Finanstilsynsklagenemnda

**Finanstilsynsklagenemndas avgjørelse 25. september 2026**

**Sak:** 2025/0594

**Klager:** ProPaid AS

**Finanstilsynsklagenemndas medlemmer:**

Eyvinn Rudjord Helgevold, Kjersti Holum Karlstrøm og Susanne Munch Thore

## 1 Sakens bakgrunn

(1) Saken gjelder klage fra ProPaid AS over Finanstilsynets vedtak 28. april 2023 om tilbakekall av konsesjon som betalingsforetak med begrenset tillatelse, jf. finansforetaksloven § 3-7 første ledd bokstav b og c.[1] Klager het på tilsynstidspunktet Nordic Finance AS, men endret foretaksnavn til ProPaid AS 30. august 2022.

(2) ProPaid AS (heretter «klager» eller «foretaket») fikk 21. september 2017 konsesjon som betalingsforetak med begrenset tillatelse, jf. finansforetaksloven § 2-10 fjerde ledd.

(3) Klager tilbød pengeoverføringstjenester til land i hele verden, men foretok i hovedsak overføringer til land i Øst-Afrika, særlig Somalia og Kenya. Foretaket tilbød kun pengeoverføringstjenester til privatpersoner og hadde frem til Finanstilsynets stedlige tilsyn som praksis at det var nødvendig med personlig oppmøte for å etablere kundeforhold. Klager benyttet betalingssystemet [redacted] inntil oktober 2021. Etter dette har foretaket benyttet systemet «[redacted]» for å registrere og gjennomføre betalinger, gjennomføre oppfølging av kundetiltak og foreta PEP- og sanksjonsscreening.

(4) ProPaid var opprinnelig eid av styreleder [redacted] og daglig leder [redacted], med 50 prosent av aksjene hver. I mai 2020 solgte begge 30 prosent av aksjene sine, slik at [redacted], [redacted] og [redacted] fikk en eierandel i foretaket på 20 prosent hver. De tre nye eierne solgte samtidig aksjer i betalingsforetaket Lex Finans AS, org. nr. 922 331 456, til [redacted] og [redacted] slik at alle fem etter overdragelsen hadde en eierandel på 20 prosent i begge foretakene. Aksjene i begge selskapene ble tilbakeført i oktober 2021, slik at [redacted] og [redacted] igjen eide 50 prosent av aksjene i foretaket hver.

(5) Finanstilsynet varslet klager 26. april 2022 om at tilsynet ville gjennomføre stedlig tilsyn for å gjennomgå foretakets etterlevelse av hvitvaskingsloven. I varselet ba Finanstilsynet

[1] Lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven).

klager om å oversende nærmere angitt dokumentasjon i forkant av det stedlige tilsynet, blant annet en liste over ansatte i foretaket de siste to årene.

(6) Listen viste at det hadde vært fire ansatte i foretaket, hvor en var ansatt som daglig leder og hvitvaskingsansvarlig, mens de øvrige tre ansatte jobbet med salg og kundeservice. Det fremgår ikke av listen om de tre ansatte jobbet i foretaket i samme periode. På tilsynstidspunktet jobbet daglig leder og én annen ansatt i foretaket.

(7) Finanstilsynet gjennomførte det varslede stedlige tilsynet hos klager 18. mai 2022 med det formål om å gjennomgå foretakets etterlevelse av hvitvaskingsloven.[2] I etterkant av tilsynet ble klager i brev 24. mai 2022 bedt om å redegjøre for flere forhold knyttet til betalingsvirksomheten, i hovedsak knyttet til foretakets systemer, antihvitvaskingsarbeid og avtaler mellom klager og andre forretningspartnere. Finanstilsynet ba også klager om å oversende dokumentasjon på de opplistede forholdene. Klager besvarte henvendelsen i brev 2. juni 2022.

(8) Finanstilsynet sendte en foreløpig tilsynsrapport til klager 21. oktober 2022. I den foreløpige tilsynsrapporten vurderte Finanstilsynet klagers etterlevelse av kravene til foretakets styring og kontroll, taushetsplikt etter finansforetaksloven § 16-2 og rutiner for etterlevelse av hvitvaskingsloven. Finanstilsynet vurderte også overtredelse av beløpsgrensen for klagers tillatelse, feil i rapportering til Valutaregisteret og styrets sammensetning.

(9) På bakgrunn av funnene mente Finanstilsynet at foretaket blant annet hadde gjort seg skyldig i grov overtredelse av finansforetaksloven § 8-6 om styrets oppgaver og tilsynsansvar for foretak underlagt finansforetaksloven, og at klager ikke etterlevde sine plikter etter hvitvaskingsloven. Finanstilsynet mente på samme grunnlag at klagers styre og ledelse ikke lenger oppfylte kravene til egnethet i finansforetaksloven § 3-5. Finanstilsynet varslet på denne bakgrunn om tilbakekall av klagers konsesjon som betalingsforetak. Klager ble gitt frist til 21. november 2022 for å inngi eventuelle merknader.

(10) I tilsvar 28. november 2022 gjorde klager gjeldende at tilsynsrapporten bygget på flere forhold som klager ikke kunne lastes for, blant annet forhold hos ekstern regnskapsfører og revisor. Klager redegjorde også for iverksatte tiltak for å avhjelpe forholdene som var påpekt av Finanstilsynet. Tiltakene knyttet seg blant annet til ulike rapporteringsplikter, etterlevelse av krav til styring og kontroll i foretaket, etterlevelse av taushetsplikt og krav etter hvitvaskingsloven.

(11) Klager søkte 5. desember 2022 om utvidet beløpsgrense for samlede betalingstransaksjoner, jf. finansforetaksloven § 2-10 fjerde ledd bokstav d andre punktum. Finanstilsynet avslo søknaden 16. desember 2022.

(12) Finanstilsynet fattet 28. april 2023 vedtak om tilbakekall av klagers konsesjon med hjemmel i finansforetaksloven § 3-7 første ledd bokstav b og c. Vedtaket var begrunnet med at det forelå vedvarende overtredelser av en rekke bestemmelser i hvitvaskingsloven, samt at klager ikke oppfylte kravene til forsvarlig styring og kontroll etter finansforetaksloven.

[2] Lov 1. juni 2018 nr. 23 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven)

(13) Klager påklaget Finanstilsynets vedtak om tilbakekall 21. mai 2023.

(14) Finanstilsynet vurderte klagen, men konkluderte med at klagen ikke ga grunnlag for å endre eller oppheve vedtaket, jf. forvaltningsloven § 33.[3] Klagen, Finanstilsynets innstilling og sakens dokumenter ble oversendt Finansdepartementet 12. september 2024.

(15) Ved ikrafttredelsen av ny finanstilsynslov ble Finanstilsynsklagenemnda klageinstans for klager på Finanstilsynets vedtak, jf. finanstilsynsloven § 5-1 første ledd.[4] Finansdepartementet overførte 1. april 2025 saken til Finanstilsynsklagenemnda for behandling, jf. finanstilsynsforskriften § 7-2 nr. 1.[5]

(16) Finanstilsynsklagenemnda kan prøve alle sider av saken, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Etter forvaltningsloven § 34 fjerde ledd kan Finanstilsynsklagenemnda treffe nytt vedtak i saken eller oppheve vedtaket og sende saken tilbake til Finanstilsynet for helt eller delvis ny behandling.

# 2 Finanstilsynets vedtak og merknader

## 2.1 Innledning

(17) Finanstilsynet tilråder at vedtaket stadfestes. Etter Finanstilsynets vurdering foreligger det overtredelser av slik art og et slikt omfang at vilkårene for tilbakekall i finansforetaksloven § 3-7 første ledd bokstav b og c er oppfylt. Finanstilsynet vurderer at virksomheten har vært underlagt svært mangelfull styring og kontroll, og at overtredelsene er grove og har vedvart over tid. Gitt overtredelsenes art og omfang anser Finanstilsynet at tilbakekall av konsesjon er nødvendig og hensiktsmessig.

