven § 8, jf. § 13 første ledd. Mangelfull etterlevelse er brudd på hvitvaskingsloven § 13 første ledd.

3.2.4 Reelle rettighetshavere

Revisjonsselskapet skal innhente og bekrefte opplysninger om fysiske personer som, alene eller sammen med nære familiemedlemmer, direkte eller indirekte eier eller kontrollerer mer enn 25 prosent av eierandelene til kunden, har rett til å utpeke eller avsette mer enn halvparten av kundens styremedlemmer, eller utøver kontroll over den juridiske på annen måte, jf. hvitvaskingsloven § 13 tredje ledd, jf. § 14 (reelle rettighetshavere).

Selv om reelle rettighetshavere ofte vil være sammenfallende med eierne, kan det være forhold som tilsier at situasjonen er en annen. Revisjonsselskapet må derfor dokumentere en vurdering av om det er slike forhold.

Selskapets rutiner inneholder en for snever angivelse av hvem som kan være reelle rettighetshavere, jf. hvitvaskingsloven § 14 første ledd bokstav c). Videre mangler rutinene en omtale av innhenting og behandling av opplysninger om eventuelle personer som har rett til å utpeke eller avsette mer enn halvparten av den juridiske personens eller sammenslutningens styremedlemmer eller tilsvarende.

Stikkprøvekontrollen avdekket manglende dokumentasjon på identifikasjon av mulige reelle rettighetshavere i syv oppdrag.

Mangelfulle rutiner er brudd på hvitvaskingsloven § 8, jf. § 14 første ledd bokstav c). Mangelfull etterlevelse er brudd på hvitvaskingsloven § 14 første ledd.

3.2.5 Politisk eksponerte personer (PEP)

Revisjonsselskapet skal avgjøre om kunden, personer som handler på vegne av kunden eller er gitt disposisjonsrett over en konto eller et depot, eller reell rettighetshaver, er en politisk eksponert person (PEP) eller nært familiemedlem eller kjent medarbeider til en PEP, jf. hvitvaskingsloven §§ 12 og 13, begges fjerde ledd. Dersom det er tilfellet, skal foretaket gjennomføre forsterkede kundetiltak, både ved opprettelsen av kundeforholdet og i den løpende oppfølgingen, jf. hvitvaskingsloven § 18 og nærmere omtale i punkt 3.2.6.

Revisjonsselskapets rutine er mangelfull på dette punkt fordi den kun inneholder et spørsmål om "*kunden (den som signerer engasjementsbrevet) er en PEP eller har nær forbindelse til en slik person*". Selskapet mangler også en rutine som sikrer at det gjennomføres tilstrekkelige tiltak for å fastslå formuens og midlenes opprinnelse for kundeforhold med PEP, jf. hvitvaskingsloven § 18 andre ledd, bokstav b). Videre avdekket Finanstilsynets stikkprøvekontroll at det i to oppdrag forelå relasjon til en norsk PEP. Revisjonsselskapet har ikke dokumentert at det er utført nødvendige tiltak for å fastslå formuens eller midlenes opprinnelse tilknyttet disse oppdragene.

Mangelfulle rutiner er brudd på hvitvaskingsloven § 8, jf. § 12 og 13, begge fjerde ledd, samt § 18. Mangelfulle etterlevelse er brudd på hvitvaskingsloven § 13 fjerde ledd og § 18.

3.2.6 Forsterkede kundetiltak

Ved høy risiko for hvitvasking eller terrorfinansiering skal det gjennomføres forsterkede kundetiltak, jf. hvitvaskingsloven § 17. I tillegg til å innhente og bekrefte opplysninger om kunder, reelle rettighetshavere og PEP'er, jf. hvitvaskingsloven §§ 12, 13 og 14, skal det iverksettes ytterligere nødvendige tiltak for å sikre kjennskap om kunden, reelle rettighetshavere og kundeforholdets formål og tilsiktede art. Ved vurderingen av om det er høyere risiko for hvitvasking eller terrorfinansiering, kan risikomomenter knyttet til kundeforholdet og type tjenester som leveres, samt geografiske risikomomenter, være veiledende, jf. hvitvaskingsforskriften § 4-9.

Selskapets rutine gir ikke veiledning om når det skal anses å foreligge høy risiko, bortsett fra situasjoner som involverer PEP og der kunden eller reelle rettighetshaver er etablert i høyrisikoland, og er derfor mangelfull.

Ved gjennomføringen av forsterkede kundetiltak skal graden og arten av overvåkingen av kundeforholdet økes for å avdekke aktiviteter som synes uvanlige eller mistenkelige, og som kan

indikere hvitvasking eller terrorfinansiering. Revisjonsselskapets rutinebeskrivelse av hvordan forsterkede kundetiltak skal gjennomføres er lite konkret og mangelfull.

Mangelen er brudd på hvitvaskingsloven § 8, jf. § 17.

3.2.7 Bekreftelse av opplysninger om kunde og person som handler på vegne av kunde

Revisjonsselskapet skal innhente kundeopplysninger og få disse bekreftet mot offentlige registre eller firmaattest som ikke er eldre enn tre måneder, jf. hvitvaskingsloven § 13 andre ledd, jf. § 12 andre ledd. Videre skal revisjonsselskapet blant annet innhente navn og fødselsnummer på personer som handler på vegne av kunden, samt få opplysningene bekreftet ved å innhente gyldig legitimasjon. Kopier av fremlagte legitimasjonsdokumenter skal påføres «rett kopi bekreftes» med signaturen til den personen som har foretatt bekreftelsen samt dato for bekreftelsen, eventuelt skal notoritet sikres på annen måte, jf. hvitvaskingsforskriften § 6-2.

I tre av de kontrollerte oppdragene var ikke kopiene av identifikasjonspapirene signert og datert av revisor. Det vises til foreløpig rapport 14. januar 2020, punkt 2.2.8. Dette er brudd på hvitvaskingsloven § 13 andre ledd, jf. § 12 andre ledd, jf. hvitvaskingsforskriften § 6-2.

3.2.8 Etablering av kundeforhold

Revisjonsselskapet skal gjennomføre kundetiltak ved etableringen av kundeforholdet, jf. hvitvaskingsloven § 10 første ledd.

Kundetiltak skal gjennomføres overfor alle kunder uavhengig av om kunden inngår i et konsern og revisor tidligere har gjennomført kundetiltak overfor morselskapet. Tilsynet avdekket at når revisjonsselskapet har et morselskap som kunde, gjennomføres ikke alle kundetiltakene overfor datterselskapet når dette også blir kunde. Det fremgår verken av selskapets rutiner eller revisjonsverktøy at det skal gjennomføres kundetiltak rettet mot datterselskap, når både mor- og datterselskap er kunde av revisjonsselskapet.

Mangelfulle rutiner er brudd på hvitvaskingsloven § 8, jf. § 10. Mangelfull etterlevelse er brudd på hvitvaskingsloven § 10.

4 Revisjonsselskapets anførsler

Revisjonsselskapet har i tilsvaret til Finanstilsynet kommet med flere anførsler. De samme anførselene er gjentatt under flere punkter. Enkelte anførsler er kommentert i de foregående punkter over. Øvrige anførsler kommenteres i dette punktet.

4.1 Forhåndsvarsling og kontradiksjon

Revisjonsselskapet har anført at Finanstilsynets brev med tittelen "*Varsel om vedtak om overtredelsesgebyr*" reelt sett ikke er et forhåndsvarsel, men en forhåndsdom. Anførselen begrunnes blant annet med ordlyden i brevet, herunder tittelen "*Varsel om vedtak...*", og at Finanstilsynets sjargong i brevet gir inntrykk av "*bastante oppfatninger*" om det skal fattes vedtak og med hvilket innhold.

Finanstilsynet har varslet vedtaket i samsvar med kravene i forvaltningsloven. Om et slikt varsel betegnes som "forhåndsvarsel" eller "varsel om vedtak", er uten betydning. Det er ikke tvil om at

det som skal varsles etter forvaltningsloven, er det vedtaket Finanstilsynet i utgangspunktet mener at skal fattes.

Formålet med et slik varsel er at den som vedtaket retter seg mot, skal få gi uttrykk for sitt syn både på faktum, vurderinger og konklusjon. Revisjonsselskapet har anført at Finanstilsynets varsel er utformet på en måte som gjør det vanskelig for revisjonsselskapet å imøtegå Finanstilsynets kritikk. Det er vist til forvaltningsloven § 17 og EMK art. 6 nr. 3 bokstav a). Blant annet vanskeliggjøres kontradiksjonsprosessen av at Finanstilsynets ikke angir alvorlighetsgraden av den enkelte mangelen.

Varselsbrevet er tilstrekkelig klart både i beskrivelsen av hvilke bestemmelser Finanstilsynet mener er brutt, og begrunnelsen for disse vurderingene. For hvert pliktbrudd er det angitt hvilket faktum som er lagt til grunn, og hvilke vurderinger Finanstilsynet har gjort. Når det gjelder avdekkede mangler tilknyttet utførelsen av enkeltoppdrag, har Finanstilsynet redegjort i foreløpig rapport, datert 14. januar 2020, for hvilke oppdrag manglene knytter seg til. Dersom revisjonsselskapet har dokumentasjon eller opplysninger som tilsier at det faktumet som er beskrevet, ikke er korrekt, hadde selskapet anledning til å legge fram slik dokumentasjon eller slike opplysninger i tilsvaret. Det samme gjelder uenighet i Finanstilsynets lovforståelse eller vurderinger og konklusjoner. Varselsbrevet er utformet på samme måte som foreløpige tilsynsrapporter revisjonsselskapet mottar fra Finanstilsynet. Revisjonsselskapet er derfor vel kjent med denne formen for saksbehandling.

Til anførselen om manglende angivelse av alvorlighetsgraden av pliktbruddene bemerker Finanstilsynet at de er av en slik karakter at de er av betydning for avgjørelsen av om vedtak skal fattes, og det er derfor de inngår i begrunnelsen for det varslede vedtaket og vedtaket. Hvis revisjonsselskapet mener at de konstaterte bruddene ikke er så alvorlige at de alene eller sammen med øvrige pliktbrudd kan danne grunnlag for vedtak om gebyr, har revisjonsselskapet full adgang til å gi uttrykk for det i sitt tilsvaret. Dette kan gjøres uavhengig av en eventuell gradering av bruddet fra Finanstilsynets side.

Anførsler knyttet til forhåndsvarsling og kontradiksjon er etter Finanstilsynets vurdering grunnløse.

4.2 Vern mot selvinkriminering

Revisjonsselskapet viser til at det under tilsynet har fremlagt materiale om seg selv, som så er benyttet som grunnlag for å ilegge overtredelsesgebyr, og at Finanstilsynet først senere har informert revisjonsselskapet om mulig taushetsrett etter forvaltningslovens § 48. Det anføres at dette er brudd på selvinkrimineringsvernet, og at Finanstilsynet er avskåret fra å benytte bevismateriale innhentet før det forelå varsel i medhold av forvaltningsloven § 48, som var den 11. september 2020.

Forvaltningsloven § 48 regulerer forvaltningens plikt til å veilede parter i en sanksjonssak om den retten som kan foreligge til ikke å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander når svaret eller utleveringen kan utsette vedkommende for administrativ sanksjon eller straff.

Tidspunktet for når veiledningsplikten inntreffer

Veiledningsplikten etter forvaltningslovens § 48 er ment å dekke de krav som følger av EMK, og lyder som følger (Finanstilsynets understreking):

"I sak om administrativ sanksjon skal forvaltningsorganet gjøre parter som det er aktuelt for, oppmerksom på at det kan foreligge en rett til ikke å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander når svaret eller utleveringen vil kunne utsette vedkommende for administrativ sanksjon eller straff. Orienteringsplikten gjelder ikke der parten må antas å være kjent med at det kan foreligge en slik rett."

Den ytre rammen for veiledningsplikten er at det foreligger en "... sak om administrativ sanksjon...", og det er derfor relevant å fastslå tidspunktet for når noe går over fra å være en ordinær forvaltningssak til (også) å bli en sanksjonssak. Det fremgår av forarbeidene⁴ til bestemmelsen at (Finanstilsynets understrekninger):

"En grunnleggende begrensning i veiledningsplikten bør ... for det første være at den er begrenset til å gjelde der det foreligger en «sak om administrativ sanksjon», på lik linje med det som gjelder for bestemmelsene ellers som er foreslått i kapittel IX. En slik sak foreligger først på det tidspunktet noen regnes som «siktet» etter EMK artikkel 6 nr. 1. En slik begrensning kan vise seg viktigere her enn for andre paragrafer i kapitlet. De aller fleste tilsynssaker i forvaltningen settes i gang uten at det på forhånd er klart at den vil ende som en sak om sanksjoner slik begrepet brukes her i proposisjonen (administrative sanksjoner eller straff). Departementet viser her til drøftelsen i NOU 2003:15 punkt 5.7.6 og 12.7.4 om når noe går over fra å være en ordinær forvaltningssak til (også) å bli en sanksjonssak. En veiledningsplikt som strakk seg utover slike tilfeller ville lett stå i misforhold til formålet med veiledningsplikten, og den ville skape misforståelser i retning av at det er taushetsrett oftere enn det som er riktig."

Av NOU 2003:15 punkt 5.7.6 fremgår det at:

"Utvalget antar at skjæringspunktet for når det foreligger en straffesiktelse normalt vil være det tidspunktet parten forhåndsvarsles om et mulig sanksjonsvedtak, men i en del tilfeller vil vernet inntre tidligere. Trolig vil vernet kunne inntre tidligere i «rene» sanksjonssaker, det vil si saker som ikke har noe annet formål enn å avdekke mulige lovbrudd, enn i saker som initieres av tilsynsvirksomhet med et videre formål"

Tilsynet med revisjonsselskapet var en periodisk kvalitetskontroll, som gjennomføres hos revisjonsselskapet hvert tredje år, jf. tidligere revisorlov § 5b-2. Rammene for tilsynet følger av finanstilsynsloven § 3, der det fremgår at "[t]ilsynet skal se til at de foretak det har tilsyn med, virker på hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov..." og at revisjonsselskapet "... plikter når som helst å gi alle opplysninger som tilsynet måtte kreve". Kontroll av at revisjonsselskapet oppfyller de plikter som følger av hvitvaskingsloven gjennomføres alltid ved Finanstilsynets tilsynet etter revisorloven, noe selskapet var klar over.

Utgangspunkter for tilsynet var et "...annet [og videre] formål enn å avdekke mulige" brudd på hvitvaskingsloven⁵, og var ikke en "... sak om administrativ sanksjon...", jf. forvaltningslovens § 48. Skjæringspunktet for når det forelå en sak om administrativ sanksjon, som også er tidspunktet for når veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 48 inntraff, var tidspunktet revisjonsselskapet ble varslet om vedtak om gebyr. Varsel om vedtak om gebyr inneholdt

⁴ Prop.62 L (2015-2016) punkt 22.5.

⁵ Jf. NOU 2003:15 punkt 5.7.6.

veiledning i henhold til forvaltningsloven § 48, og Finanstilsynet har dermed gitt tilstrekkelig veiledning til at selvinkrimineringsvernet er ivaretatt.

Revisjonsselskapet har vist til EMK art. 6 nr. 3 bokstav a). Finanstilsynet kan ikke se at bestemmelsen skulle gi noe annet resultat enn redegjørelsen for tidspunktet for inntredelse av veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 48.

Adgang til å bruke innhentet informasjon som grunnlag for vedtak om gebyr

Når selvinkrimineringsvernet er ivaretatt, har Finanstilsynet adgang til å bruke all informasjon, herunder også dokumentasjon, som ble innhentet i forbindelse med tilsynet.

Et eventuelt brudd på veiledningsplikten vil måtte vurderes på lik linje med andre saksbehandlingsfeil, der det sentrale tema for ugyldighet etter forvaltningsloven er hvorvidt feilen har virket bestemmende på vedtakets innhold.

Av forarbeidene⁶ til forvaltningslovens bestemmelser om bruk av administrative sanksjoner fremgår det at:

"Selvinkrimineringsvernet inneholder ... ikke et absolutt forbud mot å anvende bevis ervervet i strid med ... vernet mot å gi informasjon som er beskrevet i punkt 22.2.2.

Spørsmålet har interesse med sikte på bruk av opplysninger som er innhentet med bakgrunn i en lovbestemmelse om opplysningsplikt der brudd på plikten kan sanksjoneres strafferettslig eller administrativt. Spørsmålet kan oppstå enten det er veiledet om vernet eller ikke, jf. punkt 22.2.3"

Bevisavskjæring etter EMK artikkel 6, som følge av brudd på vernet mot selvinkriminering, må vurderes konkret. Praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) legger opp til en konkret helhetsvurdering av om bruken av beviset kan stride mot kravet til en 'rettferdig rettergang'.⁷ Det må i helhetsvurderingen legges vekt på graden av tvang for å oppnå beviset, den offentlige interessen i å forfølge overtredelsen, rettssikkerhetsgarantier i prosessen og den nærmere bruken av beviset i sanksjonssaken.

Som nevnt over, ble dokumentasjon og informasjon som ligger til grunn for vedtak om overtredelsesgebyr, innhentet i medhold av Finanstilsynsloven § 3. Bestemmelsen gir Finanstilsynet hjemmel til å kreve utlevert all dokumentasjon og informasjon. Opplysningsplikten er straffesanksjonert, jf. finanstilsynsloven § 10.

Selskapet har avgitt dokumentasjon og informasjon på anmodning, og graden av tvang kan ikke anses for å være stor. Når det gjelder rettssikkerhetsgarantier, fremhever Finanstilsynet at parten i saken er et revisjonsselskap av betydelig størrelse og med tilgang på intern juridisk ekspertise. Selskapet har dermed kunnet ivareta egne interesser i saken på en helt annen måte enn fysiske personer. Selv om juridiske personer kan påberope seg vern etter EMK art. 6, er ikke vernet

⁶ Prop.62 L (2015-2016) punkt 22.2.4.

⁷ Se EMD-2000-54810 – Jalloh mot Tyskland. Se også Prop. 62 L (2015-2016) punkt 22.2.4.

nødvendigvis like vidtrekkende for juridiske personer som for fysiske personer.⁸ Finanstilsynet presiserer også at tilsynsprosessen har vært åpen og foregått slik at revisjonsselskapet har hatt nødvendig tid til å ivareta egne interesser. Videre gjelder saken oppfyllelse av hvitvaskingsregelverket, hvis formål er å motvirke hvitvasking og terrorfinansiering, som er et viktig samfunnsmessig anliggende. De avdekkede mangler er alvorlige, og den offentlige interessen i saken er derfor stor.

Grunnlaget for varsel om overtredelsesgebyr har oppstått ved at Finanstilsynet har bedt om å få dokumentasjon og informasjon om hvordan revisjonsselskapet har oppfylt plikter etter hvitvaskingsloven som ledd i den løpende tilsynsoppfølgingen. Finanstilsynet bemerker at retten til å påberope seg selvinkrimineringsvernet kun gir rett til å *nekte* å gi informasjon. En eventuell påberopelse av rett til å nekte å gi dokumentasjon eller informasjon ville dermed mest trolig ha ledet til en konklusjon om manglende dokumentasjon av etterlevelse av hvitvaskingsregelverket, noe som igjen kunne gitt grunnlag for vedtak om overtredelsesgebyr.

En konkret helhetsvurdering tilsier etter Finanstilsynets vurdering at dokumentasjonen som ligger til grunn for varsel om vedtak om overtredelsesgebyr, ikke skal avskjæres.

4.3 Inhabile saksbehandlere

Revisjonsselskapet har anført at hensynet til uavhengighet og upartiskhet tilsier at ikke de samme personer bør stå for både tilsyn, nærmere undersøkelser og sanksjonering. Det er vist til habilitetsbestemmelsen i forvaltningsloven § 6 annet ledd om at inhabilitet kan oppstå når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til saksbehandlers upartiskhet.

At Finanstilsynet har benyttet de samme saksbehandlerne i hele prosessen, innebærer ikke at noen av disse er inhabile etter forvaltningsloven.

4.4 Finanstilsynets håndhevelse av regelverket

Revisjonsselskapet har anført at Finanstilsynet urettmessig har lagt til grunn egenutviklet materiale, i form av rundskriv på hvitvaskingsområdet, som er utarbeidet etter gjennomføringen av tilsynet med revisjonsselskapet. Det er anført at Finanstilsynets generelle rundskriv datert mai 2019 ikke gjaldt for revisorer, og at rundskrivet feilaktig har blitt tillagt vekt i varsel om vedtak om overtredelsesgebyr.

Det er ikke riktig at rundskrivet har blitt tillagt vekt. Når Finanstilsynet har vist til rundskrivet i varsel om vedtak og i vedtaket, er det for å forklare innholdet av de aktuelle bestemmelsene i hvitvaskingsloven.

Det er pliktene slik de kommer til uttrykk i hvitvaskingsloven, som er grunnlaget for Finanstilsynets håndheving av bestemmelsene. Finanstilsynets rundskriv på hvitvaskingsområdet er utarbeidet for å gi en veiledning til foretak under tilsyn og pålegger ikke foretakene plikter som ikke følger av loven. Veiledningen er basert på ordlyden i lov og forskrift, forarbeider, samt nasjonale og internasjonale kilder. Alle disse kildene har vært tilgjengelige for revisjonsselskapet i lang tid forut for tilsynet. Dersom revisjonsselskapet var uenig i de tolkningene av hvitvaskingsregelverket som

⁸ Se HR-2011-1118-A, avsnitt 56 til 59, med videre henvisning til EMDs avgjørelse i saken Colas Est SA m.fl. mot Frankrike EMD-1997-37971.

har kommet til uttrykk i varselet, enten direkte eller gjennom henvisning til rundskriv, hadde selskapet anledning til å anføre dette i tilsvaret til varselet. Det forelå dermed ikke anførsler i selskapets tilsvare som ga Finanstilsynet grunn til å fatte vedtak på bakgrunn av en annen lovforståelse enn den som har kom til uttrykk i varsel om vedtak.

Det er også anført fra revisjonsselskapet at Finanstilsynet, gjennom å gebyrlegge revisjonsselskapet, ønsker å statuere et eksempel overfor revisjonsselskapet eller revisjonsbransjen. Finanstilsynet er uenig i dette. At Finanstilsynet tar i bruk gebyrhjemmelen nå, skyldes at loven har vært i kraft i lang tid, og at revisjonsbransjen har hatt god anledning til å innrette seg etter de kravene som stilles. Når dette ikke er gjort, er overtredelsesgebyr et effektivt virkemiddel i håndhevelsen av regelverket. Ileggelse av gebyr blir nå vurdert i alle saker der det avdekkes brudd på hvitvaskingsloven. Finanstilsynet vil på vanlig måte påse at forvaltningsloven og god forvaltningsskikk følges, herunder at det ikke skjer usaklig forskjellsbehandling.

4.5 Ileggelse og utmåling av overtredelsesgebyr

Revisjonsselskapet har anført at det ikke har vært intensjonen å benytte overtredelsesgebyr på mindre alvorlige overtredelser, og argumenterer for at varslet sanksjon ikke er rimelig. Videre er det anført at ileggelsen av et eventuelt overtredelsesgebyr kun skal være av symbolsk størrelse.

Det er ikke en korrekt beskrivelse at departementet i forarbeidene til hvitvaskingsloven sluttet seg til at det etter "... *utvalgets oppfatning er det aktuelt å sanksjonere disse bestemmelsene i de tilfellene der f.eks. risikovurderinger eller rutiner er fraværende eller svært mangelfulle*". Tvert imot drøfter departementet spørsmål grundig i forarbeidene⁹, og uttaler følgende:

"Departementet foreslår ikke at muligheten for å sanksjonere overtredelser av hvitvaskingsloven eller relevante forskrifter skal være betinget av at det er skjedd grove eller gjentatte overtredelser av loven."

Uavhengig av uttalelsene i forarbeidene, mener Finanstilsynet at manglene som er avdekket i denne saken, er av en slik art at de begrunner ileggelse av overtredelsesgebyr. Utmålingen av overtredelsesgebyret er omtalt i punkt 6.

4.5.1 Ikke avdekket hvorvidt revisjonsselskapet er involvert i hvitvasking eller terrorfinansiering

Revisjonsselskapet har anført at Finanstilsynets selskapstilsyn ikke har avdekket saker der revisjonsselskapet "... *driver, medvirker til å drive eller har kunder som mistenkes å drive, hvitvasking eller terrorfinansiering*". Finanstilsynet presiserer at hvorvidt det er avdekket om revisjonsselskapet er involvert i hvitvasking eller terrorfinansiering, ikke er avgjørende for vedtak om overtredelsesgebyr.

⁹ Prop.40 L (2017-2018) punkt 10.7.3.2.3.

5 Oppsummering

Revisjonsselskapet har ikke en virksomhetsinnrettet risikovurdering. Den virksomhetsinnrettede risikovurderingen danner grunnlaget for revisjonsselskapets anti-hvitvaskings- og terrorfinansieringsarbeid, herunder utarbeidelsen av rutiner. Da revisjonsselskapet driver en omfattende virksomhet, med 28 kontorer rundt om i landet og har om lag 29 500 kunder, er det Finanstilsynets oppfatning at manglene er alvorlige.

Manglende rutiner for risikoklassifisering er alvorlig. Revisjonsselskapet har heller ikke rutiner i samsvar med hvitvaskingsloven på følgende områder:

- gjennomføre kundetiltak på nye kunder,
- identifisere reelle rettighetshavere,
- identifisere og følge opp PEP'er,
- gjennomføre tiltak for å forstå eierskaps- og kontrollstrukturen,
- gjennomføre forsterkede kundetiltak.

Fravær av skriftlige rutiner blir enda mer alvorlig når tilsynet avdekket en rekke brudd på sentrale plikter etter hvitvaskingsloven i flere av de kontrollerte oppdragene, på områder der rutinene er mangelfulle. Pliktbruddene i gjennomføringen av oppdrag var knyttet til:

- gjennomføre kundetiltak på nye kunder,
- bekrefte legitimasjonsdokumentasjon,
- gjennomføre tiltak for å forstå eierskaps- og kontrollstrukturen,
- identifisere reelle rettighetshavere,
- identifisere og følge opp PEP'er.

6 Vedtak om ileggelse av overtredelsesgebyr

6.1 Rettslig grunnlag

Overtredelsesgebyr kan ilegges for brudd på en rekke plikter etter hvitvaskingsregelverket, herunder bestemmelsene knyttet til risikovurderinger, rutiner, utførelsen av kundetiltak samt undersøkelse og rapportering. Hvilke overtredelser og hvordan overtredelsesgebyret skal beregnes, følger av hvitvaskingsloven §§ 49 og 50, som lyder:

"§ 49. Overtredelsesgebyr

(1) Dersom rapporteringspliktige eller noen som har handlet på vegne av et rapporteringspliktig foretak, har overtrådt §§ 6 til 8, kapittel 4, §§ 25, 26, 27, 28, 30, 35, 36, 39, 42, forskrift gitt i medhold av disse bestemmelsene eller forskrift gitt i medhold av § 52, kan tilsynsmyndigheten ilegge den rapporteringspliktige overtredelsesgebyr.

Overtredelsesgebyr kan ilegges rapporteringspliktige foretak selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. [...]

[...]

(4) Rapporteringspliktige som nevnt i § 4 første ledd bokstav d, f, l, m og o, annet og femte ledd, kan ilegges overtredelsesgebyr på inntil 9 millioner kroner. [...]

[...]

§ 50. Vurderingsmomenter for forbud mot å ha ledelsesfunksjon og vedtak om overtredelsesgebyr

Ved vurderingen av om det skal [...] ilegges overtredelsesgebyr etter § 49, skal det blant annet tas hensyn til

- a) overtredelsens grovhet og varighet
 - b) overtrederens grad av skyld
 - c) overtrederens økonomiske evne
 - d) den rapporteringspliktiges risikovurderinger etter § 7 og rutiner etter § 8
 - e) fordeler som er oppnådd eller kunne ha vært oppnådd ved overtredelsen
 - f) om tredjeparter er påført tap
 - g) graden av samarbeid med myndighetene
 - h) eventuelle tidligere overtredelser av hvitvaskingsloven eller forskrifter med hjemmel i loven
- De samme momentene skal hensyntas ved utmålingen av overtredelsesgebyr."*

Vedtak om ileggelse av overtredelsesgebyr bygger på en helhetsvurdering. Vurderingen skal inkludere konkrete vurderinger av relevante momenter i hvitvaskingsloven § 50. Listen over vurderingsmomenter er ikke uttømmende og angir ikke hvilken vekt de ulike momentene skal ha i helhetsvurderingen.

6.2 Finanstilsynets vurdering

Et velfungerende regime for å avdekke og forebygge hvitvasking og terrorfinansiering forutsetter god etterlevelse fra rapporteringspliktiges side. Det er viktig for tilliten til hvitvaskingsregelverket og de rapporteringspliktige at brudd på regelverket oppdages og sanksjoneres. Bruk av overtredelsesgebyr motvirker at lovovertrედelsene gir tilsynsenhetene økonomiske fordeler, og vil ha en viktig allmennpreventiv virkning.

Tilsynet avdekket en rekke brudd på revisjonsselskapets plikter etter hvitvaskingsregelverket. Det vises til oppsummeringen i punkt 5 over. Samtlige plikter som er brutt, kan sanksjoneres etter hvitvaskingsloven § 49. De avdekkede forhold viser etter Finanstilsynets oppfatning en gjennomgående svikt i revisjonsselskapets etterlevelse av hvitvaskingsregelverket. Revisjonsselskapets tilsvaer har i liten grad angrepet de materielle sidene ved Finanstilsynets kritikk. Finanstilsynet finner heller ikke at de prosessuelle anførselene kan føre frem.

Når det gjelder overtredelsenes grovhet, legger Finanstilsynet til grunn at det skal ses hen til overtredelsens karakter. Bestemmelsen om virksomhetsinnrettet risikovurdering er grunnleggende for å etterleve hensynet bak hvitvaskingsregelverket om å forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering. Det er videre sentralt at det etableres rutiner som følger opp de risikoene som er identifisert i revisjonsselskapets risikovurdering. Manglende virksomhetsinnrettede risikovurdering og manglende rutiner for risikoklassifisering er hver for seg alvorlige mangler. I tillegg foreligger det ytterligere mangler ved revisjonsselskapets rutiner. Samlet sett er manglene grove. Når det gjelder overtredelsenes varighet, viser Finanstilsynet til at loven trådte i kraft 15. oktober 2018, og at tilsynet fant sted i oktober 2019. Revisjonsselskapet har hatt lang tid på å innrette seg etter den nye hvitvaskingsloven.

Når det gjelder grad av skyld, forutsetter Finanstilsynet at revisjonsselskaper setter seg inn i det regelverket som virksomheten er underlagt. Revisjonsselskapets størrelse og tilknytning til internasjonalt nettverk gjør at det forventes mer av selskapet enn av mindre virksomheter. Selv om hjemmelen for å ilegge overtredelsesgebyr først trådte i kraft i oktober 2018, fulgte lovkravene knyttet til de underliggende forpliktelsene i hovedsak også av 2009-loven. Dette gjelder blant annet krav til rutiner om og faktisk gjennomføring av identifikasjon og oppfølging av PEP'er. Det er Finanstilsynets oppfatning at manglende gjennomføring på disse punkter øker graden av selskapets skyld.

6.3 Vedtak

På bakgrunn av en helhetlig vurdering av de forhold som ble avdekket under tilsynet, hensyntatt overtredelsenes art og omfang, selskapets skyldgrad, selskapets økonomiske evne, samt at selskapet antas å ha hatt besparelser knyttet til unnløstelsene, har Finanstilsynet i dag fattet følgende vedtak:

PricewaterhouseCoopers AS (org.nr. 987 009 713) plikter å betale et gebyr på kroner 3 200 000 (tremillionertohundretusen) for overtredelse av §§ 7,8, 9, 10, 13, 14, 17 og 18 i lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering, jf. § 49, jf. § 50. Overtredelsesgebyret tilfaller statskassen.

Vedtaket kan påklages innen tre uker etter at det er mottatt. Klageinstans er Finansdepartementet, men klagen skal sendes til Finanstilsynet, jf. forvaltningsloven §§ 28, 29 og 32. Innsyn i sakens dokumenter gis i samsvar med forvaltningsloven §§ 18 og 19. Etter at klagefristen er utløpt, vil selskapet motta en faktura for innbetaling av overtredelsesgebyret.

For Finanstilsynet

Anne Merethe Bellamy
direktør

Anders Hole
seksjonssjef

Kopi til:
Advokatfirmaet BAHR AS v/Helge Olav Bugge