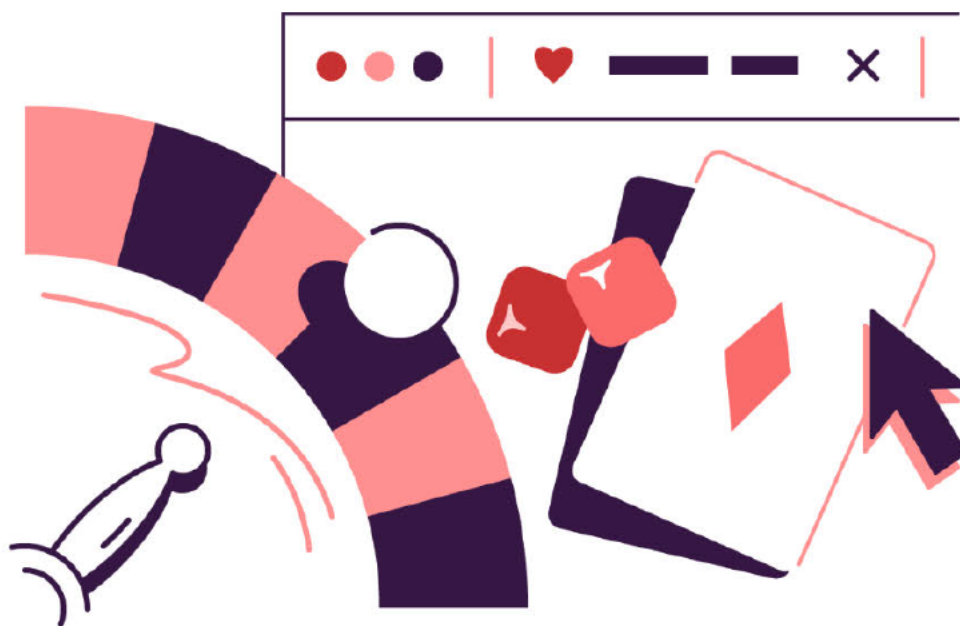




Lotteri- og
stiftelsestilsynet

Tilsynsrapport – tilsyn med etterlevelsen av hvitvaskingsloven – Norsk Rikstoto



Sammendrag tilsynsrapport

Rapportnummer:	2
Vår saksreferanse:	25/00635-8
Stedlig revisjon:	27. mai 2025
Virksomhet:	Stiftelsen Norsk Rikstoto
Revisjonsområde	Etterlevelse av hvitvaskingsloven
Revisjonsteam:	Tatyana Søreide Klepaker (tilsynsleder) Anyá Markhus Magnus Skrede

Rapportens innhold:

Tilsynsrapport – 25/00635-8 beskriver resultat etter tilsyn med etterlevelsen av hvitvaskingsloven hos Stiftelsen Norsk Rikstoto. Rapporten følger med et vedlegg som beskriver gjennomførte stikkprøvekontroller og med svarbrev på Norsk Rikstotos sine kommentarer til den foreløpige tilsynsrapporten (dokument 25/00635-5).

Hovedkonklusjoner:

Lotteritilsynet har kontrollert hvordan Norsk Rikstoto etterlever sine forpliktelser etter hvitvaskingsloven. For å nå dette målet har vi gjennomført gjennomgang av dokumentasjon på antihvitvaskingsområdet, stikkprøvekontroller av kundedata og intervju med ansatte hos Norsk Rikstoto som jobber med antihvitvasking.

Tilsynet avdekket flere brudd i etterlevelsen av hvitvaskingsregelverket.

Det ble avdekket seks avvik.

1. Brudd på hvitvaskingsloven § 7 – virksomhetsinnrettet risikovurdering
2. Brudd på hvitvaskingsloven § 9 – risikobaserte kundetiltak og løpende oppfølging
3. Brudd på hvitvaskingsloven §§ 10,11, 12 femte ledd og 17 – kundetiltak
4. Brudd på hvitvaskingsloven § 18 – forsterkede kundetiltak overfor PEP-kunder
5. Brudd på hvitvaskingsloven § 24 – løpende oppfølging av kundeforhold
6. Brudd på hvitvaskingsloven § 30 – tap av kundedata

Lotteritilsynet har i tillegg til det identifisert sju forbedringsområder, som ble gitt som merknader.

1. Automatisering av overvåkning og innføring av alarmer
2. Forenkling av rutiner/prosedyrer og beskrivelse av prosesser

3. Ressurssituasjon og oppgavefordeling
4. Bedre dokumentering og loggføring på gjennomførte tiltak og vurderinger
5. Gjennomgang av prosedyrer og rutiner på andre områder
6. Gjennomgang av prosess for risikostyring
7. Gjennomgang av prosess rundt oppfølging av revisjoner og forankring hos ledelse

Førde, 31. oktober 2025

Tatyana Søreide Klepaker

Magnus Skrede

Innhold

1. Innledning	4
2. Metode og gjennomføring av tilsynet	5
3. Tilsynskriterier.....	6
4. Tilsynets resultat	7
5. Avvik	7

Avvik 5.1 - Virksomhetsinnrettet risikovurdering	7
Avvik 5.2 – Risikobaserte kundetiltak og løpende oppfølging	13
Avvik 5.3 – Kundetiltak.....	15
Avvik 5.4 – Forsterkede kundetiltak på PEP-kunder.....	17
Avvik 5.5 – Løpende oppfølging av kundeforhold.....	18
Avvik 5.6 - Tap av kundedata.....	20
6. Merknader	21
Merknad 6.1 – Automatisering av overvåkning og innføring av alarmer	21
Merknad 6.2 – Forenkling av rutiner/prosedyrer og beskrivelse av prosesser.....	21
Merknad 6.3 – Ressurssituasjon og oppgavefordeling	22
Merknad 6.4 – Bedre dokumentering og loggføring av gjennomførte tiltak og vurderinger....	22
Merknad 6.5 – Gjennomgang av prosedyrer og rutiner på andre områder	22
Merknad 6.6 – Gjennomgang av prosess for risikostyring	23
Merknad 6.7 – Gjennomgang av prosess rundt oppfølging av revisjonsrapporter (interne og eksterne), forankring hos ledelse.....	23
7. Oppsummering.....	23
Vedlegg - Stikkprøvekontroller	25

1. Innledning

Spilltilbydere som arrangerer spill som krever tillatelse etter pengespilloven er siden 2018 omfattet av hvitvaskingsloven, jf. hvitvaskingsloven § 2, bokstav k.

Lotteritilsynet gjennomførte første hvitvaskingstilsyn med Stiftelsen Norsk Rikstoto (heretter Norsk Rikstoto) i 2020. Tilsynet hadde den gang en overordnet tilnærming, der vi først og fremst

kontrollerte at Norsk Rikstoto hadde etablert rammeverk for antihvitvaskingsarbeidet og innført tiltak slik hvitvaskingsloven krevde. Det ble ikke gjennomført etterlevelseskontroll.

Ut ifra en risiko- og vesentlighetsvurdering, har vi denne gang valgt å kontrollere etterlevelse av hvitvaskingsregelverket hos Norsk Rikstoto. Ved dette tilsynet vurderte Lotteritilsynet det slik at det var spesielt viktig å kontrollere hvordan Norsk Rikstoto gjennomfører kundetiltak, overvåker transaksjoner, følger opp sine kunder, hvordan etablerte indikatorer på hvitvasking fungerer i praksis og hvordan Norsk Rikstoto gjennomfører nærmere undersøkelser av mistenkelige forhold og eventuelt rapporterer de til Økokrim.

Hensikten med dette tilsynet har vært å kontrollere etterlevelse av hvitvaskingsregelverket og bidra til at Norsk Rikstoto jobber systematisk med antihvitvasking.

2. Metode og gjennomføring av tilsynet

Norsk Rikstoto mottok varsel om tilsyn med etterlevelsen av hvitvaskingsloven den 6. februar 2025. Formøte ble gjennomført 27. februar 2025. Samtidig signaliserte Lotteritilsynet behov for et avklaringsmøte før stedlig tilsyn, der vi kunne informere Norsk Rikstoto om praktiske detaljer rundt det stedlige tilsynet med intervjuer. Dette møtet ble avholdt 9. mai 2025. Under avklaringsmøtet foreslo Norsk Rikstoto å holde et observasjonsmøte i forkant av stedlig tilsyn. Møtet ble gjennomført 23. mai 2025 på Teams. Norsk Rikstoto demonstrerte da CRM-systemet og hvordan de jobber med indikatorer og enkelte saker.

Stedlig tilsyn med intervjuer fant sted 27. mai 2025 på Bjerke travbane hos Norsk Rikstoto.

I dette tilsynet ønsket vi å gå i dybden og se på konkrete saker, kunder og transaksjoner for å kontrollere hva Norsk Rikstoto overvåker, følger opp, i hvilke tilfeller de iverksetter forsterkede kundetiltak og/eller undersøkelser, og hvordan dette er dokumentert.

For å nå dette målet har vi delt tilsynet i tre steg: gjennomgang av dokumentasjon på antihvitvaskingsområdet, stikkprøvekontroller og stedlig tilsyn med intervjuer.

Dokumentgjennomgangen ga oss innsikt i Norsk Rikstotos rammeverk, bedre forståelse av deres rutiner, risikobilde og tiltak. Vi har også gjennomført en bredere innhenting av kundedata, slik at vi hadde nok datagrunnlag for stikkprøvekontroller.

Under stikkprøvekontrollene har vi sett på konkrete kunder/forhold/transaksjoner. Vi har deretter vurdert om Norsk Rikstoto i tilstrekkelig grad har dokumentert hvilke tiltak som er iverksatte, hvordan kundene er fulgt opp, og hvilke valg og beslutninger som er tatt.

