Justis- og beredskapsdepartementet

Nasjonal risikovurdering

Hvitvasking og terrorfinansiering i Norge

2018

1. Innledning 4
2. Hovedfunn 5
2.1 Utbytte fra primærforbrytelser 5
2.2 Terrortrusselen 5
2.3 Reelle rettighetshavere 6
2.4 Risikoen for hvitvasking i de rapporteringspliktige sektorene 6
2.5 Terrorfinansiering 8
3. Metodikk 9
3.1 Trusler 9
3.2 Sårbarheter 9
3.3 Konsekvenser 10
3.4 Risiko 10
4. Trusselvurdering 10
4.1 Viktige sektorer og hvitvaskingsutsatte områder 10
4.1.1 Olje, gass og supply 11
4.1.2 Fiskeri 11
4.1.3 Eiendomsutvikling, bygg og anlegg 13
4.1.4 Vekslingstjenester – virtuelle valutaer 13
4.2 Profittgenererende kriminalitet 14
4.2.1 Inndragning 14
4.2.2 Skatte- og avgiftskriminalitet 14
4.2.3 Korrupsjon 16
4.2.4 Bedrageri 17
4.2.5 Ulovlig avfallshåndtering og handel med ulovlig avfall 22
4.2.6 Narkotika- og dopingkriminalitet 22
4.2.7 Menneskehandel og menneskesmugling 24
4.2.8 Smugling og deklarering 26
4.2.9 Arbeidslivskriminalitet og arenaer for multikriminalitet 28
5. Overordnede sårbarheter i det norske systemet 29
5.1 Nasjonal koordinering 29
5.2 Internasjonalt samarbeid 32
5.3 Tilsynsvirksomhet 33

5.4 Rapporteringspliktiges risikobaserte tiltak og rapportering 34
5.5 Reelle rettighetshavere 35
5.6 Kvalitet og bruk av finansiell etterretning 36
5.7 Etterforskning, straffeforfølgning og inndragning 38
6. Risikovurdering 40
6.1 Rapporteringspliktige sektorer 40
6.1.1 Banker, finansieringsforetak og kredittforetak 40
6.1.2 E-pengeforetak 44
6.1.3 Betalingsforetak og agenter for utenlandske betalingsforetak 45
6.1.4 Verdipapirforetak 48
6.1.5 Forsikringsselskaper og forsikringsformidling 50
6.1.6 Revisorer 52
6.1.7 Regnskapsførere 54
6.1.8 Advokater 56
6.1.9 Eiendomsmeglere 58
6.1.10 Forhandlere av verdifulle gjenstander 61
6.2 Ikke-rapporteringspliktige sektorer 62
6.2.1 Frivillige organisasjoner og pengeinnsamling 62
6.2.2 Utenlandske spillselskaper 65
6.2.3 Inkasso 66
6.2.4 Virtuell valuta 68
6.2.5 Folkefinansiering 70
6.2.6 Delingsøkonomi 72
6.3 Tilbydere av spilltjenester 73
6.4 Hvitvaskingstrussel fra utlandet 76
6.5 Hvitvasking av utbytte i utlandet 78
7. Terrortrusselen 80
7.1 Ekstrem islamisme 81
7.2 Høyreekstremisme 83
7.3 Venstreekstremisme 83
7.4 Antistatlig ekstremisme 84

8. Terrorfinansiering 84
8.1 Generering av midler til terrorfinansiering 84
8.2 Pengestrømmer ut av Norge 86
8.3 Sårbarheter knyttet til terrorfinansiering 87
8.4 Risiko 87
Vedlegg 1 – Definisjoner 89
Hvitvasking 89
Terrorfinansiering 89
Vedlegg 2 – Norges anti-hvitvaskings- og terrorfinanseringsregime 90
Internasjonalt rammeverk 90
Nasjonal lovgivning 91
Regimets aktører og koordinering 95

1. Innledning

Denne nasjonale risikovurderingen for bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering (NRA 2018) er Norges tredje samlede risikovurdering av trusler, sårbarheter og risikoer for hvitvasking og terrorfinansiering. Den første risikovurderingen ble publisert 18. mars 2014 (NRA 2014) og den andre 29. september 2017 (NRA2016). NRA 2018 er utarbeidet etter samme metodikk og har samme oppbygging som NRA 2016.

Prosjektet er utført etter mandat fastsatt av det tverrfaglige myndighetsutvalget Kontaktforum for bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering. Ved utarbeidelsen er det innhentet ekspertise, bidrag og vurderinger fra en rekke aktører i politi og påtalemyndighet, kontrolletater, tilsyn, og privat sektor.

For å implementere anbefaling 1 fra Financial Action Task Force (FATF) og artikkel 7 i EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv skal Norge utarbeide passende risikovurderinger av hvitvasking og terrorfinansiering. Nasjonalt er dette arbeidet forankret ved regjeringsbeslutning, og det er bestemt at risikovurderingen skal oppdateres hvert andre år. Dette arbeidet er følgelig viktig for å sørge for at Norge etterlever sine internasjonale forpliktelser på området.

Videre er det en ambisjon at risikovurderingen skal ha konkret nytte ved at den skal være anvendelig for en rekke myndigheter og aktører i arbeidet mot hvitvasking og terrorfinansiering. Kunnskapen og analysene i risikovurderingen skal anvendes strategisk, taktisk og operativt for å iverksette risikodempende tiltak og aktiviteter. Dette fordrer at samtlige aktører i regimet for bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering bruker funnene til å jobbe risikobasert, for eksempel ved utvikling av regelverk og veiledning, prioritering av ressursbruk, utvelgelse av tilsynssubjekter eller åpning av straffesaker, og til videre strategisk og operativ analyse. Aktører i både privat og offentlig sektor bør anvende den nasjonale risikovurderingen som basis for å videreutvikle egne risikoanalyser innenfor egen sektor, tilpasset dennes omfang, egenart og særpreg.

Risikovurderingen bør ses i sammenheng med regjeringens Strategi for bekjempelse av hvitvasking, finansiering av terror og finansiering av spredning av masseødeleggelsesvåpen[1]. Formålet med strategidokumentet er å sikre koordineringen av den samlede nasjonale innsatsen mot hvitvasking, finansiering av terror og finansiering av spredning av masseødeleggelsesvåpen, ved å gjennomføre nye tiltak. Målet er at tiltakene i strategien skal gi de berørte etatene de nødvendige føringer og metoder for dette arbeidet.

Norge har de beste forutsetninger til å forebygge, avdekke og sanksjonere forbrytelser forbundet med hvitvasking og terrorfinansiering. Gjennom sterk tilslutning til internasjonalt regelverk, en stabil og gjennomsiktig økonomi, uavhengige institusjoner, lav korrupsjon og en høy grad av finansiell inkludering er alle elementer for et effektivt system til stede. Likevel viser så vel evalueringer, trusselvurderinger og andre kilder at det er reelle og alvorlige

[1] Strategien ble lansert av Justis- og beredskapsdepartementet 4. september 2017

trusler i Norge, og at det er rom for ytterligere forbedringer av Norges systemer. En samlet nasjonal risikovurdering av hvitvasking og terrorfinansiering antas å være et godt startpunkt for forståelse og erkjennelse av risikoene vi møter i Norge, og for å møte disse risikoene på en effektiv og virkningsfull måte.

2. Hovedfunn

2.1 Utbytte fra primærforbrytelser

Trusselvurderingen av primærforbrytelser viser at mye av kriminaliteten som genererer stort utbytte i Norge, er tett knyttet opp mot Norges næringsstrukturer. Disse utbyttene er ofte knyttet til skatte- og avgiftsunndragelser, herunder skjuling av formue i utlandet, samt grov korrupsjon begått av norske bedrifter som opererer i utlandet. Det er en økende trend at kriminelle benytter legale næringsstrukturer som en del av sin kriminelle virksomhet eller utnytter dem for å maksimere profitt.

Det kan også nevnes at utbytte fra eksempelvis skatte- og avgiftsunndragelser brukes for å finansiere annen kriminalitet som eksempelvis terror og innsatsfaktorer i narkotikavirksomhet. Det er eksempler fra både Norge og Danmark på at fiktive og falske dokumenter brukes som mekanismer for å generere utbytte, som igjen kan brukes til eksempelvis terrorfinansiering.

Samtidig øker trusselen for bedrageri, mot både private og bedrifter. Her er utbyttet ikke nødvendigvis så stort i hvert enkelt tilfelle (selv om det kan være det, spesielt i saker med bedrageri av næringslivet), men når dette bedrives organisert, genereres store summer, som så hvitvaskes. Bedrageri knyttes i stor grad til utviklingen i digital teknologi, herunder fremveksten av sosiale medier og internettbaserte betalingsplattformer.

Organisert kriminalitet genererer også store utbytter på nye områder, som ulovlig avfallshåndtering og ulovlig handel med avfall samt menneskesmugling og -handel. Utbyttet fra primærforbrytelser genereres i økende grad i andre former enn kontanter.

2.2 Terrortrusselen

Ekstreme islamister utgjør fortsatt den største terrortrusselen mot Norge. Det vurderes som mulig at det vil fremkomme forsøk på terrorangrep. Miljøene framstår imidlertid som svakere enn for noen få år siden. Videre vil et økt aktivitetsnivå blant enkelte høyreekstreme miljøer være en utfordring det kommende året. Det er imidlertid lite sannsynlig at høyreekstreme grupper vil begå terrorhandlinger.

2.3 Reelle rettighetshavere

En generell sårbarhet for hvitvaskings- og terrorfinansieringsregimet er utfordringen med å identifisere reelle rettighetshavere. Verifisering av identitet er en utfordring for finansforetakene. Forvalterkontoer benyttes for å tilsløre reelt eierskap for verdipapirforetak. Kompliserte og internasjonale eierskapsstrukturer og stråmannsarrangementer benyttes også for å tilsløre reelt eierskap for profesjonelle aktører og ved omsetning av eiendommer. Dette ses særlig innenfor arbeidslivskriminaliteten. Regjeringen nedsatte 6.2.2015 et hvitvaskingslovutvalg som blant annet vurderte nye regler om åpenhet om reelle eiere. I NOU 2016: 27 ble det foreslått nye regler om hvordan kravene knyttet til egentlig eierskap skal gjennomføres i norsk rett. I Prop. 109 L (2017-2018) fremmet departementet en lov om opprettelse av et register over reelle rettighetshavere; de utfyllende reglene om dette registeret vil bli gitt i en forskrift. Lovforslaget innebærer at juridiske personer, enheter og andre sammenslutninger, og forvaltere av utenlandske juridiske arrangementer skal innhente og lagre opplysninger om sine reelle rettighetshavere, og registrere disse opplysningene i et sentralt register.

2.4 Risikoen for hvitvasking i de rapporteringspliktige sektorene

Av de rapporteringspliktige sektorene er det spesielt banker og betalingsforetak som har høy risiko for å bli utnyttet til hvitvasking.

Tjenester som e-pengeforetak er også sårbare for hvitvasking og terrorfinansiering, men risikoen vurderes å være moderat. Tilbudet av e-penger (elektroniske penger) er i hovedsak knyttet til forhåndsbetalte anonyme norske og utenlandske betalingskort. I Norge er tilbudet i hovedsak begrenset til kort med lave beløpsgrenser, men i tillegg handles det i Norge for betydelige beløp med kort utstedt i utlandet.

Privat sektor legger til grunn at risikoen for hvitvasking gjennom forsikringsforetak generelt vurderes som moderat, men det er viktig å være oppmerksom på at risikoen varierer fra produkt til produkt og fra kundegruppe til kundegruppe (det er forskjeller mellom bedriftsmarkedet og privatmarkedet, og mellom skadeforsikring og livsforsikring). Fast eiendom og andre betydelige formuesgoder (biler og verdigjenstander) blir i all hovedsak forsikret. Dersom disse verdiene, helt eller delvis, er anskaffet ved utbytte fra straffbare forhold, vil en forsikringsutbetaling for skade innebære hvitvasking. Forsikringsbransjen tilbyr også ulike typer forsikring til mange av de bransjene som vurderes å være mest utsatt for hvitvasking, for eksempel renholdsbransjen, restaurant- og serveringsbransjen og bygg- og anleggsbransjen.

Revisorer, regnskapsførere og advokater har et viktig samfunnsansvar med hensyn til å rapportere mistenkelige transaksjoner hos sine oppdragsgivere. Ettersom regnskapsførere ikke håndterer klientmidler, kan ikke virksomheten brukes til hvitvasking. Profesjonelle aktører kan også bli utnyttet av kriminelle, og mer aktivt bidra til økonomisk kriminalitet og

hvitvasking. Advokaters klientkontoer er spesielt egnet til å hvitvaske midler. Selv om det antagelig er et fåtall av de profesjonelle aktørene som bidrar til hvitvasking, vurderes risikoen for at profesjonelle aktører bidrar til hvitvasking, å være moderat.

Omsetning av fast eiendom er en velegnet måte for hvitvasking av utbytte fra kriminell virksomhet. Risikoen for hvitvasking gjennom eiendomsmeglerforetak anses imidlertid som moderat. Risikoen er lav ved megling av boligeiendom. Risikoen kan være noe høyere ved megling av næringseiendom, der det i noen grad benyttes kompliserte selskapsstrukturer og/eller utenlandske eiere som eiendomsmeglerforetaket ikke kan identifisere.

Rapporteringsplikten vedrørende kjøp og salg av verdifulle gjenstander ble endret ved de endringene som ble gjort i hvitvaskingsloven 1. juli 2017. Forhandlere har ikke lenger krav til kundekontroll eller rapporteringsplikt. Regelverket i dag tilsier at forhandlere ikke har anledning til å motta kontant betaling av varer med en verdi som overskrider 40 000 kr. Det er Skatteetaten som innenfor sin eksisterende kontrollvirksomhet har fått ansvaret for å kontrollere hvorvidt forhandlere etterlever denne restriksjonen. Skatteetaten foretar kontroller på grunnlag av en risikovurdering, og hvorvidt det blir gjennomført kontroller, vil avhenge av hvor høy risiko for skatte- og avgiftsunndragelser forhandlere av verdifulle gjenstander utgjør sammenlignet med andre aktører Skatteetaten er satt til å kontrollere. Kontantrestriksjonen med hensyn til kjøp av verdifulle gjenstander kan medføre at risiko for hvitvasking vris. Hvis kunder betaler for varene ved kontant bankinnskudd på forhandlerens konto, omgås restriksjonen. Imidlertid vil bankene med sine undersøkelser fange opp eventuell risiko for hvitvasking.

Verdipapirmarkedet kan være egnet til hvitvasking. Spesielt gjelder dette investeringer i unoterte verdipapirer. Risikoen for hvitvasking gjennom verdipapirforetak anses imidlertid å være relativt lav.

Rapporteringspliktig sektor	**Risiko**
Banker	Høy
Betalingsforetak og agenter for utenlandske betalingsforetak	Høy
Eiendomsmeglere og eiendomsformidling	Moderat
Advokater	Moderat
Finansieringsforetak	Moderat
E-pengeforetak	Moderat
Forsikringsselskaper og forsikringsformidling	Moderat
Kredittforetak	Lav
Revisorer	Lav
Regnskapsførere	Lav
Verdipapirforetak	Lav

Risikoen for falsk og fiktiv ID

Samfunnet har et behov for at alle som oppholder seg i Norge, kan identifisere seg – de fleste av samfunnets rettigheter og plikter er knyttet til en gitt identitet. Skatteetaten har ansvaret for Folkeregisteret – og i det ligger ansvaret for å etablere en identitet i Norge for

utenlandske personer, samt sørge for at eksisterende opplysninger i folkeregisteret er oppdatert og korrekt.

Finansnæringen er pga. hvitvaskingsregelverket avhengige av å *kjenne sin kunde* – og den må dermed med en rimelig grad av sikkerhet identifisere kundene sine.

Utviklingstrekkene de siste årene har vært preget av endringer i tekniske løsninger, endringer i befolkningsstruktur, økende grad av globalisering og et stadig mer mobilt arbeidsmarked. Disse utviklingstrekkene har medført stor risiko for at det finnes falske, fiktive eller misbrukte identiteter i Norge. Det er ikke garantert at hver person i Norge er oppført med kun én identitet i norske registre, og at registrerte identiteter er korrekte. Uten at det foretas et biometrisøk, altså en kontroll av om vedkommendes bilde eller fingeravtrykk er registrert på en annen identitet, vil det være en risiko for at en person har flere identiteter i Folkeregisteret, med de problemer det medfører. Personene med flere fødsels- eller d-numre vil dermed kunne få utstedt ekte norske ID-dokumenter, basert på en identitet som er falsk eller fiktiv. Dette kan også øke risikoen for at hvitvasking ikke blir oppdaget, da også kundene i bankene vil kunne ha flere identiteter.

2.5 Terrorfinansiering

Terrorfinansieringstrusselen kan ikke ses isolert fra terrortrusselen i Norge og verden for øvrig.

Flytting av penger til terror foretas der det er mulig, billig og raskt. Midler kan bli overført via pengeformidlere, finansforetak, i form av deklarerte eller udeklarerte kontanter eller ved virtuell valuta. PST vurderer at midler som kan være ment å gå til finansiering av terrororganisasjoner og terrorhandlinger i hovedsak sendes fra Norge til konfliktområder og dets nærliggende områder.

Terrorfinansiering gjennom forsikring kan skje på flere måter, for eksempel ved fingering av dødsfall under livsforsikring eller ved arrangerte tyverier av biler eller andre verdigjenstander (f.eks. smykker og klokker).

Det er grunn til å tro at penger som er blitt samlet inn i Norge, ved noen anledninger har blitt brukt til å finansiere terror eller grupper som er kjent for å bruke terror som virkemiddel.

Risikoen for at frivillige organisasjoner i Norge blir brukt til finansiering og støttevirksomhet til terrorisme i utlandet, er vurdert som lav og knyttet til mindre organisasjoner, som i liten grad av er underlagt kontroll og krav om rapportering, som opererer i konfliktområder.

Det er også en risiko knyttet til at norske finansinstitusjoner kan bli utnyttet i forbindelse med at pengestøtte til terror føres i transitt gjennom Norge.

3. Metodikk

Metodikken som har vært lagt til grunn for risikovurderingen følger de retningslinjer som er gitt av Financial Action Task Force (FATF) i Guidance: National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment fra februar 2013.

En risikovurdering er en prosess hvor risiko identifiseres, analyseres og evalueres. FATF-anbefalingene legger til grunn at risikoen er en funksjon av trusler, sårbarhet og konsekvens, og fokuset ligger på de to første elementene. I henhold til metoden har hvitvaskingstrusler og utsatte sektorer blitt identifisert, og deretter sårbarheter i hvitvaskingsregimet. Hvitvaskingsrisikoen vurderes innenfor hver sektor som en funksjon av hvordan truslene utnytter sårbarheten i regimet. En tilsvarende metodikk har blitt lagt til grunn for området terrorfinansiering.

Trusler, sårbarheter og risiko kan defineres på flere måter; her brukes definisjonene under.[2]

3.1 Trusler

FATF-anbefalingene definerer en trussel som en person, eller en gruppe av personer, et objekt eller en aktivitet med potensial til å skade for eksempel staten, samfunnet og økonomien. I en hvitvaskings- og terrorfinansieringskontekst inkluderer dette kriminelle, terroristgrupper og deres fasilitatorer og hvitvaskings- og terrorfinansieringsaktiviteter.[3] Truslene kan vurderes på en skala fra meget liten til meget stor.[4]

3.2 Sårbarheter

Sårbarheter er i denne sammenheng de faktorene som kan bli utnyttet av trusselen, eller som kan støtte og fasilitere denne aktiviteten. I en hvitvaskings- og terrorfinansieringskontekst vil sårbarheter typisk være de faktorene som er svakheter i hvitvaskings- og terrorfinansieringsregimet, inkludert spesielle karakteristika ved Norge som gjør Norge spesielt sårbart. I risikovurderingen av sektorer vil dette inkludere karakteristika som gjør sektorer, finansielle produkter eller typer tjenester attraktive for hvitvasking og terrorfinansiering, og tilsyn og kontroll med sektorer, produkter og tjenester. Sårbarheter kan vurderes på en skala fra ubetydelig til svært alvorlig.[5]

---

[2] Risikovurderingen og definisjonene er basert på FATF guidance, National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment, February 2013.
[3] FATF guidance, National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment, February 2013.
[4] Skalaen har verdiene meget liten, liten, moderat, stor og meget stor. Trusler kan alternativt vurderes som usannsynlige, lite sannsynlige, like sannsynlige som usannsynlige, sannsynlige eller meget sannsynlige i henhold til politiets etterretningsdoktrine.
[5] Ubetydelig, lav, moderat, alvorlig, svært alvorlig.

3.3 Konsekvenser

Konsekvenser refererer til skaden hvitvasking og terrorfinansiering kan påføre, og inkluderer effekten av primærkriminaliteten og terrorvirksomhet på finanssystemer og -institusjoner, økonomien og samfunnet. Størrelsen på verdiene som hvitvaskes, er en vesentlig del av skaden. I denne risikovurderingen er konsekvensen hensyntatt indirekte – faktorer ved det norske hvitvaskings- og terrorfinansieringsregimet og sektorer og primærkriminalitet uten stort omfang og særlig konsekvens ble prioritert bort i en tidlig del av arbeidet med risikovurderingen. Fiskerinæringen, olje- og gassutvinning, bygg og eiendomsutvikling er sektorer hvor store verdier er i omløp.

3.4 Risiko

Risikoen for at en sektor skal bli utnyttet til hvitvasking eller terrorfinansiering, er derfor en funksjon av trusselen mot denne sektoren og sektorens sårbarhet for den spesifiserte trusselen. Dette er også i henhold til den norske standarden NS 5832:2014.[6] Risikoen vurderes som høy, moderat/betydelig eller lav.

4. Trusselvurdering

4.1 Viktige sektorer og hvitvaskingsutsatte områder

Norge er et av de rikeste landene i verden og har en liten, åpen økonomi preget av et fåtall store eksportnæringer. Selv med en forventet nedgang i den økonomiske veksten fremover, vil norsk økonomi gjøre det bra relativt sett i forhold til mange andre land i Europa. Med også urolige politiske forhold i flere land forventes Norges økonomiske og politiske stabilitet å føre til at utenlandske aktører i større grad ser på Norge som et attraktivt sted å plassere verdier – både av lovlig og ulovlig opprinnelse.[7]

Samtidig er norsk økonomi preget av en stor tjenesteytende næring. Dette er næringer som preges av lavt kompetansekrav og stort prispress. Potensialet for å sysselsette underbetalte arbeidere i Norge er derfor stort. For enkelte bransjer innen tjenesteytende næring er det er en reell fare for at seriøse aktører vil bli utkonkurrert av useriøse aktører, og at disse useriøse aktørene vil overta markedet helt eller delvis. Skaden disse bransjene i så fall vil bli påført, vil være svært vanskelig å rette opp igjen i ettertid.

Norsk økonomi er preget av store internasjonale bedrifter og tette bånd til utlandet – mange av de største norske bedriftene har også etablert seg i utviklingsland. Dette øker trusselen for alvorlig økonomisk kriminalitet som korrupsjon og skatte- og avgiftsunndragelser.

---

[6] Odd Busmundrud, Maren Maal, Jo Hagness Kiran og Monica Endregard, Tilnærminger til risikovurderinger for tilsiktede uønskede handlinger, FFI-rapport 2015/00923.
[7] ØKOKRIM, Trusselvurdering 2015–2016.

Prispress og konkurranse fra lavkostland bidrar også til at bedrifter tar snarveier og begår alvorlig miljøkriminalitet, som ved avfallshåndtering.[8]

4.1.1 Olje, gass og supply

Petroleumsnæringen er Norges viktigste næring målt i verdiskaping, statlige inntekter, investeringer og eksportverdi. I 2015 sto næringen for 15 prosent av Norges BNP og 39 prosent av norsk eksport.

Oljesektoren er preget av et fåtall store aktører og er strengt regulert og kontrollert, noe som antas å begrense mulighetene for økonomisk kriminalitet. Likevel gjør næringens globale karakter og tilstedeværelse i høyrisikoland i Afrika, Asia og Midtøsten næringen korrupsjonsutsatt. Avhengighet av komplekse kjeder av agenter og andre tredjeparter gir også flere arenaer hvor korrupsjon kan finne sted, og ofte kan det å gi bestikkelser være en forutsetning for å bli vurdert i anbudsrunder.

Oljeinvesteringer er kapitalintensive, og det er store summer på kontraktene som inngås. Kontraktstørrelser kan i seg selv øke risikoen for korrupsjon ved at betydelige summer enklere kan kamufleres gjennom forhøyede kontrakter, noe Petrobras-skandalen vitner om. En studie utført av konsulentselskapet EY fant at olje- og gassnæringen i Storbritannia var representert i de fleste sluttførte rettsforfølgelser for bestikkelser og korrupsjon i perioden 2008–2012, hvorav de fleste involverte betalinger til utlandet.[9] Flere norske selskaper opererer i land med høy korrupsjonsrisiko. Norske selskaper står også i fare for å pådra seg ansvar for bestikkelser eller korrupte aktiviteter begått av partnere eller tredjeparter som opptrer på deres vegne.

Petroleumsnæringen i Norge er interessant for utenlandske investorer. Reelt eierskap kan skjules i nomineekontoer, gjerne fra banker i Sveits eller Luxembourg, med lite innsyn. Dette gjør det vanskelig å få oversikt over pengestrømmer og å avsløre skatteunndragelser, innsidehandel og hvitvasking.

4.1.2 Fiskeri

Fiskeeksport er den største eksportnæringen i Norge utenom oljen. Eksportverdien av fiskeri- og sjømatprodukter var i 2017 på 94,5 mrd. kr.[10]

---

[8] NTAES, Situasjonsbeskrivelse 2017, Arbeidslivskriminalitet i Norge, 2017
[9] http://www.ey.com/UK/en/Newsroom/News-releases/12-07-16-Oil-and-gas-sector-has-seen-the-most-bribery-and-corruption-prosecutions-in-the-UK
[10] Norges Sjømatråd, 8. januar 2018

Fiske- og sjømatindustrien kan være et utsatt område for kriminalitet, ved at produksjonskjeden åpner for muligheter til å utføre forskjellige typer kriminalitet, og ved at oppdagelsesrisikoen tradisjonelt har vært lav.

Store deler av norsk eksport av sjømat går også til land som har strukturelle korrupsjonsproblemer, og som rangeres langt nede på Transparency Internationals korrupsjonsindeks. Det er kjent at korrupsjon har vært et problem for norske bedrifter som eksporterer til disse landene.[11]

Fiskerinæringen er et eksempel på en næring hvor forholdene ligger til rette for multikriminalitet. Kriminaliteten i fiskerinæringen er tidvis omfattende både med hensyn til økonomi og miljø. Utgangspunktet for fiskerikriminalitet er ulovlig og urapportert fiske, og det er registrert samarbeid mellom fiskere og mottak om gjennomføringen av kriminaliteten. Fiskeridirektoratets estimat indikerer at tyv- og overfiske tilsvarer en årlig verdi på om lag 2 mrd. kr. Verdien av det ulovlige fisket internasjonalt, derimot, antas å være nærmere 180 mrd. kr hvert år.

Overfiske og uregistrerte landinger av fisk innebærer hvitvasking i seg selv, men legger også grunnlaget for senere skatte- og avgiftskriminalitet. Vi ser også at mange aktører innen industrielt fiske driver omfattende annen økonomisk kriminalitet, som hvitvasking, korrupsjon, dokumentforfalskning og heleri. Toll og avgifter unndras ved feildeklarering og smugling. Trusselen er spesielt stor i forbindelse med eksport av fisk og fiskeprodukter fra Norge, hvor eksempelvis opphavsland, mengde og innhold i fiskeprodukter deklareres feil for å legge til rette for unndragelse i importlandet[12]. Analyser av valutatransaksjoner utført av Skatteetaten og Tolletaten viser at antallet transaksjoner og beløpene overført fra norske fiskeribedrifter til skatteparadiser økte i tiårsperioden frem til 2015.[13] Det mottas imidlertid få meldinger om mistenkelige transaksjoner fra banker langs kysten av Norge.

Det er grunn til å tro at utnyttelsen av arbeidstagere innen fiskerinæringen har blitt mer organisert. Arbeidstilsynet har registrert at næringen i større grad ansetter utenlandske arbeidere og asylsøkere. Mange arbeidere formidles fra selskaper i lavkostland, for eksempel fra Polen og de baltiske landene, og mange av disse virksomhetene opptrer ikke i henhold til norsk regelverk.

Trenden med større, kompliserte og internasjonale selskapsstrukturer og økt integrering av skatte- og arbeidsmarkedskriminalitet gjør at ØKOKRIM vurderer det til at utbredelsen av fiskerikriminalitet er stor, og at trusselen sannsynligvis vil øke.

---

[11] ØKOKRIM, Trusselvurdering 2015–2016.
[12] Norsk eksport av fisk i 2015 utgjorde om lag 70 mrd. Kr, og markedet for tørket fisk til Nigeria utgjorde om lag 250 000 kr.
[13] I perioden 2006–2011 ble 1,7 mrd. kr overført fra norske fiskeribedrifter til skatteparadiser. I perioden 2012–2014 ble 1,4 mrd. kr overført.

4.1.3 Eiendomsutvikling, bygg og anlegg

Det norske eiendomsmarkedet har over lengre tid hatt en høy prisstigning, og det har vært høy aktivitet innenfor nybygging. Dette kan ha tilrettelagt for hvitvasking gjennom eiendomsutvikling. Tilgangen til svart arbeidskraft for bygging og oppgradering av eiendom er god i Norge. En hvitvaskingsmodus for boligmegling er at utbedringer og oppussingskostnader som øker eiendommens verdi, betales kontant med utbytte fra kriminell aktivitet. Andre fremgangsmåter for å benytte eiendomsutvikling og nybygging til hvitvasking er manipulasjon av eiendomsverdier, svart arbeid, oppgjør med illegale midler, bruk av strømenn og kompliserte eierforhold.

Renovering/bygging av boliger

En person kjøpte en eiendom som et oppussingsobjekt i 2005 for 1,8 mill. kr. I perioden frem til 2013 ble eiendommen seksjonert i to, og det ble oppført ny tomannsbolig. Mannen solgte begge seksjonene for til sammen 13 mill. kr i 2013/2014. Eiendommen var ikke belånt på noe tidspunkt, og verken eier/selger eller familien hadde formue eller inntekt i perioden 2005–2014. Ved salget ba selger om at oppgjøret ble utbetalt kontant fra bank.

Eiendom – omsetning med bruk av blankoskjøte

Et enkeltpersonforetak kjøpte opp eiendommer fra eldre personer uten budgivning og fikk eiendommer for verdier som var lavere enn markedsverdi. Overtagelsen ble ikke tinglyst på kjøper. Enkeltpersonforetaket foretok enkel renovering og solgte eiendommene videre for en langt høyrere pris, og hjemmel ble tinglyst på ny eier.

Gevinsten ble unndratt beskatning, og mulig utbytte fra andre straffbare handlinger kunne dermed hvitvaskes gjennom transaksjonene.

4.1.4 Vekslingstjenester – virtuelle valutaer

Fremvekst av kryptovalutaer og vekslingstjenester knyttet til virtuelle valutaer kan øke risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering i samfunnet generelt. EU-regelverket på dette området er utilstrekkelig, men noen medlemsland har bestemt at virtuelle valutaer skal reguleres i den nasjonale lovgivningen. I Norge er vekslingstjenester for kryptovalutaer ikke rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven, og foretakene er ikke underlagt krav om å ha systemer for å identifisere mistenkelige transaksjoner. Virtuelle valutaer benyttes også av kriminelle i ulike sammenhenger, herunder tilknyttet hvitvasking og terrorfinansiering. Det kan være vanskelig å avdekke hvorvidt vekslingstjenestene benyttes i kriminell virksomhet eller ikke, siden de som benytter vekslingstjenestene, kan være anonyme.

4.2 Profittgenererende kriminalitet

4.2.1 Inndragning

Det har de senere årene vært økt fokus på, og et politisk mål, å øke inndragningen av utbytte fra straffbare handlinger. Inndragningstallene varierer mye fra år til år, både med hensyn til antallet inndragningssaker og den samlede verdien. Samlet inndragningsbeløp i 2017 var på 204 mill. kr. [14]

4.2.2 Skatte- og avgiftskriminalitet

Totalt avdekkes det årlig alvorlig straffbar skatte- og avgiftskriminalitet for nærmere 4 mrd. kr. Kategoriene flytting av skattefundament til utlandet, falske/fiktive kostnader, svart omsetning og svart arbeid dominerer. På tross av stor kontrollvirksomhet og store avdekkede beløp antas det også at bare en liten del av skatte- og avgiftskriminaliteten avdekkes.

Skatte- og avgiftskriminalitet er sannsynligvis den typen økonomisk kriminalitet som har størst omfang. Selv om denne kriminalitetstypen i første omgang rammer staten, har den store ringvirkninger ved at den er konkurransevridende.

Det er stor sosial aksept for denne type kriminalitet, inkludert bruk av svart arbeid.[15] Norge har hatt en betydelig vekst i arbeidsinnvandringen, spesielt etter EU-utvidelsen i 2004. Deler av arbeidsinnvandringen har ført til en økning i den svarte økonomien. Det er også grunn til å tro at ulovlig innvandring fører med seg svart arbeid, ettersom de som innvandrer ulovlig til Norge, vanskelig kan livnære seg i Norge uten å arbeide svart. Asylsøkere med endelig avslag og andre som oppholder seg ulovlig i landet, kan også vurdere det til at de har lite å tape på å arbeide ulovlig.[16]

Skatte- og avgiftskriminaliteten er preget av økt internasjonalisering. Selv om det de senere år har blitt økt informasjonstilgang fra mange land og jurisdiksjoner, er det fortsatt mange, både skattytere og næringsdrivende, som kanaliserer, og skjuler, inntekt og formue i utlandet, for på den måten å forsøke å unndra seg beskatning i Norge. Falsk utvandring, der skatteyter fremstår som registrert utvandret til lavskatteland, men i realiteten skulle vært registrert bosatt i Norge, er også en tradisjonell modus for å hvitvaske eget skattesvik.

Strukturen på norsk næringsliv, med mange store internasjonale selskaper, tilsier at internprising og ulovlig skatteplanlegging kan føre til store reduksjoner i det norske

[14] Anmeldt kriminalitet og straffesaksbehandling 2017 – Kommenterte STRASAK-tall 2017
[15] ØKOKRIM, Trusselvurdering 2015–2016.
[16] Tverretatlig situasjonsbeskrivelse – Arbeidsmarkedskriminalitet.

skattefundamentet. Hvert år foretas store skattemessige etterberegninger i forbindelse med Skatteetatens kontroll av internprising. I perioden 2009–2016 varierte etterberegnet beløp fra 4,9 mrd. kr til 16,6 mrd. kr, og gjennomsnittet lå på 9,2 mrd. kr årlig. En vesentlig del av disse beløpene blir etter hvert godtatt av selskapene, men mange av sakene ender i rettssystemet, hvor skattemyndighetene ikke alltid får medhold.

Skatte- og avgiftskriminalitet, som underrapportering av inntekt, overrapportering av kostnader og manglende rapportering av merverdiavgift, toll og særavgifter, fører til betydelig tap for staten. I tillegg er hvitvaskingspotensialet som konsekvens av skatte- og avgiftsunndragelser og kriminalitet meget stort. Både bruk av utenlandstransaksjoner og fiktiv dokumentasjon i en eller annen form fremstår som reelt tilslørende og gjør avdekking både mer komplisert og mer tidkrevende.

Bedrifter kan på bakgrunn av fiktiv dokumentasjon urettmessig få fradrag for kostnader og merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester. Fiktiv fakturering er en hvitvaskingsmetode som flere politidistrikter fremhever som flittig brukt av kriminelle innenfor flere bransjer. I tillegg er det kjent at det opprettes fiktive firmaer eller fiktive enkeltpersonforetak i Brønnøysund, eller fiktive norskregistrerte utenlandske foretak. Det er blitt rapportert at posisjonene som daglig leder eller innehaver av virksomhetene besettes av enten rekrutterte personer med falsk, fiktiv eller misbrukt identitet, eller personer fra svake grupper i samfunnet som eksempelvis hjemløse, trygdede, rusmisbrukere etc. Ved å bokføre fiktive kostnadsbilag oppnår selskapene både bonusutbytte på 25 % (merverdiavgift) og bonusutbytte på 25 % (selskapsskatt) av det hvitvaskede beløpet. Dette er et direkte og betydelige tap for statskassen.

Det er registrert en økning av antall aktører som urettmessig fradragsfører merverdiavgift, og summen som etterberegnes i merverdiavgift, har også økt klart de siste årene. ØKOKRIM vurderer det til at økt bruk av ikke-fysiske varer, som programvare og klimakvoter, samt økt bruk av tjenester som grunnlag for fiktiv fakturering, sannsynligvis vil medføre en økning i skatte- og merverdiavgiftskriminaliteten.

Fiktive arbeidskontrakter kan brukes til å utløse urettmessige trygdeytelser, som for eksempel dagpenger og sykepenger. Ved at man har opprettet og nedlagt virksomheter, har det også blitt utbetalt urettmessige permitteringspenger.

Urettmessig avgiftsfritak på mineraloljer

Tollregion Vest-Norge har i perioden fra 2005 til 2015 utført totalt 89 kontroller på området, og avdekket 262 millioner unndratt inklusiv renter og tillegg, 217 millioner i hovedstol. Et uvanlig høyt antall av disse sakene er gjort med forsett, og det er inngitt 31 anmeldelser i perioden. Aktuell modus er avgiftsfri levering av mineralolje til fartøy, hvor kapteinen leverer erklæring på at de skal gå til utlandet, selv om de skal fortsette i innenriks trafikk. Det har også vært utenlandske fartøy som har levert olje til norske fartøy innenfor tollområdet uten å deklarere oljen. De senere år er det også kontrollert olje til oppdrettsanlegg hvor det urettmessig er søkt om refusjon av mineraloljeavgifter.

1. januar 2017 ble det innført regler om utsatt avregning av merverdiavgift (mva.)[17] ved import av varer. Regelendringen innebærer en vesentlig økning av risikoen for at grensekryssende mva.-svindel begås i Norge. Slik svindel kostet EU 50 milliarder euro i 2014.[18] I Norge utgjorde innkrevd mva. 266 mrd. kr i 2016[19], og mva. står for ca. 20 prosent av den norske statens samlede skatteinntekter. Systematiske angrep på denne ordningen vil åpenbart ha alvorlige konsekvenser.

Det avdekkes i økende grad at etablerte kriminelle aktører oppretter virksomheter med den hensikt å kamuflere kriminalitet.[20] Europol forventer at legal næringslivsvirksomhet i større grad vil bli utnyttet til kriminalitet, både som offer for kriminaliteten og som en måte å utøve annen kriminalitet.[21] Det meste av arbeidslivskriminaliteten finner sted byer og større tettsteder, men det begås også arbeidslivskriminalitet på landsbygda, spesielt i forbindelse med jordbruk og tjenesteytende næringer.

4.2.3 Korrupsjon

Korrupsjonen i Norge er ikke strukturell og gjennomgripende: Norge er rangert som et av de land i verden med minst korrupsjon.[22] Internasjonale og nasjonale undersøkelser indikerer at rundt 10 prosent av bedriftene i Norge kjenner til korrupsjon.[23] ØKOKRIM påpeker at korrupsjonssakene som har vært ført i Norge, har vært alvorlige – dette er en type kriminalitet som ikke trenger stort omfang for å være en stor trussel.[24]

Skatteetaten skiller mellom to forhold – korrupsjon og urettmessig regnskapsføring av utgifter til korrupsjon og bestikkelser som representasjon. I 2013 og 2014 utgjorde slik urettmessig føring av kostnader til representasjon til sammen 1,8 mrd. kr årlig.

Flere alvorlige saker viser at korrupsjon også forekommer i norsk kommunesektor. ØKOKRIM vurderer det som sannsynlig at risikoen for korrupsjon vil øke innenfor områdene offentlige anskaffelser, byggetillatelser og tilgang til å utnytte naturressurser.[25]

---

[17] Mva. er en generell avgift på innenlandsk omsetning av varer og tjenester. Det beregnes også mva. ved import og ved uttak av varer og tjenester fra avgiftspliktig virksomhet. Mva. skal i utgangspunktet beregnes i alle omsetningsledd. Den generelle satsen er 25 prosent.
[18] EU-kommisjonen, Proposal for a council directive COM(2016)811 final, Brussels 21.12.2016, s. 2
[19] Skatteetaten, Årsrapport 2016, s. 68
[20] Kripos, Trendrapport 2016.
[21] Europol, Exploring Tomorrow's Organised Crime, 2015.
[22] På Transparency Internationals korrupsjonsindeks i 2017 ble Danmark rangert som nr. 2, Finland, Norge og Sveits som nr. 3, Sverige som nr. 6.
[23] I Norge viser Næringslivets Sikkerhetsråds KRISINOs rapport for 2017 at 10 prosent av virksomhetene kjenner til korrupsjon i egen bransje, og at trenden var økende fra 2011 til 2015/2017.
[24] ØKOKRIM, Trusselvurdering 2015–2016.
[25] ØKOKRIM, Trusselvurdering 2015–2016.

Bevisstheten omkring slike korrupsjonsutfordringer har økt, blant annet som en konsekvens av stor oppmerksomhet rundt slike saker. PWCs Global Economic Crime Survey for 2016 indikerer at bruk av bestikkelser og korrupsjon har gått noe ned internasjonalt.[26]

Informasjon som Finans Norge har fra norske og internasjonale aktører, tilsier også at interne misligheter i finansinstitusjoner i Norge er et tiltagende problem.[27] Utro tjenere i et finansforetak vil kunne utføre eller medvirke til flere typer kriminalitet. For å redusere denne sårbarheten er ansettelsesprosedyrer og adekvat internkontroll svært viktig.

Etterforskning av større norske korrupsjonssaker viser at utbyttet av slike saker er plassert i fast eiendom i Norge og utenlands, investert i aksjer og brukt på verdifulle gjenstander som biler og båter og på et generelt økt forbruk. Man har også sett eksempler på at det er opprettet selskaper som tilsynelatende har levert en tjeneste, men som kun har vært en front for å gi transaksjonene som betaler for korrupsjonen, et skinn av legitimitet. Ofte tilgodeses mottageren også indirekte via familie og nærstående. Globalisering og utstrakt reisevirksomhet gjør det mer aktuelt å motta og oppbevare utbyttet av bestikkelser i utlandet. Utenlandske betalingskort tas i økende grad i bruk for å benytte seg av disse midlene.

4.2.4 Bedrageri

Bedrageri er en stor kriminalitetskategori. Det skilles her mellom bedrageri rettet mot privat sektor og bedrageri rettet mot offentlige sektor. ØKOKRIM vurderer det som sannsynlig at det lave antallet anmeldelser og det store antallet henleggelser fra politiets side kan bidra til at risikoen for denne typen kriminalitet vil øke.[28]

[26] PWC, Adjusting the Lens on Economic Crime. Preparations brings opportunity back into focus. Global Economic Crime Survey 2016. 24 prosent av de spurte bedriftene svarer nå at de har opplevd bestikkelser og korrupsjon, og det er 11 prosent færre enn i forrige undersøkelse.
[27] Finans Norge, Trendrapport 2016.
[28] ØKOKRIM, Risikovurdering 2015–2016.

Hvitvasking gjennom norske bankkontoer – layering

Et investeringsbedrageri i Italia ga et samlet utbytte på over EUR 5 500 000. Store deler av disse pengene ble plassert gjennom overførsler til forskjellige skatteparadiser og flyttet gjennom flere kontoer i flere land med flere personer og selskaper. Denne måten å skjule opprinnelsen til det straffbare utbyttet på blir omtalt som *smurfing* og *layering*.

I denne saken ble norske bankkontoer benyttet. Penger ble blant annet innbetalt fra et selskap i Karibia, før innbetalingen de neste dagene ble delt opp i mindre beløp og overført andre selskaper og personer i blant annet Monaco og Luxembourg. I dette tilfellet ble det benyttet en mindre bank som transittkonto.

Bedrageri mot privatpersoner

Størstedelen av bedragerier rettet mot privatpersoner begås nå via internett. Datingbedrageri og nigeriabedrageri rettet mot norske borgere er fremdeles omfattende, og store summer sendes årlig ut av landet. I 2015 sendte 209 personer ut 280 mill. kr til bedragere. Totalsummen antas å være betydelig større. Investeringsbedragerier og aksjeinvesteringsbedragerier er utbredt, og ØKOKRIMs saker viser at enkeltsaker kan omfatte bedrageri på mer enn 100 mill. kr.[29]

En ny trend er investeringsbedragerier med utspring i nettsider som kan oppfattes som reelle og seriøse. Investeringer skjer i bitcoins, binære opsjoner eller andre former for verdipapirer/aksjer. Generelt loves det store gevinster på kort tid. Kundene gis en oversikt over utviklingen for produktet og forledes over tid til stadig nye investeringer. Når kundene ønsker å realisere gevinsten, blir de enten lurt til å investere i nye produkter, eller de kriminelle forsvinner. Økningen i slike saker er betydelig. Er man først registrert, følges det såkalte kundeforholdet opp på en ofte svært pågående måte, og det kan oppleves vanskelig å si nei til ytterligere investeringer. Det er eksempler på at kriminelle tilpasser seg bankenes forebyggende tiltak og utfører bedrageriene slik at de unngår å bli oppdaget. Det er grunn til å anta at denne virksomheten i stor grad er organisert.

[29] ØKOKRIM, Trusselvurdering 2015–2016.

Bedrageri mot privatpersoner

En finansrådgiver i 40-årene ble anmeldt for grovt bedrageri etter at han ved hjelp av kunders BankID-brikker opprettet kundeforhold i en norsk bank på deres vegne og tok opp lån som han selv disponerte. Det meste av de lånte midlene gikk til kjøp av finansrådgiverens privateide, unoterte aksjer i et selskap i samme konsern som han selv hadde eierinteresser, næringsroller og tidligere arbeidsforhold i. Aksjeprisen var ifølge de mangelfullt utfylte kjøpskontraktene mer enn 24 000 ganger høyere enn hva mannen førte opp i sin aksjeoppgave for foregående år. Enkelte av kundene ga uttrykk for å ha større tillit til mannen enn til bankene som kontaktet dem i forbindelse med de mistenkelige transaksjonene på deres kontoer.

Lovescam

En overlege i slutten av 50-årene ble rapportert til ØKOKRIM etter at banken fattet mistanke om at hun ble utsatt for bedrageri. I løpet av høsten 2017 overførte hun 2,3 mill. kr til en person i Tyrkia med nigeriansklydende navn. Alle overførslene var markert med at de skulle til en annen navngitt person. Kvinnen hadde også sendt 3,5 mill. kr til en annen norsk kvinne som igjen hadde sendt til sammen 4,7 mill. kr til samme mottaker i Tyrkia. I tillegg hadde overlegen sendt penger til et foretak i Nordland som bl.a. driver med eksport av tørrfisk til Nigeria, men det er ikke kjent hvorfor hun sendte penger til dette foretaket. Foretaket er i andre meldinger til ØKOKRIM mistenkt for mottak og bruk av ulovlig ervervede midler. Overlegen erkjente overfor sin bank at hun kanskje ble lurt, men at hun hadde sterke følelser for mannen hun sendte penger til.

Bedrageri mot næringslivet

Bedrageri mot finansinstitusjoner er en kriminalitetsform der det er avdekket store saker i de seneste år. ØKOKRIM har i de siste årene etterforsket og irettefört over 20 grove bedragerier av denne typen, alle i millionklassen og noen på titalls millioner. I alle de aktuelle sakene der ØKOKRIM har stått for etterforskningen, eller der ØKOKRIM har deltatt i etterforskning sammen med øvrige politidistrikter, er kriminaliteten organisert, og i brorparten av sakene er aktørene multikriminelle. Man ser i disse sakene en utstrakt bruk av strømenn samt bistand fra profesjonelle medhjelpere, herunder advokater.[30]
Finansnæringen erfarer at mange av bedrageriene er mer systematiserte enn tidligere, at modus og persongalleri går igjen i mange saker, og at sårbare personer i økende grad blir utnyttet til å gjennomføre bedrageri. Bedrageriene er gjerne knyttet til dyre forbruksgjenstander, som ofte er lånefinansierte.[31]

[30] ØKOKRIM, Trusselvurdering 2015–2016.
[31] Finans Norge, Trendrapport 2016.

Profesjonell aktør – 1

Revisor godkjente regnskap som inneholdt vesentlige mangler, bl.a. ulovlig lån til aksjonær på 5 mill. kr. Midlene var ført inn i regnskapet som kapitalinnskudd, lån fra ansatt. I realiteten var dette utbytte fra straffbare handlinger og hvitvasket gjennom selskapet. Regnskapet var revisorgodkjent.

Profesjonell aktør – 2

Advokat bekreftet egenkapital overfor bank, som skulle lånefinansiere søkers boliglån. Egenkapitalen var ikke reell, og lånesøker var ikke kredittverdig til å få innvilget lån uten denne egenkapitalen. Lånet ble senere nedbetalt med utbytte fra straffbare handlinger, jf. eksempelet ovenfor.

Lånebedragerier mot kreditt- og finansinstitusjoner synes fortsatt å være aktuelt i stor utstrekning. EFE mottar informasjon om at personer som kan knyttes til det organiserte kriminelle miljøet, tar opp kreditter fra flere kredittinstitusjoner og overfører lånte beløp til andres kontoer før de forbrukes. Nye kredittopptak dekker forfalte krav. Vi ser også at bilforhandlere eller personer som er knyttet til selskapet, «fronter» kredittfinansiering av kostbare biler som benyttes av kriminelle. I noen grad er det brukeren av bilen som nedbetaler lånet, mens det i andre tilfeller er «låntageren» som betaler. Bilene er ikke nødvendigvis registrert på reell bruker, men på andre personer. Dette kan medføre reduserte muligheter for inndragning av verdier, samt hvitvasking av utbytte i forbindelse med nedbetaling av lån.

Kreditter som gis til selskaper basert på uriktig regnskapsmateriale, gir betydelig fare for tap for finansinstitusjoner. I privatmarkedet er det risiko for hvitvasking knyttet til kjøp, oppussing og salg av bolig.

I tillegg til de mer kjente måtene å skaffe seg midler på i form av f.eks. kredittmaksimering og forbrukslån har vi sett at objekter som er rapportert inn under mistanke terrorfinansiering, er hyppigere omhandlet i større bedragerier mot banker der modus er at en tredjeperson søker og får innvilget lån og deretter umiddelbart sprer pengene til flere kontoer og personer, slik at det skal bli vanskelige å følge pengestrømmen.

I forbindelse med menneskehandel og menneskesmugling kan det nevnes at det er eksempler på at utenlandske personer som har arbeidet i Norge, har fått innvilget billån og deretter tatt med kjøretøyet til hjemlandet.

Det er sjelden eller aldri tredjepersonen som tar opp lånet, som kan ses i sammenheng med terrorfinansiering, men derimot personene som får overført penger til sin konto etter at lånet er utbetalt. Hvorvidt tredjepersonen som tar opp lånet, er klar over at han gjør dette for å gjennomføre et bedrageri, eller om lånesøknaden er inngitt i forbindelse med ID-tyveri, ID-misbruk eller lignende, er vanskelig å si noe om.

Hvert år svindles forsikringsnæringen for betydelige beløp. Bransjen selv antar at det finnes store mørketall, og at kun en liten del av forsikringsbedrageriene blir avdekket. I 2017 ble 815 saker innen skadeforsikring og 283 saker innen syke- og uføreprodukter avslått med henvisning til forsikringsavtaleloven. Det totale kravet for de avslåtte sakene var 427,9 mill. kr. En studie utført av Svensk Forsäkring og Brottsförebyggande rådet, har avdekket at nærmere 75 prosent av dem som blir anmeldt for forsikringsbedragerier, også tidligere er domfelt for annen kriminell virksomhet.[32]

Bedrageri rettet mot private bedrifter er økende. E-postkontoer kan enkelt hackes og forfalskes. Svindlere kan utgi seg for å være leverandører, og be bedrifter betale for varer og tjenester til en annen konto enn den egentlige leverandørens konto, såkalt business email compromise (BEC). Svindlere kan også benytte seg av «CEO-fraud» hvor de analyserer virksomhetens interne organisasjon med tanke på posisjoner, og utnytter dette ved å be for eksempel en økonomiarbeider om å overføre en større sum penger til utlandet ved å utgi seg for å være daglig leder. Når det gjelder CEO-bedragerier, er dette fortsatt en utfordring. Gjerningsmennenes oppfinnsomhet er stor og endringsviljen enda større. Enheten for finansiell etterretning (EFE) i ØKOKRIM ser imidlertid en tendens til at de tiltak som næringslivet og finansinstitusjonene selv har satt i gang knyttet til varsling, interne rutiner og informasjonskampanjer, har gitt resultater. EFE mottar i større grad enn tidligere informasjon om transaksjoner som er stoppet på vei ut av Norge fordi bedriften som er forsøkt bedratt, selv har fattet mistanke. Dette viser at næringslivet selv har tatt situasjonen på alvor og sett at det er de selv som har best muligheter til å gjøre noe med problemet. I tillegg kan det nevnes at det også er registrert bedragerier mot lag og foreninger. Beløpene er enkeltvis ikke så store.

Bedrageri av offentlig sektor

Norge har gode velferdsordninger, og velferdssystemet er i stor grad er basert på tillit, noe som gjør det sårbart for misbruk. Mange mottar urettmessig trygder og stønader, og trenden med misbruk av velferdsordninger har vært økende. En velkjent metode for trygdebedrageri er arbeidstagere som arbeider svart samtidig som de får utbetalt ytelser fra NAV.[33] I 2017 anmeldte NAV 1048 personer for trygdebedrageri for til sammen 187 millioner kroner. 954

[32] Finans Norge, Forsikringssvindel i Norge – svikstatistikk 2018
[33] NTAES, Situasjonsbeskrivelse 2017, Arbeidslivskriminalitet i Norge, 2017.

personer er anmeldt for å ha svindlet med dagpenger og AAP, de fleste for å ha arbeidet og mottatt lønn som er uforenelig med ytelsen.

Trygdesvindel avdekkes også i store skatte- og avgiftssaker og er en viktig profittgenererende del av arbeidslivskriminaliteten. Da er gjerne bedrageriet organisert, og det er som oftest samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstager.[34] Tendensen er at slik trygdesvindel blir mer sofistikert og organisert.

Det har vært en betydelig innvandring til Norge de senere år, og dette gjenspeiler seg også i næringslivet. Borgere med opprinnelse fra andre land har etablert seg betydelig innenfor en del bransjer, eksempelvis renholdsbransjen og transportbransjen. Mange av dem som ansettes i disse bransjene, er også utenlandske borgere. Det kan være vanskelig å fastslå riktig identitet på en del av disse personene. Det antas dermed at det kan være økende risiko for bedragerier mot det offentlige gjennom falske identiteter, identiteter som lånes bort til andre, og i enkelte tilfeller også identiteter som skulle vært opphørt (døde personer).

4.2.5 Ulovlig avfallshåndtering og handel med ulovlig avfall

Avfallshåndtering og grensekryssende transport av avfall er aktiviteter som er sårbare for utnyttelse av kriminelle aktører. Det er en trend at kriminelle tar større del i denne næringen. Ved håndtering av avfall, inkludert farlig avfall, er det såkalt omvendt økonomi som gjelder. Det betyr at den som tar imot avfall, får betalt fullt ut når avfallet er mottatt, altså før sortering, gjenvinning, transport, sluttdeponering m.m. er foretatt. For å øke fortjenesten kan det være fristende å ikke gjennomføre avfallshåndteringen forskriftsmessig eller helsemessig. Det er flere eksempler på lovbrudd begått av avfallsprodusenter, transportører, mottak og behandlere. Ifølge EUROPOL opererer kriminelle involvert i ulovlig avfallshåndtering nå i hele kjeden, og de benytter legale forretningsstrukturer til å kamuflere sine aktiviteter.[35]

Kina og Hong Kong har i 2017 innført strengere regulering på import av avfall. Tolletaten anser at denne innskjerpingen av regelverk trolig vil påvirke prisen og varestrømmen på avfall. Tolletaten er bekymret for at dette vil øke faren for omgåelse av regulering gjennom forfalskning av dokumenter, korrupsjon og hvitvasking[36].

4.2.6 Narkotika- og dopingkriminalitet

Internasjonale narkotikanettverk er premissleverandøren for mesteparten av narkotikaomsetningen i Norge. Personer bosatt i Norge med tilknytning til internasjonale

---

[34] NTAES, Situasjonsbeskrivelse 2017, Arbeidslivskriminalitet i Norge, 2017.
35 Europol, SOCTA 2017, 2017.
36 https://www.theguardian.com/environment/2017/dec/15/china-waste-clampdown-could-create-uk-cardboard-recycling-chaos-say-industry-experts.

narkotikanettverk fungerer ofte som mellommenn og tilretteleggere for samhandling mellom internasjonale narkotikaleverandører og kriminelle miljøer i Norge, som er mottagere og distributører av narkotikaen. De internasjonale narkotikanettverkene har også egne distribusjonsnettverk i Norge. Det at utenlandske grupper og nettverk har fått sterkere fotfeste i Norge, og det økte nettverksbaserte samarbeidet, bidrar til at trusselen fra narkotikakriminalitet har blitt mer kompleks.

Narkotikakriminalitet er hovedsakelig organisert, men begås i økende grad av uformelle og fleksible nettverk som samarbeider på tvers av nasjonalitet, etnisitet og annen kulturell tilhørighet. Større mobilitet og lettere tilgang til teknologi gjør det mindre viktig for kriminelle aktører å være tett organisert geografisk og hierarkisk.

Ved en gjennomgang av narkotikakriminaliteten i Norge er det noen trender som utmerker seg: Omfanget av nye psykoaktive stoffer (NPS) har økt kraftig de siste årene, og det er grunn til å tro at utviklingen vil fortsette. Det er også registrert økt styrke og renhet på noen av de hyppigst brukte rusmidlene, blant dem cannabis, amfetamin, heroin og MDMA (ecstasy). Internett spiller en stadig viktigere rolle i forsyningen og markedsføringen av narkotika, noe som bidrar til rask spredning av nye trender og gir tilgang til kunnskap, ekspertise og logistikk.

Narkotika omsettes både på det åpne og det skjulte internettet.[37] På det skjulte nettet omsettes narkotiske stoffer direkte mellom to personer, og betalingsformen er ofte virtuell valuta, som kan sikre anonymiteten til både selger og kjøper. Dette er kriminalitet som er krevende å etterforske for politiet.[38] Fortjenesten kan forholdsvis lett skjules direkte på utenlandske kontoer i skatteparadis, og utbyttet/hvitvaskingen hentes ut med utenlandsk kortbruk i Norge.

Nye betalingsløsninger som E-wallet og lignende tjenester gjør det enklere å flytte penger raskt og å skjule utbytte i utlandet.

Det er grunn til å anta at hvitvaskingsmodi for narkotikakriminalitet vil variere med størrelsen på utbyttene. Vi ser eksempler på at kontanter fra narkotikaomsetning sluses inn i tilsynelatende legitim kontantintensivt næringsliv og eiendom, som kriminelle eller strømenn for kriminelle formelt sett står som eiere av. Fortsatt benyttes også restaurant- og utelivsbransjen til å hvitvaske utbytte fra narkotikakriminalitet. Utbytte fra narkotikakriminalitet smugles også fortsatt ut av landet.

37 Det skjulte internettet kalles ofte «deep web» (nettdypet) og er en samlebetegnelse på data som ligger i databaser, er passordbeskyttet og ikke indeksert. «Dark net» (mørkenett) er egne nettverk som er konstruert for å anonymisere brukerne og tjenestene samt vanskeliggjøre lokaliseringen av disse.
38 Politidirektoratet, Politiets omverdensanalyse 2015.

4.2.7 Menneskehandel og menneskesmugling

Menneskehandel og menneskesmugling er blant de kriminalitetsfenomenene som i dag tiltrekker seg flest organiserte kriminelle grupper. Det finnes imidlertid ikke entydige tall på feltet. FN anser menneskehandel, våpen og narkotika som de tre største ulovlige markedene globalt. Et estimat tyder på at over 40 millioner mennesker ble utnyttet til menneskehandel globalt i 2016.[39]

Det er uklare grenser mellom menneskesmugling og menneskehandel, men et viktig skille er at menneskesmugling rammes av utlendingsloven og menneskehandel av straffeloven. Mens menneskesmugling forutsetter at den innsmuglede har en irregulær status, er ikke grensepassering eller ulovlig opphold et krav for å definere det som menneskehandel. Menneskehandel kan skje innenfor en stats grenser, og ofrene kan være nordmenn og Schengen-borgere. Den irregulære statusen til migranten gjør vedkommende sårbar for diskriminering, utnytting og menneskehandel. Saker som starter med mistanke om menneskesmugling, kan ende opp som menneskehandelssaker.[40]

Menneskehandel og grov menneskehandel omhandles i straffeloven kapittel 24 om vern av den personlige frihet og fred.[41] Menneskehandel rammes av straffeloven 2005 § 257 med strafferamme fengsel i inntil 6 år, og grov menneskehandel rammes av straffeloven 2005 § 258 med strafferamme fengsel i inntil 10 år. Dersom forholdet er begått som ledd i aktivitetene til en organisert kriminell gruppe, kan fengselsstraffen forhøyes med inntil 6 år, jf. § 79 i samme lov.

Menneskesmugling rammes av utlendingsloven § 108.4 bokstav b med strafferamme fengsel i inntil 3 år. Organisert menneskesmugling rammes av utlendingsloven § 108 ledd 5 med strafferamme inntil 6 års fengsel. Menneskesmugling består i ulovlig å hjelpe andre til innreise eller opphold.[42] Ofte skjer dette mot høy betaling, under livsfarlige forhold, og det forutsetter at migrantene har samtykket til å bli ulovlig smuglet inn til et land. Smuglingen opphører ved ankomst til destinasjonsstedet, men det finnes eksempler på at migrantene tvinges til å betale for hjelpen de har mottatt, gjennom ulovlig arbeid eller annen

---

[39] ILO & Walk Free Foundation. 2017. *Global estimates of modern slavery: Forced labour and forced marriage.*

[40] Politidirektoratet. 2017. *Anmeldt kriminalitet og straffesaksbehandling 2016. Kommenterte STRASAK-tall.*

[41] Plasseringen i nettopp dette kapittelet påpekes i en dom fra Høyesterett i 2006 (HR-2006-222-A-Rt-2206-111), se nettlenke pr. 13.11.2017: https://lovdata.no/pro/#document/HRSTR/avgjorelse/hr-2006-222-a?searchResultContext=1129.

[42] Vilkåret «hjelp» er svært vidt og omfatter de fleste handlinger som fysisk transportering, ledsaging eller organisering av reisen med billetter, veiledning og guiding eller å skaffe til veie reisedokumenter (forfalskninger eller genuine "look-alike"), bistå med utarbeidelse med bevisst uriktige søknader om visum, fabrikkering av forklaringer som utlendingen kan gi til utlendingsmyndigheter, proformaekteskap, å aktivt skjule eller bistå med dekkhistorier for en utlending, å ta utlendingen i jobb eller leie ut husrom for vedkommende. Vigdis Vevstad. 2010. *Utlendingsloven. Kommentarutgave*.

kriminalitet. I enkelte tilfeller utnyttes migrantene til narkotikasmugling, menneskehandel og bedrageri.

Identitetssvindel er en viktig driver for menneskesmugling og annen organisert og alvorlig kriminalitet. Aktører som tilbyr falske dokumenter med ulovlig innreise som hensikt, vil utgjøre en betydelig trussel for samfunnssikkerheten, også fordi dokumentene kan gjenbrukes innen andre former for kriminalitet.

Aktørene trenger ikke nødvendigvis å bruke eller true med vold når ofrene befinner seg i en livssituasjon med få valgmuligheter. Fraværet av valgmuligheter kan skyldes lav alder, nedsatt funksjonsevne, fattigdom, gjeld og manglende tilgang på utdanning og lovlig arbeid. Dette gjør ofrene mer sårbare for de kriminelles løfter om inntekt, ekteskap eller andre relasjoner, eller for trusler mot offerets familie. Aktører som driver med menneskehandel, utnytter også eksisterende ruter for menneskesmugling i EU.

Kriminelle aktører har og opprettholder vilje og evne til å utføre menneskehandel i Norge. Menneskehandel utføres både av enkeltindivider og av mer organiserte grupper og nettverk. Enkeltindivider som er involvert i menneskehandel, har ofte et begrenset nettverk, særlig når de utnytter et lite antall ofre, og når utnyttingen foregår på et begrenset geografisk område.[43]

Ifølge Europol kontrollerer de aller fleste kriminelle gruppene hele menneskehandelskjeden, fra rekruttering av ofre til hvitvasking av profitten. Gruppene er relativt små, men klarer å håndtere flere ofre og å transportere dem innad i og mellom land for utnytting. Gruppene har etablert baser for transport og har kontakter i både opphavs-, transitt- og destinasjonsland. Europol understreker at finansiell etterforskning av menneskesmugling og -handel er et viktig tiltak for å bidra til å tette informasjonshull og identifisering av ulovlig pengestrøm.[44]

Antallet anmeldelser av menneskehandel har gått ned fra 63 i 2013 til 41 i 2017.[45] For grov menneskehandel har nedgangen vært på 28,6 prosent i det samme tidsrommet (grov menneskehandel hadde en stor økning i 2014). Det lave antallet anmeldelser gjør at en enkelt sak kan ha store prosentvise utslag. Majoriteten av anmeldelsene dreier seg om utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål.

Den store tilstrømmingen av flyktninger til Europa over flere år har ifølge Europol gjort menneskesmugling til en svært lukrativ og utbredt kriminell aktivitet for organiserte kriminelle

[43] Europol. 2016. *Situation report. Trafficking in Human Beings in the EU.*
[44] Europol. 2018. *Two years of European Migrant Smuggling Centre. Activity report Jan. 2017–Jan. 2018.*
[45] Politidirektoratet. 2018. *Anmeldt kriminalitet og straffesaksbehandling 2017. Kommenterte STRASAK-tall.*

i EU med lav oppdagelsesrisiko og straff. Europol ser også at irregulære migranter til Europa tvinges til å betale for tjenestene med ulovlig arbeid.[46]

I Norge har antall anmeldte menneskesmuglingssaker vært stabilt fra 2013 til 2016, med unntak av 2015, hvor det var en dobling i antallet anmeldelser. Årsaken til denne doblingen antas å være den ekstraordinære asyl- og migrasjonssituasjonen Norge[47] og Europa opplevde dette året.[48] Det var en nedgang i antallet anmeldelser fra 49 i 2016 til 29 i 2017.

Det er politidistriktene som har ansvaret for etterforskning av menneskesmugling, og det lave antallet saker kan blant annet ha en sammenheng med at de ikke her hatt tilstrekkelig fokus på kriminalitetsområdet. Etterforskning av menneskesmugling forutsetter gjerne internasjonalt samarbeid, og dette har ikke alle politidistrikt like gode forutsetninger for eller erfaringer med. Politiet har informasjon om personer i Norge tilknyttet menneskesmuglings-nettverk.

Globalisering og internasjonalisering har gjort Norge mer tilgjengelig for resten av verden. Dette øker risikoen for menneskesmugling og menneskehandel. Ifølge Europol har terrorister brukt menneskesmuglingsnettverk til å komme til Europa, og menneskesmugling utnyttes av terroristorganisasjoner for å skaffe finansiering.[49]

4.2.8 Smugling og deklarering

Ulovlig inn- og utførsel av varer – inkludert valuta – fra en stat til en annen gjøres for å innføre ulovlige varer, men også for å unndra toll og avgifter. I enkelte saker hvor smugling inngår, kan politiets fokus være avgrenset til primærforbrytelsen, som gjerne har høyere strafferamme. Det er også en utfordring at så mange anmeldte smuglingssaker henlegges, eller etterforskes enkeltvis selv om Tolletaten har grunn til å anta at flere av forholdene er styrt/organisert av samme bakmann/mottagerapparat. Antallet anmeldte smuglingssaker holder seg relativt stabilt.

Tolletatens beslagsstatistikk viser at den stipulerte avgiftsunndragelsen på grunn av smugling inn til landet av varer (alkohol og tobakksvarer) er stabilt høy. I 2017 tilsvarte beslaget av alkohol og tobakksvarer en stipulert avgiftsunndragelse på 60 mill. kr.

Tabell 1: Avgiftsunndragelser av beslaglagte høyt beskattede varer, mill. kr

Varegrupper	2012	2013	2014	2015	2016	2017

[46] Europol. *2017. Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2017.*
[47] I 2015 mottok Norge 31 145 asylsøknader, mens 3 460 og 3 546 personer søkte om asyl i henholdsvis 2016 og 2017.
[48] Politidirektoratet. 2018. *Anmeldt kriminalitet og straffesaksbehandling 2017. Kommenterte STRASAK-tall.*
[49] Europol 2017. *Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2017.*

Totalsum	**53,0**	**42,1**	**54,2**	**59,8**	**60,0**	**60,4**
Alkoholholdige drikkevarer	**33,7**	**26,4**	**34,4**	**34,0**	**41,8**	**46,2**
alkoholholdige drikkevarer, annet	0,1	0,1	0,1	0,1	0,02	0,1
alkoholholdige varer ikke ment for konsum	0,7					
brennevin	9,8	10,8	13,8	13,7	16,8	18,9
brennevin over 60 %	3,9	0,0	0,0	0,3	0,2	0,0
vin	2,7	2,1	2,0	2,3	1,4	4,0
øl	16,5	13,3	18,5	17,6	23,4	23,2
Tobakksvarer	**19,4**	**15,8**	**19,8**	**25,8**	**18,2**	**14,2**
sigarer og sigarillos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
sigaretter	17,0	13,9	18,5	24,0	16,3	11,7
snus	0,1	0,0	0,0	0,1	0,3	0,2
tobakksvarer, andre	2,3	1,8	1,3	1,6	1,6	2,1

Smugling av kjøtt til Norge er lukrativt på grunn av tollbarrierer og høy pris på kjøtt. Mattilsynet har indikasjoner på at dette er en form for smuglervirksomhet som i større eller mindre grad kan være organisert. Ofte beslaglegges sigaretter, alkohol og kjøtt i samme laster. Slikt kjøtt er ofte transportert under uhygieniske forhold, har ukjent opphav og kan derfor også utgjøre en fare for folke- og dyrehelse.

Tolletatens beslagsstatistikk viser også at verdien av beslaglagt valuta de siste årene har ligget stabilt på i overkant av 50 millioner, men i 2017 har det vært en nedgang på avdekket mengde og saker. Det er likevel lav risiko forbundet med å smugle valuta inn og ut av Norge, spesielt i post- og varesendinger, eller ved grensepasseringer på land eller sjø. For flypassasjerer er risikoen noe høyere, blant annet på grunn av samarbeid med sikkerhetskontrollen og bruk av valutahunder. Sårbarheten ligger i volum- og trafikktall og etatenes ressurser.

Kriminelle velger imidlertid også å deklarere penger som skal transporteres, istedenfor å smugle dem. I disse tilfellene blir deklarasjonen å regne som et første hvitvaskingsskritt. Personer tilknyttet ekstreme islamistiske miljøer har også samlet inn penger til konfliktområder og deklarert pengebeløp på grenseoverganger på vei ut av Norge. Det er sannsynlig at noe av valutaen som blir ført ut av Norge, går til finansiering av terror.

Smugling over Svinesund

Tollerne på Svinesund beslagla 44 820 liter øl. Dette er den største beslaglagte mengden øl på Svinesund i løpet av en dag noensinne. To polskregistrerte trailere ankom Svinesund med to minutters mellomrom mandag 4. desember klokka 06.00. Da tollerne stoppet den ene traileren, fant de 22 680 liter øl. Med bistand fra politiet ble den andre traileren stoppet på E6. Den hadde 22 140 liter øl i lasten. Det totale beslaget på 44 820 liter øl betyr 2,58 mill. kr i avgiftsunndragelser. Dette er eksempler på smuglingssaker hvor det mistenkes at smuglingen kan knyttes til organisert kriminalitet.

4.2.9 Arbeidslivskriminalitet og arenaer for multikriminalitet

Arbeidslivskriminalitet defineres som «[h]andlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstagere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen». Ifølge regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet utgjør arbeidslivskriminaliteten en del av den økonomiske kriminaliteten, og det dreier seg både om kriminalitet i arbeidsforhold og grov kriminalitet under dekke av å drive virksomhet, for eksempel gjennom fiktiv fakturering og hvitvasking av inntekter.[50] Et karakteristisk trekk er innslaget av multikriminalitet. Kriminelle begår lovbrudd på mange ulike arenaer for å maksimere utbytte.

Den senere tiden ser kriminelle i større grad ut til å benytte tilsynelatende legale næringsstrukturer som en del av sin kriminelle virksomhet. I Norge har dette særlig blitt en utfordring i de delene av arbeidsmarkedet som har en høy andel ufaglært og utenlandsk arbeidskraft, og hvor kravene til språkkompetanse er få. Ifølge den seneste situasjonsbeskrivelsen av arbeidslivskriminalitet har arbeidslivskriminaliteten spredt seg til flere bransjer enn tidligere kjent.[51] De kriminelle aktørene flytter seg hyppig ved behov, for eksempel ved å legge ned, flytte aktiviteten eller starte opp nye virksomheter i forbindelse med sanksjoner fra myndighetene. ID- og dokumentmisbruket har økt over tid, samtidig som de kriminelle blir mer profesjonelle og skjuler seg bak en foretaksfasade. Dette utfordrer myndighetenes avdekkingsmuligheter.

Utbytte fra arbeidslivskriminalitet er sannsynligvis høyt. Størrelsen på beløpet er imidlertid vanskelig å tallfeste, da utbytte ofte er en kombinasjon av penger, kostbare varer, gjenstander og tjenester eller har gått til oppussing av eiendom. Det er umulig å vite hvor stor andel av det kriminelle utbyttet som avdekkes gjennom myndighetenes arbeid. Store deler av utbyttet fra arbeidslivskriminaliteten vil også bestå av kostnadsbesparelser, som eksempelvis kan gjøre at bedrifter kan underby sine konkurrenter, og dermed vinne anbudsrunder. Det finnes studier som estimerer omfanget av noen av de ulike

[50] Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet, 1. januar 2015
[51] Situasjonsbeskrivelse 2017 – Arbeidslivskriminalitet i Norge, NTAES.

kriminalitetsformene som arbeidslivskriminalitet består av, men ingen som inkluderer alle deler.

Innsatsen mot arbeidslivskriminalitet er styrket de senere årene, og foregår i dag gjennom et bredt trepartssamarbeid mellom samarbeidsetatene, regjeringen og arbeidslivets hovedorganisasjoner.

Fra privat sektor nevnes følgende eksempler på modus man ser går igjen:

- bruk av stråmenn ved registrering av foretak
- bruk av «ansatte» med ulovlig opphold
- bruk av identiteter på tidligere ansatte som ikke lenger oppholder seg i Norge
- bruk av bemanningsbyråer som vanskeliggjør kontroll av lønns- og arbeidsvilkår
- ansettelser hvor man gir «høye» lønninger for å unngå mistanke om sosial dumping og avlønning under minstetariff, men hvor underliggende «ansettelsesavtaler» inneholder krav om tilbakebetaling
- bruk av tomme selskaper for fiktiv fakturering
- betaling av fiktivt høye lønninger for å dokumentere betjeningsevne ved lånesøknad, eller for urettmessig å få tilgang til offentlige ytelser
- ulovlige lån og utbetaling av utbytte uten at lovkravene til utbytte foreligger

5. Overordnede sårbarheter i det norske systemet

Sårbarhetsanalysen omhandler både innsatsen mot hvitvasking og finansiering av terror. Inndelingen i områder tar utgangspunkt i FATFs kategorier for effektivitetsevalueringer[52]:

- Nasjonal koordinering – kunnskap om risiko og samordning
- Internasjonalt samarbeid
- Tilsynsvirksomhet
- Rapporteringspliktiges risikobaserte tiltak og rapportering
- Juridiske personers eierforhold
- Kvalitet og bruk av finansiell etterretning
- Etterforskning og strafforfølgning, samt inndragning

5.1 Nasjonal koordinering

Et velfungerende regime mot hvitvasking og terrorfinansiering er avhengig av nasjonal koordinering. Norge fikk kritikk for manglende nasjonal koordinering av, og nasjonale strategiske prosesser for, bekjempelsen av hvitvasking og terrorfinansiering i FATF-evalueringen. Spesielt regimets forståelse av risikoen for hvitvasking ble kritisert og

[52] FATF Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems, February 2016

fremhevet som mangelfull, mens forståelsen av risikoen relatert til terrorfinansiering ble vurdert å være god.[53] Norge opprettet derfor i 2015 et kontaktforum, som er Norges koordineringsmekanisme for en samlet innsats mot hvitvasking og terrorfinansiering.

Et grunnleggende trekk ved en velfungerende og effektiv bekjempelse av hvitvasking og finansiering av terror er at man har kunnskap om de risikoene som foreligger på området. I forlengelsen av dette må man ha en koordinert innsats for i størst mulig grad å minimere de risikoene som er identifisert.