## 2.2 Styring og kontroll av foretaket

(18) Under det stedlige tilsynet ble det avdekket flere feil og mangler i klagers regnskapsrapportering til Finanstilsynet for 2019 og 2021. Selv om feil i programvaren skal ha ført til den uriktige rapporteringen, mener Finanstilsynet at daglig leder, på bakgrunn av de rapportere tallene, burde ha oppdaget at tallene ikke var korrekte før innsendelse. Forsinkelser fra revisors side kan etter Finanstilsynets vurdering heller ikke unnskylde at klager har rapportert feil tall. Finanstilsynet påpeker også at klager ikke hadde rutiner for å sikre korrekt rapportering.

(19) Klager overtrådte etter Finanstilsynets vurdering også eierprøvingsreglene i finansforetaksloven da 60 prosent av aksjene i foretaket ble solgt i mai 2020. Aksjene ble deretter tilbakeført i oktober 2021, uten at Finanstilsynet mottok melding om eierendringen i tråd med finansforetaksforskriften §§ 6-4 og 2-2. Revisors fratreden i august 2020 kan etter Finanstilsynets vurdering ikke forklare hvorfor det ikke ble sendt melding om endring i foretakets kvalifiserte eiere i mai 2020.

(20) Finanstilsynet vurderer videre at foretakets styre- og generalforsamlingsprotokoller ikke oppfyller aksjelovens krav, ettersom protokollene enten ikke er signert eller kun er signert av daglig leder. At daglig leder har signaturrett, medfører ikke at aksjelovens krav til signering av styre- og generalforsamlingsprotokoller etter §§ 5-16 og 6-29 kan fravikes.

[3] Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
[4] Lov 21. juni 2024 nr. 41 om Finanstilsynet (finanstilsynsloven).
[5] Forskrift 27. mars 2025 nr. 243 til finanstilsynsloven (finanstilsynsforskriften), FOR-2025-03-27-543.

(21) I tillegg vurderer Finanstilsynet at klager har overtrådt taushetsplikten etter finansforetaksloven § 16-2 ved å gi et annet foretak innsyn i transaksjonshistorikken til klagers kunder. Foretaket Lex Finans ble gitt «fullinnsyn» i klagers dokumenter, transaksjoner, regnskap, rapporter og annet informasjonsmateriale. Finanstilsynet er ikke enig i at Lex Finans hadde rettmessig tilgang til klagers systemer i medhold av en eieravtale mellom foretakene. Lex Finans har aldri hatt eierandel i ProPaid. Det var privatpersoner med eierandeler i Lex Finans som kjøpte hver sine respektive eierandeler i ProPaid. Finanstilsynet er kjent med at klager og Lex Finans vurderte å fusjonere foretakene, men dette ble ikke gjennomført. De nevnte forholdene tyder på at foretakene likevel har opptrådt som om virksomhetene er én samlet virksomhet.

(22) Finanstilsynet kan heller ikke se at Lex Finans' innsyn i klagers kunders tidligere transaksjoner var rettmessig etter unntaket i finansforetaksloven § 16-2 tredje ledd.

### 2.3 Overholdelse av hvitvaskingsregelverket

(23) Finanstilsynet mener at klagers risikovurdering er for lite virksomhetsinnrettet og inneholder risikoer som i liten grad reflekterer virksomheten i foretaket. Finanstilsynet viser blant annet til at klager jevnlig overfører penger til land med lav score på «Transparency International Corruption Perceptions Index 2021», som klager har identifisert som en faktor med høy risiko for hvitvasking. Klager har likevel ikke noen kunder som er underlagt forsterkede kundetiltak. Klager har heller ingen skriftlige vurderinger av den geografiske risikoen knyttet til landene foretaket overfører penger til.

(24) Klager har videre ingen rutine for risikoklassifisering av kunder. Selv om klager har en relativt liten kundemasse, tilbyr klager en tjeneste som er forbundet med høy risiko for hvitvasking. Dette forsterker behovet for at risikovurderingen holdes oppdatert og tilpasses de risikoer foretaket er eksponert for. Etter Finanstilsynets vurdering burde en ikke ubetydelig andel av foretakets kunder ha vært underlagt forsterket kundetiltak. Finanstilsynet vurderer videre at hvitvaskingsrutinen ikke inneholder konkrete beskrivelser av hva som regnes som risikomomenter.

(25) Finanstilsynet vurderer at klagers hvitvaskingsrutine er lite operasjonell, og at rutinen i liten grad gir veiledning til de ansatte om hvordan antihvitvaskingsarbeidet skal gjennomføres. Det fremkom ikke av rutinen hvordan kunder skulle kontrolleres mot PEP-lister og sanksjonslister, og rutinens omtale av avsløringsforbudet var heller ikke tilstrekkelig. Klager mangler også rutiner for internkontroll og for gjennomføring av tilstrekkelig kundetiltak når personer i foretakets styre, ledelse eller eiere overfører penger gjennom foretaket.

(26) I tillegg tilbød klager pengeoverføringer til juridiske personer, til tross for at det fremgikk av klagers rutiner at det kun er privatpersoner som kan benytte seg av foretakets tjenester. Ettersom klager ikke hadde rutiner for denne typen kunder, ble det heller ikke gjennomført tilstrekkelige kundetiltak overfor denne gruppen.

(27) Finanstilsynet finner det også sterkt kritikkverdig at det var vanskelig å gjennomføre stikkprøvekontroller av klagers transaksjoner som følge av at klager manglet informasjon om transaksjoner gjennomført før 2021.

(28) Finanstilsynet vurderer at klager heller ikke etterlevde hvitvaskingslovens krav til løpende oppfølging og transaksjonsovervåkning. Under tilsynet avdekket Finanstilsynet en rekke kundeforhold og transaksjonsmønstre som burde ha vært gjenstand for nærmere

undersøkelser fra foretakets side, [redacted] Finanstilsynet understreker at det foreligger en klar interessekonflikt når [redacted], og at slike interessekonflikter krever rutiner for å håndtere den tilknyttede risikoen. Finanstilsynet mener at klager også har brutt hvitvaskingsloven §§ 25 og 26 om undersøkelsesplikt og rapporteringsplikt, blant annet ved at klager har unnlatt å rapportere forhold som det i hvitvaskingsrutinen eksplisitt er fastsatt at skal rapporteres.

(29) Etter Finanstilsynets vurdering har klager heller ikke oppfylt kravet til opplæring i hvitvaskingsloven § 36. Klagers opplæringsdokument er ikke tilpasset foretaket og egner seg dårlig som opplæringsplan. Det foreligger videre ikke dokumentasjon som viser at de ansatte har gjennomført opplæringstiltak.

(30) Finanstilsynet understreker at det er foretakets etterlevelse av hvitvaskingsloven på tilsynstidspunktet som vurderes, og at klagers nye risikovurdering derfor ikke kan tas i betraktning.

### 2.4 Øvrige forhold

(31) Finanstilsynet viser til at klagers rapportering til Valutaregisteret inneholdt flere feil, og at klager ikke har korrigert feil etter at foretaket ble kjent med disse. Klager har ikke overholdt fristene for rapportering, og istedenfor rapportert inn til registeret i bolker. Klager har ikke dokumentert at Valutaregisteret har akseptert foretakets praksis med bolkevis rapportering.

(32) Klagers rapportering til Valutaregisteret viser også at klager overskred beløpsgrensen i to perioder. Hvis man i tillegg legger til grunn bankens rapportering av klagers pengeoverføringer i de samme periodene og klagers utførsler av kontanter, overskred klager beløpsgrensen i en lengre periode, fra februar til desember 2020, samt november 2021 til april 2022. I perioden fra april 2020 til november 2021 rapporterte klager gjennomgående lavere samlede beløp enn det som fremgår av bankens rapportering, og dette tyder på en underrapportering av transaksjoner fra klagers side. Finanstilsynet viser også til at feil i klagers rapportering, blant annet svært mange dobbelførte transaksjoner, har vanskeliggjort tilsynsarbeidet. Samlet vurderer Finanstilsynet at klager har overskredet beløpsgrensen i lange perioder de siste årene, også etter at dette var påpekt av foretakets revisor og av Finanstilsynet. Finanstilsynet har ikke på noe tidspunkt mottatt melding om at klager har overskredet beløpsgrensen, jf. finansforetaksforskriften § 2-5.

(33) Finanstilsynet viser også til at klager gjorde endringer i styresammensetningen etter det stedlige tilsynet uten å gi melding om dette til Finanstilsynet. I en periode på over 5 måneder bestod styret kun av to styremedlemmer, som er i strid med klagers dispensasjon til å ha fire styremedlemmer. Klager søkte aldri om dispensasjon til å ha to styremedlemmer, og Finanstilsynet har heller ikke mottatt egnethetsvurderingsskjema fra ett av de nye styremedlemmene.

## 3 Klagers anførsler

### 3.1 Innledning

(34) Klager anfører at Finanstilsynets vedtak er uriktig. Finanstilsynet har lagt til grunn feil faktum ved vurderingen av en rekke av forholdene som danner grunnlaget for tilbakekallsvedtaket. Klager mener at foretakets redegjørelser i klagen og tilsvaret til den foreløpige tilsynsrapporten har oppklart uklarheter, og viser at foretaket har etterlevd

gjeldende regelverk og iverksatt forbedringer. På denne bakgrunn er det ikke behov for å fatte vedtak om tilbakekall.

### 3.2 Styring og kontroll av foretaket

(35) Klager viser til at feil i rapporteringen til Finanstilsynet i 2019 fortløpende ble korrigert. Driften startet opp i 2019, og det er naturlig at det oppstår feil i den første rapporteringen fra en nyetablert virksomhet. Det har ikke oppstått feil i ettertid, og klager har engasjert en ekstern regnskapsfører for å forebygge feil og forbedre fremtidige rapporteringer. Terskelen for tilbakekall av konsesjon kan ikke være så lav at et foretak mister konsesjonen ved den minste feil. Klager viser videre til at halvårsrapporten for 2020 ble forsinket som følge av foretakets revisor, og at Finanstilsynet ble orientert om dette. Forsinkelsen hos revisor er ikke noe klager kan bebreides for.

(36) Klager erkjenner at foretaket ikke overholdt meldeplikten etter finansforetaksforskriften §§ 6-2 og 2-2 da tre personer ervervet 60 prosent av aksjene i foretaket, men viser til at foretaket var i en svært presset situasjon. Rett etter at aksjene ble overdratt, mottok klager oppsigelse fra revisor med varsel om avslutning av tjenestelevering. Den utfordrende situasjonen med å finne ny revisor medførte at klager glemte å sende melding til Finanstilsynet. Klager viser til at det nå er utarbeidet rutiner som skal sikre etterlevelse av eierprøvingsreglene fremover.

(37) Klager mener styrereferatene oppfyller aksjelovens krav til styreprotokoll siden daglig leder er registrert i Brønnøysundregistrene med signaturrett. Daglig leder signerte styrereferatene med tillatelse fra administrasjonen.

(38) Klager bestrider at det foreligger et brudd på taushetsplikten ved at kundetransaksjoner har vært tilgjengelig for andre brukere av klagers betalingssystem [redacted] ProPaid og Lex Finans er de eneste selskapene som representerer [redacted] i Norge, og klager viser til at Lex Finans og ProPaid hadde inngått en partnerskapsavtale som regulerte tilgang til hverandres system. Kundene var underrettet om samarbeidet og hadde muntlig samtykket. Klager viser også til at hensikten med at foretaket kunne se tidligere transaksjoner som en kunde hadde gjennomført gjennom [redacted] var å sikre at betalinger blir gjennomført på en forsvarlig måte som er i tråd med foretakets hvitvaskingsrutine, jf. finansforetaksloven § 16-2.

### 3.3 Overholdelse av hvitvaskingsregelverket

(39) Klager viser til at Finanstilsynet godkjente foretakets hvitvaskingsrutiner i forbindelse med konsesjonsprosessen. Klager oppdaterte den virksomhetsrettede risikovurderingen i slutten av 2020 og de nye rutinene ble meddelt Finanstilsynet i forbindelse med søknad om utvidet beløpsgrense. Klager påpeker at foretakets kundemasse og hvitvaskingsrutiner har vært de samme siden oppstart. Hvis klagers primære risikovurdering i utgangspunktet var mangelfull, burde Finanstilsynet ha gjort klager oppmerksom på dette under konsesjonsprosessen eller ved behandlingen av den senere søknaden om utvidet beløpsgrense.

(40) Etter det stedlige tilsynet og mottakelsen av den foreløpige tilsynsrapporten, utarbeidet klager ny risikovurdering og nye hvitvaskingsrutiner. Det er kritikkverdig at Finanstilsynet har sett bort fra dette ved vurderingen av tilbakekall. I tillegg anfører klager at foretaket blir forskjellsbehandlet sammenlignet med større foretak.

(41) Klager viser til at foretaket har brukt bankkonto for innbetaling fra kundene og for klagers betalinger til sine samarbeidspartnere. Dette innebærer at alle klagers kunder både ble kontrollert av klager og banken. Selv har klager gjennomført kundetiltak av alle kunder som ønsket å bruke foretakets tjenester, [redacted]. Det er ikke ulovlig at ansatte benytter foretakets tjenester. Klager er ikke enig i at juridiske personer har brukt foretakets tjenester, og kan ikke se at Finanstilsynet har fremlagt noe dokumentasjon på dette.

(42) Klager har rundt [redacted], og den begrensede kundegruppen gjør det enkelt å ha oversikt over kundene og på denne måten opprettholde tilstrekkelig oppfølging, tjenestelevering og dokumentasjon av kundene. Klager viser også til at foretaket har en god samarbeidspartner i mottakerlandene som gjennomfører kundetiltak overfor aktuelle mottakere av klagers tjenester. Klager gjennomfører også forsterkede kundetiltak når det er gyldig grunnlag for dette.

(43) Klager er ikke enig i Finanstilsynets kritikk av hvordan foretaket håndterer mistenkelige transaksjoner. Klager viser til at foretaket har gjennomført 13 undersøkelser som ble avkreftet og 5 mistenkelige rapporter som ikke resulterte i melding til Økokrim. Tilfellene gjaldt kunder som ikke ville legitimere seg eller kunder som ville overføre midler kontant. Klager har ikke mulighet til å rapportere kunder som ikke har fremlagt legitimasjon, og som har forlatt lokalet når legitimasjon blir etterspurt. Videre viser klager til at foretaket har satt en grense på hvor mye en kunde kan sende uten nærmere undersøkelse. Alle transaksjonene Finanstilsynet har utpekt som mistenkelige, er transaksjoner som klager har undersøkt og dokumentert, og dokumentasjon på eksempelvis midlenes opprinnelse er oppbevart hos foretaket.

(44) Når det gjelder opplæring av ansatte i hvitvaskingsregelverket, viser klager til at de to ansatte i foretaket har fått kursing og realkompetanse gjennom praktisk opplæring. Daglig leder har gitt den andre ansatte tett oppfølging, og tilgang til relevant fagstoff på nett. Det er også planlagt deltakelse på eksterne kurs, men mangel på bemanning og økonomi har ført til at dette har blitt utsatt.

### 3.4 Øvrige forhold

(45) På grunn av en misforståelse trodde klager i en periode at beløpsgrensen gjaldt kalenderåret, og dette er bakgrunnen for at foretaket i perioder overskred grensen. Misforståelsen ble oppklart i et møte med revisor i 2020, og klager sjekker jevnlig beløpsgrensen for å hindre nye overtredelser av gjeldende beløpsgrense. Klagers intensjon om å følge beløpsgrensen illustreres av perioden august 2020 til februar 2021 hvor klager minimerte driften for å overholde beløpsgrensen. Klager påpeker også at hvis man tar utgangspunkt i at beløpsgrensen beregnes ut fra de 12 foregående måneder, så ligger foretaket godt innenfor tillatt beløpsgrense ettersom foretakets transaksjoner utgjør ca. [redacted]

(46) Når det gjelder rapportering til Valutaregisteret, har foretaket i hovedsak utført denne rapporteringen med riktige kundeopplysninger helt fra oppstart i 2019. I en kort periode forårsaket dataoverføring fra [redacted] at enkelte kunder ble oppført flere ganger. Klager har i dialog med registeret fått godkjent at foretaket leverer rapporteringene i ukentlige bolker. Klager mener det har vært dialog om å korrigere eventuelle feil.

(47) Til Finanstilsynets påpekning om at klager ikke ga melding om endring i styret eller søkte om dispensasjon for å ha to styremedlemmer, viser klager til at foretaket har rekruttert

kompetent styreleder og ett styremedlem for å oppfylle kravene til styresammensetning. Når det gjelder melding om nytt styre, viser klager til at foretaket under det stedlige tilsynet underrettet Finanstilsynet om at foretaket skulle rekruttere kompetente styremedlemmer.

# 4 Rettslig grunnlag

(48) Finansforetaksloven § 2-10 fjerde ledd gjennomfører betalingstjenestedirektivet av 2015 artikkel 32.[6] Bestemmelsen åpner for at foretak med hovedkontor i Norge kan søke om en begrenset tillatelse som betalingsforetak

(49) Et foretak med begrenset tillatelse kan bare yte betalingstjenesten pengeoverføring, jf. fjerde ledd bokstav a, og kan ikke ha et samlet gjennomsnittlig beløp for betalingstransaksjoner de siste 12 månedene på mer enn fem millioner kroner per måned, det vil si totalt 60 millioner kroner, jf. fjerde ledd bokstav d. Finanstilsynet kan i vedtak gi tillatelse til et høyere maksimalbeløp.

(50) Finansforetaksloven stiller også krav til styret og ledelsen av finansforetak med konsesjon. Kravene omfatter blant annet krav til styrets oppgaver og tilsynsansvar etter finansforetaksloven § 8-6, og krav til at finansforetak skal driftes på en forsvarlig måte og i tråd med god forretningsskikk, jf. finansforetaksloven § 13-5.

(51) Betalingsforetak med begrenset tillatelse skal også ha systemer og retningslinjer for kontroll og avdekking av risiko for å påse at forpliktelsene på alle vesentlige aktivitetsområder vil bli oppfylt, jf. finansforetaksloven § 2-10 fjerde ledd bokstav b. Dette omfatter blant annet pliktene etter hvitvaskingsloven med tilhørende forskrifter, jf. hvitvaskingsloven § 4 første ledd bokstav g.

(52) Det følger av PSD2 artikkel 32 nr. 6 at det ikke er adgang til å frita unntaksforetak fra forpliktelsene etter hvitvaskingsdirektivet og nasjonale hvitvaskingsregelverk.

(53) Hvitvaskingsloven gir videre regler om innholdsmessige krav til foretakenes hvitvaskingsarbeid, herunder risikovurderinger, rutiner, risikoklassifisering av kunder, gjennomføring av risikobaserte kundetiltak, undersøkelser, oppfølging av kundeforhold, rapporteringsplikt til Økokrim, opplæring, samt registrering og lagring av opplysninger og dokumenter.

(54) Betalingsforetak som overfører betalingsmidler inn eller ut av Norge er også rapporteringspliktige etter valutaregisterloven § 4.[7] Valutaregisterforskriften er fastsatt med hjemmel i valutaregisterloven og gir blant annet regler om rapporteringsfrist og datakvalitet, jf. henholdsvis § 6 og § 5.[8]

(55) Finanstilsynet kan etter fullmakt trekke tilbake en tillatelse til å drive virksomhet som betalingsforetak etter reglene i finansforetaksloven § 3-7 første ledd. Tilbakekall etter

[6] Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2015/2366 av 25. november 2015 om betalingstjenester i det indre marked, om endring av direktiv 2002/65/EF, 2009/110/EF og 2013/36/EU og forordning (EU) nr. 1093/2010 og om oppheving av direktiv 2007/64/EF.

[7] Lov 28. mai 2004 nr. 29 om register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge (valutaregisterloven).

[8] Forskrift 6. desember 2004 nr. 1573 om register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge (valutaregisterforskriften).

finansforetaksloven § 3-7 første ledd, kan skje på bakgrunn av flere alternativer, herunder dersom:

> «b. 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
>
> c. styremedlemmer, daglig leder eller annen person som inngår i den faktiske ledelsen av virksomheten eller deler av denne, har handlet på en slik måte at kravene til ledelsen etter § 3-5 ikke lenger er oppfylt, herunder at personer i styret eller ledelsen slutter i løpet av det første hele driftsår etter at virksomheten er satt i gang.»

# 5 Klagenemndas vurdering

## 5.1 Innledning

(56) Spørsmålet er om vilkårene for tilbakekall av klagers konsesjon som betalingsforetak med begrenset tillatelse er oppfylt, jf. finansforetaksloven § 3-7 første ledd.

(57) Nærmere bestemt er spørsmålet om klagers styre eller andre organer i foretaket har gjort seg skyldig i grov eller vedvarende overtredelse av plikter gitt i medhold av lov, eller i henhold til konsesjonsvilkår eller vedtekter, jf. § 3-7 første ledd bokstav b.

(58) Klager har begrenset tillatelse som betalingsforetak etter finansforetaksloven § 2-10 fjerde ledd. Med den begrensede tillatelsen kan klager yte betalingstjeneste i form av overføring eller mottak av betalingsmidler uten kontoavtale (pengeoverføring), jf. finansavtaleloven § 1-5 første ledd bokstav f.

(59) Adgangen til å gi en begrenset tillatelse til å drive betalingstjenester ble innført i 2010 ved gjennomføringen av PSD1 i norsk rett.[9] PSD1 artikkel 26 åpnet for at medlemsstatene kunne fastsette enklere regler for begrenset betalingsvirksomhet, men hvorvidt man ville tillate slik virksomhet var opp til nasjonale myndigheter. Spørsmålet om det skulle innføres enklere regler for begrenset virksomhet i Norge, ble drøftet i Prop. 84 L (2009-2010) punkt 2.6.

(60) Før 2010 var det i Norge kun banker eller finansieringsforetak som lovlig kunne drive betalingsformidling til utlandet, jf. Prop. 84 L (2009-2010) punkt 2.6.1. Blant annet på grunn av kapitalkrav til denne typen foretak, ble ikke disse foretaksformene ansett som realistiske alternativer for personer som ønsket å tilby pengeoverføringstjenester til land med svakt utbygde banksystemer. Dette gjelder såkalt «hawala»-virksomhet, som saken gjelder, og lignende uformelle verdioverføingssystemer. I Prop. 84 L (2009-2010) s. 24 uttalte Finansdepartementet at det var tilsynsmessige utfordringer ved å åpne for enklere regler for «hawala»-virksomhet. På grunn av de begrensede kontrollmulighetene ved uregulerte pengeoverføringer, ble det likevel ansett som ønskelig å legge til rette for at virksomheten kom inn i regulert form og under tilsyn, jf. Prop. 84 L (2009-2010) s. 24. Forarbeidene viser at man ønsket å etablere et mindre komplekst regelverk for betalingsforetak med begrenset tillatelse for å få slik virksomhet under tilsyn.

[9] Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2007/64/EF av 13. november 2007 om betalingstjenester i det indre marked (PSD1)

(61) Adgangen til å fastsette enklere regler for begrenset betalingsvirksomhet ble videreført i PSD2 artikkel 32, og Norge valgte å holde på ordningen med begrenset tillatelse i § 2-10 fjerde ledd, jf. Prop. 125 L (2013-2014) merknader til § 2-10.

