

**FINANSTILSYNET**THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

MARKER OG EIDSBERG SPAREBANK
Postboks 164
1851 MYSEN

Vår referanse
26/3661
Deres referanse

07.10.2026

Tilsynsrapport

1 Innledning

Finanstilsynet har gjennomført tilsyn med Marker og Eidsberg Sparebank, org.nr. 937 884 494 (heretter omtalt "foretaket"). Formålet med tilsynet var å kontrollere foretakets etterlevelse av hvitvaskingsregelverket¹ knyttet til kontanthåndtering.

Finanstilsynet gjennomførte møte med foretaket 28. mai 2026. Denne tilsynsrapporten bygger på Finanstilsynets foreløpige rapport av 18. august 2026 og styrets kommentar til denne av 9. september 2026.

Vi ber foretaket sende kopi av tilsynsrapporten til revisor.

2 Finanstilsynets oppsummering

Det er Finanstilsynets vurdering at det på tilsynstidspunktet var enkelte mangler og svakheter i foretakets etterlevelse av hvitvaskingsregelverket knyttet til kontanthåndtering.

Foretakets risikovurdering hadde svakheter, særlig knyttet til vurderingen av terrorfinansieringsrisiko. Videre var foretakets vurdering av egne kundegrupper ikke tilstrekkelig virksomhetsinnrettet, og foretaket overvurderte effekten av egne kontrolltiltak. Foretakets rutiner for å etterleve hvitvaskingsloven §§ 24 annet ledd, 25 og 26 hadde svakheter ved at rutinene i begrenset grad ga tilstrekkelig operasjonell veiledning til ansatte. Dette gjaldt særlig håndtering av alarmer, herunder ved vedvarende mistanke.

Risikoklassifiseringen hadde en svakhet ved at den i stor grad bygget på opplysninger fra kunden, og i begrenset grad fanget opp faktisk kontantatferd. Videre fremstod terskler og modellvalg svakt begrunnet. Den elektroniske overvåkingen var for generelt utformet og i begrenset grad innrettet mot risikoer og modus foretaket selv hadde identifisert, herunder kontantrelatert aktivitet.

Stikkprøvene viste videre svakheter i foretakets gjennomføring av forsterkede kundetiltak og løpende oppfølging. Det ble også avdekket mangler i foretakets undersøkelser og rapportering til Økokrim, særlig ved håndtering av vedvarende mistenkelig aktivitet og oppfølging etter tidligere rapportering.

¹ Lov av 1. juni 2018 nr. 23 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering ("hvitvaskingsloven") og tilhørende forskrift

3 Nærmere om tilsynet – avgrensning til kontanthåndtering

Banker har en plikt til å tilby innskudd og uttak av kontanter, jf. finansforetaksloven § 16-4. Regelverket fastsetter ikke konkrete beløpsgrenser, men stiller krav til at foretakets kontanttjenester skal være i samsvar med kundenes forventninger og behov. Samtidig har Økokrim i sine trussel- og risikovurderinger² pekt på at kontanter i betydelig grad benyttes i kriminelle miljøer til hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger og til finansiering av terror. Dette som følge av at kontanter har høy grad av anonymitet og er vanskelig å spore. Rapporteringspliktige må derfor ha et bevisst forhold til risiko og sårbarheter knyttet til kontantbruk, og må sikre at foretaket på en tilstrekkelig måte håndterer den iboende risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering.

Tilsynet har vært avgrenset til foretakets håndtering av risiko knyttet til kontanter. Eventuelle avdekkede mangler i etterlevelsen uten direkte relevans til håndtering av kontanter er derfor ikke omtalt i rapporten.

4 Finanstilsynets vurderinger

4.1 Risikovurdering

Etter hvitvaskingsloven § 7 skal rapporteringspliktige foretak identifisere og vurdere risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering tilknyttet egen virksomhet. Momenter som skal inngå i vurderingen er foretakets egen virksomhet, produkter, tjenester og kundeforhold, type kunder og kundegrupper samt geografiske forhold, jf. hvitvaskingsloven § 7 annet ledd. Terrorfinansieringsrisikoen skal alltid vurderes, også der det antas at konklusjonen er at risikoen er lav, jf. § 7 første ledd og Finanstilsynets rundskriv 4/2022 – Veiledning til hvitvaskingsloven ("rundskriv 4/2022) punkt 2.2.3. Risikovurderingen bør inneholde en vurdering av iboende risiko, foretakets tiltak og eventuelle svakheter eller sårbarheter ved disse, og restrisiko. Det vises til nærmere omtale i rundskriv 4/2022 punkt 2.2.2.

På tilsynstidspunktet bestod foretakets risikovurdering av "2026 Risikovurdering Marker og Eidsberg Sparebank", samt underliggende risikomatrise. I tillegg bygget foretakets risikovurdering på en landrisikomatrise og næringsrisikomatrise. Foretakets risikovurdering ga en oppsummering av foretakets risikoeksponering for hvitvasking, terrorfinansiering og sanksjoner, og identifiserte områder hvor foretaket hadde høy risiko for hvitvasking og terrorfinansiering. Risikovurderingen bygget på en underliggende risikomatrise som fremstilte fem risikofaktorer; virksomhet, distribusjons- og leveringskanaler, produkter og tjenester, transaksjoner og kunder på person- og bedriftsmarked. For hver risikofaktor ble det gitt en egen arkfane hvor det ble gjort en oppstilling og risikoanalyse av identifiserte risikoelementer. Etter identifisering av aktuelle risikoelementer ble det gjort en vurdering av elementets iboende risiko. Risikomatrisen inneholdt beskrivelser og vurderinger av identifiserte risikoer (både iboende risiko og restrisiko), samt foretakets tiltak for å håndtere risikoene. Konklusjonen i risikomatrisen dannet grunnlaget for foretakets risikovurdering, som etter utarbeidelse ble besluttet av foretakets styre.

Foretakets risikovurdering identifiserte kontanter som et område med høy iboende risiko, blant annet som følge av anonymitet, begrenset sporbarhet og utbredt bruk i kriminelle miljøer. I kapittel 2.1.8 ble kontanter eksplisitt omtalt som et høyriskoområde innen hvitvasking og terrorfinansiering. I samme kapittel redegjorde foretaket for samlet volum av kontantinnskudd og -uttak, og vurderte egen eksponering mot kontanter som betydelig. Foretaket tilbød på tilsynstidspunktet flere kontantrelaterte produkter og tjenester, herunder innskuddsautomat, minibank, Kontant i butikk (KIB) og kassetjenester. Vurderinger av iboende risiko, tiltak og restrisiko for disse fremgikk av risikomatrisen under produkter og tjenester, mens kontanttransaksjoner ble vurdert under transaksjoner. Vurderingene i risikomatrisen var i hovedsak reflektert i risikovurderingens

² Eksempelvis Økokrims rapport "Nå er det NOK - Kontanter i den kriminelle økonomien" fra 2023 og Økokrims temarapport "Kontant i butikk" fra 2022

beskrivelser av produkter, tjenester og transaksjoner. I kapittelet om kundeforhold og kunder ble både person- og bedriftskunder med kontantbruk vurdert til å ha høy iboende risiko.

Etter Finanstilsynets vurdering var det på tilsynstidspunktet svakheter ved foretakets risikovurdering. Finanstilsynet mener for det første at terrorfinansieringsrisikoen ikke var tilstrekkelig vurdert. I risikovurderingen var det gjennomgående henvist til hvitvaskingsrisikoen, slik at man måtte inn i den underliggende risikomatriksen for å forstå foretakets eksponering mot terrorfinansieringsrisikoen. I risikovurderingens punkt 2.2, hvor foretaket redegjorde for det interne risikobildet, ble det eksempelvis kun henvist til hvitvaskingsrisikoen når foretaket redegjorde for sin eksponering. Finanstilsynet tar til etterretning at foretaket har opplyst om at det vil styrke sitt fokus på terrorfinansiering i risikovurderingen fremover.

For det andre mener Finanstilsynet det var svakheter ved vurderingen av terrorfinansiering i risikomatriksen. Det var hovedsakelig henvist til beskrivelsen av den iboende risikoen for hvitvasking i risikobeskrivelsen for risikoelementene knyttet til kontanter i matriksen, uten at det ble gjort en selvstendig vurdering av den iboende risikoen for terrorfinansiering. Det til tross for at disse ikke nødvendigvis er sammenfallende. Ettersom risikomatriksen dannet grunnlag for foretakets risikoeksponering i risikovurderingen, er det Finanstilsynets oppfatning at manglende selvstendig vurdering av terrorfinansieringsrisikoen i matriksen kan gi et feilaktig bilde av foretakets reelle risikoeksponering mot terrorfinansiering.

For det tredje er det Finanstilsynets syn at vurderingen av kundegrupper ikke var tilstrekkelig virksomhetsinnrettet, jf. hvitvaskingsloven § 7 første ledd. Foretaket viste i risikovurderingen til at det var forhøyet risiko i enkelte kundegrupper og produkter. Det var imidlertid vanskelig å utlede fra risikovurderingen noe om hvilke kundegrupper som brukte foretakets ulike kontantprodukter, og hva som var den faktiske risikoen opp mot disse kundegruppene. Dette gjaldt både for BM-kunder og PM-kunder. Etter Finanstilsynets syn medførte det at omtalen av foretakets kundeportefølje som har høy kontantaktivitet ble for generell og overordnet, som igjen gjorde det vanskelig å identifisere den faktiske risikoen knyttet til kontanter i foretaket. Finanstilsynet bemerker at foretaket i tilsynsmøtet hadde reflekterende vurderinger knyttet til hvilke kunder som har høy kontantaktivitet, og noterer at foretaket har opplyst at det vil hensyntas ved neste revidering av risikovurderingen.

For det fjerde viser Finanstilsynet til at risikomatriksen ikke var fullstendig fylt ut. Flere felter var enten tomme eller kun overordnet beskrevet, noe som ga et svakt grunnlag for å vurdere foretakets faktiske risiko og for å danne grunnlag for foretakets risikovurdering. Dette kom blant annet til uttrykk i kolonnen for "modus". Det vises eksempelvis til at foretakets beskrivelse av modus for bedrifter med kontanthåndtering kun var angitt på et overordnet nivå for hvitvasking, og ikke er beskrevet for terrorfinansiering.

Til slutt bemerker Finanstilsynet at foretakets vurdering av egne tiltak i risikomatriksen fremstod mangelfull. Ut fra den fremlagte dokumentasjonen var det vanskelig å forstå foretakets vurdering av egne kontrolltiltak, da det ikke alltid var en klar sammenheng mellom vurderingene i risikomatriksen og risikovurderingen. Finanstilsynet mener foretaket ved flere anledninger overvurderte effekten av egne kontrolltiltak når det falt ned på en relativt lav restrisiko sett opp mot den iboende risikoen. Som eksempel vises det til at foretaket har opplyst, både i risikovurderingen og i tilsynsmøtet, at det var svakheter ved risikoklassifiseringsmodellen, uten at man så at dette var hensyntatt i vurderingen av tiltak der risikoklassifiseringen var trukket frem som et risikoreduserende tiltak. Etter Finanstilsynets oppfatning medfører denne svakheten at foretaket ikke i tilstrekkelig grad klarte å identifisere, vurdere og forstå foretakets egen restrisiko. Som en konsekvens ble det vanskelig å forstå hvilke områder foretaket skulle prioritere for å forhindre at det ble misbrukt til hvitvasking og terrorfinansiering, og muligheten til å iverksette relevante tiltak ble svekket.

Etter en samlet vurdering av det som fremgår over, er Finanstilsynets vurdering at foretakets risikovurdering på tilsynstidspunktet hadde svakheter, jf. hvitvaskingsloven § 7.

4.2 Rutiner

Etter hvitvaskingsloven § 8 første ledd skal foretaket ha oppdaterte rutiner for å sikre at det håndterer identifisert risiko og oppfyller pliktene etter hvitvaskingsregelverket. Rutinene skal være tilpasset virksomhetens art og omfang og skal være utformet på en slik måte at det sikrer effektiv, risikobasert og dokumenterbar gjennomføring av pliktene etter regelverket.

Videre forutsetter hvitvaskingsloven at ansatte skal foreta konkrete og selvstendige vurderinger i den løpende oppfølgingen av kundeforhold. Dette fordrer at ansatte både innhenter opplysninger og vurderer om kundens forklaringer fremstår som plausible, samt om innhentet dokumentasjon faktisk underbygger opplysningene som gis. For å oppfylle kravene i § 8, samt sette ansatte i stand til å gjennomføre selvstendige vurderinger, må rutineverket derfor være konkret, praktisk anvendbart og gi tydelig veiledning om hvilke vurderinger som skal foretas og hvordan pliktene skal utføres i praksis.

På tilsynstidspunktet ble foretaket bedt om å fremlegge hvitvaskingsrutiner knyttet til kapittel 4 i hvitvaskingsloven om kundetiltak og løpende oppfølging, samt kapittel 5 om nærmere undersøkelser og rapportering. Finanstilsynet gjennomgikk og vurderte følgende rutiner; PM-rutine AHV, BM-rutine AHV, AHV Sperring av kundeforhold, Håndtering av PEP treff, Innskudd- og uttaksgrenser, Interne og eksterne flagginger, MT-rapportering til Økokrim EFE, Opprettelse av flyktninger, Høyrisikoland, Risikovurdering (KYC) av PM-kunder, Risikovurdering (KYC) av BM-kunder og Rutine for behandling av alarmer i AML-klienten.

Foretaket hadde ikke egne rutiner knyttet til kontanthåndtering, men behandlet kontantrisikoen utførlig i PM-rutinen AHV og BM-rutinen AHV. I tillegg var kontantrisikoen sporadisk behandlet i andre rutiner.

Etter Finanstilsynets vurdering var det på tilsynstidspunktet svakheter ved foretakets rutiner knyttet til etterlevelsen av hvitvaskingsloven §§ 24 annet ledd, 25 og 26. Finanstilsynet mener for det første at foretakets rutiner for behandling av alarmer ikke var tilstrekkelig operasjonell. Rutinene manglet veiledning om hvordan ansatte skulle håndtere vedvarende mistanke om kunders atferd etter at det var sendt MF-rapport. Terskelen for å sende ny MF-rapport var etter Finanstilsynets vurdering vagt beskrevet, og det var vanskelig å forstå hvordan kundeforholdet skulle følges opp i etterkant. På side 6 i "Rutine for behandling av alarmer i AML-klienten" skrev blant annet foretaket at "forhold som avdekker nye opplysninger i saken" skal rapporteres. Det var imidlertid vanskelig å forstå hva som ble ansett som nye opplysninger i saken. Mangel på tilstrekkelig operasjonell veiledning knyttet til håndtering av kunder med vedvarende eller økende mistenkelig adferd kan føre til individuelle forskjeller i foretakets videre kundetiltak, undersøkelser og terskel for rapportering. Etter Finanstilsynets vurdering øker dette risikoen for ulik og inkonsistent praksis, og svekker etterlevelse av undersøkelses- og rapporteringsplikten. I tillegg øker det risikoen for at nye eller vedvarende mistenkelige forhold ikke blir undersøkt og rapportert til Økokrim i tråd med hvitvaskingsloven §§ 25 og 26. Finanstilsynet viser i den forbindelse til stikkprøve 6.1 c nr. 1 og 6.1 c nr. 4, hvor foretaket ikke rapporterte vedvarende mistenkelig forhold i tråd med hvitvaskingsloven § 26. For nærmere omtale av stikkprøvene vises det til kapittel 4.6.

Finanstilsynet vil også peke på at rutinene for håndtering av alarmer ikke ga noe veiledning om når en alarm skulle resultere i hendelsesbaserte tiltak etter hvitvaskingsloven § 24 annet ledd. Etter Finanstilsynets vurdering medførte det en risiko for at alarmer ble vurdert utelukkende etter hvitvaskingsloven § 25, og at foretaket ikke oppfylte sin plikt til å gjennomføre hendelsesbaserte kundetiltak når det var tvil om tidligere innhentede opplysninger om kunden var korrekte. Stikkprøvegjennomgangen viste at flere kunder opplyste om at de ikke skulle ha kontantinnskudd, men satte inn store kontantbeløp. Til tross for at det utløste flagg i den elektroniske overvåkingen, gjennomførte ikke foretaket hendelsesbaserte kundetiltak.

Sist vil Finanstilsynet peke på at beskrivelsen i samme rutine av hvordan ansatte skulle identifisere mistenkelige transaksjoner ikke var tilstrekkelig operasjonell. Rutinen beskrev blant annet at "store kontanttransaksjoner" kan være eksempel på mistenkelige transaksjoner, men anga ikke noe om

hva ansatte skal anse som "store kontanttransaksjoner" i denne sammenheng eller hvilke vurderinger som skal foretas for å avgjøre om det skal iverksettes nærmere undersøkelser. Etter Finanstilsynets vurdering innebærer det en fare for at ansatte ikke klarer å skille mistenkelige alarmer fra ikke mistenkelige alarmer, noe som kan medføre at alarmer lukkes på feil grunnlag, og at mistenkelige forhold ikke rapporteres etter hvitvaskingsloven § 26. Finanstilsynet vurderer det som positivt at foretaket benytter eksempler i rutineverket for å bidra til økt forståelse og operasjonalisering av kravene. Samtidig understreker Finanstilsynet at bruk av skjønnsmessige og generelle formuleringer bør begrenses, da dette kan medføre tolkningstvil og bidra til ulik praksis i foretaket.

Etter en samlet vurdering av det som fremgår over, er Finanstilsynets vurdering at foretakets rutiner for etterlevelse av hvitvaskingsloven §§ 24 annet ledd, 25 og 26 hadde svakheter, da rutineene for håndtering av alarmer ikke var tilstrekkelig operasjonelle, jf. hvitvaskingsloven § 8.

4.3 Risikoklassifisering

Etter hvitvaskingsloven § 9 skal foretaket kunne påvise at omfanget av utførte kundetiltak er tilpasset den aktuelle risikoen ved kunden. For å gjennomføre korrekte kundetiltak, må alle kunder risikoklassifiseres. Risikoklassifiseringen må bygge på foretakets risikovurdering og spesifikke forhold tilknyttet den enkelte kunde. Det vises til nærmere omtale i Finanstilsynets rundskriv 4/2022 punkt 2.4, samt Risk Factor Guidelines fra European Banking Authority ("EBA RFG")³.

På tilsynstidspunktet benyttet foretaket en risikoklassifiseringsmodell levert av eksternt leverandør til risikoklassifisering av foretakets kunder. Foretaket hadde separate risikoscoringsmodeller for personmarked (PM) og bedriftsmarked (BM). Modellene bestod av regler som identifiserte høyrisikokunder basert på enkeltstående risikofaktorer (dominante regler), regler som vurderte samlet risiko basert på flere faktorer (kombinasjonsrisiko), samt en dominant-hybrid som kunne hensynta kombinasjonen av to risikofaktorer.

Kundene ble risikoklassifisert automatisk ved etablering, ved oppdatering av kundeopplysninger og løpende gjennom daglige batch-prosesser.

Risikoklassifiseringen bygget i hovedsak på kundens egenoppgitte informasjon i kundeerklæringsskjemaet (KYC), både ved etablering og ved senere oppdateringer. I KYC-skjemaet ble kunden spurt om forventet bruk av kontanter, herunder ble PM-kunder spurt om de forventet kontantinnskudd eller kontantuttak over [REDACTED]. BM-kunder måtte redegjøre for om kontanter ble benyttet som betalingsmiddel i virksomheten, samt forventet årlig kontantbeløp.

PM-kunder med forventet kontantinnskudd eller kontantuttak over [REDACTED], ble automatisk klassifisert til forsterket kontrollnivå gjennom en dominant regel. Tilsvarende terskel for BM-kunder var [REDACTED] på tilsynstidspunktet.

På tilsynstidspunktet hadde foretaket i sin risikovurdering identifisert at kontanter utgjorde en betydelig risiko i arbeidet mot hvitvasking og terrorfinansiering. Det fremgikk av foretakets risikovurdering, og ble også opplyst under tilsynsmøtet, at foretaket selv anså det som en svakhet at risikomotoren ikke scoret kunder på grunnlag av faktiske transaksjoner, men i hovedsak bygget på kundens erklærte bruk.

Som nevnt over opererte modellen også med kombinasjonsrisiko for kontanthåndtering. Foretaket opplyste i tilsynsmøtet at kun et fåtall kunder med oppgitt kontanthåndtering hadde kommet opp på forsterket kontrollnivå gjennom kombinasjonsrisiko knyttet til kontanter.

Finanstilsynet legger til grunn at risikoklassifiseringen skal være egnet til å reflektere den reelle risikoen knyttet til kundeforholdet. Dette innebærer at risikoklassifiseringen ikke kan baseres

³ Se EBA RFG, side 26 følgende om faktorer som skal vurderes, samt side 37 om vektning av faktorene.

ensidig på opplysninger gitt av kunden, men må sees i sammenheng med øvrig informasjon foretaket har om kunden, herunder faktisk transaksjonsatferd, transaksjoners størrelse, hyppighet og mønster.

For det første er det etter Finanstilsynets vurdering en svakhet ved modellen at risikoklassifiseringen i hovedsak bygget på kundens erklærte bruk av kontanter, og ikke på kundens faktiske kontantaktivitet. Finanstilsynet tar til etterretning at foretaket både under tilsynsprosessen og i egen risikovurdering har opplyst at de også selv anser dette som en svakhet. Da foretaket i sin risikovurdering hadde identifisert kontanter som et høyrisikoområde, men den løpende risikoklassifiseringen i begrenset grad tok utgangspunkt i faktisk bruk, ble sammenhengen mellom foretakets risikovurdering og risikoklassifiseringsmodell svekket. Dette medførte risiko for at kunder med reelt forhøyet kontantrisiko ikke ble identifisert og klassifisert i samsvar med foretakets egen risikoforståelse.

Finanstilsynet viser i denne sammenheng til at foretaket hadde etablert regler for forventet transaksjonsatferd (FOT-regler) for å fange opp avvik mellom erklært og faktisk bruk. Disse reglene innebar at faktisk aktivitet i noen grad kunne fanges opp utenfor selve risikomotoren. Finanstilsynet kommer nærmere tilbake til FOT-reglene under kapittelet om elektronisk overvåking.

For det andre er det etter Finanstilsynets vurdering ikke mulig ut fra den fremlagte dokumentasjonen å forstå hvilken konkret begrunnelse som lå til grunn for terskelverdiene som ble benyttet for kontanter i modellen. Dette gjaldt blant annet sammenhengen mellom terskelen i KYC-skjemaet, terskelen i FOT-reglene og tersklene for PM og for BM for automatisk klassifisering til forsterket kontrollnivå. Slik dokumentasjonen fremstod, var det ikke tilstrekkelig synliggjort hvordan tersklene ble fastsatt, eller i hvilken grad de bygget på analyser av foretakets egen kundemasse og identifiserte risikoer. Dette svekker etter Finanstilsynets syn modellens etterprøvbarehet og gjør det vanskelig å se at terskelverdiene er tilpasset foretakets konkrete risikoeksponering. Finanstilsynet tar til etterretning at foretaket vil etterstrebe bedre synliggjøring av hvordan terskelverdier som benyttes for kontanter er fastsatt og begrunnet.

For det tredje fremstod modellens kombinasjonsrisiko, slik den var beskrevet og praktisert, i begrenset grad egnet til å løfte kunder med relevant kontantbruk opp til forsterket kontrollnivå. Finanstilsynet legger i denne vurderingen vekt på at foretaket under tilsynsmøtet opplyste at kun et fåtall kunder med oppgitt kontanthåndtering hadde blitt klassifisert til forsterket kontroll gjennom kombinasjonsrisiko knyttet til kontantparametere. Det taler for at vektingen av kontanter i kombinasjonsrisikoen var lav sett opp mot hvor alvorlig kontantbruk ellers behandles i de dominante reglene. Den samlede innretningen fremstod derfor som lite konsistent. På den ene siden ble kontanter ansett som en betydelig risikofaktor, mens det på den andre siden skulle mye til før kontantrelaterte forhold fikk utslag i kombinasjonsrisikoen. Særlig for kunder med ikke ubetydelig kontantbruk under terskelen for de dominante reglene, fremstod det som lite realistisk at modellen i tilstrekkelig grad fanget opp den reelle risikoen.

På denne bakgrunn mener Finanstilsynet at foretakets risikoklassifiseringsmodell har flere svakheter knyttet til håndteringen av kontanter, ved at den ikke i tilstrekkelig grad var egnet til å sikre at kundetiltakene ble tilpasset den reelle risikoen ved kunden, jf. hvitvaskingsloven § 9, jf. § 7.

4.4 Elektronisk overvåking

Etter hvitvaskingsloven § 38 skal foretaket ha elektroniske overvåkingssystemer for å avdekke forhold som kan indikere hvitvasking og terrorfinansiering. Reglene i overvåkingssystemene må være egnet til å avdekke slike forhold, og skal dessuten dekke risikoer identifisert i foretakets risikovurdering, jf. hvitvaskingsforskriften § 7-3. Reglene må derfor oppdateres i henhold til risikovurderingen. I tillegg må det gjennomføres elektronisk overvåking for å identifisere personer som er underlagt internasjonale sanksjoner og restriktive tiltak gjennomført i norsk rett.

Foretaket benyttet et elektronisk overvåkningssystem levert av ekstern leverandør. På tilsynstidspunktet hadde foretaket [REDAKERT] regler knyttet til kontantaktivitet. Regeloppsettet bestod av parameterbaserte regler og avviksregler, herunder FOT-regler.

Foretaket opplyste i tilsynsprosessen at regeloppsettet ble vedlikeholdt løpende, og at det arbeides med videreutvikling av mer målrettede regler. Videre har foretaket opplyst at regeloppsettet etter foretakets vurdering i stor grad har vært for generelt utformet, og i begrenset grad differensiert mellom ulike kundegrupper og risikoforhold.

Foretakets risikovurdering, som forelå på tilsynstidspunktet, omtalte flere sentrale kontantrelaterte modus, herunder strukturering gjennom gjentatte kontantinnskudd og -uttak, bruk av stråmenn og pengemuldyr, kombinasjon av kontantinnskudd og rask videreoverføring, samt integrasjon av kontanter via innskuddsautomater og KIB. Videre ble kundens alder og bransjetilhørighet fremhevet som sentrale risikofaktorer.

For bedriftsmarkedet opplyste foretaket at reglene i stor grad bygget på reglene for personmarkedet, men med høyere terskler.

Foretaket hadde tidligere særskilte regler i den elektroniske overvåkingen knyttet til når butikkansatte aktiverte alarmfunksjonen (i-flagg). Disse reglene var ikke aktive på tilsynstidspunktet for PM-kunder. Foretaket opplyste at KIB-transaksjoner på tilsynstidspunktet ble overvåket på lik linje med øvrige kontanttransaksjoner og inngikk i de generelle kontantreglene.

Finanstilsynet legger til grunn at reglene i foretakets elektroniske overvåkingssystem må være innrettet slik at de er egnet til å avdekke de konkrete risikoene og modusene som fremgår av foretakets risikovurdering.

For det første er det etter Finanstilsynets vurdering en svakhet at regeloppsettet fremstod som for generelt og ikke tilstrekkelig tilpasset foretakets identifiserte kontantrelaterte risiko. Når foretaket i sin risikovurdering hadde beskrevet konkrete moduser knyttet til blant annet strukturering, pengemuldyr og kombinasjon av kontantinnskudd og videreoverføring, men reglene i begrenset grad var innrettet for å fange opp disse forholdene eksplisitt, ble systemets egnethet til å avdekke mistenkelig aktivitet svekket.

For det andre er det etter Finanstilsynets vurdering en svakhet at foretaket hadde deaktivert særskilte regler knyttet til i-flagg for PM-kunder. Kontanter og KIB er identifisert som risikoutsatte områder i foretakets risikovurdering. Når egne regler for denne typen aktivitet blir fjernet og kun inngår som del av mer generelle regler, reduseres presisjonen i overvåkingen. Dette økte risikoen for at relevante mistenkelige forhold ikke ble fanget opp.

For det tredje er det etter Finanstilsynets vurdering en svakhet at overvåkingen i bedriftsmarkedet i stor grad bygget på reglene for personmarkedet, men med høyere terskler. Dette tar i begrenset grad hensyn til de særskilte risikoene i bedriftsmarkedet, herunder mer komplekse transaksjonsmønstre, bransjeforskjeller og større fleksibilitet i bruk av kontanter. Når foretaket samtidig opplyser at enkelte forhold må følges opp gjennom manuelle prosesser, tilsier dette at den elektroniske overvåkingen ikke i tilstrekkelig grad dekker identifiserte risikoer.

Finanstilsynet tar til etterretning at foretaket deler Finanstilsynets syn om at den elektroniske overvåkingen har svakheter knyttet til håndteringen av kontantaktiviteter. Foretaket har under tilsynsprosessen opplyst at de løpende har overvåket og justert regelverket, og at arbeidet med ytterligere styrking av prosessen vil fortsette.

Finanstilsynet mener samlet sett at foretakets elektroniske overvåking på tilsynstidspunktet hadde svakheter knyttet til håndteringen av kontantaktivitet. Reglene fremstod for generelle, dekket i begrenset grad identifiserte risikoer og moduser, og samspillet mellom terskelverdier og kundeinformasjon var svakt begrunnet. Etter Finanstilsynets vurdering var foretakets elektroniske overvåkingssystem derfor ikke i tilstrekkelig grad egnet til å avdekke forhold som kan indikere hvitvasking og terrorfinansiering, jf. hvitvaskingsloven § 38, jf. hvitvaskingsforskriften § 7-3.

4.5 Kundetiltak og løpende oppfølging av kundeforhold

Etter hvitvaskingsloven § 9 skal rapporteringspliktige gjennomføre kundetiltak etter §§ 10 til 20, samt løpende oppfølging etter § 24 på grunnlag av en vurdering av risiko for hvitvasking og terrorfinansiering. Foretaket skal kunne påvise at omfanget av utførte kundetiltak er tilpasset den aktuelle risikoen ved kunden.

For kunder som er fysiske personer, skal foretaket innhente og vurdere nødvendige opplysninger om kundeforholdets formål og tilsiktede art, jf. hvitvaskingsloven § 12 femte ledd. Tilsvarende gjelder for kunder som er juridiske personer, jf. § 13 femte ledd. Opplysninger om formål og tilsiktet art er sentrale for at foretaket skal kunne forstå kundens forventede bruk av foretakets produkter og tjenester, herunder forventet kontantaktivitet, og for å kunne avdekke avvik fra forventet atferd.

Dersom kunden er underlagt forsterkede kundetiltak, skal foretaket gjennomføre ytterligere nødvendige tiltak for å sikre kjennskap til kunden, reelle rettighetshavere og kundeforholdets formål og tilsiktede art, jf. hvitvaskingsloven § 17. Foretaket skal innhente informasjon om midlenes opprinnelse, jf. rundskriv 4/2022 punkt 4.2.5. Dette omfatter blant annet plikt til å innhente ytterligere informasjon og dokumentasjon der dette er nødvendig for å forstå og håndtere den forhøyede risikoen.

Etter hvitvaskingsloven § 24 første ledd skal foretaket løpende følge opp kundeforholdet. Den løpende oppfølgingen skal blant annet omfatte overvåking av om transaksjoner som utføres i kundeforholdet, er i samsvar med innhentede opplysninger om kunden, kundens virksomhet og risikoprofil, midlenes opprinnelse og kundeforholdets formål og tilsiktede art. Etter § 24 annet ledd skal dokumentasjon og opplysninger om kunden holdes oppdatert. Dette innebærer at foretaket må oppdatere kundetiltakene når foretaket blir kjent med forhold som tilsier at tidligere innhentede opplysninger ikke lenger er korrekte, dekkende eller tilstrekkelige.

Finanstilsynet gjennomførte stikkprøvekontroll av foretakets kundetiltak og løpende oppfølging av kundeforhold i 20 saker. Stikkprøvene omfattet både PM- og BM-kunder, og ble valgt ut for å vurdere foretakets håndtering av risiko knyttet til kontanter.

Stikkprøvene viste at foretaket i flere tilfeller innhentet opplysninger og dokumentasjon fra kunden, men at foretakets vurdering av opplysningene og dokumentasjonen fremstod mangelfull. I flere saker var det ikke tilstrekkelig dokumentert at foretaket hadde vurdert om kundens forklaring på kontantaktiviteten var plausibel, eller om fremlagt dokumentasjon faktisk underbygget kundens opplysninger om kundeforholdets formål og tilsiktede art.

Videre var det i flere stikkprøver eksempler på at kundens faktiske kontantaktivitet avvek fra de opplysningene kunden tidligere hadde gitt til foretaket. Dette gjaldt blant annet tilfeller der kunden hadde opplyst om begrenset eller ingen forventet kontantbruk, mens faktisk aktivitet i transaksjonsovervåkingen viste kontantinnskudd eller kontantuttak som avvek fra dette. I flere av sakene var det ikke dokumentert at foretaket hadde oppdatert kundetiltakene eller foretatt en ny vurdering av kundens risikoprofil som følge av avviket.

I flere stikkprøver var det også eksempler på kunder underlagt forsterkede kundetiltak hvor foretaket ikke hadde innhentet tilstrekkelig dokumentasjon for midlenes opprinnelse.

Finanstilsynet legger til grunn at foretaket må ha tilstrekkelig kunnskap om kundens forventede bruk av kontanter for å kunne vurdere om faktisk aktivitet er i samsvar med kundeforholdets formål og tilsiktede art. Når foretaket innhenter kundeopplysninger og dokumentasjon, må foretaket også foreta en konkret vurdering av om opplysningene fremstår troverdige, relevante og tilstrekkelige sett opp mot kundens faktiske aktivitet og risikoprofil.

For det første viste stikkprøvene at foretaket i flere tilfeller ikke oppdaterte kundetiltakene når kundens faktiske kontantaktivitet avvek fra tidligere innhentede kundeopplysninger. Dette fremgikk eksempelvis av stikkprøve 6.1 a nr. 7, hvor kunden ikke hadde opplyst om kontantinnskudd utover [REDACTED], men faktisk hadde kontantinnskudd på [REDACTED]. Til tross for at dette

utløste alarm, oppdaterte ikke foretaket kundetiltakene eller innhentet nye opplysninger. Tilsvarende forhold ble observert i stikkprøve 6.1 a nr. 9. Etter Finanstilsynets vurdering skal slike avvik normalt foranledige en konkret vurdering av om kundens opplysninger fortsatt er korrekte, om kundeforholdets formål og tilsiktede art er tilstrekkelig forstått, og om kundens risikoklassifisering eller kontrollnivå bør endres. Når foretaket ikke hadde dokumenterte vurderinger av dette, ble det vanskelig å etterprøve om foretaket hadde opparbeidet tilstrekkelig forståelse av kundeforholdets formål og tilsiktede art, jf. hvitvaskingsloven §§ 12 femte ledd og 13 femte ledd. Videre ble foretakets evne til å følge opp kundeforholdet på en risikobasert måte svekket når foretaket ble kjent med avvik uten at kundetiltakene oppdateres. Dette er etter Finanstilsynets vurdering ikke i samsvar med hvitvaskingsloven § 24 annet ledd.

For det andre mener Finanstilsynet at stikkprøvene viste svakheter ved foretakets gjennomføring av forsterkede kundetiltak. For kunder med forhøyet risiko, herunder kunder med kontantaktivitet som tilsier økt risiko, må foretaket innhente tilstrekkelig informasjon og dokumentasjon til å forstå risikoen i kundeforholdet. Foretaket må forstå midlenes opprinnelse. De forsterkede kundetiltakene som var gjennomført bestod hovedsakelig av åpne søk på internett og transaksjonsanalyser. Finanstilsynet mener stikkprøvene viser at terskelen for å innhente ytterligere informasjon og dokumentasjon fra kunden ved forsterkede kundetiltak fremstod for høy. Det vises i den forbindelse til stikkprøve 6.1 a nr. 3, hvor kunden opplyste at kontantinnskudd stammet fra [REDACTED]. Foretaket la forklaringen til grunn, men innhentet ikke dokumentasjon fra virksomheten eller annen dokumentasjon som kunne underbygge kundens forklaring. Foretaket gjorde søk på kunden, men etter Finanstilsynets vurdering kan ikke det i seg selv klargjøre midlenes opprinnelse. Når foretaket ikke innhenter tilstrekkelig dokumentasjon for midlenes opprinnelse, eller ikke dokumenterer en konkret vurdering av om dokumentasjonen er egnet til å underbygge kundens forklaring, er det etter Finanstilsynets vurdering en risiko for at foretaket ikke har tilstrekkelig grunnlag for å håndtere den forhøye risiko. Dette er ikke i samsvar med kravene til forsterkede kundetiltak etter hvitvaskingsloven § 17. Etter Finanstilsynets syn illustreres dette også i stikkprøve 6.1 b nr. 2, 6.1 b nr. 5 og 6.1 b nr. 6.

Finanstilsynet viser også til vurderingene i kapittel 4.3 om risikoklassifisering og kapittel 4.4 om elektronisk overvåking. Når risikoklassifiseringen i stor grad baserte seg på kundens egenoppgitte opplysninger, og overvåkingen ikke fullt ut fanget opp relevante avvik og kontantrelaterte modus, blir det særlig viktig at foretaket gjennom manuelle kundetiltak og løpende oppfølging vurderer om kundens faktiske aktivitet er i samsvar med innhentede opplysninger. Stikkprøvene indikerer at foretaket ikke i tilstrekkelig grad har kompensert for svakhetene i modell og overvåking gjennom konkrete og dokumenterte vurderinger i oppfølgingen av kundene.

Finanstilsynet mener at foretakets gjennomføring av kundetiltak og løpende oppfølging på tilsynstidspunktet hadde svakheter knyttet til håndteringen av kontantaktivitet. Stikkprøvene viste svakheter ved foretakets vurdering av innhentede opplysninger og dokumentasjon, manglende oppdatering av kundetiltak ved avvik mellom forventet og faktisk kontantaktivitet, og mangelfull dokumentasjon av midlenes opprinnelse for kunder underlagt forsterkede kundetiltak.

Etter Finanstilsynets vurdering innebærer dette svakheter ved foretakets etterlevelse av hvitvaskingsloven §§ 17 og 24 annet ledd, jf. § 9. Finanstilsynet forventer at foretaket styrker prosessene slik at kundetiltakene i større grad tilpasses den reelle risikoen i kundeforholdet.

4.6 Nærmere undersøkelse og rapportering til Økokrim

Etter hvitvaskingsloven § 25 første ledd skal foretaket gjennomføre nærmere undersøkelser dersom det avdekker forhold som kan indikere at midler har tilknytning til hvitvasking eller terrorfinansiering. Ved forhold som avviker fra foretakets kjennskap til kunden, kundeforholdets formål og tilsiktede art, eller ved transaksjoner som fremstår som uvanlige eller uten et legitimt formål, skal det alltid gjennomføres nærmere undersøkelser, jf. § 25 annet ledd.

Undersøkelsene skal være egnet til å avklare om mistanken kan avkreftes. Det innebærer at foretaket må foreta en konkret vurdering av de forholdene som har utløst undersøkelsesplikten,

herunder om kundens forklaring og eventuell dokumentasjon er tilstrekkelig til å avkrefte mistanken.

Dersom mistanken etter nærmere undersøkelser ikke kan avkreftes, skal foretaket rapportere forholdet til Økokrim, jf. hvitvaskingsloven § 26 første ledd. Rapporteringsplikten gjelder også der et forhold tidligere er rapportert, dersom ny eller vedvarende aktivitet gir grunnlag for fortsatt eller fornyet mistanke som ikke kan avkreftes.

Under tilsynet gjennomgikk Finanstilsynet stikkprøver knyttet til foretakets undersøkelser og rapportering til Økokrim i 6 saker. Finanstilsynet vurderte også undersøkelses- og rapporteringsplikten i de øvrige stikkprøvene, jf. kapittel 4.5. Stikkprøvene viste at foretaket i flere tilfeller hadde identifisert avvikende eller uvanlig kontantaktivitet som ga grunnlag for nærmere undersøkelser.

I enkelte saker hadde foretaket gjennomført undersøkelser, men uten at det var dokumentert en tilstrekkelig vurdering av om mistanken faktisk var avkreftet. Dette gjaldt blant annet tilfeller der kunden ga en forklaring på kontantaktiviteten, men hvor foretaket ikke innhentet tilstrekkelig dokumentasjon, eller dokumenterte en konkret vurdering av om forklaringen var plausibel sett opp mot kundens kjente profil, økonomi og øvrige aktivitet.

Stikkprøvene viste også eksempler på at avvik mellom kundens forventede og faktiske kontantaktivitet ikke i tilstrekkelig grad ble behandlet som forhold som utløste undersøkelsesplikt. I flere saker fremstod foretakets oppfølging som begrenset til oppdatering av kundeopplysninger eller kundetiltak, uten at det samtidig var dokumentert en vurdering av den aktiviteten som utløste avviket.

Videre viste stikkprøvene at foretakets oppfølging etter oversendelse av MF-melding til Økokrim ikke var tilfredsstillende på tilsynstidspunktet. I flere saker hadde foretaket sendt MF-melding, samtidig som den mistenkelige aktiviteten fortsatte over lengre tid uten at det ble sendt ny melding til Økokrim. I enkelte tilfeller hadde den mistenkelige aktiviteten vedvart i over ett år etter at første MF-melding ble sendt, uten at foretaket hadde dokumentert en tilstrekkelig vurdering av om ny rapportering var nødvendig.

Finanstilsynet legger til grunn at foretaket må gjennomføre nærmere undersøkelser når faktisk kontantaktivitet avviker fra foretakets kjennskap til kunden eller fra opplysninger om kundeforholdets formål og tilsiktede art. Dette gjelder særlig der kontantaktiviteten fremstår uvanlig, ikke er tilstrekkelig forklart eller ikke er dokumentert på en måte som underbygger kundens forklaring.

For det første viste stikkprøvene at foretaket i enkelte saker ikke gjennomførte tilstrekkelige undersøkelser av forhold som avvek fra kundens forventede atferd. Dette illustreres blant annet i stikkprøve 6.1 c nr. 1 og 6.1 c nr. 4, som er omtalt nedenfor. Etter Finanstilsynets vurdering er det ikke tilstrekkelig å konstatere at kunden har gitt en forklaring, dersom foretaket ikke samtidig vurderer om forklaringen er egnet til å avkrefte mistanken. Der kontantaktiviteten fremstår uvanlig eller avviker fra foretakets kjennskap til kunden, må foretaket dokumentere hvilke undersøkelser som er gjennomført, hvilke opplysninger som er innhentet, og hvorfor mistanken eventuelt anses avkreftet. Når slike vurderinger ikke forelår, var det ikke etterprøvbart om foretaket har oppfylt undersøkelsesplikten etter hvitvaskingsloven § 25.

For det andre mener Finanstilsynet at foretaket i enkelte saker ikke i tilstrekkelig grad skiller mellom oppdatering av kundetiltak og gjennomføring av nærmere undersøkelser. Dersom foretaket blir kjent med at kundens faktiske kontantaktivitet avviker fra tidligere innhentede opplysninger, kan dette både utløse plikt til å oppdatere kundetiltak etter § 24 annet ledd og plikt til å gjennomføre nærmere undersøkelser etter § 25 annet ledd. Det er derfor ikke tilstrekkelig å oppdatere kundeopplysningene dersom den underliggende aktiviteten fortsatt fremstår uvanlig eller utilstrekkelig forklart. Foretaket må i slike tilfeller også vurdere om aktiviteten gir grunnlag for mistanke, og om mistanken kan avkreftes. Foretaket konstaterte eksempelvis i stikkprøve 6.1 a nr.

7 avvik mellom erklært og faktisk kontantbruk, men foretok ikke en konkret undersøkelse av aktiviteten utover en antakelse om sammenheng med kundens enkeltpersonforetak.

For det tredje viste stikkprøvene at foretakets oppfølging av kundeforhold etter MF-melding ikke var tilstrekkelig. I stikkprøve 6.1 c nr. 1 ble det sendt MF-melding i januar 2025 etter at foretaket ikke kunne avkrefte mistanke knyttet til omfattende kontantinnskudd. I etterkant ble det registrert over 50 alarmer knyttet til kontantaktivitet for den samme kunden. Til tross for vedvarende aktivitet ble det ikke sendt ny melding til Økokrim. Tilsvarende gjelder stikkprøve 6.1 c nr. 4, hvor kunden hadde vært gjenstand for MF-melding i 2023, men hvor samme type kontantaktivitet fortsatte i årene etter uten ny rapportering, selv om aktiviteten ikke ble avklart. Finanstilsynet legger til grunn at en tidligere rapportering til Økokrim ikke fritar foretaket fra å vurdere ny rapportering dersom den mistenkelige aktiviteten fortsetter, endrer karakter eller øker i omfang. Når den mistenkelige aktiviteten vedvarte over lengre tid etter at MF-melding er sendt, må foretaket foreta en konkret vurdering av om den videre aktiviteten innebærer nye eller vedvarende forhold som skal rapporteres. Dersom mistanken ikke kan avkrefte, skal forholdet rapporteres til Økokrim, jf. hvitvaskingsloven § 26. Finanstilsynet tar til etterretning at foretaket har opplyst at de etter tilsynsmøtet har gjennomført revidering av operativ rutine og matrise som beskriver når det skal sendes ny MF-melding på vedvarende forhold som allerede er rapportert.

Finanstilsynet viser også til vurderingen i kapittel 4.2 om foretakets rutine for behandling av alarmer. Rutinen gir etter Finanstilsynets vurdering ikke tilstrekkelig operasjonell veiledning om hvordan kundeforhold skal følges opp ved vedvarende eller gjentatt mistenkelig aktivitet etter at MF-melding er sendt. Stikkprøvene viste at denne svakheten også ga utslag i praksis, ved at foretaket i flere saker ikke hadde dokumentert en tydelig vurdering av om vedvarende mistenkelig aktivitet skulle rapporteres på nytt til Økokrim. Etter Finanstilsynets vurdering øker dette risikoen for at mistenkelige forhold ikke blir undersøkt og rapportert i samsvar med hvitvaskingsloven §§ 25 og 26. Det svekker også foretakets evne til å sikre en enhetlig og etterprøvbare praksis for håndtering av vedvarende mistanke i kundeforhold med kontantaktivitet.

Finanstilsynet mener at foretakets etterlevelse av undersøkelses- og rapporteringsplikten hadde vesentlige svakheter på tilsynstidspunktet. Stikkprøvene viste eksempler på at foretaket ikke gjennomførte tilstrekkelige undersøkelser av avvikende kontantaktivitet, at det ikke alltid ble dokumentert hvordan mistanke ble avkrefte, og at oppdatering av kundetiltak i enkelte tilfeller synes å erstatte, snarere enn supplere, nødvendige undersøkelser.

Finanstilsynet mener videre at foretakets oppfølging etter MF-melding ikke var tilfredsstillende på tilsynstidspunktet. Når mistenkelig aktivitet kunne fortsette i over ett år uten ny rapportering eller dokumentert vurdering av rapporteringsplikten, viser dette etter Finanstilsynets vurdering svakheter i foretakets praksis for håndtering av vedvarende mistanke.

Etter Finanstilsynets vurdering innebærer dette mangler ved foretakets etterlevelse av hvitvaskingsloven §§ 25 og 26. Finanstilsynet forventer at foretaket styrker prosessene for nærmere undersøkelser, dokumentasjon av vurderinger og oppfølging etter MF-melding, slik at vedvarende eller nye mistenkelige forhold vurderes og rapporteres i tråd med regelverket.

For Finanstilsynet

Brita Daae Hrenovica
seksjonsleder

Caroline Sand
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk.