

STIFTELSEN NORSK RIKSTOTO
Postboks 464 Økern
0512 OSLO

Saksbehandler	Vår dato	Deres dato	Deres ref.
Tatyana Søreide Klepaker	18.12.2025		

Vedtak om ilegging av overtredelsesgebyr - Norsk Rikstoto

Lotteritilsynet viser til vårt brev av 31. oktober 2025 med varsel om ilegging av overtredelsesgebyr for brudd på hvitvaskingsloven §§ 9, 10, 11, 12 femte ledd, 17, 18, 24 og 30. Vi viser også til Norsk Rikstotos tilsvarende på varsel av 25. november 2025.

1. Sakens bakgrunn

Norsk Rikstoto er en «spilltilbyder som krever tillatelse etter pengespilloven», og er siden 2018 omfattet av hvitvaskingsloven, jf. hvitvaskingsloven § 2, bokstav k.

Lotteritilsynet har gjennomført tilsyn med etterlevelse av hvitvaskingsloven, herunder Norsk Rikstotos risikovurdering og rutiner, kundetiltak, løpende oppfølging av kundeforhold, overvåkning av transaksjoner, nærmere undersøkelser og rapportering av mistenkelige transaksjoner til Økokrim. Målet med dette tilsynet var å kontrollere når og hvordan Norsk Rikstoto gjennomfører kundetiltak, hvordan etablerte indikatorer på hvitvasking fungerer i praksis, hvordan kunder/transaksjoner/saker følges opp og hvordan Norsk Rikstoto dokumenterer etterlevelse av hvitvaskingsloven.

Resultatet av tilsynet er beskrevet i tilsynsrapporten, som er basert på Norsk Rikstotos dokumentasjon på antihvitvaskingsområdet og kundedata som vi har mottatt i perioden februar–april 2025, stikkprøvekontroller som vi gjennomførte i mai 2025, samt stedlig tilsyn med intervjuer som fant sted 27. mai 2025. Avvik, merknader og stikkprøvekontroller er beskrevet nærmere i tilsynsrapporten (dokument 25/00635-8).

Tilsynet avdekket brudd på følgende bestemmelser i hvitvaskingsloven:

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

I brev av 31. oktober 2025 sendte Lotteritilsynet varsel om pålegg om opphør av ulovlige forhold og ilegging av tvangsmulkt og ilegging av overtredelsesgebyr. Dette vedtaket gjelder ilegging av overtredelsesgebyr. Eventuelt vedtak om pålegg om opphør av ulovlige forhold og ilegging av tvangsmulkt vil bli truffet etter fristen for å gjennomføre og dokumentere at de ulovlige forholdene er opphørt.

Lotteritilsynet har varslet overtredelsesgebyr på inntil 2 millioner kroner for fem brudd på hvitvaskingsloven §§ 9, 10, 11, 12 femte ledd, 17, 18, 24 og 30.

2. Lotteritilsynets vurdering av Norsk Rikstotos merknader

Lotteritilsynet har gått gjennom Norsk Rikstotos sine merknader til varsel om ilegging av overtredelsesgebyr. Norsk Rikstoto anerkjenner de avdekkede lovbrudd og er innstilt på å rette opp samtlige avvik innen fastsatte frister. Merknader i Norsk Rikstotos tilsvarende er hovedsakelig knyttet til vurdering av overtredelsesgebyrets størrelse.

Etter å ha vurdert deres merknader, kan vi ikke se at det fremkommer opplysninger som endrer vårt syn på saken. Det blir derfor fattet vedtak i samsvar med vårt varsel om vedtak, datert 31. oktober 2025. Lotteritilsynets vurdering av gebyrets størrelse er nærmere behandlet under punkt 4.2

3. Vedtak om ilegging av overtredelsesgebyr

Lotteritilsynet fatter følgende vedtak:

Med hjemmel hvitvaskingsloven § 49 (1) og (4) ilegges Norsk Rikstoto et overtredelsesgebyr på 2 millioner – to millioner – kroner for overtredelse av hvitvaskingsloven §§ 9, 10, 11, 12 femte ledd, 17, 18, 24 og 30.

4. Begrunnelse for vedtaket

Hvitvaskingsloven § 49 gir hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr, og inneholder en opprømsing av hvilke lovbrudd som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. De bestemmelsene Lotteritilsynet finner er overtrådt, jf. tilsynsrapporten punkt 5.2-5.6, er omfattet av denne opprømsingen.

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 ressursituasjon, og i den sammenheng lempet på noen av lovens absolutte krav. Lemping på absolutte krav i loven førte 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.

Brudd på «skal»-bestemmelser

Lotteritilsynet fant at Norsk Rikstoto har overtrådt **hvitvaskingsloven § 9** som stiller krav om risikobaserte kundetiltak og løpende oppfølging. Dokumentasjonen som vi mottok i forbindelse med tilsynet, viste at Norsk Rikstoto hadde valgt å ikke innhente informasjon om kundeforholdets formål og tilsiktete art. Det innhentes heller ikke annen informasjon som kan være relevant for etablering av risikoprofiler. Dette førte til at Norsk Rikstoto mangler forutsetninger for risikobasert tilnærming slik hvitvaskingsloven § 9 krever.

Norsk Rikstoto har valgt å ikke utføre risikoklassifisering av kunden ved kundeetablering eller ved løpende oppfølging, foruten kunder som har PEP-status. Risikoklassifisering av kunder var basert på etterfølgende kundeadferd, og foregikk som et ledd i overvåkingen.

Den interne dokumentasjonen som vi fikk i forbindelse med tilsynet, inneholdt imidlertid ikke noe tydelig beskrivelse på hvilke kunder Norsk Rikstoto klassifiserte som lav, medium eller høyrisiko. Lotteritilsynet fant 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 manglet dokumentasjon og system som kunne påvise at omfanget på tiltakene er tilpasset kundenes risikoprofil. Dette innebærer et brudd på hvitvaskingsloven § 9 (nærmere beskrivelse av dette avviket finnes i tilsynsrapporten – avvik 5.2, s. 13 -15).

Lotteritilsynet fant videre at det var et brudd på **hvitvaskingsloven § 18, første og andre ledd**. Norsk Rikstoto gjennomførte ikke forsterkede kundetiltak overfor PEP. Norsk Rikstoto hadde innført en praksis der de kun utfører forsterkede kundetiltak for PEP som har spilt for over 10 000 kroner de siste to årene.

Gjennomgang av tilsendt dokumentasjon har også vist at gjennomføring av «*tilstrekkelige tiltak for å fastslå formuens og midlenes opprinnelse*», jf. hvitvaskingsloven § 18 andre ledd bokstav b, ikke er en del av Norsk Rikstoto sitt rammeverk.

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*». Bestemmelsens andre ledd bokstav b stiller også et krav om å «*gjennomføre tilstrekkelige tiltak for å fastslå formuens og midlenes opprinnelse*» ved etablering av kundeforhold.

Bestemmelsen i hvitvaskingsloven § 18 er en «skal»-bestemmelse, som rapporteringspliktige ikke har adgang til å lempe på (se nærmere om dette avviket i tilsynsrapporten – avvik 5.4, s. 17-18).

Brudd som er følgefeil i etterlevelsen

Brudd på hvitvaskingsloven §§ 9 og 18, førte til følgefeil i etterlevelse av andre bestemmelser i hvitvaskingsloven. Norsk Rikstoto mangler nødvendig kundedata og viktige forutsetninger for etterlevelse av krav om kundetiltak, jf. hvitvaskingsloven §§ 10, 11, 12 femte ledd og 17, og krav om løpende oppfølging av kundeforhold, jf. hvitvaskingsloven § 24.

Lotteritilsynet fant at det foreligger et brudd på bestemmelser som setter krav til kundetiltak - **hvitvaskingsloven §§ 10, 11, 12 femte ledd og 17.**

Hvitvaskingsloven kapittel 4 stiller en rekke krav til gjennomføring av kundetiltak. Det er et krav etter hvitvaskingsloven § 10 (1) at rapporteringspliktige skal gjennomføre kundetiltak ved

- a. etablering av kundeforhold*
- b. transaksjoner over 16 000 kroner for kunder som dere ikke har et etablert kundeforhold til*
- c. mistanke om hvitvasking eller terrorfinansiering».*

Tidspunkt for gjennomføring av kundetiltak følger av hvitvaskingsloven § 11. Kundetiltak «*skal gjennomføres før etablering av kundeforholdet eller utføring av transaksjonen*».

Hvilke kundetiltak som skal gjennomføres følger av hvitvaskingsloven § 12. Etter bestemmelsens femte ledd skal det også innhentes opplysninger om «*kundeforholdets formål og tilsiktede art*».

For kundeforhold som innebærer forhøyet risiko, skal det i tråd med lovens § 17 gjennomføres forsterkede kundetiltak.

Tilsynet avdekket at det kun gjennomføres forenklede kundetiltak ved etablering av kundeforhold. Dette er som følge av at Norsk Rikstoto ikke risikoklassifiserer kunder ved etablering av kundeforhold, foruten for PEP-kunder. Norsk Rikstoto innhenter heller ikke opplysninger om «*kundeforholdets formål og tilsiktede art*», som gjør at de mangler forutsetninger for gjennomføring av standardtiltak og forsterkede tiltak.

For PEP-kunder gjennomføres det heller ikke forsterkede tiltak, med mindre de har spilt over 10 000 kroner i løpet av to år.

Forsterkede kundetiltak gjennomføres senere i kundeforholdet, hvis kundeforholdet tilsier det. Ettersom Norsk Rikstoto ved etablering av kundeforholdet ikke innhenter nødvendige opplysninger om kunden og kundeforholdet, er det umulig å si om forsterkede tiltak gjennomføres tidsriktig.

Tilsynet har videre vist at det er vanskelig å se når Norsk Rikstoto gjennomfører overvåking av kunder og når kunder er på forsterkede kundetiltak.

Det er også gjennomgående mangler ved dokumentering og loggføring på gjennomførte tiltak. Nærmere om dette står i tilsynsrapporten, avvik 5.3, s. 15-17.

Lotteritilsynet fant at det foreligger et brudd på **hvitvaskingsloven § 24**. Etter hvitvaskingsloven § 24 skal rapporteringspliktige følge opp kundeforhold. Dette innebærer blant annet «å overvåke 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». Bestemmelsens andre ledd stiller krav om at løpende oppfølging skal gjennomføres «jevnlige». Det er også krav om en forsterket løpende oppfølging av PEP kunder, jf. § 24 tredje ledd.

Tilsynet har vist at Norsk Rikstoto overvåker transaksjoner, følger med på etablerte indikatorer og har en viss oversikt over kundene sine. Men i og med at Norsk Rikstoto ikke innhenter nødvendige opplysninger om kunden (inkludert opplysninger om midlenes opprinnelse og om kundeforholdets formål og tilsiktede art) og ikke lager kundenes risikoprofil ved etablering av kundeforhold, finner vi at Norsk Rikstoto mangler forutsetninger for å etterleve hvitvaskingsloven § 24.

Som følge av at Norsk Rikstoto har satt til side «skal»-bestemmelsen i hvitvaskingsloven § 18, er mesteparten av PEP-kundene til Norsk Rikstoto på forenklede kundetiltak. Dette avviket fører videre til at det ikke gjennomføres forsterket løpende oppfølging på disse kundene.

Norsk Rikstoto kunne ikke dokumentere at løpende oppfølging gjennomføres «jevnlige». Se nærmere om dette avviket i tilsynsrapporten – avvik 5.5, s. 18-20.

Tap av kundedata

Tilsynet har avdekket at Norsk Rikstoto har mistet kundedata som dokumenterte etterlevelse av hvitvaskingsloven kapittel 4 og 5 tilbake i tid. Tap av data skjedde ved overgangen til det nye CRM-systemet. Nærmere beskrivelse av dette avviket kan finnes i punkt 5.6 i tilsynsrapporten.

I etterkant av tilsynet har Norsk Rikstoto bekreftet at dataene var slettet fra en egen database H22, men var tilgjengelige i sikkerhetskopi. Norsk Rikstoto klarte å gjenopprette deler av kundedataen 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 det gjelder, og dokumentasjonen referer seg til perioden 2020-2023.

Rapporteringspliktige skal etter hvitvaskingsloven § 30 «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».

Tap av data relaterer ikke bare til omfanget, men også viktigheten av dokumentasjonen. 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. Videre har Norsk Rikstoto selv mistet et viktig datagrunnlag som de skal bruke både ved risikoklassifisering, gjennomføring av kundetiltak og løpende oppfølging av sine kunder

Lotteritilsynets finner at tap av kundedata relatert til etterlevelse av hvitvaskingsloven kapittel 4 og 5 er en alvorlig overtredelse av **hvitvaskingsloven § 30**.

4.1 Ilegging av overtredelsesgebyr

Hvitvaskingsloven § 50 lister opp følgende momenter som «blant annet» skal hensyntas ved vurdering om overtredelsesgebyr bør ilegges og ved utmålingen:

«...

- a) overtredelsens grovhet og varighet
- b) overtrederens grad av skyld
- c) overtrederens økonomiske evne
- d) den rapporteringspliktiges risikovurderinger etter § 7 og rutiner etter § 8
- e) fordeler som er oppnådd eller kunne ha vært oppnådd ved overtredelsen
- f) om tredjeparter er påført tap
- g) graden av samarbeid med myndighetene
- h) eventuelle tidligere overtredelser av hvitvaskingsloven eller forskrifter med hjemmel i loven».

Denne oppramsingen er ikke uttømmende, noe som er markert med «blant annet». Det kan derfor legges vekt på andre momenter både ved spørsmålet om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved utmåling av gebyret. Eksempelvis gir forvaltningsloven § 46 en generell liste med momenter som kan vektlegges i spørsmålet om et foretak skal ilegges sanksjon. Listen vil også gjelde ved ilegging av sanksjoner for brudd på hvitvaskingsloven, jf. Prop.40 L (2017-2018).

Det er imidlertid ikke alle momenter som skal tillegges like stor vekt, og det skal alltid foretas en konkret helhetsvurdering ved valg av administrativ sanksjon.

I vurderingen av hvorvidt det er hensiktsmessig å reagere med overtredelsesgebyr i denne saken, har Lotteritilsynet tatt utgangspunkt i forarbeidene til hvitvaskingsloven, som lyder: *«direktivet stiller krav om at regler om kundetiltak og løpende oppfølging, rapportering av mistenkelige transaksjoner, oppbevaring av opplysninger og dokumenter samt regler om internkontroll skal kunne sanksjoneres. Etter departementets vurdering omfatter dette de sentrale pliktene i hvitvaskingsdirektivet, i tillegg til de bestemmelsene departementet har behandlet ovenfor (risikovurdering, rutiner og avsløringsforbudet). Departementet viser til at regler om kundetiltak skal sette rapporteringspliktige i stand til å forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering. Kundetiltakene legger til rette for undersøkelser og rapportering av mistenkelig aktivitet til den finansielle etterretningsenheten. Den finansielle etterretningsenhetens innsamling og analyse av opplysningene som rapporteres, danner grunnlaget for strategiske vurderinger mv. til nytte for politiets og påtalemyndighetens arbeid med å avdekke og forfølge hvitvasking, terrorfinansiering og relaterte lovbrudd. Opplysningene som rapporteringspliktige innhenter, vil ofte være relevante også i eventuell senere etterforskning av saker som på en eller annen måte relaterer seg til en person rapporteringspliktig har hatt forbindelse til (kunde, reell rettighetshaver, representant for rapporteringspliktig mv.). For å sikre påtalemyndighetens og tilsynsmyndighetenes muligheter for å forfølge lovbrudd, er det nødvendig at rapporteringspliktige lagrer innhentede opplysninger i flere år, også etter at kundeforholdet eller en transaksjon er gjennomført. Opplysningene kan i praksis være avgjørende for å sikre at det er mulig å rekonstruere transaksjoner og følge penger eller kartlegge et kriminelt miljø mv.»*, jf. Prop. 40 L (2017-2018), side 158.

Tilsynet har avdekket overtredelser i etterlevelse av krav om kundetiltak, jf. hvitvaskingsloven §§ 9, 10, 11, 12 femte ledd, 17 og 18, krav om løpende oppfølging av kundeforhold, jf. hvitvaskingsloven § 24 og krav til registrering og lagring av opplysninger og dokumenter, jf. hvitvaskingsloven § 30. Alle disse overtredelsene er blant de som kan møtes med sanksjoner etter hvitvaskingsloven § 49.

Lotteritilsynet har vurdert følgende forhold:

4.1.1 Overtredelsens grovhet og varighet

Norsk Rikstoto har en mangelfull etterlevelse på flere sentrale områder i hvitvaskingsloven. Dette i seg selv utgjør en betydelig svekkelse av sannsynligheten til å avdekke og å forebygge hvitvasking og terrorfinansiering.

Når det gjelder varighet, jf. hvitvaskingsloven § 50 første ledd bokstav a, har det under tilsynet ikke framkommet opplysninger som tilsier at påpekte overtredelsene er nyoppståtte, og at etterlevelsen tidligere har vært i tråd med kravene i gjeldende regelverk. Lotteritilsynet legger dermed til grunn at de avdekkede overtredelsene har vært varige.

Lotteritilsynet finner det alvorlig at Norsk Rikstoto har valgt å nedprioritere kjenn din kunde-prinsippet, som er førende for etterlevelse av hvitvaskingsloven.

Lotteritilsynet mener videre at hvitvaskingsområdet ikke har fått tilstrekkelig prioritet hos Norsk Rikstoto. Viktige oppgaver, som forsterkede kundetiltak og forsterkede løpende oppfølging overfor PEP, initial risikoklassifisering av kunder, tilstrekkelig dokumentering og loggføring av vurderinger og gjennomførte tiltak, har ikke blitt gjort eller blitt nedprioritert. Videre ser vi at funn og anbefalinger fra den interne og eksterne revisjonen ikke i tilstrekkelig grad har blitt fulgt opp og prioritert.

Manglende etterlevelse av krav til risikovurderingen etter § 7 fører til at Norsk Rikstoto ikke har en tilstrekkelig forståelse og kontroll over risiko som deres virksomhet er eksponert for. Dette vil i sin tur føre

til at rutiner, kundetiltak og løpende oppfølging av kundeforhold i liten grad vil være risikobaserte eller treffende.

Manglende etterlevelse av §§ 9, 10, 11, 12 femte ledd, 17 og 24 anses som alvorlig fordi det fører til at kundeforhold ikke etableres og kundene ikke følges opp slik loven krever det. Dette er en forutsetning for å kunne avdekke mistanke om hvitvasking og terrorfinansiering.

Brudd på hvitvaskingsloven § 30 anses som grovt fordi tapet av dokumentasjon på 10 kunder er uopprettelig. Dette fører til at det ikke er teknisk mulig å fremlegge viktig dokumentasjon for disse kundene ved en eventuell forespørsel fra Økokrim, tilsynet eller andre offentlige myndigheter. Dette fører til at det mangler vesentlig informasjon som de offentlige kan trenge for avdekking og forebygging av økonomisk kriminalitet. Norsk Rikstoto vil også mangle informasjonen som de selv trenger i sitt arbeid med antihvitvasking. Per i dag har ikke Norsk Rikstoto tilstrekkelig dokumentasjon og loggføring på gjennomførte tiltak og vurderinger, samt at selve etterlevelsen av de sentrale bestemmelser i hvitvaskingsloven er lovstridig.

Vi finner at de omtalte overtredelsene er grove. Det faktum at overtredelsene er gjennomgripende, og samlet sett utgjør en betydelig del av hvitvaskingsloven, forsterker alvorret i lovovertredselsene. Både overtredelsenes grovhet og varighet taler for at det bør ilegges et overtredelsesgebyr.

4.1.2 Overtrederens grad av skyld

Det følger av hvitvaskingsloven § 49 at skyldkravet er uaktsomhet i saker om administrativ sanksjon overfor foretak. Skyldkravet kan oppfylles ved anonyme og kumulative feil, jf. Prop. 81 L (2021-2022), punkt 6.4.

Når det gjelder grad av skyld, finner vi at overtredelse av hvitvaskingsloven §§ 9 og 18 skjedde med forsett.

Definisjon av forsett følger av straffeloven § 22 og lyder:

«Forsett foreligger når noen begår en handling som dekke gjerningsbeskrivelsen i et straffebud
a) med hensikt,
b) med bevissthet om at handlingen sikkert eller mest sannsynlig dekker gjerningsbeskrivelsen, eller
c) holder det for mulig at handlingen dekker gjerningsbeskrivelsen, og velger å handle selv om det skulle være tilfellet».

Norsk Rikstoto har helt bevisst («med hensikt») valgt å lempe på absolutte lovkrav i hvitvaskingsloven §§ 9 og 18. Det står flere steder i Norsk Rikstotos dokumentasjon at de er klare over at deres praksis ikke er i tråd med loven. Likevel valgte Norsk Rikstoto å innrette sin etterlevelse av loven på den måten som de mente var mest forholdsmessig ut ifra deres risikobilde og ressursituasjon. Dette er et moment som tillegges betydelig vekt i skjerpene retning i denne saken.

Når det gjelder grad av skyld ved overtredelse av krav om kundetiltak og krav om løpende oppfølging av kundeforhold i hvitvaskingsloven §§ 10, 11, 12 femte ledd, 17 og 24, vurderer vi dette som en følgefeil av lemping på «skal»-bestemmelser i §§ 9 og 18. Vi finner at overtredelse av hvitvaskingsloven §§ 10, 11, 12, femte ledd, 17 og 24 var grovt uaktsomt.

Definisjon av grov uaktsomhet følger av straffeloven § 23 og lyder:

«Uaktsomheten er grov dersom handlingen er svært klanderverdig og det er grunnlag for sterk bebreidelse»

Det forventes at en profesjonell spilltilbyder som er en enerettsaktør, setter seg inn i regelverket som virksomheten er underlagt, og forstår konsekvensene av at det etableres praksis som strider med loven. Norsk Rikstoto burde ha skjont at når de lempet på de absolutte lovkrav, så fjernet de forutsetninger for etterlevelse av andre krav i hvitvaskingsloven. Dette tillegges vekt i skjerpene retning.

Når det gjelder brudd på hvitvaskingsloven § 30, har vi ikke tilstrekkelige holdepunkter for å fastslå at denne overtredelsen skjedde med forsett eller grov uaktsomhet. Vi legger til grunn at ansvaret for denne overtredelsen knyttet til tap av data ikke er betinget av at individuelle gjerningspersoner kan identifiseres (anonyme feil), og at Norsk Rikstoto kan holdes ansvarlig for summen av flere personers handlinger (kumulative feil).” Etter Lotteritilsynets vurdering skyldes overtredelsen uaktsomhet i Norsk Rikstotos oppfølging av H22-system og prosessen i forkant av overgangen til CRM-systemet.

4.1.3 Overtrederens økonomiske evne

Ved vurderingen av foretakets økonomiske evne, jf. hvitvaskingsloven § 50 første ledd bokstav c, tar vi utgangspunktet i Norsk Rikstotos egenkapital og overskudd. Lotteritilsynet legger til grunn at Norsk Rikstoto årsresultat for 2024 var MNOK 493,7, og at egenkapital per 31. desember 2024 var MNOK 66,7. I tillegg hadde foretaket en positiv arbeidskapital på MNOK 74,1.

Vår vurdering er at Norsk Rikstoto har en god økonomisk evne, og at ilegging av overtredelsesgebyret ikke blir uforholdsmessig tyngende for Norsk Rikstotos økonomi.

4.1.4 Risikovurdering og rutiner etter hvitvaskingsloven §§ 7 og 8

Det framgår av forarbeidene at *«det skal det mye til for å sanksjonere et foretak for brudd på enkelte av lovens bestemmelser dersom foretaket har gjennomført en risikovurdering, utformet rutiner på bakgrunn av vurderingen og implementert rutinene på en samvittighetsfull måte»*, jf. NOU 2016:27, side 178.

Norsk Rikstoto har et rammeverk som omhandler sentrale deler av hvitvaskingsloven. Det er imidlertid lite verdi i det, når Norsk Rikstoto har satt til side de absolutte lovkravene i §§ 9 og 18. Dette har direkte innvirkning på innholdet i rammeverket og etterlevelsen. Det som står i Norsk Rikstotos rutiner og prosedyrer relatert til etterlevelse av hvitvaskingsloven §§ 9, 10, 11, 12 femte ledd, 17, 18 og 24 er ikke i tråd med krav i loven.

Norsk Rikstoto har gjennomført risikovurderingen, men med vesentlige mangler i etterlevelsen, se punkt 2.1 over og avvik 5.1 i tilsynsrapporten. Som sagt, kan vi ikke se at mangler ved risikovurderingen førte direkte til de andre avvikene. Vi vil imidlertid påpeke at en oppdatert og virksomhetsinnrettet risikovurdering skal danne grunnlag for Norsk Rikstotos øvrige tiltak på hvitvaskingsområdet. Når Norsk Rikstoto ikke har tilstrekkelig fremstilling av risikobildet, eller oppfølging av risikoreducerende tiltak, vil ikke kundetiltak og løpende oppfølging av kundeforhold være risikobaserte eller treffende.

4.1.5 Fordeler som er oppnådd eller kunne vært oppnådd ved overtredelsen

Ved vurdering av hvorvidt fordeler er oppnådd gjennom overtredelsen er det ikke et krav at fordelene har ledet til inntekter, men tolkes til å også omfatte andre fordeler, herunder besparelser. Tilsynet har vist at ressurser knyttet til arbeidet på antihvitvaskingsområdet er begrenset. Norsk Rikstoto har selv bekreftet under stedlig tilsyn at det ut ifra forholdsmessighetsvurdering var bedre *«å legge innsatsen der skoen trykkes»*. Vi finner at Norsk Rikstoto har oppnådd fordeler i form av besparelser i forbindelse med den mangelfulle etterlevelsen av hvitvaskingsloven.

4.1.6 Om tredjepart er påført tap

Arbeidet med antihvitvasking skal *«beskytte det finansielle og økonomiske systemet samt samfunnet som helhet ved å forebygge og avdekke at rapporteringspliktige brukes eller forsøkes brukt som ledd i hvitvasking eller terrorfinansiering»*, jf. hvitvaskingsloven § 1 andre ledd. Mangelfull etterlevelse av hvitvaskingsregelverket innebærer en risiko for at økonomisk kriminalitet ikke forebygges og avdekkes som den skal. Dette kan få negative konsekvenser for det økonomiske systemet og samfunnet generelt. Dette tillegges vekt i skjerpene retning ved valg av reaksjon i denne saken.

Mistet dokumentasjon påfører et potensielt tap til Økokrim, tilsynet og andre offentlige myndigheter. Det er dokumentasjon som kunne blitt brukt i forbindelse med etterforskning, etterretningsarbeid eller tilsyn. Norsk Rikstoto har imidlertid bekreftet i etterkant av tilsynet at de klarte å gjenopprette deler av dataen fra sikkerhetskopier. Det mangler fremdeles vedlegg i enkeltsaker som gjelder for ca. 10 kunder. Vi finner at omfanget av tap som ble påført tredjepart er mindre enn det vi vurderte etter stedlig tilsyn.

4.1.7 Graden av samarbeid med myndighetene

Lotteritilsynet vurderer at Norsk Rikstotos ledelse og ansatte som vi har snakket med under tilsynet var samarbeidsvillige og ønsket å opplyse om etterlevelse på en god og profesjonell måte. Vi vurderer graden av samarbeid som tilfredsstillende.

4.1.8 Eventuelle tidligere overtredelser av hvitvaskingsloven

Lotteritilsynet har ikke gjennomført etterlevelseskontroll med Norsk Rikstoto tidligere. Lotteritilsynet gjennomførte første hvitvaskingstilsyn med 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.

Etter en konkret helhetsvurdering finner vi at overtredelsesgebyr er en riktig reaksjon i denne saken.

4.2 Utmåling av overtredelsesgebyr

I sitt tilsvarende svar har Norsk Rikstoto bedt om å vektlegge følgende forhold ved vurdering av gebyrets størrelse:

«Samarbeidsvilje: Rikstoto har samarbeidet åpent og konstruktivt med Lotteritilsynet gjennom hele tilsynsprosessen, og har vært opptatt av å legge frem all relevant informasjon og dokumentasjon.

Forbedringsarbeid: Allerede før tilsynet ble avsluttet, var flere forbedringstiltak under planlegging og delvis iverksatt. Vi har også tatt til oss anbefalinger fra tidligere revisjoner og har styrket vårt arbeid med antihvitvasking.

Gjenoppretting av data: Selv om enkelte kundedata gikk tapt etter systembytte, har vi lyktes i å gjenopprette det aller meste fra sikkerhetskopier, og skadeomfanget er dermed betydelig redusert.

Ressurssituasjon: Enkelte avvik har sammenheng med ressursutfordringer, noe som ikke er ment som unnskyldning, men som forklaring på hvorfor enkelte tiltak ikke har vært tilstrekkelig prioritert. Vi har nå igangsatt en gjennomgang av ressursfordeling og organisering for å sikre bedre etterlevelse fremover.

Tidligere historikk: Dette er første gang Rikstoto får slike pålegg etter tilsyn, og vi har ikke tidligere vært ilagt sanksjoner for brudd på hvitvaskingsloven. Vi vil også understreke at økonomisk kriminalitet og hvitvasking aldri er tema i de løpende veiledningsmøtene med Lotteritilsynet samt at det ikke tidligere er gjennomført etterlevelseskontroll. Dette bør tillegges vekt i vurderingen av overtredelsesgebyrets størrelse, særlig hva gjelder «overtredelsens (...) varighet», jfr. Lotteritilsynets varsel punkt 4.3.1».

Lotteritilsynet vurderer graden av samarbeid som tilfredsstillende. Som vi skrev over i punkt 4.1.4, har vi fått all nødvendig dokumentasjon under tilsynet og erfart en god dialog under stedlig tilsyn. Norsk Rikstotos svar på den foreløpige tilsynsrapporten, viser samtidig at Norsk Rikstoto ikke har tatt alvorlighetsgraden av avdekkede lovbrudd innover seg, samt ikke informert Lotteritilsynet om at deler av kundedata var gjenopprettet i etterkant av tilsynet. Samarbeidsviljen gis hverken formildende eller skjerpene vekt i denne saken.

Når det gjelder forbedringsarbeid, finner vi det positivt at Norsk Rikstoto har igangsatt en del forbedringstiltak.

Gjenoppretting av data er allerede hensyntatt som formildende forhold ved utmåling av overtredelsesgebyr.

Norsk Rikstoto skriver selv at ressurssituasjonen er en forklaring på prioriteringer i AHV-arbeidet. Dette kan ikke brukes som unnskyldning for manglende og mangelfulle etterlevelse.

Til slutt trekker Norsk Rikstoto frem historikken ved at de tidligere ikke har blitt ilagt sanksjoner for brudd på hvitvaskingsregelverket, at økonomisk kriminalitet og hvitvasking ikke har vært tema under

veiledningsmøter, samt at det tidligere ikke er gjennomført etterlevelseskontroll. Lotteritilsynet velger tilsynsobjekt/tema ut ifra en risikobasert tilnærming. Vi har gjennomført tilsyn med Norsk Rikstoto i 2020. Der så vi at stiftelsen hadde etablert rammeverk for antihvitvaskingsarbeidet og innført tiltak i tråd med kravene i hvitvaskingsloven. Vi har ikke siden hatt tilsyn med etterlevelsen av hvitvaskingsregelverket før årets tilsyn. Det at Norsk Rikstoto ikke blitt ilagt sanksjoner før, er ikke en formildende omstendighet. Om Norsk Rikstoto har hatt behov for veiledning eller spørsmål knyttet til regelverket, så har de et selvstendig ansvar for å melde dette inn som tema til veiledningsmøte.

Vurderingsmomentene som fremgår av hvitvaskingsloven § 50 er også relevante ved utmålingen av overtredelsesgebyret. Vi viser til vurderinger i punkt 4.1 over.

I forarbeidene til hvitvaskingsloven fremheves det betydningen av lovens kriminalitetsforebyggende formål. Sanksjoneringen skal være proporsjonal, effektiv og avskrekkende, jf. Prop. 40 L (2017-2018), punkt 10.3.1.

Lotteritilsynet har ved utmåling av gebyret lagt særlig vekt på overtredelsens grovhet, graden av skyld, Norsk Rikstotos økonomiske evne og at Norsk Rikstoto ha hatt besparelser i form av lavere kostnader til regelverksetterlevelse.

I skjerpende retning legger Lotteritilsynet vekt på overtredelsens grovhet og at overtredelser gjelder flere sentrale bestemmelser i hvitvaskingsloven. Videre legger vi vekt på at lemping på de absolutte kravene i loven var en forsettlig handling, som på sin side førte til følgefeil i etterlevelsen av andre bestemmelser i hvitvaskingsloven. Mangelfull etterlevelse av hvitvaskingsregelverket innebærer en risiko for at økonomisk kriminalitet ikke forebygges og avdekkes som den skal. Dette kan få negative konsekvenser for det økonomiske systemet og samfunnet generelt, og påfører med dette tap til tredjepart.

I formildende retning legger vi vekt på at Norsk Rikstoto klarte å gjenopprette deler av kundedata, og på den måten minimerte skadeomfanget av tapet.

Etter en helhetsvurdering finner vi at det overtredelsesgebyr på 2 millioner – to millioner – kroner er et riktig nivå i denne saken.

5. Klageadgang og betalingsfrist

Dere kan klage på dette vedtaket. På grunn av kommende juleferie setter vi **klagefristen til 15. januar 2026**. En eventuell klage skal sendes til Lotteritilsynet. Dersom vi ikke tar klagen til følge, vil saken oversendes Finansdepartementet for klagebehandling.

Dersom dere ikke klager på vedtaket, vil overtredelsesgebyret normalt forfalle til betaling fire uker etter vedtaksdato, jf. forvaltningsloven § 44 femte ledd. Overtredelsesgebyret vil bli fakturert og krevd inn av Statens Innkrevingsentral på vegne av Lotteritilsynet. Et endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. pengespilloven § 36 annet ledd.

Lotteritilsynet kan beslutte at vedtak om ilegging av overtredelsesgebyr ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort, jf. forvaltningsloven § 42.

Med hilsen

Tatyana Søreide Klepaker
seniorrådgiver jurist

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur