

Til Norges Bank

05.03.2025

Tilrådning om observasjon av Toronto-Dominion Bank

Sammendrag

Etikkrådet anbefaler å sette Toronto-Dominion Bank («TD») til observasjon under kriteriet for grov korrupsjon eller annen grov økonomisk kriminalitet i retningslinjene for observasjon og utelukkelse fra SPU, § 4 g).

TD er en av Canadas største banker med hovedkontor i Toronto og har mer enn 95 000 ansatte globalt. Selskapet har en betydelig tilstedeværelse og aktivitet langs østkysten av USA. TD er notert ved Toronto Stock Exchange (TSX) og New York Stock Exchange (NYSE). Per 31. desember 2024 eide SPU aksjer for i overkant av 11 milliarder kroner, tilsvarende en eierandel på 1,05 prosent i selskapet.

Etikkrådets undersøkelser har vist at TD kan knyttes til flere anklager om økonomisk kriminalitet og hvitvasking. Myndighetene i USA og Canada har i 2024 ilagt TD rekordhøye bøter på hhv. over 3 milliarder amerikanske dollar og over 9 millioner canadiske dollar, for omfattende mangler i sitt anti-hvitvaskingsprogram. Den amerikanske etterforskningen ledet dessuten til at TDs heleide amerikanske datterselskaper erkjente straffskyld knyttet til mangelfull etterlevelse av regulatoriske krav og hvitvasking i perioden 2014 til 2024. Blant annet skal TD ha hvitvasket utbytte fra straffbare handlinger, primært relatert til omsetning av narkotika, for over 600 millioner dollar. TD ble også i 2013 ilagt en sivil, administrativ bot for mindre alvorlige, men lignende forhold.

Retningslinjene for observasjon og utelukkelse fra SPU er framoverskuende, og vurderingstemaet er om det er en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til eller selv er ansvarlig for tilsvarende normbrudd i framtiden. I vurderingen av om det foreligger en uakseptabel risiko legger Etikkrådet blant annet vekt på hvilke tiltak og systemer selskapet har innført for å forebygge nye hendelser, men også hvorvidt selskapets historikk samlet sett kan etablere et handlingsmønster som gjør risikoen for ny økonomisk kriminalitet uakseptabel.

Etikkrådet har i sin vurdering lagt betydelig vekt på at ansatte i ulike bankfilialer og uavhengig av hverandre har kunnet bistå flere kriminelle nettverk med å hvitvaske penger over flere år. Sammen med opplysninger fra den amerikanske etterforskningen om at ledende ansatte skal ha vært kjent med selskapets svakheter, er det etter rådets oppfatning tegn på grunnleggende system- og kulturproblemer i selskapet. Videre mener rådet at TDs gjentatte bøter og anklager knyttet til økonomisk kriminalitet, herunder feil og mangler i etterlevelsen av regulatoriske krav på anti-hvitvaskingsområdet, kan være en indikator på et handlingsmønster som gjør risikoen for ny økonomisk kriminalitet uakseptabel.

Når Etikkrådet likevel ikke tilrår å utelukke TD, men å sette selskapet til observasjon, skyldes det at TD i 2024 ble ilagt bøtereaksjoner og krav til utbedringer som gir et incentiv til å unngå fremtidige hendelser. TD har i tillegg foretatt omfattende utskiftninger av ansatte og varslet investeringer og tiltak som skal hindre at noe lignende skjer igjen. Samtidig erkjenner selskapet at det er risiko forbundet med å oppnå visse kritiske mål i utbedringsplanen. Etikkrådet mener etter dette at det er tvil om utviklingen framover i tid, jf. retningslinjer for observasjon og utelukkelse fra SPU, § 6 (5).

Gjennom en observasjon av TD vil Etikkrådet både kunne innhente informasjon om utbedringsprosessen, og følge med på om det avdekkes ny informasjon om økonomisk kriminalitet som TD kan knyttes til.

Innhold

1	Innledning	1
1.1	Hva rådet har tatt stilling til	1
1.2	Kilder	2
2	Bakgrunn – Etikkrådets undersøkelser	2
2.1	TD bøtelagt i 2024 for omfattende anti-hvitvaskfeil i USA	3
2.2	Etterforskning av ansatte	7
2.3	Etterforskning av eksterne	9
2.4	TD bøtelagt i 2013 for brudd på anti-hvitvaskingslovgivningen i USA	10
2.5	Bot for regulatoriske forhold i Canada	11
2.6	Andre saker	12
3	Informasjon fra selskapet	17
3.1	Tonen fra toppen	17
3.2	Risikovurderinger / analyser	18
3.3	Opplæring og ansatte	18
3.4	Øvrige tiltak	20
4	Etikkrådets vurdering	22
5	Tilrådning	24

1 Innledning

Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland (SPU) har vurdert fondets investeringer i The Toronto-Dominion Bank¹ (heretter «TD» eller «selskapet») opp mot retningslinjer for observasjon og utelukkelse fra SPU (de etiske retningslinjene).² Selskapet kan knyttes til flere anklager og saker om hvitvasking og mangelfull etterlevelse av lovpålagte krav ment å forebygge og avdekke hvitvasking.

TD er Canadas nest største bank og har også en betydelig tilstedeværelse i USA. Selskapet tilbyr et bredt utvalg finansielle tjenester til selskaper og privatpersoner. TD er notert ved Toronto Stock Exchange (TSX) og New York Stock Exchange (NYSE).

Per 31. desember 2024 eide SPU aksjer for i overkant av 11 milliarder kroner, tilsvarende en eierandel på 1,05 prosent i selskapet.

1.1 Hva rådet har tatt stilling til

TD kan de siste 10 – 15 årene knyttes til flere saker som gjelder hvitvasking, økonomisk kriminalitet og mangelfull etterlevelse av regulatoriske krav knyttet til forebygging og avdekking av hvitvasking. Et selskap kan utelukkes eller settes til observasjon hvis det er en uakseptabel risiko for at det medvirker eller selv er ansvarlig for grov økonomisk kriminalitet etter de etiske retningslinjene § 4 bokstav g).

Forarbeidene til de etiske retningslinjene fremhever at grov økonomisk kriminalitet omfatter hvitvasking, og manglende etterlevelse av regelverk som skal forebygge og avdekke økonomisk kriminalitet som anti-hvitvaskingslovgivning.³ Med utgangspunkt i norsk lovgivning og internasjonale konvensjoner legger Etikkrådet til grunn at hvitvasking foreligger dersom et selskap gjennom sine representanter hjelper noen med for eksempel å skjule, overføre eller på andre måter sikre penger eller verdier som stammer fra en kriminell handling.⁴ Tilsvarende legger rådet til grunn at banker etter nasjonal

¹ Issuer ID: 110755.

² <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2014-12-18-1793?q=retningslinjer+++pensjonsfond+++utland>

³ NOU 2020: 7, *Verdier og Ansvar*, på side 198.

⁴ Se for eksempel: United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto, Palermo 2000 Art. 6 nr. 1,

anti-hvitvaskingslovgivning er pliktige til å rapportere mistenkelig aktivitet til myndighetene og blant annet gjennomføre kundetiltak, oppfølging og undersøkelse av mistenkelige forhold.⁵ Manglende etterlevelse av slik lovgivning kan medføre risiko for at banken medvirker til eller selv er ansvarlig for grov økonomisk kriminalitet etter de etiske retningslinjene.

I vurderingen av framtidig risiko for nye normbrudd legger rådet vekt på hvilke tiltak selskapet har iverksatt for å forebygge, oppdage, reagere på og forhindre nye tilfeller av hvitvasking og/eller etterlevelseshbrudd. På bakgrunn av uttalelser i forarbeidene til de etiske retningslinjene legger rådet i tillegg betydelig vekt på om selskapet har vært involvert i gjentatte hendelser som «samlet sett kan etablere et handlingsmønster som gjør risikoen for ny økonomisk kriminalitet uakseptabel».⁶

1.2 Kilder

Informasjonen som er innhentet om anklagene mot TD, stammer hovedsakelig fra amerikansk, kanadisk og internasjonal presse, fra rettsdokumenter i USA, samt bøter med tilhørende vedlegg og begrunnelse fra tilsynsmyndigheter i USA og Canada. Vurderingen av selskapets tiltak for å forhindre hvitvasking og etterleve relevant lovgivning er basert på informasjon publisert på TD sin hjemmeside, i årsrapporter, gjennom skriftlig kommunikasjon og et møte mellom Etikkrådet og selskapet.

2 Bakgrunn – Etikkrådets undersøkelser

Etikkrådets undersøkelser har vist at TD kan knyttes til gjentatte anklager om hvitvasking, korrupsjon og annen økonomisk kriminalitet, herunder manglende etterlevelse av regulatoriske krav for bekjempelse av hvitvasking i Canada og USA. Mens enkelte forhold fremdeles er under aktiv etterforskning, er andre

https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED_NATIONS_CONVENTION_AGAINST_TRANSNATIONAL_ORGANIZED_CRIME_AND_THE_PROTOCOLS_THEREOF.pdf og United Nations Convention against Corruption, New York 2003 Art. 23,

https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf.

⁵ FATF, November 2023, *The FATF Recommendations*: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf>

⁶ NOU 2020: 7, *Verdier og Ansvar*, på side 198.

avgjort av tilsynsmyndighetene eller i domstolene. Atter andre er påstander som har fremkommet i media uten at det har vært etterforsket eller gransket av myndighetene.

2.1 TD bøtelagt i 2024 for omfattende anti-hvitvaskfeil i USA

Den 10. oktober 2024 ble det kjent at to heleide datterselskaper av TD, det amerikanske holdingselskapet TD Bank U.S. Holding Company (TDBUSH) og dets datterselskap TD Bank, N.A. (TDBNA) som fungerer som det operative bankforetaket, hadde akseptert bøter og inngått flere utenrettslige avtaler med amerikanske myndigheter som resultat av omfattende mangler og svikt i deres anti-hvitvaskingsprogrammer.⁷

De samlede bøtene beløp seg til i overkant av tre milliarder dollar, den største boten noen gang ilagt en bank for brudd på den amerikanske anti-hvitvaskingslovgivningen (Bank Secrecy Act).⁸

Som del av avtalene («plea agreements») med det amerikanske justisdepartementet (DOJ) erkjente TDBUSH og TDBNA i sine respektive roller straffskyld for bevisst å ha feilet i å etablere, implementere og opprettholde et fungerende anti-hvitvaskprogram, og for helt å ha unnlatt å levere eller å ha levert mangelfulle rapporter til myndighetene slik banker er pålagt å gjøre under gitte forutsetninger.⁹ TDBNA erkjente også straffskyld for med vitende og vilje å ha hvitvasket utbytte fra straffbare handlinger.¹⁰ Alle erkjennelsene av straffskyld knytter seg til å konspirere om å begå den straffbare handlingen («conspiring

⁷ U.S. Department of Justice, 10. oktober 2024: *TD Bank Pleads Guilty to Bank Secrecy Act and Money Laundering Conspiracy Violations in § 1.8 B Resolution*, <https://www.justice.gov/opa/pr/td-bank-pleads-guilty-bank-secrecy-act-and-money-laundering-conspiracy-violations-18b> og U.S. Department of the Treasury Financial Crimes Enforcement Network, 10. oktober 2024: *FinCEN Assesses Record \$ 1.3 Billion Penalty against TD Bank*, <https://www.fincen.gov/news/news-releases/fincen-assesses-record-13-billion-penalty-against-td-bank>

⁸ Financial Times, 11. oktober 2024: *‘An easy target’: the Canadian bank favoured by money launderers*, <https://www.ft.com/content/846e7cbf-05c1-42bc-a5d4-8c3487297fe4>

⁹ U.S. Department of Justice, 10. oktober 2024: *Plea Agreement Re: United States v. TD Bank US Holding Company*, <https://www.justice.gov/opa/media/1373151/dl>

¹⁰ U.S. Department of justice, 10. Oktober 2024, *Plea Agreement Re: United States v. TD Bank, N.A.*, <https://www.justice.gov/archives/opa/media/1373336/dl>

to/conspiracy to commit»). En føderal dommer godkjente avtalene 7. november samme år.¹¹

Avtalene med DOJ inneholder et omforent faktum mellom partene som beskriver omfattende og vedvarende systemproblemer knyttet til TDs arbeid med anti-hvitvasking.¹² Til tross for sterk vekst i perioden 2014 til 2023 nedprioriterte TD sitt anti-hvitvaskingsprogram gjennom et såkalt «*flat cost paradigm*» som innebar at kostnader forbundet med anti-hvitvaskingsprogrammet ikke skulle øke fra år til år. Dette førte blant annet til at systemet for overvåkning av transaksjoner som skal identifisere mistenkelige transaksjoner, ikke ble oppdatert og vedlikeholdt. Som følge av dette ble bare 8 prosent av alle transaksjoner tilstrekkelig overvåket i perioden 2014 til 2022, og fra 2018 til 2024 passerte anslagsvis 18 300 milliarder amerikanske dollar gjennom TD uten transaksjonsovervåkning.

Den mangelfulle oppfølgingen gjorde det mulig for tre hvitvaskingsnettverk å benytte TD til hvitvasking av over 600 millioner dollar mellom 2019 og 2023. Dette ble dels muliggjort av TD-ansatte som i ett tilfelle aktivt samarbeidet med kriminelle for å hvitvaske 39 millioner dollar til Colombia. I det mest omfattende tilfellet skal mer enn 470 millioner dollar ha blitt hvitvasket gjennom TD, tilrettelagt gjennom å bestikke ansatte i perioden januar 2019 til mars 2020. Hvitvaskingsoperasjonen skal ha bestått i betydelige kontantinnskudd, som i enkelte tilfeller beløp seg til over en million dollar per dag. Selv om TD i enkelte tilfeller leverte rapporter om mistenkelig aktivitet, var disse utilstrekkelige og ufullstendige.

Faktumbeskrivelsen legger til grunn at enkeltpersoner i selskapets ledelse, herunder minst to personer med overordnet ansvar for anti-hvitvaskingsprogrammet, skal ha vært kjent med TDs langvarige, gjennomgripende og systemiske svakheter knyttet til programmet. TD har i brev til Etikkrådet opplyst at ingen av lederne med direkte ansvar for disse feilene er i selskapet lenger.¹³

¹¹ American Banker, 7. November 2024: “Judge approves TD Bank plea deal, including five years of probation”, <https://www.americanbanker.com/news/judge-approves-td-bank-plea-deal-including-five-years-of-probation>

¹² U.S. Department of Justice, 10. oktober 2024: *Plea Agreement Re: United States v. TD Bank US Holding Company*, Attachment A, <https://www.justice.gov/opa/media/1373151/dl> og U.S. Department of Justice, 10. oktober 2024: *Plea Agreement Re: United States v. TD Bank, N.A.*, Attachment A, <https://www.justice.gov/archives/opa/media/1373336/dl>

¹³ Brev fra TD av 6. februar 2025

I avtalen med DOJ siteres også funn fra etterforskningen som viser at ansatte var klar over og aktivt medvirket i hvitvaskingsoperasjoner.¹⁴ Blant annet heter det:

- *“In October 2021, when asked by a colleague what “the bad guys” thought about the Bank`s AML program, GAML`s lead AML technologist and one of Individual-1`s direct reports summarized the program as follows:*
 - o *AML Technologist: what do the bad guys have to say about us*
 - o *GAML Manager: Lol*
 - o *GAML Manager: Easy target*
- *“Other employees, both in GAML and retail, consistently commented on the Bank`s instant messaging platform about the Bank`s motto, “America`s Most Convenient Bank,” and directly linked it to the Bank`s approach to AML. For example, a US-AML employee noted that a reason the Bank had not stopped one of the below-referenced money laundering typologies was because “we r the most convenient bank lol.” Similarly, when two US-AML employees discussed another one of the below-referenced money laundering typologies, as well as other customers engaged in potentially suspicious activity, the following conversation occurred:*
 - o *Employee 1: :p why all the really awful ones bank here lol*
 - o *Employee 2: because...*
 - o *Employee 2: we are convenient*
 - o *Employee 2: hahah*
 - o *Employee 1: bahahahahaha”*
- *“TDBNA Retail employees at multiple levels understood and acknowledged the likely illegality of XX`s activity. In August 2020, one TDBNA store manager emailed another store manager and remarked, “You guys really need to shut this down LOL.” In late 2020, another store manager implored his supervisors (several TDBNA regional managers) to act, noting that “[i]t is getting out of hand and my tellers are at the point that they don`t feel comfortable handling these transactions.” In February 2021, one TDBNA store employee saw that XX`s Network had purchased more than \$1 million in official bank checks with cash in a single day and asked, “How is that not money laundering,” to which a back-office employee responded, “oh it 100% is.””*

DOJ bemerker i avtalene at TD har samarbeidet med etterforskningen, men at selskapet ikke selvrapporterte noen av hendelsene som dannet grunnlag for reaksjonsfastsettelsen, og at samarbeidet på enkelte områder var begrenset.

¹⁴ U.S. Department of Justice, 10. oktober 2024: *Plea Agreement Re: United States v. TD Bank US Holding Company*, Attachment A, side 21 - 25
<https://www.justice.gov/opa/media/1373151/dl>

Samlet ga dette grunnlag for en rabatt på 20 prosent ved utmåling av boten.¹⁵ Maksimal strafferabatt i henhold til veiledende retningslinjer på området er inntil 50 prosent.¹⁶ TD har i brev til Etikkrådet kommentert dette og påpekt at selskapet gjennomgående og proaktivt samarbeider med myndighetene og at dette ble anerkjent i DOJ's pressekonferanse i det avtalen ble annonsert, samt i den endelige avtaleteksten.¹⁷

I tillegg til boten pålegges også TD ekstern monitor som skal følge opp de pålagte utbedringene, samt begrensninger på selskapets vekst i USA («asset cap»). Kommentatorer i næringslivspressen har uttrykt tvil om hvorvidt boten og de pålagte restriksjonene alene er tilstrekkelige for å forhindre framtidige lignende hendelser, eller om det finnes andre lignende problemer i selskapet.¹⁸

FinCEN og andre myndighetsorganer

I tillegg til avtalene med DOJ har også andre amerikanske myndighetsorganer ilagt TD bøter og reaksjoner for de ovennevnte forholdene. Blant disse er det statlige byrået Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) som har ilagt TD en sivil, administrativ bot på 1,3 milliarder dollar.¹⁹ FinCEN påpeker flere av de samme forholdene som omtalt over, og viser til brudd på hvitvaskingslovgivningen gjennom manglende rapportering av mistenkelige transaksjoner med tilhørende etterslep i TDs etterforskning av mistenkelige aktiviteter, utilstrekkelige investeringer i anti-hvitvaskingsprogrammet, inkludert teknologi og personell, betydelige feil i transaksjonsovervåkningsprogrammet og utilstrekkelig opplæring og internkontroll. I tillegg til boten pålegges TD også en

¹⁵ U.S. Department of Justice, 10. oktober 2024: *Plea Agreement Re: United States v. TD Bank US Holding Company*, side 4 – 6, <https://www.justice.gov/opa/media/1373151/dl>.

¹⁶ U.S. Department of Justice, Criminal Division Corporate Enforcement: 9-47.120 – *Criminal Division Corporate Enforcement and Voluntary Self-Disclosure Policy*, <https://www.justice.gov/criminal/criminal-fraud/file/1562831/dl?inline>

¹⁷ Brev fra TD av 20. november 2024

¹⁸ The Wall Street Journal, 11. oktober 2024: *The Money Laundering Behind TD Bank's \$3 Billion Fine*, https://www.wsj.com/podcasts/the-journal/the-money-laundering-behind-td-banks-3-billion-fine/b1909345-00dd-4357-b674-5951138a1275?mod=Searchresults_pos2&page=1 og The Globe and Mail, 19. oktober 2024: *TD has a big problem with its U.S. operations. No, not that one*, <https://www.theglobeandmail.com/investing/markets/inside-the-market/article-td-has-a-big-problem-with-its-us-operations-no-not-that-one/?cmpid=rss>.

¹⁹ Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN), 10. oktober 2024: *Consent order imposing civil money penalty, TD Bank, N.A. and TD Bank USA, N.A.*, https://www.fincen.gov/sites/default/files/enforcement_action/2024-10-10/FinCEN-TD-Bank-Consent-Order-508FINAL.pdf

egen monitor av FinCEN, samt å engasjere en uavhengig konsulent for en gjennomgang av historiske transaksjoner for å identifisere mulige mistenkelige transaksjoner.

2.2 Etterforskning av ansatte

Også ansatte og personer som har benyttet TD til hvitvasking, har blitt straffeforfulgt av amerikanske myndigheter i anledning saken.

Den 30. oktober 2023 pågrep amerikanske myndigheter en person mistenkt for hvitvasking og mottak av bestikklser i sin kapasitet som ansatt i en *New Jersey*-filial av en internasjonal finansinstitusjon. Ifølge en pressemelding fra statsadvokaten i New Jersey gjelder anklagene hvitvasking av utbytte fra narkotikaomsetning som den mistenkte skal ha bistått med siden tidlig i 2022. Den mistenkte skal gjennom sine tilganger ha åpnet bankkontoer for skallselskaper som han senere ga sine motparter tilgang til gjennom nettbankløsninger og tilknyttede bankkort som i hovedsak ble benyttet i Colombia som ledd i hvitvaskingen. Etter det opplyste skal den mistenkte alene ha lagt til rette for hvitvasking av flere millioner dollar over en periode på under to år. For dette skal den mistenkte ha mottatt flere tusen dollar per konto han åpnet.²⁰

En politirapport knyttet til statsadvokatens pressemelding omtaler den mistenkte som salgsleder og det primære kontaktpunktet for både nye og eksisterende kunder ved den aktuelle filialen. Videre beskrives hvordan den mistenkte utstedte flere ti-talls bankkort som motparten(-e) benyttet til å foreta mer enn 20 000 kontantuttak fra minibanker i Colombia på over fire millioner dollar. Rapporten legger til grunn at finansinstitusjonen hadde prosedyrer og retningslinjer for å forhindre hvitvasking og bestikklser/korrupsjon.²¹

Finansinstitusjonen er senere identifisert som TD, som i en kommentar opplyser at den samarbeider med myndighetene og har sagt opp den mistenkte.²²

²⁰ United States Attorney`s Office, District of New Jersey, 30. oktober 2023: *Bank Insider Charged with Accepting Bribes to Facilitate Millions of Dollars of Money Laundering*, <https://www.justice.gov/usao-nj/pr/bank-insider-charged-accepting-bribes-facilitate-millions-dollars-money-laundering>

²¹ United States District Court of New Jersey, 27. oktober 2023: *Criminal Complaint*, <https://www.justice.gov/usao-nj/media/1322026/dl?inline>

²² The Globe and Mail, 10. januar 2024: *Former TD employee charged with money laundering, accepting bribes in drug-trafficking case*, <https://www.theglobeandmail.com/business/article-td-bank-employee-money-laundering/>

Den 14. mars 2024 meldte statsadvokaten i New Jersey at en mann var arrestert i forbindelse med en etterforskning som avdekket bestikkelser og hvitvasking av flere millioner dollar som hadde blitt overført til Colombia. Ifølge pressemeldingen fra statsadvokaten jobbet den mistenkte i en filial av en internasjonal finansinstitusjon i Florida.²³

En politirapport tilknyttet pressemeldingen beskriver hvordan den mistenkte, gjentatte ganger siden april 2022 og fram til pågripelsen, aksepterte bestikkelser blant annet for å opprette bankkonti og utstede bankkort i strid med interne retningslinjer og prosedyrer. I minst ett tilfelle gjorde finansinstitusjonen grep for å stanse mistenkelige transaksjoner som den mistenkte hadde lagt til rette for, gjennom å blokkere to bankkort utstedt på uriktig og falskt grunnlag. Den mistenkte tok da kontakt for å omgjøre blokkeringen, noe han lyktes med. Opplysninger i rapporten tyder også på at den mistenkte hadde lignende arrangementer med tilknytning til Venezuela, Israel, Bolivia og Peru. Pengene den mistenkte mottok for sitt samarbeid med den colombianske motparten, minst 5600 dollar, fikk han inn på sin private konto i finansinstitusjonen han jobbet i. Politirapporten refererer også til at finansinstitusjonen hadde policyer, rutiner og prosedyrer ment å forhindre hvitvasking og bestikkelser.²⁴

Finansinstitusjonen er senere identifisert som TD, som opplyser at den aktuelle ansatte er sagt opp.²⁵

Den 11. desember 2024 meldte DOJ at en annen tidligere ansatt ved en Florida-filial av TD hadde blitt pågrepet og siktet for å ha tilrettelagt hvitvasking til Colombia ved å misbruke sin stilling i banken.²⁶

²³ United States Attorney`s Office, District of New Jersey, 14. mars 2024: *Bank Insider Charged with Obstruction after Making False Statements to Agents About Accepting Bribes*, <https://www.justice.gov/usao-nj/pr/bank-insider-charged-obstruction-after-making-false-statements-agents-about-accepting>

²⁴ United States District Court of New Jersey, 12. mars 2024: *Criminal Complaint*, <https://www.justice.gov/usao-nj/media/1343701/dl?inline>

²⁵ The Globe and Mail, 3. juni 2024: *TD bank employee accused of helping clients skirt controls in new U.S. money-laundering case*, <https://www.theglobeandmail.com/business/article-td-bank-employee-accused-of-helping-clients-skirt-controls-in-new-us/>

²⁶ U.S. Department of Justice, 11. desember 2024: *TD Bank Insider Arrested and Charged with Facilitating Money Laundering*, <https://www.justice.gov/archives/opa/pr/td-bank-insider-arrested-and-charged-facilitating-money-laundering>

2.3 Etterforskning av eksterne

Den beløpsmessig største saken gjelder TDs rolle i hvitvaskingen av utbytte fra omsetning av det narkotiske stoffet fentanyl for kinesiske og meksikanske kriminelle nettverk. Blant flere banker som angivelig skal ha hvitvasket penger, skal etterforskningens hovedfokus ha vært på TD. Wall Street Journal refererer i en artikkel fra 2. mai 2024 til agenter fra det amerikanske Drug Enforcement Administration (DEA) som under spaning skal ha observert personer som tok store bager med kontanter med seg inn i flere banklokaler. Blant disse observasjonene var en spaning hvor medlemmer av hvitvaskingsnettverket oppsøkte tre ulike TD-filialer på en dag.²⁷

En av de involverte ble pågrepet i 2022 og skal ha hatt en rolle i å koordinere hvitvaskingen av 653 millioner dollar. Ifølge en pressemelding fra statsadvokaten i New Jersey skal dette ha pågått i perioden 2016 til 2021. Den mistenkte skal ha erkjent straffeskyld. Dokumenter og forklaringer i retten har vist at gavekort og andre verdigjenstander ble brukt for å bestikke ansatte i banker for å omgå deres internkontrollsystemer ment å avdekke mistenkelige og uvanlige transaksjoner.²⁸

Fentanyl omtales som en av hovedårsakene til en overdose-epidemi i USA som i 2023 alene stod for over 70 000 overdosedødsfall i USA.²⁹ Som ledd i å bekjempe denne epidemien sendte FinCEN i 2019 ut en rådgivende uttalelse til finansinstitusjoner i USA for å advare om, og gjøre dem bedre i stand til å avdekke og rapportere økonomisk aktivitet relatert til ulovlig kjøp og salg av fentanyl.³⁰ TD hadde i 2019 en betydelig tilstedeværelse i USA gjennom sine 1241

²⁷ Wall Street Journal, 2. mai 2024: *TD Bank Probe Tied to Laundering of Illicit Fentanyl Profits*, <https://www.wsj.com/articles/td-bank-probe-tied-to-laundering-of-illicit-fentanyl-profits-aae71243>

²⁸ United States Attorney's Office, District of New Jersey, 22. februar 2022: *Queens Man Admits Orchestrating \$653 Million Money Laundering Conspiracy, Operating Unlicensed Money Transmitting Business, and Bribing Bank Employees*, <https://www.justice.gov/usao-nj/pr/queens-man-admits-orchestrating-653-million-money-laundering-conspiracy-operating>

²⁹ Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Health Statistics: *Drug Overdoses*, <https://injuryfacts.nsc.org/home-and-community/safety-topics/drugoverdoses/data-details/>

³⁰ Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN), 21. august 2019: *FinCEN Advisory Alerts Financial Sector to Fentanyl Trafficking Schemes*, <https://www.fincen.gov/news/news-releases/fincen-advisory-alerts-financial-sector-fentanyl-trafficking-schemes>

filialer langs den amerikanske østkysten.³¹ Kinesiske og meksikanske nettverks hvitvasking av utbytte fra narkotikaomsetning, herunder fentanyl, har også vært framhevet i amerikanske myndigheters nasjonale risikovurderinger på hvitvaskingsområdet for årene 2018 og 2022.³²

TD har på konkrete spørsmål fra Etikkrådet ikke villet gi utfyllende informasjon om egne risikovurderinger, herunder hvordan FinCENs varsel ble håndtert og innarbeidet.³³

2.4 TD bøtelagt i 2013 for brudd på anti-hvitvaskingslovgivningen i USA

TD har også tidligere fått bot for mangler tilsvarende de som i 2024 dannet grunnlag for en rekordhøy bot. I 2013, ett år før starten på den aktuelle tidsperioden for 2024-boten, ble TD ilagt en administrativ, sivil bot på til sammen 52,5 millioner amerikanske dollar. Myndighetenes reaksjon var den gang foranlediget av en pyramidesvindel hvor TD skal ha gjennomført flere tusen transaksjoner hvor hovedmannen senere ble dømt til fengsel i 50 år for en svindel som beløp seg til 1,2 milliarder dollar, en etterforskning som også omfattet en ledende ansatt i TD.³⁴ I begrunnelsen fra FinCEN, som i tillegg til Office of the Comptroller of the Currency (OCC) og SEC reagerte mot TD, fremkommer at TD i perioden april 2008 til september 2009 «...*wilfully violated the Bank Secrecy Act`s reporting requirements by failing to detect and adequately report suspicious activities in a timely manner...*».³⁵

³¹ Toronto-Dominion Bank, *Annual Report 2019*,
<https://www.td.com/document/PDF/ar2019/ar2019-Complete-Report.pdf> (på side 26)

³² Hhv. U.S. Department of the Treasury: *National Money Laundering Risk Assessment*,
https://home.treasury.gov/system/files/136/2018NMLRA_12-18.pdf#:~:text=The%202018%20National%20Money%20Laundering%20Risk%20Assessment%20%282018,Laundering%20Risk%20Assessment%20%282015%20NMLRA%29.%201%20Relevant%20component og *National Money Laundering Risk Assessment February 2022*, <https://home.treasury.gov/system/files/136/2022-National-Money-Laundering-Risk-Assessment.pdf>

³³ Brev fra TD av 3. september 2024

³⁴ Reuters, 23. september 2013: *TD Bank to pay \$52.5 million in U.S. settlements over Ponzi scheme*, <https://www.reuters.com/article/business/td-bank-to-pay-525-million-in-us-settlements-over-ponzi-scheme-idUSBRE98M10Y/>

³⁵ Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN), 22. september 2013: *United States of America Department of the Treasury Financial Crimes Enforcement Network in the Matter of TD Bank, N.A. Wilmington, DE*,

TD har i kommunikasjon med Etikkrådet påpekt at dette var forhold TD overtok ansvaret for etter et oppkjøp.³⁶ I en pressemelding datert 23. september 2013, i forbindelse med at SEC siktet blant annet TD, bemerkes at den dømte hovedmannen åpnet 22 kontoer hos Commerce Bank og TD, og at de to slo seg sammen i 2008.³⁷

2.5 Bot for regulatoriske forhold i Canada

Den 9. april 2024 ble TD ilagt en bot på nesten 9,2 millioner canadiske dollar av det canadiske tilsynsorganet *Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada* (FinTRAC). FinTRAC er Canadas enhet for finansiell etterretning (FIU) og mottaksorgan for rapporter om mistenkelige transaksjoner. Boten var et resultat av tilsyn gjennomført i 2023 som avdekket at TD: i) ikke hadde rapportert mistenkelige transaksjoner hvor det var grunnlag for det, ii) ikke i tilstrekkelig grad gjennomførte og dokumenterte risikovurderinger for hvitvasking og terrorfinansiering, iii) ikke hadde innført forsterkede rutiner for høy-risiko-kunder, iv) ikke hadde tilfredsstillende løpende monitorering og loggføring av iverksatte tiltak og informasjon fra monitoreringen. Boten var en administrativ reaksjon idet ingen straffbare forhold ble funnet å foreligge.³⁸

Boten er den største i sitt slag som er ilagt en kanadisk bank av FINTRAC.³⁹ De sanksjonerte manglene har funnet sted i samme tidsrom som forholdene i USA som beskrevet i pkt. 2.1, men er uavhengige av hverandre og har funnet sted parallelt.⁴⁰ TD har i brev til Etikkrådet understreket at det ikke er noen relasjon mellom denne boten og den samlede boten fra amerikanske myndigheter fra 2024. TD har videre kommentert at selv om FINTRAC identifiserte enkelte forhold som måtte utbedres, var tilbakemeldingen fra tilsynet at TD har utformet et

https://www.fincen.gov/sites/default/files/enforcement_action/2020-05-21/TD_ASSESSMENT_09222013.pdf

³⁶ Brev fra TD av 20. november 2024

³⁷ U.S. Securities and Exchange Commission (SEC), 23. september 2013: *SEC charges TD Bank and Former Executive for Roles in Rothstein Ponzi Scheme in South Florida*, <https://www.sec.gov/newsroom/press-releases/2013-192>

³⁸ Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FinTRAC), 2. mai 2024: *FINTRAC imposes an administrative monetary penalty on The Toronto-Dominion Bank*, <https://fintrac-canafe.canada.ca/new-neuf/nr/2024-05-02-eng>

³⁹ Reuters, 2. mai 2024: *Canada's anti-money laundering agency imposes \$6.7 mln fine on TD Bank*, <https://www.reuters.com/business/finance/canadas-anti-money-laundering-agency-imposes-67-mln-fine-td-bank-2024-05-02/>

⁴⁰ Brev fra TD av 3. september 2024

omfattende sett med retningslinjer og prosedyrer som fremstår tilpasset virksomhetens natur, størrelse og omfang.⁴¹

2.6 Andre saker

TD er også omtalt i flere andre saker som knytter enten selskapet som sådan eller enkeltansatte til økonomisk kriminalitet eller manglende etterlevelse av regulatoriske krav. TD har i brev til Etikkrådet kommentert disse i sin alminnelighet som spesifikke og isolerte hendelser, hvor samtlige saker har ledet til at selskapet har igangsatt tiltak for å utbedre, håndtere eller adressere identifiserte svakheter eller årsaker.⁴² I tillegg er enkeltsaker kommentert slik det framgår under.

Markedsmanipulasjon – «Spoofing»

Den 30. september 2024 kunngjorde amerikanske DOJ⁴³ og tilsynsorganet SEC⁴⁴ at et heleid datterselskap av TD (TD Securities) hadde akseptert en utenrettslig avtale i forbindelse med etterforskning av en sak om markedsmanipulasjon, hvor en ulovlig handelsstrategi kalt «spoofing» ble benyttet. Anklagene omfattet også manglende internkontroll og mangelfullt tilsyn med en ledende ansatt som skal ha utført hundrevis av ulovlige handler mellom april 2018 og mai 2019, til tross for advarsler om mistenkelig handelsaktivitet. Den ansatte ble i 2023 tiltalt for forholdene.⁴⁵ Avtalen med myndighetene innebar blant annet at TD aksepterte å betale en samlet bot på over 20 millioner dollar, inkludert kompensasjon til de fornærmede, samt inndragning av gevinst fra de ulovlige handlingene.⁴⁶

⁴¹ Brev fra TD av 20. november 2024

⁴² Brev fra TD av 20. november 2024

⁴³ U.S. Department of Justice, Office of Public Affairs, 30. september 2024: *TD Securities to Pay \$ 15.5M in Connection with Scheme to Defraud U.S. Treasuries Markets*, <https://www.justice.gov/opa/pr/td-securities-pay-155m-connection-scheme-defraud-us-treasuries-markets>

⁴⁴ U.S. Securities and Exchange Commission (SEC), 30. september 2024: *TD Securities Charged in Spoofing Scheme*, <https://www.sec.gov/newsroom/press-releases/2024-160>

⁴⁵ U.S. Department of Justice, Office of Public Affairs, 8. november 2023: *Wall Street Director and Head Trader Charged for U.S. Treasuries Market Fraud Scheme*, <https://www.justice.gov/opa/pr/wall-street-director-and-head-trader-charged-us-treasuries-market-fraud-scheme>

⁴⁶ The Globe and Mail, 30. september 2024: *TD Bank to pay more than \$20-million to resolve `spoofing` case*, <https://www.theglobeandmail.com/business/article-td-bank-to-pay-over-us20-million-to-resolve-spoofing-case/>

Underslag av kundemidler

En annen sak gjelder en tidligere ansatt som i 2020 i sin kapasitet som filialsjef («branch manager») over en periode på fire måneder skal ha stjålet over 200 000 dollar fra en av TDs kunder. I en pressemelding fra statsadvokaten i New Jersey framgår det at filialsjefen erkjente straffeskyld,⁴⁷ og ble 5. november 2024 dømt til 13 måneders fengsel, samt å tilbakebetale kundens tap.⁴⁸

TD nevnes ikke i pressemeldingen. Media har imidlertid knyttet hendelsen til en *New York*-filial av TD, og viser til at vedkommende blant annet skal ha forfalsket e-poster for å kunne stjele kundens penger.⁴⁹

Forbindelser til italiensk mafia

Våren 2024 ble det rapportert at en kanadisk politietterforskning fra 2017 hadde avdekket hvordan to ansatte i TD bistod italiensk mafia med å hvitvaske penger i Canada. Kilder i politiet siteres på at én av de to TD-ansatte var fullt klar over mafiagrupperingens hvitvaskingsoperasjon. Ingen av de ansatte ble siktet i saken.⁵⁰

Av rettsdokumenter i saken framgår det at politiet oppfattet en ansatt i TD som en slags personlig bankforbindelse («*personal banker*») for en mafiatilknyttet person som var siktet for hvitvasking. Siktelsen ledet ikke til tiltale eller domstolsbehandling. Politiet skal ha observert et møte mellom den TD-ansatte og personer tilknyttet mafiaen angående opprettelsen av en bedriftskonto som ifølge politirapporter skulle benyttes til hvitvasking.

Saken ble senere lagt bort, fortrinnsvis av prosessuelle grunner i det politiet hadde brukt ulovlige etterforskningsmetoder. I en kommentar til pressen har en

⁴⁷ United States Attorney`s Office, District of New Jersey, 16. mai 2024: *Bank Manager Admits Using Position to Steal Hundreds of Thousands of Dollars from Customer*, <https://www.justice.gov/usao-nj/pr/bank-manager-admits-using-position-steal-hundreds-thousands-dollars-customer>

⁴⁸ U.S. Department of Justice, 6. november 2024: *Bank Manager Sentenced to Prison for Misusing Position to Steal Hundreds of Thousands of Dollars from Bank Customer*, <https://www.justice.gov/archives/opa/pr/bank-manager-sentenced-prison-misusing-position-steal-hundreds-thousands-dollars-bank>

⁴⁹ Bloomberg, 3. juni 2024: *TD Bribery Woes Spread to Florida as New Allegations Surface*, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-06-03/td-s-bribery-woes-spread-to-florida-as-fresh-allegations-surface>

⁵⁰ Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP), 18. april 2024: *‘You`re Never Too Busy For Your Banker’: How Italy`s `Ndrangheta Mafia Allegedly Infiltrated Canadian Banks*, <https://www.occrp.org/en/investigation/youre-never-too-busy-for-your-banker-how-italys-ndrangheta-mafia-allegedly-infiltrated-canadian-banks>

talsperson uttalt at TD samarbeidet med myndighetene, og at selskapet gjør tiltak mot tidligere og nåværende ansatte.

TD har i brev til Etikkrådet opplyst at den ansatte som skal ha kjent til hvitvaskingsoperasjonen, er permittert uten personaltilgang mens den interne granskningen fremdeles pågår. Videre opplyser TD å ha nulltoleranse for at ansatte er involvert i kriminalitet, og at selskapet jevnlig bistår politi- og påtalemyndigheter i å bekjempe kriminalitet.⁵¹

Forbindelse til straffedømt finansmann

Den 20. september 2019 meldte Bloomberg at TD overtok kundeforholdet til en overgrepssøkt person etter at en annen, større finansinstitusjon hadde avsluttet det på grunn av anklager om seksuelle overgrep og menneskehandel.⁵² Den foregående bankforbindelsen ble senere ilagt en bot på 150 millioner dollar, dels for sin unnlattelse av å kontrollere og overvåke kontoaktiviteten til finansmannen, herunder følge opp transaksjoner som kunne knyttes til seksuelle overgrep.⁵³

Etikkrådet er ikke kjent med om det pågår eller har vært foretatt formelle undersøkelser eller etterforskninger av TD forbundet med denne saken.

TD har vist til taushetsplikt om enkeltkunder på Etikkrådets spørsmål om saken.⁵⁴

Hvitvasking av utbytte fra korrupsjon i Kina / Cullen-kommisjonen

I 2019 ble det satt ned en kommisjon – den såkalte Cullen-kommisjonen – i den kanadiske delstaten British Columbia for å granske påstander om omfattende hvitvasking av penger, blant annet i eiendomsmarkedet og casinoindustrien i Vancouver.⁵⁵

⁵¹ Brev fra TD av 3. september 2024

⁵² Bloomberg, 20. september 2019: *TD Took Epstein Money After Deutsche Bank Kicked Out Felon*, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-09-20/td-took-epstein-money-after-deutsche-bank-kicked-out-the-felon>

⁵³ Department of Financial Services, New York State, 7. juli 2020, *Superintendent Lacewell Announces DFS Imposes \$150 Million Penalty on Deutsche Bank in Connection with Bank`s Relationship with Jeffrey Epstein and Correspondent Relationships with Danske Estonia and FBME Bank*, https://www.dfs.ny.gov/reports_and_publications/press_releases/pr202007071

⁵⁴ Brev fra TD av 3. september 2024

⁵⁵ Commission of Inquiry into Money Laundering in British Columbia: <https://cullencommission.ca>

Blant sakene som ble nærmere undersøkt, var en kinesisk eiendomsutvikler («eiendomsutvikleren») som hadde investert store summer i det kanadiske eiendomsmarkedet. På tross av moderate inntekter og formue ved sin ankomst til Canada i 2006 skal eiendomsutvikleren ha overført minst 114 millioner kanadiske dollar, fortrinnsvis fra Hong Kong til banker i Canada frem til 2016.⁵⁶

Av flere banker med tilknytning til eiendomsutvikleren var det bare én bank – ikke TD – som i mangel på tilfredsstillende svar fra kunden sendte lovpålagt rapport om mistenkelige transaksjoner til myndighetene. Den aktuelle kontoen ble senere stengt i 2012. Opphavet til midlene har ifølge senere rapporter blitt knyttet til korrupte eiendomshandler i Kina hvor en person er dømt til fengsel på livstid for sin involvering. Eiendomsutvikleren har gjennom sin advokat opplyst å ha vært del av en kontroversiell eiendomshandel i Kina, men at denne ikke involverte bestikkelser.⁵⁷

Det er ikke hevdet at noen av bankene kjente til denne konkrete omstendigheten, men flere «eksperter» på området som har blitt forelagt opplysningene av media, har pekt på at saken inneholder klassiske kjennetegn på hvitvasking. TD har i en kommentar til saken hevdet å ha etterlevd de regulatoriske forpliktelsene som gjaldt den gang.⁵⁸ TD opplyste til Cullen-kommisjonen å ha tatt imot 16,4 millioner kanadiske dollar fra ett selskap knyttet til eiendomsutvikleren gjennom 43 overføringer i perioden 2011 – 2014.⁵⁹

⁵⁶ Organized Crime and Corruption Reporting Project, 26. mai 2022: *Following a Trail of Tainted Money From China Into Vancouver Real Estate*, <https://www.occrp.org/en/investigation/following-a-trail-of-tainted-money-from-china-into-vancouver-real-estate>

⁵⁷ Toronto Star, 26. mai 2022: *Luxury mansions. Millions in suspicious bank transfers. And concern that a Chinese businessman accused of bribery helped froth Canada's housing market*, https://www.thestar.com/news/investigations/luxury-mansions-millions-in-suspicious-bank-transfers-and-concern-that-a-chinese-businessman-accused-of/article_26702896-74d2-5927-84d2-65f83bb310c1.html

⁵⁸ Toronto Star, 30. mai 2022: *There were telltale signs of money laundering. Why didn't Canada's major banks flag millions of dollars in suspicious wire transfers?*, https://www.thestar.com/news/investigations/there-were-telltale-signs-of-money-laundering-why-didn-t-canada-s-major-banks-flag/article_8ec462f6-4b56-5337-88bd-4687d3760a9e.html

⁵⁹ Overview Report: Case Study #1039, *Exhibits to the Commission of Inquiry into Money Laundering in British Columbia – Appendix H*, https://ag-pssg-sharedservices-ex.objectstore.gov.bc.ca/ag-pssg-cc-exh-prod-bkt-ex/1039%20-%20Case%20Study%20Overview%20Report%20-%20May%2014%202021_Redacted.pdf

TD har vist til taushetsplikt om enkeltkunder på Etikkrådets spørsmål om eiendomsutvikleren.⁶⁰

I sin endelige rapport konkluderer Cullen-kommisjonen med at bankene som var del av granskningen, herunder TD, gjennomgående hadde solide compliance-program. Det lå imidlertid utenfor kommisjonens mandat å undersøke *effektiviteten* av disse programmene.⁶¹

Kommisjonen bruker likevel tid på å beskrive TDs holdning til et frivillig initiativ mellom offentlige og private for å forebygge og bekjempe hvitvasking i delstatens casinoer, omtalt som «Project Athena». Prosjektet hadde sin bakgrunn i myndighetenes bekymringer knyttet til økt bruk av anonyme banksjekker («bank drafts») i casinoer. Blant initiativene som ble diskutert, var en løsning hvor navn eller kontonummer påføres sjekken for å begrense hvitvaskingsmulighetene som ligger i anonyme sjekker. Canadas seks største banker var med på prosjektet. Kommisjonen bruker flere sider på å beskrive TD – som den eneste banken – sin tilnærming til initiativet, i.e. manglende vilje eller evne til å engasjere seg. Kommisjonens leder skriver blant annet at han var *«troubled by TD`s delay in implementing a change to its bank drafts ... to address a money laundering vulnerability flagged by law enforcement»*. Og videre at TD gjennom initiativet hadde blitt orientert om sårbarheten banksjekkene representerte, i desember 2018. Likevel gjorde ikke TD tilpasninger før i september 2020, over ett år etter at de øvrige bankene hadde innført tiltak. TDs grep i 2020 ble av kommisjonen dessuten sett på som *«prompted by inquiries by Commission counsel, raising the question of whether it would have occurred otherwise»*. Videre omtales TDs sene implementering som *«surprising given that senior management in TD`s anti-money laundering unit were aware by at least May 2019 that their bank was the single largest source of suspicious bank drafts being tendered at BC casinos, representing a sum of \$26 million from March 2018 to January 2019 alone. Despite this information, a request for a five-person investigation team was declined, and it appears that TD determined it did not have a single person it could spare to analyze the data being provided by Project Athena. Instead, Ms. XX was told to stand down from the initiative. Although this may have involved some miscommunication, I find it concerning that one of Canada`s largest financial*

⁶⁰ Brev fra TD av 3. september 2024

⁶¹ Commission of Inquiry into Money Laundering in British Columbia – Final Report, June 2022, <https://www.cullencommission.ca/files/reports/CullenCommission-FinalReport-Full.pdf> , på side 1010

*institutions was so delayed in addressing a vulnerability to bank drafts that had been identified by law enforcement.».*⁶²

3 Informasjon fra selskapet

3.1 Tonen fra toppen

Etikkrådet har gått gjennom åpent tilgjengelig informasjon på TDs nettsider herunder års- og bærekraftsrapporter, samt policydokumenter for å finne skriftlige eksempler på «tonen fra toppen» når det gjelder anti-hvitvasking, anti-korrupsjon, mm. Innledningsvis i TDs *Code of Conduct and Ethics* framhever selskapets CEO og styreleder blant annet betydningen av å opptre etisk riktig og med integritet.⁶³ I selskapets årsrapport for 2023 uttrykker selskapets CEO skuffelse over det som omtales som «*some shortcomings in our anti-money laundering control environment*».⁶⁴ Behov for forbedringer og erkjennelse av mangler var sentrale budskap fra CEO og styreleder i TDs årsrapport for 2024.⁶⁵ Utover dette har Etikkrådet bedt om konkrete eksempler på kommunikasjon eller grep fra øverste ledelse ment å kommunisere betydningen av etisk atferd og etterlevelseskultur. Selskapet har i sitt svar, blant annet under henvisning til årsrapporten for 2023, gitt en mer overordnet beskrivelse av TDs rammeverk og prosesser for å fremme ansvarlighet, etisk atferd og åpen kommunikasjon fra ledelsen og gjennom organisasjonen.⁶⁶ Selskapet har i brev til Etikkrådet vist til at et av tiltakene for å styrke etterlevelseskulturen i selskapet er å forsterke budskapet fra toppen, og har overordnet vist til at dette har vært tema på ledersamlinger og selskapskonferanser i 2024.⁶⁷

⁶² Commission of Inquiry into Money Laundering in British Columbia – Final Report, June 2022, <https://www.cullencommission.ca/files/reports/CullenCommission-FinalReport-Full.pdf>, på side 1002 – 1003

⁶³ TD Bank Group, januar 2023: *Code of Conduct and Ethics for Employees and Directors*, https://www.td.com/document/PDF/governance/2023_code_conduct_ethics_en.pdf

⁶⁴ TD Bank Group Annual Report 2023: <https://www.td.com/content/dam/tdcom/canada/about-td/pdf/quarterly-results/2023/2023-annual-report-e.pdf>, på side 3

⁶⁵ TD Bank Group Annual Report 2024: <https://www.td.com/content/dam/tdcom/canada/about-td/pdf/quarterly-results/2024/q4/2024-annual-report-en.pdf>, på side 2 - 3

⁶⁶ Brev fra TD av 3. september 2024

⁶⁷ Brev fra TD av 6. februar 2025

3.2 Risikovurderinger / analyser

TD har i brev til Etikkrådet i hovedsak henvist til selskapets årsrapport for 2023 når det gjelder prosedyrer for identifikasjon, analyse og vurdering av risiko.⁶⁸ Dette utdypes noe ved at brevet blant annet beskriver sentrale funksjoners rolle og mandat på området, samt hvordan selskapet overordnet foretar løpende vurderinger av risiko, og hvilke mekanismer som finnes for å utfordre og kvalitetssikre dette arbeidet. På konkrete spørsmål har selskapet avvist å kommentere hvilke risikoer selskapet prioriterte eller hadde identifisert som forhøyet innen økonomisk kriminalitet i tiden forut for avsløringene om hvitvasking og korrupsjon i sine amerikanske filialer. Det samme gjelder spørsmål om hvordan TD implementerte og håndterte amerikanske myndigheters varsel til finansinstitusjoner fra 2019 knyttet til fentanyl.⁶⁹

3.3 Opplæring og ansatte

Det sentrale styringsdokument for forventninger til ansattes atferd i TD er *Code of Conduct and Ethics*.⁷⁰ Alle ansatte skal ifølge TDs *Code of Conduct* gjennomføre årlig opplæring i temaene denne dekker, herunder korrupsjon og hvitvasking.⁷¹ Selskapet opplyser at 100 prosent av de ansatte gjennomførte denne opplæringen i 2023, og henviser til selskapets bærekraftsrapport for det aktuelle året.⁷² Videre opplyser selskapet i brev til Etikkrådet at TD har et særlig fokus på kontinuerlig læring, særlig fra tidligere erfaringer. Av selskapets *Code of Conduct* ser dette ut til å omfatte også andre/konkurrenters (uheldige) erfaringer, hvor det blant annet heter at «*We continue to hear news stories regarding ethical lapses at many leading organizations, which further supports the critical importance TD places on having a strong ethical culture*».⁷³ TD har på spørsmål om årsakene til at

⁶⁸ Brev fra TD av 3. september 2024

⁶⁹ Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN), 21. august 2019: *FinCEN Advisory Alerts Financial Sector to Fentanyl Trafficking Schemes*, <https://www.fincen.gov/news/news-releases/fincen-advisory-alerts-financial-sector-fentanyl-trafficking-schemes>

⁷⁰ Brev fra TD av 3. september 2024.

⁷¹ TD Bank Group, januar 2023: *Code of Conduct and Ethics for Employees and Directors*, https://www.td.com/document/PDF/governance/2023_code_conduct_ethics_en.pdf, på side 18

⁷² Brev fra TD av 3. september 2024

⁷³ TD Bank Group, januar 2023: *Code of Conduct and Ethics for Employees and Directors*, https://www.td.com/document/PDF/governance/2023_code_conduct_ethics_en.pdf, på side 1

selskapet og dets ansatte likevel sviktet i etterlevelsen av egne etiske retningslinjer, vist til at kriminelle stadig er på utkikk etter muligheter for å hvitvaske penger og finansiere sine ulovlige aktiviteter.⁷⁴ Av bærekraftsrapporten for 2023 fremgår det også at ansatte som har kundekontakt, skal gjennomføre årlig trening i blant annet «*Know Your Customer*» (KYC), og anti-hvitvask policyer. Rapporten bekrefter at 100 prosent av selskapets ansatte gjennomførte opplæring i *Code of Conduct and Ethics* i 2023, og at det samme var tilfellet i 2022 og 2021. Videre fullførte hhv. 99,9 prosent 99,9 prosent og 99,8 prosent av de aktuelle ansatte den pålagte anti-hvitvaskopplæringen i hhv. 2023, 2022 og 2021.⁷⁵ Lignende tall rapporteres for årene 2019 – 2020 hvor 100 prosent gjennomførte opplæring i *Code of Conduct*, mens 99 prosent fullførte anti-hvitvaskopplæring i 2019 og 98,4 prosent i 2020.⁷⁶

I uttalelser knyttet til den siste tidens hendelser i USA (se punkt 2.1.) har selskapets daværende CEO blant annet uttalt at TD må skjerpe ansvarsfølelsen for denne typen risiko (i.e., hvitvasking/korrupsjon) blant ansatte i førstelinjen og tilsvarende økte forventninger til ansatte med kontrollfunksjoner (andrelinjen).⁷⁷ Betydningen av rekruttering og personell er også trukket frem som sentrale suksessfaktorer av selskapets nye CEO som har opplyst at TD har styrket første- og andrelinjen på anti-hvitvaskområdet den siste tiden.⁷⁸

Den amerikanske etterforskningen har resultert i oppsigelse av flere enn et dusin ansatte for brudd på selskapets etiske retningslinjer (*Code of Conduct*), i tillegg til at 10 ansatte i avdelingen(-e) juridisk og *compliance* har blitt erstattet. Selskapet har i brev til Etikkrådet opplyst at selskapet blant annet har forbedret sitt opplæringsprogram slik at ansatte skal være bedre i stand til å identifisere

⁷⁴ Brev fra TD av 3. september 2024

⁷⁵ TD Bank Group Sustainability Report 2023, <https://www.td.com/content/dam/tdcom/canada/about-td/pdf/esg/2023-sustainability-report-en.pdf>, på side 28 og 75

⁷⁶ TD Bank Group 2020 ESG Report, <https://www.td.com/content/dam/tdcom/canada/about-td/pdf/esg/2020-esg-report.pdf>, på side 79

⁷⁷ Bloomberg, 4. september 2024: *TD Chief Says Probes Show Need for Better Staff Accountability*, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-09-04/td-chief-says-probes-show-need-for-better-staff-accountability>

⁷⁸ BankingDive, 7. januar 2025: *TD`s next CEO talks about AML fiasco*, <https://www.bankingdive.com/news/td-aml-remediation-fines-future-ceo-chun/736684/>

mistenkelige transaksjoner og annen aktivitet som kan være relatert til økonomisk kriminalitet.⁷⁹

3.4 Øvrige tiltak

TD har både offentlig og i kommunikasjon med Etikkrådet opplyst om en rekke igangsatte tiltak for å utbedre de svakheter og mangler som dannet grunnlag for bøtene i 2024. Selskapet har som ledd i en omfattende gjennomgang av anti-hvitvaskprogrammet investert 500 millioner dollar i utbedringstiltak og forbedringer.⁸⁰ Som ledd i en flerårig innsats på området har TD blant annet rekruttert 40 nye ledere og over 700 spesialister innen anti-hvitvasking, i tillegg til en styrking av tilsynsfunksjoner og virksomhetsstyringen i selskapet.

En egen dedikert styrekomite er etablert for å føre tilsyn med, og følge opp, selskapets arbeid med utbedring av manglene på anti-hvitvaskområdet, omtalt som «*Remediation committee*». Nye standarder og prosesser er etablert sammen med teknologiløsninger som skal gjøre TD bedre i stand til å forhindre uønskede hendelser, samt identifisere og måle risiko.⁸¹

TD har i kommunikasjon med Etikkrådet antydnet at den interne utbedringsprosessen i hovedsak vil være fullført innen 2025 med etterfølgende validering- og bekreftelsesprosesser fra eksterne fra og med 2026.⁸² Dette er også reflektert i TDs årsrapport for 2024.⁸³

I fjerdekvartalsrapporten for 2024 har TD framhevet enkelte risikoer knyttet til selskapets mulighet for å lykkes med utbedringstiltakene innen disse fristene.⁸⁴ Her trekkes blant annet evnen til å rekruttere og beholde nøkkelansatte innen

⁷⁹ Brev fra TD av 6. februar 2025

⁸⁰ TD Stories, 3. mai 2024: *TD addresses media reports about its AML program*, <https://stories.td.com/ca/en/news/2024-05-03-td-addresses-media-reports-about-its-aml-program> og brev fra TD til Etikkrådet 3. september 2024

⁸¹ TD Stories, 10. oktober 2024, *TD Bank Group announces resolution of AML investigations*, <https://stories.td.com/ca/en/news/2024-10-10-td-bank-group-announces-resolution-of-aml-investigations>

⁸² Brev fra TD av 6. februar 2025

⁸³ TD Bank Group Annual Report 2024: <https://www.td.com/content/dam/tdcom/canada/about-td/pdf/quarterly-results/2024/q4/2024-annual-report-en.pdf>, på side 2 og 26

⁸⁴ TD Stories, 5. desember 2024, *TD Bank Group Reports Fourth Quarter and Fiscal 2024 Results*, <https://stories.td.com/ca/en/news/2024-12-05-td-bank-group-reports-fourth-quarter-and-fiscal-2024-results>

anti-hvitvasking/*compliance* frem. Uten at det er knyttet kommentarer til de underliggende årsakene, ble det i januar 2025 kjent at TDs øverste leder for selskapets anti-hvitvaskingsprogram (*Chief Anti-Money Laundering Officer*) forlot TD etter ett år i stillingen.⁸⁵

Videre omtaler rapporten risiko knyttet til tredjeparters evne til å levere på sine kontraktsforpliktelser og en vellykket utvikling og implementering av tekniske løsninger. Samtidig erkjennes det at gjennomføring av denne planen i noen grad er gjenstand for forhold utenfor TDs kontroll. Kommentatorer på området har også påpekt at utfordringene er reelle, og at det ikke foreligger uten noen garanti for at TD vil lykkes.⁸⁶

17. januar 2025 ble det kjent at TD fremskynder prosessen med å innsette ny CEO, fra opprinnelig 10. april til 1. februar 2025.⁸⁷ TDs nye CEO kommer fra stillingen som Chief Operating Officer (COO). Forut for det var han «*Group Head, Canadian Banking*», og har hatt flere ledende roller gjennom over 30 år i selskapet.⁸⁸ Samtidig ble det, i tillegg til enkelte andre endringer i TDs styre, kjent at selskapets styreleder siden februar 2024 ville gå av 31. desember 2025. Av pressemeldingen fremgår det også at utgående CEO fikk sin lønns- og kompensasjonspakke for 2024 redusert med 89 prosent sammenlignet med 2023 som følge av hvitvaskingssakene i USA. Også andre ledende ansatte i selskapet har fått lønns- og kompensasjonsskutt på minst 25 prosent for 2024. TD har i kommunikasjon med Etikkrådet gitt uttrykk for at denne virkemiddelbruken er et tegn på selskapets fokus på individuelt ansvar.⁸⁹ Kommentatorer har stilt

⁸⁵ The Globe & Mail, 23. januar 2025: *TD`s top anti-money laundering executive departs a year after joining the bank*, <https://www.theglobeandmail.com/business/article-tds-top-anti-money-laundering-executive-departs-a-year-after-joining/>

⁸⁶ The Globe & Mail, 6. desember 2024: *Can TD Bank ever recover from its U.S. money-laundering saga?*, <https://www.theglobeandmail.com/business/commentary/article-can-td-bank-ever-recover-from-its-us-money-laundering-saga/>

⁸⁷ TD Stories, 17. januar 2025: *TD Bank Group Accelerates CEO Transition; Announces Board and Committee Renewal*, <https://stories.td.com/ca/en/news/2025-01-17-td-bank-group-accelerates-ceo-transition-3b-announces-board-an>

⁸⁸ TD Bank Group Newsroom, 19. september 2024: *TD Bank Group President and CEO Bharat Masrani to Retire April 10, 2025; Board Names Raymond Chun as Successor*, <https://td.mediaroom.com/2024-09-19-TD-Bank-Group-President-and-CEO-Bharat-Masrani-to-Retire-April-10-2025-Board-Names-Raymond-Chun-as-Successor>

⁸⁹ Brev fra TD av 6. februar 2025

spørsmål ved hvorfor kompensasjonskuttet er knyttet til prestasjonen i 2024 alene ettersom de amerikanske bøtene gjelder forhold som startet i 2014.⁹⁰

4 Etikkrådets vurdering

Etikkrådet har på grunnlag av tilgjengelig informasjon vurdert SPUs investering i TD opp mot kriteriet for grov korrupsjon og annen grov økonomisk kriminalitet i de etiske retningslinjene § 4 g.

Rådets undersøkelser har vist at TD kan knyttes til flere anklager om økonomisk kriminalitet generelt og hvitvasking spesielt. Som finansinstitusjon er TD underlagt et strengt regulatorisk regime som blant annet forutsetter at selskapet har retningslinjer, rutiner og opplæringsprogram knyttet til forebygging og avdekking av hvitvasking og annen økonomisk kriminalitet (compliance-program). Selv om politirapporter og offentlige granskninger har lagt til grunn at selskapet på papiret har hatt et slikt program, har myndighetene i Canada og USA i 2024, uavhengig av hverandre, konkludert med at programmet som sådan og etterlevelsen av dette har vært så svak og mangelfull at det har gitt grunnlag for rekordhøye bøter. TD, herunder heleide datterselskap, har akseptert bøtene og dessuten nylig erkjent straffskyld for flere forhold i USA.

Rådet vil særlig trekke frem at TD over en lengre tidsperiode, samtidig med høy deltagerprosent i selskapets opplæringsprogram, har vært involvert i flere saker hvor ansatte har opptrådt i strid med retningslinjer og lovgivning. I sakene har ansatte tilsynelatende enkelt vært i stand til å omgå selskapets internkontrollsystemer til å bistå minst tre kriminelle hvitvaskingsnettverk, uavhengig av hverandre og på ulike lokasjoner. Sitatene fra kommunikasjonen mellom ansatte i TD, inntatt i avtalene med DOJ, og opplysningene om at ledende ansatte var kjent med en svært mangelfull transaksjonsovervåkning uten å foreta seg noe, kan etter rådets oppfatning være tegn på grunnleggende system- og kulturproblemer i selskapet.

Etikkrådet har også merket seg at TD i sitt styrende dokument for etisk atferd (*Code of Conduct*) har gjort et selvstendig poeng av å påpeke andre selskapers historiske feil og mangler. Dette er etter Etikkrådets oppfatning illustrerende for TDs manglende internkontroll og oversikt ettersom den amerikanske

⁹⁰ The Globe and Mail, 19. januar 2025: *TD playing catch-up on accountability gives little comfort to stakeholders*,
<https://www.theglobeandmail.com/business/commentary/article-td-playing-catch-up-on-accountability-gives-little-comfort-to/>

etterforskningen har vist likhetstrekk med forhold andre bank- og finansinstitusjoner har blitt bøtelagt for de siste 10 – 15 årene.

Etikkrådet legger betydelig vekt på at TD ble bøtelagt i 2013 av FinCEN for sin rolle i en større pyramidesvindel. I boten ble det påpekt at selskapet fra 2008 til 2009 ikke oppfylte sine plikter til å identifisere, overvåke og rapportere hendelser til myndighetene. Etter en slik myndighetsreaksjon er det naturlig å forvente omfattende interne gjennomganger med tilhørende endringer og forbedringer. Likevel viser den nylig ilagte boten fra DOJ mfl., at selskapet allerede året etter boten fra FinCEN, i 2014, igjen hadde betydelige mangler i sitt compliance-/anti-hvitvaskprogram og etterlevelsen av dette, mangler som vedvarte et tiår, til 2024. Sammen med øvrige rapporterte hendelser som gjennomgått over, kan slike gjentakende, grove feil og mangler etter rådets oppfatning samlet sett være tegn på et handlingsmønster som gjør risikoen for ny økonomisk kriminalitet uakseptabel.

Som utgangspunkt legger rådet til grunn at de reaksjonene TD allerede har fått, gir selskapet et sterkt incentiv til å unngå nye tilsvarende hendelser. Rådet merker seg at selskapet har styrket relevante funksjoner og har en ambisiøs plan om å få et tilfredsstillende system på plass i løpet av inneværende år. Rådet merker seg også at selskapet har gjort, eller er i ferd med å gjøre store utskiftninger blant ledende ansatte, herunder CEO og styreleder.

Samtidig har TD erkjent svakheter og mangler, og vist til at det vil ta lang tid og omfattende investeringer å utbedre disse. Selskapet erkjenner at det knytter seg konkrete risikoer til denne prosessen, som dels ligger utenfor TDs kontroll. Rådet merker seg også at TDs nye CEO er en intern rekruttering som har vært del av selskapet siden 1992, og dermed gjennom perioden rådets undersøkelser gjelder.

I lys av de alvorlige forholdene som er avdekket, kombinert med tegn på system- og kulturproblemer i selskapet, og noe som ligner et handlingsmønster av manglende etterlevelse over tid, foreligger det etter rådets oppfatning en risiko for nye hendelser av tilsvarende art. Hensyntatt incentivene og de igangsatte tiltakene som skal forhindre nye hendelser, mener imidlertid rådet det er usikkerhet om hvorvidt denne risikoen er uakseptabel og hvordan utviklingen blir framover i tid, jf. de etiske retningslinjene § 6 (5).

Rådet anbefaler derfor at TD settes til observasjon for en periode på 4 år. Rådet vil i en observasjonsperiode særlig søke informasjon om i) selskapets evne til å beholde og rekruttere nødvendig ekspertise, ii) hvorvidt milepæler for utbedringsprosessen oppnås, herunder om disse fortløpende blir godkjent iii) tegn på kulturendringer gjennom tydelig kommunikasjon fra selskapets toppledelse, særlig i lys av at TD har en ny, internt rekruttert CEO og en

nyopprettet styrekomité relatert til utbedringsprosessen, og iv) evt. nye saker som kan indikere at utbedringene ikke lykkes.

5 Tilrådning

Etikkrådet tilråder å sette Toronto-Dominion Bank til observasjon for en periode på fire år.

*

Svein Richard
Brandtzæg
Leder

(Sign.)

Siv Helen Rygh
Torstensen

(Sign.)

Cecilie
Hellestveit

(Sign.)

Vigdis Vandvik

(Sign.)

Egil Matsen

(Sign.)