Lotteritilsynet gjennomførte stedlig tilsyn med intervjuer som et siste steg i tilsynet. Under intervjuer fikk vi stille mer detaljerte spørsmål og avklare våre funn fra dokumentgjennomgangen og stikkprøvekontroller med Norsk Rikstoto. Vi fikk videre stilt spørsmål om konkrete kunder og transaksjoner, som ble plukket ut under stikkprøvekontroller, se vedlegg for dokumentasjon av stikkprøvekontroller.

Tilsynsrapporten beskriver resultatet for det gjennomførte tilsynet, avvik og merknader som ble avdekket under tilsynet er spesifisert i rapporten.

AVVIK er forhold som innebærer brudd på regelverket (i dette tilsynet hvitvaskingsloven og hvitvaskingsforskriften).

MERKNAD er forhold som ikke er i strid med revisjonskriteriene, men der Lotteritilsynet finner grunn til å påpeke mulighet for forbedring.

Ved avvik fremlegges det revisjonsbevis. Kapittel 9 i hvitvaskingsloven åpner for bruk av forvaltningssanksjoner og/eller reaksjoner. Varsel om forvaltningssanksjoner/ reaksjoner er ikke en del av denne rapporten, men er sendt som et eget dokument (25/00635-6).

Ved merknader forventer Lotteritilsynet at de påpekte forholdene håndteres slik at de ikke senere utvikler seg til avvik. Ved merknad bes det også om tilbakemelding på hvordan Norsk Rikstoto vil følge opp Lotteritilsynets anbefalinger.

3. Tilsynskriterier

Tilsynskriterier danner grunnlaget for vurderinger under tilsynet.

Krav i lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven) - LOV-2018-06-01-23 – 15.10.2018:

Kapittel 3 om Risikobasert tilnærming og rutiner

§ 8 Rutiner

Kapittel 4 om kundetiltak og løpende oppfølging

§ 9 Risikobaserte kundetiltak og løpende oppfølging

§ 10 Plikt til å gjennomføre kundetiltak

§ 12 Kundetiltak for kunden er fysisk person

§ 17 Forsterkede kundetiltak ved høy risiko for hvitvasking eller terrorfinansiering

§ 18 Forsterkede kundetiltak overfor PEP

AG§ 24 Løpende oppfølging av kundeforhold

Kapittel 5 om nærmere undersøkelser og rapportering

§ 25 Undersøkelsesplikt

§ 26 Rapporteringsplikt

Lotteritilsynet har også informert både under formøte og åpningsmøte, at dersom vi ser noe avvik/forbedringsområdet som ikke er definert blant tilsynskriterier, kan vi likevel ta det opp under dette tilsynet.

4. Tilsynets resultat

Tilsynet ga oss innblikk i Norsk Rikstotos rammeverk for antihvitvaskingsarbeidet. Vi så at Norsk Rikstoto har et etablert rammeverk som dekker de sentrale elementene på antihvitvaskingsområdet.

Vi fikk se at Norsk Rikstoto har etablert indikatorer på hvitvasking og følger opp kunder etter treff på indikatorlister. Vi har også sett at Norsk Rikstoto bruker CRM-systemet for oppfølging av saker/kunder.

Det er relativt få som jobber med antihvitvasking daglig – hvitvaskingsansvarlig, Compliance Officer AML, Compliance Officer Internkontroll, og én ressurs på kundesenteret.

Under intervjuer fikk vi inntrykk av at det er bra samarbeid mellom de som jobber med antihvitvasking, og at det er etablert en kultur for informasjonsdeling.

Vi har sett at Norsk Rikstoto har et bevisst forhold til arbeidet med antihvitvasking, og at Compliance Officer AML jobber både systematisk og proaktivt.

Samtidig har Norsk Rikstoto helt bevisst tatt enkelte valg i fortolkning av gjeldende regler i hvitvaskingsloven, som førte til at de mangler forutsetninger for å etterleve hvitvaskingsloven som de skal. Disse valgene har også ført til at det oppsto en del følgefeil i etterlevelsen. Norsk Rikstoto har imidlertid etablert systemer, noen prosesser og gjennomfører tiltak som har visse elementer av etterlevelse etter hvitvaskingsloven.

Overordnet konkluderer vi med at Norsk Rikstoto har på plass både tilstrekkelig rammeverk og verktøy for å sikre etterlevelse av hvitvaskingsloven. Men det er enkelte valg og vurderinger i det interne rammeverket som gjør at Norsk Rikstoto per i dag ikke etterlever flere sentrale bestemmelser i hvitvaskingsloven slik loven krever det.

Vi ser også alvorlig på at Norsk Rikstoto tapte kundedata som de hadde plikt til å lagre i fem år.

Tilsynet resulterte i seks avvik og sju merknader.

5. Avvik

Avvik 5.1 - Virksomhetsinnrettet risikovurdering

Rettslig grunnlag

Etter hvitvaskingsloven § 7 skal rapporteringspliktige «*identifisere og vurdere risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering knyttet til sin virksomhet.*

(2) Ved risikovurderingen etter første ledd skal den rapporteringspliktige blant annet ta i betraktning

a) egen virksomhet, herunder særlig virksomhetens art og omfang

b) virksomhetens produkter, tjenester og kundeforhold

c) type kunder og kundegrupper

d) geografiske forhold

(3) Rapporteringspliktige skal særskilt vurdere risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering før nye produkter og tjenester tilbys og før ny teknologi tas i bruk.

(4) Rapporteringspliktiges risikovurderinger skal tilpasses virksomhetens art og omfang.

(5) Risikovurderingene skal dokumenteres, holdes oppdatert og stilles til rådighet for tilsynsmyndigheten».

Norsk Rikstotos etterlevelse og Lotteritilsynets vurdering

Norsk Rikstoto har utarbeidet to dokumenter som til sammen utgjør virksomhetens risikovurdering for hvitvasking – Risikovurdering AML 2024 og Risikomatrise AML 2024.

Risikomatrisen er utarbeidet som et levende arbeidsdokument, der Norsk Rikstoto har identifisert de aktuelle risikoer fordelt på: kunder og kundegruppe, produkt og tjeneste, distribusjon, geografi, teknologi og systemer, organisasjon og kompetanse. Det fremgår ikke så tydelig fra matrisen at den var oppdatert i 2024, men vi legger dette til grunn, i og med det er nevnt 2024 og 2025 i enkelte beskrivelser og tiltak. Matrisen bærer likevel generelt preg av manglende oppdatering og oppfølging av risikoreduserende tiltak.

Vi kunne gjennomgående se at det er lite sammenheng mellom risikomatrisen og Risikovurdering AML 2024. Vi har flere steder sett at beskrivelser i Risikovurderingen AML avviker fra det som står i risikomatrisen. Nedenfor kommer det noen eksempler fra dokumentgjennomgangen.

I Risikovurderingen AML 2024 skriver Norsk Rikstoto i punkt 4.3.1 at de har delt opp sine produkter i to hovedgrupper og beskriver generelt risiko knyttet til disse to gruppene. Men i risikomatrisen foreligger det mer detaljert risikovurdering av hvert spillprodukt. Vi ser at Norsk Rikstoto har identifisert sine produkter og tjenester og at de er med både i risikovurderingen og matrisen, men kvaliteten på beskrivelser og fremstilling av risikobildet er ikke tilstrekkelig.

Punkt 4.3.1 i risikovurderingen AML beskriver to produkter V-spill og oddsspill. I risikomatrise står det lav risiko på alle V-produktene. I risikovurderingen mangler det en tydelig konklusjon på hva risikoen med produktet er.

På oddsspill inneholder risikomatrisen tre produkter med medium risiko og tre produkter med lav risiko. I risikovurderingen punkt 4.3.1 skriver Norsk Rikstoto *“Vi anser at spill på visse lavoddsprodukter kan medføre en moderat økt risiko for hvitvasking”*. Det er ikke spesifisert hvilke produkter det gjelder. Det er videre ikke klart hva som er forskjellen på risikoklassifiseringen “medium” i risikomatrisen og “moderat økt” i risikovurderingen AML.

Det som er felles for alle spillproduktene som er beskrevet i risikomatrisen, er at det “bør utføres og dokumenteres en mer detaljert risikovurdering av produktet”. Dette tiltaket gjelder flere produkter og tjenester og blir ikke fulgt opp. I og med at det ikke ble gjennomført nærmere risikovurdering av produkter og tjenester som forespeilet i risikomatrisen, kan man stille et spørsmål hvor nøyaktig og beskrivende vurderingene av produkter i Risikovurderingen AML er.

Norsk Rikstoto har i sitt svarbrev på den foreløpige tilsynsrapporten informert om at *«Risikovurderingen på produktnivå er ... gjort via omfattende analyser hvor en rekke fagpersoner fra*

ulike fagmiljøer har vært involvert i flere omganger. I etterpåklokskapens lys ser vi at tiltakene knyttet til produkter og produktkategorier med lav risiko for hvitvasking med fordel kunne vært tatt ut av risikomatrisen for å unngå et uriktig inntrykk».

Vår oppfatning og forståelse av risikomatrisen og risikovurderingen er basert på det som Norsk Rikstoto selv har skrevet. Om det er tilfelle at risikovurderingen er gjennomført med omfattende analyser med en rekke fagpersoner fra ulike fagmiljøer og i flere omganger, kunne vi ikke se at dette ble dokumentert noe sted. Det vi kunne se, er at et tiltak om mer detaljert risikovurdering av produkter og tjenester er nevnt flere ganger og mangler status på oppfølging. Dette viser også at tiltakene i risikomatrisen ikke er fulgt opp. Hadde man definert frister for oppfølging av tiltak og hatt løpende oppdatering av risikomatrise, kunne Norsk Rikstoto selv avdekket at dette var et unødvendig tiltak

Et annet eksempel er kunder og kundeklassifisering. I risikomatrisen har Norsk Rikstoto identifisert følgende kategorier:

- Kunnskapsspiller - fansegment
- Kunnskapsspiller - børssegment
- Lotterispiller - underholdningssegment
- Lykkespiller - lotterisegment
- Kommisjonærkunde
- PEP-kunde
- Kunde med treff i høyrisikoland
- Kunde til overvåking
- Kunde til forsterkede kundetiltak
- Kunde med individuell kontantreduksjon
- Kunde med høy risiko for spillavhengighet
- Personer med D-nummer.

I risikovurderingen AML er det en annen klassifisering av kunder. I punkt 4.2.4 omtales det kun kunder med forhøyet risiko for ansvarlighet. I risikomatrisen er det definert tolv ulike kundekategorier. Kunder med forhøyet risiko for ansvarlighet er en av disse. Risikovurderingen henviser ikke til risikomatrisen, og beskriver heller ikke andre kundekategorier. Dette viser manglende sammenheng mellom dokumentene. Det er videre uklart for oss hvorfor Norsk Rikstoto har valgt å omtale særskilt denne kundegruppen og ikke de andre kundene som har iboende forhøyet risiko. Dette er blant annet kommisjonærkunder, kunnskapspillere, kunder under overvåkning osv. Vi ser at beskrivelse av kunder og kundeklassifiseringer er helt ulike i de to dokumentene, og ingen av dokumentene inneholder risikoklassifisering av kunder ut fra lav-medium-høy risiko for hvitvasking og terrorfinansiering.

I punkt 4.7.1. i Risikovurdering AML skriver Norsk Rikstoto selv at «det ikke utføres risikoklassifisering av kunden ved kundeetablering eller ved løpende oppfølging, foruten kunder som har PEP status. Det kan med dette tas til orde for at Norsk Rikstoto ikke oppfyller krav om risikobasert tilnærming (formål, tilsiktede art og midler) på sine kunder». Lotteritilsynet ser at det ikke ble gjennomført en tilstrekkelig risikovurdering av kunder og kundegrupper. Vi ser også alvorlig på at Norsk Rikstoto selv har valgt å ikke oppfylle lovens krav.

Andre steder har vi sett at risikoen er satt som lav eller medium i risikomatriksen, men at tilsvarende risiko er beskrevet som høy i Risikovurdering AML. Dette gjelder blant annet risikovurdering av Vipps og salgskanal/kommisjonær. Systemrisiko for Vipps er identifisert som "lav". Videre står det i beskrivelsen: *"Rikstoto anser midlene som er trygt knyttet til kunden så lenge telefonnummeret registrert på kontoen er knyttet til eieren"*. Men i risikovurderingen punkt 4.6.3 skriver Norsk Rikstoto at de *"har ingen kontroll om telefonnummer som lagres på kundelD tilhører den registrerte kunden, men det er ikke mulig å legge inn telefonnummer som allerede er registrert på annen kunde i kundebasen til Norsk Rikstoto."* Lotteritilsynet stiller spørsmål hvordan denne risikoen kan settes som lav, når Norsk Rikstoto selv sier at de har begrenset kontroll over denne risikoen.

I Risikovurderingen AML skriver Norsk Rikstoto i punkt 4.4.2 at «Norsk Rikstoto vurderer at det er middels til høy risiko for hvitvasking i kommisjonærleddet». Norsk Rikstoto beskriver videre i risikovurderingen at det at «kommisjonæren benytter egen kasse vil kunden videre kunne betale med kredittkort, utenlandskort, e-lommebøker og kryptokort eller overgå kontantgrensen uten at Norsk Rikstoto får varsel». I risikomatriksen under «distribusjon – salgskanal/kommisjonær» er risikoen imidlertid definert som lav eller medium. Lotteritilsynet kan ikke se at det foreligger tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med lavere risiko i det ene dokumentet og høyere risiko i det andre. En del av de foreslåtte tiltakene i risikomatriksen indikerer også at Norsk Rikstoto selv har identifisert at enkelte områder må risikovurderes ytterligere.

Norsk Rikstoto skriver i sitt svarbrev på den foreløpige tilsynsrapport at det er tre elementer som inngår i denne vurderingen: risikovurdering av kunder, kontantgrensen ved fysiske utsalgssteder, samt fysisk kundekontroll. Vi ser at kommisjonærkunder er satt som medium risiko i risikomatriksen: kontantgrensen og fysisk kundekontroll. Samtidig er det to andre elementer i risikomatriksen, som er identifisert under distribusjon/ salgskanal kommisjonær/kundekontroll og distribusjon/salgskanal kommisjonær/risikoklassifisering av kunder. Risikoen for disse er vurdert som lav. Det er uklart for oss om de to sistnevnte elementene også er en del av denne vurderingen i punkt 4.4.2, og hva det er som gjør at risikoen vurderes samlet sett fra "middels til høy", når den i risikomatriksen er klassifisert som medium eller lav.

Dokumentasjonen til Norsk Rikstoto viser at det er satt en høy kontantgrense. Kontantgrensen er på 15.000 kroner per uke, som tilsvarer 60.000 kroner per måned. I risikovurderingen punkt 4.4.2 skriver Norsk Rikstoto at «kontantgrensen anses som høy; 15 000 kroner i uken og totalt 60 000 kroner i måneden. Ved organiserte grupper vil beløpet som er mulig å hvitvaske hos kommisjonær være betydelig». Norsk Rikstoto skriver videre at individuelle kontantgrenser vil være et risikoreduserende tiltak. I risikomatriksen er det ikke spesifikt omtalt hvordan Norsk Rikstoto vurderer denne risikoen. Kontantgrensen er nevnt i forbindelse med risikovurdering av «salgskanal kommisjonær». Risikoen beskriver hvordan kunder som spiller i kommisjonærleddet kan utnytte systemer for hvitvasking av penger og sier at de har mulighet til å spille opp til 15.000 kroner i kontanter i løpet av en uke. Samtidig skriver Norsk Rikstoto at de har lite kontroll med midlenes opprinnelse. Hverken risikovurderingen eller risikomatriksen inneholder en spesifikk vurdering av hvor forsvarlig og nødvendig det er å ha så høy kontantgrense. Under intervju fikk vi heller ikke noe tydelig forklaring på hvorfor Norsk Rikstoto har etablert så høy kontantgrense.

I sitt svarbrev på den foreløpige tilsynsrapport skriver Norsk Rikstoto at «*Kontantgrensen anses som høy; 15 000 kroner i uken og totalt 60 000 kroner i måneden. Ved organiserte grupper vil beløpet som er mulig å hvitvaske hos kommisjonær være betydelig. Innføringen av individuelle kontantgrenser er et risikoreduserende tiltak i arbeidet mot hvitvasking, særlig med hensyn til den generelle grensen på 15 000 kroner i uken. Selskapets interne systemer identifiserer raskt kunder med betydelig kontantbruk til spillkjøp, og nødvendige tiltak, som individuell kontantgrense redusert til 400 kroner i uken, er et effektivt tiltak mot hvitvaskingsarbeidet*»

Vi ser at det ble innført et risikoreduserende tiltak i form av kontantreduksjon, men vi kan ikke se at dette tiltaket alene kan forklare gjeldende kontantgrense. Norsk Rikstoto nevnte kontanter både blant trusler og sårbarheter på et overordnet nivå. Samtidig sier ikke virksomhetsinnrettet risikovurdering noe om risikoen vurderes som lav, medium eller høy. I risikomatrisen AML er risikoen satt som medium. Det mangler også en vesentlig del om faktisk eksponering for denne risikoen, som inkluderer blant annet omfanget på kontantomsetning.

Lotteritilsynet finner at dette er en alvorlig mangel ved risikovurderingen.

Lotteritilsynet vurderer at sammenhengen mellom de to dokumentene som utgjør den virksomhetsinnrettede risikovurderingen er uklar og tidvis motstridene. Det foreligger ikke noe forklaring eller beskrivelse på hvordan risikobildet i risikovurderingen er relatert til det som står i matrisen og omvendt. I risikovurderingen finnes det heller ikke noe henvisning til risikomatrisen, som ville vært naturlig, hvis man vil vise sammenhengen mellom dokumentene. Det er ikke selvforklarende at en risikokategori som er vurdert isolert i det ene dokumentet, utgjør en del av samlet risikovurdering i det andre. En slik tilnærming fremstår både misvisende og lite oversiktlig.

Risikomatrisen omtaler ikke risiko for terrorfinansiering. Risikovurdering AML inneholder punkt 1.2 som heter «Hvitvasking og terrorfinansiering i Norsk Rikstoto». Det eneste som står i dette punktet om terrorfinansiering er at «*Norsk Rikstoto har risikovurdert terrorfinansiering. Mistanke om terrorfinansiering vil rapporteres i henhold til nåværende retningslinjer. Norsk Rikstoto har svært begrensede muligheter for å avdekke indikasjoner på terrorfinansiering. Vi er avhengig av tips, sanksjonslister eller dokumentasjon fra tredjepart for å avdekke en slik mistanke*». Dette er ikke tilstrekkelig for å konstatere at risikoen er vurdert. Det foreligger heller ikke noe konklusjon om risikoen er satt som lav, medium eller høy. Risikoen for terrorfinansieringen er omtalt i risikovurdering AML, men ikke vurdert.

Etter Lotteritilsynets vurdering er Norsk Rikstotos risikovurdering ikke tilstrekkelig virksomhetsinnrettet. Et eksempel på dette er at hverken MT rapporter, avvikssaker eller vurderinger som Compliance Officer AML gjennomfører ved overvåking fremgår tydelig i risikovurderingen eller risikomatrisen. Under intervju ble vi opplyst at ved overvåkning ser man ofte på spillemønster og spilleadfærd eller misbruk av kundeforhold. Det er heller ikke tilstrekkelig beskrevet hvordan disse saker og erfaringer påvirker risikobildet. Det foreligger ingen vurderinger av hvordan mangler avdekket gjennom interne og eksterne revisjoner påvirker virksomhetens risikobilde. Enkelte steder i risikovurderingen ble det fremstilt overordnede tall om egen kundemasse, uten at det ble presisert hvilken betydning dette hadde for risikobildet. Norsk Rikstoto var også kjent med avvik i etterlevelsen av hvitvaskingsregelverket på flere

områder. Dette var et bevisst valg som Norsk Rikstoto tok selv. Det foreligger en kort beskrivelse på hvorfor Norsk Rikstoto mener at det ikke er hensiktsmessig å etterleve disse kravene. Selv om Norsk Rikstoto ikke hadde adgang til å lempe på de absolutte kravene i hvitvaskingsloven, ble ikke mangler ved etterlevelsen hensyntatt i deres risikovurdering.

I sitt svarbrev på den foreløpige tilsynsrapport, referer Norsk Rikstoto til to eksempler på at deres risikovurdering er virksomhetsinnrettet – risikovurdering av kontantgrense (som er omtalt over på s. 11-12) og risikovurdering av kunder med problematisk spilleadferd.

Når det gjelder risikovurdering av kunder med høy eksponering for problemspill, er det et eksempel på en risikovurdering som har mangler.

Norsk Rikstoto skriver i pkt. 4.2.4. i Risikovurderingen AML: *«Personer med en spilleavhengighet kan ha en større risiko for å begå økonomisk kriminalitet for å få tak i midler til spill. Hvitvaskingsansvarlig har et tett samarbeid med ansvarlig pengespill. Kunder som har høy risiko for problematisk spilleatferd og som har mistenkelige transaksjoner følges opp og vi har gode rutiner for håndtering av kunder som utgjør en risiko i dette segmentet».*

Det er fint at denne risikoen er identifisert. Det mangler imidlertid ytterligere vurderinger. Det står heller ikke noe om denne risikoen er lav, medium eller høy. Det er heller ikke nevnt hvordan disse kundene følges opp. Dette er et eksempel der Norsk Rikstoto antageligvis har en del kunnskap, data og erfaring, men dette er ikke reflektert og dokumentert i risikovurderingen. Det er en forskjell på å identifisere en risiko, og å foreta en risikovurdering.

Norsk Rikstoto har ikke i tilstrekkelig grad dokumentert hvilke risikoer som gjelder for virksomheten ut fra konkrete omstendigheter ved denne, ikke tilstrekkelig identifisert sårbarheter/trusler ved foretakets produkter, systemer og kunder, samt ikke identifisert faktisk omfang, og underbygget vurderinger med erfaringer fra avvikssaker, MT rapporter, operativt arbeid og intern kunnskap. Kvaliteten på risikovurderingen gjør at formålet med § 7 om å identifisere hvordan virksomheten kan misbrukes til hvitvasking og terrorfinansiering, ikke oppnås. Det forventes at en profesjonell enerettsaktør med landsdekkende spilleteilbud, omfattende spillportefølje og ca. 175.000 kunder, har en mer grundig og dyptgående risikovurdering, jf. hvitvaskingsloven § 7 fjerde ledd.

Risikovurderingen AML punkt 4.8 beskriver generelt organisering og kompetanse i arbeidet med antihvitvasking. Det foreligger imidlertid ingen risikovurdering knyttet til styring, internkontroll, ressurssituasjon i dette dokumentet. I risikomatrisen fane «organisering og kompetanse» er all risiko satt som lav. Norsk Rikstoto har identifisert risikoen for nøkkelmannsrisiko som lav. Under intervjuer har Norsk Rikstoto erkjent at de har nøkkelmannsrisiko. Vi ble opplyst om at det er veldig mange prosesser, oppgaver og vurderinger som er delegert til Compliance Officer AML. Lotteritilsynet ser at risiko knyttet til styring, internkontroll og ressurssituasjon ikke er vurdert i tilstrekkelig grad i virksomhetens risikovurdering.

I og med at risikomatrisen mangler oppfølging på de fleste tiltak, mener vi at risikovurderingen ikke gjorde Norsk Rikstoto i stand til å iverksette riktige og risikobaserte tiltak for å adressere risikoen.

Lotteritilsynet ser også at disse manglene ved virksomhetsinnrettet risikovurdering har direkte sammenheng med andre avvik og forbedringsområder som ble avdekket under tilsynet. Noen av disse avvikene kunne vært forebygget, dersom Norsk Rikstoto hadde en tilstrekkelig virksomhetsinnrettet risikovurdering.

Ovenfor har Lotteritilsynet påpekt at det var uklar sammenheng og til tider motstridende informasjon mellom de to dokumentene som utgjør virksomhetens risikovurdering. Risikovurdering av produkter og kunder/kundegrupper er mangelfull. Risikovurdering av terrorfinansiering er ikke gjennomført. Risikovurderingen er heller ikke tilstrekkelig virksomhetsinnrettet, da det mangler vesentlige elementer (egne erfaringer fra avvikssaker, MT rapporter, etterlevelse, styring og internkontroll, ressursituasjon, kunnskap om kundegrupper og spilleadferd). Risikomatriksen mangler dokumentasjon på løpende oppdatering av status på tiltak.

Lotteritilsynet finner at det foreligger et brudd på hvitvaskingsloven § 7.

Avvik 5.2 – Risikobaserte kundetiltak og løpende oppfølging

Rettslig grunnlag

Hvitvaskingsloven § 9 krever at rapporteringspliktige «skal gjennomføre kundetiltak etter §§ 10 til 20 og løpende oppfølging etter § 24 på grunnlag av en vurdering av risiko for hvitvasking og terrorfinansiering. Risikoen skal vurderes ut fra blant annet kundeforholdets formål, mengden kundemidler som skal inngå i kundeforholdet, transaksjoners størrelse, og regelmessigheten og varigheten på kundeforholdet.

For dette formål kan rapporteringspliktige utarbeide standardiserte risikoprofiler for kundene basert på virksomhetens risikovurdering etter § 7 og kriteriene nevnt i første ledd. Kundens risikoprofil må holdes oppdatert.

Rapporteringspliktige skal kunne påvise at omfanget av utførte tiltak er tilpasset den aktuelle risikoen».

Norsk Rikstotos etterlevelse og Lotteritilsynets vurdering

Dokumentasjonen som vi mottok i forbindelse med tilsynet, viser at Norsk Rikstoto har valgt å ikke innhente informasjon om kundeforholdets formål og tilsiktede art. Det innhentes heller ikke annen informasjon som kan være relevant for etablering av risikoprofiler.

I Hvitvaskingsrutinen punkt 4.1 skriver Norsk Rikstoto at de skal gjøre seg kjent med kunden (spilleren) og vurdere hvilken risiko for hvitvasking kunden utgjør før det opprettes kundeforhold. Samtidig skriver Norsk Rikstoto andre steder (blant annet i Risikovurderingen punkt 4.7.1) at det utføres ingen risikoklassifisering av kunden ved kundeetablering eller ved løpende oppfølging, foruten kunder som har PEP-status. Det kan med dette tas til orde for at Norsk Rikstoto ikke oppfyller krav om risikobasert tilnærming (formål, tilsiktede art og midler) på sine kunder.

Det er motstridene informasjon i de ulike dokumentene. Under intervjuer fikk vi bekreftet at Norsk Rikstoto ikke gjennomfører risikoklassifisering av sine kunder ved etablering av kundeforhold. Norsk Rikstoto har imidlertid fortalt at de deler kunder på lav, middels og høy

risiko basert på kundedadferd. Dette skjer imidlertid som et ledd i overvåkning. Lotteritilsynet stiller også spørsmål ved kvaliteten på denne klassifiseringen, når Norsk Rikstoto ikke etablerer forventninger til kundedadferd ved å stille nødvendige spørsmål om kunden og kundeforholdet.

Vi har mottatt ulike lister med kundedata (blant annet dokument 4 f og h i tilsendt dokumentasjon fra Norsk Rikstoto), men ingen av dem inneholder tydelig risikoklassifisering, fargekode eller en beskrivelse som sier noe om initial og gjeldende risikoklassifisering av kunden. I liste 4 f kunne vi se status på kunden aktiv eller sperret, i dokument 4 h kunne vi se prioritering på oppfølging av saker - medium. I dokument RiskGroup før CRM (under dokument 4 h) kunne vi se logg for utvalgte kunder, der risikoen var endret fra medium til høy. Ved innhenting av ytterligere opplysninger 30. april 2025, har vi fått dokumentasjon på åtte konkrete kunder. Der ble kundene angitt med en risikoklassifisering, men det var ikke tydelig hvordan risikoklassifiseringen var forankret i systemet. Under stedlig tilsyn kunne vi ikke se noen systematisk oversikt over Norsk Rikstotos klassifisering av sine kunder, hverken på saksnivå, i kundeprofil eller generelt. Vi har ikke sett at Norsk Rikstoto har definert noen kunder som høyrisiko, og fikk ikke tydelig svar på hva som skal til for å bli oppjustert fra middels til høy risiko.

I dokument 2 c fikk vi opplyst at «Kunder klassifisert som høy risiko er de som allerede er under aktive forsterkede kundetiltak. Politisk eksponerte personer (PEP) fordrer i henhold til risikovurderingen ikke særskilte tiltak hos Norsk Rikstoto. Basert på vår interne risikovurdering klassifiseres en politisk eksponert person som relevant for forsterkede tiltak dersom vedkommende har spilt for mer enn 10 000 kroner de siste to årene. PEP-kunder i og utenfor forsterkede kundetiltak har egne kategorier utenfor kategoriene «høy» og «middels» risiko.

I løpet av 2024 har Norsk Rikstoto vurdert 576 kunder gjennom AML-systemet.

Dette innebærer omfattende undersøkelser der ulike faktorer analyseres, og hvor risikoen knyttet til mulig hvitvasking eller annen økonomisk kriminalitet blir nøye vurdert.

Basert på den aktuelle statistikken:

- 40 kunder er under overvåkning (middels risiko).
- 37 kunder er klassifisert som høy risiko.
- 15 Kunder (PEP) med forsterket kundetiltak
- 256 kunder (PEP) uten forsterket kundetiltak».

Den interne dokumentasjonen som vi fikk i forbindelse med tilsyn, inneholder ikke tydelig beskrivelse på hvem Norsk Rikstoto anser som lav, medium eller høyrisiko kunde.

Under stedlig tilsyn fikk vi opplysninger om at Norsk Rikstoto foretar risikoklassifisering av kunder, basert på etterfølgende kundedadferd.

I etterkant av tilsynet har Norsk Rikstoto informert oss om at de hadde tydeliggjort sine rutiner vedrørende kunder med høy og medium risiko. Utfra Norsk Rikstotos svar ser vi nå at høyrisikokunder er definert som kunder som ikke er i stand til å dokumentere (helt eller delvis)

kontantens opprinnelse. Medium risiko er kunder med mistenkelige enkelttransaksjoner, kontantbruk, VIPPS-transaksjoner, mistanke om deling av spillekonto, unormal makulering av spill.

I og med at Norsk Rikstoto ikke foretar initial risikoklassifisering av kunder, kan de ikke påvise omfanget av utførte tiltak som er tilpasset den aktuelle risikoen som finnes ved etablering av kundeforhold. Stikkprøvekontroller har vist at det på et senere tidspunkt i kundeforholdet foreligger notater og logg på enkelte kunder. Men det mangler systematikk og dokumentasjon som kan påvise at omfanget av tiltak er tilpasset risikoen på samtlige kunder.

Det er heller ikke klart på hvilket tidspunkt kunden er under overvåkning, på hvilket tidspunkt Norsk Rikstoto gjennomfører forsterkede kundetiltak og hvilket tidspunkt det gjennomføres nærmere undersøkelser. Enkelte ganger er det også prioriteringss spørsmål om kunden blir fulgt opp eller ikke. Lotteritilsynet finner at Norsk Rikstoto sin praksis bryter med kjenn din kunde-prinsippet, som gjør at de ikke alltid er i stand til å iverksette risikobaserte tiltak for å avdekke og forebygge hvitvasking og terrorfinansiering tidsriktig. Norsk Rikstoto mangler dokumentasjon og system som kan påvise at omfanget på tiltakene er tilpasset kundenes risikoprofil.

Dette innebærer et brudd på hvitvaskingsloven § 9.

Når utgangspunktet for en risikobasert oppfølging er feil, videreføres manglene i gjennomføringen av forsterkede kundetiltak og løpende oppfølging av kunder (se avvik 5.3 og 5.5 under).

Avvik 5.3 – Kundetiltak

Rettslig grunnlag

I tråd med hvitvaskingslovens kapittel 4, plikter rapporteringspliktige å gjennomføre kundetiltak på grunnlag av en risikovurdering for hvitvasking og terrorfinansiering.

Hvitvaskingsloven § 10 krever at rapporteringspliktige «skal gjennomføre kundetiltak ved

a. etablering av kundeforhold

b. transaksjoner for kunder som rapporteringspliktig ikke har et etablert kundeforhold til, som gjelder minst [...]

3. 16 000 kroner [...]

c. mistanke om hvitvasking eller terrorfinansiering»

Hvitvaskingsloven § 11 sier at kundetiltak «skal gjennomføres før etablering av kundeforholdet eller utføring av transaksjonen».

Bestemmelsen i hvitvaskingsloven § 12 femte ledd, sier at rapporteringspliktige «skal innhente og vurdere nødvendige opplysninger om kundeforholdets formål og tilsiktede art».

Der det foreligger høy risiko for hvitvasking og terrorfinansiering skal rapporteringspliktige i tillegg iverksette ytterligere tiltak etter hvitvaskingsloven § 17.

Norsk Rikstotos etterlevelse og Lotteritilsynets vurdering

I tilsendt dokumentasjon (punkt 4.7.1 Risikovurdering AML) har Norsk Rikstoto selv skrevet at de «ikke utfører risikoklassifisering av kunden ved kundeetablering eller ved løpende oppfølging, foruten kunder som har PEP-status. Det kan med dette tas til orde for at Norsk Rikstoto ikke oppfyller krav om risikobasert tilnærming (formål, tilsiktede art og midler) på sine kunder».

Lotteritilsynet tar utgangspunktet i ordlyden i § 12, femte ledd som sier: «*Rapporteringspliktige skal innhente og vurdere nødvendige opplysninger om kundeforholdets formål og tilsiktede art*». Dette er en «skal»-bestemmelse, uten noen forbehold og unntak. Forarbeidene presiserer imidlertid i hvilken grad man skal innhente disse opplysninger. NOU 2016:27 «*Det vil være forskjellig i hvilken grad det er nødvendig å klarlegge transaksjonens formål og tilsiktede art. Dette avhenger av en risikobasert tilnærming*».

Kundeforholdets formål er en beskrivelse av hvorfor kunden ønsker å opprette et kundeforhold. Vi ser hensikten med at ytterligere informasjon om kundeforholdets formål ikke skal innhentes, dersom formålet er selvforklarende. Likevel skal det dokumenteres hva formålet er, jf. hvitvaskingsloven 30. Norsk Rikstoto dokumenterer ikke hva formålet med kundeforholdet er. Dette er et brudd på hvitvaskingsloven.

Kundeforholdets «*tilsiktede art*» er imidlertid noe annet, dette er en forklaring på hvordan kundeforholdet skal brukes. Norsk Rikstoto har forskjellige spillprodukter med ulike egenskaper, ulike kundetyper og flere betalingsløsninger. Når Rikstoto ikke innhenter opplysninger om hvordan tjenesten skal brukes, mangler de forutsetninger for risikoklassifisering av kunder og etablering av forventninger for å oppdage avvikende adferd. Dette begrenser Norsk Rikstotos muligheter til å utføre riktige kundetiltak til riktig tidspunkt.

Når det gjelder PEP-kunder så har Norsk Rikstoto også valgt å ikke gjennomføre forsterkede tiltak ved etablering av kundeforhold, kun når PEP-kunder spiller for mer enn 10 000 kroner i løpet av to år. Dette er beskrevet nærmere under avvik 5.4.

I sin hvitvaskingsrutine punkt 4.1-4.2 skriver Norsk Rikstoto at kunder klassifiseres enten med standard kundetiltak eller forsterkede kundetiltak. For de kunder som undergis forsterkede kundetiltak skal det gjennomføres manuelle undersøkelser for å verifisere de opplysningene som er gitt av kunden.

Stikkprøvekontroller og stedlig tilsyn med intervjuer har bekreftet at Norsk Rikstoto ikke gjennomfører standard eller forsterkede kundetiltak ved etablering av kundeforhold.

Norsk Rikstoto har både skrevet i sine rutiner og bekreftet under intervjuer at de ikke innhentet opplysninger om midlenes opprinnelse, kundeforholdets formål og tilsiktede art. Innhenting av disse opplysninger og risikoklassifisering av kundene er en vesentlig forutsetning for gjennomføring av standard og forsterkede kundetiltak, både ved etablering av kundeforhold og senere ved løpende oppfølging av en kunde. Lotteritilsynet ser at praksisen som Norsk Rikstoto har etablert bryter med kjenn din kunde-prinsippet. Dette svekker både vurderingsgrunnlaget og sannsynligheten for tidsriktig reaksjon for Norsk Rikstotos kundetiltak.

Vi så at ved etablering av kundeforhold gjennomføres det kun forenklede kundetiltak. Standard kundetiltak gjennomføres ikke. Forsterkede kundetiltak gjennomføres senere i kundeforholdet, hvis kundeadferd tilsier det. Ettersom Norsk Rikstoto ikke innhenter alle nødvendige

opplysninger om kunden og kundeforholdet, er det vanskelig å si at forsterkede tiltak gjennomføres tidsriktig. Norsk Rikstoto beskriver i Hvitvaskingsrutiner punkt 4.3 hvordan forsterkede kundetiltak skal gjennomføres.

Både gjennomgang av stikkprøvekontroller og intervjuer har imidlertid avdekket at det ikke er lett å skille mellom kunder som er under overvåkning og kunder som er underlagt forsterkede kundetiltak. Dette er også på grunn av mangler ved dokumentering og logging på gjennomførte tiltak.

Lotteritilsynet finner at foreligger et brudd på hvitvaskingsloven §§ 10,11, 12 femte ledd og 17.

Avvik 5.4 – Forsterkede kundetiltak på PEP-kunder

Rettslig grunnlag

Etter hvitvaskingsloven § 18 skal rapporteringspliktige *«gjennomføre forsterkede kundetiltak når kunden, personer som handler på vegne av kunden eller er gitt disposisjonsrett over en konto eller et depot, eller reelle rettighetshavere er en politisk eksponert person (PEP).*

Ved etablering av kundeforhold med en politisk eksponert person eller når en eksisterende kunde, personer som handler på vegne av kunden eller er gitt disposisjonsrett over en konto eller et depot, eller reelle rettighetshavere blir en politisk eksponert person, skal rapporteringspliktige blant annet

a) påse at det innhentes godkjenning fra overordnet før etablering eller opprettholdelse av kundeforholdet

b) gjennomføre tilstrekkelige tiltak for å fastslå formuens og midlenes opprinnelse».

Hvem som er å anse som PEP er definert i hvitvaskingsloven § 2, første ledd bokstav f).

Norsk Rikstotos etterlevelse og Lotteritilsynets vurdering

Gjennomgang av tilsendt dokumentasjon har avdekket at Norsk Rikstoto ikke gjennomfører forsterkede tiltak på PEP, med mindre de har spilt for over 10 000 kroner i de siste to årene. Dette er definert blant annet i punkt 4.2.5 i Risikovurderinger, side 13 i AML-prosedyremanual, samt Instruks for håndtering av PEP og tilhørende rutiner. I hvitvaskingsrutinen punkt 4.3.1 står det imidlertid at for kunder som er politisk eksponert person eller er nært familiemedlem med eller kjent medarbeider av en politisk eksponert person (PEP), skal det alltid gjennomføres forsterkede kundetiltak. Lotteritilsynet legger til grunn at dette skyldes at hvitvaskingsrutinen ikke ble oppdatert i tråd med øvrig dokumentasjon og etablert praksis.

Norsk Rikstoto har også opplyst at de har 390 PEP registrert i systemet, hvor 264 av disse har aktiv konto, og per i dag er det 15 PEP som har spilt over 10 000 i de siste to år og er under forsterkede kundetiltak.

Under stedlig tilsyn fikk vi bekreftet at det ikke gjennomføres forsterkede tiltak for alle PEP, men kun for PEP som har spilt over 10 000 kroner i de siste to årene.

Norsk Rikstoto bekreftet at dette valget ble gjort i full bevissthet om at dette ikke er i tråd med loven. Norsk Rikstoto forklarte at utfra den risikobaserte tilnærmingen, så er det ikke dette som

ville forhindret hvitvasking. Det ble videre forklart at 10 000 kroner er et meget lavt beløp i løpet av to år. Det var veldig ressurskrevende å gjennomføre forsterkede tiltak med PEP-porteføljen. Ut ifra en forholdsmessighetsvurdering mente hvitvaskingsansvarlig at det var bedre å legge innsatsen der skoen trykkes.

Lotteritilsynet vurderer at en «skal»-bestemmelse, som hvitvaskingsloven § 18 er, ikke gir rom for lemping på kravene satt i loven. Hvitvaskingsloven er basert på en risikobasert tilnærming, men denne tilnærmingen gjelder ikke på bestemmelser som inneholder absolutte krav. Den risikobaserte tilnærmingen gir imidlertid rom for å justere omfanget og/eller frekvensen på ulike tiltak. Som rapporteringspliktig har Norsk Rikstoto en offentligrettslig plikt til å etterleve hvitvaskingsregelverket og omfanget av denne plikten må avgjøres på grunnlag av hvitvaskingslovens regler, jf. til sammenligning Høyesteretts kjennelse i HR-2024-761-A avsnitt 59.

Norsk Rikstoto har valgt å sette til side det absolutte kravet om forsterkede kundetiltak på PEP og innførte sine egne regler for når forsterkede kundetiltak skal gjennomføres.

Gjennomgang av tilsendt dokumentasjon har også vist at gjennomføring av «*tilstrekkelige tiltak for å fastslå formuens og midlenes opprinnelse*», jf. hvitvaskingsloven § 18 (2) bokstav b, ikke er en del av Norsk Rikstoto sitt rammeverk. Norsk Rikstoto innhenter PEP-erklæring, gjennomfører sjekk mot screening-listen og sjekker navnet til kunden opp mot sanksjonslisten. Det er imidlertid ikke definert noe sted at Norsk Rikstoto gjennomfører tiltak for å fastslå formuens og midlenes opprinnelse.

Kravet om å gjennomføre tiltak for å fastslå formuens og midlenes opprinnelse, slår inn ved etablering av kundeforhold. Dette innebærer at Norsk Rikstoto burde gjennomført dette på alle sine 390 PEP-kunder.

En av kundene i vår stikkprøvekontroll var en PEP som hadde spilt for over 10 000 kroner de siste to årene. Norsk Rikstoto hadde på bakgrunn av dette gjennomført forsterkede kundetiltak. Vi har sett at det er loggført noe oppfølging av kunden, uten at det kommer frem tydelig hva denne oppfølgingen gikk ut på. Under stedlig tilsyn med intervju ble det vist til at kunden hadde fylt ut en PEP-erklæring. Av erklæringen fremkom det at midlenes opprinnelse var lønn. Compliance Officer AML hadde hatt samtaler med kunden, men disse var ikke dokumentert. Det var ikke innhentet noe dokumentasjon på midlenes opprinnelse som verifiserte opplysningene kunden hadde gitt i erklæringen.

Lotteritilsynet ser alvorlig på at en profesjonell enerettsaktør setter til side et absolutt lovkrav.

Lotteritilsynet finner at det foreligger et brudd på hvitvaskingsloven § 18, første og andre ledd.

Avvik 5.5 – Løpende oppfølging av kundeforhold

Rettslig grunnlag

Etter hvitvaskingsloven § 24 skal rapporteringspliktige «*løpende følge opp kundeforhold*». *Oppfølgingen skal blant annet omfatte overvåkning av at transaksjoner som utføres i kundeforholdet,*

er i samsvar med den rapporteringspliktiges innhentede opplysninger om kunden, kundens virksomhet og risikoprofil, midlenes opprinnelse og kundeforholdets formål og tilsiktede art.

(2) Rapporteringspliktige skal jevnlig gjennomføre kundetiltak som ledd i løpende oppfølging. Kundetiltak skal uansett gjennomføres når det er tvil om tidligere innhentede opplysninger er korrekte eller tilstrekkelige.

(3) Dersom kunden eller reelle rettighetshavere er en politisk eksponert person eller nært familiemedlem eller kjent medarbeider til en politisk eksponert person, skal det gjennomføres forsterket løpende oppfølging av kundeforholdet».

Norsk Rikstotos etterlevelse og Lotteritilsynets vurdering

Under intervju og gjennomgang av stikkprøvekontroller, har Norsk Rikstoto demonstrert og forklart oss hvordan de følger opp utvalgte kunder, hva de ser på, indikatorer som slår inn og hvilke vurderinger som er gjort i hver enkelt sak. De fleste operasjoner i denne prosessen gjøres manuelt.

Vårt inntrykk er at Compliance Officer AML har en oversikt over kundemassen, kjenner til spilleadferd og spillemønstre til de kunder som vi har sett på, og overvåker kunder.

Det som imidlertid er problematisk i dette tilfellet, er at oppfølgingen blant annet skal omfatte overvåkning av at «transaksjoner som utføres i kundeforholdet, er i samsvar med den rapporteringspliktiges innhentede opplysninger om kunden, kundens virksomhet og risikoprofil, midlenes opprinnelse og kundeforholdets formål og tilsiktede art», jf. hvitvaskingsloven § 24 første ledd. I og med at Norsk Rikstoto hverken innhenter disse opplysningene eller risikoklassifiserer kunder ved etablering av kundeforholdet, er det vanskelig å si hva utgangspunktet for denne overvåkingen er. Vi ble forklart at Compliance Officer AML gjennomgår indikatorlistene daglig. Men det er uklart hvor fort avvikende adferd blir fanget opp og hva denne adferden måles opp mot. Under intervjuet ble Lotteritilsynet opplyst om valg og vurderinger i ulike saker. Det er gjennomgående at en del vurderinger og valg ikke er dokumenterte.

Norsk Rikstoto har informert om at overvåkning av utvalgte kunder foregår i seks måneder. Det er imidlertid uklart for oss hvor regelmessig det gjennomføres kundetiltak. I punkt 4.6 i hvitvaskingsrutinen står det at høyrisiko-kunder og andre kunder med forsterkede kundetiltak skal ha oppdatert gjennomgang årlig eller oftere dersom endringer i kundeforholdet tilsier dette. Vi har ikke sett dokumentasjon på at det gjennomføres årlig gjennomgang med kunder på forsterkede kundetiltak.

Øvrige kunder skal ha oppdatering hvert tredje år eller oftere når endringer i kundeforholdet tilsier dette, jf. hvitvaskingsrutinepunkt 4.6. Under intervju har vi etterspurt om det eksisterer høyrisiko-kunder, men vi har ikke fått tydelig svar om det var noen. Vi oppfatter det slik at de fleste kunder blir klassifisert fra lav til medium risiko. I de sakene der kundene var underlagt forsterkede kundetiltak, har vi sett noe logg og informasjon om midlenes opprinnelse og dialog med Compliance Officer AML. Vi har imidlertid ikke sett noe bekreftelse eller dokumentasjon på at kundetiltak ble gjennomført jevnlig, det vil se hvert tredje år som Norsk Rikstoto har definert i

sin rutine. Vi antar samtidig at det er umulig å fremskaffe denne informasjonen, ettersom data fra det gamle spillsystemet er tapt.

Dokumentgjennomgang, stedlig tilsyn med intervju og stikkprøvekontroller har avdekket at det ikke gjennomføres forsterket løpende oppfølging av PEP-kunder. Dette er først og fremst en følge av valget som Norsk Rikstoto har tatt om å sette til side krav i hvitvaskingsloven § 18. Dette er en følgefeil av dette valget. Når mesteparten av PEP-kundene til Norsk Rikstoto er på forenklede kundetiltak, finnes det ingen forutsetninger for forsterket løpende oppfølging på disse kundene.

Lotteritilsynet finner at det foreligger et brudd på hvitvaskingsloven § 24 ettersom oppfølgingen ikke foregår i samsvar med innhentede opplysninger om kundene og kundenes risikoprofil, Norsk Rikstoto ikke kunne dokumentere at kundetiltak gjennomføres jevnlig, samt at Norsk Rikstoto ikke gjennomfører forsterket løpende oppfølging på PEP-kunder.

Avvik 5.6 - Tap av kundedata

Rettslig grunnlag

Det følger av hvitvaskingsloven § 30 første ledd at rapporteringspliktige *«skal registrere og lagre opplysninger og dokumenter som er innhentet og utarbeidet i forbindelse med tiltak etter §§ 9 til 26, i fem år etter at kundeforholdet ble avsluttet eller transaksjonen ble gjennomført. Lagringen skal være betryggende og hindre uautorisert tilgang fra uvedkommende»*.

Rapporteringspliktige skal videre *«ha systemer som muliggjør raske og fullstendige svar på forespørsler fra Økokrim, tilsynsmyndigheten eller andre offentlige myndigheter om vedkommende har eller i løpet av de siste fem år har hatt kundeforhold til konkrete personer og om kundeforholdets art.»* jf. hvitvaskingsloven § 30 tredje ledd.

Norsk Rikstotos etterlevelse og Lotteritilsynets vurdering

Norsk Rikstoto bruker CRM-systemet som saksbehandlingsverktøy. Systemet er også integrert med et AML-system som er basert på Power BI, hvor alle transaksjoner registreres i henhold til definerte regelsett.

Prosedyremanual AML-arbeid beskriver nærmere hvordan CRM-systemet fungerer og hvilke opplysninger som lagres i systemet.

Under det stedlige tilsynet etterspurte vi tidligere historikk på kunder under gjennomgang av stikkprøvekontroller. Da fikk vi bekreftet at det ikke fantes data tilbake i tid, og at data var tapt ved overgangen til nytt CRM system.

I sitt svarbrev på det foreløpige tilsynsrapporten har Norsk Rikstoto opplyst at dataene var slettet fra en egen database H22, men var tilgjengelige i sikkerhetskopi. Norsk Rikstoto bekreftet at de klarte å gjenopprette deler av kundedata fra sikkerhetskopi. Norsk Rikstoto informerte videre i sitt brev at det for enkeltsaker er vedlegg som ikke lar seg gjenopprette, herunder lønns slipper, kopi av uttakskvitteringer o.l. Det er ca. 10 kunder dette gjelder, og dokumentasjonen knytter seg til perioden 2020-2023.

Denne informasjonen forandrer imidlertid ikke vår vurdering av dette lovbruddet.

Lotteritilsynet legger til grunn at data og opplysninger som ble tapt er en relevant informasjon for å forstå det helhetlige kundebildet ved løpende oppfølging og ved undersøkelser av mistenkelige forhold.

Tapet av opplysningene for disse 10 kundene er uopprettelig. Dette kan føre til at Norsk Rikstoto ikke er i stand til å gi fullstendige svar til Økokrim, tilsynet eller andre offentlige myndigheter om aktuelle kundeforhold og gjennomførte tiltak fem år tilbake i tid. Dette er også sett i lys av generelle mangler ved dokumentering og loggføring av vurderinger og gjennomførte tiltak, se merknad 6.4, og at Norsk Rikstoto ikke innhenter opplysninger om kundeforholdets formål og tilsiktede art. Det innhentes heller ikke annen informasjon som kan være relevant for etablering av risikoprofiler, og Norsk Rikstoto foretar ikke initial risikoklassifisering av sine kunder. Dette på sin side har betydning for løpende oppfølging av kundeforhold og hvilke kundetiltak kunden er underlagt, se avvik 5.2, 5.3 og 5.5.

Lotteritilsynets vurdering er at tap av kundedata relatert til etterlevelse av hvitvaskingsloven kap. 4 og 5 er en alvorlig overtredelse av hvitvaskingsloven § 30. Lotteritilsynet vil imidlertid hensynte at Norsk Rikstoto klarte å gjenopprette deler av kundedata, og på den måten minimerte skadeomfanget av tapet.

6. Merknader

Merknad 6.1 – Automatisering av overvåkning og innføring av alarmer

Både under observasjonsmøtet den 23. mai og intervjuer fikk vi se og høre hvordan Compliance Office AML jobber med overvåkning av kunder, indikatorer og kundelister. Basert på dataene gjennomfører han videre klassifisering av kunder, oppfølging og undersøkelser.

Vi så at Compliance Officer AML har oversikt over kunder, spesielt kunder som han tidligere har overvåket, og han har god kontroll på hvilke indikatorer han skal se på. Men all innhenting av data og analyse gjøres manuelt. Vi ser at dette innebærer nøkkelmannsrisiko. Virksomheten er sårbar fordi én enkelt person utfører disse oppgavene alene. Mange vurderinger er ikke dokumenterte, og flere viktige vurderingskriterier og arbeidsprosesser er heller ikke skriftlig beskrevet. Om denne personen vil forlate organisasjon eller av andre grunner ikke er til stede, vil Norsk Rikstoto slite med å gjennomføre tilsvarende oppgaver like effektivt og vil mangle historikken (også i lys av avvik 6).

Lotteritilsynet mener at det er et stort forbedringspotensial på dette området. Vi anbefaler at Norsk Rikstoto kartlegger hvilke oppgaver som kan automatiseres, og på den måten minimerer manuell sammenstilling av lister. Videre anbefaler vi at Norsk Rikstoto, for eksempel, vurderer å innføre automatiske varsler som genereres når transaksjon eller andre fastsatte indikatorer krysser etablerte terskler.

Merknad 6.2 – Forenkling av rutiner/prosedyrer og beskrivelse av prosesser

Dokumentgjennomgangen har vist at Norsk Rikstoto har omfattende rammeverk, som ofte gjentar samme målsetninger og inneholder en del generiske beskrivelser.

Lotteritilsynet vil anbefale at Norsk Rikstoto foretar en helhetlig gjennomgang av sitt interne rammeverk og vurderer hvilke prosedyrer og rutiner som kan forenkles eller slås sammen. Videre

anbefaler vi at Norsk Rikstoto fokuserer på beskrivelse av kjerneprosesser som sikrer etterlevelse av hvitvaskingsregelverket.

Dette gjelder spesielt på overvåkning, kundetiltak og undersøkelser. Under stedlig tilsyn har vi fått forklaring på hvorfor kunden var risikoklassifisert som den var, og hvorfor kunden ble fulgt opp på den måten som den var. Alle disse vurderingsmomentene eller prosessene er ikke tydelig beskrevet i noen skriftlig rutine. Norsk Rikstoto trenger å se på ulike prosesser og oppgaver som de har i forbindelse med etablering av kundeforhold, løpende oppfølging av kunder, overvåkning av transaksjoner, undersøkelser og rapportering.

For eksempel, kan det være en fordel å beskrive tydelig skille mellom overvåkning og forsterkede tiltak (når og hvordan man skal gjøre det ene og det andre, hvordan man skal dokumentere dette), hvilke vurderingsmomenter skal vektlegges ved risikoklassifisering av kunder (hva som skal til for at en kunde blir overført fra middels risiko til høy risiko) osv.

Merknad 6.3 – Ressurssituasjon og oppgavefordeling

Under stedlig tilsyn har Lotteritilsynet fått dokumentert at Compliance Officer AML gjennomfører mange oppgaver manuelt. I tillegg er det en del «skal»-bestemmelser som Norsk Rikstoto helt bevisst har satt til side og en del oppgaver som ikke gjøres i tråd med kravene i loven. Dette er blant annet begrunnet med ressurssituasjonen.

Lotteritilsynet vil oppfordre Norsk Rikstoto til å vurdere bruk av ressurser fra andre avdelinger for eksempel til innhenting av opplysninger i forbindelse med etablering av kundeforhold.

Dette er også en viktig forutsetning for å kunne rette opp avvikene som ble avdekket under tilsynet.

Merknad 6.4 – Bedre dokumentering og loggføring av gjennomførte tiltak og vurderinger

Både gjennomgang av stikkprøvekontroller og det vi observerte under stedlig tilsyn, har vist at det mangler en systematisk tilnærming til dokumentering og loggføring av gjennomførte tiltak, vurderinger og valg.

Vi så at enkelte kunder/saker har bedre beskrivelser i saksforløpet enn andre. Enkelte helt vesentlige vurderinger og prioriteringer var ikke dokumentert i det hele. Under intervjuet fikk vi en redegjørelse for hvilke tiltak som ble iverksatt og bakgrunnen for disse. Det fremkom også at vedkommende har god oversikt over kundemassen. Som tidligere påpekt utgjør dette en nøkkelmannsrisiko ved at kun én ansatt sitter med kunnskapen og innsikten i beslutningene som ble tatt.

Norsk Rikstoto bør systematisk dokumentere sine vurderinger, og forankre dette i sitt interne rammeverk.

Dette vil også sikre at Norsk Rikstoto dokumenterer etterlevelse bedre.

Merknad 6.5 – Gjennomgang av prosedyrer og rutiner på andre områder

Lotteritilsynet har avdekket en del avvik under dette tilsynet, og vi har identifisert en del forbedringsområder på hvitvaskingsområdet.

Vi vil anbefale at Norsk Rikstoto foretar en helhetlig gjennomgang av sine prosedyrer og rutiner på andre områder, der dere kvalitetssikrer deres interne rammeverk opp mot krav i pengespillregelverket, personvernregelverket og andre relevante områder. Det er viktig å sikre at Norsk Rikstoto ikke har foretatt tilsvarende fortolkning av «skal»-bestemmelser og videreført denne praksisen på andre områder.

Merknad 6.6 – Gjennomgang av prosess for risikostyring

Lotteritilsynet har avdekket et avvik knyttet til etterlevelse av hvitvaskingsloven § 7 om virksomhetsinnrettet risikovurdering. Vi så imidlertid at en del mangler bærer preg av prosessfeil, blant annet manglende oppfølging av tiltak, motstridene informasjon i risikovurderingen og risikomatrisen, beskrivelse av risiko og risikokvantifisering.

Lotteritilsynet vil anbefale at Norsk Rikstoto foretar en helhetlig gjennomgang av risikostyringsprosessen i hele organisasjonen og sikrer at praksisen med risikostyring på de ulike områder er harmonisert.

Merknad 6.7 – Gjennomgang av prosess rundt oppfølging av revisjonsrapporter (interne og eksterne), forankring hos ledelse

Som en del av tilsendt dokumentasjon har vi fått en rapport fra eksternrevisjon v/BDO som ble gjennomført i 2022, samt rapport fra internrevisjon på antihvitvaskingsområdet gjennomført i 2024. Begge rapportene har en del funn og anbefalinger. Lotteritilsynet mener at en del avvik som ble avdekket under dette årets tilsyn kunne vært unngått, hvis Norsk Rikstoto hadde implementert anbefalinger som kom etter de to tidligere revisjonene.

Vi vil understreke at det er viktig at funn fra revisjoner følges opp, og har forankring hos ledelsen. Om enkelte anbefalinger ikke blir fulgt, er det viktig å dokumentere vurderinger og valg som ble gjort.

Lotteritilsynet anbefaler at Norsk Rikstoto tar en helhetlig gjennomgang av prosessen for gjennomføring av interne/eksterne revisjoner, og retter fokus på oppfølging av anbefalinger og tiltak, samt forbedrer dokumentasjon på gjennomførte eller ikke gjennomførte tiltak.

7. Oppsummering

Tilsynet har avdekket at det foreligger flere alvorlige brudd på hvitvaskingsregelverket, som gjør at Norsk Rikstoto ikke etterlever hvitvaskingsloven slik loven krever det.

Norsk Rikstoto hadde innrettet sin etterlevelse av loven på den måten som de mente var mest forholdsmessig ut ifra risikobilde og ressurssituasjon. Loven gir imidlertid ikke adgang til å lempe på «skal»-bestemmelsene. Vi ser alvorlig på at en profesjonell aktør som Norsk Rikstoto bevisst har valgt å sette til side absolutte krav i hvitvaskingsloven. Lemping på absolutte krav i loven førte også til flere følgefeil i etterlevelsen.

Vi ser også alvorlig på et brudd der Norsk Rikstoto mistet data som dokumenterer etterlevelse av hvitvaskingsloven ved overgangen til det nye CRM-systemet.

Det er sendt et varsel om forvaltningssanksjoner/reaksjoner sammen med denne rapporten.

Vi forventer at Norsk Rikstoto lager en handlingsplan som systematisk tar for seg de avvikene som er beskrevet i varselet og tilsynsrapporten, og hvordan Norsk Rikstoto planlegger å lukke disse avvikene. Vi forventer å se at dere har oppdatert deres interne dokumentasjon, endret praksis og at denne praksisen er i samsvar med krav i hvitvaskingsloven.

Lovbruddet knyttet til tap av kundedata er uopprettelig. Vi forventer imidlertid at Norsk Rikstoto fremlegger en redegjørelse/årsaksanalyse som beskriver denne hendelsen, hvilke tiltak som er iverksatt og hvordan Norsk Rikstoto skal sikre at slike feil ikke skjer igjen.

Når det gjelder merknader som er beskrevet i tilsynsrapportens punkt 6, er det en fordel hvis Norsk Rikstoto gir sin tilbakemelding til merknader i den samme handlingsplanen. Vi vil samtidig understreke at merknader er våre forbedringsforslag, og ikke er omfattet av varselet,

Vedlegg - Stikkprøvekontroller

Kundedata:

I forkant av stedlig tilsyn hos Norsk Rikstoto innhentet vi flere lister med kundedata, ref. Varsel om tilsyn av 6. februar 2025. Formålet med innsamlingen av kundedata var å gjennomføre en stikkprøvekontroll for å undersøke hvordan Norsk Rikstoto i praksis etterlevde hvitvaskingsregelverket på et utvalg kunder.

Vi tok et skjønnsmessig utvalg på åtte kunder. Kundene i utvalget var hentet fra lister som viste flest antall innskudd (en kunde), størst bruttoinnskudd (fire kunder), PEP (en kunde) og størst omfang av kontantspill (to kunder).

På disse kundene ba vi om følgende informasjon:

- Hvilke opplysninger om kunden ble innhentet og vurdert ved etablering av kundeforholdet, evt. etter at Norsk Rikstoto ble underlagt hvitvaskingsloven høsten 2018 dersom kunden allerede hadde etablert kundeforhold på dette tidspunktet.
- Dokumentasjon på transaksjonshistorikk for perioden 01.01.2022 til 31.12.2024.
- Kundetiltak og undersøkelser for perioden 01.01.2022 til 31.12.2024.

Det ble ikke foretatt risikoklassifisering av nye kunder ved etablering av kundeforholdet. Dokumentasjon viste at fire kunder senere var klassifisert med lav risiko og tre kunder var klassifisert med medium risiko. I tillegg ble en kunde ansett for å ha lav risiko, men risikoen ble behandlet som høy. Dette gjaldt en PEP-spiller.

Det ble avdekket at Norsk Rikstoto ikke hadde kartlagt forventninger om mengde midler som ville inngå i kundeforholdene eller forventet transaksjonsmønster for kundene. Ifølge Norsk Rikstoto sine vurderinger forekom det ingen uventede transaksjoner i perioden. Vurderingen av hvorvidt det forekom uventede transaksjoner ble foretatt av Compliance Officer AML, og var basert på eksisterende kunnskap om kundenes transaksjonsmønster. Vurderingene var ikke dokumentert, og det fantes ingen prosedyrer eller rutiner som beskrev hva som inngikk i vurderingen av uventede transaksjoner.

Norsk Rikstoto opplyste om at det hadde blitt gjennomført forsterkede kundetiltak for to av kundene i utvalget i perioden. Dette gjaldt en PEP-spiller og en annen spiller.

I arbeidet med antihvitvasking brukte Compliance Officer AML en dynamisk modell basert på noen pre-definerte risikoindikatorer. Kundene som traff på flere risikoindikatorer dukket opp på en liste, og ble manuelt gjennomgått. Flere av kundene som dukket opp på listene var gjengangere, og han hadde tilsynelatende grei oversikt over spille- og transaksjonsmønsteret til disse.

På stedlig tilsyn gikk vi mer i dybden på tre av kundene for å vite mer om hvilke konkrete risikovurderinger, tiltak og undersøkelser som var blitt utført. Nedenfor presenteres funnene fra de tre kundene:

██████████:

Kunden var klassifisert med medium risiko. Dette var kunden med høyest bruttoinnskudd i 2024. Totalt hadde spilleren MNOK 6,2 i bruttoinnskudd og MNOK 1,7 i nettoinnskudd i perioden 2022 til 2024. Transaksjonshistorikken fra 2022 til 2024 viste stor variasjon i størrelsen på månedlige innskudd. I tillegg hadde kunden ni innskudd i perioden med beløp fra TNOK 99 til TNOK 100.

Compliance Officer AML viste kjennskap til kunden. I systemet hadde han observert at innskuddene ble brukt til spill, og at kunden satset stort. I tillegg hadde han kontrollert at pengene kom fra samme bankkonto, og han antok at banken ville ha kontroll dersom det var risiko for økonomisk kriminalitet. Det forelå ingen informasjon om midlenes opprinnelse.

Tidligere hadde det blitt utført forsterket kundetiltak på spilleren, men disse var blitt tappt ved overføring av data fra gammelt til nytt system. Dokumentasjonen av utførte tiltak var derfor ikke tilgjengelig.

Compliance Officer AML mistenkte ikke at det forekom økonomisk kriminalitet hos kunden. Det forelå ingen dokumentasjon av utførte kontroller som følge av begrenset ressurser.

██████████

Kunden var klassifisert med lav risiko. Dette var en kunde som var inkludert i utvalget som følge av høyt kontantspill. I 2024 hadde spilleren et kontantspill på TNOK 245.

Compliance Officer AML hadde kjennskap til kunden. Han vurderte at kunden hadde et stabilt transaksjonsmønster, og at det var masse småspill. I tillegg ble det vektlagt at innskuddene faktisk ble brukt til spill, og spilleren hadde lite bankuttak. Det forelå ingen informasjon om midlenes opprinnelse.

Compliance Officer AML var mer bekymret for om spilleren hadde et problematisk forhold til spill enn at det forekom økonomisk kriminalitet.

Kunden blir fulgt med på, og Compliance Officer AML mente han hadde utført nødvendige undersøkelser. Norsk Rikstoto hadde ikke definert hva som inngikk i nødvendige undersøkelser i prosedyrer eller rutiner.

██████████:

Risikoen til kunden var klassifisert som lav, men ble behandlet som høy. Kunden var inkludert i utvalget som følge av PEP-status. Kunden hadde spilt for over TNOK 10 de siste 2 årene, og var underlagt forsterkede kundetiltak årlig.

På det stedlige tilsynet ble det vist til at kunden hadde fylt ut en PEP-erklæring. Av erklæringen fremkom det at midlenes opprinnelse var lønn. Compliance Officer AML hadde hatt samtaler med kunden, men disse var ikke dokumentert. Det var ikke innhentet noen dokumentasjon på midlenes opprinnelse som verifiserte opplysningene kunden hadde gitt i erklæringen.