



BDO AS
Postboks 1704 Vika
0121 OSLO

VÅR REFERANSE
19/848

DERES REFERANSE

DATO
15.03.2021

Tilsynsrapport - Vedtak om overtredelsesgebyr

1 Innledning

Finanstilsynet gjennomførte periodisk tilsyn med revisjonsselskapet BDO AS (revisjonsselskapet) i perioden 2. til 17. september 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 for hvordan hvitvaskingslovens plikter skal etterleves.¹

Finanstilsynet mente at de brudd på hvitvaskingsloven som ble avdekket gjennom det periodiske tilsynet var alvorlige. I tilsynsrapport 13. mai 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 innga tilsvaret 2. november 2020, der det er gitt uttrykk for uenighet både om Finanstilsynets vurderinger og konklusjon om at vedtak om overtredelsesgebyr skal fattes. Finanstilsynet har i lys av tilsvaret behandlet og utdypet egne vurderinger der det har vært naturlig å gjøre dette.

Finanstilsynet mener at vilkårene for å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på hvitvaskingsregelverket er oppfylt, og at slikt vedtak skal fattes.

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 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.

- (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 denne 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). Eksempelvis kan et revisjonsselskap ha relativt få trusler mot virksomheten, men dersom kunnskapen blant de ansatte og etterlevelsen av hvitvaskingsplikter er lave, kan risikoen for å bli brukt som ledd i hvitvasking eller terrorfinansiering likevel være høy.

Revisjonsselskapet må forstå hvordan selskapets ulike tjenester kan brukes 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 og terrorfinansiering, må risikovurderingen reflektere hvorfor de enkelte bransjer er utsatt for økt risiko samt hvilke indikasjoner på hvitvasking eller terrorfinansiering som er knyttet til de enkelte bransjer.

Det er revisjonsselskapets *eget* risikobilde som skal kartlegges. Selv om det tas utgangspunkt i en mal 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. En nærmere omtale av innholdet i den virksomhetsrettede risikovurderingen er tatt inn i rundskriv 14/2019 punkt 3.2.2.

2.2 Revisjonsselskapets risikovurdering

2.2.1 Risikobransjer

Det følger av revisjonsselskapets risikovurdering at følgende bransjer anses å ha forhøyet risiko for hvitvasking eller terrorfinansiering; olje, gass og supply, fiskeri, eiendomsutvikling, vekslingsjenester – virtuelle valutaer, bruktbil, restaurant, persontransport, menigheter, utleie av maskin og bemanningsbyråer. Verken risikovurderingen eller annen dokumentasjon inneholder en omtale av hvilke forhold i den enkelte bransje som gjør at bransjen kan anses å ha forhøyet risiko.

Det fremgår videre av revisjonsselskapets risikovurdering at risikoen knyttet til kunder innen særskilte bransjer ikke i seg selv medfører krav til økt aktsomhet, men at bransjer med forhøyet risiko i kombinasjon med andre risikodrivere kan medføre krav til økt aktsomhet og forhøyet risikoklassifisering.

Revisjonsselskapet har i sitt tilsvarene anført at de ser hen til Nasjonal risikovurdering og de vurderinger som fremgår der, og at det derfor ikke er nødvendig å innta egne vurderinger på dette punkt i egen virksomhetsinnrettede risikovurdering. Videre har selskapet anført at kravet om å innta vurderinger om hvorfor den enkelte bransje anses å ha forhøyet risiko verken fremgår av hvitvaskingsregelverket eller er kommunisert av Finanstilsynet offentlig. Selskapet har også påpekt at det har implementert særlig oppfølging av bransjen 'vekslingsjenester for virtuell valuta', samt at det gjennomføres opplæringstiltak mot revisjon av spesielle bransjer, noe som styrker bransjekunnskapen.

Selskapet skal i sin virksomhetsinnrettede risikovurdering identifisere og vurdere trusler og sårbarheter som virksomheten er utsatt for, jf. hvitvaskingsloven § 7. Det skal blant annet særlig tas i betraktning de typer kunde og kundegrupper som revisjonsselskapet har. Da det er svært ulike årsaker til at den enkelte bransje anses å ha forhøyet risiko, utgjør *årsaken* en relevant del av det trusselbildet virksomheten er utsatt for. Finanstilsynet mener at dette følger indirekte av lovbestemmelsen, og at det er nødvendig å identifisere og vurdere disse årsakene i den virksomhetsinnrettede risikovurderingen for å kunne iverksette relevante kundetiltak. Plikten omfatter *alle* bransjer som selskapets kunder driver virksomhet i, og det er ikke tilstrekkelig at det henvises til annet publisert materiale.

Revisjonsselskapet har vurdert den samlede kundeporteføljen til ikke å medføre særlig risiko for at selskapet blir benyttet som ledd i hvitvasking eller terrorfinansiering. Begrunnelse er at andelen kunder innen hver av risikobransjene er liten i forhold til revisjonsselskapets totale kundemasse, sammenholdt med at det kun ytes revisjons- og regnskapsførertjenester til disse selskapene. Finanstilsynet viser til at selskapet har mer enn 4 500 kunder innen bransjer som er kategorisert som høyrisikobransjer i Nasjonal risikovurdering. Finanstilsynet er av den oppfatning at antallet høyrisikokunder i seg selv er så høyt at dette åpenbart må utgjøre en trussel mot selskapets virksomhet og derfor må identifiseres og vurderes i selskapets risikovurdering, jf. hvitvaskingsloven § 7. Dette må gjelde uavhengig av andelen i forhold til selskapets totale kundeportefølje og at det 'kun' leveres regnskaps- eller revisortjenester til disse kundene.

Finanstilsynet påpeker at det for øvrig ikke er tilstrekkelig å ivareta bransjevurderingen utelukkende under klassifiseringen av enkeltkunder, men at dette også må inngå i en vurdering av risiko på selskapsnivå. Det vises i tillegg til at betydningen av at en kunde er i en risikobransje heller ikke er ivaretatt tilstrekkelig i risikoklassifiseringen, se punkt 3.3.2.

Finanstilsynet mener at fravær av vurderinger knyttet til høyrisikobransjer utgjør en mangel i revisjonsselskapets virksomhetsinnrettede risikovurdering, jf. hvitvaskingsloven § 7.

2.2.2 Geografiske forhold

Revisjonsselskapet har mer enn 1500 ansatte fordelt på 72 kontorer over hele landet, og har gjennomført flere oppkjøp og/eller fusjoner av andre virksomheter de siste årene. Risikovurderingen inneholder ingen vurderinger av selskapets organisering, herunder hvordan selskapet skal sikre enhetlig og tilstrekkelig etterlevelse av hvitvaskingsregelverket for samtlige kontorer.

Selskapet har anført at det ikke plikter å vurdere virksomhetens geografiske spredning nasjonalt i den virksomhetsinnrettede risikovurderingen. Finanstilsynet er uenig i dette. Revisjonsselskapet skal i risikovurderingen identifisere og vurdere risikoen, herunder sårbarheter, ved egen virksomhet. Virksomhetens art og omfang skal være del av vurderingen, jf. lovens § 7 annet ledd, bokstav a). Betydningen av et landsdekkende kontornettverk vil være relevant i denne sammenheng. 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 sentralt har utarbeidet helhetlige risikovurderinger og rutineverk, kan det ta tid og være ressurskrevende å implementere dette på en god måte i hele selskapets virksomhet. Særlig gjelder dette der revisjonsselskapet fusjonerer med andre virksomheter, og hvor den lokale driften videreføres uten særlig utskiftninger blant de ansatte. Ved overtakelse av kundeporteføljer må revisjonsselskapet være særlig oppmerksomt på om kundetiltak er utført i samsvar med egne rutiner og plikter etter hvitvaskingsloven.

Videre er det Finanstilsynets oppfatning at tilknytningen til et globalt revisjonsnettverk, som dekker over 170 land, gjør at selskapet lettere kan bli eksponert for internasjonale kunder, eiere eller reelle rettighetshavere enn revisjonsselskaper som ikke er tilknyttet slikt nettverk. Fordi hvitvasking og terrorfinansiering ofte skjer på tvers av landegrensener, kan internasjonale kunder eller eiere medføre en 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 redegjørt for at revisjonsselskapet har vurdert risikoen ved å være tilknyttet et globalt revisjonsnettverk.

Finanstilsynet mener at fravær av vurderinger knyttet til geografiske forhold utgjør en mangel i revisjonsselskapets virksomhetsinnrettede risikovurdering, jf. hvitvaskingsloven § 7.

2.2.3 Oppsummering

De påpekte manglene er brudd på hvitvaskingsloven § 7. Siden plikten til å gjennomføre en virksomhetsinnrettet risikovurdering har vært gjeldende siden oktober 2018 og tatt i betraktning revisjonsselskapets størrelse, det store antall kunder i risikobransjer og selskapets geografisk omfattende virksomhet, mener Finanstilsynet at bruddet er alvorlig.

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 både plikter som skal sikre at foretaket har forsvarlig styring og kontroll med antihvitvaskingsarbeidet og plikter 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 organisering av virksomheten

3.2.1 Hvitvaskingsansvarlig

Revisjonsselskapet skal utpeke en person i ledelsen som skal ha et særlig ansvar for å følge opp rutinene, jf. hvitvaskingsloven § 8 femte ledd (hvitvaskingsansvarlig). Hvitvaskingsrutinene må angi hvordan den hvitvaskingsansvarlige skal ivareta ansvaret tilpasset revisjonsselskapets organisering og virksomhet. Slike rutiner er særlig viktig der den praktiske gjennomføringen av de oppgavene som påhviler hvitvaskingsansvarlig er delegert til andre i selskapet.

Det fremgår av virksomhetens overordnede rutine at utførelsen av "... *ansvaret [er] delegert til Risk Management-avdelingen*". Rutinene angir ikke *hvordan* antihvitvaskingsansvaret skal ivaretas, eksempelvis hvordan systemet skal oppdateres og følges opp med tanke på utbedringer.

Etter tilsynet og som svar på Finanstilsynets varsel om overtredelsesgebyr har revisjonsselskapet vedtatt rutine for hvitvaskingsansvarlig.

Dette er brudd på hvitvaskingsloven § 8 femte ledd.

3.2.2 Opplæringstiltak

Revisjonsselskapet skal sikre at ansatte og andre som utfører oppdrag for foretaket gis opplæring slik at de er kjent med virksomhetens risikoeksponering og forpliktelser etter hvitvaskingsloven, samt er i stand til å gjenkjenne forhold som kan indikere hvitvasking og terrorfinansiering, jf. hvitvaskingsloven § 36 første ledd. Som et minimum må det gis opplæring i hva hvitvasking og

terrorfinansiering er, hvilken risikoeksponering virksomheten er utsatt for (sårbarheter og trusler) samt hvilke plikter som følger av hvitvaskingsloven. Opplæringen skal gis jevnlig slik at kunnskapen vedlikeholdes og oppdateres, jf. annet ledd. Rutinene skal være fastsatt på øverste nivå i selskapet, jf. hvitvaskingsloven § 8 fjerde ledd.

Revisjonsselskapets opplæringsrutine er ikke forankret i den overordnede rutinen som er fastsatt av selskapets styre. Selskapet har innvendt at opplæring er nevnt i risikovurderingen samt at det gjennomføres tilstrekkelig opplæring. Dette er etter Finanstilsynets vurdering ikke tilstrekkelig. Tatt i betraktning viktigheten av å gjennomføre systematisk og riktig opplæring, må rammene for opplæringen vedtas i overordnet rutine av selskapets øverste ledelse.

Det foreligger brudd på hvitvaskingsloven § 8, jf. § 36 første ledd.

3.2.3 Lagring og oppbevaring

Rapporteringspliktige skal registrere og lagre opplysninger og dokumenter som er innhentet og utarbeidet i forbindelse med tiltak etter hvitvaskingsloven §§ 9 til 26 i fem år etter at kundeforholdet ble avsluttet, jf. hvitvaskingsloven § 30 første ledd.

Av revisjonsselskapets rutiner for oppbevaring og behandling av kundeopplysninger fremgår det kun at bekreftelse av identifikasjon av person, engasjementsbrev, oppdragsavtale, eventuell databehandleravtale, andre avtaler, og annen kundeadministrative data (kundekontroll, kontaktpersoner, firmaattest, vurdering av hvitvaskingsrisiko, informasjon om ledelse og styre) skal slettes fem år etter avsluttet kundeforhold.

Selskapet har ikke rutine for at dokumentasjon om identifisering og bekreftelse av reelle rettighetshavere og politisk eksponerte personer etter § 13, nærmere undersøkelser av mistenkelige forhold hos kunden etter § 25 eller rapportering til Økokrim etter § 26 skal oppbevares i fem år etter at kundeforholdet er avsluttet.

Dette er brudd på hvitvaskingsloven § 8, jf. § 30 første ledd.

3.3 Særlig om gjennomføring av oppdrag

3.3.1 Generelt

For at revisjonsselskapet skal kunne bidra til bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering, er det helt 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.

3.3.2 Risikoklassifisering

For å sikre at riktige kundetiltak gjennomføres overfor den enkelte kunde, 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 hos 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 som kunden driver virksomhet 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, samt Finanstilsynets rundskriv 8/2019 punkt 2.4.

Revisjonsselskapet har i sin rutine for risikoklassifisering av den enkelte kunde inntatt flere av momentene som etter hvitvaskingsforskriften § 4-6 kan indikere lav risiko for hvitvasking og terrorfinansiering. Rutinen, slik denne fremstod på tilsynstidspunktet, anga at to alternative momenter, sammenholdt med fravær av indikasjoner på høy risiko, er tilstrekkelig for å klassifisere kunden med lav risiko. At kunden er etablert i et EØS-land, samt at revisjonsselskapet har god kjennskap til alle reelle rettighetshavere og sentrale personer i ledelsen, er to av momentene. Revisjonsselskapet har nå endret sin rutine. Videre, var om lag 20 700 av revisjonsselskapets 43 000 kunder klassifisert som lavrisikokunder og kun 16 som høyrisikokunder. Dette til tross for at revisjonsselskapet hadde et stort antall kunder innen bransjer som normalt er ansett å være beheftet med høy risiko for hvitvasking. Risikoklassifiseringen er sentral for den oppmerksomheten rettet mot hvitvasking og terrorfinansiering som revisor og andre må ha under oppdragsutførelsen. Det at kunden, gjennom risikoklassifiseringen, fremstår som en lavrisikokunde, er egnet til å svekke denne oppmerksomheten. Selv om manglende etterlevelse av rutinen i dette tilfellet kan avhjelpe svakheten i risikoklassifiseringen, er "planlagte" avvik fra rutinen et uheldig signal om viktigheten av å etterleve revisjonsselskapets rutiner.

Selskapet fremhever at kundens virksomhet vurderes ved aksept av kundeoppdraget. Selv om en akseptvurdering i samsvar med revisorloven kan ivareta enkelte plikter, må rutinene sikre at kravet til vurdering av den tilknyttede hvitvaskingsrisikoen er ivaretatt. Finanstilsynet er av den oppfatning av at fravær av bransjerisiko som indikasjon på høy risiko, sammenholdt med en for lav terskel for å klassifisere kunder som lavrisikokunder, ikke gir en forsvarlig risikoklassifisering i samsvar med hvitvaskingsloven. Da revisjonsselskapet mangler tilstrekkelige rutiner for å vurdere kundens bransje, samt at rutinen åpnet for at for mange kunder blir klassifisert med lav risiko og dertil underlegges forenklete kundetiltak, utgjør dette brudd på hvitvaskingsloven § 8, jf. § 9 første ledd. Finanstilsynet mener videre at selskapet derfor ikke har risikoklassifisert kundene i henhold til hvitvaskingsloven. § 9 første ledd.

Manglende forsvarlig risikoklassifisering kan føre til at det ikke blir iverksatt korrekte kundetiltak og at den løpende oppfølgingen ikke skjer på en forsvarlig måte.

3.3.3 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.

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.

Revisjonsselskapets rutine inneholder ikke krav om å kartlegge eierskaps- og kontrollstrukturen til kunden. Dette er brudd på hvitvaskingsloven § 8, jf. § 13 første ledd.

3.3.4 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 av juridiske personer, kan det være forhold som tilsier at situasjonen er en annen. Revisjonsselskapet må derfor dokumentere en vurdering av dette.

Revisjonsselskapets rutine inneholder ikke krav som går ut på å identifisere personer som har rett til å utpeke eller avsette mer enn halvparten av styremedlemmene til kunder, eller personer som på grunn av avtale eller på annen måte utøver kontroll over kunden, og som dermed anses å være reelle rettighetshavere, jf. hvitvaskingsloven § 14 første ledd, bokstav c), d) og e).

Dette er brudd på hvitvaskingsloven § 8, jf. § 14 første ledd, bokstav c), d) og e).

3.4 Særlig om internkontroll

Revisjonsselskapet skal gjennomføre internkontroll for å påse at pliktene etter hvitvaskingsloven overholdes, jf. hvitvaskingsloven § 35 første ledd. Dette innebærer at det også skal foreligge en rutine som beskriver hvordan internkontrollen skal utføres. Rutinene må angi hvem som skal gjennomføre kontrollen, hvor ofte kontroller skal utføres, hvilke plikter etter hvitvaskingsregelverket som skal kontrolleres og hvordan kundeoppdrag skal velges ut for kontroll. Rutinene må også angi hvordan eventuelle avvik skal følges opp.

Revisjonsselskapets rutine dekker kontroll rettet mot etterlevelsen av plikten til å gjennomføre kundetiltak generelt, men dekker ikke kontroll av rutiner som skal sikre etterlevelsen av andre plikter. Selskapet mangler for eksempel rutine på kontroll av at det gjennomføres opplæring som bestemt samt at den virksomhetsrettede risikovurderingen gjennomføres og oppdateres. Videre, er rutinen for kontroll av kundetiltak svært generell og angir for eksempel ikke at det skal gjennomføres kontroll av kundetiltak rettet mot innhenting og bekreftelse av informasjon om reelle rettighetshavere og politisk eksponerte personer, noe som er viktig tatt i betraktning selskapets størrelse og kundeportefølje. Svakheten i rutinen for risikoklassifisering av kunder gjør også at internkontrollrutinens krav om å påse at risikoklassifiseringen er rimelig blir for svak. Videre mangler selskapet rutiner for hvordan eventuelle avvik som avdekkes under internkontrollen skal følges opp.

Etter tilsynet og som svar på Finanstilsynets varsel om overtredelsesgebyr har revisjonsselskapet vedtatt ny rutine for internkontroll.

Dette er brudd på hvitvaskingsloven § 8, jf. 35 første ledd. Finanstilsynet mener at bruddet er alvorlig.

4 Oppsummering

Revisjonsselskapet har en mangelfull virksomhetsinnrettet risikovurdering. Den virksomhetsinnrettede risikovurderingen danner grunnlaget for revisjonsselskapets anti-hvitvaskings- og terrorfinansieringsarbeid, herunder utarbeidelsen av rutiner. Da revisjonsselskapet driver en omfattende virksomhet, med flere enn 70 kontorer rundt om i landet og har om lag 43 000 kunder, gjør at mangelen er alvorlig.

Revisjonsselskapets skriftlige rutiner er mangelfulle på sentrale områder som internkontroll, opplæring, identifisering av reelle rettighetshavere. Dette innebærer til dels alvorlige mangler.

Tilsynet avdekket brudd på plikt om å ha rutiner på følgende områder

- utføre den hvitvaskingsansvarliges plikter,
- opplæring,
- risikoklassifisering av kunder,
- forstå eierskaps- og kontrollstrukturen til kunden,
- identifisering av reelle rettighetshavere,
- internkontroll
- lagring av opplysninger,

5 Vedtak om illeggelse av overtredelsesgebyr

5.1 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."

Vedtaket om illeggelse av overtredelsesgebyr bygger på en helhetsvurdering. Vurderingen inkluderer 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.

5.2 Bruk 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.

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 i mot drøfter departementet spørsmål grundig i forarbeidene², 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, jf. punkt 5.3 under.

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 gebyrlegging 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.

5.3 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 innebærer at tilsynsenhetene ikke oppnår økonomiske fordeler på lovovertredselsene, og vil ha en viktig allmennpreventiv virkning.

Tilsynet avdekket en rekke brudd på revisjonsselskapets plikter etter hvitvaskingsregelverket. Det vises til oppsummeringen i punkt 4 over. Samtlige plikter som er brutt kan sanksjoneres etter hvitvaskingsloven § 49. Det at revisjonsselskapet har innrettet seg etter Finanstilsynets merknader etter at det stedlige tilsynet fant sted, er ikke mer enn hva som kan forventes og tillegges ikke vekt ved vurderingen av om overtredelsesgebyr etter hvitvaskingsloven skal ilegges.

Når det gjelder overtredelsenes grovhet, legger Finanstilsynet til grunn at det skal ses hen til overtredelsens karakter. Bestemmelsene om virksomhetsinnrettet risikovurdering, opplæring av ansatte og internkontroll er grunnleggende for å kunne 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.

² Prop.40 L (2017-2018) punkt 10.7.3.2.3.

De påpekte mangler i den virksomhetsinnrettede risikovurderingen får stor betydning tatt i betraktning revisjonsselskapets omfattende virksomhet. Manglende rutiner for internkontroll er alene en alvorlig mangel. I tillegg foreligger det manglende rutiner ved risikoklassifisering og opplæring, som hver for seg kan få stor betydning. I tillegg foreligger det ytterligere mangler ved revisjonsselskapets rutiner. Samlet sett er manglene alvorlige. Når det gjelder overtredelsenes varighet, viser Finanstilsynet til at loven trådte i kraft 15. oktober 2018 og at tilsynet fant sted i september 2019. Revisjonsselskapet har dermed hatt lang tid på å innrette seg etter den nye hvitvaskingsloven.

Når det gjelder graden av skyld, forutsetter Finanstilsynet at revisjonsselskaper setter seg inn i det regelverket som virksomheten er underlagt. Revisjonsselskapets størrelse og kompleksitet, samt eksponering for risiko, tilsier at arbeidet med risikostyring og internkontroll blir mer omfattende, og krever mer kompetanse og kapasitet enn det som vil være situasjonen i mindre virksomheter. Selv om hjemmelen for å ilegge overtredelsesgebyr først trådte i kraft i oktober 2018, fulgte lovkravene knyttet til de underliggende forpliktelsene i det vesentlige også av 2009-loven. Dette gjelder blant annet krav til rutiner om og faktisk gjennomføring av opplæring av ansatte, internkontroll, samt oppbevaring og lagring. Det er Finanstilsynets oppfatning at manglende gjennomføring på disse punkter øker graden av selskapets skyld.

5.4 Vedtak

På bakgrunn av en samlet 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 unnlattelsene, har Finanstilsynet i dag fattet følgende vedtak:

BDO AS (org.nr. 993 606 650) plikter å betale et gebyr på kroner 2 200 000 (tomillionertohundretusen) for overtredelse av §§ 7,8, 9, 13, 14, 30, 35 og 36 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

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.