



Loomis Foreign Exchange AS
Postboks 344 Økern
0513 Oslo

VÅR REFERANSE
19/10002

UNNTATT OFFENTLIGHET
Offl § 13, jf. finanstill § 7 og fvl
§ 13
Gjelder kun merkede avsnitt

DATO
07.07.2020

Endelig tilsynsrapport

Tilsynsrapporten omhandler etterlevelsen av hvitvaskingsregelverket for foretaket som fra 27. mars 2015 og inntil 23. juni 2020 hadde konsesjon som finansieringsforetak. Foretaket er datterforetak av Loomis Holding Norge AS, som igjen er datterforetak av det svenske foretaket Loomis AB.

1 Sakens bakgrunn

1.1 Om saken

Den 23. august 2019 avholdt Finanstilsynet et møte med Loomis Foreign Exchange AS, etter ønske fra foretaket. Bakgrunnen for møtet var nylig fremlagte påstander om involvering i hvitvasking, samt brudd på hvitvaskingsregelverket gjennom tilbudte valutatenester til 16 vekslingskontorer i Danmark. Disse vekslingskontorene hadde vært kunder av foretaket i perioden 1. september 2015 til 16. desember 2018. Hensikten med møtet var å gi informasjon om de fremlagte påstandene, samt selvrapportere hovedfunnene i to uavhengige granskningsrapporter om foretakets etterlevelse av hvitvaskingsregelverket i forbindelse med kundeforholdene til disse kundene. På bakgrunn av møtet fant Finanstilsynet grunn til å se nærmere på saken og åpnet tilsynssak mot foretaket.

Påstandene knyttet til Loomis Foreign Exchange AS ble fremlagt for Loomis AB av en dansk journalist under selskapets generalforsamling 8. mai 2019. Selskapet ble anklaget for å ha hvitvasket penger gjennom Loomis Foreign Exchange AS' levering av valuta til en rekke danske vekslingskontorer som hadde vært kunder av foretaket. Flere av disse vekslingskontorene hadde i forkant av inngått kundeforhold med Loomis Foreign Exchange AS blitt avvirket som kunder av [REDACTED] blant annet på bakgrunn av et dokumentarprogram på dansk TV2 som avslørte svikt i etterlevelsen av hvitvaskingsrutiner, mulig skatteunndragelse og andre regelmessige lovbrudd. I ettertid tok dansk politi ut tiltale mot flere av disse vekslingskontorene gjennom etterforskningen i "Operation Greed", en større etterforskning av et påstått organisert kriminelt nettverk. Loomis Foreign Exchange AS skal blant annet angivelig ha levert valuta tilsvarende over en halv milliard danske kroner til to involverte vekslingsbyråer, hvor begge direktørene er tiltalt for hvitvasking og heleri. Det anføres videre at beløpet i all vesentlighet gjelder veksling av utbytte fra kriminalitet.

Loomis AB valgte i etterkant å igangsette to eksterne granskninger av disse forholdene. KPMG og Advokatfirma Erling Grimstad ble engasjert til å gjennomgå foretakets etterlevelse av

hvitvaskingsregelverket i forbindelse med kundeforholdene til de 16 danske vekslingskontorene. De to granskningsrapportene ble fremlagt for foretaket i juli 2019, og videre utlevert til Finanstilsynet i sin helhet den 17. september 2019, etter vedtak om pålegg om utlevering og tvangsmulkt.

1.2 Hovedfunn i granskningsrapporter

1.3 Finanstilsynets undersøkelse av saken

Basert på presseoppslag, foretakets selvrapportering, samt omstendighetene avdekket i de to granskningsrapportene, besluttet Finanstilsynet å nærmere undersøke foretakets håndtering av kundeforholdene. Undersøkelsene ble avgrenset til forhold knyttet til de 16 danske vekslingskontorene i perioden disse var kunder av foretaket, fra 1. september 2015 til 16. desember 2018. Foretaket ble bedt om å oversende relevant dokumentasjon relatert til kundeforholdene med vekslingskontorene, herunder dokumentasjon av gjeldende risikovurderinger, interne retningslinjer og rutiner, systemer og regler for transaksjonsovervåking, samt utførte kundetiltak i henhold til hvitvaskingsregelverket ved etablering og som del av den løpende oppfølgingen.

Finanstilsynet oversendte den 14. april 2020 foreløpig tilsynsrapport til foretaket, og foretakets tilsvarende forelå 18. mai 2020. Hovedpunktene i tilsvaret, samt Finanstilsynets vurderinger av disse, er gjengitt i punkt 4 under.

2 Rettslig utgangspunkt

Hvitvaskingsregelverket stiller en rekke krav til personer og foretak underlagt lovens virkeområde. I perioden de 16 danske vekslingskontorene var kunder av foretaket, var foretaket underlagt to forskjellige lovverk: lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv. (hvitvaskingsloven) av 6. juni 2009 nr. 11, og lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven) av 1. juni 2018 nr. 23. I tillegg til nevnte lovverk, var foretaket i hele den aktuelle perioden også pliktig å

screeene kunder og transaksjoner mot listeførte personer og foretak, i henhold til Utenriksdepartementets forskrifter om gjennomføring av internasjonale sanksjoner og restriktive tiltak, som videre er redegjort for i veileder om frysbestemmelsene¹ utgitt av Finanstilsynet og Utenriksdepartementet.

Ny hvitvaskingslov trådte i kraft 15. oktober 2018, to måneder før de siste kundeforholdene ble avvirket. Ettersom vekslingskontorene hovedsakelig var kunder av foretaket i perioden under forrige hvitvaskingslov, har Finanstilsynet valgt å avgrense beskrivelsene i denne rapporten mot bestemmelsene i lov av 2009. Imidlertid påpeker Finanstilsynet at disse bestemmelsene i all hovedsak er videreført i hvitvaskingsloven av 2018.

I den foreliggende saken har Finanstilsynet identifisert følgende bestemmelser i hvitvaskingslov av 2009 (lov av 6. juni 2009 nr. 11) og forskrift av 13. mars 2009 nr. 302 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv. som særlig relevante:

2.1 Risikobasert kundekontroll og løpende oppfølging

Lovens § 5 fastsetter hovedprinsippet i hvitvaskingsregelverket og pålegger rapporteringspliktige å foreta risikobasert kundekontroll og løpende oppfølging.

Dette innebærer at omfanget og intensiteten av kundekontrolltiltakene som iverksettes for foretakets kunder til enhver tid skal baseres på en konkret vurdering av risiko for hvitvasking og terrorfinansiering, samt være tilpasset de aktuelle risikoene identifisert. Følgelig har foretakene plikt til å gjennomføre risikobaserte og skjønnsmessige vurderinger, og det forventes at den rapporteringspliktige benytter ressursene der den identifiserte hvitvaskings- og terrorfinansieringsrisiko er størst.

Videre fremgår det av § 5 første ledd annet punktum, at de risikobaserte og skjønnsmessige vurderingene skal gjennomføres *"ut fra type kunde, kundeforhold, produkt eller transaksjon"*. Det er viktig at den enkelte rapporteringspliktige kan påvise overfor tilsynsmyndigheten at den operasjonelle risikoen, som hvitvasking og terrorfinansiering innebærer, er konkret vurdert i de individuelle kunderelasjonene, samt tilstrekkelig hensyntatt ved omfanget og intensiteten av kundekontrolltiltakene som er benyttet i hvert enkelt tilfelle, jf. § 5 annet ledd.

2.2 Plikt til å foreta kundekontroll

Lovens § 6 pålegger de rapporteringspliktige å foreta kundekontroll ved

- 1) etablering av kundeforhold,
- 2) transaksjon som gjelder 100 000 norske kroner eller mer, for kunde som den rapporteringspliktige ikke har et etablert kundeforhold til,
- 3) mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av straffbar handling eller forhold som rammes av straffeloven §§ 131 til 136 a (§§ 147 a, 147 b, 147 c eller 147 d i tidsrommet 21.06.2013 til 01.10.2015), eller
- 4) tvil om hvorvidt tidligere innhentede opplysninger om kunden er korrekte eller tilstrekkelige.

¹ <https://www.finanstilsynet.no/nyhetsarkiv/nyheter/2018/oppdatert-veileder-om-frysbestemmelsene/>

Videre presiserer hvitvaskingsforskriften § 2 at et kundeforhold anses etablert når kunden kan benytte den rapporteringspliktiges tjenester.

2.3 Gjennomføring av kundekontroll

Lovens § 7 stiller krav til gjennomføring av fire konkrete kundekontrolltiltak:

Kundekontroll som nevnt i § 6 skal omfatte

- 1. registrering av opplysninger som nevnt i § 8,*
- 2. Bekreftelse av kundens identitet på grunnlag av gyldig legitimasjon,*
- 3. Bekreftelse av identiteten til reelle rettighetshavere på grunnlag av egnede tiltak, og*
- 4. Innhenting av opplysninger om kundeforholdets formål og tilsiktede art.*

Videre oppgir § 7 ytterligere regler for legitimering, herunder for personer som handler på vegne av kunden, er gitt disposisjonsrett over en konto eller et depot, eller er gitt rett til å gjennomføre transaksjonen.

Bestemmelsen gir objektive plikter som skal gjennomføres for alle kunder uavhengig av risiko, med mindre lovens § 13 om forenklede kundetiltak kan anvendes. Omfanget og intensiteten av de aktuelle kontrolltiltakene skal imidlertid bero på en konkret risikobasert vurdering, og det kan i tilfeller være nødvendig å anvende forsterkede kontrolltiltak, jf. § 15. Det skal til enhver tid kunne påvises at tiltakene som benyttes, er tilpasset den aktuelle risikoen, jf. § 5 første ledd. Innhentede opplysninger må dokumenteres slik at etterlevelsen kan etterprøves. Innhentede opplysninger om kundeforholdet, herunder utfyllende informasjon om kundeforholdets formål og tilsiktede art, er også grunnleggende for å kunne foreta løpende oppfølging av kundeforholdet, jf. § 14.

2.4 Registrering av opplysninger

§ 8 fastsetter plikten til å entydig identifisere kunden ved registrering av opplysninger. Følgende opplysninger er spesifisert som påkrevd, jf. § 8 første ledd:

- 1. fullt navn eller foretaksnavn,*
- 2. fødselsnummer, organisasjonsnummer, D-nummer eller, dersom kunden ikke har slikt nummer, annen entydig identitetskode,*
- 3. Fast adresse, og*
- 4. referanse til legitimasjon som er brukt for å bekrefte kundens identitet.*

I tillegg fremgår det av § 8 femte ledd at det også skal registreres opplysninger som entydig identifiserer reelle rettighetshavere, som definert i hvitvaskingslovens § 2 første ledd nr. 3. Det understrekes imidlertid at angivelsen ikke er uttømmende, og at det kan eksistere personer utover den angitte kretsen som anses å være reell rettighetshaver. Identifiseringen må derfor bero på en konkret og risikobasert vurdering i hvert enkelt tilfelle. Normalt bør den rapporteringspliktige innhente samme informasjon om den reelle rettighetshaveren som den skal innhente om kunden etter § 8. Det avgjørende må imidlertid være at opplysningene som innhentes, er tilstrekkelige til å entydig identifisere reell rettighetshaver.

Videre bemerkes det at kravene om registrering av opplysninger må ses i sammenheng med andre bestemmelser, herunder §§ 5, 7, 14 og 15. Dokumenterte opplysninger anses som en forutsetning for

å kunne påvise at tiltakene er tilpasset aktuell risiko, jf. § 5 annet ledd. Kravene i § 8 om hvilke opplysninger som rapporteringspliktige plikter å registrere er dermed ikke begrensende som sådan, men kan forstås å utgjøre et minimum av opplysninger om den enkelte kunde som forventes å være dokumentert.

2.5 Tidspunkt for kundekontroll

Lovens § 9 pålegger de rapporteringspliktige å gjennomføre kundekontroll, herunder eventuelt påkrevd forsterket kundekontroll, *før* etablering av kundeforholdet eller utføring av transaksjonen.

2.6 Følger av at kundekontroll ikke kan gjennomføres

Dersom kundekontroll, herunder eventuell påkrevd forsterket kundekontroll, ikke kan gjennomføres, skal den rapporteringspliktige ikke etablere kundeforholdet eller utføre transaksjonen. Videre skal etablerte kundeforhold avvikles dersom fortsettelse av kundeforholdet medfører risiko for transaksjoner med tilknytning til utbytte av straffbare handlinger eller forhold knyttet til terrorvirksomhet, jf. § 10.

2.7 Løpende oppfølging

Lovens § 14 pålegger de rapporteringspliktige å løpende følge opp eksisterende kundeforhold, herunder påse at transaksjoner som utføres i kundeforholdet er i samsvar med den rapporteringspliktiges kjennskap til kunden og dens virksomhet. Omfanget og intensiteten av nødvendige tiltak i den løpende oppfølgingen skal videre bero på en konkret og risikobasert vurdering, og det vil derfor kunne være store individuelle forskjeller i oppfølgingen av kundeforholdene med bakgrunn i identifisert risiko for hvitvasking og terrorfinansiering.

Den rapporteringspliktiges generelle kunnskap om kunden vil være vesentlig, herunder informasjon innhentet i samsvar med hvitvaskingslovens kapittel 2. Særlig vil innhenting av opplysninger om formål og tilsiktede art utgjøre et viktig utgangspunkt for å kunne avgjøre om transaksjoner som utføres i kundeforholdet er i samsvar med den rapporteringspliktiges kjennskap til kunden, samt kundens virksomhets- og risikoprofil. Informasjon skal derfor løpende holdes oppdatert, jf. § 14, og det vises videre til kravet i § 6 om at kundekontroll i alle tilfeller skal gjennomføres dersom det er tvil om de tidlige innhentede opplysningene er korrekte eller tilstrekkelige.

Dersom den løpende oppfølgingen av kunden identifiserer avvik fra kundens normale og påregnelige transaksjonsmønster, skal det ut fra en konkret og risikobasert vurdering igangsettes nærmere undersøkelser. Slike avvik kan etter en konkret vurdering utløse undersøkelses- og rapporteringsplikt etter hvitvaskingslovens kapittel 3. Det vises også til bestemmelsen om avvikling av kundeforhold jf. § 10.

2.8 Forsterkede kontrolltiltak

Lovens § 15 pålegger rapporteringspliktige å gjennomføre forsterkede kontrolltiltak dersom det foreligger, etter en konkret risikobasert vurdering, situasjoner som etter sin art innebærer høy risiko for hvitvasking eller terrorfinansiering. Med forsterkede kontrolltiltak menes andre og skjerpede kontrolltiltak utover det som følger av hvitvaskingslovens §§ 5 til 14, blant annet for å sikre

nødvendig kjennskap til det enkelte kundeforhold. Plikten til å gjennomføre forsterkede kontrolltiltak gjelder både ved etablering og i den løpende oppfølgingen.

Hvitvaskingsloven § 15, samt forskriftens §§ 11 og 12, oppgir enkelte forhold som kan utløse kravet til gjennomføring av forsterkede kontrolltiltak. Blant annet er utenlandske politisk eksponerte personer (PEPs) spesifikt regulert i § 15 annet ledd, da slike personer på generelt grunnlag antas å innebære økt korrupsjonsrisiko. Rapporteringspliktige skal derfor ha egnede kontrolltiltak for å fastslå om personer er PEP, samt iverksette konkrete forsterkede kontrolltiltak for slike kundeforhold.

Angivelsene i lov og forskrift er imidlertid ikke uttømmende med hensyn til å angi og regulere høyrisikosituasjoner, og kravet om forsterkede kontrolltiltak omfatter således ethvert kundeforhold, transaksjon eller situasjon som etter sin art innebærer høy risiko for hvitvasking eller terrorfinansiering. Dette forutsetter at den rapporteringspliktige har vurdert hvilke kundeforhold og transaksjoner som kan innebære høy risiko, og iverksatt nødvendige kundekontrolltiltak basert på den konkrete vurderingen i hvert enkelt tilfelle. Det skal til enhver tid kunne påvises at omfanget av utførte tiltak er tilpasset den aktuelle risiko identifisert, jf. § 5 annet ledd. Hvilke kundetilak som vil være tilstrekkelige og etter hvilken hyppighet må vurderes ut fra den konkrete risiko, og kundekontrolltiltakene vil derfor kunne variere fra foretak til foretak. Det vises videre til plikten å ikke etablere et kundeforhold eller utføre transaksjonen dersom kundekontrolltiltakene ikke kan gjennomføres. Eksisterende kundeforhold skal også avvikles dersom fortsettelse medfører risiko for transaksjoner med tilknytning til utbytte av straffbare handlinger eller forhold knyttet til terrorvirksomhet jf. hvitvaskingsloven § 10.

2.9 Undersøkelsesplikt

Hvitvaskingslovens § 17 første ledd fastsetter en plikt for rapporteringspliktige til å foreta nærmere undersøkelser dersom det foreligger mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av en straffbar handling, eller til forhold som rammes av straffelovens §§ 131 til 136 a. Videre pålegger § 17 annet ledd at resultatene av undersøkelsene skal registreres skriftlig eller elektronisk.

Undersøkelsesplikten er *ikke* begrenset til å kun omfatte forholdene som beskrevet i hvitvaskingsforskriftens § 12, men er gjeldende for enhver transaksjon hvor det foreligger indikasjoner som kan gi grunn til mistanke.

2.10 Rapporteringsplikt

Lovens § 18 pålegger rapportering til ØKOKRIM dersom mistanke i henhold til § 17 ikke kan avkreftes ved nærmere undersøkelser. Rapporten skal inneholde opplysninger om aktuelle transaksjoner og de forhold som har medført mistanken. Videre spesifiserer hvitvaskingsforskriften § 13 kravet til opplysninger ytterligere:

"Opplysninger som oversendes etter hvitvaskingsloven § 18 skal så vidt mulig inneholde beskrivelse av bakgrunnen for mistanken, herunder opplysninger om mistenkte, om eventuelle tredjepersoner, eventuelle kontoopplysninger og opplysninger om bevegelser på konto, opplysninger om transaksjonens art og størrelse og hvorvidt transaksjonen er gjennomført samt til hvem midlene skal overføres og midlenes opprinnelse. Som supplement til opplysningene bør relevante dokumenter vedlegges eller ettersendes".

Ansvarlig for oversendelse av opplysninger til ØKOKRIM er den personen i ledelsen hos den rapporteringspliktige som er utpekt til å ha et særskilt ansvar for å følge opp hvitvaskingsrutinene etter hvitvaskingsloven § 23 annet ledd, jf. hvitvaskingsforskriften § 13. Rapportering skal som hovedregel skje elektronisk via Altinn.

2.11 Gjennomføring av mistenkelige transaksjoner

Dersom det foreligger mistanke i tilknytning til en transaksjon, er hovedregelen at transaksjonen ikke skal gjennomføres før ØKOKRIM er underrettet, jf. § 19 første ledd. Den rapporteringspliktige må i slike tilfeller foreta nærmere undersøkelser *før* transaksjonen gjennomføres, jf. § 17. Hvis mistanken ikke kan avkrefte, skal ØKOKRIM underrettes. ØKOKRIM kan i særlige tilfeller forby gjennomføring av en transaksjon, og underretning i forkant av transaksjonen vil gi ØKOKRIM anledning til å igangsette eventuell verdisikring og etterforskning på et tidligere stadium. Dette vil videre øke mulighetene for å sikre beløpet for senere inndragning.

Lovens § 19 andre ledd åpner imidlertid for at en mistenkelig transaksjon kan gjennomføres før ØKOKRIM er underrettet dersom unnlattelse kan vanskeliggjøre ØKOKRIMs undersøkelser eller eventuell etterforskning, eller dersom det ikke er mulig å la være å gjennomføre transaksjonen. Opplysninger skal i disse tilfellene oversendes ØKOKRIM umiddelbart etter at transaksjonen er gjennomført. Foretakene må ha systemer og rutiner, manuelle og/eller elektroniske, som muliggjør overholdelse av dette lovpålagte kravet. Vurderingen som ligger til grunn for beslutningen om å gjennomføre en mistenkelig transaksjon bør i alle tilfeller dokumenteres.

2.12 Kontroll- og kommunikasjonsrutiner

Lovens § 23 pålegger rapporteringspliktige å etablere forsvarlige interne kontroll- og kommunikasjonsrutiner som sikrer oppfyllelse av plikter etter hvitvaskingsregelverket. Disse rutinene skal forelegges for, samt fastsettes på, øverste nivå hos den rapporteringspliktige jf. hvitvaskingsloven § 23 annet ledd. Videre skal det utpekes en person i ledelsen som skal ha et særskilt ansvar for å følge opp rutinene.

Kravene i § 23 må videre ses i sammenheng med kravet om å kunne påvise at omfanget av utførte tiltak er tilpasset den aktuelle risikoen identifisert, jf. pliktene i § 5. Rapporteringspliktige forventes å ha et forsvarlig system for risikovurderinger og gjennomføring av tilhørende tiltak, som gir god mulighet til å kunne etterprøve etterlevelsen av relevant lovverk i de ulike vurderingene og beslutningene som er blitt tatt. Skriftlig dokumentasjon vil således normalt være nødvendig for å kunne oppfylle dette kravet.

2.13 Elektroniske overvåkingssystemer

Hvitvaskingsloven § 24, jf. forskriften § 18 fastsetter at finansforetak skal etablere elektroniske overvåkingssystemer. Systemet skal fungere som et hjelpemiddel for de rapporteringspliktige, og ha til formål å identifisere transaksjoner som kan ha tilknytning til hvitvasking eller terrorfinansiering. De transaksjonene som slike systemer identifiserer skal kontrolleres og følges opp manuelt, før de eventuelt rapporteres til ØKOKRIM. Uavhengig av slike systemer har rapporteringspliktige, deres ansatte, og andre personer som foretaket anvender i slike funksjoner, en selvstendig plikt til å undersøke mistenkelige transaksjoner, og for øvrig opptre i samsvar med hvitvaskingsregelverket.

3 Faktiske forhold

Foretaket ble 30. oktober 2019 bedt om å oversende nærmere angitt dokumentasjon relatert til kundeforholdene med de 16 vekslingskontorene i Danmark, herunder dokumentasjon av gjeldende risikovurderinger og rutiner, samt utførte kundetiltak i henhold til hvitvaskingsregelverket. Foretaket ble også bedt om å sende oversikt på total omsetning og fortjeneste per år, fordelt på hver av de 16 vekslingskontorene. Denne informasjonen er ikke mottatt av Finanstilsynet. Foretaket opplyser i innsendt notat at deres systemer ikke tillater å se lønnsomhetsdata per kunde eller segment. Imidlertid oppgis det at beregnet driftsresultat generert fra de danske vekslingskontorene i den aktuelle perioden sto for henholdsvis 0,4 prosent, 11,6 prosent, 8,6 prosent og 7,7 prosent av foretakets totale driftsresultat (EBITA) i perioden 2015-2018. Dette viser at disse kundene sto for en signifikant andel av foretakets resultat.

I det følgende gis det en beskrivelse av hvordan foretaket har fulgt opp hvitvaskingslovens krav i tilknytning til de aktuelle kundeforholdene.

3.1 Risikobasert kundekontroll og løpende oppfølging, § 5

Gjennomgang av innsendt dokumentasjon avdekket at foretaket i den aktuelle perioden benyttet seg av tre ulike risikokategorier, lav, medium og høy, hvorav disse igjen var knyttet til gjennomføring av ulike kundekontrolltiltak. Basert på registrerte opplysninger i skjemaet "*risikovurdering*", ble kundene automatisk tildelt et risikonivå ved etablering, som avgjorde iverksettelsen av tiltak. Dersom kundene havnet i risikokategorien "høy", utløste dette forsterket kundekontroll, noe som betydde at en ny del med ytterligere standardiserte spørsmål ble tilgjengelig for utfylling om kunden. Det bemerkes at disse spørsmålene var like for alle som havnet i denne risikokategorien.

I foretakets overordnede risikovurderinger for den aktuelle perioden var valutaveksling generelt identifisert å utgjøre en høy risiko for hvitvasking og terrorfinansiering. Det forelå imidlertid ingen konkrete vurderinger av risiko, herunder risiko knyttet til foretakets begrensede erfaring med kunder innen valutaveksling, eller til vekslingskontorer som opererte i utenlandske markeder. Risikovurderingen ble ikke revidert som følge av etableringen av kundeforholdene med de 16 danske vekslingskontorene i løpet av høsten 2015 og våren 2016, eller som følge av en dokumentar om mistenkt hvitvasking gjennom danske vekslingskontorer kringkastet av dansk TV2 i september 2016 (heretter omtalt som «dokumentaren»). Det er heller ikke fremlagt dokumentasjon som viser at det på noe tidspunkt før etablering av kundeforholdene ble vurdert iverksettelse av ytterligere kundekontrolltiltak utover de generelle standardspørsmålene for høyrisikokunder.

Alle vekslingskontorene ble underlagt forsterket kontroll på bakgrunn av foretakets vurdering av bransjens generelle iboende risiko, og de standardiserte spørsmålene i risikovurderingsskjemaet ble besvart. Det redegjøres imidlertid ikke for hvordan de innhentede opplysningene i den utvidede delen av skjemaet videre har blitt vurdert av foretaket. Det er heller ikke funnet dokumentasjon som viser iverksettelsen av ytterligere risikobaserte tiltak. Herunder nevnes blant annet ytterligere risikobaserte tiltak som følger av innhentet informasjon om kundene, samt informasjon foretaket tilegnet seg om disse kundene over tid. Finanstilsynet kan heller ikke se at det, utover den automatiske scoringen "høy" på bakgrunn av bransjens iboende risiko, foreligger vurderinger av den kundespesifikke risikoen. Det er ikke fremlagt dokumentasjon som viser at tiltakene som ble utført i løpet av kundeforholdene i den aktuelle perioden var tilpasset konkrete risikoer ved de individuelle kundeforhold, jf. funnene i denne rapporten.

3.2 Plikt og tidspunkt for gjennomføring av kundekontroll, §§ 6 og 9

Oversendt dokumentasjon avdekket at foretakets etterlevelse av krav til kundetiltak på etableringstidspunktet var mangelfull for samtlige av de 16 vekslingskontorene. Tilstrekkelig kundekontroll ble heller ikke gjennomført som en del av den løpende oppfølgingen i den aktuelle perioden. Selv om påkrevd informasjon i henhold til hvitvaskingsregelverket ikke var innhentet og registrert, kunne foretakets tjenester likevel benyttes av vekslingskontorene.

I september 2016 identifiserte foretaket selv at flere av vekslingskontorene regelmessig la inn bestillinger på få valutaer i høye valører, noe som ble ansett som en indikasjon på mulig hvitvasking. Foretaket valgte i oktober 2016 å melde fire av disse til dansk FIU², jf. omtale nedenfor. Det foreligger imidlertid ingen dokumentasjon som viser at kundekontrolltiltak er blitt gjennomført på nytt for disse kundene. I etterkant av dokumentaren på dansk TV2 sendte foretaket et brev til vekslingskontorene med informasjon om at det ble innført nye krav til innlevering av dokumentasjon for vekslingskontorer generelt. Derimot inneholdt ikke brevet krav til spesifikke opplysninger for å imøtekomme manglene i kundekontroll ved etablering, eller konkrete risikoer identifisert ved de enkelte kundeforhold. Foretaket har heller ikke forelagt oppdaterte utgaver av "risikovurderingsskjemaet", som viser at ny eller ytterligere informasjon er innhentet og vurdert på nytt. Det bemerkes at transaksjoner med fem av vekslingskontorene pågikk til desember 2018, uten at tilstrekkelige kundekontrolltiltak i henhold til hvitvaskingsregelverket hadde blitt gjennomført.

3.3 Gjennomføring av kundekontroll og registrering av opplysninger, §§ 7 og 8

Etter gjennomgang av innsendt dokumentasjon, ble det avdekket omfattende mangler i utført kundekontroll for de 16 vekslingskontorene. Blant annet var reelle rettighetshavere for flere av kundene ikke tilstrekkelig identifisert gjennom egnede risikobaserte tiltak. For et av vekslingskontorene, [REDACTED] ble legitimasjon for reell rettighetshaver registrert i etterkant av kundeetablering, og tilhørende legitimasjonskopi er hverken stemplet eller signert. Fullstendig eierstruktur, som bekrefter at informasjonen stemmer, ble ikke registrert før nesten to år etter at tjenesten ble tatt i bruk. Det er også uklart om de andre navngitte personene i [REDACTED] "supervisory board" kan anses å være reelle rettighetshavere, sammen med eier. Det er ikke dokumentert at foretaket har gjort vurderinger eller iverksatt tiltak for å avklare dette.

Likeså er det uklart om reelle rettighetshavere i strukturen til [REDACTED] er tilstrekkelig identifisert, herunder forhold knyttet til andre begunstigede, eller personer som på annen måte utøver kontroll i trusten. Blant annet er det uklart om det eksisterer personer som forvalter [REDACTED] og således har kontroll over majoriteten av aksjene. Det stilles også spørsmålstegn ved ektheten av de innsendte dokumentene. Blant annet er kopi av pass til signaturberettiget bekreftet av en advokat i en annen e-post enn den kopiene ble sendt fra. For [REDACTED] viser innhentet dokumentasjon at det eksisterer flere reelle rettighetshavere enn det som ble oppgitt i risikovurderingsskjemaet, hvorav en av disse er registrert med bostedsadresse i Irak. Det fremkommer ikke at det ovennevnte på noen tidspunkt har blitt vurdert, eller undersøkt ytterligere av foretaket. Det bemerkes at både [REDACTED] hadde transaksjoner så sent som i desember 2018 uten at det eksisterer noen videre dokumentasjon som avklarer disse forhold.

² "Financial Intelligence Unit", myndigheten som mottar rapporter om mistenkelige forhold fra rapporteringspliktige.

Videre fremkommer det at det er ett spørsmål i risikovurderingsskjemaet knyttet til salgstall de siste to år, men utover dette ikke innhentet informasjon av betydning for kundeforholdenes formål og tilsiktede art. Finanstilsynet kan heller ikke se at noen av de øvrige opplysningene som er registrert i forbindelse med gjennomførte kundekontrolltiltak gir et tilstrekkelig grunnlag for å identifisere risiko, eller vurdere hvordan den enkelte kunde var forventet å handle innenfor rammen av kundeforholdet. For flere av kundene var det ene spørsmålet om salgstall ikke besvart, og det ble avdekket avvik mellom informasjonen registrert på enkelte kunder og innhentede opplysninger. Det ble heller ikke funnet dokumentasjon som viser hvor eventuelle salgstall er hentet fra, eller som på annet vis underbygger informasjonen. Videre er det også avdekket systematisk manglende innhenting av gyldig legitimasjon for personer med mulighet til å handle på vegne av kunden, herunder personer med fullmakter til å bestille valuta. Det er heller ikke funnet dokumentasjon som viser at det er blitt gjennomført sjekk av aktuelle personer mot sanksjonslister jf. Utenriksdepartementets forskrifter om gjennomføring av internasjonale sanksjoner og restriktive tiltak, samt Frysveilederen.

3.4 Avvisning og avvikling av kundeforhold, § 10

14 av de 16 vekslingskontorene ble avviklet av foretaket i to omganger, henholdsvis åtte den 12. april 2017 og seks den 16. desember 2018. Videre ble kundeforholdet til [REDACTED] avsluttet den 10. oktober 2017, og [REDACTED] den 6. september 2018. Innsendt dokumentasjon avdekker at det var spesifikke eksterne hendelser som førte til avviklingen av de to sistnevnte, henholdsvis en e-post om at politiet i Danmark hadde konfiskert midlene til [REDACTED] samt at [REDACTED] ikke fikk tillatelse til å drive videre valutaveksling av det danske Finanstilsynet. [REDACTED] var for øvrig også ett av vekslingskontorene som ble omtalt i dokumentaren på dansk TV2 allerede i september 2016, sammen med [REDACTED]. Det bemerkes også at [REDACTED] var to av de fire vekslingskontorene foretaket selv valgte å rapportere til dansk FIU i oktober 2016, på grunn av mistenkelige transaksjonsmønstre, jf. avsnitt senere i denne rapporten.

I etterkant av dokumentaren i 2016 ble alle vekslingskontorene varslet om at strengere krav til innlevering av dokumentasjon ville bli innført fra 2017. Bakgrunnen var den negative oppmerksomheten rundt bransjen i Danmark, og anklager om hvitvasking. [REDACTED] var blant kundeforholdene som ble avviklet 12. april 2017, på bakgrunn av manglende tilbakemelding og manglende innsendelse av dokumentasjon. Kundens transaksjoner opphørte imidlertid allerede fra januar 2017, samme måned som de nye kravene blir innført av foretaket. Det samme er også tilfellet for [REDACTED] hadde sin siste transaksjon i november 2016, kort tid etter at varslet om strengere krav ble sendt. Innsendt dokumentasjon gjør ikke rede for vurderinger av hvorfor kundeforholdene ikke ble avviklet på et tidligere tidspunkt, ettersom transaksjonene opphørte.

[REDACTED] ble avviklet 16. desember 2018, som del av den siste gruppen vekslingskontorer. Det bemerkes at kunden bestilte en betydelig andel 100 og 200-eurosedler, særlig i forkant av innføringen av kravet om ytterligere informasjon. Bestilling av sedler i høye valører var identifisert av foretaket selv å utgjøre en indikasjon på mulig hvitvasking, jf. senere avsnitt. Transaksjoner fikk imidlertid fortsette uten at disse forholdene ble nærmere undersøkt, uten at informasjon ble innhentet og uten at tilstrekkelige kundetiltak ble gjennomført.

Det bemerkes også at to av de åtte vekslingskontorene som ble avviklet i april 2017, [REDACTED] hadde transaksjoner i mai 2017. Dette til tross for at avvikling

tilsynelatende skulle gjelde fra 12. april, som følge av brev om umiddelbar stenging. Videre fikk kundene som ikke ble avvirket i april, fortsette kundeforholdene uten videre oppfølging frem til slutten av 2017, selv om flere ikke hadde levert nødvendig informasjon i henhold til foretakets egne krav. Flere av disse leverte heller ikke påkrevd informasjon i etterkant av nye forespørsler i november 2017, herunder nevnes [REDACTED] som foretaket selv hadde meldt til dansk FIU allerede i september 2016.

Finanstilsynet er ikke forelagt vurderinger som forklarer hvorfor kundeforholdene fikk fortsette i lang tid uten at kravene til informasjon ble oppfylt, eller den konkrete mistanken mot disse vekslingskontorene avkrefte. Kundeforholdene som ble avvirket i desember 2018 var en følge av at det danske Finanstilsynet ba foretaket avslutte sin virksomhet i Danmark, grunnet manglende tillatelse under nytt regelverk innført i juni samme år.

3.5 Løpende oppfølging, § 14

Gjennomgang av innsendt dokumentasjon avdekket flere mangler i den løpende oppfølgingen av kundeforholdene. Blant annet ble vekslingskontorer behandlet som en ensartet gruppe, hvor de også ble sammenlignet opp mot hverandre. Foretaket selv redegjør for dette i innsendt notat vedrørende de 16 vekslingskontorene: *"Ved opprettelsen av vekslingskontorene som nye kunder i Danmark så selskapet behovet for å monitorere og kontrollere bestillingsmønster over en tidsperiode. Samtidig trengtes datagrunnlag for å sammenligne vekslingskontorene opp mot hverandre, for å få en forståelse av hva som er «normalt» for dette segmentet".*

Finanstilsynets undersøkelser viser at de 16 vekslingskontorene hadde vesentlig forskjellige egenskaper, herunder med tanke på størrelse, omsetning og virksomhet. Finanstilsynet har ikke funnet dokumentasjon hvor foretaket identifiserer eller vurderer konkrete risikoer ved hvert av kundeforholdene basert på innhentet informasjon, jf. tidligere avsnitt. Manglende informasjon om kundeforholdets formål og tilsiktede art, jf. § 7, gjør videre at foretaket hadde lite kunnskap å basere seg på i den løpende oppfølgingen. Dette påvirket nødvendigvis også forutsetningene for transaksjonsovervåkingen, da kundenes bestillingsmønster fra etablering ble regnet som normalen for kundeforholdet. Kundenes bestillinger ble også sammenlignet mot hverandre, og utgjorde grunnlaget for hva som ble ansett som normalt for dette kundesegmentet.

Reglene for transaksjonsovervåkingen foretaket arbeidet ut fra, var svært generelle, og omhandlet i hovedsak sammenlignet volum og bestilling av få valutaer i høye valører. Foretaket har ikke fremlagt dokumentasjon som viser at transaksjoner i forbindelse med kundeforholdene ble overvåket eller vurdert før i slutten av september 2016, samme måned som dokumentaren om de danske vekslingskontorene ble kringkastet. Det understrekes at tre av vekslingskontorene allerede var etablert som kunder i andre halvdel av 2015, mens flertallet ble etablert i april 2016. Ut fra et historisk perspektiv ble det i september identifisert at flere kunder regelmessig bestilte store volumer av få valutaer i høye valører. Manuelle uttrekk av transaksjonsdata ble i etterkant gjennomført månedlig, og analysert retrospektivt. Det foreligger imidlertid ingen dokumenterte vurderinger som viser at kundenes transaksjoner på noe tidspunkt ble vurdert opp mot informasjon om den individuelle kunde, for slik å kunne avgjøre om kundens transaksjoner var i samsvar med den foretakets kjennskap til kunden og dens virksomhet.

I etterkant av dokumentaren i 2016 ble det avholdt hastemøter med de tre vekslingskontorene som ble omtalt, for å kartlegge deres arbeid på hvitvaskingsområdet. De samme kravene til informasjon

ble imidlertid gjort gjeldende for alle av foretakets danske vekslingskunder fra 25. januar 2017, uten individuelle tilpasninger for å imøtekomme konkrete risikoer ved de enkelte kundeforhold. Det er ikke dokumentert at ytterligere informasjon om noen kunder er blitt innhentet eller oppdatert utover dette, og det påpekes at tilstrekkelige kundetiltak heller ikke ble gjennomført som del av den løpende oppfølgingen. Finanstilsynet merker seg at flere av kundene ikke imøtekom kravet til informasjon i etterkant av brevet 25. januar 2017, men likevel fikk fortsette kundeforholdet uten ytterligere oppfølging frem til november samme år, da ny forespørsel ble sendt. Flere leverte heller ikke etterspurt dokumentasjon etter ytterligere påminnelser. Transaksjoner med fem av vekslingskontorene pågikk frem til desember 2018, uten at kravene til informasjon er dokumentert oppfylt, eller tilstrekkelige kundekontrolltiltak gjennomført i henhold til hvitvaskingsregelverket.

3.6 Forsterkede kontrolltiltak, § 15

Oversendt dokumentasjon avdekker at rutine for forsterket kontroll, som inneholdt krav til innhenting av ytterligere informasjon fra vekslingskontorer utover standarden for høyrisikokunder generelt, for første gang ble opprettet 15. juni 2016. Derimot mangler slik dokumentasjon for flere av de danske vekslingskontorene under hele perioden, og frem til de avvikles. Det er heller ikke fremlagt dokumentasjon som redegjør for at andre forsterkede tiltak er blitt utført, som følge av vurderinger på grunnlag av egenskaper og informasjon innhentet om den individuelle kunde, utover det som kan anses som standarden for denne bransjen generelt. Finanstilsynet er videre ikke forelagt noe skriftlig materiale som viser at foretaket har undersøkt om det eksisterer politisk eksponert personer blant foretakets kunder.

I innsendt dokumentasjon fant Finanstilsynet flere forhold som tilsier at det burde blitt iverksatt ytterligere forsterkede kontrolltiltak for de 16 vekslingskontorene i Danmark. Herunder nevnes særlig tiltak for å sikre utfyllende kunnskap om kundeforholdenes formål og tilsiktede art, samt tiltak tilpasset aktuelle risikoer identifisert ved den enkelte kunde. Blant annet vises det til at det i forbindelse med en av kundene ble funnet motstridende informasjon i innhentet dokumentasjon ved kundeetablering. Firmaattest oppgir at kunden er forhandler av gaveartikler og brukskunst, årsregnskap oppgir en beholdning relatert til biler, mens kunden etableres som valutaveksler hos foretaket. Videre er innhentet årsregnskap ikke revidert. Det bemerkes også at kunden bestilte en påfallende stor andel 200- eurosedler i løpet av kundeforholdet. Alle aktiviteter som denne kunden driver med, er forbundet med høy risiko for hvitvasking eller terrorfinansiering. Imidlertid ble det ikke funnet dokumentasjon som vurderer behovet for iverksettelse av andre tiltak for å avklare disse nevnte forhold, eller imøtekomme potensielle risikoer ved dette kundeforholdet, slik som eksempelvis skjerpet oppfølging i etterkant av etablering.

Foretaket innhentet samme informasjonen fra alle kundene i etterkant av dokumentaren, herunder rutiner for anti-hvitvaskingsarbeid og årsregnskap. Finanstilsynet kan ikke se at informasjonen som ble etterspurt utgjorde egnede forsterkede kundekontrolltiltak, da den ikke hadde særlig betydning for tilegnelse av utvidet kunnskap om hvordan den enkelte kunde kunne ventes å handle innenfor rammen av kundeforholdet, eller hva som utgjorde normaladferd sett i forhold til kundens forretningsmodell og virksomhet. Finanstilsynet mener at flere av kundene hadde egenskaper som tilsa at andre og ulike forsterkede kontrolltiltak burde blitt iverksatt for å imøtekomme åpenbare risikoer for hvitvasking og terrorfinansiering. Herunder nevnes eksempelvis tiltak som avklarer midlenes opprinnelse, samt kundespesifikk transaksjonsovervåking. Det pekes også på at det blant annet gjennom enkle nettsøk er blitt avdekket en rekke artikler i perioden både før og etter etablering, som kaster lys over forhold som indikerte et uidentifisert omfang av hvitvasking gjennom

vekslingsbyråer i Danmark. Allerede i desember 2014 hadde dansk TV2 en reportasje som avslørte svikt i hvitvaskingsrutinene hos seks av åtte kontorer. Herunder nevnes [REDACTED] [REDACTED] ble også omtalt i forbindelse med at datterselskapet i Sverige ble etterforsket for grovt brudd på bokføringsloven i november 2014.

Utover de generelle tiltakene som var standard for alle de 16 vekslingskontorene har Finanstilsynet ikke avdekket at noen skjerpede kontrolltiltak for enkeltkunder ble innført som del av den løpende oppfølgingen. Dette til tross for kunnskap foretaket tilegnet seg om enkelte kundeforhold over tid. Blant annet vises det til at tre vekslingskontorer ble navngitt i dokumentaren, samt at flere kontorer ble identifisert med mistenkelige transaksjoner av foretaket selv i september 2016, uten at ytterligere skjerpede tiltak ble innført for disse. Fire ble besluttet meldt til dansk FIU allerede i oktober 2016, herunder [REDACTED] fikk allikevel opprette avtale om interimskonto med foretaket, til tross for at det forelå konkrete mistanker som ikke var avkreftet. Opprettelsen av interimskontoer er nærmere omtalt under.

3.7 Undersøkelsesplikt, § 17

I foretakets overordnede risikovurdering blir kjøp og salg av få valutaer i høye valører ansett som en indikator på mistenkelige forhold, som videre gir grunnlag for nærmere undersøkelser. Allerede i september 2016, etter det første manuelle uttrekket, konkluderte foretaket med at flere av vekslingskontorene regelmessig la inn slike bestillinger, og at disse forholdene burde vurderes ytterligere. Imidlertid er det ikke fremlagt dokumentasjon som redegjør for slike vurderinger, videre undersøkelser av disse forholdene, eller resultater av gjennomførte undersøkelser. Det er heller ikke fremlagt dokumentasjon om enkeltkunder som kan bidra til å avkrefte mistanken rundt disse transaksjonsmønstrene.

I oversendt dokumentasjon fra foretaket har Finanstilsynet funnet en rekke forhold som burde ha utløst nærmere undersøkelser, jf. § 17, og eventuell rapportering til ØKOKRIM, jf. § 18. Det skriftlige materialet tilsier imidlertid at disse forholdene hverken ble identifisert, undersøkt, eller rapportert i henhold til gjeldende regelverk. I denne forbindelse pekes det på at flere av vekslingskontorene omgående endret sine bestillingsmønstre etter foretakets varsel om strengere krav til informasjon i forbindelse med sitt arbeid på antihvitvaskingsområdet fra januar 2017. Flere av kundene imøtekom heller ikke kravene til informasjon, på tross av gjentatte forespørsler. [REDACTED] hadde en vesentlig volumoppgang på sine bestillinger fra september 2017. Denne økningen i volum sammenfaller med kundens inngåelse av avtale om interimskonto med foretaket i slutten av august. Videre bestilte [REDACTED] nesten utelukkende 200-eurosedler under hele sitt kundeforhold. Finanstilsynet er ikke forelagt dokumentasjon som viser at vurderinger eller undersøkelser av disse forholdene er gjennomført.

I mai 2016 mottok Loomis Danmark A/S et pålegg om å utlevere informasjon om [REDACTED] til dansk politi. Loomis Danmark A/S sender en e-post til Loomis Foreign Exchange Norge AS (foretaket), som blir bedt om å lage en rapport over kundens valutabestillinger hos foretaket. Samme e-posttråd blir igjen benyttet for å kontakte foretaket i slutten av august, hvor den samme informasjonen etterspørres for en ny periode. Imidlertid opplyses det denne gangen at informasjonen skal sendes til dansk politi på nytt, og at politiet ber om rapporten snarest. Foretaket skriver følgende om dette: "Maildialogen gir ingen indikasjon på at det er en pågående etterforskning eller rettslig prosess. Det bemerkes videre at mailen fra Loomis Danmark A/S er fra en controller i selskapet. Dersom det var en situasjon av en potensiell alvorlighetsgrad, hadde LFXN en berettiget forventning

om at henvendelsen ble sendt fra en annen ansatt med høyere stillingsgrad og at tilsvarende mottakeren hos LFXN hadde en høyere stillingsgrad".

Finanstilsynet bemerker at den første e-posten ble sendt fra Loomis Danmarks [REDACTED]. Slik Finanstilsynet oppfatter e-postkorrespondansen, er det ingen tvil om at de overnevnte forespørslene henger sammen, og at politiet anmoder om informasjon om [REDACTED] på nytt. Finanstilsynet har ikke funnet dokumentasjon som tilsier at foretaket selv stilte spørsmål eller gjorde vurderinger ved hvorfor politiet etterlyste slik spesifikk informasjon om et bestemt foretak, eller at det er blitt igangsatt videre undersøkelser eller utført kundekontrolltiltak i etterkant av disse e-postene.

3.8 Rapporteringsplikt og gjennomføring av mistenkelige transaksjoner, §§ 18 og 19

Dokumentasjonen avdekker at foretaket selv mente det forelå forhold som kunne anses som mistenkelige allerede i september 2016, etter det første manuelle uttrekket av gjennomførte transaksjoner. Som følge av dette ble det sendt en e-post til [REDACTED] i Loomis Danmark A/S den 30. september 2016, hvor han blir bedt om å etablere en dialog med hans kontaktperson i "Hvidvasksekreteriatet" (dansk FIU) for innrapportering av fire vekslingskontorer: [REDACTED]. [REDACTED] videresender denne mailen til [REDACTED] i dansk FIU den 10. oktober 2016. Denne blir først besvart 6. desember 2016, med en forespørsel om å arrangere et møte i januar 2017.

Utover denne mailkorrespondansen foreligger det ingen dokumentasjon som viser en offisiell innrapportering av vekslingskontorene til dansk FIU, eller dokumenterte MT-rapporter vedrørende de aktuelle kundene. Forholdene ble heller ikke på noe tidspunkt rapportert til ØKOKRIM i Norge jf. kravene i § 18. Det foreligger imidlertid en e-post fra [REDACTED] spesialletterforsker i ØKOKRIM, som opplyser om at det skal rapporteres "til det landet, der hvor det skjer. Eks. Danmark som du nevnte i går". Det opplyses også at dersom det er noe som berører begge steder, og har en sammenheng, bør det rapporteres begge steder. Hvitvaskingsloven inneholder et eksplisitt krav om at rapporteringspliktige skal rapportere slike transaksjoner til ØKOKRIM. Det understrekes at vekslingskontorene var kunder av det norske foretaket, som igjen er underlagt norsk konsesjon og rapporteringsplikt.

Det er heller ikke avdekket noen flere MT-rapporteringer på de fire kundene, utover den ene mailkorrespondansen til dansk FIU, selv om det samme mistenkelige transaksjonsmønsteret vedvarte gjennom alle kundeforholdene. Videre ble det ikke formidlet MT-rapporter fra foretaket vedrørende andre vekslingskontorer, til tross for at det er blitt avdekket flere forhold i innsendt dokumentasjon som etter Finanstilsynets skjønn burde ha utløst rapportering. Blant annet pekes det på at flere av kundene endret transaksjonsmønstre nesten umiddelbart etter at foretaket varslet om strengere krav til innlevering av informasjon i forbindelse med arbeidet mot hvitvasking og terrorfinansiering. Et eksempel på dette er [REDACTED] som også ble omtalt i dokumentaren, samt handlet en betydelig andel av sin omsetning i 200-eurosedler frem til transaksjonene opphørte fra januar 2017. Foretaket ble imidlertid ikke avvirket som kunde før april 2017. Videre, som nevnt over, bestilte [REDACTED] nesten utelukkende 200-eurosedler gjennom hele sitt kundeforhold, uten at foretaket rapporterte, selv om volumet av disse sedlene tilsvarte handelen til eksempelvis [REDACTED] som ble rapportert. Finanstilsynet er ikke forelagt dokumentasjon som vurderer eller avkrefter de ovennevnte mistenkelige forhold.

3.9 Kontroll- og kommunikasjonsrutiner, § 23

Oversendt dokumentasjon avdekket flere mangler i interne retningslinjer og rutiner i den aktuelle perioden. Blant annet er rutinene lite operasjonelle, og gjengir i all hovedsak lovens bestemmelser. Det gis ingen beskrivelse av hvordan innhentet informasjon skal vurderes, samt føre til iverksettelse av eventuelle andre risikobaserte kundekontrolltiltak. Rutinene beskriver ikke hvordan løpende oppfølging skal utføres, og det synes heller ikke å være noen forskjell på løpende oppfølging for kunder i de forskjellige risikoklassene da dette tilsynelatende kun gjennomføres ved fornyelse av kontrakter. Rutine for forsterket kontroll ble ikke opprettet før 15. juni 2016, og det er ikke forelagt rutiner for videre undersøkelser, jf. § 17, som beskriver når eller hvordan dette skal skje. Det eksisterer ingen rutiner for sanksjonsscreening, og for flere av rutinene fremkommer det ikke at de er fastsatt på øverste nivå. Det er derfor uklart hvilke rutiner som til enhver tid har vært gjeldende.

Videre er det uklart hvem som hadde det formelle hvitvaskingsansvaret i foretaket, herunder ansvaret for oppfølging av rutiner og rapportering av mistenkelige transaksjoner til ØKOKRIM. Ansvaret er ikke definert i stillingsinstrukser, og det fremkommer av en innsendt powerpointpresentasjon at [REDACTED] satt som hvitvaskingsansvarlig i 2016, og at [REDACTED] var etterlevelsesansvarlig. Imidlertid har [REDACTED] tilsynelatende innehatt et betydelig ansvar på hvitvaskingsområdet i foretaket, selv om det ikke er funnet dokumentasjon som viser at dette er blitt definert eller formalisert. De månedlige rapportuttrekkene for de 16 vekslingskontorene ble gjennomført av etterlevelsesansvarlig, og videre distribuert til fagansvarlig [REDACTED] risikoansvarlig [REDACTED] og divisjonssjef [REDACTED]. Det er imidlertid uklart om mistanken rettet mot enkelte av kundene ble kommunisert til den med det formelle hvitvaskingsansvaret eller videre oppover til styret.

Det fremkommer også av innsendt dokumentasjon at foretakets opplæring av de ansatte på anti-hvitvaskingsområdet var begrenset og lite tilpasset foretakets aktiviteter. Foretaket gjennomførte *et* [REDACTED] for samtlige ansatte i 2015. Nyansatte i 2016 og 2017 måtte også gjennomføre dette kurset. Det er ikke gitt noen beskrivelse av selve innholdet, men Finanstilsynet er forelagt et kompendium utarbeidet av [REDACTED] som gjennomgår enkelte generelle temaer knyttet til hvitvaskingsregelverket. Ifølge kompendiet er målgruppen "*ansatte i bank eller annen finansinstitusjon som har kundekontakt. Kompendiet egner seg også for de som ønsker å oppdatere seg innen området*".

I juni 2016 holdt selskapet *et* internkurs med foredragsholdere fra [REDACTED] politiet og egne ansatte for deltakere fra både første og andrelinje på tvers av Loomis FX, Loomis Norge, Loomis Danmark og Loomis Sverige. Finanstilsynet er forelagt to sider av en presentasjon som kun lister opp temaer knyttet til etterlevelse av hvitvaskingsregelverket, samt en dagsorden for møtet. Presentasjonenes titler er til dels svært generelle, eksempelvis "Politiets arbeid med kriminalitet" og "EU Lovkrav og lokale kontrollorganer", noe som indikerer at vesentlige deler av programmet ikke var tilpasset foretaket. Møtet hadde en effektiv møtetid på i overkant av fire timer. I 2017 avholdt foretaket *et* heldags internkurs levert av [REDACTED] for ansatte i førstelinje og andrelinje. Ut fra formidlet kursmateriale virker innholdet i dette kurset adekvat for foretakets virksomhet, da det foruten generell gjennomgang av hvitvaskingsregelverket, tar opp blant annet foretaksspesifikke problemstillinger med tilhørende gruppeoppgaver. Det er imidlertid uklart om foretakets ledelse var omfattet av denne opplæringen. Finanstilsynet er heller ikke forelagt dokumentasjon som viser at annen fagspesifikk opplæring for ansatte med spesifikke ansvarsområder eller nøkkelroller er gjennomført.

3.10 Elektroniske overkingssystemer, § 24

I tidsperioden de vekslingskontorene i Danmark var kunder av foretaket, eksisterte det ingen elektroniske overvåkingssystemer jf. krav i § 24. Manuelle uttrekk av transaksjoner ble gjennomført månedlig og analysert i etterkant av transaksjonene. Det er ingen dokumentasjon fra foretaket som viser at transaksjoner på noe tidspunkt ble overvåket og analysert før i slutten av september 2016. Dette på tross av at tre av kundeforholdene hadde eksistert siden andre halvdel av 2015.

3.11 Særlig om opprettelse av interimskonto i [REDACTED]

I løpet av høsten 2016 besluttet [REDACTED] å terminere sine kundeforhold med de danske vekslingskontorene på bakgrunn av bransjens iboende risiko knyttet til hvitvasking og terrorfinansiering. Dette var også grunnet den negative mediaoppmerksomheten rundt vekslingskontorene i Danmark. Tilgang til ny bankkonto ble derfor en forutsetning for fortsettelse av kontorenes kundeforhold med Loomis Foreign Exchange AS. Foretaket fikk følgelig spørsmål om det kunne finnes en løsning hvor vekslingskontorene kunne handle «Cash mot Cash» inntil de hadde fått etablert en ny konto i en annen bank. Foretaket besluttet at et utvalg på fire kunder, herunder [REDACTED] fikk dette tilbudet (jf. tidligere avsnitt). Følgelig åpnet foretaket i mars 2017 fire interimskontoer i [REDACTED] under eget navn, på vegne av vekslingskontorene. Løsningen innebar at kontantene som vekslingskontorene leverte til Loomis Danmark ble kreditert fra Loomis Danmark til disse interimskontoene, hvor kundene kunne legge inn ordre og bestille valuta for motverdien. Slik framstod omsetningen til vekslingskontorene som interne transaksjoner i Loomis-konsernet, snarere enn transaksjoner mellom to uavhengige parter. Etter Finanstilsynets vurderinger burde foretaket på dette tidspunktet allerede vært godt kjent med bransjens iboende risiko for hvitvasking og terrorfinansiering. [REDACTED] terminering av kundeforholdene med disse aktørene i ettertid av den negative medieoppmerksomheten rundt bransjen understreker dette.

4 Foretakets tilsvaer og Finanstilsynets vurdering av dette

Foretaket har inngitt et omfattende tilsvaer. I det følgende er hovedpunktene i tilsvaret oppsummert, og kommentert av Finanstilsynet. Den del av tilsvaret som direkte omhandler foretakets kommentarer til den varslede reaksjonen om tilbakekall av konsesjon, er for oversiktens skyld gjengitt og kommentert i punkt 6.

4.1 Innledende kommentarer

Innledningsvis anfører foretaket at tilsynsrapporten gir en skjev fremstilling av sentrale faktiske opplysninger, og at den på ingen måte er representativ for den virksomhet Loomis Foreign Exchange AS driver. Foretaket har imidlertid ikke konkretisert nærmere hvilke beskrivelser som ikke er representative eller på hvilken måte rapporten er skjev. På bakgrunn av dette er det utfordrende å nærmere kommentere disse anførselene.

Foretaket mener det er uriktig at Finanstilsynet påpeker at alle kundekontrolltiltak som er gjennomført av foretaket overfor vekslingskontorene har skjedd etter at saken ble kjent i media. Foretaket mener dette har vært en gradvis prosess som resultat av økende oppmerksomhet på hvitvaskingsområdet, og at rutiner er forbedret og endret uten at dette framkommer i tilsynsrapporten. Foretaket mener dette bør ha betydning for Finanstilsynets reaksjon. Foretaket påpeker ikke faktiske feil i tilsynsrapportens beskrivelse av foretakets kundekontroll overfor de danske vekslingskontorene.

Foretaket anfører videre at Finanstilsynet ikke har etterlyst opplysninger om tiltak som er gjennomført etter at foretaket selvrapporterte, og at Finanstilsynet derfor ikke er kjent med endringene i foretakets anti-hvitvaskingstiltak fra avvikene ble avdekket inntil tilsvaret ble formidlet.

4.2 Kontakten med danske myndigheter

Som nevnt tidligere i rapporten tok dansk politi ut tiltale mot flere av vekslingskontorene i forbindelse med en omfattende økonomisk straffesak. Foretaket innvender mot tilsynsrapporten at Finanstilsynet ikke nevner at det hadde samarbeid med, og overleverte informasjon til politiet foretaket mener *«sannsynligvis var av stor betydning for etterforskningen og for resultatet av straffesaken»*. Finanstilsynet bemerker at utlevering av dokumentasjon til politiet i forbindelse med etterforskning er en plikt etter straffeprosessuelle regler.

Foretaket understreker også at det fra tidlig i 2016 prøvde å ta kontakt med danske myndigheter for å få veiledning om hvordan foretaket skulle forholde seg til de danske vekslingskontorene. Finanstilsynet kan vanskelig se at slike framstøt overfor danske myndigheter har betydning i vurderingene av foretakets etterlevelse i denne saken.

4.3 Vekslingskontorene i Danmark

Foretaket anfører at det har hatt et bredt spekter av kunder som de har virksomhet mot, og at Finanstilsynet derfor har en feilaktig oppfatning av risikoen knyttet til foretakets valutavirksomhet. Det anføres videre at Loomis Foreign Exchange hverken før 2016 eller etter 2018 har hatt vekslingskontor som kunder i utstrakt grad.

Finanstilsynet understreker at tilsynsrapporten ikke er en vurdering av hele foretakets risiko for hvitvasking og terrorfinansiering. Finanstilsynet er imidlertid av den oppfatning at foretaket, nettopp på bakgrunn av at det hadde svært begrenset erfaring med kundesegmentet vekslingskontor, burde gjort risikovurderinger som klart påviste den operasjonelle risikoen knyttet til disse kundene slik rundskriv 8/2009 kapittel 2.1 viser til. Risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering knyttet til valutaveksling burde dessuten vært godt kjent for foretaket, også basert på tidligere mediaoppmerksomhet rundt bransjen. Nasjonale og internasjonale risikovurderinger av hvitvasking og terrorfinansiering har understreket den høye risikoen knyttet til vekslingsvirksomhet. Enkelte land har innført omsetningsforbud av 500 euro-seddelen på bakgrunn av hvitvaskings- og terrorfinansieringsrisikoen. Det har dessuten vært minst én profilert straffesak i Norge knyttet til hvitvasking gjennom vekslingskontor, og i 2010 ble det svenske vekslingsforetaket Forex ilagt 50 millioner SEK i bot for brudd på hvitvaskingslovgivningen av svenske tilsynsmyndigheter. Finanstilsynets vurdering er følgelig at det har foreligget tilstrekkelig informasjon om hvitvaskingsrisikoene i åpne kilder det vil være naturlig å benytte seg av.

4.4 Innledende og løpende kundekontroll

Foretaket anfører at tilsynsrapporten ikke reflekterer en uklarhet rundt begrepet kundekontroll, som lovutvalget for ny hvitvaskingslov (2018) påpekte i NOU 2016:27. Foretaket viser til at lovutvalget drøfter at kravet til kundekontroll i 2009-loven var mindre klart uttrykt enn i hvitvaskingsloven av 2018, og at lovutvalget drøftet hvorvidt begrepet kundekontroll kunne lede til at rapporteringspliktige forstod at plikten om kundekontroll kun gjaldt krav om legitimasjonskontroll. Utvalget mente at en endring av begrepsbruk (til kundetiltak) i ny lov ville gi en bedre forståelse av de samlede forpliktelsene som påligger de rapporteringspliktige.

På bakgrunn av lovutvalgets uttalelser om behov for begrepsmessige presiseringer oppgir foretaket å være «*av den oppfatning at det kan virke som om Finanstilsynets reaksjon gis med tilbakevirkende kraft ved at dagens lovforståelse og praksis anvendes på hendelser forut for hvitvaskingsloven 2018*».

Finanstilsynet holder fast ved den foreløpige tilsynsrapportens lovtolkninger. Utdraget fra lovforarbeidene som siteres i tilsvaret (NOU 2016:27 kapittel 5.1.1) er tydelig på at det snakk om presiseringer i begrepsbruken, ikke realitetsendringer. Videre er Finanstilsynet ikke enig i at det er gitt noen form for tilbakevirkende kraft for forpliktelsene om løpende oppfølging, og det vises til at 2009-lovens bestemmelse om løpende oppfølging også klart omfatter risikobasert kundekontroll. Finanstilsynet viser blant annet til Rundskriv 8/2009, med videre henvisning til forarbeidene, der det i pkt. 2.12 om løpende oppfølging blant annet heter:

"Omfanget og intensiteten av den løpende oppfølgingen beror således på en konkret risikobasert vurdering. Kredittilsynet antar at det vil kunne være store individuelle forskjeller på den løpende oppfølgingen med bakgrunn i risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering.

Kredittilsynet viser her også til plikten i § 6 første ledd nr. 4 til å gjennomføre kundekontroll i situasjoner hvor det er «*tvil om hvorvidt tidligere innhentede opplysninger om kunden er korrekte eller tilstrekkelige*.» Det vises her til Proposisjonen side 87:

På bakgrunn av utvalgets lovforslag § 13 om løpende oppfølging og utvalgets lovforslag § 6 første ledd nr. 4 om plikt til å foreta kundekontroll ved tvil om innhentede opplysninger om kunden er korrekte eller tilstrekkelige, fremstår det etter utvalgets oppfatning som overflødig å fastsette plikt til å foreta kundekontroll på passende tidspunkter på grunnlag av en risikovurdering. Direktivet artikkel 9 nr. 6 anses gjennomført ved de nevnte bestemmelsene i lovforslaget" "

Det anføres videre fra foretaket at det gjennomførte adekvat kundekontroll, og at løpende oppfølging fra foretaket mot vekslingskontorene var i samsvar med hvitvaskingsloven av 2009. Foretaket viser til at de to granskingsrapportene, som påpeker mangler ved kundekontrollen ikke ga noe korrekt eller komplett bilde av kundetiltakene foretaket hadde utført, og at det primært var informasjonen som ble ettersendt Finanstilsynet 20. november 2019 som ga et korrekt bilde. Det anføres også at foretaket hadde svært kort frist for å fremlegge all relevant dokumentasjon, og at det fortsatt kan være behov for ytterligere tilleggsinformasjon for å kartlegge hva som faktisk ble gjennomført av kundekontroll og løpende oppfølging. Utover dette begrunnes ikke foretakets oppfatning av at det etterlevde lovkravene til kundekontroll og løpende oppfølging.

Finanstilsynet merker seg at foretaket ikke påpeker konkrete feil ved tilsynsrapportens beskrivelser av foretakets kundekontrolltiltak. Tilsynsrapporten peker blant annet på manglende etterlevelse av kravene knyttet til risikobasert kundekontroll og løpende oppfølging (§ 5), gjennomføring av kundekontroll (§ 7), registrering av opplysninger (§ 8) og løpende oppfølging (§ 14). Hva angår den angivelig svært korte tidsfristen for formidling av tilleggsinformasjon, viser Finanstilsynet til at foretaket i e-post 1. november 2019 ba om, og fikk innvilget, én ukes utsettelse (til tre uker) for innsendelse av dokumentasjon. Det vises også til hvitvaskingsloven § 25 som pålegger rapporteringspliktige å ha systemer som muliggjør raske og fullstendige svar på forespørsler fra ØKOKRIM eller tilsynsmyndigheten. På bakgrunn av dette anses tre uker som tilstrekkelig tid for formidling av materialet. Finanstilsynet fastholder sine vurderinger av foretakets kundekontroll og løpende oppfølging.

4.5 Rapporteringspliktig kundegruppe - korrespondentinstitusjonsforbindelse

Foretaket anfører at vekslingskontorene i realiteten var korrespondentforbindelser, og at kravene til kunder som er korrespondentforbindelser er helt andre enn kravene til kundekontroll med andre kunder. Det anføres videre at nivået på kundekontrollen som ble gjennomført overfor vekslingskontorene ble bestemt ut fra hensyn som manglende forutberegnelighet som følge av usikker praksis, uklare og skjønnsmessige lovbestemmelser og manglende beskrivelse av krav fra myndighetene om hvilken kundekontroll som skulle gjennomføres.

Finanstilsynet bemerker at det ikke framgår av dokumentasjonen at foretaket på noe tidspunkt i kundeforholdenes løp har ansett de danske vekslingskontorene som korrespondentforbindelser, og at kundetiltakene mot dem var tilpasset på bakgrunn av en slik forståelse. Finanstilsynet understreker at hvitvaskingsloven (av 2009) § 16 gir regler om korrespondentbankforbindelser (vår understrekning). Bestemmelsen omfatter ikke kundeforhold mellom et norsk finansieringsforetak og dansk vekslingskontor.

4.6 Forsterket kundekontroll

Foretaket mener at selv om de forsterkede kontrolltiltakene ikke har vært fullstendige etter dagens krav, ble det gjennomført tiltak som ikke fremgår av tilsynsrapporten, før de nye hvitvaskingsreglene trådte i kraft i 2018, og som selskapet mener er tilstrekkelige tiltak etter 2009-loven. Videre anfører foretaket at det under 2009-loven ikke var et tydelig krav om at rapporteringspliktige skulle utarbeide en risikovurdering, og at det eksisterte "(...) liten grad av forutberegnelighet om krav til utforming og innhold i risikovurderingen (...)". Foretaket mener også at kravene til forsterket kundekontroll må ses på bakgrunn av hvilken forutberegnelighet foretaket den gang hadde med bakgrunn i hvitvaskingsloven av hva kundekontrollen skulle bestå av, krav til omfanget av kundekontrollen mv.

Finanstilsynet er enige i at det ikke er konkret angitt i 2009-loven hvilke forsterkede kundekontroller som kreves, da dette er risikobasert. Det vises blant annet til Rundskriv 8/2009, der det i pkt. 2.11 om forsterkede kundetiltak blant annet heter:

"Hvitvaskingsloven § 15 første ledd fastsetter at rapporteringspliktige etter en konkret risikobasert vurdering skal iverksette «forsterkede kontrolltiltak» i situasjoner som etter sin art innebærer høy risiko for hvitvasking og terrorfinansiering. Med «forsterkede kontrolltiltak» menes andre og skjerpede kontrolltiltak i tillegg til de som følger av loven § 5 til § 14, se nærmere omtale ovenfor. Lovverket inneholder ikke konkrete eksempler på slike forsterkede tiltak. Kredittilsynet antar at innhenting av utfyllende opplysninger om kundeforholdet, skjerpet elektronisk og manuell oppfølging av kundeforholdet og transaksjonene, er eksempler på slike tiltak. Eksempelene er ikke uttømmende og tilsynet legger til grunn at rapporteringspliktige må foreta nødvendige risikobaserte tilpasninger."
(...)

"Hvitvaskingsloven § 15 er ikke uttømmende med hensyn til å angi og regulere høyrisikosituasjoner. Lovbestemmelsen og kravet om «forsterkede kontrolltiltak» omfatter således ethvert kundeforhold, transaksjon eller situasjon som etter sin art innebærer høy risiko for hvitvasking og terrorfinansiering. Den rapporteringspliktige må gå gjennom sin kundeportefølje for å vurdere hvilke kundeforhold og transaksjoner som etter sin art kan innebære høy/forhøyet risiko for hvitvasking og terrorfinansiering, og iverksette nødvendige kundekontrolltiltak etter en risikobasert vurdering."

Finanstilsynet understreker at rapporten henviser til at utgangspunktet for å identifisere hvitvasking og terrorfinansiering, er kunnskapen om kunden. § 5 slår uttrykkelig fast at kundekontroll og løpende oppfølging skal utføres med utgangspunkt i en risikobasert vurdering. Forsterkede kontrolltiltak jf. §

15 skal til enhver tid være risikobaserte. De rapporteringspliktige må håndtere høyrisikokunder ut fra den konkrete arten og risikograden kundene representerer. Risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering vil kunne være forskjellig fra kunde til kunde, samt at risikoen vil kunne endre seg over tid. Finanstilsynet er ikke forelagt dokumentasjon som underbygger at gjennomførte tiltak var tilstrekkelige etter 2009-loven.

Foretaket viser videre til at det i den foreløpige tilsynsrapporten påpekes at den kundespesifikke risikoen for vekslingskontorene ikke er vurdert, og at det ikke ble vurdert/iverksatt ytterligere kundekontrolltiltak utover de generelle standardspørsmålene for høyrisikokunder. Foretaket mener dette må være basert på en misforståelse, da de driver en spesialisert forretningsvirksomhet som innebærer at selskapets representanter er i stand til å vurdere risiko knyttet til vekslingskontor på en god måte. Imidlertid foreligger det ingen slike vurderinger for disse kundene. Det er heller ikke fremlagt dokumentasjon som viser at andre tiltak ble foretatt ved etablering, som beskrevet i rapporten. Finanstilsynet fastholder derfor sine vurderinger.

Foretaket mener videre at rapportens beskrivelser av manglene i utført kundekontroll jf. §§ 7 og 8 ikke gir et korrekt faktisk bilde, og at selv om dokumentasjonen for kundekontrollen er fragmentert kan det ikke trekkes en konklusjon om at kundekontrollen ikke er gjennomført, slik tilsynsrapporten kan gi inntrykk av for den aktuelle perioden. Videre pekes det på at det ble gjennomført tiltak for å identifisere reelle rettighetshavere, og at informasjon ble registrert, men at det kunne vært gjort mer konsekvent for at eksterne/tredjeparten enklere kunne finne dette. Foretaket har ikke dokumentert disse anførselene. Finanstilsynets vurderinger er basert på foretakets innsendte dokumentasjon. Finanstilsynet fastholder derfor sine vurderinger hva angår manglene i kundekontrollen.

I foreløpig rapport stiller Finanstilsynet spørsmål ved hvorfor kundene ikke ble avvirket på et tidligere tidspunkt, og viser til at vurderingene av mulig kundeavvikling ikke er dokumentert. Foretaket viser i tilsvaret til at det var naturlig å gi kundene tid til å besvare spørsmål fra foretaket før avvikling. Finanstilsynet understreker at flere av kundenes transaksjoner synes å opphøre som et direkte resultat av nye informasjonskrav. Denne adferden skilte seg fra andre kunder, som valgte å fortsette sine transaksjoner på tross av dette nye informasjonskravet. At transaksjonene opphører som resultat av innførte krav, må i denne sammenheng vurderes som et signal på at de aktuelle kundene ikke ønsket å fortsette sine kundeforhold. Mangel på svar i forbindelse med foretakets henvendelser understreker dette. Likevel valgte foretaket å vente til 12. april 2017 med å avvikle de første kundeforholdene, uten at det foreligger noen dokumenterte vurderinger til grunn for dette.

Foretaket deler ikke Finanstilsynets vurdering av at opplysningene ikke gir *«tilstrekkelig grunnlag for å identifisere risiko»*. Foretaket stiller spørsmål ved om Finanstilsynet har tatt tilstrekkelig hensyn til den operative virksomheten som ble utført og hvilke muligheter denne ga til å gjennomføre de kundekontroller som Finanstilsynet antyder. Det vises til at foretaket drev grensekryssende virksomhet og at et annet foretak fysisk hentet og leverte kontanter i ulik valuta og ulike sedler. Foretaket hadde slik sett ingen direkte og fysisk kontakt med vekslingskontorene annet enn ved ettersyn av om vekslingskontorene fulgte de plikter som påla vekslingskontorene som rapporteringspliktige foretak. Det anføres at ansatte var spesialister på cash management og åpenbart hadde nødvendig kompetanse til å forstå hva som var mulig å gjennomføre av kontrolltiltak for å vurdere risiko med utgangspunkt i den informasjonen foretaket hadde tilgang til. Finanstilsynet kan ikke se at foretakets fravær av direkte og fysisk kontakt med vekslingskontorene skulle tilsi lavere krav til å innhente og vurdere opplysninger om risikoen kundene representerte.

Under tilsvarets merknader om forsterket kundekontroll, samt et annet sted i tilsvaret, viser foretaket til at de i forbindelse med søknaden om foretakets konsesjon sendte inn foretakets generelle risikovurdering av hvitvasking. Foretaket viser til at denne ble godkjent av Finanstilsynet i forbindelse med konsesjonsbehandling. Slik Finanstilsynet forstår det, mener foretaket at manglende innsigelser i konsesjonssaken er grunnlag for en antakelse om at denne ikke har hatt mangler, og følgelig at den i denne saken skal anses som et adekvat utgangspunkt for foretakets risikobaserte kundekontroll. Finanstilsynet deler ikke en slik vurdering, og det er grunn til å påpeke at en behandling av en risikovurdering i konsesjonssak tjener det formål å avgjøre om risikovurderingen synes adekvat og rimelig på det tidspunkt, sett hen til den informasjonen om driften som foreligger i konsesjonssaken. En konsesjonssak innebærer ikke noe tilsyn med foretaket som sådan, og ei heller en helhetlig vurdering av foretakets konkrete risikoindikatorer. I alle tilfeller må en vurdering av risiko være dynamisk og tilpasset endringene i relevante forhold og indikatorer.

4.7 Undersøkelsesplikten

I foretakets tilsvarets pekes det på at tilsynsrapporten gir en misvisende beskrivelse av foretakets etterlevelse av undersøkelsesplikten. Her vises det blant annet til fremlagt materiale i form av exceloversikter, som ble utarbeidet for analyserer av informasjon om vekslingskontorenes bestillinger av valuta og sammenlikninger mellom vekslingskontorene. Foretaket viser til at det på månedlig basis ble gjennomført uttrekk av handelsdata som ble oppdatert i egen omsetningsrapport, noe som ga foretaket et grunnlag for å vurdere om det enkelte vekslingskontors handlemønstre var å anse som normalt eller om det forelå bestillingsmønstre som ga grunnlag for mistenkelige transaksjoner. Foretaket understreker også at det ble gjort individuelle vurderinger av vekslingskontorene med bakgrunn i de kontrollmulighetene som var tilgjengelig, herunder volum og hyppighet i bestillingen, valuta bestilt, størrelsen på bestilte sedler o.a.

I dokumentasjonen som Finanstilsynet er forelagt, finnes det uttrekk av data på valutabestillinger og valørfordelinger. Dataene ble etterspurt av Finanstilsynet i forbindelse med tilsynet. Det foreligger ingen dokumentasjon, eller informasjon i disse exceloversiktene, eller i innsendte notat, som tilsier at dataene ble underlagt noen vurderinger av mulige indikatorer på hvitvasking, eller risikoen for dette, før september 2016. Finanstilsynet merker seg foretakets kommentar om at de erkjenner mangler i dokumentasjonen av hvilke undersøkelser som ble gjort, men at dette var et typisk trekk for mange rapporteringspliktige på samme tid uten at det betyr at det ikke ble gjennomført noen form for undersøkelser. Imidlertid eksisterer det ingen dokumentasjon som underbygger dette, og Finanstilsynet fastholder derfor sine beskrivelser og vurderinger av de nevnte forhold.

Finanstilsynet merker seg videre foretakets svar om at det er riktig at MT-rapporter ikke har blitt sendt på en formelt sett korrekt måte, slik tilsynsrapporten beskriver, og at foretakets representanter burde forstått at den opplysningen de fikk fra en ansatt i ØKOKRIM om hvor det skulle rapporteres, ikke var korrekt. Imidlertid påpeker foretaket at dette likevel ikke betyr at de har unnlatt å informere politiet om relevante forhold som foretaket ble kjent med. Finanstilsynet understreker at det ikke finnes noe støtte for dette i innsendt dokumentasjon.

4.8 Interne kontrollrutiner og opplæring

Foretaket anfører at opplæringen som ble gitt på hvitvaskingsområdet var adekvat. Foretaket viser til at den avholdt generell opplæring i lovkravene gjennom et webkurs for samtlige ansatte i 2015, og for nyansatte i 2016 og 2017, samt at det ble holdt et interne kurs i juni 2016 og heldagskurs i 2017.

Finanstilsynet viser i denne sammenheng til hvitvaskingsloven § 23, som pålegger rapporteringspliktige å treffe nødvendige tiltak for å sikre at ansatte kjenner de plikter som var pålagt, lærte å kjenne igjen mistenkelige transaksjoner og var kjent med rapporteringspliktiges rutiner. Foretaket viser selv til at webkurset kun var en generell opplæring for å gjøre ansatte kjent med pliktene etter hvitvaskingsloven av 2009. Altså ble det ikke gitt opplæring i gjenkjenning av mistenkelige transaksjoner og/eller gitt innføring i foretakets rutiner.

Foretaket anfører videre at det var avhengig av standardisert opplæring for banker, i fravær av tilpassede opplæringsprogram for foretakets virksomhet. Finanstilsynet bemerker at utvalget av standardiserte opplæringstilbud ikke reduserer kravet til tilpasset opplæring. Det bemerkes at foretaket løpende har benyttet ekstern ekspertise innen hvitvaskingsområdet. På bakgrunn av dette må foretaket ha vært klar over at det kunne fått bistand til utforming av tilpasset opplæring i løpet av den aktuelle perioden.

Foretaket viser videre til at tilsynsrapporten ikke har hensyntatt at foretaket har formidlet informasjon om at Fagansvarlig AML har tatt internasjonale sertifiseringer innen anti-hvitvasking, samt deltatt i presentasjoner og fagnettverk i regi av eksterne aktører i tilsynsrapporten. Finanstilsynet tar dette til etterretning, men vil samtidig påpeke at foretaket ikke har forelagt dokumentasjon på at dette er gjennomført, innholdet og kravene til sertifiseringen, eller tidspunktene for når disse er gjennomført.

4.9 Risikobasert kundekontroll og løpende oppfølging

I tilsvaret stiller foretaket spørsmål ved Finanstilsynets forståelse av lovens § 5. Foretaket viser blant annet til at det må være anledning å benytte standardiserte risikoprofiler for å vurdere risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering. Foretaket angir at det videre forstår hvitvaskingsloven av 2009 slik, at det var anledning til å vurdere risikoen knyttet til en enkeltkunde, på bakgrunn av mer generelle momenter som gjaldt type kunde, type kundeforhold og type produkt eller transaksjon.

Rapporteringspliktige skal utføre kundekontroll som står i forhold til risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering. Finanstilsynet understreker viktigheten av at den enkelte rapporteringspliktige, overfor tilsynsmyndigheten, må kunne påvise at den operasjonelle risikoen, som hvitvasking og terrorfinansiering innebærer, er konkret vurdert og tilstrekkelig hensyntatt ved omfanget og intensiteten av kundekontrolltiltakene, jf. hvitvaskingsloven § 5. Det sentrale med den risikobaserte tilnærmingen er at *omfanget* av tiltakene kan tilpasses den konkrete risiko.

Som beskrevet i rapporten ble alle kundene identifisert av foretaket å utgjøre en *høy risiko* for hvitvasking og terrorfinansiering, utelukkende basert på bransjens iboende risiko. Dette utløste følgelig krav om gjennomføring av andre og forsterkede kundekontrolltiltak, jf. § 15. Imidlertid understreker Finanstilsynet at kunder som representerer høy risiko, og dermed underlegges forsterket kundekontroll, ikke er en ensartet gruppe. De rapporteringspliktige må håndtere høyrisikokunder ut fra den konkrete arten og risikograden kunden representerer, dette for å kunne påvise at *omfanget* av kontrolltiltakene er adekvate. Hvilke kundetiltak som vil være tilstrekkelige og etter hvilken hyppighet, må derfor vurderes ut fra den konkrete risiko. Finanstilsynet påpeker at dersom det ikke gjøres vurderinger som identifiserer aktuelle risikoer ved kunderelasjonene, men kun utføres kundetiltak basert på generelle kriterier som bransjens iboende risiko, innebærer dette således et mangelfullt utgangspunkt for å igangsette tilstrekkelige og korrekte kundekontrolltiltak, også jf. § 15. Følgelig vil det heller ikke være mulig å påvise at utførte tiltak er tilpasset den aktuelle risiko som

faktisk er representert, basert på kjennskap til den enkelte kunde. Mangelfull identifisering av risiko har følgelig en effekt på gjennomføringen av risikobasert kundekontroll og løpende oppfølging, jf. § 5. Finanstilsynet fastholder derfor sin vurdering.

4.10 Avvikling av kundeforhold

Foretaket reiser spørsmål ved Finanstilsynets forståelse av bestemmelsen om følger av at kundekontroll ikke kan gjennomføres, jf. § 10. Helt konkret peker foretaket på at det ikke hadde plikt til å avvise kundene på bakgrunn av at risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering generelt sett var høy, og at Finanstilsynet har tolket bestemmelsen for strengt. Det vises også til at en plikt til å avvise kunder på bakgrunn av risiko for tilknytning til hvitvasking og terrorfinansiering ville vært i strid med grunnleggende prinsipper som ligger til grunn for både tredje og fjerde hvitvaskingsdirektiv, da risiko skal håndteres, ikke avvises.

Finanstilsynet viser til at det tidlig ble identifisert transaksjoner foretaket selv anså som mistenkelige, blant annet i september 2016. Ingen av disse er dokumentert undersøkt eller avkreftet. Videre ble det sendt ut krav om ytterligere informasjon til kundene, som ikke ble etterlevd. Flere endret også sine transaksjonsmønstre nesten umiddelbart etter at foretaket varslet om innføringen av strengere opplysningskrav i forbindelse med arbeidet mot hvitvasking. Flere hadde heller ikke vært gjenstand for tilstrekkelig kundekontroll ved etablering.

I tilsynsrapporten viser Finanstilsynet ikke til noen plikt å avvise kunder på bakgrunn av en generell høy risiko for hvitvasking og terrorfinansiering, eller automatisk pga. rapportering til ØKOKRIM. Derimot vises det til en plikt til å avvikle eksisterende kunder dersom fortsettelse av kundeforholdet medfører risiko for transaksjoner med tilknytning til utbytte av straffbare handlinger eller forhold som rammes av straffeloven, jf. § 10. Finanstilsynet peker her på at kundeforholdene ikke ble avvirket på tross av at konkrete mistanker ikke var avkreftet, forespørsler om ny informasjon ikke besvart, og tilstrekkelige kundekontrolltiltak ikke gjennomført. Herunder nevnes kundekontrolltiltak som påkrevd både ved etablering, og som del av løpende oppfølging. På tross av dette fikk transaksjoner og kundeforhold fortsette. At hverken konkrete mistanker kunne avkreftes, påfølgende kundekontrolltiltak gjennomføres, samt at flere endret sine transaksjonsmønstre umiddelbart etter varsel om strengere krav til informasjon, gir grunn til å fastslå at en fortsettelse av kundeforholdene medførte klart forhøyet risiko for transaksjoner med tilknytning til utbytte av straffbare handlinger. Det er ikke fremlagt noen dokumentasjon som viser at foretaket håndterte denne risikoen, og det er på det rene at kundeforholdene ikke ble avvirket på disse tidspunktene. Det ble heller ikke opprettet kontakt med ØKOKRIM angående de mistenkelige transaksjonsmønstrene som vedvarte over tid. Finanstilsynet står dermed fast ved sin vurdering at foretaket burde ha søkt å avvikle disse kundeforholdene på et tidligere tidspunkt.

4.11 Elektroniske overvåkingssystemer

I tilsvaret peker foretaket på at det ikke er åpenbart at finansieringsforetak som kun driver valutavirksomhet har plikt til å etablere elektroniske overvåkingssystemer. Det vises til at foretaket mener å være rapporteringspliktig i egenskap av å være «foretak som driver valutavirksomhet» og ikke «finansinstitusjon» etter 2009-loven eller «finansieringsforetak» etter 2018-loven. Da det ikke har ren konsesjon som finansieringsforetak etter finansieringsvirksomhetsloven kapittel 3, men konsesjon etter kapittel 4a, mener foretaket at det heller ikke har plikt til å etablere et elektronisk overvåkingssystem.

Finanstilsynet viser til finansieringsvirksomhetsloven § 4a-2, som angir at det kan gis konsesjon som finansieringsforetak etter kapittel 3 § 3-3 til foretak som bare driver valutavirksomhet. Finanstilsynet viser videre til konsesjonsvedtaket fra 2015, som presiserer at foretaket får innvilget konsesjon som finansieringsforetak, men at virksomheten begrenses til valutavirksomhet. Foretaket er dermed et finansieringsforetak, men kun med tillatelse til å drive valutavirksomhet. At foretaket er et finansieringsforetak kommer derfor naturlig av konsesjonen som er gitt. Dette understrekes ytterligere av finansforetaksloven 2015, § 2-5, som angir at valutavirksomhet bare kan drives av banker, betalingsforetak, e-pengeforetak og *finansieringsforetak* som har tillatelse til å drive slik virksomhet. Finanstilsynet viser videre til at Rundskriv 8/2009 omtaler pliktene gjelder "*Finansieringsforetak som er meddelt konsesjon etter finansieringsvirksomhetslovens kapittel 3*", og at § 4a-2 henviser direkte til konsesjon etter § 3-3. Finanstilsynet fastholder at pliktene til å etablere elektronisk overvåkningssystem også omfatter foretaket og dens konsesjonstype, men ser at strukturen i regelverket kan ha åpnet for misforståelser på dette punktet.

5 Finanstilsynets vurdering av etterlevelsen

Basert på innhentet dokumentasjon, og vurdering av foretakets tilsvarende, konkluderer Finanstilsynet med at Loomis Foreign Exchange AS har hatt gjennomgående og alvorlige mangler i etterlevelsen av grunnleggende krav i hvitvaskingslov av 2009, i perioden de 16 danske vekslingskontorene var kunder av foretaket.

5.1 Vurdering av etterlevelse av de enkelte lovbestemmelsene

Finanstilsynet vurdering er at foretaket ikke har etterlevd kravene i lovens § 5 om risikobasert kundekontroll og løpende oppfølging. Fraværet av en tilfredsstillende risikovurdering for de 16 danske vekslingskontorene påvirker nødvendigvis også foretakets etterlevelse generelt, og da spesielt kravet til risikobasert oppfølging. Alle kundene ble identifisert til å utgjøre en høy risiko for hvitvasking og terrorfinansiering, basert på bransjens iboende risiko, noe som følgelig utløser krav om gjennomføring av andre og forsterkede kundekontrolltiltak jf. § 15. Finanstilsynets vurdering er at mangelen på konkrete vurderinger som identifiserer risikoer ved de individuelle kunderelasjonene innebærer et mangelfullt utgangspunkt for å igangsette tilstrekkelige og korrekte kundetiltak. Følgelig vil det heller ikke være mulig å påvise at omfanget av utførte tiltak er tilpasset den aktuelle risiko identifisert, jf. § 5 annet ledd. Dette gjelder også dersom risiko ikke vurderes ut fra de opplysninger som er gitt av kunden, noe som igjen vil påvirke hvilke ytterligere tiltak som iverksettes. Den mangelfulle oppfølgingen og gjennomføringen av tilstrekkelige kundekontrolltiltak som er avdekket i innsendt dokumentasjon, må etter Finanstilsynets vurdering ses i sammenheng med dette.

Den manglende etterlevelsen av §§ 6 og 9 må videre ses i sammenheng med manglende etterlevelse av §§ 7, 8, 14 og 15. Finanstilsynet ser alvorlig på at det ikke er blitt gjennomført tilstrekkelige kundekontrolltiltak i henhold til sentrale bestemmelser i hvitvaskingsregelverket ved etablering av disse høyrisikokundene. Tilstrekkelige kundekontrolltiltak ble heller ikke utført som del av den løpende oppfølgingen i den aktuelle perioden. Dette på tross av at det så tidlig som i september 2016 forelå konkrete mistanker om transaksjoner med tilknytning til straffbare forhold for enkelte av de 16 danske vekslingskontorene. Finanstilsynet stiller seg også kritisk til at foretakets tjenester allikevel kunne benyttes, selv om påkrevd informasjon i henhold til hvitvaskingsregelverket ikke var innhentet og registrert.

Finanstilsynet anser den manglende etterlevelsen av §§ 7 og 8 som alvorlig, da tilstrekkelig informasjon om kunden er avgjørende for å tilfredsstillende kunne identifisere og vurdere aktuelle

risikoer ved kundeforholdet, samt gjennomføre løpende oppfølging jf. § 14. Etter Finanstilsynets vurdering utgjør de påviste manglene i kundekontrollen, herunder manglende legitimasjonsdokumenter, risikobasert indentifisering av reelle rettighetshavere, samt informasjon om formål og tilsiktede art, en generelt svekket evne til å identifisere risiko for hvitvasking eller terrorfinansiering. Manglende etterlevelse på dette området må derfor også ses i sammenheng med manglende etterlevelse av §§ 5 og 15, da tilstrekkelig indentifisering av risiko har betydning for om korrekte og tilstrekkelige kundetiltak iverksettes. Videre understreker Finanstilsynet at utfyllende informasjon om kundeforholdets formål og tilsiktede art utgjør et nødvendig grunnlag for å kunne avgjøre hvordan den enkelte kunde kan ventes å handle innen rammen av kundeforholdet. Uten denne informasjonen har foretaket således et mangelfullt utgangspunkt for å avdekke mistenkelige transaksjoner, samt gjøre riktige undersøkelser av mistenkelige forhold.

Finanstilsynet vurderer den manglende etterlevelsen av § 10 som svært kritikkverdig. Kundeforhold skal avvikles dersom fortsettelse medfører risiko for transaksjoner med tilknytning til hvitvasking eller terrorfinansiering. Finanstilsynet påpeker at det så tidlig som i september 2016 forelå flere kundeforhold med transaksjoner foretaket selv anså som mistenkelige, og som ikke er dokumentert avkreftet. Finanstilsynets vurdering er at denne mistanken også burde ha blitt styrket etter hvert som flere av foretakene ikke etterlevde kravene om ytterligere informasjon, samt endret sine transaksjonsmønstre nesten umiddelbart etter at foretaket varslet om innføringen av disse. Videre finner Finanstilsynet det svært kritikkverdig at to av de fire kundene foretaket selv valgte å rapportere til dansk FIU, fikk fortsette sine kundeforhold frem til eksterne hendelser utenfor foretakets kontroll førte til at de måtte avvikles. Alvorligheten i dette understrekes av at hverken minimumskravene til informasjon foretaket selv innførte i januar 2017 var blitt oppfylt, tilstrekkelige kundetiltak gjennomført, eller de konkrete mistankene knyttet til kundene avkreftet. Finanstilsynet anser det også sterkt kritikkverdig at avviklingen av de siste kundene i desember 2018 skjer på bakgrunn av varsel fra det danske Finanstilsynet om å stenge driften i Danmark grunnet manglende tillatelse. Det bemerkes at tilstrekkelige kundetiltak heller ikke var blitt gjennomført for disse, samt at flere fortsatt ikke hadde etterlevd alle kravene til informasjon.

Videre ser Finanstilsynet alvorlig på den manglende løpende oppfølgingen av de aktuelle kundene over tid, jf. § 14. Formålet med løpende oppfølging er å oppdage avvikende eller endret adferd, som videre kan gi grunnlag for undersøkelser. Finanstilsynet finner det svært kritikkverdig at tilstrekkelige kundekontrolltiltak ikke ble utført som del av den løpende oppfølgingen, og at transaksjoner ikke ble gjennomgått før i slutten av september 2016. Det at de aktuelle kundene ble behandlet som en ensartet gruppe, og at bestillingsmønstre fra etableringstidspunktet ble regnet som normalt for disse kundeforholdene, understreker selskapets i beste fall manglende forståelse for helt grunnleggende bestemmelser i hvitvaskingsloven. Finanstilsynet understreker at det ikke er tilstrekkelig at transaksjonsovervåkingen kun følger generelle regler for mistenkelige transaksjoner. Den løpende oppfølgingen må kunne koble sammen transaksjonen med foretakets kunnskap om den enkelte kunde for å kunne avgjøre om den er i samsvar med kjennskap til kunden og dens virksomhet jf. § 14. Dersom denne kunnskapen er begrenset, og kundenes individuelle egenskaper ikke hensyntas ved iverksettelse av ulike risikobaserte kundekontrolltiltak, er det heller ikke mulig å tilstrekkelig indentifisere avvik i kundens transaksjonsmønstre. Finanstilsynets vurdering er at tilfredsstillende løpende oppfølging ikke har latt seg gjennomføre da manglende kunnskap om kundene, herunder manglende gjennomføring av kundekontrolltiltak jf. §§ 7 og 15, gjør det umulig å bedømme hva som kan anses som normaladferd hos den enkelte kunde. At foretaket ikke etterlever § 14 får nødvendigvis også konsekvenser for etterlevelsen av §§ 17, 18 og 19, da mangelen på informasjon gjør det

vanskelig å avdekke mistenkelige transaksjonsmønstre, som igjen har betydning for iverksettelsen av videre undersøkelser og eventuell rapportering.

Finanstilsynet anser den manglende etterlevelsen av § 15 som alvorlig. Utgangspunktet for å identifisere hvitvasking og terrorfinansiering er kunnskapen om kunden. Tilstrekkelig kjennskap til kunden er sentralt for å gjennomføre nødvendige kundetiltak, og da særlig forsterkede kontrolltiltak. Forsterkede kontrolltiltak skal til enhver tid være risikobaserte, og kunder som underlegges slike er ikke en ensartet gruppe. De rapporteringspliktige må håndtere høyrisikokunder ut fra den konkrete arten og risikograden den enkelte kunde representerer. Hvilke tiltak som vil være tilstrekkelige og etter hvilken hyppighet må følgelig vurderes ut fra den konkrete risikoen som identifiseres i de individuelle kundeforholdene. Finanstilsynet påpeker at det eksisterte flere ulikheter ved disse høyrisikokundene som videre burde ført til ulikheter i de forsterkede tiltakene iverksatt, også som del av den løpende oppfølgingen. Finanstilsynets vurdering er at ingen av kundetiltakene som ble utført i den aktuelle perioden, heller ikke i ettertid av dokumentaren, på noen måte kan anses å være tilpasset konkrete risikoer identifisert ved den enkelte kunde. Finanstilsynet finner det videre kritikkverdig at foretaket heller ikke har hatt systemer for å identifisere politisk eksponerte personer, da dette er situasjoner som i seg selv innebærer en særskilt risiko for transaksjoner tilknyttet straffbare forhold. Manglende etterlevelse av § 15 må ses i sammenheng med manglende etterlevelse av § 5, da identifisering av risikoer ved de enkelte kundeforhold er sentralt for å avgjøre hvilke tiltak som anses tilstrekkelige i å sikre at den konkrete risiko kundeforholdet medfører adekvat følges opp.

Finanstilsynet anser den manglende etterlevelsen av § 17 som alvorlig. Dersom det foreligger indikasjoner på mistenkelige transaksjoner, skal det i alle tilfeller gjøres nærmere undersøkelser for å bekrefte eller avkrefte mistanken. Resultatene av slike undersøkelser skal videre dokumenteres. Finanstilsynet finner det sterkt kritikkverdig at flere mistenkelige forhold er identifisert av foretaket, uten at det fremkommer hvordan dette er vurdert eller håndtert. Fraværet av skriftlig materiale gjør det således ikke mulig for foretaket å påvise overfor tilsynsmyndigheten at nødvendige undersøkelser er foretatt, eller at mistanken i de konkrete tilfellene er blitt avkrefte. Finanstilsynets vurdering er at mistenkelige transaksjoner har kunnet fortsette i lang tid uten at nødvendige undersøkelser for å avkrefte om midlene kan knyttes til kriminell aktivitet er blitt gjennomført. Den manglende etterlevelsen av § 17 må også ses i sammenheng med foretakets manglende etterlevelse av §§ 5, 7, 8, 14 og 15. Finanstilsynets vurdering er at mangelen på tilstrekkelige risikovurderinger, samt begrensninger i innhentede opplysninger om kundene, gjør at foretaket heller ikke har vært i stand til å identifisere hva som utgjør mistenkelig adferd hos den enkelte kunde. Dette får nødvendigvis også betydning for igangsettelsen av undersøkelser, samt eventuell rapportering til ØKOKRIM, jf. 18 og 19. Da foretaket ikke innehar nok informasjon til å danne et tilstrekkelig bilde av hvordan de individuelle kundene kunne ventes å handle innenfor rammen av kundeforholdet, er det etter Finanstilsynets vurdering også mulig at det foreligger andre mistenkelige forhold utover de som nevnes i denne rapporten, hvor undersøkelsesplikt og eventuell rapporteringsplikt burde vært iverksatt.

Finanstilsynet ser alvorlig på den manglende etterlevelsen av §§ 18 og 19. Mistanker som ikke avkreftes jf. § 17 skal rapporteres til ØKOKRIM. ØKOKRIM skal videre underrettes før transaksjoner som medfører rapporteringsplikt gjennomføres. Finanstilsynet noterer seg at e-posten fra [REDACTED] i ØKOKRIM kan ha bidratt til misforståelse vedrørende hvilken FIU som var rett adressat for innrapportering. Det understrekes imidlertid at hvitvaskingsregelverket angir spesifikt krav om rapportering via Altinn til ØKOKRIM, og at foretaket hadde et selvstendig ansvar for å kjenne til

dette. Det påpekes også at de mistenkelige transaksjonene pågikk med det norske foretaket, underlagt norsk rapporteringsplikt, og således må anses å ha en relasjon til Norge. I alle tilfeller må det være klart at en rekke kunder og transaksjoner ikke ble rapportert til hverken ØKOKRIM eller dansk FIU. Finanstilsynet stiller seg undrende til at foretaket, som drev virksomhet som de selv anså å ha høy risiko for hvitvasking og terrorfinansiering, i utgangspunktet ikke hadde kunnskap om hvem de skulle rapportere til, all den tid risikoklassifiseringen skulle tilsi at rapportering av mistenkelige transaksjoner ville være sannsynlig. Sett i lys av dette stiller Finanstilsynet seg også spørrende til at foretaket baserer beslutningen om rapportering til Danmark på en enkel e-postkorrespondanse med en ansatt i ØKOKRIM som ikke selv jobber med MT-rapportering.

Finanstilsynet stiller seg videre kritisk til at den eneste rapporteringen som foretas gjøres via Loomis Danmark A/S i en uformell e-postkorrespondanse med bakgrunn i noe så tilfeldig som at en ansatt i Loomis Danmark kjente noen som jobbet i Danmarks FIU. Det er heller ikke dokumentert at Danmarks FIU anså dette som en MT-rapport. Foretaket har ikke forelagt Finanstilsynet andre MT-rapporteringer i den aktuelle perioden, i henhold til lovpålagte krav.

Finanstilsynet finner det også svært kritikkverdig at de fire vekslingskontorene som ble meldt til dansk FIU fikk lov til å opprettholde samme transaksjonsmønstre under hele sine kundeforhold, uten at ytterligere rapportering av mistenkelige forhold ble gjennomført, eller kundene avvirket jf. § 10. Videre er det også kritikkverdig at det avdekkes flere forhold som burde ha blitt rapportert til ØKOKRIM, herunder andre kunder med lignende mistenkelige transaksjonsmønstre, eksempelvis

Finanstilsynets vurdering er at de ovennevnte tilfellene viser at foretaket hverken hadde adekvate rutiner, systemer, eller tilstrekkelig kompetanse til å følge opp mistenkelige transaksjoner, heller ikke kundeferd. Foretaket tilnærmet seg rapportering av mistenkelige forhold ved at denne skulle skje på bakgrunn av kjennskap mellom ansatte i Loomis Danmark og Danmarks FIU. Rapporteringen skulle skje på Loomis' premisser; i etterkant og månedlig, ikke før eller umiddelbart etter mistenkelige transaksjoner har funnet sted, slik loven krevde. Etter Finanstilsynets syn understreker dette ikke bare manglende grunnleggende forståelse av hvitvaskingslovens krav, men også at foretaket tok svært lett på disse pliktene. Den manglende etterlevelsen av §§ 18 og 19 også må ses i sammenheng med den manglende etterlevelsen av § 14, herunder løpende oppfølging av at transaksjoner utføres i samsvar med kjennskap til kundens virksomhet, samt § 17 om undersøkelsesplikten. Finanstilsynet finner det svært sannsynlig at det over lengre tid er gjennomført transaksjoner med potensiell tilknytning til ulovlig virksomhet, uten at dette er blitt rapportert. Finanstilsynets vurdering er at dette er klart klanderverdig oppførsel av foretaket.

Videre anses den manglende etterlevelsen av § 23 som alvorlig da oppdaterte og tilstrekkelige rutiner er grunnleggende for at foretakets ansatte skal kunne identifisere, vurdere og håndtere ulike typer risiko, samt oppfylle plikter etter bestemmelsene gitt i eller i medhold av hvitvaskingsloven. Det er også vesentlig at rutinene redegjør for hvordan informasjon skal vurderes for å identifisere potensielle risikoer, slik at foretaket kan igangsette nødvendige risikobaserte tiltak. Finanstilsynets vurdering er at de mangelfulle rutinene bidro til at ansattes forutsetninger for å identifisere mistenkelig kundeferd var svekket, noe som åpenbart gjorde seg synlig i etterlevelsen. Videre finner Finanstilsynet det kritikkverdig at ansvar på hvitvaskingsområdet ikke var klart definert i form av formelle stillingsinstruksjoner. Finanstilsynet påpeker at det også fremkommer av finansforetaksloven § 13-5, at foretaket skal ha en klar organisasjonsstruktur og ansvarsfordeling, hvor myndighet og krav

til rapportering fremgår tydelig av stillingsinstrukser. Etter Finanstilsynets vurdering demonstrerer mangelen på samsvar i innsendt dokumentasjon at det synes å være uklart, selv for foretakets ledende ansatte, hvem som innehadde hvilket ansvar til hvilken tid på hvitvaskingsområdet. Finanstilsynet vurderer også den dokumenterte opplæringen i perioden som lite adekvat hva gjelder omfang og innretning. Finanstilsynet understreker at opplæringen skal være tilpasset foretakets aktiviteter, dets ansatte og deres ulike ansvarsområder. Herunder skal den gjøre de ansatte kjent med pliktene etter hvitvaskingsloven, gi dem forutsetninger for å gjenkjenne mistenkelige transaksjoner og kunnskap om foretakets rutiner for håndtering av mistenkelige transaksjoner.

5.2 Særlig om opprettelsen av interimskonto i [REDAKERT]

Som nevnt tidligere i denne rapporten, vurderer Finanstilsynet at foretaket på tidspunktet for opprettelsen av interimskontoene burde vært godt kjent med bransjens iboende risiko for hvitvasking og terrorfinansiering. [REDAKERT] terminering av kundeforholdene med disse aktørene i ettertid av den negative medieoppmerksomheten rundt bransjen understreker dette. Finanstilsynet ser alvorlig på at mangel på tilgang på bankkonto/banktjenester førte til ytterligere tilrettelegging av Loomis Foreign Exchange AS for vekslingskontorenes høyrisikovirksomhet, snarere enn at det ble oppfattet som ytterligere et signal om forhøyet risiko knyttet til kundene og deres valutavirksomhet. Finanstilsynet påpeker at det i innsendt dokumentasjon hverken foreligger vurderinger, rammeverk, rutiner eller systemer som hensyntar eller håndterer aktuelle risikoer ved å etablere en slik kontroløsning for disse fire kundene.

5.3 Oppsummering

Finanstilsynet understreker at denne rapporten kun gjengir enkelte eksempler på tilfeller som anses kritikkverdige i etterlevelsen av hvitvaskingsregelverket for de aktuelle kundeforhold. I innsendt dokumentasjon avdekkes det flere forhold som burde vært undersøkt ytterligere, samt indikasjoner på mistenkelig adferd hos vekslingskontorene som over tid ikke er blitt fulgt opp eller rapportert. Finanstilsynets vurdering er at foretaket i den aktuelle perioden hverken har vært i stand til å identifisere eller håndtere risikoen ved å etablere kundeforhold med virksomhet av en slik art. Foretaket har heller ikke evnet å se informasjon fra ulike kilder i sammenheng. Det generelle fraværet av skriftlig materiale, uformelle e-postkorrespondanser og muntlig kontakt med diverse personer, demonstrerer foretakets manglende profesjonalitet og seriøsitet i arbeidet mot hvitvasking og terrorfinansiering.

Med bakgrunn i funnene la Finanstilsynet i foreløpig tilsynsrapport til grunn at Loomis Foreign Exchange AS har overtrådt følgende paragrafer i hvitvaskingslov av 2009: §§ 5, 6, 7, 8, 9, 10, 14, 15, 17, 18, 19, 23 og 24. Som omtalt i punkt 4.11, over, ser Finanstilsynet at det i relasjon til § 24 kan ha vært uklarheter om hvordan regelverket skal forstås. Foretakets tilsvarende endrer ikke vurderingen av øvrige nevnte lovbrudd.

6 Konklusjoner

Loomis Foreign Exchange AS har vært rapporteringspliktig etter hvitvaskingsregelverket siden oppstart, og driver en tjeneste som klart har en iboende risiko for å bli brukt til hvitvasking av midler med kriminelt opphav. Som redegjort for over, har foretaket ikke vært i stand til å håndtere denne risikoen for kundeforholdene denne rapporten omtaler, og heller ikke generelt.

Etter Finanstilsynets vurdering har foretaket i lang tid både vært i vedvarende brudd med en rekke av hvitvaskingslovens bestemmelser ved å ha mangelfulle systemer og rutiner. Overtredelsene av hvitvaskingsloven anses å være svært alvorlige, også ved at overtredelser har pågått over tid. De fleste kravene i lov av 2009 som foretaket ikke oppfyller, er forpliktelser som også er gjeldende under ny lov av 2018.

Det er Finanstilsynets vurdering at foretakets etablering og videreføring av kundeforhold med de omtalte vekslingskontorene *i seg selv* utgjør flere vedvarende brudd på hvitvaskingsregelverket. Kundeforholdene ble etablert i strid med gjeldende regelverk ved at hvitvaskingslovens forpliktelser ikke ble overholdt fra oppstarten av kundeforholdene på grunn av mangler i risikobaserte kundetiltak, og deretter har foretaket vært i sammenhengende brudd med kravene til løpende oppfølging og forsterkede kundetiltak.

Finanstilsynet finner det sannsynlig at transaksjoner med tilknytning til straffbare forhold har pågått over lengre tid gjennom foretaket. Etter Finanstilsynets vurdering er inntektene foretaket har hatt fra de aktuelle kundene ervervet ved lovstridig adferd.

Den manglende etterlevelsen av loven synes å være et resultat av mangelfull organisering og kontroll, manglende kompetanse og bevisste nedprioritering av hvitvaskingsområdet.

Finansforetaksloven § 3-7 fastsetter at Finansdepartementet (delegert myndighet til Finanstilsynet) i visse situasjoner helt eller delvis kan tilbakekalle en tillatelse, eller endre eller sette nye vilkår for tillatelsen. Av bestemmelsens første ledd bokstav b, følger det at tillatelsen kan endres eller tilbakekalles dersom

"styret eller andre organer i foretaket har gjort seg skyldig i grov eller vedvarende overtredelse av plikter gitt i eller i medhold av lov, eller i henhold til konsesjonsvilkår eller vedtekter,"

Finanstilsynet fastholder vurderingen av at overtredelsene er grove og vedvarende og gir grunnlag for tilbakekall av tillatelsen. Ettersom foretaket har tilbakelevert konsesjonen, hvilket gjør at det ikke lenger er grunnlag for noe vedtak om tilbakekall, er det som utgangspunkt ikke påkrevet at Finanstilsynet redegjør nærmere for vurderingene av varselet om tilbakekall og foretakets tilsvaret. I foretakets brev om tilbakelevering av konsesjonen fremgår det likevel at foretaket fastholder merknadene i tilsvaret av 18. mai, og at beslutningen om tilbakelevering ikke endrer foretakets syn på forholdene i saken. Av denne grunn finner Finanstilsynet det riktig å utdype flere vurderinger knyttet til varselet om tilbakekall av konsesjonen.

Foretaket mener at overtredelsene av hvitvaskingsregelverket ikke er grove eller vedvarende, og i alle tilfeller at styret og andre organer i foretaket ikke har oppfylt nødvendige skyldkrav. Det vises blant annet til at styret og ledelse ikke har vært klar over, eller holdt det som sannsynlig, at foretakets praksis har vært i strid med regelverket. Det anføres at ledelsens adferd ikke har vært sterkt klanderverdig, og at foretakets praksis har vært i tråd med etterlevelsen mer generelt blant det rapporteringspliktige. Det vises i så henseende til visse andre tilsynsrapporter publisert av Finanstilsynet, herunder oppsummering av dokumentbasert tilsyn med kravet til løpende oppfølging (2019) samt tilsynsrapport og vedtak om tilbakekall av konsesjon mot foretaket TTC Finans.

6.1 Skyldkravet

Spørsmålet om styret og ledelsens skyld er ikke eksplisitt drøftet i foreløpig rapport, men Finanstilsynet er ikke enige i foretakets anførsel. I saken er det meget klart at foretakets gjennomgående mangel på etterlevelse har sammenheng med manglende styring og kontroll i foretaket, og at etterlevelse er ned- og bortprioritert hva angår rutiner, systemer, opplæring og internkontroll. Etter dagjeldende og nåværende hvitvaskingsregelverk er det ledelsen som har det overordnede ansvaret for etterlevelsen. Det kan naturligvis skje lovbrudd i foretak der skyldkravet i § 3-7 b) ikke er oppfylt, for eksempel ved overtredelser av hvitvaskingsregelverket som ledelsen ikke kunne eller burde ha forebygget, herunder ved utro tjenere eller illojale ansatte i foretaket, eller lovbrudd som følge av hendelige uhell på lavere nivå. I gjeldende sak er det derimot ingen slike forhold, og Finanstilsynet mener klart at ledelsen kan holdes ansvarlig slik at vilkåret i bestemmelsen om tilbakekall er oppfylt.

Finanstilsynet kan ikke se at foretakets henvisninger til andre tilsynssaker er relevante som sammenlikningsgrunnlag i denne saken, herunder det dokumentbaserte tilsynet av 2019. Finanstilsynet kjenner ikke til direkte sammenliknbare saker fra tilsynsvirksomheten, og finner ikke hold i påstanden om at Loomis Foreign Exchange AS har hatt en etterlevelse av hvitvaskingsregelverket som er gjengs for de rapporteringspliktige generelt, eller banker og finansieringsforetak spesielt. For øvrig finner Finanstilsynet grunn til å fremheve at mangler i andre foretaks etterlevelse i samme tidsperiode ikke frigjør Loomis Foreign Exchange AS fra pliktene som ligger i hvitvaskingsregelverket.

6.2 Betydningen av selvrapporeringen

Som nevnt innledningsvis i denne rapporten, har foretaket selvrapportert saken, og videre gjennomført og oversendt to granskningsrapporter. Finanstilsynet vurderte i foreløpig rapport hvilken betydning selvrapporeringen og granskningene bør få for sakens utfall. Foretaket har i tilsvaret anført at selvrapporeringen ikke er tillagt tilstrekkelig vekt, og det anføres videre at selvrapporering og innhenting av eksterne granskere inntraff i det foretaket ble klar over saken. Det bestrides at foretaket kjente til, eller burde ha kjent til, saken på et tidligere tidspunkt.

Som utgangspunkt anser Finanstilsynet at selvrapporering bør tillegges positiv vekt i en vurdering av hvilke følger et lovbrudd bør få for foretaket, og at gjennomføringen av granskninger fra tredjeparter videre indikerer en vilje til å få belyst potensielt kritikkverdige forhold. Finanstilsynet noterer seg at dette ikke er forhold som er regulert som sådan, men at det i sin alminnelighet vil være en formildende omstendighet å bidra til at mulige lovbrudd kommer til rette myndigheters oppmerksomhet, samt å bidra til sakens opplysning. Hvitvaskingsloven § 50, med vurderingsmomentene for sanksjoner og forvaltningstiltak, inkluderer blant annet i bokstav g) "graden av samarbeid med myndighetene", hvilket tilsier at dette er et moment som også kan hensyntas i vurderingen av tilbakekall av konsesjon, selv om dette ikke er en sanksjon. Generelt vil Finanstilsynet både ønske og forvente at foretak under konsesjon gir underretning til tilsynet i alvorlige saker om regelverksbrudd, og det vil følgelig virke skjerpene om et foretak unnlater slik underretning.

I herværende sak er det spørsmål om foretakets selvrapporering bør rokke ved den foreløpige beslutningen om å tilbakekalle konsesjonen. Selv om Finanstilsynet finner det positivt at foretaket selvrapporterte saken, så anses det ikke i seg selv å være grunnlag for å endre oppfatningen av at tilbakekall er en korrekt og proporsjonal reaksjon. Det kan ikke være slik at en selvrapporering i seg

selv virker frigjørende for konsekvenser, og det vises da særlig til at foretaket har vært i grovt brudd med store deler av hvitvaskingsregelverket i lang tid. Videre noterer Finanstilsynet seg også at selvrapporingen ble foretatt etter at det ble fremmet alvorlige beskyldninger i full offentlighet, og at foretaket ikke selvrapporterte på et tidligere tidspunkt, selv om foretaket må ha forstått, eller burde ha forstått, at de hadde begått alvorlige lovbrudd. Følgelig finner ikke Finanstilsynet at selvrapporingen bør tillegges avgjørende vekt i vurderingen av om konsesjonen skal tilbakekalles eller ei.

6.3 Vurderingen av andre reaksjonsformer

Utover anførselene i tilsvaret om de formelle vilkår for tilbakekall av konsesjon, og om disse er oppfylt, anføres det videre i tilsvaret at tilbakekall i alle tilfeller vil være en uforholdsmessig reaksjon, og at andre mindre inngrepene bør anvendes.

Finanstilsynet vurderte i foreløpig rapport hvilken reaksjon som bør ilegges foretaket. Etter finansforetaksloven § 3-7, første ledd, bokstav b) kan et foretaks tillatelse trekkes tilbake dersom styret eller andre organer i foretaket har gjort seg skyldig i grov eller vedvarende overtredelse av plikter gitt i eller i medhold av lov, eller i henhold til konsesjonsvilkår eller vedtekter. Som det fremgår over, vurderer Finanstilsynet at foretakets overtredelse av hvitvaskingsloven har vært grov og vedvarende. Overtredelsen gjelder en sentral del av foretakets virksomhet og har gitt foretaket betydelige økonomiske gevinster, ved at vekslingskontorene representerte en signifikant andel av foretakets overskudd, som omtalt under pkt. 3.

Finanstilsynet har videre vurdert om det er grunnlag for overtredelsesgebyr, jf. Hvitvaskingsloven av 2018 § 49. Det bemerkes at foretakets lovbrudd, hva angår kundeforholdene som er omtalt i denne tilsynsrapporten, i all vesentlighet faller under 2009-loven, og at det følgelig kun er to måneder under 2018-loven som vil kunne være gjenstand for en ileggelse og utmåling av overtredelsesgebyr. Etter en samlet vurdering, og sett hen til at det ble varslet tilbakekall av konsesjonen, anses det ikke hensiktsmessig å ilegge overtredelsesgebyr selv om vilkårene anses oppfylt.

Finansforetaksloven § 3-7 gir anledning til å fatte delvis tilbakekall av konsesjonen. Imidlertid understrekes det at Loomis Foreign Exchange AS' virksomhet allerede er begrenset til valutavirksomhet. Et delvis tilbakekall vil etter Finanstilsynets vurdering vanskelig la seg gjennomføre.

Finansforetaksloven § 3-7 gir også anledning til å endre eller sette nye vilkår for tillatelse. I herværende sak ville det for eksempel kunne innebære vesentlige endringer i foretakets styre, organisering og ledelse, i tillegg til omfattende revidering av foretakets anti-hvitvasking og terrorfinansieringsarbeid. Etter Finanstilsynets vurdering vil ikke dette være tilstrekkelig for å gjenopprette tilliten til foretaket.

6.4 Betydningen av konsekvenser for foretakets kunder og konkurransen

I foretakets svar til rapporten redegjøres det også for samfunnsmessige konsekvenser, herunder at flere banker vil miste tilgang på valuta, og at [REDAKERT] vil få tilnærmet monopol på markedet. I tilsvaret anføres det at dette er momenter som må tillegges vekt i vurderingen av reaksjonsform.

Finanstilsynet kan ikke se at dette endrer vurderingen av at foretakets tillatelse bør tilbakekalles. I vurderingen av konsekvenser for kundene, må det uansett ses hen til at andre aktører vil kunne gå inn

og levere tjenesten som i dag leveres av foretaket, også aktører som i dag ikke er etablert i det norske markedet.

6.5 Betydningen av etterfølgende forbedringer i etterlevelsen

I foretakets tilsvaer vises det ogsaa til nylige gjennomførte endringer og forbedringer i foretakets rutiner og arbeid mot hvitvasking og terrorfinansiering, og det anføres at dette må få betydning i vurderingen av reaksjonsformen.

I denne saken er arbeidet med bedre etterlevelse av hvitvaskingsregelverket i hovedsak påbegynt i etterkant av eksterne påpekninger om involvering i hvitvasking, påfølgende granskninger, og innføring av ny hvitvaskingslov i 2018. Det vises her særlig til at foretakets manglende etterlevelse av hvitvaskingsloven over flere år, på tross av at dagjeldende hvitvaskingslov ble innført i 2009, virker svekkende på tilliten til foretakets styrende organer og generell organisering. Foretaket fikk ogsaa sin konsesjon i 2015, noe som betyr at det ogsaa har vært i brudd med lovens bestemmelser nesten helt siden sin oppstart. Forbedringstiltakene anses dermed ikke å i tilstrekkelig grad gjenopprette tilliten til foretaket som sådan, sett hen til overtredelsenes karakter og omfang som beskrevet i denne rapporten.

7 Tilbakelevering av konsesjonen

Det legges til grunn at hvitvasking er et betydelig samfunnsproblem, og at etterlevelse av hvitvaskingsregelverket utgjør sentrale forpliktelser for personer og foretak underlagt regelverket. Dette gjelder særlig for de som har kunder eller produkter som er forbundet med høyere iboende hvitvaskingsrisiko. Det er av stor viktighet at foretakene underlagt hvitvaskingsregelverket ivaretar lovpålagte plikter og den kriminalitetsforebyggende rolle som ligger i dette. Finanstilsynets oppfølging av alvorlige og vedvarende brudd på regelverket må være egnet til å ivareta samfunnets tillitt til at de rapporteringspliktige har en tilstrekkelig etterlevelse av hvitvaskingsregelverket, og at lovbrudd leder til proporsjonale reaksjoner.

Som redegjort for i denne endelige tilsynsrapporten, fastholder Finanstilsynet vurderingene av at vilkår for tilbakekall av konsesjon er oppfylt. Foretakets tilsvaer er vurdert i sin helhet, uten at Finanstilsynet finner grunn til å endre hovedfunn og konklusjoner.

Som omtalt innledningsvis, har foretaket den 17. juni 2020 meldt til Finanstilsynet at konsesjonen tilbakeleveres, og at all konsesjonspliktig virksomhet opphører senest 22. juni d.å. Ettersom konsesjonen er tilbakelevert og all konsesjonspliktig virksomhet har opphørt, er foretaket ikke lenger under Finanstilsynets tilsyn.

På bakgrunn av foretakets frivillige tilbakelevering er det nå ikke grunnlag for å fatte vedtak om tilbakekall av konsesjonen.

For Finanstilsynet

Ann Viljugrein
direktør for bank- og forsikringstilsyn

Anders Schiøtz Worren
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.