### 5.2 Styring og kontroll

(62) Finanstilsynsklagenemnda legger til grunn at klager ikke har sikret korrekt og rettidig rapportering av regnskapsopplysninger etter finansforetaksforskriften § 2-6 i perioden fra 2019 til 2021. Klager har ikke bestridt dette, men viser til at enkelte av de innholdsmessige manglene ved rapporteringen skyldes feil i programvaren foretaket benyttet.

(63) Finanstilsynsklagenemnda mener at de innholdsmessige manglene i rapporteringen er av en slik karakter at daglig leder burde ha oppdaget feilene i en etterfølgende kontroll. Både regnskapsopplysninger og transaksjonstall var påfallende runde, for eksempel ved at antall transaksjoner i tilsynsperioden ble opplyst å være [redacted] At klager rapporterte feil regnskapstall i 2019, fremstår dermed som et resultat av at klager ikke hadde hensiktsmessige kontrollordninger i forbindelse med rapporteringen.

(64) Finanstilsynsklagenemnda er enig med Finanstilsynet i at feilaktig og mangelfull rapportering viser at klager ikke har sørget for forsvarlig organisering og styring av virksomheten i tråd med kravene i finansforetaksloven § 13-5 første ledd. Rapportering fra foretakene er en viktig del av Finanstilsynets tilsynsvirksomhet, og overholdelse av rapporteringsplikter er en grunnleggende del av virksomheten til konsesjonsbelagte foretak.

(65) Videre fremgår det av Finanstilsynets vedtak at de fremlagte protokollene fra styremøter og generalforsamlinger, med unntak av protokollen for styremøtet 9. desember 2020, ikke er signert i tråd med kravene i aksjeloven § 5-16 og § 6-29. Finanstilsynsklagenemnda bemerker at det forhold at daglig leder er registrert med signaturrett i Foretaksregisteret, ikke har betydning for de rettslige kravene som aksjeloven stiller til signering av slike protokoller. At klager har forstått og praktisert signaturretten på denne måten, vitner om manglende forståelse for grunnleggende regler i aksjelovgivningen og underbygger at foretaket ikke har vært organisert og drevet i tråd med finansforetaksloven § 13-5.

(66) Videre har klager ikke overholdt meldeplikten i finansforetaksforskriften §§ 6-4 og 2-2 i forbindelse med at tre personer i mai 2020 ervervet 60 prosent av aksjene i foretaket. Aksjene ble tilbakeført i oktober 2021, slik at de to opprinnelige eierne igjen eide 50 prosent av aksjene i foretaket hver. Heller ikke på dette tidspunktet ble meldeplikten overholdt. Klager har erkjent at foretaket ikke overholdt meldeplikten, men viser til at foretaket i denne perioden stod i en krevende situasjon som følge av at revisor hadde meldt sin fratreden.

(67) Finanstilsynsklagenemnda ser alvorlig på at klager har overtrådt regelverket om eierprøving og meldeplikt. Fraværet av skriftlige rutiner for overholdelse av eierprøvingsreglene er kritikkverdig, og Finanstilsynsklagenemnda kan ikke se at revisors fratreden unnskylder at regelverket ikke ble overholdt. Det er verken tids- eller ressurskrevende å sende melding om endring i eierforholdene til Finanstilsynet, og klager har i tillegg brutt meldeplikten ved to anledninger. Det siste bruddet skjedde i oktober 2021, som var lenge etter revisors fratreden. Etter Finanstilsynsklagenemndas syn er overtredelsene et resultat av at klager ikke har tilstrekkelig forståelse for til grunnleggende regelverk foretaket er underlagt. Disse omstendighetene viser at klager

ikke har organisert og drevet foretaket på en forsvarlig måte i tråd med kravet i finansforetaksloven § 13-5 første ledd.

(68) Finanstilsynsklagenemnda bemerker at endringen av eierforholdene i strid med reglene i finansforetaksloven kapittel 6 i seg selv kan gi grunnlag for tilbakekall av konsesjonen, jf. finansforetaksloven § 3-7 første ledd bokstav d.

(69) I vedtaket har Finanstilsynet videre lagt til grunn at klager har brutt finansforetaksloven § 16-2, som fastsetter at finansforetak plikter å hindre at «uvedkommende» får adgang eller kjennskap til kundeopplysninger. Finanstilsynet viser til at opplysninger om transaksjoner utført av klagers kunder har vært tilgjengelige for andre foretak som bruker samme betalingssystem som klager, [redacted]. I tillegg har Lex Finans AS[10] og ProPaid kunnet gjøre oppslag i opplysninger om hverandres kunders gjennomførte transaksjoner. Finanstilsynet viser til at selskapene hadde inngått en avtale, som blant annet bestemmer at «[redacted]».

(70) Klager har ikke bestridt de ovennevnte forholdene, men er uenig i at det foreligger et brudd på taushetsplikten i finansforetaksloven § 16-2. Et finansforetak plikter å hindre at «uvedkommende» får adgang eller kjennskap til opplysninger om kunder som foretaket har mottatt under utøvelsen av betalingsvirksomheten, jf. finansforetaksloven § 16-2. Utgangspunktet er følgelig at utlevering av kundeopplysninger krever hjemmel.

(71) Klager viser til at Lex Finans ikke er «uvedkommende» etter finansforetaksloven § 16-2.

(72) En naturlig språklig forståelse av begrepet «uvedkommende» tilsier at taushetsplikten gjelder overfor personer som opplysningene ikke vedgår. Utover dette gir lovteksten begrenset veiledning for hvordan personkretsen skal avgrenses, og spørsmålet er heller ikke omtalt i forarbeidene. I brev av 14. oktober 2016 uttaler Finansdepartementet at «uvedkommende» som hovedregel må forstås som foretak som ikke har et strengt begrunnet behov for opplysningene.[11] Finanstilsynet har lagt til grunn at vurderingen beror på om mottakeren har et saklig og naturlig begrunnet behov for opplysningene, jf. Finanstilsynets rundskriv 3/2019.[12]

(73) Finanstilsynsklagenemnda finner det klart at Lex Finans ikke har hatt et saklig og naturlig begrunnet behov for opplysninger om klagers kundeforhold. Lex Finans har aldri hatt en eierandel i ProPaid. Det at tre privatpersoner med eierandeler i ProPaid samtidig har hatt eierandeler i Lex Finans, innebærer ikke at foretakene kan inngå en avtale mellom foretakene som gir dem rett til innsyn i kundeopplysninger hos det andre betalingsforetaket. Lex Finans må derfor anses som «uvedkommende» etter finansforetaksloven § 16-2.

(74) Finanstilsynsklagenemnda kan heller ikke se at unntaket i finansforetaksloven § 16-2 femte ledd kommer til anvendelse. Det følger av bestemmelsen at taushetsplikten ikke er til hinder for at et finansforetak i «særlige tilfeller» kan dele opplysninger med et annet

[10] org.nr. 922 331 456, slettet 8. mai 2023

[11] Brev 14. oktober 2016 «Taushetsplikt ved krav om regress etter bilansvarslova § 12», saksreferanse 14/5444.

[12] Rundskriv 3/2019 «Veiledning om taushetsplikt etter finansforetaksloven, verdipapirhandelloven (verdipapirforetak), verdipapirfondloven og lov om forvaltning av alternative investeringsfond» av 18. mars 2019.

finansforetak med det formål om å motvirke økonomisk kriminalitet. Avtalen mellom Lex Finans og klager gir fullt innsyn i hverandres systemer og er ikke avgrenset. Dette er informasjonsdeling som klart går utover unntaket for «særlige tilfeller». Når det gjelder klagers anførsel om at taushetsplikten ikke gjelder på bakgrunn av muntlig samtykke fra kunden, viser Finanstilsynsklagenemnda til at de innholdsmessige kravene til samtykke til deling av taushetsbelagte opplysninger ikke er oppfylt. Det fremgår av finansforetaksloven § 16-2 andre ledd at et eventuelt samtykke til utlevering av taushetsbelagte opplysninger skal skje skriftlig.

(75) Finanstilsynsklagenemnda har etter dette kommet til at det foreligger et grovt brudd på taushetsplikten etter finansforetaksloven § 16-2 første ledd. Det vises til at klager aktivt har inngått en avtale om å dele taushetsbelagt kundeinformasjon med et annet finansforetak, og at informasjonsdelingen har vært både omfattende og varig.

(76) De ovennevnte manglene viser at klager ikke har evnet til å organisere og drive foretaket på en forsvarlig måte, og Finanstilsynsklagenemnda vurderer at foretaket har vært drevet i strid med kravet til forsvarlig virksomhet i finansforetaksloven § 13-5 første ledd. I tillegg utgjør de overnevnte manglene i seg selv også grove og vedvarende overtredelser av grunnleggende regler i finansforetaksloven. Det er styret som er ansvarlig for forvaltningen av foretaket og som skal føre tilsyn med foretakets virksomhet, jf. finansforetaksloven § 8-6 første og fjerde ledd. Styret er følgelig ansvarlig for at virksomheten organiseres og drives i samsvar med det regelverket foretaket er underlagt.

(77) Samlet finner Finanstilsynsklagenemnda at klager har gjort seg skyldig i både grove og vedvarende overtredelser av plikter gitt i lov, og at vilkåret for å tilbakekalle konsesjonen etter § 3-7 første ledd bokstav b er oppfylt på bakgrunn av de ovennevnte forholdene.

### 5.3 Etterlevelse av hvitvaskingsregelverket

(78) Finanstilsynet har i tilbakekallsvedtaket konkludert med at det forelå vesentlige mangler i klagers etterlevelse av hvitvaskingsregelverket, og at overtredelsene av hvitvaskingsloven var grove og vedvarende over tid.

(79) Selv om klager er et mindre foretak med konsesjon etter finansforetaksloven § 2-10 fjerde ledd, følger det av PSD 2 artikkel 32 nr. 6 at det ikke er adgang til å frita unntaksforetak fra forpliktelsene etter hvitvaskingsdirektivet. Klager er derfor fullt ut underlagt hvitvaskingslovens krav.

(80) I etterkant av Finanstilsynets foreløpige tilsynsrapport utarbeidet klager en ny risikovurdering og hvitvaskingsrutine, som ble oversendt Finanstilsynet ved e-post 28. november 2022. Til dette bemerker Finanstilsynsklagenemnda at selv om den oppdaterte risikovurderingen og hvitvaskingsrutinen skulle være tilstrekkelige til å oppfylle hvitvaskingslovens krav, er det uten betydning for om det forelå et brudd på hvitvaskingsloven på tidspunktet for Finanstilsynets stedlige tilsyn. Den nye risikovurderingen og hvitvaskingsrutinen vil derfor ikke omtales i vurderingen av om det foreligger brudd på hvitvaskingsloven, men vil inngå som del av forholdsmessighetsvurderingen i punkt 5.5.

(81) Finanstilsynet har i vedtaket blant annet konkludert med at foretaket har brutt hvitvaskingsloven § 7. Bestemmelsen stiller krav om at rapporteringspliktige foretak må identifisere og vurdere risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering knyttet til virksomheten.

(82) Risikovurderingen danner utgangspunktet for hvilke rutiner den rapporteringspliktige må etablere for å ivareta sine forpliktelser etter hvitvaskingsloven, jf. hvitvaskingsloven § 8 første ledd, jf. § 6. I Prop. 40 L (2017-2018) punkt 4.7.2 er det fremhevet at den virksomhetsinnrettede risikovurderingen er av grunnleggende betydning for den rapporteringspliktiges etterlevelse av hvitvaskingsloven. Risikovurderingen skal dokumenteres, holdes oppdatert og stilles til rådighet for tilsynsmyndigheten, jf. hvitvaskingsloven § 7 femte ledd.

(83) Foretakets risikovurdering skal tilpasses virksomhetens art og omfang, jf. hvitvaskingsloven § 7 fjerde ledd. I Finanstilsynets risikovurdering av hvitvasking og terrorfinansiering, publisert 5. juli 2019 punkt 5, pekes det på at risikoen knyttet til betalingsforetak som gjennomfører pengeoverføringer til utlandet er meget høy. Bakgrunnen for dette er både iboende egenskaper ved virksomheten, eksempelvis at midlene overføres raskt, ofte til høyrisikoland, og at transaksjonene i stor grad betales kontant. Dette skjerper kravene til omfanget og innholdet i klagers risikovurdering, og tilhørende rutiner for gjennomføring av tiltak for å ivareta forpliktelser etter hvitvaskingsloven. At det er meget høy risiko knyttet til betalingsforetak som gjennomfører pengeoverføringer til utlandet er også fremhevet i Finanstilsynets nyeste risikovurdering av hvitvasking og terrorfinansiering publisert 10. mai 2023 punkt 7.4

(84) Selv om klager er et lite betalingsforetak med begrenset kundemasse og transaksjonsvolum, tilbyr klager en tjeneste som er forbundet med høy risiko for hvitvasking og terrorfinansiering. Foretakets risikovurdering består av en liste over syv risikosituasjoner, og for hvert tilfelle er det angitt med «høy», «middels» eller «lav» hvor sannsynlig det er at risikoen inntreffer, og graden av hvitvaskingspotensiale hvis risikoen inntreffer. Basert på sannsynlighet og skadepotensialet har klager kategorisert risikoen for hver situasjon som høy, middels eller lav.

(85) De identifiserte risikosituasjonene er generiske og svært kortfattet beskrevet. I tillegg reflekterer flere av de opplistede risikosituasjonene i liten grad virksomheten i foretaket, eksempelvis risikoen for bruk av kompliserte selskapsstrukturer og utenlandske foretak. Det fremgikk av klagers rutiner på vedtakstidspunktet at foretaket kun skulle tilby sine tjenester til privatpersoner, og den ovennevnte risikoen var følgelig ikke relevant for klagers virksomhet. Det samme gjelder risikoen for «kontant betaling av overføringsbeløp». I klagers tilsvar til foreløpig tilsynsrapport fremgår det at foretaket sluttet å ta imot kontanter i 2020. Kontant innbetaling var følgelig ikke en relevant risiko ved klagers virksomhet da risikovurderingen ble oppdatert 5. desember 2020.

(86) Klager har videre i liten grad knyttet de identifiserte risikoene til foretakets egen virksomhet og kundegrupper. Det fremgår eksempelvis av risikovurderingen at det er høy risiko knyttet til «Overføring av beløp til land som har lav score på Transparency International Corruption Perceptions, Bribe Payers Index eller lignende indekser», uten at det er foretatt en konkret vurdering av den geografiske risikoen ved landene klager overfører penger til.

(87) Finanstilsynsklagenemnda er på denne bakgrunn enig med Finanstilsynet i at foretakets risikovurdering i liten grad er virksomhetsinnrettet. Basert på dette vurderer Finanstilsynsklagenemnda at klagers risikovurdering ikke er utarbeidet i tråd med kravene i hvitvaskingsloven § 7. Risikovurderingen er dermed lite egnet som utgangspunkt for en risikobasert tilnærming i tråd med § 6.

(88) Finanstilsynsklagenemnda er videre enig med Finanstilsynets kritikk av klagers hvitvaskingsrutine.

(89) Selv om klagers hvitvaskingsrutine omtaler flere av punktene nevnt i Finanstilsynets veileder til hvitvaskingsloven (rundskriv 4/2022), fremstår rutinen flere steder som en ren gjengivelse av kravene i hvitvaskingsloven. Rutinen inneholder i hovedsak generelle formuleringer som ikke gir noen veiledning eller konkrete situasjoner hvor den ansatte skal reagere, eller hvilke tiltak de skal iverksette. Et eksempel er hvitvaskingsrutinen punkt 3.1 om forsterkede kundetiltak:

> «Ved forsterkede kundetiltak skal Foretaket, i tillegg til de normale tiltakene, jf. punkt 2 ovenfor, iverksette nødvendige tiltak for å sikre kjennskap om kunden, reelle rettighetshavere og kundeforholdets formål og tilsiktede art.»

(90) Videre i avsnittet er det en henvisning til punkt 3.2 om forsterkede kundetiltak som gjelder for transaksjoner med tilknytning til politiske eksponerte personer (PEP), men også i dette punktet fremgår det kun at det skal «treffes egnede og tilstrekkelige tiltak». Det er følgelig ikke angitt i rutinen hva som er eller kan være et nødvendig tiltak. Rutinen gir dermed ikke de ansatte veiledning om hvilke tiltak som skal iverksettes i en situasjon hvor det skal gjennomføres forsterkede kundetiltak.

(91) Hvitvaskingsrutinen inneholder heller ikke konkrete beskrivelser av risikomomenter knyttet til kundegruppe, transaksjon eller geografisk tilknytning, utover PEP og tilknytning til høyrisikoland. I punkt 3.4 fremgår det blant annet at risikomomenter knyttet til kunden kan være «uvanlige omstendigheter knyttet til kundeforholdet», uten at dette er utdypet. Rutinen inneholder heller ikke en konkret beskrivelse av hvordan løpende oppfølging eller transaksjonsovervåkning skal gjennomføres. I tillegg omtaler rutinen forhold som ikke er relevante for klagers virksomhet, eksempelvis punkt 4.2 om tiltak knyttet til kundekontoer som foretaket har. Rutinen inneholder også en utdatert liste over hva som regnes som høyrisikoland, noe som viser at klager ikke har holdt hvitvaskingsrutinen oppdatert, jf. hvitvaskingsloven § 8 første ledd.

(92) Klagers hvitvaskingsrutine er på denne bakgrunn ikke utformet som et operativt hjelpemiddel for medarbeiderne, og kan ikke benyttes som et arbeidsverktøy for å sikre etterlevelse av hvitvaskingsregelverket. Finanstilsynsklagenemnda finner det klart at klagers hvitvaskingsrutine ikke er i tråd med kravene i hvitvaskingsloven § 8.

(93) Finanstilsynsklagenemnda legger også til grunn at klager ikke har gjennomført risikobaserte kundetiltak i tråd med hvitvaskingsloven § 9. Det følger av den foreløpige tilsynsrapporten at daglig leder under tilsynet opplyste at ingen av foretakets kunder var underlagt forsterkede kundetiltak. Som Finanstilsynet påpeker i vedtaket, går en svært stor andel av klagers transaksjoner til land som er identifisert med et betydelig omfang av korrupsjon. I tillegg går også en betydelig andel av foretakets transaksjoner til land som er identifisert av FATF som land som ikke har gjennomført effektive tiltak for å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering. Basert på dette er nemnda enig med Finanstilsynet i at en ikke ubetydelig andel av foretakets kunder burde vært underlagt forsterket kundekontroll, jf. foretakets egen hvitvaskingsrutine punkt 3.4 om geografiske risikomomenter og hvitvaskingsloven § 17. Finanstilsynsklagenemnda ser også alvorlig på at [redacted], uten at klager har etablert en rutine for hvordan tilstrekkelige

kundetiltak skal gjennomføres i en slik situasjon. Nemnda bemerker også at dette er en kundegruppe som ikke er vurdert i den virksomhetsinnrettede risikovurderingen.

(94) Finanstilsynsklagenemnda kan heller ikke se at klager har oppfylt kravet til opplæring i hvitvaskingsloven § 36. Som vist ovenfor er det vesentlige mangler i klagers hvitvaskingsrutiner og opplæring gjennom praktisk arbeid i virksomheten er ikke å anse som tilstrekkelig i henhold til lovens opplæringskrav. Klager har heller ikke dokumentert at det er gjennomført kurs eller andre opplæringstiltak.

(95) Finanstilsynsklagenemnda har etter dette kommet til at det foreligger vesentlige mangler i klagers etterlevelse av hvitvaskingsregelverket, og at overtredelsene er både grove og vedvarende over tid. Manglene har rammet sentrale deler av foretakets hvitvaskingsarbeid, herunder den virksomhetsinnrettede risikovurderingen, hvitvaskingsrutinen og gjennomføringen av risikobaserte kundetiltak. Manglene må derfor anses grove. Ettersom manglene har bestått over tid og gjort seg gjeldende på flere sentrale området, må overtredelsene også anses som vedvarende.

### 5.4 Øvrige overtredelser

(96) Det følger av finansforetaksloven § 2-10 fjerde ledd bokstav d at «[d]et samlede beløpet for betalingstransaksjoner utført av virksomheten i gjennomsnitt over de 12 foregående måneder skal ikke overstige et beløp på fem millioner kroner per måned». Dersom beløpsgrensen overskrides, skal betalingsforetaket gi melding om dette til Finanstilsynet, jf. finansforetaksforskriften § 2-5.

(97) Finanstilsynet har i tilbakekallsvedtaket lagt til grunn at klager i lengre perioder, henholdsvis fra februar 2020 til desember 2020 og fra november 2021 til og med februar 2023, har overtrådt beløpsgrensen etter finansforetaksloven § 2-10 fjerde ledd bokstav d. Klager har ved overtredelsene ikke sendt Finanstilsynet melding om dette. Klager hadde heller ingen rutine for rapportering til Finanstilsynet ved overskridelse av beløpsgrensen.

(98) Finanstilsynsklagenemnda forstår det slik at klager har erkjent at foretaket i perioder har overtrådt beløpsgrensen som følge av at foretaket har misforstått hvordan beløpsgrensen skal praktiseres. Klager har forklart at foretaket la til grunn at grensen gjaldt 12 måneder i kalenderåret, og ikke de til enhver tid foregående 12 måneder. Denne misforståelsen ble ifølge klager oppklart under et møte med foretakets revisor i 2020, og klager har etter dette strukket seg langt for å overholde beløpsgrensen. Klager stoppet blant annet virksomheten i perioden august 2020 til februar 2021 for å unngå at beløpsgrensen ble overtrådt.

(99) Et betalingsforetak som har konsesjon til å drive virksomhet etter finansforetaksloven, plikter å sette seg inn i og forstå regelverket foretaket er underlagt. At klager har misforstått hvordan beløpsgrensen i finansforetaksloven § 2-10 fjerde ledd bokstav d skal forstås, fritar ikke klager for ansvar for de ovennevnte overtredelsene av beløpsgrensen.

(100) Finanstilsynet har redegjort for at klager per 31. januar 2023 hadde overført [redacted] i gjennomsnitt over de 12 foregående månedene, mens klagers egen rapportering til Finanstilsynet ga uttrykk for et gjennomsnitt på [redacted] i samme periode. Det er følgelig et vesentlig avvik mellom Finanstilsynets gjennomgang og klagers egen rapportering. Basert på dette legger Finanstilsynsklagenemnda til grunn at det foreligger overtredelser av beløpsgrensen også etter 2020, jf. finansforetaksloven § 2-10 fjerde ledd

bokstav d. Klager har dermed overtrådt beløpsgrensene i en lengre periode etter at misforståelsen ble oppklart.

(101) Beløpsgrensen etter § 2-10 fjerde ledd bokstav d er en grunnleggende forutsetning for ordningen med at foretak kan få en begrenset tillatelse til å drive virksomhet som betalingsforetak. Beløpsgrensen begrenser omfanget av virksomheten som kan drives under en slik tillatelse. Finanstilsynsklagenemnda ser følgelig alvorlig på at klager gjentatte ganger har overtrådt beløpsgrensen.

(102) Finanstilsynsklagenemnda viser videre til at det fremgår av klagers rutineverk at rapportering til Valutaregisteret skal skje i henhold til en særskilt rutine for slik rapportering, ble det under det stedlige tilsynet avdekket at foretaket ikke hadde en slik rutine.

(103) I tilbakekallsvedtaket har Finanstilsynet også lagt til grunn at foretakets styre i en periode fra 7. juni 2022 til 19. november 2022 var ulovlig sammensatt.

(104) Det følger av finansforetaksloven § 8-4 første ledd at et finansforetak skal ha et allsidig sammensatt styre på minst fem medlemmer. Etter § 8-4 sjette ledd kan Finanstilsynet etter fullmakt fatte vedtak om unntak fra minstekravet til antall styremedlemmer. Klager fikk i Finanstilsynets vedtak 21. september 2017 dispensasjon til at styret kunne bestå av fire styremedlemmer.

(105) Klager kunngjorde i Foretaksregisteret 7. juni 2022 at ett styremedlem hadde fratrådt, og 15. august 2022 ble det kunngjort at styreleder også hadde fratrådt. Klagers styre bestod dermed av kun to styremedlemmer inntil en ny styreleder ble kunngjort 28. oktober 2022. Styret ble ikke fulltallig igjen før 19. november 2022, da ett nytt styremedlem ble kunngjort. Det ble ikke sendt melding til Finanstilsynet i tråd med finansforetaksloven § 8-9 ved noen av endringene. Klager søkte heller ikke om dispensasjon til å ha to styremedlemmer, og Finanstilsynet mottok ikke egnethetsvurderingskjema fra styrelederen som ble kunngjort 28. oktober 2022.

(106) Finanstilsynsklagenemnda finner det klart at klagers styre i perioden var ulovlig sammensatt, ettersom klager fra 7. juni 2022 til 19. november 2022 hadde færre enn fire styremedlemmer. Finanstilsynsklagenemnda viser videre til at klagers styre ble endret flere ganger uten at klagers styre har sørget for å gi Finanstilsynet melding om endringer etter finansforetaksloven § 8-9. Hva gjelder klagers anførsel om at Finanstilsynet ble orientert under det stedlige tilsynet om at klager ville rekruttere nye styremedlemmer, bemerker nemnda at dette ikke oppfyller meldeplikten etter § 8-9. Det foreligger følgelig brudd på finansforetaksloven § 8-4 og § 8-9 samt den dispensasjon som ble gitt.

(107) De ovennevnte overtredelsene viser at klager over tid ikke har hatt tilstrekkelige rutiner og kontrolltiltak for å sikre etterlevelse av sentrale krav til virksomheten, herunder beløpsgrensen i finansforetaksloven § 2-10, meldeplikten etter § 8-9 og styrets sammensetning etter § 8-4.

### 5.5 Vedtaket om tilbakekall og vedtakets forholdsmessighet

(108) Etter finansforetaksloven § 3-7 første ledd bokstav b kan Finanstilsynet etter fullmakt helt eller delvis tilbakekalle en tillatelse etter loven, 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.

(109) Finanstilsynsklagenemnda har ovenfor konkludert med at klager har brutt flere sentrale regler i finansforetaksloven, blant annet knyttet til rapportering, beløpsgrenser, eierprøving og taushetsplikt. I tillegg har nemnda kommet til at klagers risikovurdering og hvitvaskingsrutiner på flere sentrale områder ikke oppfyller kravene i hvitvaskingsloven. De ovennevnte overtredelsene er samlet sett vedvarende og grove, og vilkåret for å tilbakekalle konsesjonen er oppfylt. Det er styret som er ansvarlige for forvaltningen av foretaket og føre tilsyn den daglige ledelsen og virksomheten for øvrig, jf. finansforetaksloven § 8-6 første og fjerde ledd.

(110) Finansforetaksloven § 3-7 er en «kan»-regel, og det må foretas en skjønnsmessig vurdering for å avgjøre om en konsesjon skal tilbakekalles i den konkrete saken. Tilsynsmyndigheten har ikke plikt til å tilbakekalle en konsesjon selv om vilkårene for tilbakekall er oppfylt. Adgangen til å tilbakekalle en konsesjon må likevel ses i sammenheng med tilsynsmyndighetens generelle plikt til å sikre at finansforetakene opererer på en hensiktsmessig og betryggende måte, jf. finanstilsynsloven § 3.

(111) I vurderingen av om en konsesjon skal tilbakekalles må hva som er å regne som en forholdsmessig reaksjon ses i lys av blant annet overtredelsens karakter og muligheten for å benytte seg av andre reaksjonsformer. I denne vurderingen kan det blant annet legges vekt på i hvilken utstrekning de fastslåtte overtredelsene gir grunn til å tro at foretaket også i fremtiden vil overtre bestemmelser gitt i eller i medhold av lov, og at hensynet til tillitt til finansmarkedene som sådan blir ivaretatt.

(112) Etter Finanstilsynsklagenemndas syn viser arten av og omfanget av overtredelser fra klagers side en manglende evne til å sette seg inn i og etterleve regelverket som betalingsforetak med begrenset tillatelse er underlagt. At eierforholdene i foretaket er endret i strid med reglene i kapittel 6, er et forhold som i seg selv kan begrunne tilbakekall av konsesjon, og som vanskeliggjør tilsynsmyndighetens kontroll med betalingsforetaket. Delingen av opplysninger om kundenes betalingstransaksjoner med andre brukere av [redacted] viser etter nemndas syn at klager ikke har etterlevd grunnleggende regler i finansforetaksloven, og er etter nemndas syn et brudd på regelverket som er egnet til å påvirke den nødvendige tilliten til betalingstjenestene og finansmarkedet.

(113) Finanstilsynsklagenemnda bemerker videre at klagers virksomhet drives innenfor et område der risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering anses som høy. De mange bruddene på hvitvaskingsregelverket har etter nemndas syn medført en stor risiko for at foretaket ikke har fanget opp transaksjoner eller kundeforhold som burde vært undersøkt nærmere, varslet til myndighetene eller avvist eller avviklet. Dette er alvorlig i seg selv, og er egnet til å skade tilliten til finansmarkedene.

(114) Etter Finanstilsynsklagenemndas syn er de påviste bruddene av en slik karakter og av et slikt omfang at andre reaksjoner enn tilbakekall av konsesjonen ikke i tilstrekkelig grad vil sikre forsvarlig drift og etterlevelse av regelverket i fremtiden. Tilbakekall av konsesjonen fremstår derfor som et nødvendig og egnet tiltak for å ivareta hensynet til forsvarlig virksomhet og sikre tilliten til markedene. Selv om tilbakekall vil ha betydning for eierne og de ansatte, samt for kundenes bruk av tjenesten, må de sterke hensyn som taler for tilbakekall veie tyngst. Tilbakekall av konsesjonen fremstår på denne bakgrunn som en forholdsmessig reaksjon.

(115) Finanstilsynsklagenemnda har i vurderingen sett hen til klagers oppdaterte risikovurdering og hvitvaskingsrutiner, som ble oversendt til Finanstilsynet 28. november

2022. Selv om det er positivt at klager utviser samarbeidsvilje og iverksetter tiltak for å rette opp i feil, må dette veies opp mot de sterke finansregulatoriske hensyn som tilsier at foretak som har begått såpass omfattende og alvorlige brudd på lovpålagte plikter tas ut av markedet. Dette gjør seg spesielt gjeldende i en sak som denne, hvor klager har begått en rekke alvorlige overtredelser av ulike deler av regelverket foretaket er underlagt. Omfanget av overtredelser gir grunn til å tro at foretaket heller ikke i fremtiden vil være i stand til å etterleve de lover og regler som gjelder for virksomheten, til tross for nye oppdaterte rutiner. De senere tiltakene kan derfor ikke tillegges avgjørende vekt.

# 6 Avgjørelse

(116) Finanstilsynsklagenemnda fatter etter dette følgende vedtak:

Klagen tas ikke til følge.

Avgjørelsen er enstemmig.

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur*