



## FINANSTILSYNET

THE FINANCIAL SUPERVISORY  
AUTHORITY OF NORWAY

Styret i SPAREBANK 1 ØSTLANDET  
Postboks 203  
2302 HAMAR

Vår referanse  
22/6513  
Deres referanse

17.03.2025

# Tilsynsrapport

## 1 Innledning

Finanstilsynet gjennomførte tilsyn 15. og 16. september 2022 med Sparebank 1 Østlandet (foretaket). Formålet med tilsynet var å kontrollere foretakets etterlevelse av hvitvaskingsregelverket.

Tilsynet avdekket manglende etterlevelse av lover og forskrifter som gjelder for virksomheten. I brev 6. juni 2024 varslet Finanstilsynet vedtak om overtredelsesgebyr, og om pålegg retting av avdekkede mangler i et konkret kundeforhold. Finanstilsynet har vurdert foretakets kommentarer til varselet i brev 29. august 2024, og mener at vedtak skal fattes i samsvar med varselet. Finanstilsynets vurderinger framkommer nedenfor i punkt 3 følgende.

## 2 Vedtak

På bakgrunn av de forhold som er omtalt i tilsynsrapporten ilegger Finanstilsynet Sparebank 1 Østlandet et overtredelsesgebyr på tretti millioner kroner for overtredelse av §§ 6, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 17, 18, 24, 25 og 28 i lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven). Hjemmel for vedtaket er hvitvaskingsloven § 49.

På bakgrunn av rettspraksis legger Finanstilsynet til grunn at det ved illeggelse av overtredelsesgebyr overfor foretak stilles krav om at den eller de som har opptrådt på vegne av foretaket, har utvist alminnelig uaktsomhet. Skyldkravet kan oppfylles ved anonyme og kumulative feil.

På bakgrunn av forhold omtalt i tilsynsrapporten pålegger Finanstilsynet foretaket retting av kundetiltak og gjennomføring av undersøkelser for kunde i stikkprøve navngitt "22 d) ii. Hjemmel for vedtaket er hvitvaskingsloven § 47. Frist for oppfyllelse av pålegget er 30. april 2025.

Foretaket kan klage på vedtaket innen tre uker etter at denne rapporten er mottatt. Klagen sendes til Finanstilsynet.

Foretaket har rett til å se dokumentene i saken etter reglene i forvaltningsloven §§ 18 og 19.

### Innkrevning av gebyret

Overtredelsesgebyrer innkreves av Skatteetaten ved Statens innkrevingsssentral. Statens innkrevingsssentral sender krav om betaling umiddelbart etter klagefristens utløp. Hvis vedtaket påklages, sendes kravet etter at klagen er avgjort. Fristen for betaling vil være tre uker etter at Statens innkrevingsssentral har sendt faktura.

### 3 Ressurser

Etter Finanstilsynets oppfatning hadde foretaket på tilsynstidspunktet etter sektorregelverket ikke tilstrekkelige kapasitet til å følge opp og gjennomføre oppgavene knyttet til etterlevelsen av hvitvaskingsregelverket på en betryggende måte. Det forelå særlig nøkkelpersonrisiko knyttet til andrelinjens ansvarsområder. Det var etter Finanstilsynets vurdering heller ikke tilstrekkelige instruksjoner eller rutiner for delegerte oppgaver, og det var ikke etablert retningslinjer for eskalering.

Foretaket har erkjent at det var en nøkkelpersonrisiko på området, og har iverksatt tiltak for å avhjelpe dette. Foretaket har også gjort rede for en rekke tiltak som er, eller vil bli, iverksatt for å klargjøre ansvarlinjer og organisering, for å sikre etterlevelse av kravene i hvitvaskingsloven. Tiltakene inkluderer en oppbemanning dersom en helhetlig analyse av ressursbehovene tilsier dette.

### 4 Opplæring

Foretaket skal sikre at ansatte og andre som utfører oppdrag for foretaket gis tilstrekkelig opplæring, jf. hvitvaskingsloven § 36. Det vises til nærmere omtale av opplæringskravet i rundskriv 8/2019, punkt 10 (erstattet av rundskriv 4/2022 punkt 10.1).

Etter Finanstilsynets oppfatning var det svakheter i foretakets opplæringsrutiner. Det fremgikk verken av rutine eller opplæringsplan hva som konkret forventes når det gjelder ulike ansattes kompetansenivå, heller ikke relatert til ulike roller i foretaket – ut over at fagspesialister har behov for "utvidet kunnskap". Når opplæringsrutinene er så generelt utformet, vil det etter Finanstilsynets oppfatning være vanskelig for foretaket å ta stilling til om den enkelte ansatte har mottatt den opplæringen som er nødvendig for den ansattes aktuelle rolle.

Foretaket hadde heller ikke gitt tilstrekkelig opplæring, jf. hvitvaskingsloven § 36. Grunnopplæring ble gitt i form av et e-læringskurs som var oppdelt i ulike rollegrupper, uten å være tilpasset foretakets risikovurdering og rutiner. Etter Finanstilsynets oppfatning var denne opplæringen ikke tilstrekkelig egnet til å sette ansatte i stand til å ivareta sine arbeidsoppgaver og ansvarsområder, særlig knyttet til skjønnsmessige vurderinger. De ansatte mottok heller ikke spesifikk opplæring i bruk av elektroniske støtteverktøy som ble benyttet i antihvitvaskingsarbeidet.

I 2022 gjennomførte foretaket en rollebasert spesialopplæring, hvor styret og ansatte deltok i en generell del. Medarbeidere i kundefront deltok i tillegg på separate teamøvelser, hvor de ble presentert for ulike oppgaver basert på hvilke kunder de normalt arbeider med. Etter Finanstilsynets forståelse innebar rolletilpasningen at medarbeiderne i kundefront fikk standardiserte oppgaver ut ifra hvilket kundesegment de tilhørte, men at det fremdeles forelå en manglende tilpasning til foretakets konkrete risikoeksponering og rutiner. Foretaket var på tilsynstidspunktet i ferd med å implementere opplæring gjennom en opplæringsapp. Dette tiltaket var ikke fullstendig iverksatt på tilsynstidspunktet. Det hadde også vært gjennomført spesifikke opplæringer ved implementering av nye rutiner eller vesentlige endringer av eksisterende rutiner, samt i etterkant av compliance-kontroller.

Etter Finanstilsynets vurdering har opplæringen over tid vært utilstrekkelig, jf. § 36. Utvikling og tilpasning av opplæringsprogrammet gjennomført i nær tilknytning til tilsynsbesøket, tilsa at det på tilsynstidspunktet var svakheter i etterlevelsen av § 36.

Foretaket har gjort rede for gjennomført opplæring i tiden etter tilsynet, og ulike tiltak som er iverksatt for å styrke kompetansen på området. Tiltakene omfatter oppdatering og revisjon av opplæringsrutiner og opplæringsplan.

## 5 Internkontroll og rapportering

### 5.1 Rettslig grunnlag

Det følger av hvitvaskingsloven § 35 at foretaket skal gjennomføre internkontroll for å påse at hvitvaskingsloven overholdes. Det vises til omtale av internkontroll i rundskriv 8/2019 punkt 3.1 (erstattet av rundskriv 4/2022 punkt 3.1).

Kontrollrutinene bør omfatte en kontrollplan som sikrer at etterlevelse av hele hvitvaskingsregelverket over tid er gjenstand for kontroll. Hyppigheten og omfanget av internkontrollen må være forsvarlig og bero på en vurdering av blant annet virksomhetens art og omfang, og ansattes kompetanse på hvitvaskingsområdet. Der det avdekkes mange, alvorlige eller gjentatte feil, må virksomheten iverksette tiltak for å avdekke det totale omfanget av feil. Deretter skal det iverksettes tiltak for å forhindre at tilsvarende feil skjer på et senere tidspunkt. Virksomheten må følge opp at de iverksatte tiltakene faktisk medfører en reduksjon av feil.

### 5.2 Foretakets etterlevelse og Finanstilsynets vurdering

Etter Finanstilsynets oppfatning hadde styret og ledelsen ikke sikret tilstrekkelig oppfølging av etterlevelsen av hvitvaskingsregelverket, og det var svakheter i foretakets etterlevelse av hvitvaskingsloven § 35.

Foruten en konkret plan for internkontroll, hadde foretaket ikke internkontrollrutiner på hvitvasking- og terrorfinansieringsområdet. Foretaket hadde for eksempel ikke rutiner for planlegging, gjennomføring og utvelgelse av kontroller, herunder ingen veiledning om vurderingskriterier og metode for gjennomføring av internkontrollen.

Førstelinjens faktisk gjennomførte internkontroller manglet i den kontrollerte perioden kontroll av viktige forpliktelser i hvitvaskingsregelverket. Det var ingen kontroller knyttet til forsterkede kundetiltak eller risikovurderinger på kundenivå. Det var ikke planlagt eller gjennomført kontroller knyttet til risikoklassifisering og transaksjonsovervåking, selv om dette var områder hvor foretaket hadde identifisert svakheter i de underliggende støttesystemene. Kontrollene var dessuten rettet mot innhenting av dokumentasjon, fremfor kvaliteten på vurderingene av dokumentasjonen.

Det var ikke krav til innhold i eller omfang av rapportering av internkontroll fra førstelinjen til styret, og førstelinjen besluttet dermed selv hva og hvor mye som ble rapportert. Rapportene inneholdt lite informasjon om gjennomføring av ulike tiltak, oppfølging av tidligere identifiserte avvik eller gap som ikke var lukket. Manglende detaljer i rapportering medførte etter Finanstilsynets oppfatning at styret ikke fikk tilstrekkelig mulighet til å følge framgangen i arbeidet, ha kontroll med at tiltakene virket, eller reagere med nødvendige virkemidler der tiltakene var utilstrekkelige eller arbeidet ikke ble gjennomført i henhold til plan.

Etter Finanstilsynets oppfatning hadde styret ikke sørget for at internrevisjonen hadde tilstrekkelig fokus på etterlevelse av hvitvaskingsregelverket. Internrevisjonsrapporten fra 2020 viste flere mangler i etterlevelsen på hvitvaskingsområdet. Foretaket fikk ny internrevisor i 2021, men denne gjennomførte i 2021 en internrevisjon av mer overordnet karakter. Det fremsto også som at styret og risikoutvalget ikke hadde tilstrekkelig tett oppfølging av foretakets etterlevelse på hvitvaskingsområdet, ettersom saker som gjaldt hvitvaskings- og terrorfinansieringsrisiko og foretakets arbeid på området ble fremlagt som orienteringsaker for styret. Foretaket har opplyst at mer detaljerte diskusjoner har foregått i foretakets risikoutvalg, men innhold i diskusjoner, styresignaler av betydning eller vurderinger som lå til grunn for avgjørelser kom ikke frem av referater fra møter i hverken styre eller risikoutvalg.

Foretaket har erkjent at internkontrollen kan styrkes. Foretaket har opplyst at rutiner for internkontroll nå er etablert, og at det skal tydeliggjøres hva førstelinjen skal rapportere. Foretaket har dessuten vist til en rekke gjennomførte og planlagte tiltak for å tydeliggjøre og formalisere

ansvarsforhold, krav til internkontroll, økning i antall timer allokert til internrevisjon samt nedfellelse av diskusjon, føringer og annen oppfølging fra styret og risikoutvalget i møteprotokoller.

## 6 Virksomhetsinnrettet risikovurdering

### 6.1 Rettslig grunnlag

Etter hvitvaskingsloven § 7 skal rapporteringspliktige foretak identifisere og vurdere risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering knyttet til sin virksomhet. Foretaket skal i denne vurderingen blant annet ta i betraktning egen virksomhet, produkter, tjenester og kundeforhold, type kunder og kundegrupper og geografiske forhold. Det vises til omtale av risikovurderinger i rundskriv 8/2019 punkt 2.2 (erstattet av rundskriv 4/2022 punkt 2.2).

### 6.2 Foretakets etterlevelse og Finanstilsynets vurdering

#### 6.2.1 Generelle forhold

Foretakets risikovurdering fra juni 2022 besto av tre dokumenter: En *risikomatrix* som skulle belyse iboende risiko og gi en oversikt over eksisterende og fremtidige tiltak, en *iboende risikoanalyse* med oppsummering av konsernets iboende risiko, og en *virksomhetsinnrettet risikovurdering* som skulle beskrive faktisk eksponering mot identifiserte risikoer. Det var uklart sammenheng mellom de ulike dokumentene. Spesifikke risikoer knyttet til virksomheten ble omtalt i risikomatriksen, uten at disse ble nærmere omtalt i de øvrige dokumentene. Store deler av den virksomhetsinnrettede risikovurderingen fremsto å være en videre gjennomgang av konsernets iboende risiko, og ikke vurderinger av og konklusjoner om restrisiko. Samtidig ble mange relevante risikofaktorer som var nevnt i den iboende risikoanalysen avskrevet med ulike begrunnelser, og ikke videreført i den virksomhetsinnrettede risikovurderingen. I analysen av iboende risiko konkluderte foretaket med at risikonivået var "høy", mens det i den virksomhetsinnrettede risikovurderingen ikke fremgikk en fullstendig og endelig konklusjon på risikonivået.

Etter Finanstilsynets oppfatning var foretakets risikovurdering ikke tilstrekkelig virksomhetsinnrettet, jf. kravet i § 7. Foretaket hadde identifisert generelle risikoer for bransjen, uten at foretakets faktiske eksponering mot risikoen var vurdert. For eksempel var vurderingen av geografisk risiko ikke belyst med informasjon om foretakets vesentlige eksponering mot transaksjoner knyttet til land med høyere risiko. Et annet eksempel er at antall rapporterte saker til Økokrim er omtalt, uten at det fremkom noen vurdering av sakene eller hvordan disse påvirket foretakets risikobilde. Det var også begrensede vurderinger av egne erfaringer fra høyrisikoprodukter, høyrisikokunder, samt i hvilken grad mangler avdekket i internkontrollen påvirket foretakets risiko. Enkelte steder i risikovurderingen ble det fremstilt overordnede tall om egen kundemasse, uten at det fremkom hvilken betydning dette hadde for foretakets risiko. Foretaket var også kjent med svakheter i etterlevelse på flere områder, uten at dette ble hensyntatt i risikovurderingen. Foretaket har erkjent at risikovurderingen kunne ha vært mer virksomhetsinnrettet, og har gjort rede for tiltak som er iverksatt etter tilsynet for å oppnå dette.

#### 6.2.2 Foretakets analyser av iboende risiko og faktisk eksponering

Risikovurderingen omfattet ikke vurdering av risiko knyttet til foretakets distribusjon av folkefinansieringsproduktet [REDAKTERT] jf. § 7 andre ledd bokstav b. Folkefinansiering nevnes overordnet som en risiko i den iboende risikovurderingen, men den konkrete risikoen ved eksempelvis produktet [REDAKTERT] var ikke utredet. Foretaket har anført at den konkrete risikoeksponeringen for folkefinansieringsprodukter var drøftet i risikomatriksen, og at [REDAKTERT] ikke skiller seg nevneverdig fra andre folkefinansieringsvirksomheter. Finanstilsynet viser til at drøftelsen i matrisen er begrenset til en generell henvisning til at det i nasjonal risikovurdering legges til grunn en noe høy risiko ved folkefinansiering, og ikke hvilken risiko dette produktet har for foretaket. Finanstilsynet kan ikke se at en slik generell omtale av produktet i risikomatriksen kan endre vurderingen knyttet til analysene av iboende risiko og faktisk eksponering.

Foretaket la til grunn at [REDAKERT] var en risikobrandsje, men anså det ikke nødvendig å vurdere denne risikoen nærmere med den begrunnelse at foretaket ikke hadde eksponering mot bransjen. I tilsynet er det imidlertid avdekket at foretaket hadde kunder i denne bransjen, og risikoen knyttet til denne bransjen skulle dermed etter Finanstilsynets oppfatning vært grundigere vurdert, jf. § 7 andre ledd bokstav c.

Etter Finanstilsynets oppfatning var vurderingen av både geografisk risiko og transaksjonsrisiko, jf. § 7 andre ledd bokstav d, for overordnet. Vurderingene var ikke rettet mot land eller transaksjonstyper foretaket hadde vesentlig eksponering mot.

Foretakets vurdering av terrorfinansieringsrisiko var på et overordnet nivå og det manglet selvstendige vurderinger av den konkrete risikoen foretaket var utsatt for, jf. § 7 første ledd. Foretaket hadde vesentlig internasjonal eksponering, også mot land med forhøyet risiko for terrorfinansiering. Foretaket har anført at risikomatrisen omhandlet terrorfinansieringsrisiko, og at eksistensen av lister over land med forhøyet risiko for terrorfinansiering dokumenter at foretaket foretok konkrete vurderinger. Foretaket har likevel erkjent at dette kunne vært omtalt mer konkret i risikovurderingen, og har opplyst om iverksatte endringer.

### 6.2.3 Risikomatrisen

Risikomatrisen dannet grunnlaget for de øvrige dokumentene i foretakets risikovurdering. Feil og svakheter ved risikomatrisen kan dermed være av vesentlig betydning for foretakets forståelse av egen risiko i de øvrige dokumentene i risikovurderingen.

Definisjonene som ble benyttet i risikomatrisen var uklare. Det forelå ikke nærmere veiledning om hvilke kriterier som skulle ligge til grunn i vurderinger av hverken risikonivå eller kvaliteten på de tiltak som var beskrevet. Eksempelvis var forklaringen for en "god" kontroll, at tiltaket var "godt og noe risikoreduserende". På samme måte ble "noe høy" risiko forklart med at den iboende risikoen var "høyere enn moderat men ikke betydelig". Det fremgikk ikke hva som skulle til for å oppnå de ulike "karakterene". Finanstilsynet fant det på bakgrunn av dette uklart hva som bidro til konklusjonene i foretakets vurdering. Foretaket har opplyst at det har iverksatt tiltak knyttet til presisjon i definisjoner og vurderingsskalaer.

Vurderingene i risikomatrisen fremsto å være overordnede og generelle. Risikoen ved flere produkter var beskrevet med at "det er risiko for at produktet kan misbrukes til hvitvasking", men det var i liten grad angitt vurderinger av hvorfor og hvordan produktet kunne misbrukes, eller den faktiske eksponeringen i virksomheten mot den konkrete risiko. Etter Finanstilsynets oppfatning er vurderinger av sårbarheter i et produkt eller tjeneste forutsetninger for å kunne identifisere hensiktsmessige tiltak for å håndtere risikoen.

Vurderingene av terrorfinansieringsrisiko var også overordnet, ved at det i risikomatrisen ikke var konkrete vurderinger av den faktiske risikoen foretaket er eksponert for. Tiltakene var heller ikke rettet mot å avhjelpe de konkrete risikoene for terrorfinansiering. Som det fremgår ovenfor, er foretaket uenig i denne vurderingen. Foretaket har anført at eksistensen av landlister over land med forhøyet terrorfinansieringsrisiko dokumenterer at foretaket foretok konkrete vurderinger. Foretaket har likevel erkjent at det kunne vært omtalt mer konkret og har opplyst om iverksatte endringer. Finanstilsynet viser til at lister over høyrisikoland ikke kan erstatte konkret identifisering og vurdering av risiko for terrorfinansiering, og opprettholder dermed vurderingen.

Det var også flere tilfeller hvor risikomatrises beskrivelser av den iboende risikoen og de tilhørende tiltak ikke stemte overens med den risikoen som var identifisert. Eksempler på dette fremkom i tilknytning til vurderingen av betalinger fra tredjeparter, over- og underfakturering og grensekryssende transaksjoner.

Tiltakene for å håndtere identifiserte risikoer var gjennomgående utilstrekkelig forklart, og effekten av tiltakene fremsto å være overvurdert. Tiltakene var på en rekke områder angitt i form av en generell henvisning til gjennomføring av forenklede, standard og forsterkede kundetiltak. For mer enn 70 prosent av risikodriverne som medførte en ekstra høy iboende risiko, konkluderte foretaket

på denne måten med en lavere restrisiko. Tilsvarende var 90 prosent av kontrolltiltakene vurdert til å ha god eller høy kvalitet, med henvisning til at det "gjennomføres kundetiltak". Det kom i begrenset grad frem beskrivelser av hvilke tiltak det var snakk om, hvordan tiltakene reduserte den aktuelle risikoen som var identifisert, og hvorvidt internkontrollene underbygget konklusjonen. Etter Finanstilsynets oppfatning var de beskrevne kundetiltakene ikke egnet til å møte de konkrete risikoene. Foretaket har anført at det ikke er formålstjenlig å gjengi detaljerte arbeidsbeskrivelser i grunnlagsdokumentet og at risikovurderingsdokumentene måtte ses i sammenheng med de faktiske rutinene hvor konkrete tiltak kom frem. Finanstilsynet er enig i at det ikke kreves detaljerte arbeidsbeskrivelser i de dokumenter som utgjør risikovurderingen, men viser til at foretakets samlede risikovurdering må ha en omtale av tiltakene som er tilstrekkelig til å vise at de kan ha den anførte effekten på risikoen – for eksempel ved vurderinger av hvor egnet rutinen er til å håndtere den aktuelle risikoen, om rutinene er svake eller utilstrekkelig implementert, eller om kontroller viser at rutinene er gode og etterlevs med god kvalitet.

Foretaket har iverksatt og opplyst om ytterligere tiltak for å forbedre risikovurderingen, herunder tiltak knyttet til definisjoner, samt konkretisering av vurderinger av iboende risiko, risikoeksponering, etablerte tiltak og restrisiko.

### 6.3 Oppsummering og konklusjon

Foran har Finanstilsynet påpekt at det var uklart sammenheng mellom dokumentene. Det forelå ikke tilstrekkelig veiledning om hvilke kriterier som skulle ligge til grunn i vurderinger av hverken risikonivå eller kvaliteten på de tiltak som var beskrevet.

Risikovurderingen var ikke tilstrekkelig virksomhetsinnrettet, ved at faktisk eksponering og foretakets egne erfaringer med manglende etterlevelse av regelverk og rutiner, ikke inngikk i vurderingen. Vurderingene var overordnede og generelle, og ikke tilstrekkelig egnet til å kartlegge og fremstille den faktiske risikoen foretaket var eksponert for. Det var uklart hvilke produkter, tjenester, kunder og transaksjoner foretaket anså å utgjøre høyere og lavere risiko i egen virksomhet. Terrorfinansieringsrisiko var bare vurdert på et overordnet nivå. Tiltakene for å håndtere identifiserte risikoer var utilstrekkelig forklart og fremsto dessuten å være overvurdert. Etter Finanstilsynets oppfatning medførte dette at foretaket ikke etterlevde hvitvaskingsloven § 7.

Foretaket har anført at selv om risikovurderingen hadde forbedringspotensial, etterlevde foretaket kravet til risikovurdering i § 7. Foretaket har vist til at kravene i § 7 er basert på et risikobasert skjønn, og at selv om Finanstilsynet hadde større forventninger til risikovurderingen er dette i seg selv ikke grunn til sanksjoner i form av overtredelsesgebyr. Finanstilsynet viser til at kravet til risikovurderingens omfang vil variere ut fra den rapporteringspliktiges størrelse, risikoeksponering og kompleksitet, jf. hvitvaskingsloven § 7 fjerde ledd. Etter Finanstilsynets oppfatning, tilsier arten og omfanget av foretakets virksomhet i dette tilfellet at foretaket må ha mer dyptgående og grundig risikovurdering, jf. rundskriv 8/2019 punkt 2.2.1. Finanstilsynet viser til vurderingene knyttet til manglende virksomhetsinnretting foran. Når foretaket ikke har tatt stilling til hvilke risikoer som gjelder for virksomheten ut fra konkrete omstendigheter ved denne, herunder sårbarheter ved foretakets produkter og tjenester, samt faktisk eksponering, og foretaket heller ikke har en underbygget oppfatning av effekten av iverksatte tiltak og rutiner, er det Finanstilsynets vurdering at formålet med § 7 om å identifisere hvordan virksomheten kan misbrukes til hvitvasking og terrorfinansiering, ikke oppnås. Finanstilsynet opprettholder dermed vurderingen av at foretaket ikke etterlevde hvitvaskingsloven § 7. Når det gjelder vurderinger knyttet til overtredelsesgebyr, vises til punkt 13.3 nedenfor.

## 7 Rutiner

Etter hvitvaskingsloven § 8 skal foretaket ha rutiner for å sikre håndtering av identifiserte risikoer og oppfyllelse av regelverksforpliktelsene. Det vises til omtalen i rundskriv 8/2019 punkt 2.3 (erstattet av rundskriv 4/2022 punkt 2.3).

Foretaket manglet rutiner for flere forpliktelser etter hvitvaskingsregelverket, herunder rutine for risikovurdering, internkontroll, gjennomføring/stans av mistenkelige transaksjoner, samt rutine for håndtering av alle utkontrakterte oppgaver unntatt én. Foretaket hevdet at rutiner for risikoklassifisering var dekket ved at relevante risikofaktorer fremgikk av eksisterende rutiner. Finanstilsynet anser imidlertid ikke at denne typen veiledning om risikofaktorer dekker de krav som stilles til arbeidet med risikoklassifisering, og legger til grunn at foretaket heller ikke hadde rutine for denne forpliktelsen.

Foretaket har vist til – men ikke dokumentert – at en rekke av de operative rutinene kommer til uttrykk gjennom foretakets virtuelle brukergrensesnitt, som "operasjonaliserer arbeidsprosesser på en brukervennlig og sporbar måte". Det følger av § 8 tredje ledd at rutinene skal dokumenteres og stilles til rådighet for tilsynsmyndigheten. Dokumentasjonskravet er begrunnet i kontrollhensyn. Selv om arbeidsflyt og hjelpetekster i ulike saksbehandlingssystemer dokumenterer de konkrete handlinger som gjøres i tilknytning til den enkelte kunde, er det ikke praktisk mulig for Finanstilsynet å gjennomføre tilstrekkelige kontroller av om et saksbehandlingssystem oppfyller lovens krav til ulike rutiner, innenfor rammen av et stedlig tilsyn. Finanstilsynet opprettholder dermed vurderingen av at foretaket manglet rutiner for flere av forpliktelsene. Foretaket har opplyst at det nå har etablert disse rutinene.

Det var ikke sammenheng mellom foretakets risikovurdering og rutinene. For eksempel var det flere bransjer og typer aktivitet som var klassifisert som ekstra høy risiko i risikovurderingen, uten at dette ble ivarettatt i rutinene. Foretaket har opplyst at det vil gjennomgå rutinene for å sikre at det ivaretar risikoer.

Rutinene inneholdt flere bestemmelser om vurderinger, for eksempel i tilknytning til innhentet dokumentasjon, uten at det ble gitt veiledning om hvilke vurderinger som skulle gjøres, når de skulle gjøres, og hva som skulle legges til grunn for ulike konklusjoner. Foretaket har opplyst om tiltak som skal iverksettes for å sikre at relevante momenter i skjønnstemaer blir nedfelt, og at konkrete kriterier for vurderinger innarbeides i rutineverket.

Finanstilsynet la i varselet til grunn at foretaket etter en samlet vurdering ikke hadde etablert et rutineverk som oppfylte kravet til å ha rutiner som sikrer at foretaket håndterer identifisert risiko og oppfyller regelverksforpliktelsene, jf. § 8.

Foretaket er uenig, og har vist til at de manglende rutinene ble etablert før foretaket mottok foreløpig rapport. Finanstilsynet bemerker at tilsynet gjelder foretakets etterlevelse på tilsynstidspunktet, og etterfølgende retting er dermed ikke relevant for denne vurderingen.

Videre har foretaket anført at det "vil bero på et skjønn hvilke rutiner en rapporteringspliktig må ha på plass for å oppfylle lovens krav og hvor konkrete/operative rutinene må være, jf. kravet i hvitvaskingsloven § 8 (2) om at rutinen skal tilpasses "virksomhetens art og omfang". Foretaket hevder videre at "forbedringspotensialet ikke er av et slikt omfang at Foretaket kan ilegges overtredelsesgebyr". Finanstilsynet viser til at foretaket ikke hadde etablert rutiner på sentrale områder som risikovurdering og internkontroll. Når det gjelder manglende veiledning til ulike vurderinger som skal gjøres, er det vesentlig at foretakets rutiner sikrer at foretaket kan håndtere den reelle risikoen ved den enkelte kunde. Finanstilsynet mener at foretakets virksomhet er av slik art og omfang at foretaket må ha mer dyptgående og grundige rutiner enn mindre foretak i sektorer med lavere risiko for hvitvasking og terrorfinansiering. Finanstilsynet opprettholder dermed vurderingen av at kravet i hvitvaskingsloven § 8, ikke var overholdt.

Når det gjelder vurderinger knyttet til overtredelsesgebyr, vises til punkt 13.3 nedenfor.

Foretaket har gjort rede for tiltak som er, eller vil bli, iverksatt for å sikre at medarbeidere har riktige forutsetninger for å utøve risikobasert skjønn, og at skjønnsutøvelsen kan kvalitetssikres av andre. Foretaket har dessuten opplyst at det nå har etablert rutiner for samtlige områder som påpekt i foreløpig rapport.

## 8 Risikoklassifisering av kunder

### 8.1 Rettslig grunnlag

Foretaket skal kunne påvise at omfanget av utførte tiltak er tilpasset den aktuelle risikoen, jf. hvitvaskingsloven § 9. For å gjennomføre korrekte kundetiltak, må alle kunder risikoklassifiseres. Risikoklassifiseringen må bygge på virksomhetens risikovurdering, og konkrete forhold tilknyttet den enkelte kunde. Ved bruk av elektroniske systemer for risikoklassifisering må foretaket påse at systemene er egnet til å ivareta pliktene etter regelverket, samt at risikoprofilene holdes oppdatert. Det vises til nærmere omtale i rundskriv 8/2019 punkt 2.4 (senere erstattet av 4/2022 punkt 2.4).

### 8.2 Foretakets etterlevelse og Finanstilsynets vurdering

På tilsynstidspunktet var [redacted] av foretakets kundemasse i henholdsvis person- og bedriftsmarkedet klassifisert til standard risikoklasse/normal risiko. Etter Finanstilsynets oppfatning gjenspeilet kundemassens risikoklassifisering ikke foretakets faktiske risikobilde. Foretakets elektroniske risikoklassifiseringssystem hadde en rekke svakheter som bidro til dette:

En kunde kunne ha en lang rekke karakteristikk forbundet med forhøyet risiko, men likevel bli klassifisert til standard risiko. [redacted]

[redacted] Foretaket har opplyst at andelen kunder som settes til forsterkede kundetiltak på bakgrunn av kombinasjonsrisiko har økt etter tilsynet, som følge av justeringer i modellen.

En kunde måtte ha minst to rapporteringer om mistenkelig forhold før vedkommende ble plassert på forsterket nivå. Nivået skulle etter Finanstilsynets vurdering vært utløst allerede ved første rapportering av mistenkelig forhold. Foretaket har opplyst at denne regelen nå er endret.

Enkelte kundegrupper var tildelt standard risiko i risikoklassifiseringsmodellen selv om de ut fra foretakets beskrivelse av poenggivning skulle vært plassert i forsterket risikoklasse. Foretaket har opplyst at dette skyldes at enkelte risikodrivere hadde ulik poenggivning på ulike tidspunkt i kundeforholdet. [redacted]

Det var tids- og antallsbegrensning på risikoscoren tilknyttet kundens faktiske transaksjoner med gitte motpostland. Dette medførte at det i praksis kun var et gitt antall transaksjoner innenfor de siste seks måneder som ga utslag i risikoklassifiseringen. Det ble avdekket at foretaket hadde [redacted] kunder som enten var hjemmehørende i, eller hadde gjennomført transaksjoner med, høyrisikoland omfattet av hvitvaskingsforskriften § 4-10. Disse kundene var likevel vurdert til standard risiko. Foretaket har opplyst at dette skyldtes tidsbegrensningen, og at denne ble fjernet etter tilsynet.

Etter Finanstilsynets vurdering tok risikoklassifiseringsmodellen i for liten grad hensyn til mengden kundemidler som skulle inngå i kundeforholdet og til transaksjoners størrelse, if. hvitvaskingsloven § 9. [redacted]

[redacted] Tilsvarende ble det under kundeetableringen innhentet begrenset informasjon om kundeforholdets formål og tilsiktede art i tråd med §§ 12 femte ledd og 13 femte ledd, noe som begrenset vektlegging av formålet med kundeforholdet i risikoklassifiseringen jf. § 9. [redacted]



[REDACTED]

Det var også tilfeller av inkonsistens mellom foretakets risikovurdering, rutiner og risikoklassifiseringsmodellen. I risikovurderingen ble [REDACTED] ansett å ha større eksponering mot terrorfinansiering. Disse bransjene var imidlertid klassifisert til lavrisikobransjer i risikoklassifiseringsmodellen. Foretaket har forklart at denne risikoen ble ansett dekket ved manuell gjennomgang av kundeforholdet ved etablering. Modellen har etter tilsynet blitt justert slik at disse bransjene nå automatisk scores til forsterket nivå.

[REDACTED]

Foretaket opplyste i tilsynsmøtet at det forventet at feilklassifiseringer som følge av svakheter i risikoklassifiseringen ville bli avdekket i transaksjonsovervåkingen. Etter Finanstilsynets oppfatning vil en feilklassifisering medføre at foretaket ikke oppfyller kravet i § 9 i perioden fra feilklassifiseringen frem til eventuell avdekking i transaksjonsovervåkingen. [REDACTED]

[REDACTED]

### 8.3 Oppsummering og konklusjon

Etter Finanstilsynets vurdering var foretakets risikoklassifiseringsmodell på tilsynstidspunktet for generell, og ikke tilstrekkelig finmasket til å avdekke relevante risikofaktorer eller kombinasjoner av disse. Dette medførte at kundetiltakene ikke var tilpasset kundens faktiske risiko, i strid med kravet i § 9. Modellen var heller ikke i tilstrekkelig grad tilpasset foretakets egen virksomhet. Foretaket hadde selv avdekket at systemet ikke var av god nok kvalitet, men hadde likevel ikke iverksatt tilstrekkelige tiltak for å kompensere for dette. Foretaket har opplyst at slike tiltak er iverksatt.

Foretaket er uenig i Finanstilsynets vurdering, og har vist til – og gjort rede for – iverksatte og planlagte tiltak for å forbedre risikoklassifiseringen, herunder videreutvikling knyttet til kombinasjonsrisiko [REDACTED]. Foretaket har opplyst at antall kunder på forsterket nivå har økt med [REDACTED] prosent for henholdsvis PM og BM. [REDACTED]. Finanstilsynet bemerker at majoriteten av tiltakene er iverksatt tiltak etter tilsynstidspunktet. Økningen i antall kunder på høy risiko som [REDACTED] kan etter Finanstilsynets oppfatning illustrere omfanget av svakhetene i risikoklassifiseringsmodellen på tilsynstidspunktet. Finanstilsynet opprettholder dermed vurderingen av at foretakets risikoklassifiseringsmodell på tilsynstidspunktet ikke var egnet til å sikre etterlevelse av hvitvaskingsloven § 9.

## 9 Stikkprøvekontroll

### 9.1 Innledning

Finanstilsynet foretok en stikkprøvekontroll av om regelverk og rutiner ble fulgt i gjennomføringen av kundetiltak for 64 fysiske og juridiske personer i ulike bransjer, segmenter og risikoklasser.

### 9.2 Grunnleggende kundetiltak

Det skal foretas legitimering av kunden og personer som handler på vegne av kunden, og identifisering av reelle rettighetshavere jf. §§ 12, 13 og 14. Foretaket skal innhente, dokumentere og vurdere informasjon om kunden for å gjøre seg kjent med denne samt kundeforholdets formål og tilsiktede art. For foretakskunder skal det gjennomføres egnede tiltak for å forstå eierskaps- og kontrollstrukturen i kunden. Tiltakene skal dokumenteres.

Det ble avdekket ulike mangler i etterlevelsen i majoriteten av stikkprøvene. En rekke av stikkprøvene manglet BankID-identifikator der hvor relevante personer tilsynelatende hadde legitimert seg med BankID. Foretaket har opplyst, men ikke dokumentert for Finanstilsynet, at identifikatoren hele tiden hadde vært lagret, men at den i en periode var lagret i bakenforliggende systemer. Dette skal nå være endret.

Flere stikkprøver viste manglende skriftlig dokumentasjon om disponenter og deres rett til å handle på vegne av kunden, jf. § 12 andre ledd. Dette gjaldt særlig for nettbankbrukere jf. 13 første ledd, andre setning. I flere stikkprøver var det ikke registrert hvilke personer som faktisk handlet på vegne av kunden, herunder var det for flere bedriftskunder ikke registrert hverken disponent eller nettbankbruker. I et annet tilfelle var det registrert et stort antall nettbankbrukere, men det manglet legitimasjon på en rekke av disse. Foretaket har forklart at det er en sperre i nettbanken som medfører at bruker ikke kan logge inn uten å først ha legitimert seg. Dermed kan mulige brukere fremkomme av systemet, men de må legitimeres før de får faktisk tilgang. Finanstilsynet viser til at kundetiltak, herunder også innhenting og bekreftelse av informasjon om disponenter på konto etter §§ 12 og 13, skal gjennomføres ved etablering av kundeforholdet.

Foretaket har i tilsvaret vist til at en rekke legitimasjonsdokumenter forelå på tilsynstidspunktet, men at disse ved en feiltagelse ikke tidligere var blitt oversendt Finanstilsynet. Den nye dokumentasjonen er hensyntatt i denne rapporten. Finanstilsynet kan ikke se at innsendingen endrer Finanstilsynets vurderinger, da innsendingene kun dekker deler av manglende dokumentasjon. I tillegg var de omtalte stikkprøvene kun eksempler på avdekkede feil og mangler.

I en av stikkprøvene hadde foretaket lagt til grunn en BankID utstedt av foretaket selv, tilsynelatende uten annet underliggende legitimasjonsdokument. Foretaket har opplyst at det nå har gjennomført kontroller og systemkorrigeringer for å rette opp feilen og hindre at dette skjer i fremtiden. Finanstilsynet forutsetter at det også ryddes opp i andre eksisterende tilfeller av slik legitimeringsfeil.

I stikkprøvene 5 c) 2) 3., 5 c) 2) 4. og 5 c) 2) 5. hadde foretaket registrert én person som reell rettighetshaver, selv om det i realiteten var flere som skulle vært registrert som følge av at andre eiere var i nær familie eller holdt større eierandeler enn de registrerte rettighetshaverne. Det var i flere tilfeller manglende dokumentasjon av hvilke tiltak som var gjennomført for å forstå eierskaps- og kontrollstruktur hos kunden jf. § 13 første ledd. Foretaket har opplyst at det nå er gjennomført særskilt opplæring på temaet reelle rettighetshavere i etterkant av tilsynet.

Foretakets kundetiltak baserte seg i hovedsak på kundens utfylling av kundeerklærings skjema. I et manuelt skjema som ble benyttet for ikke-digitale kunder, inngikk ikke spørsmål om politisk eksponering. Foretaket har opplyst at det uansett systematisk kontrollerte alle kunder mot eksterne PEP-lister. Det vises til Finanstilsynets rundskriv 8/2019 punkt 4.9.5 (senere erstattet av rundskriv 4/2022 punkt 4.9.5), hvor det tas utgangspunkt i at det i mange tilfeller er tilstrekkelig å innhente egenerklæring fra kunden. Videre fremgår at elektroniske lister har begrenset positiv og negativ

troverdighet, og at det ofte er mange falske treff og mangler i listene. Ved bruk av slike lister må den rapporteringspliktige derfor kjenne til hvilke svakheter listene har, eksempelvis hvor ofte de oppdateres, om det er større treffsikkerhet tilknyttet type PEP, land mv. Det må dermed etableres rutiner for hvordan tjenesten skal brukes, og i hvilke tilfeller det må iverksettes øvrige manuelle undersøkelser og bekreftelse av informasjon. Når foretaket ikke avklarer spørsmålet direkte med kunden, og etter det Finanstilsynet kan se heller ikke har etablert rutiner knyttet til screeningsystemet, er det Finanstilsynets oppfatning at foretaket ikke har satt seg tilstrekkelig i stand til å oppfylle forpliktelsene i hvitvaskingsloven § 18.

Foretaket bør innhente informasjon om midlenes opprinnelse i forbindelse med kundetiltak tilknyttet kundeforholdets formål og tilsiktede art. Der kundeforholdet har indikasjoner på høy risiko, skal slik informasjon innhentes. Foretakets innhenting av informasjon om midlenes opprinnelse ved nyetableringer var begrenset til [REDACTED]. Finanstilsynet påpeker at avklaring av midlenes opprinnelse må bero på risiko, og ikke beløpsstørrelse alene.

Finanstilsynet påpeker videre at risikoen ved en PM-kunde som valgte [REDACTED] på spørsmål om kundeforholdets formål utover vanlig forbruk og sparing eller inntektskilder utover lønn, lån, trygd eller pensjon [REDACTED]

[REDACTED] Finanstilsynets vurdering er likevel, som beskrevet under punkt 8 om risikoklassifisering, at kundeforholdet i mange tilfeller ikke vil nå opp til forsterket vurdering selv ved mange slike poenggivende risikoindikatorer.

Foretaket har opplyst å ha iverksatt et prosjekt som skal sørge for at midlenes opprinnelse blir gjenstand for bedre analyse.

Finanstilsynet opprettholder vurderingen av at tilsynet avdekket brudd på kravene til grunnleggende kundetiltak etter §§ 12, 13 og 14.

### 9.3 Risikovurdering av kunder

Etter hvitvaskingsloven § 9 skal foretaket gjennomføre kundetiltak på grunnlag av en vurdering av risiko for hvitvasking og terrorfinansiering. Risikoen skal vurderes ut fra blant annet kundeforholdets formål og mengden kundemidler som skal inngå i kundeforholdet. Skriftlig dokumentasjon er en forutsetning for å kunne påvise at tiltak er utført og tilpasset den aktuelle risiko identifisert.

I en av stikkprøvekontrollene ble det avdekket at det ikke var foretatt dokumenterte vurderinger av risiko knyttet til etablering av en PEP-kunde, selv om kunden forventet transaksjoner til høyrisikoland. Flere av stikkprøvene gjaldt ideelle organisasjoner, som i risikovurderingen var forbundet med høyere risiko. I flere tilfeller var kundeforholdet også koblet til PEP-roller uten, at kombinasjonsrisikoen var særskilt vurdert. Foretaket har gjort rede for forbedringstiltak knyttet til PEP og kombinasjonsrisiko.

I enkelte stikkprøver var risikodrivere nevnt, men avskrevet uten begrunnelse. Dette var for eksempel tilfelle i en stikkprøve knyttet til [REDACTED] – som foretaket vurderte å være en risikoutsatt bransje. Risikoen ved kundens faktiske drift ble vurdert som lav. Foretaket har vist til at en setning i vurderingen, om at risikoen ved [REDACTED] anses som lav, var utelatt – og at vurderinger må leses i sin helhet. Etter Finanstilsynets oppfatning kan [REDACTED] ikke redusere risikoer ved [REDACTED] som arbeidslivskriminalitet, mva-svindel og lignende. Videre har foretaket opplyst at det fremkommer ytterligere kartlegging og vurdering av hvitvaskingsrisiko i et bærekraftskjema. Skjemaet var ikke delt med Finanstilsynet på tilsynstidspunktet. Det ettersendte skjemaet er utarbeidet etter kundeetablering. Finanstilsynet opprettholder dermed vurderingen om at foretaket ikke har hatt tilstrekkelige dokumenterte vurderinger for å redusere risikoen, og understreker at dette var et av flere eksempler på at foretaket ikke kan påvise at foretaket har gjennomført kundetiltak på grunnlag av en vurdering av hvitvaskingsrisikoen.

I majoriteten av stikkprøvekontrollen avdekket Finanstilsynet at BM-kundene var satt opp til forhøyet risiko etter manuell behandling, noe som etter Finanstilsynets oppfatning kunne tilsi at den automatiske modellen ikke var egnet til å fange opp relevante forhold. Når foretaket i hovedsak ikke foretok tilsvarende manuelle vurderinger av PM-kundene, mente Finanstilsynet at det var en risiko for at svakheten i den automatiske modellen ikke ble håndtert for disse kundene. Foretaket skriver i sitt tilsvarende svar at modellvurderinger må gjøres ut fra populasjon og ikke stikkprøver. Finanstilsynet forstår foretakets anførsel å være at Finanstilsynets funn i stikkprøvekontrollene ikke kan være tilstrekkelig til å dra slutninger om modellen. Finanstilsynet har i punkt 8 ovenfor redegjort for vurdering av modellen, hvor Finanstilsynet kommer til at den ikke er egnet til å sikre etterlevelse av hvitvaskingsloven § 9. Finanstilsynet mener at funnene i stikkprøvekontrollen ytterligere underbygger denne konklusjonen. Finanstilsynet opprettholder dermed vurderingen av at det ble avdekket svakheter og enkelte brudd på § 9 i stikkprøvekontrollen.

## 9.4 Forsterkede kundetiltak

Der det foreligger høy risiko, skal foretaket i tillegg til de ordinære tiltakene, iverksette ytterligere tiltak etter § 17 for å sikre kjennskap om kunden, reelle rettighetshavere, samt kundeforholdets formål og tilsiktede art. Der kundeforholdet omfatter politisk eksponerte personer, skal foretaket etter § 18 også gjennomføre tilstrekkelige tiltak for å fastslå formuens og midlenes opprinnelse.

Grunnlaget for å underlegge en kunde forsterkede tiltak er førende for hvilke forsterkede tiltak som må gjennomføres. For å kunne gjennomføre tilstrekkelige og rettede forsterkede tiltak, må foretaket dermed vurdere kundens konkrete risiko.

De fleste stikkprøvene av PM-kunder vurdert til høy risiko, var relatert til forventede transaksjoner til eller fra høyrisikoland. Det var for majoriteten av disse stikkprøvene ikke gjort forsterkede kundetiltak. De fleste stikkprøvene i denne kategorien besto av grunnleggende kundetiltak samt en setning om at "OK med overføring av forholdsvis lave beløp til hjemland". Foretaket har opplyst at det nå dokumenterer vurderinger i større grad enn på tilsynstidspunktet.

I et tilfelle var kunden tidligere rapportert til Økokrim for [redacted]. Kunden var satt på forsterket nivå, men det var ikke dokumentert noen forsterkede tiltak. Det fremgikk av et nyere notat at foretaket hadde [redacted]. Finanstilsynet forstår det slik at det som har vært vurdert, er om det forelå mistenkelige forhold, jf. § 25. Dette er noe annet enn gjennomføring av forsterkede tiltak etter § 17. Forsterkede tiltak skal være rettet mot den konkrete risikoen, men foretakets vurdering omfattet ikke forhold som tidligere hadde vært rapportert til Økokrim. Etter tilsynet har foretaket fremlagt [redacted] og annen informasjon. Finanstilsynet kan ikke se at denne informasjonen inngikk i grunnlaget for konklusjonen om manglende mistenkelighet. Etter Finanstilsynets oppfatning, var tiltakene i liten grad rettet mot den tidligere rapporterte aktiviteten og dermed heller ikke rettet mot kundeforholdets konkrete risiko.

For stikkprøvene av kunder som var politisk eksponerte personer, forelå det ingen dokumentasjon på ytterligere tiltak for å sikre kjennskap om kunden, jf. § 18.

Ved etablering av BM-kunder på forsterket nivå ble det fylt ut "skjema for risikovurdering og utvidet kundetiltak". Dokumentet skulle sikre at kundeansvarlig gjennomførte en vurdering av risikoen kunden eksponerer foretaket for, samt dekke enkelte tiltak. Etter Finanstilsynets oppfatning var vurderingene i flere tilfeller svake, og i liten grad underbygget. I flere tilfeller var spørsmålet om "hvilken kunnskap/erfaring har personene bak selskapet", besvart med "lang". Spørsmål om "vi forstår bransje og virksomhet", og om "omsetning virker ok sammenlignet med hva kunden oppgir", ble i hovedsak besvart med "ja", uten andre kommentarer [redacted].

Finanstilsynet la til grunn at de utfylte skjemaene i liten grad inneholdt reelle vurderinger av risiko eller konklusjoner om dette. Dette medfører etter Finanstilsynets oppfatning at foretaket ikke kan gjennomføre tilstrekkelige og rettede forsterkede tiltak.

I en stikkprøve hadde kunden en betydelig endring i transaksjoner til høyrisikoland. Foretaket la til grunn kundens forklaring om at dette skyldtes [REDACTED]. Ettersom forklaringen ble gitt i nedstengingsperioden under Covid 19-pandemien, skulle foretaket etter Finanstilsynets oppfatning i denne saken ha vurdert forklaringen i lys av dette, og iverksatt ytterligere forsterkede tiltak.

En av stikkprøvene viste at foretaket hadde innhentet en særskilt bekreftelse fra kunden på grunn av sanksjonsrisikoen knyttet til [REDACTED]. Finanstilsynet la til grunn at kunden ikke hadde gitt foretaket fullstendige svar på spørsmål om informasjon om motpart og eierstruktur. Foretaket hadde gjort søk i eksterne databaser, men risikoen ved at flere av transaksjonene var tilknyttet [REDACTED] var ikke vurdert. En av motpartene i kundens [REDACTED] som tidligere har blitt bøtelagt i Norge for [REDACTED]. Kundens varer skulle leveres til et [REDACTED]. Det var også indikasjoner på at [REDACTED]. En rekke av transaksjonene tilknyttet denne kunden, [REDACTED]. Risikoen knyttet til denne form for transaksjoner, var ikke vurdert ut fra omstendighetene rundt kundeforholdet. Foretaket har opplyst at det var foretatt grundige vurderinger, og at det i tillegg var innhentet bekreftelse fra Utenriksdepartementet (UD) på at hverken varer eller motparter i transaksjonene var sanksjonert. Det fremgår imidlertid av brevet fra UD [REDACTED] var underlagt eksportforbud. Majoriteten av transaksjonene i stikkprøven var forklart med nettopp [REDACTED]. Det forelå dermed en risiko for sanksjonsomgåelse. Etter Finanstilsynets oppfatning forelå det i tillegg også hvitvaskingsrisiko knyttet til midlenes opprinnelse i transaksjoner hvor motparten [REDACTED].

Det vises til punkt 14 om pålegg om retting.

Etter Finanstilsynets oppfatning ble det i liten grad gjennomført rettede forsterkede tiltak, utover utfylling av et ekstra skjema og hyppigere oppdatering av kundeinformasjonen. Foretaket er uenig i Finanstilsynets oppfatning, og har vist til at det ved høy risiko også gjennomføres manuell vurdering av PM-kunder, strengere transaksjonsovervåking, og strengere krav til dokumenterte vurderinger ved kredittgivning. Finanstilsynet viser til at tiltakene skal være tilpasset aktuell risiko, jf. hvitvaskingsloven § 9 tredje ledd, og at skriftlig dokumentasjon av tiltakene er en forutsetning for å kunne påvise dette.

Finanstilsynet opprettholder dermed vurderingen av at foretaket ikke etterlevde kravet om å iverksette forsterkede kundetiltak ved høy risiko, jf. §§ 17 og 18.

## 9.5 Oppsummering og konklusjon

Finanstilsynet har foran påpekt overtredelser av sentrale bestemmelser i hvitvaskingsloven knyttet til kravene om kundetiltak, herunder krav om risikobaserte kundetiltak etter hvitvaskingsloven § 9, innhenting, vurdering og bekreftelse av kundeinformasjon og identifisering av reelle rettighetshavere i §§ 12 og 13, samt krav om forsterkede kundetiltak etter §§ 17 og 18.

Foretaket har i tilsvaret fremlagt ny informasjon knyttet til kundetiltakene i enkelte av de omtalte stikkprøvene. Dette er hensyntatt i Finanstilsynets vurderinger. Den nye informasjonen endrer imidlertid ikke Finanstilsynets vurderinger, da de omtalte stikkprøvene var eksempler på mangler som ble avdekket i stikkprøvekontrollen.

## 10 Løpende oppfølging

### 10.1 Rettslig grunnlag

Etter hvitvaskingsloven § 24 skal kundeforhold følges opp løpende. Løpende oppfølging omfatter blant annet kontroll med at transaksjoner som utføres i kundeforholdet er i samsvar med innhentede opplysninger om kunden, kundens virksomhet og risikoprofil, midlenes opprinnelse og

kundeforholdets formål og tilsiktede art. Løpende oppfølging skal gjennomføres jevnlig, og når det har oppstått en endring som sår tvil om tidligere innhentet informasjon er riktig. I tillegg skal det gjennomføres kundetiltak ved mistanke om hvitvasking eller terrorfinansiering, jf. § 10 første ledd bokstav c.

## 10.2 Foretakets etterlevelse og Finanstilsynets vurdering

Det var svakheter ved foretakets rutine for løpende oppfølging. Etter rutinen skulle kundeinformasjonen – utover faste intervaller - oppdateres ved "vesentlig endring" i kundeforholdet, uten at det fremgikk hva som utgjorde "vesentlig endring". Foretaket mener at begrepet er nærmere definert i brukergrensesnittet [REDACTED]. Som tidligere nevnt anser Finanstilsynet ikke brukergrensesnitt og saksbehandlingssystemer som skriftlige rutiner. Veiledningen som ble gitt i [REDACTED] for PM-kunder var uansett begrenset til [REDACTED]. Det er ikke gitt veiledning om andre forhold ved kundeforhold som kan være gjenstand for vesentlig endring.

I enkelte kontrollerte saker hadde foretaket ikke gjennomført nødvendige vurderinger av om kundens transaksjoner var i samsvar med innhentede opplysninger om kunden, kundens virksomhet og risikoprofil, midlenes opprinnelse og kundeforholdets formål og tilsiktede art, jf. § 24 første ledd, eller om det forelå høyere risiko ut over det som automatisk fulgte av risikoklassifiseringsmodellen. For eksempel hadde en kunde endret navn og bransje i [REDACTED] uten at ny firmaattest var innhentet. Kunden var registrert med tidligere bransje i systemet. Når informasjon ikke oppdateres, medfører det en risiko for at reelle endringer i risikoklasse ikke fanges opp, og at kundeforholdet dermed ikke underlegges korrekte regler i transaksjonsovervåkingen.

I andre tilfeller var det få eller ingen dokumenterte vurderinger av kundens transaksjonsmønster opp mot forventet atferd, med mindre det var generert alarm i transaksjonsovervåkingen. Slike kontroller ble innført i 2021 for høyrisikokunder. Foretaket har vist til at det er regler i transaksjonsovervåkingen knyttet til høyrisikokunders bruk i strid med opplysninger. [REDACTED]

[REDACTED] Foretaket opplyste videre at prosessen for løpende oppfølging av kunder vil bli ytterligere forbedret.

I mange tilfeller brukte foretaket lang tid på å gjennomføre endringer etter løpende oppfølging. I en sak medførte et oppdatert kundeerklæringsskjema fra [REDACTED] en økt risikoklasse gjennom risikoklassifiseringsmodellen, men endringen ikke ble gjennomført før i [REDACTED]. Det ble gitt ytterligere en måned frist for å gjennomføre forsterkede kundetiltak. Det er Finanstilsynets vurdering at foretaket i denne perioden ikke gjennomførte tiltak tilpasset den aktuelle risikoen, jf. § 9 tredje ledd.

Foretaket har bestridt Finanstilsynets vurderinger, og har anført at det gjennomfører risikobasert løpende oppfølging – og at transaksjonsovervåkingen anvendes for å fange opp handlingsmønstre som avviker fra foretakets kjennskap til kunden og innhentede kundeopplysninger. Ved gjennomføring av løpende kundetiltak vurderer foretaket videre om den oppdaterte informasjonen er i tråd med kundens virksomhet og/eller utgjør en høyere risiko. Finanstilsynet viser til omtalte tilfeller fra stikkprøvekontrollen hvor konkret vurdering manglet og tidsbruk knyttet til endringer. Først i 2021 innførte foretaket kontrollpunkt knyttet til om kundens faktiske bruk var i samsvar med det opplyste. [REDACTED]

Kravet om overvåking av at transaksjoner er i samsvar med kjennskap om kunden gjelder uavhengig av kundens risikonivå. Reglene i transaksjonsovervåkingen knyttet til kundens bruk i strid med opplysninger [REDACTED]. Finanstilsynet opprettholder dermed vurderingen av at foretaket ikke overholdt kravene til løpende oppfølging i § 24.

# 11 Transaksjonsovervåking

## 11.1 Rettslig grunnlag

Etter hvitvaskingsloven § 38 skal foretaket ha elektronisk overvåkningssystem for å avdekke forhold som kan indikere hvitvasking og terrorfinansiering. Reglene i overvåkningssystemene må være egnet til å avdekke slike forhold, og skal dessuten dekke risikoer identifisert i foretakets risikovurdering jf. hvitvaskingsforskriften § 7-3. Reglene må dermed oppdateres i henhold til risikovurderingen.

## 11.2 Foretakets etterlevelse og Finanstilsynets vurderinger

Tilsynet avdekket betydelige svakheter ved foretakets transaksjonsovervåkningssystem. Foretaket hadde selv identifisert en rekke systembegrensninger knyttet til den elektroniske overvåkingen, uten at det var iverksatt tiltak for å kompensere for disse manglene. Som beskrevet under punkt 8.2 viste foretaket også til at systembegrensninger i den elektroniske risikoklassifiseringsmodellen ble dekket ved at "feilklassifiserte" kunder ville fanges opp av den elektroniske overvåkingen. Risikoen knyttet til svakheter i begge system og den totale effekten var ikke vurdert av foretaket, og det var ikke iverksatt tiltak for å kompensere for dette.

Reglene i transaksjonsovervåkningssystemet skal dekke risikoer identifisert i foretakets risikovurdering. Beslutningsnotatene, som henviste til foretakets risikomatrix, var ikke tilstrekkelig begrunnet. For eksempel [redacted] ansett som en risikobransje i risikovurderingen uten at det var etablert bransjespesifikke overvåkingsregler eller etablert andre avhjelpende tiltak for å bøte på mangler eller vanskeligheter ved bransjespesifikk elektronisk transaksjonsovervåking.

Reglene i transaksjonsovervåkningssystemet hadde terskelverdier, som etter Finanstilsynets vurdering i flere tilfeller var lite tilpasset aktuelle risikoer. For eksempel var terskelverdiene for overføringer til "ekstra høyrisikoland" i personmarkedet, herunder land som omfattes av hvitvaskingsforskriften § 4-10, [redacted]. Dette er etter Finanstilsynets oppfatning i strid med hvitvaskingsforskriften § 4-9. Foretaket har opplyst at det etter tilsynet har gjort endringer i innslagsverdiene.

Reglene for øvrige utenlandsoverføringer var etter Finanstilsynets vurdering for generelle, og de tok ikke hensyn til kundens oppgitte formål og tilskuede art. Privatkunder med standard risiko, og som overførte til lavrisikoland, hadde en terskelverdi på [redacted]. For bedriftskunder i samme risikoklasse var grensen [redacted] for overføringer til [redacted]. Det var [redacted] for personkunders transaksjoner til og fra Norge – uten at foretaket hadde vurdert dette. Foretaket har opplyst at det vil analysere terskelverdiene, og dokumentere vurderingen.

Tersklene for privatkunders uttak og innskudd var ubegrunnede [redacted]. Terskelen for kontantuttak var [redacted] kroner per måned, og terskelen for innskudd var [redacted] for kunder med normal risiko. Det var enkelte regler som kunne fange opp lavere beløp, [redacted] eller at det var mottatt flere [redacted]. Foretaket har opplyst at grensen for kontantinnskudd ble nedjustert i etterkant av tilsynet.

Systemet hadde en øvre begrensning på antall flagginger i AHV-klienten [redacted] for enkelte regler. Foretaket opplyste at det ble gjort analyser av de resterende transaksjonene, for å vurdere om disse burde vært flagget. Ut fra beslutningsnotatene fremsto det imidlertid som at foretaket hadde etablert andre og lavere maksimumsgrenser enn det som fulgte av systembegrensningen, noe som etter Finanstilsynets vurdering medførte risiko for at alarmer ikke ble generert selv om det var grunnlag for det. Det var også uklart om det ble iverksatt tiltak for å håndtere de lavere grensene. Foretaket har opplyst, men ikke dokumentert, at det ikke var etablert lavere grenser enn

det som følger av systemet. Finanstilsynet forutsetter at korrekt informasjon fremgår av relevante beslutningsnotat.

Endringer av terskelverdier var foretatt uten analyser og dokumenterte beslutninger for nye terskelverdier. For eksempel var terskelverdien på ekstraordinære nedbetalinger på lån satt til

Foretaket har opplyst at det er iverksatt et prosjekt for å forbedre treffsikkerheten i transaksjonsovervåkingen, og at nevnte eksempel vil inngå i dette prosjektet.

Foretakets statistikk for alarmrestanser var ikke reell. Dette fremgår av observasjonene som beskrevet under punkt 12.2 om undersøkelsesplikten. I tillegg var den elektroniske transaksjonsovervåkingen for enkelte bransjer i stor grad ute av funksjon i en periode på to år. Foretaket deaktiverte dessuten enkelte regler i forbindelse med ferieavvikling sommeren 2020, for å unngå ubehandlede alarmer på grunn av redusert kapasitet i ferieperioden.

## 12 Undersøkelse og rapportering

### 12.1 Rettslig grunnlag

Etter hvitvaskingsloven § 25 skal det gjennomføres nærmere undersøkelser dersom det avdekkes forhold som kan indikere at midler har tilknytning til hvitvasking og terrorfinansiering. Dersom det etter nærmere undersøkelser er forhold som gir grunnlag for mistanke om hvitvasking eller terrorfinansiering, skal foretaket oversende opplysninger til Økokrim om forholdene, jf. § 26. Foretaket skal ikke gjøre kunden eller tredjepersoner kjent med undersøkelser eller rapportering til Økokrim, jf. § 28.

### 12.2 Undersøkelsesplikten

Foretaket lukket alarmer i transaksjonsovervåkingen som utløste undersøkelsesplikt før undersøkelser var igangsatt eller i påvente av ytterligere undersøkelser. Undersøkelser ble dessuten igangsatt for sent, og lukket på ufullstendige eller uriktige grunnlag. Etter Finanstilsynets vurdering oppfylte foretaket dermed ikke undersøkelsesplikten etter hvitvaskingsloven § 25.

For å kunne etterleve lovens krav til rapportering av mistenkelige forhold, må mulige mistenkelige forhold undersøkes uten ugrunnet opphold. Etter foretakets rutine skulle flagginger i transaksjonsovervåkingssystemet som skyldtes andre forhold enn treff i sanksjonslister, "bestrebes utført hver arbeidsdag", med frist for ferdigbehandling innen . Etter Finanstilsynets vurdering er en frist på for lang. Foretaket har anført at denne fristen gjaldt for komplekse saker som krever detaljerte analyser og innhenting av ytterligere informasjon, for å utforme fullstendig rapportering til Økokrim. Dette fremkom imidlertid ikke av rutinen.

Stikkprøvekontrollene viste at foretaket lukket alarmer uten at det var foretatt tilstrekkelige vurderinger. Mange saker ble lukket med en oppdatering av kundeerklæringsskjema, noe som må anses som et kundetiltak og ikke en "nærmere undersøkelse". I andre tilfeller var notater korte og dårlig begrunnet, og Finanstilsynet legger til grunn at alarmer ble lukket uten at de i praksis var vurdert. Foretaket unnlot også å iverksette nærmere undersøkelser i påvente av flere mistenkelige forhold. I et tilfelle ble alarmen avskrevet med vurderingen . Avventing av ytterligere mistenkelig aktivitet før undersøkelser igangsettes, kan ikke anses å være "nærmere undersøkelse" etter § 25. Beslutningen om å avvete utviklingen ble senere samme dag endret etter at det ble avdekket mistenkelige forhold rundt et annet kundeforhold . Foretaket har heller ikke dokumentert at kundetiltak var gjennomført ved etableringen av kundeforholdet, i strid med § 11. Kunden ble ikke satt på forsterket oppfølging før en måned etter rapportering til Økokrim, i strid med § 17. I en annen sak tilknyttet var det heller ikke gjennomført kundetiltak på etableringstidspunktet, i strid med § 11. Nærmere undersøkelser ble først igangsatt flere uker etter



at alarm var generert, og rapportering ble først gjort ca. to og en halv måned etter at alarmen oppsto.

En kunde var vurdert til høy risiko ut fra forventede transaksjoner knyttet til [REDACTED]. Foretaket gjennomførte likevel ikke forsterkede tiltak, i strid med § 17. På bakgrunn av flere kontanttransaksjoner ble det generert flere alarmer, som ble lukket med "rapporteres ikke". Et kundetiltaksskjema ble sendt ut, men dette [REDACTED]. Først etter mer enn tre måneder ble forholdet rapportert til Økokrim. I denne perioden ble alarmen, og to påfølgende alarmer, lukket innen kort tid uten reell ferdigbehandling, og uten at mistanken var avkrefet eller mistanken rapportert.

Foretakets systemrapporter for angivelse av behandlingstid var knyttet til den enkelte alarm, og tok ikke hensyn til tilfeller med flere alarmer hvor den enkelte alarm ble lukket fortløpende uten behandling.

Stikkprøver av undersøkelser som var lukket uten at det førte til rapportering, viste at foretaket i utstrakt grad lukket alarmene uten å dokumentere hvilke vurderinger som var gjort. Foruten interne kommentarer som "synes driftsrelatert" og "driftsrelatert vurdert OK", var det få spor av vurdering av hvorvidt transaksjonene fremsto som rimelige gitt kundens økonomiske forutsetninger eller forretningsmodell. I en av sakene var midlenes opprinnelse registrert med [REDACTED]. Kunden forventet likevel å overføre [REDACTED]. Alle alarmer som var generert på overførsel til [REDACTED] som av foretaket var registrert som et "ekstra høyrisikoland" var lukket med [REDACTED].

I en annen sak var alarmer lukket uten nødvendige vurderinger, og i påvente av ytterligere transaksjoner. Alarmene var lukket med [REDACTED] "e an utvikling".

[REDACTED] Det forelå likevel ikke substansielle vurderinger omkring den aktuelle transaksjonsaktiviteten i forbindelse med gjennomføring av kundetiltak eller ved risikoklassifisering av kunden.

Foretaket hadde også i andre tilfeller lukket alarmer på mangelfullt eller tilsynelatende uriktig grunnlag. Felles for disse alarmene var at det gikk lang tid før undersøkelser ble iverksatt. Eksempler på mangelfulle undersøkelser og konklusjoner ved lukking av alarmer var: "midler fra [REDACTED] avventer flere flagginger".

[REDACTED] vurderer at midler er legitime, men det bør vurderes kundetiltak – avventer rapportering". Det var også tilfeller av at flagginger for navnelikhet i sanksjonsscreeningen ble lukket med kommentaren [REDACTED].

[REDACTED] Finanstilsynet anser ikke forventninger om at forhold avdekkes hos andre rapporteringspliktige, og at avskrivninger basert på antagelser fremfor begrunnede vurderinger, å være tilstrekkelige undersøkelser.

Foretaket er ikke enig i at alarmer ble lukket uten at det var foretatt undersøkelser, men erkjenner at foretaket ikke har dokumentert vurderingene. Foretaket har erkjent at saksbehandlingstiden er lang, og at det er forbedringspotensial ved krav til undersøkelser, vurderingstema og begrunnelser. Foretaket har videre gjort rede for planlagte tiltak knyttet til forbedring av rutineverk og saksbehandling.

## 12.3 Rapportering

Rapporteringsplikten inntreder dersom undersøkelser av et eller flere mistenkelige forhold ikke blir avkrefet. Det følger av hvitvaskingsloven § 27 at mistenkelige transaksjoner ikke skal gjennomføres før Økokrim er underrettet, med mindre det er umulig å stanse transaksjonen eller

dersom stans kan vanskeliggjøre Økokrims undersøkelser. I slike tilfeller skal Økokrim varsles umiddelbart etter at transaksjonen er gjennomført.

Det ble avdekket i stikkprøvekontrollen at mange saker ble rapportert med et par dagers mellomrom i slutten av første halvår, selv om kundene ble flagget i transaksjonsovervåkingen på et tidligere tidspunkt. For eksempel ble en transaksjon flagget [redacted] kunden mottok oppsigelsesbrev den [redacted] mens rapporteringen ikke ble gjennomført før [redacted]. I to andre eksempler ble transaksjoner flagget i slutten [redacted] mens rapportering først ble gjennomført [redacted]. Etter Finanstilsynets oppfatning ble de mistenkelige forholdene rapportert for sent, jf. § 27.

## 12.4 Avsløringsforbudet

Foretaket skal ikke gjøre kunden eller tredjepersoner kjent med undersøkelser eller rapportering til Økokrim, jf. § 28. Forbudet innebærer at foretaket heller ikke kan gi informasjon som medfører at kunden forstår at dette er tilfelle. [redacted]

[redacted] Finanstilsynet la i varselet til grunn at foretaket dermed hadde brutt avsløringsforbudet i § 28.

Foretaket har opplyst at saken gjelder et bedrageri, [redacted]

Foretaket har dessuten anført at primærforbrytelser ikke rammes av hvitvaskingsloven, og at avsløringsforbudet dermed ikke kommer til anvendelse. Foretaket har i denne forbindelse vist til Høyesteretts avgjørelse 2024-990-a avsnitt 77.

Finanstilsynet er ikke enig i foretakets anførsler. Det fremgår av Høyesteretts avgjørelse at "Etter § 25 skal banken undersøke forhold som kan indikere at midlar er knytte til nettopp kvitvasking eller terrorfinansiering. Dette er ikkje ei plikt til å undersøke og rapportere annan mogleg kriminalitet, til dømes bedrageri." Uttalelsen må imidlertid forstås i lys av det spørsmålet Høyesterett behandlet. Saken gjaldt bankers erstatningsansvar etter finansavtaleloven 1999 § 35 første ledd overfor en bedriftskunde hvor daglig leder hadde blitt manipulert av svindlere til å overføre midler til kontoer i Hong Kong. I drøftelsen av om det forelå ansvarsgrunnlag, som er et av vilkårene for erstatning, vurderte Høyesterett om hvitvaskingsregelverket vernet interessen som skaden rammet – altså om hvitvaskingsregelverket tok sikte på å verne kunden. Drøftelsen tok utgangspunkt i at brudd på regler som bare er ment å ivareta offentlige interesser, normalt ikke er erstatningsutløsende. Den siterte uttalelsen ble gitt som ledd i denne vurderingen. Høyesterett kom til at en bankkunde som har blitt utsatt for bedrageri, ikke kunne begrunne et erstatningskrav på grunnlag av brudd på hvitvaskingsreglene. Etter Finanstilsynets oppfatning, kan uttalelsen dermed ikke forstås som et generelt uttrykk for at primærforbrytelsen ikke omfattes av hvitvaskingsregelverket.

I forlengelsen av dette vises det også til uttalelser i forarbeidene<sup>1</sup> om at "Enhver befattning med utbytte fra straffbare handlinger som kan generere utbytte i form av økonomisk verdi, vil anses som hvitvasking i lovens forstand." Finansdepartementet<sup>2</sup> legger til grunn at " Rapporteringspliktige kan ikke avholde seg fra å undersøke og ev. rapportere om forhold dekket av hvitvaskingsloven § 25 utelukkende fordi den aktuelle opptredenen også kan tenkes dekket av gjerningsbeskrivelsen til en primærforbrytelse." Slik Finanstilsynet ser det, [redacted] i alle tilfelle et forhold som avviker fra kjennskapet til kundens (lovlige) virksomhet jf. § 25 første ledd, noe som utløser undersøkelsesplikten etter samme bestemmelse, samt eventuelt rapporteringsplikten etter § 26. Finanstilsynet opprettholder på denne bakgrunn vurderingen [redacted]

ert

<sup>1</sup> NOU 2016:27 punkt 2.3.4.2

<sup>2</sup> Brev fra Finansdepartementet til Finans Norge datert 6. november 2023

strid med § 28. Foretaket har opplyst at det har tatt i bruk nye maler for kommunikasjon med kunden.

## 13 Overtredelsesgebyr

### 13.1 Foretakets anførsler

Foretaket har anført at det har forholdt seg til de ulike relevante bestemmelsene. Selv om etterlevelsen har hatt forbedringspotensial, foreligger det ikke overtredelser av en art som danner grunnlag for overtredelsesgebyr. Finanstilsynet viser til de konkrete vurderingene av foretakets etterlevelse og omtale av overtredelsene foran i rapporten, samt vurderinger av overtredelsenes karakter i punkt 13.3 nedenfor. Etter Finanstilsynets oppfatning foreligger det overtredelser av slik art at de kan danne grunnlag for overtredelsesgebyr.

Foretaket hevder at handleplikten i hvitvaskingsloven er risikobasert, jf. lovens § 6, og at den er av utpreget skjønnsmessig karakter som må utfylles med konkrete handleplikter før de kan danne grunnlag for sanksjoner. Foretaket hevder videre at illeggelse av overtredelsesgebyr ved overtredelse av skjønnsmessige bestemmelser, krever en nærmere analyse av om den enkelte lovbestemmelse er klart definert gjennom rettsregler og at det ikke er tvil om at handlingen/unnlatelsen man står overfor, omfattes av gjerningsbeskrivelsen. Foretaket har vist til klarhetskravet til lovhjemmel som følger av EMK artikkel 7, samt en uttalelse i Høyesteretts dom HR 2009-1205-A avsnitt 21 om at "lovbrudd må være klart definert av rettsregler som er tilgjengelige for allmenheten". Videre har foretaket anført at enkeltbestemmelsene i hvitvaskingsloven i stor utstrekning baserer seg på EU-direktiver, hvilket medfører at det ikke finnes forarbeider som i særlig grad belyser innholdet av de skjønnsmessige normene. I den utstrekning de mange skjønnsmessige normene i hvitvaskingsloven har fått et nærmere angitt innhold som er tilgjengelig for allmenheten, har dette skjedd gjennom Finanstilsynets publiserte tilsynsrapporter og veiledere som gjerne bygger på tilsynspraksis.

Finanstilsynets er enig i at overtredelsesgebyr regnes som straff etter EMK, og at hjemmelsgrunnlaget for overtredelsesgebyret dermed må tolkes i lys av dette. Klarhetskravet i EMK artikkel 7 innebærer at det må fremgå tydelig i loven hvilke handlinger eller unnlatelser som kan føre til en sanksjon ved overtredelse og hvilken personkrets, eventuelt foretak, det kan reageres mot. Klarhetskravet må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle, og vil avhenge av hvem som berøres.

På andre forvaltningsområder på finansområdet legges det til grunn at regelverket kan utfylles slik at handlingsnormen ikke fremgår direkte av lovteksten, se NOU 2003:15 punkt 12.3.1. Dette forhindrer at lovene blir altfor omfattende, og innebærer også at endringer kan skje på en enklere måte. Betenkelighetene ved en slik ordning er mindre når det dreier seg om et spesialisert felt der det må forventes at de som berøres av regelverket har god kjennskap til det.

Uttalelsen i NOU 2003:15 punkt 12.3.1 gjelder utfylling i forskrifter. Etter Finanstilsynets oppfatning gjelder imidlertid prinsippet om at man ikke kan lese direkte i loven hva som kan føre til sanksjon, også der handlingsnormen får et nærmere angitt innhold som er tilgjengeliggjort for allmenheten gjennom andre rettskilder, som Finanstilsynets rundskriv. Slik Finanstilsynet ser det, er det avgjørende om det endelige tolkningsresultatet har tilstrekkelig forankring i selve loven, slik at hensynet til forutberegnelighet ivaretas. Etter Finanstilsynets syn er hensynet til forutberegnelighet ivaretatt ved at foretaket med rimelighet kunne forutse de konkrete krav som stilles til foretakets antihvitvaskingsarbeid, gjennom det som fremkom av Finanstilsynets rundskriv.

Foretaket har erkjent at flere vurderinger burde vært bedre dokumentert for å sikre sporbarhet. Samtidig har foretaket påpekt at manglende nedfelt dokumentasjon av vurderinger ikke nødvendigvis medfører et brudd på hvitvaskingsloven i seg selv. Foretaket hevder at få, om noen, av hvitvaskingslovens bestemmelser krever uttrykkelig at vurderinger skal nedfelles skriftlig i "sanntid" og at kravene til dokumentasjon av vurderinger i sanntid er gjennomgående utviklet av

Finanstilsynet gjennom dets praksis. Anførselen er ikke konkretisert med eksempler. Regelverket har i enkelte tilfeller eksplisitte krav til dokumenterte vurderinger, for eksempel i kravet til risikovurdering i § 7 femte ledd. I andre tilfeller følger kravet til dokumentasjon av at foretaket må kunne påvise at et eksplisitt krav til vurdering er gjennomført, for eksempel i kravet til vurdering av informasjon om formål og tilsiktet art i § 12 femte ledd og 13 femte ledd. Det er også tilfeller hvor plikten til å vurdere følger implisitt av regelverket, og hvor foretaket må dokumentere vurderingen for å kunne påvise at plikten er oppfylt. Et eksempel på dette er plikten til å overvåke at transaksjoner er i samsvar med innhentede opplysninger om kunden etter § 24. Endelig påpekes at dokumentasjon av vurderinger kan være nødvendig for at foretaket skal kunne gjennomføre andre plikter, for eksempel for å kunne kontrollere om utførte vurderinger er korrekte som ledd i gjennomføring av internkontroll etter § 35. Finanstilsynet viser for øvrig til at krav til dokumentasjon av vurderinger omtales i Finanstilsynets rundskriv, og at det dermed er tilstrekkelig forutberegnelighet også knyttet til dokumentasjonskravene.

## 13.2 Hjemmel for overtredelsesgebyr

Hvitvaskingsloven § 49 gir hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr, og inneholder en oppregning av hvilke bestemmelser som kan sanksjoneres med gebyr. De bestemmelsene Finanstilsynet mener er overtrådt, jf. punkt 2 ovenfor, er omfattet av oppregningen.

Ved ileggelse av overtredelsesgebyr overfor foretaket legger Finanstilsynet til grunn at det stilles krav om at den eller de som har opptrådt på vegne av foretaket, har minst utvist uaktsomhet. Skyldkravet kan oppfylles ved anonyme og kumulative feil. Finanstilsynet mener at skyldkravet er oppfylt.

Både de objektive og subjektive vilkår for å ilegge overtredelsesgebyr er til stede, slik at Finanstilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr.

## 13.3 Om overtredelsesgebyr skal ilegges – vilkår i § 50

Hvitvaskingsloven § 50 lister opp en rekke momenter som skal hensyntas ved vurderingen om det skal ilegges overtredelsesgebyr, og ved en eventuell utmåling. Listen er ikke uttømmende, og hvert moment angitt i § 50 vil ikke nødvendigvis måtte tillegges vekt. Også forvaltningsloven har bestemmelser om administrative sanksjoner som gjelder for vedtak om gebyr. Momentene i forvaltningsloven § 46 vil være aktuelle i den grad de ikke allerede er dekket av hvitvaskingsloven § 50.

I vurderingen om det skal ilegges overtredelsesgebyr, har Finanstilsynet tatt utgangspunkt i uttalelsene i forarbeidene om at det anses særlig alvorlig med overtredelser av bestemmelsene om risikovurdering og rutiner, og større svakheter i etterlevelsen av disse bestemmelsene. Tilsvarende legges det i forarbeidene til grunn at foretakets gjennomføring av egne rutiner i egen virksomhet, samt opplæring og kontroll av ansatte som er involvert i arbeidet med tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering, er grunnleggende forutsetninger for at arbeidet innrettes effektivt og på en tilstrekkelig måte.

Etter en konkret helhetsvurdering har Finanstilsynet konkludert med at foretaket skal ilegges gebyr. Følgende forhold er tillagt følgende vekt:

Når det gjelder overtredelsenes grovhet, jf. hvitvaskingsloven § 50 første ledd bokstav a, legger Finanstilsynet til grunn at det skal ses hen til *overtredelsenes karakter*:

Mangler i risikovurderingen etter § 7 og rutiner etter § 8 danner grunnlaget for påfølgende mangler i rammeverket for foretakets etterlevelse av hvitvaskingsregelverket. Når foretaket ikke har en tilstrekkelig forståelse av risiko, vil risikoklassifisering og dermed kundetiltak og løpende oppfølging i liten grad være risikobasert eller treffende. Finanstilsynet legger til grunn at de avdekkede manglene svekker foretakets mulighet til å forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering, i tillegg til at muligheten til å undersøke og eventuelt rapportere mistenkelige forhold til Økokrim,

svekkes. Når foretaket ikke har tilstrekkelige rutiner til å håndtere risikoen, svekkes foretakets mulighet til å forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering, og til å undersøke og rapportere mistenkelige forhold til Økokrim. På denne bakgrunn anses overtredelsene av §§ 7 og 8 å være grove.

Mangler ved risikoklassifiseringssystemet medfører feilklassifisering av et større antall kunder og risiko for at kundemassen ikke blir underlagt riktig nivå på kundetiltakene. Finanstilsynet anser de avdekkede manglene å medføre at foretaket ikke er i stand til å gjenspeile kundemassens iboende risiko i modellen på en slik måte at egnede kundetiltak iverksettes for høyrisikokunder identifisert i risikovurderingen. Når utgangspunktet for en risikobasert oppfølging er feil, videreføres manglene i gjennomføringen av forsterkede kundetiltak og forsterket løpende oppfølging. På denne bakgrunn anses overtredelsen av § 9 å være grov.

Manglende etterlevelse av krav til risikovurdering, rutiner og risikoklassifisering vil i praksis medføre at foretaket heller ikke kan etterleve hvitvaskingslovens grunnleggende bestemmelse om en risikobasert tilnærming, jf. § 6. Den risikobaserte tilnærmingen er utgangspunktet for etterlevelsen av samtlige forpliktelser i hvitvaskingsregelverket. Finanstilsynet anser derfor overtredelsen å være grov.

Mangler ved foretakets gjennomføring av ordinære og forsterkede kundetiltak avdekket i stikkprøvekontrollen utgjør samlet sett en svekkelse av muligheten til å forebygge og avdekke mistanke om hvitvasking og terrorfinansiering. Manglende etterlevelse av § 24 anses som grovt fordi det fører til at kundenes bruk av banken ikke følges opp, noe som er en forutsetning for å avdekke mistanke. Dette gjelder særlig ved manglende oppfølging av høyrisikokunder. På bakgrunn av omfanget av overtredelsene avdekket i stikkprøvekontrollen, anser Finanstilsynet disse overtredelsene å være grove.

Det legges i forarbeidene at enkeltstående brudd på avsløringsforbudet kan sanksjoneres, jf. Prop. 40 L (2017–2018) punkt 10.5.4.2.1. Finanstilsynet viser til at brudd på avsløringsforbudet kan medføre at kunden flytter midlene, og avskjærer mulighet for inndragning. På denne bakgrunn anser Finanstilsynet at brudd på avsløringsforbudet er grovt.

Når det gjelder varighet, jf. hvitvaskingsloven § 50 første ledd bokstav a, har det under tilsynet ikke framkommet opplysninger som tilsier at påpekte overtredelsene er nyoppståtte, og at etterlevelsen tidligere har vært i tråd med kravene i gjeldende regelverk. Finanstilsynet legger dermed til grunn at de avdekkede overtredelsene har vært varige.

På bakgrunn av det ovennevnte er det Finanstilsynets oppfatning at omtalte overtredelser må anses å være grove, og at de har pågått over tid. Det faktum at overtredelsene er gjennomgripende, og samlet sett utgjør en betydelig del av det totale rammeverket, forsterker alvoret i lovovertrødelserne. Både overtredelsenes grovhet og varighet taler for at det bør ilegges et overtredelsesgebyr.

Når det gjelder grad av skyld, jf. hvitvaskingsloven § 50 første ledd bokstav b, står offentligrettslige krav og forventninger til en bank sentralt i aktsomhetsvurderingen. Det må forventes at foretak som driver bankvirksomhet, setter seg inn i regelverket som virksomheten er underlagt, og at arbeidet med etterlevelsen av hvitvaskingsregelverket gis nødvendig oppmerksomhet og ressurser. Finanstilsynet har over tid påpekt viktigheten av de rapporteringspliktiges innsats på antihvitvaskingsområdet, og at feltet gis tilstrekkelig prioritet. Etter Finanstilsynets oppfatning skyldes overtredelsene uaktsomhet, og overtredelser kunne vært unngått dersom foretaket hadde viet etterlevelsen av dette regelverket tilstrekkelig oppmerksomhet. Dette tilsier etter Finanstilsynets vurdering at overtredelsesgebyr bør ilegges.

Vurderingen av foretakets økonomiske evne, jf. hvitvaskingsloven § 50 første ledd bokstav c, tas utgangspunkt i foretakets egenkapital og overskudd. Finanstilsynet legger til grunn at foretakets resultat etter skatt for 2021 var 1 875 735 301 kroner, og at egenkapital per 31. desember 2021 var 17 329 812 755 kroner. Finanstilsynet legger dermed til grunn at foretakets økonomiske evne er god. Ved vurdering av om fordeler er oppnådd gjennom overtredelsen, hvitvaskingsloven § 50

første ledd bokstav e, legger Finanstilsynets til grunn at foretaket har oppnådd fordeler i form av besparelser og inntjening i forbindelse med den mangelfulle etterlevelsen på hvitvaskingsområdet. Begge disse forholdene taler for at gebyr skal ilegges.

Etter Finanstilsynets oppfatning skal vilkårene i § 50 bokstavene f – h ikke tillegges verken formildende eller skjerpene vekt i denne tilsynssaken.

Et velfungerende system for å avdekke og forebygge hvitvasking og terrorfinansiering forutsetter god etterlevelse fra rapporteringspliktiges side. At brudd på hvitvaskingsregelverket sanksjoneres er viktig, ikke bare på grunn av den preventive effekten, men også fordi det styrker allmennhetens tillit til at de rapporteringspliktige faktisk bidrar til å hindre eller avdekke hvitvasking og terrorfinansiering. Bruk av overtredelsesgebyr innebærer at tilsynsenhetene ikke oppnår økonomiske fordeler av manglende etterlevelse av lovkrav, og vil ha en viktig allmennpreventiv virkning. Basert på en konkret og helhetlig vurdering av forholdene i saken, mener Finanstilsynet at det skal fattes vedtak om gebyr.

### 13.4 Størrelsen på overtredelsesgebyret

Vurderingsmomentene i punkt 13.3 har også betydning for utmåling av overtredelsesgebyret. I hvitvaskingslovens forarbeider framheves betydningen av lovens kriminalitetsforebyggende formål. For at sanksjoneringen skal være proporsjonal, effektiv og avskrekkende, må gebyret utmåles slik at beløpet utgjør en følbare reaksjon som speiler overtredelsens alvorlighet for det enkelte foretak.

På grunnlag av overtredelsene som er avdekket, og med henvisning til praksis på området, er det Finanstilsynets vurdering at foretaket bør ilegges et overtredelsesgebyr. Tatt i betraktning overtredelsenes art og omfang samt foretakets skyld og økonomiske evne, og at foretaket antas å ha hatt besparelser i form av lavere kostnader knyttet til regelverksetterlevelse mener Finanstilsynet etter en konkret vurdering at overtredelsesgebyret skal settes til 30 000 000 kroner.

## 14 Videre oppfølging

### Handlingsplan

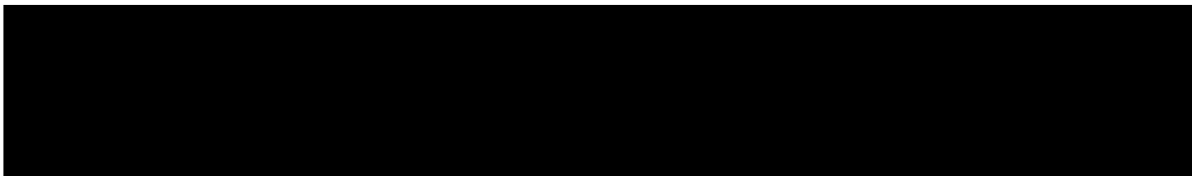
Foretaket har utarbeidet en handlingsplan for å utbedre manglene som ble avdekket under tilsynet. Inntil annet avtales, bes foretaket om å rapportere status på handlingsplanen halvårlig innen utløpet av påfølgende måned, med første rapportering per 30. juni 2025. Vi ber samtidig om at ferdigstilling av punkter i handlingsplanen valideres av foretakets internrevisor.

For god ordens skyld gjør vi oppmerksom på at Finanstilsynet som ledd i oppfølgingen kan be om vurderinger av hvordan de ulike iverksatte tiltak har virket.

### Pålegg om retting

I etterkant av foreløpig rapport har foretaket gjennomført kundetiltak og undersøkelser i tilknytning til kunde i stikkprøve navngitt "22 d) ii. Finanstilsynet mener at de gjennomførte tiltakene ikke er tilstrekkelige. Foretaket skal derfor innen 30. april 2025 vurdere kundens hvitvaskings- og terrorfinansieringsrisiko, hvor det særlig tas stilling til følgende faktorer:

- resultatet av undersøkelsene etter gjeldene krav til rapportering etter sanksjonsregelverket
- risiko for at foretaket medvirker til omgåelse av sanksjonsregelverket, herunder i relasjon til
  - o kundens opplysninger om sine kunders reelle rettighetshavere



Vi ber foretaket sende kopi av dette brevet til revisor.

For Finanstilsynet

Knut Haugan  
avdelingsdirektør

Brita Daae Hrenovica  
seksjonsleder

*Dokumentet er godkjent elektronisk.*