

Styret i Santander Consumer Bank AS  
Postboks 177  
1325 LYSAKER

VÅR REFERANSE  
19/1275

DERES REFERANSE

DATO  
28.06.2019

## Vedtak om ileggelse av overtredelsesgebyr

Det vises til Finanstilsynets forhåndsvarsel 13. mai 2019 om ileggelse av overtredelsesgebyr, samt tilsvaret fra styret i Santander Consumer Bank AS av 3. juni 2019. Finanstilsynets vurderinger og vedtak følger under.

Finanstilsynet ble den 12. desember 2018 varslet om avvik i den elektroniske transaksjonsovervåkingen hos Santander Consumer Bank AS (heretter omtalt som "banken"). I den etterfølgende korrespondansen, og i møtet med banken, fremkom det detaljer tilknyttet denne, samt ytterligere avvik som utgjør brudd på lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering av 2018 (hvitvaskingsloven).

Finanstilsynet finner at overtredelsene av hvitvaskingsloven er av en art og et omfang som gir grunnlag for at Santander Consumer Bank AS ilegges et overtredelsesgebyr etter hvitvaskingsloven § 49, på 9 millioner kroner.

Finanstilsynet har merket seg at banken i tilsvaret mener at lovbruddet ikke bør sanksjoneres med overtredelsesgebyr, og at det varslede overtredelsesgebyret i alle tilfeller er satt for høyt. Bankens konkrete anførsler kommenteres løpende nedenfor.

## Sakens bakgrunn

Banken meldte 12. desember 2018 fra om en hendelse i henhold til krav i forskrift om bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT-forskriften) § 9 tredje ledd. Hendelsen gjaldt en feil Santander Consumer Bank hadde avdekket i uttrekket fra ett av bankens kildesystemer til bankens elektroniske transaksjonsovervåking for å avdekke mistenkelige transaksjoner knyttet til hvitvasking og terrorfinansiering. På tidspunktet for avviksmeldingen ble det opplyst at feilen hadde medført at ca. 1.260.000 transaksjoner ikke hadde blitt underlagt hvitvaskingskontroll i perioden 30. oktober 2014 til 6. desember 2018.

Basert på hendelsens alvorlighet, avholdt Finanstilsynet et møte med Santander Consumer Bank 25. januar 2019. Santander Consumer Bank oversendte en utfyllende rapport 3. februar 2019.

Systemet hvor avviket oppsto, benyttes til salgsfinansiering i Norge og omfatter betalingskort kundene kan få utstedt etter opprettelse av kredittavtale i forbindelse med varekjøp, i tillegg til fakturaløsning. Transaksjonene som manglet overvåking i perioden, er i stor grad betalingskorttransaksjoner. Transaksjonene blir kontrollert gjennom anti-hvitvaskingssystemet Njord, mens bankens øvrige porteføljer kontrolleres gjennom anti-hvitvaskingsystemet levert av

Evry. Som følge av systemendringer, har transaksjoner fra visse perioder på dagen ikke kommet med i uttrekket til AML-overvåkingen.

Banken har oppgitt at det oppsto mistanke om at noe var galt etter at det ble foretatt systemendringer i desember 2017. I januar 2018 ble IT-avdelingen varslet om at det hadde vært en sterk reduksjon i alarmer fra AML-systemet. Det ble iverksatt undersøkelser, uten at det ble funnet feil. I juni 2018 økte bruken av fakturaproduktet, og en økning i alarmer fra overvåkingssystemet var forventet, men heller ikke nå ble feilen avdekket. I oktober 2018 ble saken løftet, og feilen ble identifisert 3. desember 2018. Santander Consumer Bank har oppgitt at det ble utviklet en rettelse umiddelbart som ble testet og produksjonssatt med virkning fra 6. desember 2018.

Til sammen har omkring 1,6 millioner transaksjoner ikke blitt kontrollert i henhold til hvitvaskingsloven. Dette omfatter 303 415 kunder. I perioden fra ny hvitvaskingslov trådte i kraft 15. oktober 2018 til feilen ble rettet 6. desember 2018, var det ca. 250 000 transaksjoner som ikke ble kontrollert.

Ifølge banken er transaksjonene etterkontrollert i systemet Njord. Dette utløste treff på 14 891 kunder, hvorav 32 av disse var kategorisert som høyrisikokunder. Transaksjonene tilknyttet høyrisikokundene er undersøkt, hvorpå ingen utløste melding til ØKOKRIM. Det ble imidlertid avdekket at 6 456 av treffene på øvrige kunder bør gjennomgås.

Bankens tilsvar bekrefter det faktiske hendelsesforløpet, og det vises videre til at kontrollen av de 6 456 treffene på øvrige kunder nå er ferdig undersøkt uten at det utløste meldinger om mistenkelige forhold til ØKOKRIM.

### **Rettslig utgangspunkt**

Hvitvaskingsloven § 38 krever at banker, kredittforetak og finansieringsforetak har elektroniske overvåkningssystemer for å avdekke forhold som kan indikere hvitvasking og terrorfinansiering. For foretak med mange transaksjoner er forpliktelsen avgjørende for å oppfylle § 24 om løpende oppfølging av kundeforholdet, herunder kravet til overvåking av transaksjonene som utføres i kundeforholdet, jf. første ledd. Undersøkelsesplikten etter § 25 skal iverksettes ved indikasjoner på hvitvasking eller terrorfinansiering. For å overholde forpliktelsen, er det således nødvendig at kravene til kundetiltak og løpende oppfølging etterleves. Der mistanken ikke avkreftes, skal det rapporteres til Økokrim, jf. § 26. En effektiv og hurtig iverksettelse av undersøkelser og rapportering av mistenkelige forhold er sentral for å oppnå hvitvaskingsregelverkets formål om å forebygge og avdekke kriminalitet.

### **Finanstilsynets vurderinger i forhåndsvarselet**

I forhåndsvarselet la Finanstilsynet til grunn at banken har overtrådt bestemmelsene i lovens §§ 38, 24, 25 og 26. Med hjemmel i hvitvaskingsloven § 49, kan brudd på §§ 24, 25 og 26 medføre overtredelsesgebyr.

I vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr, og ved utmålingen av denne, skal det, jf. § 50, blant annet tas hensyn til:

- overtredelsens grovhet og varighet
- overtrederens grad av skyld

- overtrederens økonomiske evne
- den rapporteringspliktiges risikovurderinger etter § 7 og rutiner etter § 8
- fordeler som er oppnådd eller kunne ha vært oppnådd ved overtredelsen
- om tredjeparter er påført tap
- graden av samarbeid med myndighetene
- eventuelle tidligere overtredelser av hvitvaskingsloven eller forskrifter med hjemmel i loven

Samtlige momenter i hvitvaskingslovens § 50 ble vurdert. Lovbruddet har pågått i lang tid, og gjelder svært mange transaksjoner og kundeforhold. Finanstilsynets oppfatning var at feilen i systemet kunne og burde vært avdekket og rettet langt tidligere enn det som faktisk var tilfellet. Etter Finanstilsynets oppfatning er det særlig skjerpene at banken var, eller burde vært, klar over at det måtte være feil i systemet uten at saken ble prioritert. Finanstilsynet legger til grunn at banken ikke har hatt tilstrekkelig ressurser og oppmerksomhet om svakhetene i systemet og feilen som ledet til lovbruddet. Dette er forhold som er relevante under vurderingen av overtredelsens grovhet og varighet, overtrederens grad av skyld, samt vurderingen av hvilke fordeler Santander Consumer Bank har oppnådd eller kunne oppnådd ved overtredelsen. Finanstilsynet bemerker for øvrig at banken selv har korrekt rapportert avviket ihht. IKT-forskriften, og at banken har bidratt til sakens opplysning.

Vurderingsmomentene i hvitvaskingsloven § 50 er preseptoriske, men ikke uttømmende. Forvaltningsloven § 46 oppstiller en rekke momenter som kan hensyntas i saker om administrative sanksjoner. Bestemmelsens bokstav a) gjelder vurderingen av sanksjonens preventive virkning. Etter Finanstilsynets vurdering er hendelsen i banken av en slik art at det taler for sanksjonering, både av allmennpreventive og individualpreventive hensyn. Lovbruddets omfang, varighet, grovhet, samt graden av skyld følger av at banken ikke hadde avsatt nok ressurser i oppfyllelsen av lovkravene, og at ledelsen ikke iverksatte de nødvendige tiltak selv når den visste, eller burde ha visst, at det forelå feil i systemene. Etter Finanstilsynets vurdering er det viktig at mistanker om systemfeil og manglende etterlevelse av loven leder til en hurtig oppfølging fra den rapporteringspliktige, også der det måtte kreve mer ressurser og oppmerksomhet fra ledelsen.

Finanstilsynet understreket at hvitvaskingsloven §§ 24, 25 og 26 utgjør grunnleggende plikter i hvitvaskingsregelverket. For å effektivt forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering er det avgjørende å overvåke transaksjoner, identifisere og undersøke mistenkelige forhold, samt å rapportere disse umiddelbart til ØKOKRIM.

### **Bankens tilsvare og Finanstilsynets kommentarer til disse**

Banken har i svar på forhåndsvarselet gitt uttrykk for at den er uenig i at overtredelsen utgjør et brudd på hvitvaskingsloven som bør sanksjoneres med et overtredelsesgebyr. I alle tilfeller mener banken at gebyret er satt for høyt i forhold til overtredelsens grovhet. Banken stiller videre spørsmål ved Finanstilsynets adgang til å ilegge gebyr etter hvitvaskingsloven for forhold som banken selv har gjort Finanstilsynet oppmerksom på i henhold til et annet regelverk. Finanstilsynet vil i det følgende kommentere disse anførselene.

#### Om løpende oppfølging og elektronisk overvåkning - §§ 24 og 38

Banken viser i tilsvaret til at § 38 oppstiller krav til elektronisk overvåkning, og at overtredelser av bestemmelsen ikke kan sanksjoneres. Finanstilsynet påpeker at dette også er lagt til grunn i forhåndsvarselet, og at dette ikke er omtvistet.

Banken viser videre til at det kun er deler av transaksjonsvolumene som ikke har vært gjenstand for overvåkning. Videre vises det til at rettskildene ikke gir detaljerte føringer om hva som ligger i kravet til løpende oppfølging jf. § 24, og det påpekes for øvrig at banken foretar andre typer løpende oppfølging som "(...) *eksempelvis automatisk oppdatering av adresser, oppdatering av inntektsopplysninger, kontroller basert på kontakt fra offentlige myndigheter (for eksempel skattemyndighetene), årlig forsterket kontroll av høyrisiko kunder, pågående sanksjonsscreening av porteføljen, manuell oppfølging som gjøres av saksbehandlere når de oppdager noe mistenkelig gjennom øvrig dialog med kundene og kontroll når kunder søker om økt kreditt eller nye produkter.*" Banken anfører at det ikke er "(...) *holdepunkter for å konkludere med at det ikke har vært løpende kundekontroll av bankens kunder basert på en tidsbegrenset feil som kun rammet enkelte transaksjoner innenfor ett av bankens produkter*". Bankens tilsvare etterlyser også en samlet vurdering fra Finanstilsynet av bankens løpende kundeoppfølging.

Hvitvaskingsloven § 24 (1) krever at "Rapporteringspliktige skal løpende følge opp kundeforhold. Oppfølgingen skal blant annet omfatte å overvåke at transaksjoner som utføres i kundeforholdet, er i samsvar med den rapporteringspliktiges innhentede opplysninger om kunden, kundens virksomhet og risikoprofil, midlenes opprinnelse og kundeforholdets formål og tilsiktede art." Finanstilsynet vil påpeke at kravet til løpende oppfølging jf. § 24 er en sentral forpliktelse av stor viktighet for at de rapporteringspliktige skal kunne avdekke indikasjoner på hvitvasking og terrorfinansiering. Videre er blant annet banker omfattet av kravet til elektronisk overvåkning jf. § 38, som har en nær sammenheng med § 24 (1) i den forstand at det for rapporteringspliktige med store transaksjonsvolum er avgjørende å anvende elektroniske systemer for å identifisere og avdekke indikasjoner på hvitvasking og terrorfinansiering. Formålet med bestemmelsene fremkommer direkte av ordlyden i § 38 (1), og av forarbeidene til § 24, der det blant annet står at "*Formålet med oppfølgingen er særlig å oppdage avvikende atferd fra kunden. Avvik fra forventet atferd fra kunden kan vekke mistanke om hvitvasking eller terrorfinansiering, noe som utløser undersøkelsesplikt, jf. forslaget til § 20. Det er derfor av avgjørende betydning at den løpende oppfølgingen gjennomføres på en adekvat måte.*" ( § 20 i lovutvalgets forslag tilsvare § 25 i gjeldende lov, vår anm.)

I bankens tilsvare fremstår det som om bankens forståelse av § 24 er at samtlige forpliktelser må vurderes samlet, og at de består av komponenter som kan erstatte hverandre. Finanstilsynet er uenig i en slik vurdering. Det at banken på en tilfredsstillende måte oppdaterer visse faktaopplysninger om sine kunder, oppveier ikke for manglende overvåkning av transaksjoner. Videre finner Finanstilsynet det klart at det foreligger lovbrudd selv om banken har hatt en delvis transaksjonsovervåkning, og Finanstilsynet finner volumet av manglende overvåkning å være vesentlig idet det omfatter ca. 1,6 millioner transaksjoner over en periode på ca. fire år.

#### Om undersøkelsesplikten - § 25

I tilsvaret erkjenner banken at undersøkelser burde vært gjennomført på et tidligere tidspunkt, men mener det er uriktig at banken har unnlatt å undersøke forhold av den karakter loven nevner. Det vises til at det er gjennomført undersøkelser i etterkant av at feilen i overvåkningssystemet ble rettet.

Finanstilsynet er kjent med at det er gjennomført undersøkelser av mistenkelige forhold som ble avdekket etter at feilen i transaksjonsovervåkningssystemet ble avdekket, og dette er også lagt til

---

<sup>1</sup> NOU 2016:27 side 106.

grunn i forhåndsvarselet. Etter Finanstilsynets oppfatning er det av betydning for vurderingen av etterlevelse av § 25 på hvilket tidspunkt undersøkelser iverksettes og gjennomføres. Bestemmelsen må tolkes i lys av kravene i §§ 26 og 27 om at mistenkelige forhold skal rapporteres til ØKOKRIM før transaksjonen gjennomføres, eller umiddelbart etterpå ved visse angitte unntakstilfeller. Lest i sammenheng, og i lys av lovens kriminalitetsforebyggende formål, er det etter Finanstilsynets vurdering klart at undersøkelser som foretas flere år etter at mistankegrunnlaget oppstår, ikke vil være gjennomført i samsvar med undersøkelsesplikten i § 25.

#### Om rapporteringsplikten - § 26

Banken viser i tilsvaret til at den har overholdt rapporteringsplikten, men at slik rapportering kan bli forsinket ved svikt i overvåkningssystemet. Videre vises det til at det ved ferdig undersøkelse av samtlige indikasjoner på mistenkelige forhold ikke har ledet til rapportering til ØKOKRIM, og at det følgelig ikke foreligger brudd på rapporteringsplikten.

Finanstilsynet viser til at rapporteringsplikten etter § 26 inneholder flere krav, herunder til når det skal rapporteres. §§ 26 og 27 krever rapportering av mistenkelige forhold i forkant av at en transaksjon gjennomføres, med mindre det er umulig å stanse transaksjonen, eller dersom stans av transaksjonen kan vanskeliggjøre undersøkelsene. Tidsfristene er viktige for å legge til rette for at midler kan sikres, enten etter hjemmelen for stans av gjennomføring av transaksjonen i § 27, eller etter straffeprosessuelle tvangsmidler når det er åpnet etterforskning. Umulighetskriteriet i § 27 retter seg mot situasjoner der grunnlaget for mistanken oppstår i etterkant av at transaksjonen er gjennomført, og dette unntaket er åpenbart ikke anvendelig for tilfeller der overvåkningssystemene svikter over lengre tid.

Finanstilsynet merker seg opplysningen om at ingen av de undersøkelsene som er gjort har ledet til rapportering til ØKOKRIM, hvilket er opplysninger som er nye etter oversendelse av forhåndsvarselet. Finanstilsynet har ikke etterspurt eller gjennomgått undersøkelsessakene, og det legges til grunn at bankens undersøkelser og konklusjon er korrekt. Finanstilsynet er enig med banken i at det ikke kan konstateres brudd på § 26 når det faktisk ikke foreligger grunnlag for å rapportere mistenkelige transaksjoner blant alle mistenkelige forhold som er undersøkt, og der banken konkluderer med at mistanken er avkreftet.

#### Om vurderingsmomentet "varighet" - § 50 bokstav a)

Banken anfører i tilsvaret at det ikke er anledning til å vektlegge perioden før ikrafttredelsen av loven, og at det således er en lovovertrødelse på syv uker som er gjenstand for en vurdering av sanksjonering. Med dette utgangspunktet mener banken at den korte varigheten taler for at det ikke skal ilegges overtredelsesgebyr, og subsidiært at beløpet bør settes lavere.

Finanstilsynet er enig i at brudd på forpliktelser som er nye i 2018-loven, ikke kan sanksjoneres der de inntraff før lovens ikrafttredelse, og likeledes for lovbrudd som var avsluttet før ikrafttredelse. I utmålingen av overtredelsesgebyret er dette hensyntatt ved at det utmålte overtredelsesgebyret er såpass lavt sammenholdt med blant annet bankens økonomiske evne, jf. § 50 c). Ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, har Finanstilsynet ikke funnet grunn til å ta stilling til den konkrete rekkevidden av momentet "varighet" jf. § 50 a) all den tid manglene etter lovens ikrafttredelse er vesentlige ved at de har skjedd over syv uker og omfatter anslagsvis 250.000 transaksjoner. Uten at det har vesentlig betydning for denne saken, vil Finanstilsynet likevel påpeke at det ved beslutning om det skal ilegges overtredelsesgebyr, også vil kunne legges til grunn en

varighet som strekker seg før 2018-lovens ikrafttredelse, så sant overtredelsen også var i strid med liknende krav i 2009-loven.

#### Om vurderingsmomentet "grovhet" - § 50 bokstav a)

I bankens tilsvarende bestrides det at overtredelsen er grov, og at banken burde vært klar over manglene. Bankens begrunnelse er en beskrivelse av undersøkelsene som ble gjort av systemet i desember 2017 og juni 2018. Banken anfører at overtredelsen følgelig ikke bør være gjenstand for overtredelsesgebyr, og subsidiært at beløpet bør settes lavere.

Finanstilsynet finner overtredelsen å være grov, sett hen til omfanget og alvorligheten av lovbruddet. Videre fastholder Finanstilsynet at systemfeilen er av en karakter som banken kunne og burde avdekket på et tidligere tidspunkt. Avvikene i overvåkede transaksjoner var i perioder svært store, og banken har selv erkjent at leder for AML-teamet mistenkte at noe var galt på flere tidspunkter, også etter at undersøkelser ble gjennomført. Finanstilsynet viser for øvrig til bankens brev av 1. februar 2019, med redegjørelser, der det blant annet fremgår at det i januar 2018 ikke ble foretatt tilstrekkelige undersøkelser, for eksempel av kildesystemene, og videre at AML-teamleder senere fremdeles var av oppfatningen at det var feil, og forsøkte å få iverksatt ytterligere undersøkelser. Det fremgår videre at "*Dette ble meldt inn til IT med en lav prioritet i hendelsesrapporteringsystemet, og ble derfor ikke eskalert tilstrekkelig (...)*".

#### Om eventuell fordeler ved overtredelsen - § 50 e)

Banken anfører at de ikke har hatt fordeler av overtredelsen, og at de snarere har blitt påført utgifter ved denne.

Finanstilsynet legger til grunn at "fordel" i § 50 e) omfatter både direkte og indirekte fordeler, herunder besparelser. Det antas at overtredelser av hvitvaskingsregelverket generelt gjerne kan ha en sammenheng med manglende tilførsel av ressurser til å sikre riktig etterlevelse, og at besparelser i anti-hvitvaskingstiltakene vil kunne være en fordel som tidvis vil "kunne ha vært oppnådd ved overtredelsen", jf. § 50 e). For denne konkrete saken vurderer Finanstilsynet at vurderingsmomentet er av mindre betydning. Likevel legges det til grunn at mangler i bankens etterlevelse som utgangspunkt var egnet til å gi besparelser, sett hen til manglene i overvåkningssystemet og oppfølgingen av denne. Det vises her blant annet til at banken erkjenner at feilen i systemet ikke ble prioritert tilstrekkelig, og at banken hadde en begrenset krets av kompetanseressurser som var i stand til å "grave" i saken (bankens brev av 1. februar 2019, punkt 3).

#### Om tredjeparter er påført tap - § 50 f)

Banken viser til at ingen tredjeparter er påført tap som følge av overtredelsen. Finanstilsynet har ikke anført at tredjeparter er påført tap som følge av overtredelsen.

#### Om graden av samarbeid med myndighetene - § 50 g)

Banken viser i tilsvaret til at den selv har rapportert om hendelsen, og at den har opptrådt transparent i kontakten med Finanstilsynet. Banken etterlyser Finanstilsynets vurdering av bankens grad av samarbeid.

Finanstilsynet bemerker at banken har meldt inn hendelsen i tråd med § 9 i *Forskrift om IKT-systemer i banker mv.*, slik banken plikter. For øvrig er Finanstilsynet enig i at banken har besvart alle spørsmål og bidratt til sakens opplysning. Det at banken selv meldte om hendelsen er ikke ilagt

vesentlig vekt, da dette er en forskriftsfestet forpliktelse. Videre plikter banken å besvare spørsmål og utlevere informasjon som Finanstilsynet etterspør, jf. finanstilsynsloven § 3 andre ledd. Generelt legger Finanstilsynet til grunn at det ikke kan virke vesentlig formildende, jf. vurderingsmomentet at foretak etterlever sine rapporterings- og opplysningsplikter. Like fullt kan det bemerkes at Finanstilsynet mener banken har bidratt fullt ut til sakens opplysning, slik forhåndsvarselet også bemerker. Finanstilsynet er tilfreds med det gode samarbeidet med banken i denne saken.

#### Om graden av skyld - § 50 a)

Banken har i tilsvaret anført at hverken ledelsen eller noen enkeltansatte har handlet forsettlig eller mot bedre vitende, og det anføres videre at bankens grad av skyld i hendelsen ikke er av en slik art at det tilsier at overtredelsesgebyr bør ilegges.

Finanstilsynet bemerker at det ikke er noe vilkår for ileggelse av overtredelsesgebyr til foretak at det identifiseres enkeltpersoner hos den rapporteringspliktige som har utvist forsett eller grov uaktsomhet. Selv om lovbruddene på alle måter er uønskede fra bankens side, er det likevel Finanstilsynets oppfatning at banken har utvist en grad av skyld som tilsier at det bør ilegges overtredelsesgebyr, ved at banken er å bebreide for at feilen i systemene fikk omfattende følger og virket over lang tid før den ble rettet. Finanstilsynets oppfatning er at banken ikke hadde en riktig oppfølging av mistankene som oppsto om feil i transaksjonsovervåkningssystemet, og at banken således har utvist en klanderverdig uaktsomhet som taler for at det ilegges overtredelsesgebyr.

#### Om risikovurderinger og rutiner - § 50 d).

I tilsvaret fra banken etterlyses det i hvilken grad Finanstilsynet har hensyntatt bankens risikovurdering og rutiner i vurderingene av om det skal ilegges overtredelsesgebyr, og utmålingen av denne. Det anføres at NOU 2016:27 oppstiller en høy terskel for å sanksjonere der risikovurderinger, rutiner og etterlevelsen av disse er implementert på en samvittighetsfull måte. Videre gir banken uttrykk for sin forståelse av at sanksjonshjemmelen i hvitvaskingsloven er ment for "de systematiske overtredelsene forarbeidene nevner".

Etter Finanstilsynets skjønn vil det variere i hvilken grad vurderingsmomentet har betydning for om det ilegges overtredelsesgebyr eller ikke. Det bemerkes for ordens skyld at vurderingsmomentet omfatter både rutinene og risikovurderingen, samt den faktiske etterlevelsen av disse. Vurderingsmomentet vil for eksempel kunne tale mot sanksjonering i tilfeller der den rapporteringspliktige er misbrukt til hvitvasking, men der den rapporteringspliktige har gjort alt en med rimelighet vil kunne forvente for å forebygge og avdekke hendelsen i form av risikovurderinger, rutiner og riktig etterlevelse. Motsetningsvis vil det virke skjerpene å ha mangler på området, ved at den rapporteringspliktige da stiller seg særlig sårbar for misbruk. Forarbeidene fremhever at vurderingsmomentet er beslektet med straffeloven § 28, som inneholder momentet "*om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget lovbruddet*". I kjernen av vurderingen ligger det altså en avveining av om den rapporteringspliktige kunne og/eller burde handlet på en annen måte for å forebygge eller avverge overtredelsen. Som nevnt over er Finanstilsynet, i vurderingene av graden av skyld, av den oppfatning at banken er å bebreide for at overtredelsen var langvarig og omfattende, og det anses ikke som vesentlig å gjøre en detaljert vurdering av bankens risikovurdering, rutineverk og generelle etterlevelse ved vurderingen av lovovertredselsene vedtaket omhandler.

Når det gjelder bankens påstand om terskelen for å sanksjonere, finner Finanstilsynet ikke grunnlag for denne. Finanstilsynet minner om at departementet i Prop. 40 L (2017-2018) har en annen tilnærming til terskelen for å sanksjonere etter hvitvaskingsregelverket enn lovutvalget, herunder ved at det avvises å innta et vilkår om grove og gjentatte brudd for at det skal kunne sanksjoneres. Finanstilsynet finner ikke dekning i forarbeidene for bankens forståelse, og viser tvert imot til at proposisjonens overordnede drøftelser av innføringen av sanksjonshjemmelen (punkt 10.7.1.1) blant annet fremhever direktivets forutsetning om å innføre et mer fleksibelt sanksjonssystem; at det vil være ressursbesparende om tilsynsmyndigheten kan ilegge overtredelsesgebyr ved mindre alvorlige overtredelser; og det vises til at overtredelsesgebyr legger til rette for at oppfølgingen av regelbrudd i rapporteringspliktige blir mer fleksibel og kan tilpasses arten og alvorligheten av de relevante overtredelsene. Selv om det naturligvis ligger til tilsynsmyndighetenes skjønn å vurdere om den enkelte overtredelse bør møtes med overtredelsesgebyr, så må det være klart at lovgivers intensjon ikke er å reservere virkemiddelet til "systematiske overtredelser", slik banken anfører.

#### Om vurdering av om overtredelsesgebyr bør ilegges (etter «kan skjønnet»)

Banken etterlyser i tilsvaret at Finanstilsynet gjør en samlet vurdering av hvorvidt overtredelsesgebyr skal ilegges ("kan-skjønnet"). Banken gjengir flere av NOU'ens forslag og betraktninger om vilkår om at lovbrudd er grove og gjentatte før det sanksjoneres, og at sanksjonering er en siste utvei etter forvaltningstiltak som pålegg om retting og tvangsmulkt er uttømt. Banken erkjenner selv at lovutvalgets forslag i så måte ikke er fulgt opp av departementet. I tilsvaret er det fremført en påstand om at ileggelse av overtredelsesgebyr vil stride mot det legitime formålet med bak bestemmelsen, og at det følgelig ikke er adgang til å ilegge overtredelsesgebyr. Banken gjentar videre betraktningene knyttet til vekten som bør gis risikovurderinger og rutiner, samt at banken selv rapporterte om hendelsen. Det anføres at det ikke er hverken individualpreventive eller allmennpreventive hensyn som taler for overtredelsesgebyr. Banken viser også til at den har rettet feilen og investert i nytt IKT-system.

Finanstilsynet har i forhåndsvarselet redegjort for vurderingene som ligger bak intensjonen om å ilegge overtredelsesgebyr, og anser som utgangspunkt det ikke som nødvendig å utdype denne. Flere av bankens anførsler er kommentert tidligere i vedtaket, og gjentas ikke under dette punktet. Kjernen i bankens argumentasjon synes igjen å være at banken ikke er å bebreide for lovbruddet, og at det følgelig ikke kan sanksjoneres. Som nevnt tidligere, er Finanstilsynet av den oppfatning at banken er å bebreide, og ileggelse av overtredelsesgebyr anses å ha en viktig allmennpreventiv virkning. Kravet om å ha en adekvat løpende oppfølging av kundenes transaksjoner er sentralt for å forebygge og avdekke mulig hvitvasking og terrorfinansiering, og all den tid elektroniske støtteverktøy spiller en vesentlig rolle, forventes det en nøye oppfølging av funksjonaliteten til systemene. Det at banken ikke i tilstrekkelig grad fulgte opp egne mistanker om feil i systemet, er klanderverdig, og det er viktig å gi et signal om at rapporteringspliktige må gjøre tilstrekkelige og grundige kontroller for å både identifisere og rette feil som hindrer en effektiv og tilstrekkelig etterlevelse av kravene.



### Om adgang til å ilegge gebyr hvor man etter annet regelverk er pliktig å gi informasjon

Banken anfører i tilsvaret at saken reiser prinsipielle problemstillinger knyttet til hvorvidt det er adgang til å ilegge overtredelsesgebyr der annet regelverk banken er underlagt krever at banken gir Finanstilsynet underretning om forholdet.

Finanstilsynet kan ikke se at anledningen til å ilegge overtredelsesgebyr er begrenset på den måten banken anfører.

### Om veiledningsplikten knyttet til mulig selvinkrimineringsvern

Banken stiller i tilsvaret spørsmål ved tidspunktet for når Finanstilsynet anså forholdet å være så alvorlig at overtredelsesgebyr ble vurdert, og viser til veiledningsplikten om den mulige retten til å ikke inkriminere seg selv, jf. forvaltningslovens § 48.

Finanstilsynet viser til at veiledningsplikten er ivaretatt i forhåndsvarselet. Generelt vil det være slik at Finanstilsynet i saker om mulige lovbrudd etterspør mer informasjon fra den rapporteringspliktige for å opplyse saken, være det seg i konteksten av et ordinært tilsyn eller ved oppfølging av hendelser. Først etter at tilstrekkelig informasjon er innhentet, vil det normalt være mulig å konkludere med sannsynlighetsovervekt om overtredelsesgebyr bør ilegges eller ikke.

Det vises til Ot. prp. 62L (2015-2016) side 201, der det fremkommer følgende:

"Det er sentralt at veiledningsplikten ikke på unødige vis stiller seg i veien for forvaltningens legitime behov for å kunne få opplysninger i den store mengden av saker der det i utgangspunktet ikke er spørsmål om å ilegge sanksjoner (eller å anmelde noen). Det er ved utformingen av bestemmelsen tatt hensyn til at retten til å nekte å svare på spørsmål og å utlevere dokumenter eller gjenstander langt fra er absolutt, selv om en er innenfor rammen av en sak om administrative sanksjoner."

I spørsmålet om når en ordinær forvaltningssak (også) går over til å bli en sanksjonssak, legges det til grunn omtalen i ovennevnte Ot. prp. der det vises til sanksjonslovutvalgets uttalelse (NOU 2003:15) som er gjort under henvisning til Høyesteretts plenumsdom i Rt. 2000 side 996:

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

Generelt legger Finanstilsynet til grunn at det normalt vil være tidsnok å gi orienteringen sammen med varselet om administrativ sanksjon. I denne saken legges det samme til grunn, da overgangen fra forvaltningssak til sanksjonssak inntraff først etter siste informasjon fra banken ble mottatt.

### **Finanstilsynets avsluttende vurdering**

Finanstilsynet har på bakgrunn av bankens anførsler funnet at det ikke er klar sannsynlighetsovervekt for at banken har overtrådt hvitvaskingslovens § 26. Likevel finner Finanstilsynet grunn til å tillegge dette liten vekt, da banken over tid og for et stort volum transaksjoner har satt seg selv ute av stand til å rapportere mistenkelige forhold rettidig. Det vises også til forarbeidenes understrekning av det straffverdige ved at en rapporteringspliktig stiller seg sårbare for hvitvasking og terrorfinansiering, også der sårbarhetene rent faktisk ikke utnyttes av kriminelle. For øvrig har Finanstilsynet ikke funnet grunn til å endre vurderingene som ble kommunisert i forhåndsvarselet. Finanstilsynet konkluderer med at banken har overtrådt

bestemmelsene i lovens §§ 38, 24 og 25. Med hjemmel i hvitvaskingsloven § 49, kan brudd på §§ 24 og 25 medføre overtredelsesgebyr.

Finanstilsynet understreker at hvitvaskingsloven §§ 24 og 25 utgjør grunnleggende plikter i hvitvaskingsregelverket. For å effektivt forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering er det avgjørende å overvåke transaksjoner, identifisere og undersøke mistenkelige forhold, samt å rapportere disse umiddelbart til ØKOKRIM.

I vurderingen av utmålingen av overtredelsesgebyret, har Finanstilsynet i tillegg til de fremhevede vurderingsmomenter også vurdert bankens økonomiske evne. Overtredelsen har funnet sted under både hvitvaskingsloven av 2009 og hvitvaskingsloven av 2018, og det legges til grunn at forholdene beskrevet i dette brevet også utgjorde brudd på 2009-loven (§§ 14, 17 og 18). Utmålingen av overtredelsesgebyret er gjort for den del av overtredelsen som har inntruffet etter ikrafttredelse av 2018-loven.

Finanstilsynets vurdering er at de avdekkede overtredelser er av en slik art og omfang at overtredelsesgebyr skal ilegges. Sett hen til overtredelsenes alvorlighet, graden av skyld, oppnådde fordeler og økonomisk evne, er overtredelsesgebyret utmålt til kroner 9.000.000.

På bakgrunn av de overnevnte forhold finner Finanstilsynet å gi følgende

#### **Vedtak:**

*Santander Consumer Bank AS ilegges et overtredelsesgebyr på 9.000.000 kroner for overtredelser av hvitvaskingslovens §§ 24 og 25, jf. §§ 49 og 50.*

Dette vedtaket kan påklages innen tre uker etter at vedtaket er mottatt. Klage sendes Finanstilsynet. Klageinstans er Finansdepartementet. Forvaltningslovens §§ 18 og 19 om partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, gjelder. Det kan søkes om utsatt iverksetting av vedtaket, jf. forvaltningsloven § 42.

Etter at klagefristen er utløpt vil foretaket motta en faktura for innbetaling av overtredelsesgebyret.

For Finanstilsynet

Ann Viljugrein  
direktør for bank- og forsikringstilsyn

Anders Schiøtz Worren  
seksjonssjef

*Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.*