



FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

Oppsummerende rapport

Dokumentbasert anti-hvitvaskingstilsyn

DATO:
16.12.2019

FORFATTERANSVARLIG:
MARI ERDAL

SEKSJON/AVDELING:
ANTIHVITVASKING OG BETALINGSFORETAK

Innhold

1	Bakgrunnen for tilsynet	3
2	Nærmere om forpliktelsene	3
3	Om gjennomføringen av tilsynet og funn	4

Denne rapporten er en oppsummering av funnene fra et dokumentbasert tilsyn med deler av hvitvaskingslovens forpliktelser til å gjennomføre løpende oppfølging av kundeforholdene. Tilsynet ble startet i august 2019, og alle foretakene som er del av tilsynet har enten fått en frist for tilbakemelding og oppfølging, ellers så er tilsynet avsluttet med konklusjon om at videre oppfølging ikke er nødvendig.

1 Bakgrunnen for tilsynet

Lov 1. juni 2018 nr. 23 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven) og tilhørende forskrift trådte i kraft 15. oktober 2018, og erstattet lov 6. mars 2009 nr. 11. Loven stiller krav til bankenes tiltak for å avdekke hvitvasking og terrorfinansiering, herunder viderefører krav om risikobasert kundekontroll og løpende oppfølging (heretter omtalt som kundetiltak), som ble introdusert i hvitvaskingsloven av 2009.

Finanstilsynet har i flere tilsyn avdekket store mangler i etterlevelsen av hvitvaskingslovens forpliktelser om løpende oppfølging. Flere banker hadde ikke hatt tilfredsstillende opprydning i kundemassen, og det ble avdekket til dels utstrakt bruk av konstruerte kundenumre og kundeforhold som ikke var bekreftet med gyldig legitimasjon. Videre var det store mangler i innhenting og oppdateringen av informasjon om kundeforholdets formål og tilsiktede art. Som følge av disse funnene, ble det besluttet å gjennomføre et dokumentbasert tilsyn avgrenset til løpende oppfølging og kundetiltak, jf. hvitvaskingslovens § 24 (2).

2 Nærmere om forpliktelsene

Siden den daværende finansieringsvirksomhetslovens § 2-17 trådte i kraft 1. januar 1994, har det vært plikt til å kreve fremleggelse av legitimasjon ved etablering av forretningsforhold i norske finansforetak. Etter bestemmelsen var finansforetakene pliktig å oppbevare "*kopi av eller henvisning til de nødvendige dokumenter brukt i forbindelse med legitimasjon*". Dette innebar at en del banker kun skrev ned hvilken legitimasjon som ble fremvist, uten å oppbevare noen kopi, hvilket var i tråd med dagjeldende regelverk.

Den første hvitvaskingsloven med forskrift ble satt i kraft 1. januar 2004, og innførte krav om å oppbevare kopi av legitimasjonsdokumentet brukt til etableringen av kundeforholdet.

Hvitvaskingsloven av 2009 innførte krav om løpende oppfølging av kundeforholdet, herunder at de som er underlagt loven må oppdatere dokumentasjon og opplysninger om kunder. Dette omfatter navn, adresse, fødselsnummer/organisasjonsnummer/D-nummer, kopi av gyldig legitimasjon og opplysninger om kundeforholdets formål og tilsiktede art. Innføringen av kravet til løpende oppfølging var bakgrunnen for det likelydende brevet sendt til alle banker m.fl. fra Finanstilsynet i 2010, der mottakerne ble bedt om å lage handlingsplaner for å implementere kravene. Det fremgår eksplisitt av 2009-lovens forarbeider at kravet til løpende oppfølging gjelder alle kunder, også de kundeforhold som ble etablert før 1994.

I hvitvaskingsloven av 2018 er kravet til løpende oppfølging videreført. Det er i perioden innført to beskjedne innstramminger i kravene til gyldig legitimasjon. Hvitvaskingsforskriften av 2009, § 7 siste ledd, inneholdt et unntak for gyldig legitimasjon for juridiske personer som ikke var registrert i offentlig register. Bestemmelsen, og hjemmelen for denne, er fjernet. I Rundskriv RFT-2009-8 pkt. 2.5.1 var det videre angitt som akseptabelt at identiteten til fysiske personer ikke ble bekreftet ved gyldig legitimasjon der den rapporteringspliktige var "*sikker på vedkommendes identitet*", med presiseringen at "*Bestemmelsen hjemler ikke omfattende unntak fra kravet om lovpålagt kundekontroll*". Denne forståelsen av legitimasjonskravet ble fjernet i Rundskriv 24/2016.

Hva som utgjør gyldig legitimasjon for fysiske personer er angitt i Rundskriv 8/2019 pkt. 4.3. Rundskrivet omtaler også viktigheten av finansiell inkludering og tilgang til finansielle tjenester, og det beskrives alternative løsninger for å oppfylle kravet til gyldig legitimasjon for kunder som av legitime grunner ikke har konvensjonelle ID-dokumenter.

Sikker identifisering av kunder er en av nøkkelforpliktelsene i hvitvaskingsregelverket, og helt avgjørende for å forebygge anonyme kundeforhold og transaksjoner, for eksempel ved at kriminelle bruker finansielle tjenester ved hjelp av falske identiteter, skjult eierskap av selskaper, mv. Sikker identifisering av kundene er også viktig for å hindre ID-tyveri og svindel av kundene. Videre er det sentralt å innhente opplysninger om kundene som gjør den rapporteringspliktige i stand til å vurdere risikoen for hvitvaskings og terrorfinansiering, og iverksette nødvendige tiltak. Kunnskap om kunden og kundeforholdets formål og tilsiktede art er av stor betydning for å gjøre en riktig risikoklassifisering og ha grunnlag for å identifisere avvik fra normal og forventet kundeadferd, som igjen kan utløse krav om å identifisere, undersøke og rapportere mistenkelige forhold.

Løpende oppfølging av kundetiltakene krever både at kundetiltakene skal gjennomføres jevnlig, og alltid når det er tvil om tidligere innhentede opplysninger er korrekte eller tilstrekkelige. Finanstilsynet bemerker at verktøyene for å kontrollere ektheten av ID-dokumenter har blitt bedre over tid, etter at det i en rekke straffesaker har vist seg at kundeforhold er etablert med forfalskede eller utilfredsstillende dokumentasjon. Løpende oppfølging av legitimasjonsdokumenter som fremstår mangelfulle eller uriktige er således av betydning også for å avvikle kundeforhold som ikke er etablert med gyldig legitimasjon.

3 Om gjennomføringen av tilsynet og funn

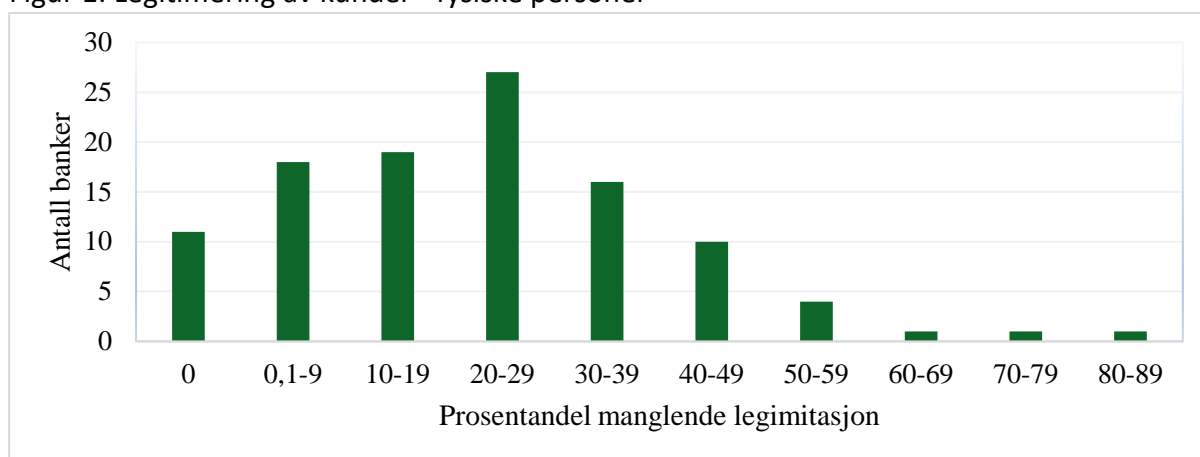
I august 2019 gjennomførte Finanstilsynet et avgrenset dokumentbasert anti-hvitvaskingstilsyn i norske banker. Utvalget omfattet samtlige banker som ikke var under pågående tilsyn eller nylig hadde gjennomført tilsyn der forpliktelsene om løpende oppfølging var undersøkt.

Foretakene ble bedt om å informere Finanstilsynet om hvorvidt det er gjennomført kundetiltak for alle kundeforhold, og om alle kunder er underlagt løpende oppfølging. Videre ble de rapporteringspliktige bedt om å oppgi hvor mange kundeforhold, henholdsvis fysiske- og juridiske personer, som er etablert uten at kundens identitet er bekreftet på grunnlag av gyldig legitimasjon som er lagret i de rapporteringspliktiges systemer. De rapporteringspliktige måtte også oppgi hvor mange kunder i porteføljen som er registrert på konstruerte kundenummer, og hvorvidt disse er registrert iht. lovverket.

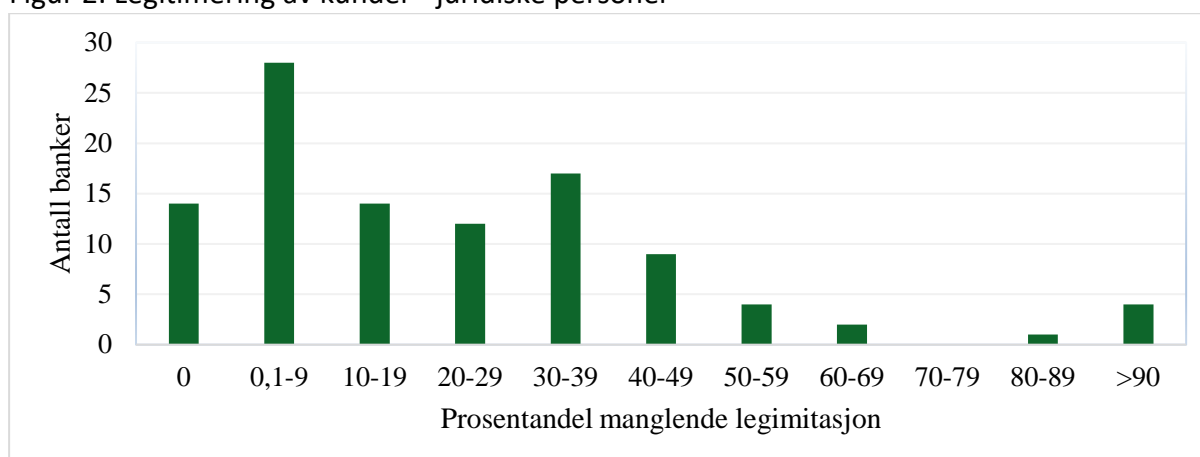
Finanstilsynet viste til likelydende brev sendt 11. oktober 2010 til styrene i banker, finansieringsselskaper, kredittforetak og ledere av filialer av utenlandske kredittinstitusjoner. I brevet informerte Finanstilsynet at det forventes at institusjonene kan dokumentere at det er foretatt løpende kundekontroll i henhold til lovens krav, og at det bør etableres handlingsplaner for hvordan løpende risikobasert oppfølging av samtlige kunder skal gjennomføres.

Resultatet av det dokumentbaserte tilsynet viste at mange rapporteringspliktige fortsatt hadde et betydelig etterslep av eldre, så vel som nyere, kundeetableringer som ikke har vært gjenstand for kundetiltak i tråd med tidligere og gjeldende hvitvaskingsregelverk. Av svarene Finanstilsynet mottok framkom det at mer enn 700.000 kundeforhold med fysiske personer og i underkant av 60.000 juridiske personer ikke var legitimert i henhold til lovens krav per 31. juli 2019. På samme tid var henholdsvis 1.016 og 1.220 fysiske- og juridiske personer registrert på konstruerte kundennummer. Bare 3,5 prosent av respondentene oppga å ha utført kundetiltak på hele kundeporteføljen og at samtlige kunder er underlagt løpende oppfølging.

Figur 1: Legitimering av kunder - fysiske personer



Figur 2: Legitimering av kunder - juridiske personer



Figur 1 viser hvor mange av bankene i det dokumentbaserte tilsynet¹ som på rapporteringstidspunktet manglet legitimasjon på 0-89 prosent av kundeforholdene med fysiske

¹ Banker som deltok i det dokumentbaserte tilsynet, men som enten ikke har fysiske eller juridiske kunder i porteføljen er utelatt i henholdsvis Figur 1 og Figur 2.

personer, basert på kundeporteføljens størrelse 30. oktober 2018. Figur 2 viser tilsvarende angivelse for juridiske personer.

En rekke banker hadde på tidspunktet for innsending av dokumentasjon handlingsplaner for gjennomføring av løpende oppfølging, men det er indikasjoner på at dette i flere tilfeller kom på plass som følge av selve tilsynet. Andre banker har arbeidet med å få oppdatert informasjon og dokumentasjon på kundemassen over lenger tid, og var følgelig nær ved å ha en tilfredsstillende etterlevelse av kravene. Basert på funnene i tilsynet er det videre klart at noen banker ikke har gjennomført løpende oppfølging overhodet, og det er også klare indikasjoner på at det er gjennomført kundeetableringer i strid med gjeldende regelverk, noe som har bidratt til dels svært høye andeler kundeforhold som ikke er bekreftet med gyldig legitimasjon.

Finanstilsynet påpeker at kravet til løpende oppfølging er risikobasert, og at det følgelig vil variere hvor hyppig det må gjennomføres nye tiltak på eksisterende kunder. Som nevnt over er det likevel et krav om å gjennomføre løpende oppfølging av hele kundemassen. Banker som i løpet av 10 år ikke har gjennomført slik løpende oppfølging, vurderes ikke å etterleve lovens forpliktelser.

Finanstilsynet uttalte i brev til bankene som ble fulgt opp videre at det anses kritikkverdig at de ikke hadde ferdigstilt arbeidet på tidligere tidspunkt og varslet derfor 9. oktober pålegg om at forhold i strid med lov eller forskrift må opphøre, og lovens plikter gjennomføres innen 17. januar 2020. For det tilfellet at banker ikke oversender en bekreftelse på at arbeidet er ferdigstilt innen 18. januar, vil Finanstilsynet følge opp med å fatte vedtak om at de aktuelle foretakene ilegges tvangsmulkt frem til forholdene er rettet, jf. hvitvaskingsloven § 47 annet ledd. Finanstilsynets forventning er:

At bankenes styre påser at opplysninger om samtlige kunders identitet er innhentet, og bekreftet ved gyldig legitimasjon iht § 12 og 13.

At bankenes styre påser at bruk av konstruerte kundenummer for juridiske personer er avgrenset til å unntaksvis benyttes for utenlandske juridiske personer som ikke har eller kan få utenlandsk organisasjonsnummer, og fysiske personer som ikke er tildelt fødsels- eller D-nummer av Norske myndigheter.

Finanstilsynet viste for øvrig til liste over gyldige legitimasjonsdokumenter og informerte om at rundskrivets mulige løsninger for tilfeller der kunden ikke har gyldig legitimasjon på etableringstidspunktet også kan benyttes ved løpende oppfølging. Det ble også vist til krav om løpende oppfølging av kundeforhold, og det ble minnet om at bankene plikter å jevnlig gjennomføre kundetiltak som del av den løpende oppfølgingen. Finanstilsynet understreket forventningen om at de rapporteringspliktige har rutiner som sikrer at kravene i hvitvaskingsloven oppfylles og at etterlevelse kan dokumenteres for tilsynsmyndighetene.

FINANSTILSYNET

Postboks 1187 Sentrum

0107 Oslo

POST@FINANSTILSYNET.NO

WWW.FINANSTILSYNET.NO