



FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

Rapport fra tematilsyn om sanksjonsscreening

DATO:
08. november 2023

1 Innledning

Finanstilsynet har gjennomført et tematisyn for å se nærmere på bankenes etterlevelse av forpliktelsene knyttet til screening av sanksjoner. 20 banker og filialer av utenlandske banker ble valgt ut til å delta i tilsynet. Det ble gjort et utvalg av blant annet store og små banker, alliansebanker og uavhengige banker, filialer av utenlandske banker og nisjebanker.

De fleste bankene som deltok i tilsynet benytter to ulike systemleverandører til henholdsvis kunde- og transaksjonsscreening, mens et fåtall benytter en kombinasjon av systemer. Finanstilsynet anser bankenes bruk av systemer å være representative for sektoren.

Finanstilsynet redegjør i denne rapporten for observasjoner fra tilsynet og Finanstilsynets vurderinger av bankenes etterlevelse av regelverket.

2 Rettslig grunnlag

Lov om gjennomføring av internasjonale sanksjoner (sanksjonsloven), med forskrifter, gir en rekke plikter relatert til frysing av midler m.m. som eies og/eller kontrolleres av personer og foretak underlagt internasjonale sanksjonsregimer og restriktive tiltak ('frysforpliktelsene'). Blant annet må banker ha systemer for å forebygge brudd på frysbestemmelsene.

Det følger av hvitvaskingsforskriften § 7-3 tredje ledd at "*[d]et må gjennomføres elektronisk overvåking for å identifisere transaksjoner tilknyttet personer som er underlagt internasjonale sanksjoner og restriktive tiltak som er gjennomført i norsk rett. Kundemassen må kontrolleres mot nevnte sanksjoner og tiltak:*

- a. når kundeforhold opprettes eller transaksjon gjennomføres etter hvitvaskingsloven § 10, og*
- b. når det gjøres endring i oversikten over listeførte personer "*

Banken må identifisere, undersøke og deretter bekrefte eller avkrefte positive sanksjonstreff før en transaksjon utføres. Ved bekreftede positive treff på kunder eller transaksjoner på FNs sanksjonsliste og EUs liste over restriktive tiltak, skal midlene fryses i henhold til gjeldende sanksjonsregelverk.

Frysforpliktelsene er ikke risikobaserte, og bankene må derfor identifisere samtlige listeførte kunder og deres transaksjoner når disse har en direkte eksponering mot banken. Når listeførte enheter er kunder eller part i transaksjoner, bør dette generere treff i bankens screeningssystem. Brudd på sanksjonsregelverket er straffbart.

3 Metodikk og funn fra tilsynet

3.1 Kort om metodikken

Hovedformålet med tilsynet var å gjennomgå bankenes etterlevelse av hvitvaskingsforskriften § 7-3 gjennom maskinelle screeningtester av et datagrunnlag av umanipulerte sanksjonsoppføringer slik de fremstår i FNs sanksjonslister og EUs liste over restriktive tiltak, samt manipulerte versjoner av disse. Finanstilsynet testet sanksjonsscreeningsystemenes treffsikkerhet ved at bankenes systemer ble kjørt i simulert driftsmiljø, og treffprosenten ble målt på både på de umanipulerte og manipulerte dataene.

De umanipulerte dataene var testing av reelle sanksjonsoppføringer slik de fremgår i sanksjonsregelverket. Fysiske eller juridiske personer som er underlagt sanksjoner vil imidlertid presumtivt unngå å bruke informasjon om seg slik den fremstår i sanksjonslistene. De arbeider aktivt, selv eller via andre, med å omgå sanksjonene for fortsatt å kontrollere, ha tilgang til eller få flyttet på sine midler i en bank, særlig over landegrenser. Ved å endre, bytte rekkefølgen på, utelate eller utydeliggjøre deler av informasjonen forsøkes det å unngå at transaksjonen stoppes som følge av treff på informasjon i sanksjonsregistre. Finanstilsynet anså derfor screening av slik manipulert kunde- og transaksjonsinformasjon nødvendig for å teste den fullstendige etterlevelsen av regelverket.

Et testmiljø, selv med realistisk struktur og parametere, kan ikke gjenskape bankers faktiske daglige drift og hensynta hver enkelt banks spesifikke og virksomhetstilpassede faktorer. Finanstilsynet har hensyntatt dette ved å legge til grunn et globalt referansenivå. Det globale referansenivået er basert på at 75 internasjonale banker i flere år har kjørt månedlige screeningtester tilsvarende Finanstilsynets tematilsyn, med en gjennomsnittlig treffprosent på 97 prosent på screening av umanipulert informasjon og 90 prosent på screening av manipulert informasjon. Finanstilsynets vurdering av kvaliteten på sanksjonsscreeningen til den enkelte bank som deltok i tilsynet, tar utgangspunkt i hver banks resultater sammenliknet med det globale referansenivået.

Gjennom tilsynet ble også systemenes virkningsgrad testet. Virkningsgraden angir hvor mange tilleggstreff systemet genererte for hvert reelle treff. Formålet med denne testingen var å gi bankene veiledning om og en indikasjon på hvor mye tilleggsarbeid systemene produserer ved å gi falske positive treff. Systemenes utfall på virkningsgrad omtales ikke i samlerapporten, ettersom Finanstilsynet ikke anser utfallet å være avgjørende for foretakenes etterlevelse av regelverket. Det påpekes likevel at en høy virkningsgrad vil kunne føre til at banken må bruke uforholdsmessige ressurser på å håndtere falske positive treff.

3.2 Funn fra testing av kundescreeening

For screening av kundelistene viste tilsynet at flere banker hadde dårlig treffsikkerhet. Flere banker nådde ikke den globale referanserammen for umanipulerte data, som betyr at de ikke ga treff på reelle sanksjonsoppføringer. Treffsikkerheten for manipulerte data var svært lav, særlig i det mest brukte kundescreeeningssystemet. Finanstilsynet vurderte for disse bankene resultatet som utilfredsstillende, og at det var en betydelig risiko for at bankene kunne overtre

sanksjonsregelverket. Funnene viser at bankene har vært sårbare for å etablere eller beholde kundeforhold med sanksjonerte personer.

| Kundescreening | Sanksjonsoppfølging | Laveste | Høyeste | Gjennomsnitt |
|--|---------------------|---------|---------|--------------|
| Det mest brukte kundescreening-systemet | Umanipulert | 83,1 % | 97,4% | 84,9 % |
| | Manipulert | 36,8 % | 41,7 % | 37,6 % |
| Andre kundescreeningsystemer | Umanipulert | 60,6 % | 99,9 % | 85,3 % |
| | Manipulert | 38,3 % | 92,5 % | 67,4 % |

Noen få banker som deltok i tilsynet er tatt ut av grunnlaget for beregningene i tabellen, da resultatene fra testingen etter justering for forretningsmodell, segment eller systemoppsett ikke var representative for disse bankenes egentlige treffsikkerhet. Dette følges opp overfor de relevante bankene.

3.3 Funn fra testing av transaksjonsscreeningen

Tilsynet viste at flere banker også hadde dårlig treffsikkerhet i screeningen av transaksjoner. Flere banker nådde imidlertid den globale referanserammen for umanipulerte data, særlig de bankene som benyttet en kombinasjon av systemer. Treffsikkerheten for manipulerte data var imidlertid svært lav i det mest brukte systemet. Finanstilsynet vurderte for disse bankene resultatet som utilfredsstillende, og at det var en betydelig risiko for at bankene kunne overtre sanksjonsregelverket. Funnene viser at disse bankene har vært sårbare for å gjennomføre transaksjoner der informasjonen om kunden, motpart eller annen informasjon er manipulert.

| Transaksjonsscreening | Sanksjonsoppføring | Laveste | Høyeste | Gjennomsnitt |
|---|--------------------|---------|---------|--------------|
| Det mest brukte transaksjonsscreeningssystemet | Umanipulert | 54,5 % | 99,6 % | 95,8 % |
| | Manipulert | 23,5 % | 86,4 % | 45,4 % |
| Det nest mest brukte transaksjonsscreeningssystemet | Umanipulert | 97,4 % | 99,9 % | 99,5 % |
| | Manipulert | 87,6 % | 91,9 % | 91,3 % |
| Andre systemplattformer | Umanipulert | 95,3 % | 98,3 % | 97,6 % |
| | Manipulert | 90,1 % | 95,3 % | 93,7 % |

Også her er noen enkeltbanker tatt ut av tabellen da resultatene ikke var representative for bankens egentlige treffsikkerhet når det ble justert for forretningsmodell, segment eller systemoppsett. Dette følges opp overfor de relevante bankene.

4 Finanstilsynets vurderinger

Finanstilsynet avdekket gjennom tematisynet flere sårbarheter som anses relevant for hele sektoren. Finanstilsynet forventer at også banker som ikke deltok i tematisynet påser at deres sanksjonsscreeningsystemer er i tråd med regelverket. Finanstilsynet vil følge opp den enkelte bank der tematisynet avdekket mangler i etterlevelsen.

Etter Finanstilsynets vurdering er det alvorlig at treffsikkerheten i sanksjonsscreeningsystemene var så lav, særlig når det gjaldt manipulerede data. Tilsynet ble gjennomført før Russlands angrep på Ukraina i 2022, men viser viktigheten av robuste systemer som raskt kan tilpasses geopolitiske endringer og nye sanksjonsforpliktelser.

Selv om bankene benytter seg av innkjøpte systemer som støtteverktøy, er de ansvarlige for at systemene er egnet til å ivareta pliktene etter regelverket. Bankene må også kjenne til hvilke svakheter systemet har, slik at de har en oversikt over hvilke undersøkelser og vurderinger som må gjøres i tillegg.

Tematisynet viste en sårbarhet gjennom bankenes avhengighet til leverandørene av screeningssystemene. Finanstilsynet stiller spørsmål ved om bankene tar tilstrekkelig eierskap til tjenestene de kjøper inn, herunder at systemets kvalitet og kompletthet testes. Etter

Finanstilsynets vurdering har kun et mindretall av bankene i tematisynet hatt den nødvendige kontrollen for å påse at systemene kan sikre bankens etterlevelse.

Finanstilsynet forventer ikke at det benyttes flere systemleverandører for å etterleve sanksjonsregelverket. Det at bankene som benyttet flere systemer hadde en bedre treffsikkerhet var hovedsakelig begrunnet i at systemene dekket ulike kunde- og transaksjonstyper, og på den måten ga et bedre resultat.