Informasjonsbehovet med hensyn til hvitvasking og terrorfinansiering er fortsatt stort. Det er et sammensatt og krevende område. God informasjon, samhandling og veiledning om både regelforståelse og utviklingen i kriminaliteten er viktig. Generelt er det helt sentralt for evnen til å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering at samarbeidet mellom myndighetene og privat sektor opprettholdes og videreutvikles. Det gjelder både med hensyn til de mer operasjonelle aspektene og på overordnet, strategisk nivå.

Kunnskap om risiko

Norge har tidligere fått kritikk for den nasjonale risikovurderingen (NRA) som ble utarbeidet i 2014, som ble ansett for ikke å fremstå som et tverretatlig produkt med innspill fra samtlige statlige aktører og aktuelle deler av privat sektor. Den ble dermed ikke ansett for å være et fullgodt grunnlag for beslutningsprosesser for en samordnet nasjonal innsats. For å imøtekomme denne tidligere identifiserte sårbarheten vedtok kontaktforumet at det skulle utarbeides en ny NRA i 2016 og en oppdatering av denne i 2018.

I tillegg må det vises til at mye av den risikoen som er aktuell for finansiering av terror, er av internasjonal karakter, dvs. at de er relativt like fra land til land. Det har vært utført et betydelig arbeid for å beskrive risiko, modus og trender for terrorfinansiering i både The Egmont Group og i FATF. Disse rapportene er lagt til grunn for arbeidet på operativt nivå og som beslutningsgrunnlag for koordineringen av den nasjonale innsatsen. Denne informasjonen er delt med relevante deler av privat sektor så langt det har vært mulig. Den nasjonale risikoforståelsen har også blitt styrket av at PST i løpet av de siste årene har hatt flere domfellelser for deltagelse i og støtte til terror som har gitt et godt innblikk i hvordan det blir gitt støtte fra Norge. Denne kunnskapen blir presentert hvert år for finansnæringen på Hvitvaskingskonferansen, som blir arrangert av FNO (Finans Norge), ØKOKRIM og Finanstilsynet.

Informasjonsbehovet med hensyn til hvitvasking er fortsatt stort, og det er et særlig behov for å øke kunnskapen om omfanget av denne kriminaliteten og hvilke kriminalitetsområder som genererer mest utbytte. De omverdensanalysene og strategiske analysene som har vært

[53] FATF, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Norway, Mutual Evaluation Report, December 2014, key finding 1 og 2, s. 5.

utferdiget, tar i liten grad opp disse temaene. Dette er primært på grunn av manglende kunnskapsgrunnlag: På tross av økt fokus i regimet er effektuering av inndragning av utbytte fremdeles utfordrende. Det er også en sårbarhet at det ikke i tilstrekkelig grad føres statistikk over utbytte i saker. Dermed er det ikke mulig å få en god oversikt over utbytte som genereres innenfor de enkelte kriminalitetsområder. Denne mangelen på kunnskap er en utfordring både for myndighetenes arbeid med å utforme tiltak og for de rapporteringspliktiges arbeid med å identifisere mistenkelige transaksjoner.

Flere aktører i regimet og også store rapporteringspliktige utarbeider nå interne trussel- og risikoanalyser på ulike nivå, men disse deles i liten grad. NRA-en er dermed den eneste strategiske analysen av trusler, trender og modi for hvitvasking og finansiering av terror som deles offentlig. Et større tilfang av slike analyser hadde vært nyttig både for kontaktforumet, ved utarbeidelse av NRA-en og for det løpende arbeidet både på beslutningsnivå og på operativt nivå i de respektive etatene.

Til tross for at det utarbeides interne trussel- og risikoanalyser på ulike nivåer, mottar ikke EFE et tilsvarende antall rapporter om mistenkelige transaksjoner (MT-rapporter) vedrørende sektorer/kunder som tilhører store bedriftskunder i forretningsbankene.

Samordning av innsatsen

Den overordnede koordineringen og målrettingen av den nasjonale innsatsen skal ivaretas av kontaktforumet. Det legges derfor vekt på at deltagerne skal ha de nødvendige fullmakter for å ta de beslutninger som trengs, slik at kontaktforumet er beslutningsdyktig.

Det er heller ikke alle tilsynsorgan som sitter i kontaktforumet. Det vil derfor ta noe tid før kontaktforumet når sitt potensial som nasjonal koordineringsmekanisme.

Som et ledd i samordningen av innsatsen har det vært utarbeidet flere nye samarbeidsavtaler mellom aktørene i regimet.

Tverretatlig samarbeid er noe både politiet, kontrollorganer og privat sektor ser at de må prioritere for å oppnå større effekt. Det har i den forbindelse blitt laget en ny veileder for deling av informasjon mellom etatene.[54] Denne forventes å bidra til økt klarhet om hva som kan deles mellom de ulike etatene, og dermed også økt samarbeid og effektivitet i regimet.

Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) ble opprettet i 2016. NTAES har deltagere fra politiet, Skatteetaten, Arbeidstilsynet, NAV og Tolletaten. Hovedoppdraget til senteret er å utarbeide nasjonale trussel- og risikovurderinger som grunnlag for strategiske beslutninger om tiltak innen økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet. Dette skal legge til rette for at politiet og kontrolletatene bedre

[54] ØKOKRIM, Nasjonal veileder for informasjonsdeling mellom kontrolletatene, politiet og private for å bekjempe kriminalitet, 2015.

utnytter den samlede analyse- og etterretningsinformasjonen etatene besitter, noe som skal bidra til utvikling og gjennomføring av mer effektiv, slagkraftig og treffsikker kriminalitetsbekjempelse. I henhold til oppdragsbrevet skal NTAES kunne bistå kontaktforumet med utarbeidelse av analyser og rapporter til bruk for kontaktforumets arbeid.

Omorganiseringen av politiet og opprettelsen av næringslivskontakter og politikontakter i distriktene er godt i gang. Dette vil trolig bidra til å styrke samarbeidet mellom det private og offentlige etater i kriminalitetsbekjempelsen.

PST og Etterretningstjenesten har et etablert felles kontraterror analysesenter.

5.2 Internasjonalt samarbeid

Hvitvasking og finansiering av terror er grensekryssende kriminalitet. Effektiv bekjempelse av slik kriminalitet fordrer samarbeid med andre lands myndigheter. Formålet med dette samarbeidet skal være å motta og levere informasjon, finansiell etterretning, bevis m.m. som kan benyttes i bekjempelse av kriminalitet, herunder i arbeidet med å frata de kriminelle utbyttet av deres straffbare handlinger.

Norske myndigheter har over tid utviklet og engasjert seg aktivt i internasjonalt rettslig og politioperativt samarbeid for å kunne ta hånd om oppklaring og rettslig prøving av straffbare forhold med internasjonale forgreninger. Det er ikke én spesiell lov som hjemler dette samarbeidet, da det rettslige grunnlaget hovedsakelig ligger i politiloven, straffeloven, straffeprosessloven, utleveringsloven og forskrift om internasjonalt samarbeid i straffesaker. Til sammen gir disse lovene politiet og påtalemyndigheten bred anledning til å samarbeide med utenlandske relevante myndigheter, og det oppleves en positiv utvikling innen en rekke områder (som Norden, EU, Schengen, Europol og Europarådet).

En sårbarhet som er av mer indirekte karakter, er utfordringene knyttet til fravær av en samlet oversikt og statistikk over rettsanmodninger til og fra Norge. Systemet for rettsanmodninger fungerer svært bra, men det sammensatte aktør- og regelbildet medfører at det det er utfordrende å få en fullstendig oversikt og statistikk over tidsbruk, svarprosent, sakstyper m.m. Dette gjelder ikke saker relatert til terror og terrorfinansiering.

Hjemlandets manglende tilsyn med agenter for utenlandske betalingsforetak, kombinert med manglende vilje eller evne til å samarbeide med norske myndigheter om problematikken, representerer en klar sårbarhet for både hvitvasking og terrorfinansiering. Mangel på reelt tilsyn med betalingsformidlingsselskapene som er agenter til morselskaper registrert i EØS-land, utgjør en særskilt sårbarhet. Det foreligger eksempler på at man i saker om finansiering av terror har oversendt utleveringspålegg til en utenlandsk betalingsformidler og fått beskjed om at pålegget ikke vil bli etterkommet, under henvisning til at henvendelsen må rettes til den utenlandske sikkerhetstjenesten.

Ved etterforskning av grenseoverskridende hvitvasking erfares det at myndighetene i noen land yter lite eller ingen bistand, eller at samarbeidet er omstendelig, med tidkrevende prosesser. Kriminelle som plasserer utbytte fra straffbare handlinger, eller tilslører midlers opprinnelse, søker gjerne til land preget av strengt hemmelighold og lite samarbeidsvillige myndigheter. Bruken av skatteparadiser øker, som følge av internasjonalisering og teknologiutvikling og et stort antall aktører som tilbyr tjenester som tilrettelegger for bruk av dem. Dette kan gjøre det vanskelig å følge pengespor til visse land, og det erfares også mangler knyttet til å få ut informasjon om reelle rettighetshavere til utenlandske selskaper. Norge støtter det økende internasjonale presset for finansiell åpenhet, men det foreligger åpenbare sårbarheter forbundet med land som ikke bidrar til internasjonalt etterforskningssamarbeid på tilfredsstillende måte. Det har imidlertid blitt lettere å innhente informasjon etter inngåelse av bistandsavtaler med de fleste land. Slike skatteutvekslingsavtaler (TIEA) gir Skatteetaten raskere og bedre tilgang til konkrete utenlandsopplysninger. Typen opplysninger som mottas, varierer fra land til land, men fremstår i all hovedsak som meget nyttig i kontrollarbeidet. I tillegg mottar Skatteetaten i økende grad automatisk informasjon fra utlandet. Per november 2017 har 102 stater forpliktet seg til å utveksle automatisk informasjon om finansielle kontoer (CRS) senest innen 2018, og ytterligere 3 stater innen 2020. Dette inkluderer også informasjon om reelle rettighetshavere i visse juridiske enheter identifisert etter hvitvaskingsreglene.

5.3 Tilsynsvirksomhet

Tilsynet som føres med de rapporteringspliktiges arbeid på hvitvaskings- og terrorfinansieringsområdet, skal sikre at kriminelle ikke kan misbruke finansielle tjenester for å sikre utbytte og å finansiere terror.

Fra privat sektor pekes det særlig på at veiledning fra tilsynsmyndighetene er et sentralt element i å utvikle gode systemer mot hvitvasking i både store og små finansforetak.

Finanstilsynet har et risikobasert tilsyn. Det betyr at tilsynet skal være tilpasset risikoen som er identifisert på tilsynsområdene.

Tilsynsrådet for advokatvirksomhet driver i økende grad risikobasert tilsyn, men opplever at det er en tendens til at advokaters taushetsplikt i stadig sterkere grad påberopes og dermed vanskeliggjør offentlighetens mulighet til innsyn, noe som igjen reduserer deres mulighet til å drive tilsyn med advokaters rapporteringsplikt i henhold til hvitvaskingsloven. De opplever også at tilsynsrådets mandat og mulighet til å formidle informasjon fra tilsyn blir påstått å være uklart og er under press fra en ressurssterk gruppe rapporteringspliktige som ikke nødvendigvis ønsker å bli underlagt tilsyn.

Det er en sårbarhet ved regimet at man har noen internasjonale aktører innen betalingsformidling (utenlandske betalingskort) som det i praksis ikke blir ført tilsyn med.

For finansforetak og andre rapporteringspliktige som er under tilsyn av Finanstilsynet, er en generell sårbarhet knyttet til omfanget av og kompleksiteten i regelverket. Finansmarkedsreguleringen er svært omfattende og detaljert. Reglene skal sikre foretakenes soliditet og finansielle stabilitet, ivareta forbrukerhensyn og sørge for at foretakene generelt kan fylle sin samfunnsmessige rolle på betryggende måte. Hvitvaskingsregelverket inngår som en begrenset del av det totale regelverket, men er i seg selv omfattende og krevende å følge opp. Det er dermed operasjonell risiko knyttet til foretakenes etterlevelse av det samlede regelverket. Dette er imidlertid ikke en sårbarhet som er særegen for det norske markedet.

5.4 Rapporteringspliktiges risikobaserte tiltak og rapportering

Innen flere sektorer er det en god forståelse av og kjennskap til de trusler man er eksponert for, samt et velutviklet regime for kundekontroll og rapportering av mistenkelige transaksjoner. I 2016 og 2017 har det vært en markant økning i rapporteringen av mistenkelige transaksjoner til ØKOKRIM. Fra 2015 til 2016 økte rapporteringen med 86 prosent. I 2017 var antall innrapporterte mistenkelige transaksjoner 8 952. Økningen i antallet rapporter antas å skyldes flere ulike forhold. Samtidig med at aktørene på myndighetssiden i det nasjonale anti hvitvaskingsregimet har intensivert sin oppfølging mot de rapporteringspliktige, har også vesentlige rapporteringspliktige aktører i flere sektorer rettet økt oppmerksomhet mot de trusler hvitvasking og terrorfinansiering utgjør for deres virksomhet, og iverksatt tiltak blant annet gjennom økt ledelsesoppfølging, kunnskapsbygging og intern organisering av arbeidet.

Banker og virksomheter for betalingsformidling var de to gruppene som rapporterte størst andel mistenkelige transaksjoner i 2016 og 2017. Til sammen rapporterte disse gruppene 92 prosent. Bankene sto for 67 prosent og virksomhetene for betalingsformidling sto for 25 prosent av rapporteringen.

Et særtrekk ved rapporteringen er det lave antallet rapporter fra advokater, revisorer og regnskapsførere. I 2016 og 2017 utgjorde advokater 0,1 prosent av det totale antall innrapporterte mistenkelige transaksjoner til ØKOKRIM. Tjenestene disse gruppene tilbyr, har erfaringsmessig en særlig risiko for misbruk fra kriminelle som ønsker å benytte legale tjenester for å sikre utbytte fra straffbare handlinger. Dette fordrer at det i større grad enn dag bør være en særlig årvåkenhet både fra de rapporteringspliktige selv og fra de aktuelle tilsynsmyndighetene. Revisorer og regnskapsførere utgjorde henholdsvis 0,6 og 0,8 prosent i samme periode.

Tilsynsrådet for advokatvirksomhet har besluttet å intensivere tilsynet med advokatforetakenes etterlevelse av hvitvaskingsregelverket.

MT-rapportene EFE mottar, viser at det fortsatt er en stor overvekt av rapporter som gjelder kontanttransaksjoner. En stor andel av MT-rapportene gjelder fremdeles kunder med

utenlandsk statsborgerskap eller opphav og enkelte næringsgrupper, som bygg- og anleggsbransjen, som er hyppigere representert enn andre næringsgrupper. Vi vet imidlertid at utlendinger er overrepresentert i kriminalstatistikken, at store legitime kontanttransaksjoner blir stadig sjeldnere, og at det skjer mange økonomiske lovbrudd i bygg- og anleggsbransjen. Spørsmålet som likevel må stilles, er om de nevnte kundegrupper, transaksjonstyper og næringsgrupper i like stor grad som rapporteringen indikerer, er involvert i hvitvasking, og/eller om de rapporteringspliktige er overdrevent opptatt av disse gruppene eller ikke retter tilstrekkelig oppmerksomhet mot andre typer transaksjoner, bransjer og kunder. Dette er en sårbarhet som fører til at regimet i større grad fanger opp enkel hvitvasking begått av privatpersoner, enn mer sofistikert hvitvasking utført av eksempelvis typiske økonomiske kriminelle og større bedrifter.

Sett under ett holder MT-rapportene ujevn kvalitet. En vesentlig andel inneholder lite analyse og vurderinger gjort av de rapporteringspliktige. Slike MT-rapporter har ofte korte beskrivelser av de faktiske forhold uten at mistanken underbygges eller beskrives nærmere. Typisk vil det også være lite dokumentasjon eller beskrivelse av de undersøkelser som er gjort for å belyse mistanken. Dette har en klar sammenheng med hvilke ressurser som brukes på antihvitvaskingsarbeidet hos de enkelte rapporteringspliktige. Som følge av tilsyn og veiledning fra Finanstilsynet, Finans Norge og EFE har man likevel sett en kvalitativ forbedring av MT-rapporteringen fra mange rapporteringspliktige.

Sårbarheten i MT-rapporteringen ligger dermed vel så mye i hva som ikke rapporteres til EFE, som i innholdet i det som faktisk rapporteres.

5.5 Reelle rettighetshavere

Kjennskap til hvem som er de reelle rettighetshavere i et foretak, er en viktig forutsetning for å kunne bekjempe hvitvasking, finansiering av terror, korrupsjon, skatteunndragelser m.m. Det betyr at man må identifisere de fysiske personene som i siste instans eier eller kontrollerer et foretak, eller som en transaksjon gjennomføres på vegne av. Mangel på informasjon om reelt eierskap er en alvorlig sårbarhet for regimet.

Mye av den alvorlige økonomiske kriminaliteten kamufleres ved at lovbryterne gjennomfører transaksjoner og tar eierskap på en ikke-transparent måte. Adgangen til informasjon om eierskap og transaksjoner har stor betydning for innsatsen mot kriminaliteten. Begrenset tilgang til informasjon om reelle eiere utgjør en utfordring for bekjempelsen av hvitvasking. Et sentralt element av hvitvaskingsregimet er at banker plikter å gjennomføre kundekontroll ved etablering av kundeforhold. Er kunden et selskap, omfatter kundekontrollen også bekreftelse av identiteten til reelle rettighetshavere. Dette kan være utfordrende for foretak med kompleks eierstruktur, herunder oppkjøpsfond som eier store nasjonale og internasjonale virksomheter. Hvordan bankene foretar denne

kontrollen, varierer.[55] Finanstilsynets erfaring fra stedlig tilsyn viser et generelt økt fokus på identifisering av kunders reelle rettighetshavere. Finans Norge har gjennomført mange kunde- og ID-kontroll-kurs de siste årene, noe som har ført til bedre kundekontroll. Finanstilsynet har imidlertid konstatert at det fortsatt er mangler i kontrollen av låntageres rettighetshavere for foretak med kompleks eierstruktur.

EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv gir regler om innhenting og registrering av opplysninger om reelle rettighetshavere i juridiske personer, truster og tilsvarende juridiske arrangementer. Forpliktelsene etter direktivet er at det skal innhentes, registreres og lagres opplysninger om reelle rettighetshavere, samt at det skal opprettes et sentralt register over disse. Som beskrevet i vedlegg 2 har det vært nedsatt et hvitvaskingslovutvalg, og i NOU 2016: 27 ble det foreslått nye regler om hvordan kravene knyttet til egentlig eierskap skal gjennomføres i norsk rett. I Prop. 109 L (2017-2018) fremmet departementet en lov om opprettelse av et register over reelle rettighetshavere, og det vil bli utarbeidet en forskrift med utfyllende regler om dette registeret. Lovforslaget innebærer at juridiske personer, enheter og andre sammenslutninger, samt forvaltere av utenlandske juridiske arrangementer, skal innhente og lagre opplysninger om sine reelle rettighetshavere, samt registrere disse opplysningene i et sentralt register.

Det er nylig vedtatt endringer i det fjerde hvitvaskingsdirektivet vedrørende reelle rettighetshavere. Dette gjelder særlig offentlighetens tilgang til registeret over reelle rettighetshavere, men også kravene til kontrollen med opplysningene i registeret.

5.6 Kvalitet og bruk av finansiell etterretning

Et grunnleggende element i den samlede innsatsen mot hvitvasking og finansiering av terror er at finansiell etterretning blir analysert, og at resultatet av disse analysene blir videreformidlet til politiet, som benytter den i etterforskning og inndragning.

EFE har svært god tilgang til offentlige og lukkede informasjonskilder og en avansert dataløsning for mottak og analyse av MT-rapporter og for videreformidling av informasjon. Dette tilrettelegger for effektiv bruk av finansiell etterretning. For å utnytte den mottatte og tilgjengelige informasjonen i så stor grad som mulig har EFE på bakgrunn av egne identifiserte informasjonsbehov en strategisk tilnærming til hva som prioriteres til analyse og formidling, både på hvitvaskings- og terrorfinansieringsområdet, noe som fører til en mer objektiv utvelgelse av prosjekter og målbevisst analyse. Prioriteringene gjøres med utgangspunkt i EFEs egne vurderinger av kriminalitetsbildet og av satsingsområder i politidistriktene, i øvrige særorganer og hos kontrollmyndighetene. Det er imidlertid en sammenheng mellom informasjonen som mottas fra de rapporteringspliktige, og EFEs analyser. Kvaliteten på informasjon som mottas fra rapporteringspliktige, påvirker potensialet for EFEs produkter og den videre oppfølgingen overfor politi eller

[55] ØKOKRIM, Trusselvurdering 2015–2016.

kontrollmyndigheter. Flere store økonomiske straffesaker i Norge de siste årene har hatt sitt utspring i, eller har vært beriket av, informasjon fra EFE. Det antas likevel at langt flere slike saker kunne blitt oppdaget og rapportert i hvitvaskingsregimet dersom mer hadde blitt rapportert og en større del av MT-rapportene hadde hatt høyere kvalitet.

I 2017 produserte NTAES i samarbeid med blant annet privat sektor indikatorlister på hvitvasking for finansinstitusjoner, betalingsformidlere, forsikringsselskaper, eiendomsmeglere, verdipapirforetak, regnskapsførere og revisorer, advokater og forhandlere av gjenstander[56] . Disse er distribuert via bransjeorganisasjonene, og det forventes at de vil øke oppmerksomheten og kunnskapen om mistenkelige forhold blant de rapporteringspliktige.

Fra privat sektor understrekes det at mer konkrete tilbakemeldinger og dialog vil kunne tilrettelegge for bedre og mer treffsikre rapporter i fremtiden og ytterligere styrke finansnæringens arbeid med å forebygge og avdekke transaksjoner med tilknytning til utbytte av straffbare handlinger eller med tilknytning til terrorfinansiering. EFE har hatt fokus på dette i møter med de rapporteringspliktige.

Når det gjelder rapportering som kan knyttes til terrorfinansiering, er det en utfordring for de rapporteringspliktige å identifisere slike transaksjoner – det er gjerne snakk om små beløp gjennomført av personer uten direkte tilknytning til terrororganisasjoner. Økt fokus på området i alle ledd i regimet, og media, samt formidling av indikatorer til de rapporteringspliktige synes imidlertid å ha bidratt til at de rapporteringspliktige i økende grad fanger opp og rapporterer transaksjoner som mistenkes å være knyttet til terrorfinansiering.

EFE iverksetter, i all hovedsak, ikke større analyseprosjekter uten at det i forkant er opprettet kontakt med politidistriktene. Grunnen til det er at man ønsker å sikre at mottager er kjent med saken og EFEs kriterier for utvalg. Informasjon fra EFE til etterretningsregisteret formidles etter faste kriterier og etter en konkret vurdering som tilsier at informasjonen bør tilflyte relevante mottagere.

Det har vist seg vanskelig å måle om informasjonen fra EFE blir brukt av politiet. Som et tiltak i den sammenheng har riksadvokaten utarbeidet en instruks for politiets bruk av informasjon fra enheten for finansiell etterretning.[57] Implementeringen av rutiner for politiets oppfølging av etterretning og anmeldelser fra EFE er fortsatt i startfasen. Ny funksjonalitet som gjør rapporteringen fra distriktene til EFE enklere, bør på plass, slik at man kan måle politiets bruk av finansiell etterretning og oppfølging av straffesaker på en enklere og mer presis måte. Antallet forespørsler fra politiet til EFE har økt jevnt de siste årene. Dette gir en klar

[56] Forhandlere av gjenstander er ikke lenger rapporteringspliktige, jf. endring LOV-2017-06-16-52 fra 1. juli 2017.
[57] Instruks om bruk av informasjon fra ØKOKRIM, enhet for finansiell etterretning (EFE) i politidistriktene av 15. februar 2017.

indikasjon på at informasjon fra EFE i større grad enn tidligere blir fanget opp og fulgt opp av distriktene. EFE ser også at flere leser og tar kontakt for oppfølgende spørsmål basert på informasjon som er lagt ut i etterretningsregisteret, og at anmeldelser fra EFE i større grad blir etterforsket nå enn tidligere.

EFE mener imidlertid at det fortsatt er et betydelig potensial for økt anvendelse av finansiell etterretning i politidistriktene som beslutningsstøtte i arbeidet med utvelgelse og prioritering av saker. EFE informerer statsadvokatembetene om alle anmeldelser oversendt til politidistriktene, for å sikre oppfølging av denne type saker.

Informasjon om finansielle transaksjoner som mistenkes knyttet til terrorfinansiering, har tidligere primært vært formidlet til PST. Nå formidles slik informasjon i større grad også gjennom de nasjonale, prioriterte, etterretningsprosjektene til politiet. Dette har vist seg å være en god strategi og har ført til at informasjonen i større grad tilflyter hele politiet.

Den nye organiseringen av politidistriktene samt innføringen av etterretningsdoktrinen, har gitt meget god mulighet for å knytte tydeligere og mer formelle kontaktpunkter når det gjelder utnyttelse av informasjonen som EFE genererer gjennom rapporteringssystemet etter hvitvaskingsloven. Opprettelsen av regionale AKRIM-sentre er et godt eksempel i denne sammenheng.

Tiltak iverksatt gjennom Strategi for bekjempelse av hvitvasking, finansiering av terror og finansiering av spredning av masseødeleggelsesvåpen har etter EFEs oppfatning ført til økt samarbeid mellom aktørene i regimet og økt fokus på oppfølging av risikoutsatte aktører og områder.

5.7 Etterforskning, straffeforfølgning og inndragning

Etterforskning og straffeforfølgning av hvitvasking, samt inndragning

Hvitvaskingsforbrytelser og forbrytelser som genererer stort utbytte, skal etterforskes og iretteføres på en effektiv og proporsjonal måte. De kriminelle skal fratas utbyttet fra straffbare handlinger begått både i Norge og i utlandet.

Det registrerte antallet hvitvaskingssaker har vært lavt over tid, og det er uklart hva som er årsaken til dette. Fra overordnet hold har viktigheten av å bekjempe hvitvasking og større inndragning av utbytte vært betonet i en årrekke – grov profittmotivert kriminalitet er et høyt prioritert kriminalitetsområde for politiet, og det blir stilt krav til inndragning av utbytte fra straffbare handlinger. Det må også bemerkes at det i mange saker hvor det offentlige har lidd et tap, typisk skatte- og avgiftssaker, blir lagt ned påstand om inndragning til dekke av erstatningskrav. Dette registreres ikke som inndragning, men som erstatning. De reelle

tallene på midler som tas fra de kriminelle, er således høyere enn hva inndragningstallene isolert skulle tilsi.

Det synes imidlertid som om det fortsatt er en utfordring å få dette implementert i etterforskningen av straffesaker i politiet. Selv ved etterforskning av narkotikakriminalitet, hvor det genereres store utbytter, klarer politi i for liten grad å spore opp utbytte og iretteføre hvitvaskingshandlingen. Dette er et paradoks da Norge har en hvitvaskingsbestemmelse som er svært praktisk å bruke både hva gjelder omfang og bevistema. Det antas derfor at utfordringene ikke skyldes lovgivningsmessige forhold. Ikrafttredelsen av den nye straffeloven i 2015 har gitt et bedre statistikkgrunnlag for hvitvaskingssaker.

Politiets innsats mot hvitvasking har sammenheng med politiets evne til å avdekke indikasjoner på hvitvasking – uavhengig av primærkriminaliteten. Politiet rapporterer selv at det er sjelden at indikasjoner på hvitvasking eller ulovlige pengestrømmer er inngangen til etterforskning av annen alvorlig kriminalitet.

I mange tilfeller må dessuten komplekse saker avgrenses i etterforskningssporet av hensyn til effektivitet og ressursforhold. Dette kan medføre at etterforskningen ofte velger å fokusere på primærforbrytelsen, og at sakskomplekset ikke utvides til å involvere hvitvaskingsaktørene.

En annen årsak til de relativt lave tallene for straffeforfølgning av hvitvaskingssaker kan være mangel på kunnskap om finansiell etterforskning og om hvordan ulovlige pengestrømmer og hvitvasking foregår i Norge. Finansiell etterforskning og hvitvaskingssaker kan oppleves som mer spesielt og utfordrende etterforskningsmessig enn det ordinære tilfanget av saker i et politidistrikt. Ettersom sakene krever noe økonomisk etterforskning og særskilt kompetanse, kan det finnes en oppfatning om at dette er saker som bør behandles av særskilte enheter i politiet, og ikke i den ordinære straffesaksporteføljen.

For at politiet skal bli bedre på å identifisere og avdekke indikasjoner på hvitvasking, kreves det både bedre kunnskap og opplæring. I denne sammenheng må det pekes på at grunnutdanningen av norsk politi er sentral når det gjelder å skape en solid plattform for gode etterforskningsmiljøer i politidistrikter og særorganer. Politiet må evne å etterforske og iretteføre saker som omhandler hvitvasking, og politiet må ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Finansiell etterretning og etterforskning kan i større grad inngå som en del av etterforskningsfaget under grunnutdanningen. Slik utdanningen i dag er lagt opp, har bare et fåtall nyutdannede politietterforskere kunnskap om hvilke betydelige muligheter etterforskning av finansielle spor gir både som bevis for primærlovbrudd og som direkte støtte for krav om inndragning av utbytte fra kriminalitet. Dette vil selvfølgelig også prege etterforskningsmiljøene ute i politidistriktene både faglig og hva gjelder kultur. I tillegg er det behov for sivil spesialistkompetanse hvor medarbeidere med annen faglig utdanning enn

politihøgskole, som revisorer, økonomer og samfunnsvitere, supplerer den polisiære kompetansen.

Fra privat sektor pekes det på at hvitvasking og terrorfinansiering ofte er grensekryssende, internasjonal kriminalitet. Saker av en slik karakter stiller krav til utstyr, kompetanse og rammevilkår. Det har i en rekke offentlige dokumenter – siden regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet fra 2005 – vært pekt på at gode, stabile fagmiljøer er en forutsetning for å kunne straffeforfølge alvorlig økonomisk kriminalitet effektivt. Behovet for spesialisering er derfor ikke mindre i dag. En ytterligere satsing på å bygge robuste fagmiljøer for å etterforske og iretteføre saker som springer ut av meldingssystemet etter hvitvaskingsloven, er helt nødvendig for å redusere denne systemsårbarheten.

Etterforskning og straffeforfølgning av terror og terrorrelaterte forbrytelser

Finansiering av terror skal etterforskes, iretteføres og sanksjoneres på en effektiv måte. Terrorister, terrororganisasjoner og de som finansierer terror, skal forhindres fra å samle inn, flytte og bruke midler for sine formål.

Etterforskning av terror og terrorrelaterte forbrytelser kan foretas av PST eller i politidistriktene. I praksis er det PST som får ansvaret for å straffeforfølge personer for deltagelse i og støtte til terror, inkludert finansiering av terror. Etterforskningen av fremmedkrigere er for tiden sentralisert til PST. Det har ført til en rekke rettskraftige dommer for deltagelse i, støtte til og forbund om terror.

Bestemmelsene i straffeloven § 135 og § 136a dekker alle aktuelle former for terrorfinansiering og støttevirksomhet. Bestemmelsene har i praksis vist seg å være gode og anvendelige ved straffeforfølgning av finansiering av og annen støtte til terror.

6. Risikovurdering

6.1 Rapporteringspliktige sektorer

6.1.1 Banker, finansieringsforetak og kredittforetak

Banker, finansieringsforetak og kredittforetak tilbyr i stor grad samme typer tjenester, herunder særlig lånefinansiering. Til forskjell fra kredittforetak og finansieringsforetak tilbyr banker også betalingstjenester og mottar innskudd.

Trusler

Norge er ikke lenger et kontantbasert samfunn, noe også trusselvurderingen av utbyttegenererende primærkriminalitet viser.[58] Det genereres likevel noe utbytte i kontanter som hvitvaskes, og aktører som ønsker å hvitvaske kontant utbytte fra kriminell aktivitet, vil kunne forsøke å plassere dette blant annet i banker.

En vanlig hvitvaskingsmodus for å tilsløre midlers opprinnelse er å sende penger gjennom ulike egne kontoer eller gjennom kontoer til tredjepersoner, stråmenn eller stråselskaper, og til og fra utlandet. En annen fremgangsmåte er å overføre mindre beløp til mange mottagere (smurfing), før pengene føres tilbake til opprinnelig eier. Disse modiene gjør det vanskeligere å påvise sammenhengen mellom kriminaliteten og pengene.

Norske banker som samarbeider med en bank i et annet land (såkalt korrespondent-/respondentbank), er avhengig av at den utenlandske samarbeidsbanken gjennomfører en tilfredsstillende kundekontroll av kunder som overfører penger til Norge. Uten tilfredsstillende kundekontroll, herunder kontroll av midlenes opprinnelse, kan en norsk bank motta ulovlig ervervede midler, som kan disponeres av mottager i Norge.

Banker og finansieringsselskapene i Norge tilbyr leasing, factoring, lån med salgspant og annen forbruksfinansiering. Finanstilsynet har erfart at tilbydere av objektsfinansiering (salgspantlån i kjøretøy/båt) ikke i tilstrekkelig grad vurderer låntagers betjeningsevne og midlers opprinnelse, og at foretak har mangelfull dokumentasjon av låntagers inntekts- og formuessituasjon.

Lån og innvilgelse av kreditt kan misbrukes til hvitvasking ved at låntager benytter utbytte fra kriminalitet som pant for å få innvilget lån og betaler avdrag eller innfrir lån og kreditt med utbytte fra kriminell virksomhet. Lån kan også opprettes via mer eller mindre bevisste stråmenn, for å skape større avstand til utbyttet som benyttes som betalingsmiddel, samt med falske dokumenter, som lønnsslipper, verditakster og dokumenter som viser eierskap.

De som ønsker å hvitvaske kontanter eller finansiere terror, benytter ofte andre aktører enn banker. Både betalingsforetak og frivillige innsamlingsorganisasjoner kan misbrukes til hvitvasking eller finansiering av terror. De fleste betalingsforetak og frivillige organisasjoner som driver innsamlingsaktivitet, benytter banker til å få gjennomført sine tjenester. Banker kan dermed indirekte bli brukt til både hvitvasking og finansiering av terror.

Enkelte norske fremmedkrigere har også tatt opp forbrukslån og maksimert sin kredittgrense på ett eller flere kredittkort før avreise til konflikt- og krigsområder.

[58] ØKOKRIM, Trusselvurdering 2015–2016

Sårbarheter

Det er vanskelig å gi en generell beskrivelse av bankenes, kredittforetakenes og finansieringsforetakenes bevissthet om risikoen for at deres produkter blir misbruk til hvitvasking og terrorfinansiering. Finansnæringen selv melder om at bankene sender inn et stort antall MT-meldinger. ØKOKRIMs erfaring er imidlertid at både omfang og kvalitet på det som innrapporteres, kan bli bedre.

Rapportering fra de mindre, lokale bankene er varierende. De kjenner ofte sin kunde godt, men dette kan gi utslag i at det er vanskeligere å melde fra om mistenkelige transaksjoner. Kundekontrollen og kjennskap til hvitvaskingsregelverket er ofte dårlig hos tredjepartsaktører som bank eller post i butikk.

ØKOKRIMs erfaring er at det rapporteres lite innenfor bedriftsmarkedet. ØKOKRIM antar at en forklaring på lav grad av rapportering kan være manglende bevissthet og fokus på den konkrete risikoen banken har for å bli involvert eller utnyttet i hvitvaskingshandlinger i denne sammenheng.

En annen utfordring er at det hyppigst rapporteres om transaksjoner tilknyttet kontanter, noe som gjelder både person- og bedriftskunder. Det er vanskeligere å oppdage misbruk i det brede spekteret av produkter som ikke er kontantbaserte. Midlene er allerede plassert i banksystemet og kan i utgangspunktet virke legitime bare i egenskap av ikke å være kontantbaserte. Her er viktigheten av kjennskap til hvordan produktet normalt brukes, og kundens normale handlingsmønster avgjørende. Forskjellen i kvaliteten på etterlevelsen vil avspeile i hvilken grad bankenes tilnærming til hvitvaskingsarbeidet er risikobasert.

De fleste rapporter om mistenkelige transaksjoner omhandler enkeltpersoner. Det vil være viktig å styrke kompetansen slik at næringen blir bedre i stand til å avdekke hvitvasking knyttet til næringsvirksomhet. Det vises blant annet til trusselvurdering fra NTAES fra juni 2017 om utviklingen innen arbeidsmarkedskriminalitet. Det fremkommer her at kriminelle i stadig større utstrekning søker å redusere oppdagelsesrisikoen ved å få virksomheten til å fremstå som lovlig. Dette gjøres blant annet ved at de registrerer virksomheten i Brønnøysundregistrene og Merverdiavgiftsregisteret, samt delvis rapporterer ansatte, lønn og omsetning. Ved å forsikre eiendeler og bygninger til slike selskaper vil forsikringsnæringen bidra til å gi disse selskapene et enda mer legitimt ytre. Innenfor bedriftsmarkedet avdekker forsikringsselskapene stadig flere saker hvor lønn og omsetning er innrapportert, men hvor den innrapporterte omsetningen åpenbart ikke kan være korrekt med tanke på hva selskapet besitter av eiendeler og verdier.

Det foreligger flere eksempler, fra både restaurantnæringen, transportbransjen og malebransjen, hvor selskaper søker erstatning for eiendeler og bygninger, men hvor det ikke kan dokumenteres at disse er anskaffet på lovlig vis.

På bakgrunn av blant annet trusselvurderingen fra NTAES anses risikoen for hvitvasking i bedriftsmarkedet som moderat.

Utviklingen innen fintech og insuretech innebærer økende grad av digitalisering og automatisering. Innretningen på disse løsningene må gjøres slik at etterlevelse av hvitvaskingsregelverket ikke svekkes gjennom slike distribusjons- og oppgjørskanaler.

Produkttilbudet endres raskt, og foretakene kan ha en manglende identifisering av og forståelse for hvordan nye produkter og tjenester kan benyttes til hvitvasking eller terrorfinansiering. Nye aktører som tilbyr finansielle tjenester, antas ikke å ha den samme kunnskapen om hvordan tjenestene deres kan benyttes til hvitvasking. Det stiller store krav til at foretakene regelmessig evaluerer eksisterende tjenester og produkter for å identifisere svakheter som kan misbrukes, og vurderer risikoen for økonomisk kriminalitet og hvitvasking ved implementeringen av nye tjenester og produkter nøye.[59]

Økt automatisering av kundebehandlingen reduserer sårbarheten ved at behandlingen av risiko blir mindre subjektiv, men gir ifølge næringen selv utfordringer relatert til kundekontroll og verifisering av rett identitet på kunder. Økende grad av elektronisk overføring av dokumentasjon gir også muligheter for manipulering av dokumentasjonen.

Et økt antall utenlandske borgere har behov for å etablere kundeforhold til norske banker. Det er i mange tilfeller utfordrende å fastslå og kontrollere deres identitet. Erfaringsmessig medfører økt tilstrømning av utenlandske borgere en økning i benyttelsen av falske ID-dokumenter og identitetsmisbruk.

Finansnæringen opplever det generelt som komplisert å møte kravene i norsk lovgivning om hvitvasking. Loven synes av flere grunner vanskelig å forstå. For mange banker, spesielt mellomstore og små, fremstår det som krevende å gjennomføre risikovurderinger av virksomheten, og å etablere risikobaserte rutiner og prosedyrer.

Risiko

Som totalleverandør av finansielle tjenester er banker eksponert for høy risiko for å bli utnyttet til hvitvasking. Dette gjelder særlig de største bankene, som har et større produktspekter enn for eksempel mindre sparebanker. Nye aktører og teknologier som tas i bruk, innehar en større hvitvaskingsrisiko enn etablerte banktjenester. Finansieringsforetakene er også eksponert for misbruk dersom kontrollen med kundemidlenes opprinnelse ikke er god nok. Kredittforetak er, på grunn av det begrensede produkttilbudet, i mindre grad utsatt og representerer en lavere risiko.

Risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering kan øke som følge av nye produkter, tjenester og aktører ved innføringen av det reviderte betalingstjenestedirektivet (PSD2).

[59] Finans Norge, Trendrapport 2016, vedlegg nr. 2.

6.1.2 E-pengeforetak

Tillatelse til å drive virksomhet som e-pengeforetak gir adgang til å utstede elektroniske penger og utføre betalingstjenester. E-penger er en pengeverdi lagret på et elektronisk medium, er utstedt etter mottak av midler og er anerkjent som betalingsmiddel av andre enn utsteder. Elektroniske penger kan være basert på personlig eller upersonlig kort, tallkode/kodebilletter eller oppbevaring av penger på en elektronisk konto. For beløp under 250 euro kan e-penger utstedes i form av forhåndsbetalte kort mot oppgjør i kontanter. Butikker og kiosker kan derfor utstede ubegrenset med e-penger for kontanter under 250 euro, og det følger ingen krav til forenklet kundekontroll. Det er ingen antallsbegrensninger ved kjøp av kort.

Ved utgangen av 2017 hadde syv norske foretak konsesjon som e-pengeforetak. I tillegg var det rundt 130 utenlandske e-pengeforetak som hadde meldt om grensekryssende virksomhet til Norge.

Den vanligste formen for bruk av e-penger er norske og utenlandske forhåndsbetalte kort og handel over internett ved bruk av tjenester som PayPal. Forhåndsbetalte kort er gjerne knyttet til Visa, Mastercard, American Express eller lignende. Upersonlige forhåndsbetalte kort skiller seg fra tradisjonelle betalingskort ved at kortet ikke er tilknyttet en konkret person. Utsteder av kortet har bankkonto som kortet er knyttet til. Banken vil kun se brukersted og beløp som brukes. Kortene kan benyttes over hele verden fordi de er knyttet til for eksempel Visa og Mastercard. Andre e-pengeforetak tilbyr kodebilletter (også kjent som vouchere), og i 2015 ble det i Norge lansert flere nye betalingstjenester for mobiltelefon som utfører forenklet kundekontroll for e-pengeforetak.

I Norge handles det for betydelige beløp med forhåndsbetalte anonyme betalingskort utstedt i utlandet.[60]

Utenlandske vouchere som Icheque (Swiftvoucher) har 25 000 kr som beløpsgrense pr. voucherkjøp, men det er ikke begrensninger i antall vouchers som kan kjøpes. Vouchere er en populær betalingsmetode for innskudd i utenlandske spillselskaper, spesielt etter forbudet mot å gjøre innskudd til slike selskaper ved bruk av norske betalingskort.

Sårbarheter

Det er adgang til å foreta forenklet kundekontroll ved utstedelse av elektroniske penger der lagret beløp på det enkelte mediet er begrenset til 250 EUR og mediet ikke kan lades opp igjen. Kort som utstedes i Norge, har lavere beløpsgrense – 2 000 kr synes å være en omforent beløpsgrense, og disse kortene gir ikke mulighet for kontantuttak. Det er derfor ikke kundekontroll ved kjøp av slike kort.

[60] Nyere betalingstjenester – Trusselvurdering, utgitt av Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter i 2017

Utenlandske forhåndsbetalte kort utstedt utenfor EU har andre beløpsgrenser. Grenser for kjøp og uttak vil være satt av utstederlandets myndigheter. Det er eksempler på banker som markedsfører daglige uttak på 15 000 kr til ubegrensede uttak.

Utenlandske forhåndsbetalte kort brukt i Norge vil ikke gi informasjon om hvem som benytter seg av kortet. Informasjonen begrenser seg til banken kortet tilhører i utlandet, og beløpet som er brukt.

Transaksjoner ved bruk av norske og utenlandske forhåndsbetalte kort er ikke direkte sporbare gjennom BankID eller kortutsteder. Informasjonen som kan utgis, er avhengig av om kortet er personlig eller upersonlig. Ved personlige kort er kortet tilknyttet en person, ikke nødvendigvis brukeren av kortet. Upersonlige kort er ikke tilknyttet navn og må spores med andre metoder enn informasjon fra kortutsteder.

Risiko

Det utfordrende med e-penger generelt, og forhåndsbetalte kort spesielt, er at brukeren i stor grad er anonym, og at verdier enkelt kan overføres nasjonalt eller internasjonalt.

Risikoen forbundet med norske forhåndsbetalte kort er imidlertid begrenset grunnet lave beløpsgrenser. Den økte smuglingen av slike kort viser imidlertid at hvitvasking ved hjelp av e-pengeforetak er en reell risiko også i Norge.

Risikoen forbundet med utenlandske forhåndsbetalte er høy grunnet få eller manglende restriksjoner på beløpsgrenser. Bruken av utenlandske kort i Norge øker gradvis, og det er lite som tyder på at denne trenden vil snu. Kortene markedsføres på nett og er tilsynelatende lett tilgjengelige.

Anonymiseringen e-pengeforetak tilbyr, og muligheten til å flytte relativt store verdier med begrenset kvantum over landegrenser, kan også fremstå som attraktivt for aktører som ønsker å bidra til å finansiere terror.

6.1.3 Betalingsforetak og agenter for utenlandske betalingsforetak

Betalingsoverføringsmarkedet består av mange ulike typer aktører. Betalingsforetak kan være etablert og ha konsesjon i Norge. De største aktørene i det norske betalingsoverføringsmarkedet er imidlertid agenter for utenlandske betalingsforetak som opererer i Norge på grunnlag av konsesjon fra sitt hjemland.

Western Union, Moneygram og Ria er de utenlandske betalingsforetakene med flest agenter i Norge. Imidlertid er det også andre utenlandske betalingsforetak som har 5–20 agenter. Agentene er som regel dagligvarebutikker eller små tjenesteytere som reisebyråer eller internettkafeer.

Siden gjennomføringen av PSD1[61] i norsk lov, har det skjedd en utvikling både når det gjelder hva slags foretak som tilbyr betalingstjenester, og hvilke betalingstjenester disse foretakene tilbyr. I 2011 var det kun registrert foretak som hadde en begrenset tillatelse som betalingsforetak, og som kun tilbød betalingstjenesten pengeoverføringer. Disse betalingsforetakene overførte penger på tvers av landegrenser. I dag har over halvparten full konsesjon. Betalingstjenester tilbys innenfor ulike forretningsmodeller. Flere foretak tilbyr andre betalingstjenester enn ren pengeoverføring, og betalingstjenestene kombineres med andre tjenester, både konsesjonspliktige og ikke-konsesjonspliktige.

Det må forventes at gjennomføringen av PSD2[62] vil føre til at gruppen som tilbyr betalingstjenester, blir ytterligere differensiert. Samtidig vil også tjenestene som tilbys, bli mer teknisk komplekse.

Ved utgangen av 2017 var det 19 foretak som hadde norsk konsesjon som betalingsforetak. Av disse var det 13 som drev med tradisjonell pengeoverføringsvirksomhet. I tillegg tilbød 15 filialer av utenlandske foretak og 528 agenter av utenlandske foretak betalingstjenester i Norge. Det er også aktører som driver ulovlig betalingsformidling i Norge.

Trusler

Betalingsforetak benyttes i utstrakt grad til å overføre penger til konfliktområder, der det ikke finnes fungerende banker. Mange betalingsforetak overfører kun penger til gitte geografiske områder.

Pengeoverføring via betalingsforetak er en rask og enkel måte å flytte midler over landegrenser på. Når pengene er flyttet til et annet land, er det vanskelig å spore dem tilbake til et eventuelt primærlovbrudd. Sporbarheten blir åpenbart enda dårligere når de går til konfliktområder. Dette er egenskaper som gjør slike tjenester attraktive for kriminelle og aktører som ønsker å finansiere terror.

Pengeoverføring er en særlig vanlig modus i hvitvaskingssaker som antas å ha forbindelse til narkotikaomsetning og prostitusjon, men brukes også i forlengelsen av annen profittmotivert kriminalitet. Meldinger om mistenkelige transaksjoner viser at enkelte agenter for betalingsforetak enten aktivt tilrettelegger for at kriminelle skal kunne hvitvaske gjennom dem, eller med vilje ser gjennom fingrene med at kriminelle bruker dem til å hvitvaske penger.

Aktører som driver ulovlig betalingsformidling, utgjør en særlig trussel. Noen registrerer seg som en veldedig organisasjon, men driver ulovlig betalingsformidling. De oppretter samlekontoer i norske banker før midlene sendes ut av landet. Fordi modus gjerne er kontantinnskudd og rask overføring til utlandet, vekker dette mistanke hos banken med

[61] Betalingstjenestedirektivet (direktiv 2007/64/EF)
[62] Det reviderte betalingstjenestedirektivet (direktiv (EU) 2015/2366)

samlekontoen, noe som i mange tilfeller vil utløse en MT-rapport til EFE, og enkelte banker har avsluttet kundeforhold med slike aktører.

Betalingsformidling uten konsesjon

To personer, en kvinne og en mann, bosatt i Asker, ble i november 2017 dømt til ubetinget fengsel for å ha foretatt betalingsformidling uten konsesjon.

I løpet av en femårsperiode sendte de to, på vegene av andre, i overkant av 66 mill. kr til utlandet. Saken ble anmeldt til politiet av enheten for finansiell etterretning.

Sårbarheter

Tilsynet med institusjoner med grenseoverskridende virksomhet innenfor EØS er basert på hjemlandstilsyn. Det vil si at en institusjon med hovedsete i ett EØS-land og med grensekryssende virksomhet eller filialetablering i et annet EØS-land, vil være underlagt hjemlandets tilsynsmyndigheter, også for den virksomheten som drives i vertsstaten. Det erfares manglende tilsyn fra noen lands tilsynsmyndigheter, og kontakt fra norske myndigheter har ikke gitt noen tilfredsstillende bedring av situasjonen.

Finanstilsynets erfaring tyder på at utenlandske betalingsforetak ikke stiller nødvendige krav til dem de benytter som agenter i det norske markedet. Agentene gjennomgår korte e-læringsprogrammer i bekjempelse av hvitvasking og får for øvrig utdelt en antihvitvaskingsmanual de oppfordres til å lese. Tiltakene mot hvitvasking i denne bransjen er sårbare, noe som er påpekt flere ganger av norske myndigheter overfor aktørene og tilsynsmyndighetene i hjemlandene uten at det er skjedd vesentlige endringer i organiseringen av anti-hvitvaskingsarbeidet.

Det oppleves også utfordringer knyttet til betalingsforetak som tilbyr pengeoverføringer fra selskaper til kunder. EFE mistenker at en del slike overføringer kan knyttes til pengespill gjennom utenlandske selskaper, men overføringene er problematiske nettopp fordi det er overføringsselskapet, og ikke faktisk avsender som fremkommer i valutaregisteret og på kontoutskrifter. Betalingsforetakene som driver denne virksomheten, har tillatelse i et annet EØS-land, men det er ukjent for norske myndigheter hvilke krav som stilles til deres antihvitvaskingstiltak, og i hvilken grad disse kravene følges.

Agentnettverkene rapporterer stort sett fremdeles på grunnlag av sentralisert transaksjonsanalyse gjort i utlandet. Resultatet er at EFE, og i forlengelsen andre politimyndigheter, blir sittende med lite informasjon til å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering.

EFE ser at stadig flere av foretakene som har begrenset konsesjon til å drive betalingsformidling, formidler MT-rapporter, men at kvaliteten på rapporteringen og etterlevelsen av hvitvaskingsregelverket likevel er forholdsvis svak. Dette er bekymringsverdig særlig når vi vet at deler av midlene som overføres, går til konfliktområder og kan brukes til terrorfinansiering. Bare et fåtall av dem rapporterer til valutaregisteret, noe som gjør sporbarheten av midlene langt vanskeligere.

Det er begrenset med straffereaksjoner mot aktører som driver ulovlig betalingsformidling. Det antas å skyldes den lave strafferammen for brudd på finansforetaksloven og tilsvarende liten avskrekkende effekt av påtale og dom for slike lovbrudd.

Sett i lys av den lave og kvalitativt svake MT-rapporteringen, begrenset tilsyn med agentnettverkene og få straffesanksjoner mot ulovlige aktører er det åpenbart at det foreligger sårbarheter både i bransjen og hos myndighetene.

Risiko

Pengeoverføring via betalingsforetak er en rask og enkel måte å flytte utbytte over landegrenser på. Det er stor aksept for betaling av transaksjoner i kontanter, og kundekontrollen er som regel lite inngående.

Betalingsforetak og agenter for utenlandske betalingsforetak står for et stort volum av transaksjoner og fungerer bedre i konfliktområder enn vanlige banker. Flere av aktørene har også en garanti om at transaksjonen skal være fremme hos mottager til en bestemt tid. Dette gjør aktørene meget velegnet som instrumenter for å flytte både midler som er utbytte fra kriminelle handlinger, og midler som skal benyttes til finansiering av terror. Risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering ved hjelp av betalingsforetak er dermed høy.

Etter norske myndigheters syn er tilsynet med agenter for utenlandske betalingsforetak utvilsomt utilstrekkelig slik det fungerer i dag, og det er derfor en spesiell risiko for at hvitvasking og terrorfinansiering kanaliseres gjennom slik virksomhet.

6.1.4 Verdipapirforetak

Med verdipapirmarkedet menes markedet for handel med finansielle instrumenter som aksjer, obligasjoner og derivater. I dette markedet er flere aktører rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven, herunder verdipapirforetak, forvaltningsselskaper for verdipapirfond og verdipapirregistre. I det følgende er hovedfokuset på trusler, sårbarheter og risikoer for hvitvasking gjennom norske verdipapirforetak, altså foretak som har konsesjon fra Finanstilsynet til å yte én eller flere investeringstjenester i henhold til gjeldende verdipapirhandellov. Mye kan tyde på at det også er en økt risiko for at kriminelle benytter

seg av utenlandske meglere ved kjøp av verdipapirer i utlandet. Det er også informasjon om at kriminelle mottar utbytte i form av opsjoner på kjøp av selskaper/andeler i selskaper.

Trusler

Det regulerte verdipapirmarkedet i Norge forvaltet i 2015 om lag 1 850 mrd. kr. I tillegg er betydelige verdier bundet opp i ikke-noterte finansielle instrumenter som også kan omsettes. Omsetningen i markedet er svært stor – det ble daglig gjennomført 112 000 handler i gjennomsnitt bare på Oslo Børs de tre første månedene av 2016.[63]

Norske myndigheter er kjent med at det eksisterer forbindelser mellom kriminelle miljøer og aktører som opererer i verdipapirmarkedet, der det er mistanke om at utbytte fra kriminell aktivitet, for eksempel narkotikavirksomhet, reinvesteres og integreres i verdipapirmarkedet.

Markedet kan også benyttes til hvitvasking direkte dersom mottatt utbytte oppnås i en annen form enn i kontanter, eksempelvis via underprisede finansielle instrumenter. I slike tilfeller vil utbyttet oppstå i en «ferdig hvitvasket» form slik at plasseringsfasen unngås helt.

Sårbarheter

Forvalterkontoer kan benyttes for å tilsløre reelt eierskap og vanskeliggjøre kontrollarbeid. Tilsvarende oppnås ved bruk av andre muligheter til å skjule reelt eierskap blant annet via internasjonale eierskapsstrukturer eller stråmannsarrangementer.

Det innrapporteres få meldinger om mistenkelige transaksjoner fra verdipapirforetak. De få MT-rapportene som mottas, er imidlertid gjennomgående gode og beskriver forhold som EFE også mener er mistenkelige. Dette indikerer at deler av bransjen er bevisst risikoen for hvitvasking, selv om det sannsynligvis er for få mistenkelige transaksjoner som rapporteres.

Risiko

Børsnoterte verdipapirer er etter Finanstilsynets mening lite egnet for hvitvasking. Unoterte aksjer kan være mer egnet. Det samme gjelder til en viss grad lavt prisede og mindre likvide noterte rentepapirer. I disse markedene kan det avtales transaksjoner basert på fiktive verdier, som kan gjøre utbytte av straffbare handlinger «hvitt» gjennom salg av papirene.

[63] http://www.oslobors.no/Oslo-Boers/Statisitikk/Fakta-og-noekkeltall/2016-Fakta-og noekkeltall-mars-2016, 28. april 2016.

Verdipapirforetak som yter rådgivning kombinert med ordreformidling, kan være attraktive for å tilsløre og integrere hvitvaskede midler, særlig på grunn av de store verdiene og kompleksiteten i produkttilbudet.

6.1.5 Forsikringsselskaper og forsikringsformidling

Ut fra uoffisielle tall antar Finanstilsynet at det pr. utgangen av 2015 var ca. 49 mrd. plassert i individuelle kapitalforsikringer og ca. 72 mrd. kr i individuelle pensjonsforsikringer. Ser man på forsikringsutbetalingene for 2015, betalte liv- og skadeselskapene ut ca. 85 mrd. kr i erstatning.

Trusler

Individuelle livsforsikringspoliser utgjør en relativt liten andel av det norske forsikringsmarkedet. Tall Finans Norge innhenter fra sine medlemmer, viser at livsforsikringsselskapene i det norske markedet har forsikringsforpliktelser på ca. 54 mrd. kr i individuelle kapitalforsikringer og ca. 71 mrd. kr i individuelle pensjonsforsikringer, eller om lag 11 prosent til sammen av samlede forsikringsforpliktelser på 1 136 mrd. kr [64]. Ser man på forsikringsutbetalingene for 2015, betaler liv- og skadeselskapene ut ca. 85 mrd. kr i erstatning.

For at det skal kunne foretas hvitvasking gjennom et forsikringsselskap, må kunden innbetale premie til selskapet, og selskapet må foreta utbetaling til kunden eller en tredjemann. Midler som betales i forsikrings-/risikopremie, er ikke kundens midler, og kunden har ikke ubetinget rett på å få utbetaling fra selskapet. Dette gjør forsikring mindre egnet til hvitvasking enn ordninger der midler som innbetales, er kundens, for eksempel innskudd på bankkontoer. For at selskapet skal måtte foreta en utbetaling, må det skje et forsikrings-/skadetilfelle, eller kunden må av en eller annen grunn si opp forsikringen, slik at han/hun skal ha tilbake premie for den gjenstående forsikringsperioden det opprinnelig ble betalt for (ristorno), eller skal ha tilbake innestående i en livsforsikring med spare-/investeringselement.

I livsforsikring vil det i mange tilfeller innbetales midler til sparing/investering i tillegg til risikopremien. Ved individuelle avtaler bestemmer kunden hvilket beløp som skal innbetales. Ved slike avtaler vil utbetaling til kunden løpe fra et bestemt tidspunkt frem i tid, enten som et engangsbeløp eller som delbetalinger i en nærmere bestemt periode. I disse tilfellene vil en eventuell hvitvasking forutsette et langsiktig perspektiv fra kundens side. Imidlertid kan kunden, avhengig av produkt, si opp avtalen og få utbetalt innestående beløp. Dersom utbetalingen skal skje til en annen enn kunden, kan det være risiko for den som mottar

[64] Finans Norge, tall pr. 2. kvartal 2016.

utbetalingen, har betalt premien gjennom en «stråmann» og har hvitvasket utbytte fra straffbare handlinger.

De fleste avtaler med sparing/investering i norske selskaper er imidlertid kollektive avtaler. For denne type avtaler er det liten fleksibilitet når det gjelder innbetaling og uttak. Premien betales som regel av arbeidsgiver. Følgelig er det i første rekke de individuelle livsforsikringsavtalene som kan representere en viss hvitvaskingsrisiko.

Pensjonskasser vil ha mange av de samme karakteristikaene som kollektive avtaler. Her vurderes mulighetene for hvitvasking som svært begrenset.

Forsikring kan misbrukes til terrorfinansiering. En måte som da kan benyttes, er at det meldes skader til forsikringsselskapene, som så blir gjenstand for utbetaling av erstatning. Denne erstatningsutbetalingen blir deretter benyttet til å finansiere terror, eksempelvis ved at pengene sendes ut av landet. Terrorfinansiering kan også foregå ved at den forsikrede gjenstanden sendes ut av landet og meldes stjålet, og ved at gjenstanden og/eller forsikringsutbetalingen deretter går til kriminelt formål.

Sårbarheter

I forsikringsbransjen har det tradisjonelt vært begrenset oppmerksomhet om hvitvaskingsarbeid. Dette skyldes at risikoen for hvitvasking av penger gjennom forsikringsselskaper har vært ansett begrenset. På forsikringsområdet er det for øvrig vanskelig å skille mellom «primærforbrytelser» og «sekundærforbrytelser». Forsikringsselskapene kan avdekke mistenkelige transaksjoner i forbindelse med for eksempel tegning av bilforsikring. Forsikringstagers økonomi kan for eksempel tilsi at bilen ikke er kjøpt med lovlig ervervede midler.

De siste årene har næringen økt oppmerksomheten om gjennomføring av risikovurderinger og omfanget av kundekontrollen. Foretakene har gjennomført risikoanalyser og iverksatt risikobaserte kundekontrolltiltak for å forebygge og avdekke hvitvaskingsrisikoen. Dette arbeidet har også medført større evne til å identifisere risikokunder, som så blir gjenstand for en forsterket kundekontroll før et endelig kundeforhold blir etablert. Graden av kontroll varierer imidlertid fremdeles mellom selskapene.

Foretakenes økte oppmerksomhet på hvitvaskingsområdet er viktig ut fra et generelt samfunnsmessig perspektiv. Hvitvaskingsregelverkets krav til kundekontroll mv. er, i tillegg til å avdekke mistenkelige transaksjoner, velegnet til å avdekke forsikringsbedrageri.

EFE mottok totalt 16 MT-rapporter fra livsforsikringsforetak mellom 2013 og 2017.

Risiko

Selv om risikoen for hvitvasking i forsikring varierer noe etter produkt og størrelse på forsikringsselskapet, er det samlet sett moderat risiko for hvitvasking i forsikring. I forsikringsprodukter med ren forsikringsrisiko er det lavere risiko enn i livsforsikring med spare-/investeringselement, men risikoen er samlet sett også lav på dette området.

I FATFs undersøkelse var 65 prosent av MT-rapportene knyttet til livsforsikring, 30 prosent til skadeforsikring og 5 prosent til gjenforsikring. I Norge synes situasjonen å være motsatt, der flest MT-rapporter fra forsikringsbransjen kommer fra skadeselskaper og færrest fra livsforsikringsselskaper. Dette antas å skyldes at norske livsforsikringsprodukter i mindre grad er egnet til hvitvasking enn utenlandske produkter.

Innenfor privatmarkedet for skadeforsikring er det primært verdigjenstander, fast eiendom og bil/båt som kan utgjøre en hvitvaskingsrisiko. Det er hovedsakelig enkeltgjenstander som blir gjenstand for hvitvasking, og verdiene er varierende. Mulighetene for systematisk hvitvasking innenfor dette segmentet anses for å være begrenset, og risikoen for å være fra lav til moderat. Slike tilfeller vil også lettere kunne fanges opp av utredningsavdelingene.

Kombinasjonsrisikoen kan i enkelte tilfeller være høy, men en slik forhøyet risiko vil gjøre seg gjeldende i et lite antall saker. Denne typen saker vil ofte bli avdekket gjennom utredningsvirksomheten i selskapene.

Et dataselskap meldte fra om innbrudd, og et krav om forsikringsutbetaling for datautstyr for 1 056 000 kr ble dokumentert med fakturaer fra et annet firma. Utredningen viste at fakturaene var falske, og at datautstyret opprinnelig var tyvegods.

Man har også eksempler hvor verdigjenstander kjøpes i utlandet og takseres i Norge til en høyere verdi og deretter meldes stjålet/tapt.

6.1.6 Revisorer

Det var i 2017 registrert 7807 revisorer i 447 revisjonsselskaper[65]. De fem største revisjonsselskapenes markedsandel er opp mot 68 prosent målt etter revisjonshonorar.

[65] Tall pr. 31.desember 2017 fra Finanstilsynet

Revisorer har et stort samfunnsansvar. Revisor er tillagt viktige funksjoner og roller som forebygger, avdekker og rapportør. Revisorer har monopol på å bekrefte økonomisk informasjon blant annet gjennom revisjonsberetninger.[66]

Det er også opplysninger om at revisorer som har rapportert, har mottatt kritikk fra andre innen eget revisjonsselskap og/eller har tapt kunder fordi de er «kjent» for å stille spørsmål. Det er derfor en økt risiko for at alvorlige forhold ikke rapporteres eller underrapporteres. Dette kan ses i sammenheng med det som allerede er skrevet om at «revisorer først overveier muligheten til å ikke rapportere, noe som indikerer manglende rapporteringsvilje».

Trusler

Det går ingen betalingsstrømmer gjennom revisjonsselskaper som gjør at disse direkte kan misbrukes til hvitvasking. I utførelsen av et revisjonsoppdrag er risikoen knyttet til at revisor ikke hindrer eller avdekker hvitvasking som oppdragsgiver er involvert i. Det er derfor viktig at revisorene følger opp sine plikter til å rapportere mistenkelige transaksjoner.

Enkelte revisorer har en stor andel av sin oppdragsportefølje innenfor én bransje. Hvis dette er en bransje der risikoen for hvitvasking vurderes som særlig høy, bør det stilles økte krav til revisors aktsomhet når det gjelder vurderingen av mistenkelige transaksjoner.

Erfaringer fra Finanstilsynets tilsyn viser at kvaliteten på retningslinjer og rutiner som skal bidra til å sikre etterlevelsen av hvitvaskingslovgivningen, er varierende. Store selskaper er normalt mer profesjonelt ledet og har bedre kapasitet og kompetanse også på hvitvaskingsområdet.

Sårbarheter

Revisorer har rapportert ca. 50 MT-rapporter årlig siden 2011. Gitt antallet revisjonsoppdrag finner EFE grunn til å stille spørsmål ved om det kun er 50 forhold som oppfyller kriteriene for rapportering etter hvitvaskingsloven. Det kan skyldes manglende bevissthet rundt, og forståelse for, hvitvasking. En forklaring kan også være at revisor har større mulighet for å avkrefte mistanken gjennom nærheten til revisjonsklienten. Videre har revisjonsplikt bortfalt for en rekke selskaper.

EFEs erfaring er blant annet at noen revisorer først overveier muligheten til å ikke rapportere, noe som indikerer manglende rapporteringsvilje. EFE mener det ser ut til å være aksept for ikke å rapportere i deler av bransjen, inkludert om ulovlig uttak fra virksomheten, lån som i realiteten er utbytte fra straffbare handlinger, og fiktiv fakturering.

---

[66] Geir Kjetil Finneide, Rapporteringsplikten etter hvitvaskingsloven: Et profesjonelt samfunnsansvar, Revisjon og Regnskap 1:2008.

Risiko

Det går ingen betalingsstrømmer gjennom revisjonsselskaper. Risikoen knyttet til hvitvasking i utøvelsen av revisjonsvirksomheten er at revisjonsoppdraget ikke gjennomføres i samsvar med revisorloven, og at revisor dermed ikke får det innsyn i virksomheten som forutsettes i en revisjon, og at revisor ikke har tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot pliktene etter hvitvaskingsloven. At et regnskap er revidert, vil kunne skape en tillit til at virksomheten drives i samsvar med lovgivningen.

Når revisor opptrer i rådgiverrollen, er risikoen den samme som i tilsvarende grupper, typisk advokater.

6.1.7 Regnskapsførere

Det var i 2017 registrert 11 350 autoriserte regnskapsførere i 2 827 regnskapsførerselskaper.[67] Regnskapsførerbransjen omfatter 20–30 større selskaper og grupperinger. Rundt 93 prosent av regnskapsførerselskapene har færre enn ti ansatte.[68]

Heller ikke regnskapsførere og regnskapsførerforetak håndterer betalingsstrømmer som gjør at disse direkte kan misbrukes til hvitvasking. I utførelsen av et regnskapsføringsoppdrag er risikoen, på samme måte som for revisorer, knyttet til at regnskapsfører ikke hindrer eller avdekker hvitvasking som oppdragsgiver er involvert i. Det er derfor viktig at regnskapsførere følger opp sine plikter til å rapportere mistenkelige transaksjoner til ØKOKRIM.

På samme måte som for revisorer kan det forekomme at regnskapsførerselskaper har en stor andel av sin oppdragsportefølje innenfor én bransje eller klientkategori. Dersom dette er en bransje der hvitvasking erfaringsmessig forekommer oftere enn i andre bransjer, bør det stilles økte krav til regnskapsførers aktsomhet når det gjelder vurderingen av mistenkelige transaksjoner. Et utviklingstrekk som påvirker regnskapsføreres mulighet til å avdekke hvitvasking, er økt bruk av informasjonsteknologi. Manuell bokføring av bilag overtas av maskinell behandling. Dette innebærer at grunnlaget for regnskapsførers konkrete vurdering av om en transaksjon er mistenkelig, kan bli svakere. På den annen side vil teknologien kunne gjøre det enklere å identifisere uvanlige transaksjoner, for eksempel på grunnlag av transaksjonens størrelse eller rapporter som viser avvik fra normal kundegruppe.

[67] Tall pr. 31. desember 2017 fra Finanstilsynet
[68] FATF, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Norway, Mutual Evaluation Report, December 2014.

Det vises for øvrig til hva som ble beskrevet vedrørende rapporteringsvilje under avsnittet om revisorer. En kan ikke se bort fra at dette kan være relevant også for regnskapsførere.

Trusler

Retningslinjer og rutiner i regnskapsførerselskaper, herunder på hvitvaskingsområdet, vil være av betydning for kvaliteten på oppdragsutførelsen og oppmerksomheten rettet mot risikoen for hvitvasking hos oppdragstager. Tilsvarende gjelder kontrollen med etterlevelsen av retningslinjene og rutinene og håndteringen av avdekkede brudd. Manglende eller mangelfulle retningslinjer og rutiner i revisjons- og regnskapsføringsselskapene og manglende oppmerksomhet fra toppledelsen rettet mot hvitvaskingsarbeidet er en trussel mot det å hindre eller avdekke hvitvasking. Mangelfulle rutiner kan skyldes at pliktene etter hvitvaskingsregelverket ikke fremstår som klare.

Når det gjelder praktiske fremgangsmåter for hvitvasking, er fakturering av fiktive varer og tjenester en kjent modus som benyttes av kriminelle, spesielt innen arbeidslivskriminalitet og annen multikriminalitet. Foretakene som bruker fakturaer for fiktive varer og tjenester, har ofte verken regnskapsfører eller revisor, men politiet har avdekket at regnskapsførere bokfører inngående fakturaer som de burde stilt spørsmål til, eksempelvis fakturer som ikke tilfredsstiller lovens krav med hensyn til spesifikasjon og underdokumentasjon. Fakturaer for fiktive varer og tjenester er gjerne upresise og korte i beskrivelsen av tjenestene som er levert. Ofte sjekkes bare formalitetene, og bilagene ses ikke i sammenheng. Likheter mellom de fiktive fakturaene fanges dermed ikke opp.

Sårbarheter

Sårbarheten knyttet til regnskapsførers rolle i å hindre eller avdekke hvitvasking vil henge sammen med den enkelte regnskapsførers kompetanse, styrings- og kontrollsystemene i regnskapsførerselskapet og oppmerksomheten som rettes mot hvitvasking internt i selskapet. Ut fra erfaringer i tilsynsarbeidet vil sårbarheten variere etter størrelsen på og profesjonaliteten i selskapet.

Sårbarheten vil også avhenge av hvilke oppdragsgivere regnskapsførerselskapet har. Små og mindre profesjonelle regnskapsførerselskaper med oppdragsgivere innen bransjer der hvitvasking forekommer hyppig, er mer sårbare for at hvitvasking ikke blir oppdaget, enn store og profesjonelle regnkapsførerselskaper med oppdragsgivere som driver virksomhet med liten risiko for hvitvasking.

Risiko

Det går ingen betalingsstrømmer gjennom regnskapsførerselskapet. Risikoen knyttet til hvitvasking i utøvelsen av regnskapsføreryrket er derfor at regnskapsføreroppdraget ikke gjennomføres i samsvar med regnskapsførerloven, og at regnskapsfører ikke har tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot pliktene etter hvitvaskingsloven. Dette kan gjøre at regnskapsførere utnyttes av kriminelle, og bidra til å skape tillit til at bokføringsloven og annen lovgivning er fulgt.

I rollen som rådgiver må regnskapsfører vurderes på samme måte som andre rådgivere. Erfaring viser også at noen regnskapsførere bevisst bidrar til å hvitvaske utbytte fra kriminelle handlinger.

6.1.8 Advokater

Advokater er betrodd tillit av både samfunnet og egen profesjon, og skal levere tjenester som er i tråd med norske lover og bransjenes egne etiske standarder.

Advokater er underlagt rapporteringsplikt i henhold til hvitvaskingsloven når de bistår eller opptrer på vegne av klienter ved planlegging eller utføring av finansielle transaksjoner, eller transaksjoner som gjelder fast eiendom eller gjenstander med verdi over 40 000 kr. Dette inkluderer kjøp og salg av eiendom og bedrifter, forvaltning av klienters penger, verdipapirer og andre verdier, etablering og forvaltning av spare- og verdipapirkontoer, og organisering av bidrag til å etablere, drifte og styre truster og bedrifter. Advokater er også forpliktet til å undersøke og rapportere mistenkelige transaksjoner når de opptrer som bostyrere.

Pr. 31. desember 2017 var det registrert 7 863 praktiserende advokater i Norge. Det var også registrert 135 praktiserende rettshjelpere, inklusive advokater fra land utenfor EØS-området og 28 personer som har advokatbevilgning fra annen EU/EØS-stat, og som driver virksomhet i Norge i kraft av denne.

Trusler

Advokater besitter stor kunnskap om regelverk og bistår klienter med både finansielle transaksjoner og eiendomsoverdragelser. Dette er typer tjenester som benyttes av kriminelle for å hvitvaske.

Informasjon fra straffesaker og etterretningsinformasjon viser at selv om de fleste advokater er lovlydige, er det flere som aktivt deltar i kriminalitet og hvitvaskingsoperasjoner. Med den kompetansen advokater besitter, er dette en betydelig trussel.

Sårbarheter

FATF-rapporten gir uttrykk for at det er flere sårbarheter relatert til advokaters virksomhet som muliggjør at de kan bli utnyttet til hvitvasking og terrorfinansiering. Evalueringsgruppen konkluderer med at tilsynet med advokater er begrenset og ikke effektivt. Tilsynsrådet for advokatvirksomhet fikk også kritikk for at de ikke i tilstrekkelig grad verken har identifisert eller vurdert trusselen for hvitvasking eller terrorfinansiering gjennom advokater. Implementeringen av hvitvaskings- og terrorfinansieringsforpliktelsene hos advokater er heller ikke tilstrekkelig effektive, og det lave antallet MT-rapporter indikerer videre lav oppmerksomhet rundt temaet.[69] Rapporteringen fra advokater er forholdsvis beskjeden, og ofte er det motparter eller svindelforsøk mot dem som rapporteres, snarere enn at det rapporteres om tilfeller hvor deres egne klienter står bak transaksjoner de oppfatter som mistenkelige.

Tilsynsrådet for advokatvirksomhet har i etterkant av FATF-rapporten kurset alle ansatte i hvitvaskingsreglene og trappet opp antallet tilsynsbesøk, spesielt rettet mot risikoutsatte virksomheter. I løpet av 2016 og 2017 har Tilsynsrådet gjennomført tilsynsbesøk hos alle store og mellomstore advokatfirmaer i Norge. Firmaenes etterlevelse av hvitvaskingsreglene, herunder foretakenes egne risikovurderinger, samt deres implementering av hvitvaskingsrutiner i den daglige driften, har stått sentralt under tilsynsbesøket. Tilsynsrådet vil i begynnelsen av 2018 ferdigstille en veileder om hvitvasking til advokatbransjen, samt et internt strategidokument inneholdende en risikoklassifiseringsmodell basert på erfaringene fra disse tilsynsbesøkene.

Finanstilsynet har vurdert risikoen for hvitvasking gjennom megling generelt å være høyere der eiendomsmeglingen utføres av advokat, enn der den utføres av eiendomsmeglingsforetak[70]. Ved utgangen av 2017 ble det derfor besluttet å avholde tilsynsbesøk hos advokatforetak med mange eiendomsformidlinger. Tilsynsrådet har som uttalt mål å opprettholde høy tilsynsaktivitet også i 2018.

En annen særlig sårbarhet knyttet til advokater er klientkontoer. Advokater har klientkontoer som et viktig verktøy i sin yrkesutøvelse. Klientkontoer er transaksjonskontoer tilhørende advokatvirksomheten, og transaksjoner på klientkontoer er av rettssikkerhetsprinsipper underlagt taushetsplikt. Klientkontoer er dermed egnet til å skjule midlers opprinnelse og bruk, og vil kunne være etterspurt av kriminelle, selv om ordinære transaksjoner tilknyttet finansielle tjenester og eiendomsoverdragelser er rapporteringspliktige. Erfaring fra ØKOKRIMs straffesaker er at det finnes flere eksempler på at advokaters kompetanse, og klientkontoer, har blitt misbrukt for å hvitvaske midler.

---

[69] FATF, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Norway, Mutual Evaluation Report, December 2014.

[70] Finanstilsynets brev av 21. november 2017 til Tilsynsrådet for advokatvirksomhet – Etterlevelse av hvitvaskingsregelverket – advokatmeglere

Risiko

Det er en moderat risiko for at advokaters kompetanse og klientkontoer blir utnyttet av kriminelle til å hvitvaske midler. Dette er en internasjonal utfordring, og har også blitt påpekt av FATF.[71] Økt fokus og kompetanse i bransjen, samt økt risikobasert tilsynsvirksomhet, vil sannsynligvis bidra til å redusere risikoen for at advokater blir utnyttet til hvitvaskings- og terrorfinansieringsformål.

Antallet advokater som aktivt bidrar til kriminalitet og hvitvaskingsoperasjoner, er begrenset. Hvitvaskingsrisikoen anses derfor for å være moderat. Som profesjonelle medhjelpere vil advokater på en svært effektiv måte kunne utnytte regelverk og benytte klientkontoer til å skjule den kriminelle virksomheten. Manglende tilsyn gjør oppdagelsesrisikoen lav, og begrensninger rundt myndighetens mulighet til innsyn som berører eller kan berøre advokaters taushetsplikt, gjør etterforskning utfordrende.

6.1.9 Eiendomsmeglere

Eiendomsmeglingsforetak og advokater som driver eiendomsmegling, formidlet i 2015 eiendommer for 500 mrd. kr. Rundt 165 000 eiendomstransaksjoner gikk via megler eller advokat i 2015. Tilsvarende tall for 2016 var formidlet verdi på 555 mrd. kr og 165 000 eiendomstransaksjoner.

Internasjonal erfaring viser at kjøp av fast eiendom er en av de mest benyttede metodene for å hvitvaske utbytte fra kriminalitet. I Norge er eiendom en vanlig måte å hvitvaske midler fra en lang rekke primærlovbrudd på, herunder narkotika- og arbeidslivskriminalitet.

Trusler

Eiendom kan benyttes til hvitvasking av utbytte fra kriminell virksomhet på mange måter. Kjøper kan benytte utbytte fra illegale midler til å erverve eiendom. De illegale midlene kan bli betalt kontant og utgjøre hele eller deler av kjøpesummen, eller mer vanlig overføres fra en norsk eller utenlandsk konto. For å tilsløre midlenes opprinnelse kan det brukes strømenn eller selskaper med kompliserte eierforhold eller utenlandske selskaper hvor det er vanskelig å få innsyn i reelle eiere.

Manipulasjon av eiendommens verdi er også en måte å hvitvaske penger på i eiendomsmarkedet. Verdien av eiendommen kan fastsettes enten under eller over reell markedsverdi, eller ved å angi at deler av kjøpesummen består av ekstrafasiliteter og utstyr som er vanskelig å prise. Ved å sette prisen ulik markedsprisen kan utbytte fra straffbare handlinger overføres fra selger til kjøper, eller motsatt, samtidig som midlene blir hvitvasket.

[71] FATF, Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals, 2013.

ØKOKRIM har sett flere eksempler på bruk av blankoskjøte som verktøy for å hvitvaske utbytte fra straffbare handlinger. Et blankoskjøte er et lovlig instrument som kan og blir benyttet for å anonymisere og skjule bakmenn. Eiendomsmeglere rapporterer i større grad enn tidligere mistanke med bakgrunn i bruk av blankoskjøte.

Kriminelle kan også kjøpe eiendom med legale midler og bruke illegale midler til å renovere eiendommen for. Når eiendommen videreselges, eller leies ut, blir de illegale midlene hvitvasket og integrert i den legale økonomien.

I tillegg kan megleres klientkontoer, på samme måter som advokaters, utnyttes av kriminelle til hvitvasking. Et typisk eksempel er at kriminelle begår lånebedrageri ved hjelp av falske dokumenter som angir for høy takst, uriktige opplysninger om kjøpesum og/eller innbetalt egenkapital, falske leiekontrakter eller lønnsslipper. Lånebeløpet overføres så til meglers klientkonto og utbetales til selger. Internasjonale erfaringer viser at hvitvasking også kan skje ved at fiktive lån settes opp mellom to parter for å skape finansielle transaksjoner til/fra klientkontoer, noe som legitimerer overføringer av midler med ulovlig opprinnelse. Klientkontoer kan videre misbrukes ved at utbetalinger fra klientkontoen foretas til personer eller foretak som ikke er part i handelen.[72]

Sårbarheter

Finanstilsynet legger til grunn at eiendomsmeglingsvirksomheter i utgangspunktet ikke i særlig stor grad inngår i direkte plassering av illegalt utbytte, ettersom kontanter normalt ikke benyttes ved omsetning av fast eiendom gjennom eiendomsmeglingsforetak. Eiendomsmeglingsvirksomhet kan imidlertid inngå i hvitvasking ved å bli benyttet i transaksjoner for å tilsløre og integrere ulovlig opptjente penger.

Det har vært en gradvis økning av MT-rapporteringen fra eiendomsmeglere de siste årene. Det tyder på økende bevissthet og økt forståelse for risikoen av hvitvasking i eiendomsmarkedet. Fra 2015 til 2017 økte antall mistenkelige transaksjoner fra 44 til 418.

Mange eiendomsforetak tilkjennegir også manglende kunnskap om at hvitvasking gjennom eiendom kan utføres på andre måter enn ved kontantoppgjør. Finanstilsynets erfaringer tilsier at mange ansatte i eiendomsmeglerforetak ikke har tilstrekkelig kunnskap til å fange opp indikasjoner på mistenkelige transaksjoner. Dette tyder på at mange i bransjen fortsatt har mangelfull forståelse for risikoen for at tjenestene de tilbyr, kan misbrukes.

Midlenes opprinnelse og reelle eier kan være utfordrende å fastslå ved mange eiendomstransaksjoner. Kompliserte oppgjør og overføringer fra utenlandske kontoer er eksempler på transaksjoner hvor kundekontroll kan være utfordrende å gjennomføre.

[72] Finanstilsynet, Risikovurdering hvitvasking og terrorfinansiering 2018

Risiko

Eiendomsmeglingsforetak er forskjellige både i størrelse og tjenestetilbud. Foretak med høy markedsmessig betydning vil ha en høyere iboende risiko på grunn av flere transaksjoner. Finanstilsynet ser imidlertid at små foretak generelt har svakere rutiner og dårligere etterlevelse av regelverket, og dermed høyere iboende risiko. Etter det Finanstilsynet erfarer, gjelder dette særlig advokatmeglerne, som ikke er underlagt forskrift om risikostyring og internkontroll og dermed mangler det grunnleggende rammeverket med risikovurderinger, arbeidsrutiner og kontrollrutiner som eiendomsmeglingsforetakene har.[73]

Når det gjelder risikoen knyttet til tjenestene den enkelte virksomhet yter, kan det skilles mellom utleiemegling, salgsmegling (inklusive oppgjør) og rene oppgjørsoppdrag. Salg av fast eiendom antas å være mer attraktivt for hvitvasking enn utleiemegling, på bakgrunn av muligheten for å hvitvaske større beløp, og kortere tidsperspektiv før midlene er hvitvasket.[74]

Risikoen for hvitvasking er størst i tilfeller hvor eiendomsmegler kun bistår med oppgjør. Grunnen til det er at oppgjørsmegleren normalt har lavere kjennskap til partene, avtalen og salgsobjektet. Dersom oppgjørsformen endres etter at kontrakten er skrevet, for eksempel ved at deler av oppgjøret ikke lånefinansieres, men gjøres opp kontant mellom kjøper og selger, er risikoen også større.

Eiendomsmeglingsforetakene opererer i ulike markeder. Det viktigste skillet går mellom næringsmegling og boligmegling. Finanstilsynet antar at risikoen for hvitvasking i eiendomsmarkedet er størst ved næringsmegling, idet det i noen grad benyttes kompliserte selskapsstrukturer og /eller utenlandske eiere som eiendomsmeglingsforetaket ikke kan identifisere. Videre antas det vanskeligere å vurdere om prisen på næringseiendom er markedsmessig eller ikke, og det foreligger en større mulighet til å manipulere eiendomsverdien ved bruk av falske leiekontrakter eller verdivurderinger.[75]

Risikoen for hvitvasking gjennom megling av boligeiendom anses lavere fordi flertallet av kundene er privatpersoner og formålet er egen bruk. Risikoen er høyere der salgsobjektet har vært gjenstand for oppussing, og ved kjøp av et oppussingsobjekt, som så renoveres og selges for en høyere pris.

Totalt vurderes hvitvaskingsrisikoen for eiendomsmeglere å være moderat.

---

[73] Finanstilsynet, Risikovurdering hvitvasking og terrorfinansiering 2018
[74] Finanstilsynet, Veiledning til etterlevelse av hvitvaskingsregelverket i eiendomsmeglingsvirksomhet, rundskriv 6/2016.
[75] Finanstilsynet, Veiledning til etterlevelse av hvitvaskingsregelverket i eiendomsmeglingsvirksomhet, rundskriv 6/2016.

6.1.10 Forhandlere av verdifulle gjenstander

Forhandlere av verdifulle gjenstander har ikke lenger anledning til å ta imot kontant betaling som overskrider 40 000 kr, eller tilsvarende beløp i utenlandsk valuta.

Trusler

Kriminelle hvitvasker utbytte fra kriminelle handlinger ved å kjøpe verdifulle gjenstander, som dyre biler, antikviteter og merkevarer.

Ulovlig handel med kunst og kulturminner anses som en voksende utfordring internasjonalt. Krigene i Midtøsten fører nå til plyndring og ødeleggelser av kulturminner der. Dette er gjenstander som kanaliseres til organiserte kriminelle nettverk, og som oftere finansierer terror- og opprørsgrupper i konfliktområder.

Det foreligger informasjon om at antikviteter fra Syria og Irak er forsøkt solgt til norske auksjonshus. Det er imidlertid vanskelig å vite om omsetning av slike artikler stammer fra områder kontrollert av terrorgrupper, og om utbyttet benyttes til å finansiere terror.

Sårbarheter

Forhandlere av verdifulle gjenstander var rapporteringspliktige, men ikke underlagt tilsyn frem til 2017. Dette var en sårbarhet. Skatteetaten fikk fra 2017 i oppgave å kontrollere at forhandlere av gjenstander ikke mottar 40 000 kr eller mer i kontanter. Fra samme tidspunkt har forhandlere av verdifulle gjenstander ikke lenger rapporteringsplikt i medhold av hvitvaskingsreglementet.

Kontroll som nevnt over kan gjennomføres i forbindelse med Skatteetatens øvrige kontroller av relevante kontrollobjekter (forhandlere av gjenstander), og kontrollomfanget skal balanseres mot Skatteetatens øvrige kontrollvirksomhet basert på vurderinger av risiko og vesentlighet.

FNs sikkerhetsråd vedtok 12. februar 2015 en resolusjon som forplikter medlemsland til å iverksette tiltak for å hindre at ekstremistgrupper på denne måten skaffer inntekter til våpen og terroraktivitet. Kulturdepartementet har derfor i samarbeid med Finans Norge gått ut med en anbefaling til forsikringsbransjen hvor de anmoder næringen om å gjennomgå rutiner og regler for å unngå forsikring av kunst- og kulturgjenstander som kan være stjålet

eller ulovlig utført fra andre land, og aktivt informere forsikringskunder om risikoen ved å investere i kunst og antikviteter med uklart opphav og ufullstendig eierskapshistorikk.[76]

Risiko

Kjøp og salg av verdifulle gjenstander er en forholdsvis enkel måte å plassere utbytte på. Slike gjenstander gir gjerne status, og kan være lett omsettelige. Prissettingen av objekter som kunst, aktiviteter og andre gjenstander i bruktmarkedet er ofte uklar, noe som er gunstig for kriminelle som ønsker å hvitvaske midler, både ved kjøp og salg.

Det er kun kontant betaling av gjenstander til en verdi av 40 000 kr eller mer som utløser restriksjoner for forhandlerens mottak av kontant betaling. Kontantkjøp er imidlertid ikke den vanligste oppgjørsmåten ved kjøp av varer i Norge. Mange verdifulle gjenstander som er egnet, og velkjent brukt til hvitvasking, har videre en enhetspris som er under 40 000 kr.

Siden forhandlere av verdifulle gjenstander ikke lenger vil være rapporteringspliktige, vil dette skape et mulighetsrom for kriminelle som ønsker å bruke verdifulle gjenstander til hvitvasking av utbytte. Så lenge gjenstandene som kjøpes, er under restriksjonsgrensen, kan de også kjøpes kontant. Videre kan kunder kjøpe mange gjenstander under restriksjonsgrensen for kontant betaling uten at det vil utløse noen kontrollmekanismer. I tillegg er det risiko for at restriksjonsgrensen kan omgås ved at penger settes kontant inn på forhandlers konto, men denne risikoen kan demmes opp ved kundekontroll hos banken.

Dette medfører at det er en moderat risiko for at forhandlere av verdifulle gjenstander blir utnyttet til hvitvasking.

6.2 Ikke-rapporteringspliktige sektorer

6.2.1 Frivillige organisasjoner og pengeinnsamling

Norge har en lang tradisjon for å samle inn penger til organisasjoners og foreningers veldedige arbeid. Dette gjøres via store og frivillige humanitære organisasjoner, men også mer uformell ad hoc innsamling av penger. Det kan på generelt grunnlag sies at risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering primært er relatert til de små organisasjonene og ikke de store og veletablerte humanitære organisasjonene.

Det samles inn penger i forbindelse med akutte katastrofer og humanitære kriser som inntreffer ulike steder i verden. I tillegg drives det løpende innsamling til trengende i et stort antall organisasjoner og foreninger, på festivaler og på private arrangementer. Slik

[76] Finans Norge, Rundskriv nr. 8/2016, Anbefaling fra Kulturdepartementet: Behov for aktsomhet i forbindelse med forsikring av kunst- og kulturgjenstander som kan være ulovlig utført eller innført fra andre land, 24. mai 2016.

innsamling foregår også i forbindelse med ulike trossamfunns faste arrangementer, for eksempel ved kollekt under gudstjenester i kirken eller ved fredagsbønnen i moskeer.

Trusler

Hvert år blir betydelige pengesummer sendt ut av landet av frivillige organisasjoner, med det formål å støtte veldedig virksomhet. I enkelte tilfeller kan givere bli forledet til å tro at pengene går til humanitære formål, mens de i realiteten går til kriminalitet.

Det har tidligere forekommet foretak som driver med betalingsformidling, men ikke har registrert seg som det. De har registrert seg som frivillig organisasjon, og dermed misbrukt denne ordningen. Foretakene har verken hatt konsesjon fra Finanstilsynet til å drive med betalingsformidling eller agentavtale med et EØS-registrert betalingsforetak. Disse selskapene rapporterer ikke til valutaregisteret eller EFE om mistenkelige transaksjoner i henhold til hvitvaskingsloven. Det fører igjen til at opprinnelig avsender og endelig mottager forblir skjult for myndighetene, og slike transaksjoner kan bli brukt både for å hvitvaske penger og finansiere terrorisme.

Sårbarheter

Myndighetenes informasjon om transaksjonene som gjennomføres av slike foretak, avhenger til dels av hvilken overførselsmetode som benyttes, men opprinnelig avsender og endelig mottager forblir ofte skjult ved slik overføring. Mange av disse oppretter det som brukes som samlekontoer i norske banker, før midlene sendes ut av landet. Fordi modus gjerne er kontantinnskudd og rask overføring til utlandet, vekker dette gjerne mistanke hos banken med samlekontoen, noe som i mange tilfeller vil utløse en MT-rapport til EFE (og eventuell stenging av kontoene).

PST og ØKOKRIM holder foredrag og opplæring av privat sektor om faren for at frivillige organisasjoner blir misbrukt til terrorfinansiering. Dette har blant annet ført til at norske banker i stor grad er oppmerksomme på dette, og flere banker har avsluttet kundeforhold med registrerte frivillige organisasjoner de mener driver ulovlig betalingsformidling i stedet for veldedig arbeid.

<u>Frivillige organisasjoner</u>

Frivillige organisasjoner skal registreres i Enhetsregisteret, som inneholder nøkkelinformasjon om organisasjonen. Informasjonen er tilgjengelig for alle, og enheten er

registrert som egen juridisk enhet. Frivillige organisasjoner kan også registrere seg i Frivillighetsregisteret.[77]

Det kan, på generelt grunnlag, sies at de store og veletablerte frivillige og humanitære organisasjonene har gode kontrollsystemer og etterlever myndighetenes krav om registrering og kontroll på hva midlene blir brukt til.

Pengeinnsamling

Innsamling i Norge er ikke lovregulert. Det er heller ingen krav til registrering eller underretning. Innsamlingskontrollen ble etablert i 2009. Det er frivillig å registrere seg hos Innsamlingskontrollen, men de fleste store og seriøse organisasjonene som driver innsamlinger, gjør det. Innsamlingskontrollen kontrollerer de registrerte frivillige organisasjonenes regnskaper, revisjonsberetninger og årsberetninger. De vil også kunne be om informasjon fra organisasjoner som ikke er registrert hos dem.

Innsamlingskontrollen er derfor en svært sentral aktør, som kontrollerer innsamlingsaktiviteter og har ansvaret for den såkalte «Godkjent-listen» og «OBS-listen», som publiseres på Innsamlingskontrollens hjemmeside. Aktører som det har fremkommet negative opplysninger om, og som det etter Innsamlingskontrollens vurdering er riktig å advare mot, føres opp på «OBS-listen». Manglende vilje til å gi opplysninger om selskap vurderes å være en klar indikasjon på at man utøver en virksomhet som ikke tilfredsstiller de grunnleggende krav som bør gjelde for innsamling.

Risiko

Det er begrenset kontroll med små frivillige organisasjoner. Det er en risiko for at mindre frivillige organisasjoner kan misbrukes til hvitvasking av utbytte eller støtte til terrorisme. Det er spesielt stor risiko knyttet til etnisk tilknyttede organisasjoner som overfører penger til høyrisikodestinasjoner. Det er imidlertid viktig å påpeke at den aller største andelen overføringer via frivillige organisasjoner fra Norge til utlandet er legale midler som sendes til familie og slektninger i hjemlandet.

Ettersom det er tillatt for alle å samle inn penger i Norge, er det en risiko for at uønskede aktører utnytter denne muligheten, eksempelvis til å finansiere terror. Det er for øvrig ikke bevist at transaksjoner fra Norge til risikodestinasjoner kan knyttes direkte til finansiering av

[77] Frivillighetsregisteret har som formål å bedre og forenkle samhandlingen mellom frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter. Registeret skal sikre systematisk informasjon som kan styrke legitimiteten til og kunnskapen om den frivillige aktiviteten.

terror.

Indikatorliste - risiko i forbindelse med innsamlingsvirksomhet	
Spørsmål	**Ja** **Nei**
Er innsamlingen knyttet til konfliktområder hvor det begås terrorisme	
Er innsamlerne omhandlet negativt i media	
Er mottakerne for de innsamlede midlene omhandlet negativt i media	
Gjennomføres det kontantuttak av de innsamlede midlene	
Er det åpenhet rundt disponeringen av de innsamlede midlene	
Har innsamlerne drevet innsamlingsvirksomhet eller veldedig arbeid før	
Har innsamlerne tilhørighet til områdende som er gjenstand for innsamling	
Er innsamlerne registrert i frivillighetsregisteret	
Høy risiko	
Lav risiko	

6.2.2 Utenlandske spillselskaper

Betalingsformidlingsforbudet er et forbud mot formidling av innskudd til og gevinst fra pengespill uten norsk tillatelse. Forbudet er rettet mot banker og andre som yter betalingstjenester (finansinstitusjoner) i Norge, og er hjemlet i lotteri- og pengespillovgivningen og en egen forskrift. Finansinstitusjonene skal stanse betalingskorttransaksjoner mellom spiller og utenlandske pengespilltjenester som har brukerstedskode for pengespill, men forbudet blir i stor grad omgått av utenlandske pengespillselskap ved bruk av tredjepartsselskaper og andre brukerstedskoder.[78]

Flere norske banker har lagt inn sperrer på sine betalingskort for å forhindre at de brukes på slike nettsteder, men mange klarer likevel å omgå dette ved eksempelvis kjøp av vouchers. Utenlandske spillselskaper unngår også denne sperringen ved å opprette en ny konto.

Trusler

EFE mottar jevnlig MT-rapporter knyttet til utenlandske betalingsplattformer som har spilltilbydere på sine kundelister. Det indikeres i MT-rapporter at innbetalinger og utbetalinger trolig er brudd på spillforbudet.

Spilltilbydere som har tjenester som lar en spiller laste opp beløp på sin spillkonto for så å overføre hele eller deler av beløpet til annen persons konto, er godt egnet til hvitvasking av utbytte og kan benyttes av organiserte kriminelle som en sikker måte å flytte utbytte på.

Lavoddsspill og lukkede spillerom med oppgjorte spill kan være en effektiv måte å hvitvaske utbytte på. Her kan penger skytes inn i og tas ut av spillekontoer på tilsvarende vis som ved

[78] Lotteri- og stiftelsestilsynet.

ordinære bankkontoer, og dette kan også være en modus som kan få utbytte til å fremstå legitimt.

Denne type virksomhet forutsetter imidlertid kontoforhold hos finansinstitusjonene og banktransaksjoner for å få flyttet midlene.

Sårbarheter

Selv om utenlandske spilltilbydere i mange tilfeller vil være underlagt hjemlandets hvitvaskingslovgivning og tilsyn, er det ukjent i hvor stor grad regelverket etterleves. Kontroll av slike spill er uansett vanskelig siden ingen har oversikt over omfanget eller spillernes reelle identitet. EFE har aldri mottatt spontan rapportering fra andre lands FIU-er på bakgrunn av MT-rapporter om mistenkelig spillvirksomhet utført av nordmenn.

Ved spill på nett overføres også penger via ulike betalingsplattformer, som i seg selv er egnet som instrumenter til å hvitvaske, da de tilbyr tjenester over landegrensene og innsynet i deres virksomhet er begrenset. De er underlagt kontroll i land utenfor Norge, men det er en sårbarhet at flere betalingsplattformer er relativt nye aktører og av den grunn ikke underlagt like streng internasjonal regulering og kontroll.

Ved svak kundekontroll vil det for eksempel være enkelt å føre et utbytte til en spillkonto som brukes lite eller ikke i det hele tatt. Ved tilbakeføring til norsk konto vil det på kontoutskriften fremstå som om pengene kommer fra en «Internet payment provider». Dette kan være en indikasjon på at det er spillegevinster, men når den faktiske avsenderen ikke fremgår av kontoutskriften, kan midlene strengt tatt stamme fra hva som helst.

Risiko

Risikoen for at utenlandske spillselskaper skal benyttes til både å hvitvaske midler og å overføre penger mellom kriminelle aktører, er moderat. Dette er imidlertid modi og aktører som spesielt bankene må være observante på å fange opp.

6.2.3 Inkasso

Inkassovirksomhet er ikke omfattet av FATFs anbefalinger, hvitvaskingsdirektivet eller det norske hvitvaskingsregelverket, og inkassovirksomhet er i liten utstrekning regulert i andre land. Etter hvitvaskingsloven § 4 sjette ledd kan departementet gi loven anvendelse for inkassoforetak. Inkassoforetak er underlagt tilsyn av Finanstilsynet.

Det finnes to typer av inkassovirksomhet underlagt tilsyn. Fremmedinkasso er inndriving av forfalte pengekrav på vegne av andre, som også kan utøves av advokater. Oppkjøpsinkasso er oppkjøp av forfalte pengekrav med etterfølgende inndriving av disse.

Trusler

Årlig går det det ca. 23 mrd. kr[79] gjennom klientkontoer i norske inkassoforetak. Inkassoforetak kan utnyttes av kriminelle til hvitvasking ved å sende fiktive fordringer til inndriving. Det fiktive kravet betales av samarbeidspartneren med midler som stammer fra straffbare forhold, til inkassoselskapets klientkonto. Ved inkassoforetakets utbetaling av midlene til kreditor tilsløres midlenes opprinnelse, og det skapes et inntrykk av legitimitet.

Kravet kan også betales til inkassofirmaet av en annen enn debitor, med midler som er utbytte fra straffbare handlinger. Dette vil tilsløre midlenes opprinnelse. Kravet kan også betales til inkassators klientkonto med kontanter som stammer fra en straffbar handling, eventuelt med et høyere beløp enn kravets pålydende, slik at differansen tilbakebetales skyldner.

Sårbarheter

Det er flere faktorer i en inkassovirksomhet som gjør den anvendelig for hvitvasking. Virksomheten mottar i enkelte tilfeller kontant betaling, noe som muliggjør direkte plassering av illegale midler. Det at inkassoforetakene har samleklientkontoer, gjør i seg selv virksomheten anvendelig for plassering av illegale midler. Inkassokravene varierer i størrelse, fra de helt små, til inndriving av lån til bil og bolig. Det er således mulig å plassere store beløp, noe som anses attraktivt i hvitvaskingssammenheng.

Oppdragsgiverne til inkassoforetakene kan være tilhørende i skatteparadis uten selskapsregistre og ha en komplisert organisering med stråselskaper som skjuler kravets reelle eier. Inkassoforetak utfører dessuten overføringer til utenlandske kontoer.

Risiko

Ettersom inkassoforetak ikke har etablert et antihvitvaskingsregime og da heller ikke nødvendigvis er oppmerksomme på risikoen for å bli utnyttet i forbindelse med hvitvasking, og ettersom det ikke er etablert myndighetskontroll på området, er det mulig å hvitvaske illegale midler gjennom inkassoforetak uten at dette avdekkes.

Når det gjelder risikoen for terrorfinansiering, står inkassoforetak i en særstilling til å kunne oppdage terrorfinansiering i form av opptak av mye kreditt på kort tid, som så misligholdes i forbindelse med at fremmedkrigere reiser til konfliktområder. Det samme gjelder i de tilfeller der mye kreditt opptas ved bruk av falske identiteter hos ulike kredittilbydere, og misligholdes ved å føres ut av landet eller til andre personer eller virksomheter med kontoer

[79] Finanstilsynet

i ulike finansinstitusjoner. Dette gjelder i alle fall de største aktørene i bransjen, som gjerne mottar inkassosaker fra mange ulike kredittgivere.

6.2.4 Virtuell valuta

Den europeiske sentralbank (ESB) definerer virtuell valuta som «en digitalt representert verdi som ikke er utstedt av en sentralbank, kredittinstitusjon eller e-pengeinstitusjon, men som i noen tilfeller kan bli brukt som et alternativ til penger».

ESB trekker i sin definisjon også inn at virtuelle valutaer «ikke nødvendigvis [er] knyttet til en konvensjonell valuta, men er akseptert av fysiske eller juridiske personer som et betalingsmiddel og kan bli overført, lagret eller handlet elektronisk».

Virtuelle valutaer har enten en sentralisert eller desentralisert struktur.

Sentraliserte virtuell valutaer har en administrator (tredjepart) som kontrollerer systemet. Administratoren utsteder, lager regler for bruk, opprettholder en sentral transaksjonsreskontro og har autorisasjon til å ta valutaen ut av sirkulasjon. Et godt eksempel på slik virtuell valuta ser vi ofte i dataspill, hvor spilleren eksempelvis kjøper valuta til bruk i spillet.

Desentraliserte virtuelle valutaer har ingen sentral administrerende myndighet og ingen sentral overvåkningsmyndighet. Valutaene er distribuerte, har åpen kildekode, er matematikkbaserte og organiserte som såkalte peer-to-peer-nettverk. Eksempler på desentraliserte virtuelle valutaer er kryptovalutaer som bitcoin og ethereum. Det finnes pr. 1. januar 2018 mer enn 1 300 ulike kryptovalutaer.

Kryptovalutaer som Bitcoin og Ethereum er konvertible til reell valuta. Ved bruk av utenlandske vekslere som Coinbase, Bitstamp og Kraken har kjøp og salg av kryptovaluta blitt enkelt og brukervennlig.

Trusler

Bruken av virtuelle valutaer har økt kraftig også i Norge. Verdien av transaksjoner i valutaregisteret som antas å gjelde kjøp og salg av virtuell valuta, med hovedtyngden på kjøp og salg av kryptovaluta, økte kraftig i perioden fra 2012 til 2014, fra totalt 4,1 mill. til 39,7 mill. kr. I tillegg kommer nordmenns kjøp og salg via utenlandske og norske vekslere, samt transaksjoner mellom kryptovalutaer. Dette er transaksjoner som ikke nødvendigvis går via norske banker. Det er stor usikkerhet knyttet til hvor stor omsetningen av virtuelle valutaer mot kontanter er i Norge. Skatteetaten har estimert at den totale summen av transaksjoner med virtuelle valutaer økte fra 5,8 mill. kr i 2012 til 117,6 mill. i 2014.

Det er viktig å påpeke at kjøp, salg og bruk av virtuell valuta ikke er ulovlig. Kjøp og salg med kryptovaluta hos vekslere som ikke er regulert, er attraktivt for kriminelle. Ved bruk av kryptovaluta kan både avsender og mottager oppnå anonymitet, og det kan skjules hva transaksjonen omhandler.

Kryptovaluta kan benyttes av kriminelle som omsetter ulovlige varer og tjenester som narkotika, barnepornografi, stjålne kredittkortopplysninger, identitetsdokumenter og våpen. Anonymiteten kan også utnyttes i hvitvasking og terrorfinansiering.

Kryptovaluta fryktes også brukt av ekstremister og terrorister for å opprettholde en anonym tilstedeværelse på nett og for å skjule store pengetransaksjoner.[80]

Kombinasjonsmulighetene ved bruk av kryptovaluta er ubegrensede ved at man enkelt kan veksle kryptovaluta til reell valuta, og dermed kombinere med andre tjenester. Utenlandske vekslere trenger kun et kontonummer å overføre pengene til, og verdier i utlandet kan enkelt plasseres ved bruk av utenlandske vekslere. Det finnes også noen få aktører i utlandet som tilbyr debetkort tilknyttet en bitcoin-wallet.

Etter Tolletatens vurdering har investeringene i kryptovalutaer som bitcoin økt de siste årene, noe som igjen øker muligheten for hvitvasking.

Sårbarheter

Virtuell valuta kan tilegnes ved å stille datakraft tilgjengelig, men dette er både ressurs- og tidkrevende. Langt de fleste benytter derfor meglere. Meglere av virtuell valuta er ikke omfattet av hvitvaskingsloven pr. i dag, men ettersom meglerne i hovedsak tar seg betalt gjennom ordinære betalingskanaler, er transaksjonene sporbare for politi- og kontrollmyndigheter. Det finnes imidlertid også meglere av virtuell valuta som kjøper og selger valutaen mot kontanter, noe som gjør bruken vanskelig å spore. Den første innskuddsautomaten for kjøp av bitcoin ble satt ut i Oslo i 2017, der kjøp av bitcoin gjøres med kontantinnskudd. Innskuddsautomaten stiller ingen krav til identifisering av kunden.

Kryptovalutaene har ulike bruksområder. Valutaen monero skiller seg fra bitcoin ved å tilby større anonymitet. Denne typen kryptovalutaer vil utfordre politi- og kontrolletatenes muligheter i å spore transaksjoner.

En annen utfordring knyttet til politiets etterforskning av internettrelatert kriminalitet er den såkalte sletteplikten. Sletteplikten har bakgrunn i Datatilsynets beslutning om at lagring av kobling mellom IP-adresse og abonnent ikke har hjemmel i lov etter 21 dager. Det fører i praksis til at det er svært vanskelig å identifisere personer bak kriminell aktivitet på

[80] Politidirektoratet, Politiets omverdensanalyse 2015.

internett. I EU-landene ligger lagringsperioden på trafikkdata på mellom seks måneder og to år.

I tillegg benyttes virtuell valuta gjerne til global kriminalitet, der serveren, eieren av serveren, brukerne, kriminaliteten og etterforskningen kan være lokalisert i ulike land. Det krever stor grad av internasjonalt samarbeid og gjør at etterforskning tar tid – bare å få ut data fra amerikanske tjenestetilbydere tar opptil et års saksbehandling.

Risiko

Virtuelle valutaer er, gitt sin natur og måten de blir omsatt på, godt egnet til å finansiere kriminell aktivitet og fasilitere hvitvasking.

EFE har informasjon om at virtuell valuta har blitt benyttet til kjøp av narkotika på nett i Norge. Det er foreløpig ikke avdekket at virtuell valuta har blitt benyttet til hvitvasking eller terrorfinansiering, men det kan ikke utelukkes at det forekommer.

Verdien av virtuell valuta har økt betraktelig i 2017 og har også fluktuert mye i starten av 2018. Dersom verdisvingningene reduseres, kan utbredelsen av virtuell valuta tilta ytterligere, og med det også risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering.

Bruken av digital valuta øker også i forbindelse med kapitalinnhenting til ikke-noterte selskaper, gjennom såkalte initial coin offerings (ICO-er). Selskapene, som gjerne er eiere av digitale plattformer for omsetning av varer eller tjenester, utsteder i slike tilfeller en egenutviklet digital valuta, såkalte coins eller tokens. Kjøp av selskapets tokens gir investor tilgang til å handle på selskapets plattform. Denne valutaen vil normalt ikke være likvid utenfor plattformen, med mindre etterspørselen på plattformtjenestene genererer et annenhåndsmarked. ICO-er kan etter omstendighetene falle utenfor gjeldende finansregulering. Dette medfører at risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering er å betrakte som høy.

6.2.5 Folkefinansiering

Folkefinansiering («crowdfunding») er en alternativ finansieringsform og går ut på at enkeltpersoner, organisasjoner eller bedrifter samler inn kapital fra et større antall personer til ulike formål. Folkefinansiering kan deles inn i ulike hovedtyper. Det er vanlig å skille mellom donasjonsbaserte, belønningsbaserte, egenkapitalbaserte og lånebaserte folkefinansieringsformer. Donasjonsbasert finansiering innebærer uforpliktende bidrag til et prosjekt, mens den belønningsbaserte varianten gir bidragsyterne rett til et produkt som utvikler skal realisere. Egenkapitalbasert folkefinansiering gir bidragsyterne rett til eierandeler i selskapet, mens lånebasert finansiering (låneformidling) gir långiver avkastning i form av renter. Egenkapitalbaserte og lånebaserte plattformer er underlagt

finansregulatoriske regler. Disse virksomhetene er omfattet av hvitvaskingsloven som rapporteringspliktige. Donasjons- og belønningsbasert folkefinansiering er ikke omfattet av finansregulatoriske regler, med mindre de har en oppgjørsfunksjon som må ha tillatelse som betalingsforetak.

Folkefinansiering markedsføres i mange tilfeller gjennom elektroniske plattformer. Slike plattformer kan også være tilbydere av integrerte betalingsløsninger. Donasjons- og belønningsbasert folkefinansiering gjør det mulig for privatpersoner direkte å støtte saker de er opptatt av, samtidig som det blir enklere for mindre aktører å få finansiert sine prosjekter. Prosjektene som skal finansieres, markedsføres og deles gjerne på sosiale medier, noe som er en effektiv måte å nå frem til potensielle målgrupper og tilhengere på. Låne- og egenkapitalbasert folkefinansiering retter seg mot andre brukergrupper. Långiver/investor ønsker gjennom bruk av tjenesten avkastning på pengene, og mottager ønsker rask og enkel tilgang på kapital.

Donasjonsbasert folkefinansiering har flest aktører i det norske markedet. Det er flere som har registrert seg som låneformidlere hos Finanstilsynet, og interessen for låne- og egenkapitalbasert folkefinansiering synes økende. Sammenlignet med andre europeiske land har folkefinansiering i Norge begrenset omfang.

Trusler

Donasjons- og belønningsbasert folkefinansiering innebærer en risiko for at bidragsytere svindles, ved at pengene ikke blir brukt til det formålet pengene er samlet inn for, og i stedet blir kanalisert inn i kriminell virksomhet. Donasjonsbasert folkefinansiering bærer også en risiko for at penger misbrukes til blant annet finansiering av terror. Dette er også risikoer som gjør seg gjeldende ved låne- og egenkapitalbasert folkefinansiering.

Folkefinansiering er foreløpig lite utbredt i Norge. Imidlertid kan utenlandske folkefinansieringsvirksomheter også bli benyttet av norske aktører.

Sårbarheter

Særlig folkefinansiering som ikke er underlagt regulering, kan bli utnyttet til kriminelle formål på grunn av manglende innsyn og åpenhet. Donasjons- og belønningsbasert folkefinansiering er ikke regulert, verken i Norge eller på EU-nivå. EU-kommisjonen er i gang med å vurdere om det skal etableres et felleseuropeisk regelverk for låne- og egenkapitalbasert folkefinansiering. Folkefinansiering er et nytt fenomen, og det foreligger lite kunnskap om og erfaringer med bruken av folkefinansieringsløsninger. Dette er faktorer som kan øke risikoen for at folkefinansiering utnyttes til kriminelle formål.

Risiko

Folkefinansiering er tillatt, men slik virksomhet må følge ordinære konsesjonsvilkår. Lånebasert folkefinansiering kan skje som låneformidling (krever ikke konsesjon), mens aksjebasert finansiering vil kreve verdipapirforetakskonsesjon. Utbredelsen er fremdeles begrenset i Norge, og risikoen for at slike finansieringsformer skal benyttes til hvitvasking, er også lav.

Låneformidling gjennom lånebaserte folkefinansieringsplattformer er aktualisert i den senere tid. Det antas at risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering gjennom låneformidlingsvirksomhet er middels høy. Låneformidlere som har oppgjørsfunksjon og derfor konsesjon som betalingsforetak, antas å være særlig utsatt.

Utstedelse av emisjonsaksjer eller annenhåndskjøp og/eller -salg gjennom egenkapitalbaserte folkefinansieringsplattformer forutsetter i dag at plattformtilbyderen har konsesjon som verdipapirforetak. For slike plattformer antas risikobildet knyttet til hvitvasking og terrorfinansiering å tilsvare nivået til mer tradisjonell investeringstjenestevirksomhet. Ved at prisingen av prosjektene er lite etterprøvbar, antas mulighetene for hvitvasking å være høyere enn i investeringstjenestevirksomhet knyttet til noterte papirer.

Flere banker er engasjert i slik virksomhet gjennom å drive eller samarbeide med drivere av plattformer for folkefinansiering. De finansforetakene som er engasjert i slik virksomhet, må ta hensyn til dette som ledd i sin risikovurdering.

Donasjonsbasert folkefinansiering kan også bli brukt til hvitvasking og terrorfinansiering, for eksempel ved innsamling til falske frivillige tiltak. Reguleringer og due diligence av prosjekteier kan redusere risikoen. Den største folkefinansieringsplattformen i Norge, (stiftelsen Bidra, se www.bidra.no) har etablert etiske retningslinjer som blant annet legger begrensninger på prosjekter og betalinger. Dette kan være risikoreduserende.

6.2.6 Delingsøkonomi

En del av den IKT- og internettdrevne utviklingen omtales som delingsøkonomien. Delingsøkonomi er en forretningsmodell der privatpersoner selger tjenester eller leier ut eiendeler direkte eller gjennom internettplattformer.

Trusler

Delingsøkonomien skaper nye markedsmuligheter og forretningsmodeller, og skal bidra til bedre utnyttelse av eiendeler som hus, kjøretøy eller andre objekter det finnes et leiemarked for. Transaksjonskostnadene er ofte lave, noe som muliggjør utleie av objekter eller tjenester hvor leiebeløpene er lave. Delingsøkonomi kjennetegnes typisk av bruken av

internettbaserte plattformer og applikasjoner for å koble selger og kjøper. Plattformene har ofte et system hvor kjøpere karaktersetter og gir tilbakemeldinger på selger, som skal hindre at useriøse aktører får mulighet til å utfolde seg. Uber og Airbnb er to profilerte selskaper innenfor delingsøkonomien, som formidler henholdsvis bil- og husdelingstjenester. Selskapene har hatt stor vekst og har også etablert seg i Norge. Enkelte delingsmodeller kan basere seg på andre gjenytelser enn penger, som tjenester. Det vil si at det bare er tjenester involvert, og ikke penger.[81]

Delingsøkonomien kan utnyttes av kriminelle til å få en inntektskilde. Det er ikke usannsynlig at eksempelvis eiendom ervervet med utbytte fra kriminelle handlinger leies ut via slike metoder. Det er også en risiko for at kriminelle kan se dette som en egnet måte å begå bedrageri på. Inntekter fra delingsøkonomien er også godt egnet til å bli unndratt skatt.

Sårbarheter

En sårbarhet som relaterer seg til manglende kontroll med identitet på internettbaserte plattformer, er at personer kan opprette to separate profiler, hvor den ene benyttes til å opprette fiktive jobber, og den andre brukes til å by på de samme oppdragene. Den første profilen kan da melde fra om oppdrag utført til tjenestestedet, som da vil frigjøre midlene til den andre profilen.

Risiko

Delingsøkonomien baserer seg på utnyttelse av privatpersoners eiendeler. Transaksjonene vil dermed være små, men hyppige. Delingsøkonomi kan likevel være egnet til eksempelvis å overføre penger mellom aktører uten at transaksjonene fremstår mistenkelige, og gir dermed en hvitvaskingsrisiko.

6.3 Tilbydere av spilltjenester

Tilbydere av spilltjenester omfattes av det fjerde hvitvaskingsdirektivet og vil være rapporteringspliktige når ny hvitvaskingslov trer i kraft. Lotteritilsynet er foreslått som tilsynsorgan.

Denne gruppen omfatter både enerettsaktørene Norsk Tipping og Norsk Rikstoto og det private lotterimarkedet. Det private lotterimarkedet omfatter spill som bingo, NM i turneringspoker, spill på skip og øvrige lotterier som krever tillatelse etter lotteriloven.

I 2016 var bruttoomsetningen i det regulerte markedet 40,7 mrd. kr (snittet pr. spiller var på ca. 10 000 kr). Dersom en trekker ut gevinstene, vil nordmenn legge igjen

[81] http://www.skatteetaten.no/delingsokonomi

10,1 mrd. kr (gjennomsnittlig ca. 2.500 kr pr. spiller). Det antas at det uregulerte markedet (utenlandske spilltilbydere som tilbyr spilltjenester til nordmenn) utgjør en nettoomsetning i størrelsesordenen 1,5–1,8 mrd. kr.[82]

Til nå har tilbydere av spilltjenester i Norge ikke vært underlagt hvitvaskingsloven, og det er derfor litt for tidlig å si noe om risikoen for at denne sektoren kan bli brukt til hvitvasking i Norge.

Vi ønsker likevel å gi et innblikk i risikobildet for spillbransjen, og bygger primært på risikovurderinger foretatt i Sverige[83], som har et sammenlignbart spillmarked.

Trusler

En måte å synligjøre trusselbildet på, er å vurdere ulike typer metoder som brukes for å tilsløre midlenes opprinnelse, og som kan være aktuelle for det norske spillmarkedet.

En form for hvitvasking innen spillmarkedet er at kriminelle benytter ulovlig ervervede midler til å betale for sine spill. Eventuelle gevinster vil fremstå som legale midler som kan dokumenteres med spillkvittering.

Enkelte tilbydere av spilltjenester tilbyr sine kunder spillkontoer. Slike kontoer kan tenkes å bli benyttet til å tilsløre midlenes opprinnelse, f.eks. ved å sette inn kontanter på en spillkonto og deretter overføre beløpet til en bank. Det kan videre tenkes at slike kontoer kan benyttes til oppbevaring av kriminelt utbytte i påvente av senere bruk.

Det er videre kjent at omsetning av spillkvitteringer er en attraktiv metode for hvitvasking av penger i spillmarkedet, da slike kvitteringer kan brukes til å dokumentere midlenes opprinnelse. Denne trusselen reduseres kraftig når spill skjer registrert (spillet kobles mot en unik spiller).

Tilbydere av spilltjenester er rapporteringspliktige etter den nye hvitvaskingsloven. I en overgangsfase vil det kunne utgjøre en trussel at tilbyderne har mangelfulle retningslinjer/ rutiner, og at etterlevelsen svikter. Her vil det kunne være stor variasjon når det gjelder hvor raskt tilbyderne av spilltjenester sikrer etterlevelse av hvitvaskingslovgivningens krav, en variasjon vil kunne utnyttes av kriminelle.

---

[82] Tall fra Lotteritilsynet, https://lottstift.no/pengespel/pengespelstatistikk/
[83] «Identifiering och bedömning av risker för penningtvätt på den svenska spelmarknaden» https://www.lotteriinspektionen.se/globalassets/dokument/penningtvatt/identifiering-och-bedomning-av-risker-for-penningtvatt-pa-den-svenska-spelmarknaden.pdf

Sårbarheter

Spillenes egenskaper påvirker hvor attraktive og utsatte de er for å bli brukt til hvitvasking av penger. Fellestrekk ved spillene, i kombinasjon med spillenes særegenskaper, påvirker spillmarkedets sårbarheter.

Risiko for hvitvasking av ulike spilltjenester vurderes opp mot et sett ulike kriterier som påvirker sårbarheten. De sårbarheter som identifiseres, anses å være attraktive for personer som har behov for å hvitvaske penger.

Regulering

Utformingen av reguleringen for tilbydere av spilltjenester (f.eks. lov, forskrifter, spilleregler etc.) kan påvirke hvor attraktivt det er å bruke spillene til hvitvasking av penger. Spill som har en høy tilbakebetalingsprosent, er trolig mer utsatt for hvitvasking av penger enn spill med lav tilbakebetalingsprosent. Risikoen for å tape innsatsen på spill med lav tilbakebetalingsprosent er stor, og slike spill vil dermed være mindre attraktive for personer som har som mål å hvitvaske penger. Videre vil spill hvor det er mulig å gjøre store innskudd, og hvor premiene er høye, være mer attraktive for hvitvasking av penger enn spill med små innskudd og lave premier. Spill med mulighet for store innskudd og høye premier gjør det mulig for personer å benytte store beløp på få enkeltspill.

Omsetning

Spill som har varierte, hyppige og mange transaksjoner, risikerer å bli brukt til hvitvasking av penger. Tilbydere av spilltjenester som har mange transaksjoner og høy omsetning, kan gjøre det lettere å skjule forsøk på hvitvasking av penger. Tilbydere med mange transaksjoner og høy omsetning vil derimot ikke automatisk medføre at risikoen for å bli brukt til hvitvasking av penger vurderes som høy. Risikoen kan håndteres i en viss utstrekning gjennom at spillet for eksempel skjer registrert, slik at man kan overvåke den enkelte kundens transaksjoner.

Distribusjon

Tilbydere av spilltjenester som velger å benytte eksterne parter som kommisjonærer, lokalinnehavere, entreprenører etc., må sikre at de eksterne parter iverksetter nødvendige tiltak for å kjenne sine kunder. Tilbydere av spilltjenester må ta hensyn til og ha rutiner for å håndtere risikoen for at eksterne parter kan utnytte samarbeidet med det formål å hvitvaske penger.

Uregistrert spill

Uregistrert spill kan ikke føres tilbake til enkeltpersoner og vil således være sårbart for å bli benyttet til å hvitvaske penger. Når spillerne spiller uregistrert, kan tilbydere av spilltjenester kun følge spillmønsteret og ikke knytte dette opp mot en enkeltspiller. Uregistrert spill medfører også at det kan være vanskelig å avdekke om spillere, gjennom å plassere flere enkeltinnsatser, når beløpsgrensen (16 000 kr) som krever at kundetiltak skal gjennomføres.

Betaling av innsats

Personer som har ervervet kontanter gjennom ulovlig aktivitet, kan bruke tilbydere av spilltjenester til å tilsløre midlenes opprinnelse. Dette kan for eksempel gjøres ved å betale for spill med kontanter og deretter få gevinst utbetalt på konto. Andelen spill som betales med kontanter, vil således påvirke sårbarheten for å bli brukt til å hvitvaske penger.

Utbetaling av gevinst

Spillkvitteringer kan brukes til å dokumentere midlers opphav. Tilbydere av spilltjenester som tilbyr upersonlige spillkvitteringer (uregistrert spill), vil måtte gjøre nødvendige tiltak for å sikre at de ikke blir benyttet til å hvitvaske penger. Eksempelvis bør de iverksette tiltak for å forhindre omsetning av spillkvitteringer.

Kampfiksing

Tilbydere av spilltjenester som har spill i sin portefølje knyttet til idretter som kan være utsatt for kampfiksing, må også se hen til risikoen for å bli brukt i forbindelse med hvitvasking av penger. Personer som har som mål å hvitvaske penger, vil, om de har kjennskap til resultatet av kampen, kunne hvitvaske midler med fortjeneste. Dersom en som ønsker å hvitvaske 10 000 kr for eksempel kjenner til et resultat som gir 2,0 i odds, vil personen både hvitvaske beløpet og i tillegg sitte igjen med en gevinst på 10 000 kr.

Risiko

Risikoen for at en tilbyder av spilltjenester blir brukt til hvitvasking av penger er sannsynligvis størst i forbindelse med spilleres betaling av innsats (spesielt ved bruk av kontanter) og ved tilbyders utbetaling av gevinst. Spillerne som vinner, kan, gjennom spillkvittering, dokumentere hvordan midlene er ervervet.

Uregistrert spill kan bli brukt til å hvitvaske penger, da tilbyder av spilltjenesten ikke vil ha samme mulighet til å følge spilltransaksjonene som ved registrert spill.

Det utgjør videre en risiko om tilbydere av spilltjenester benytter eksterne parter for distribusjon av spill. Bruk av eksterne parter krever tett oppfølgning fra de rapporteringspliktige for å sikre at hvitvaskingslovgivningen etterleves.

6.4 Hvitvaskingstrussel fra utlandet

Trusler

I Norge er det flere titalls tusen norske bankkontoer som innehas av utenlandske selskaper. Kun 2 500 av disse kontoene er det oppgitt disponent på. Erfaringer viser at reelle innehavere bak selskaper i skatteparadiser med skjult inntekt og formue i utlandet kan være norske skatteytere og næringsdrivende som skjuler inntekt og formue i utlandet. Norske bankkontoer som innehas av utenlandske selskaper kan derfor både utgjøre en hvitvaskingstrussel og gjøre Norge til et gjennomstrømmingsland. At Norge i alle fall i noen

grad benyttes som transittland, indikerer også rapporteringen fra de rapporteringspliktige. Når det gjelder virtuelle (digitale) valutaer, synes det å være en utvikling i retning av at det i Nord-Europa investeres i mining- og datakapasitet og i teknologiutvikling tilknyttet virtuell valuta og infrastruktur («cryptotech»).

Kontoer i norske banker benyttes også til muldyr-/oppsamlingskontoer for norske og utenlandske kriminelle i forbindelse med svindler, hovedsakelig nettbank- og såkalt toppsjef-/CEO-svindler. De fleste muldyrkontoer er imidlertid utenlandske, og midler føres fra norske svindelofre til disse utenlandske oppsamlingskontoene.

Utenlandsk formue benyttes / tas inn i Norge

Aksjene sto på utenlandsk depotkonto og var oppgjør for tjenester utført i utlandet med mistanke om korrupsjon. I ettertid ble aksjene solgt, og oppgjøret for dette ble innsatt på konto i sveitsisk bank i navnet til et utenlandsk selskap. Midlene ble senere overført til kontoer i Norge og benyttet via utenlandske kredittkort i Norge.

Midlene ble dels hvitvasket og skjult ved at de sto på konto i Sveits eller andre land. Noe av midlene ble benyttet i Norge ved kjøp av varer/tjenester betalt med kredittkort fra nevnte konto, og ved salg av aksjene til et norsk selskap, som så overførte midlene til et annet norsk selskaps bedriftskonto, som ble disponert av den kriminelle eller hans nærstående.

Sårbarheter

Rapportering fra banksektoren viser at den fremdeles er opptatt av kontanttransaksjoner, og har vanskeligere for å fange opp andre mistenkelige forhold. Dette kan særlig være problematisk når det kommer midler fra respekterte finansinstitusjoner i utlandet. Dersom kundekontrollen ikke gjennomføres i like stor grad i slike tilfeller, medfører det en sårbarhet for at norske aktører kan bli brukt til hvitvasking.

Utenlandske aktører har også større mulighet til å skjule reelt eierskap, blant annet ved hjelp av klientkontoer. Det kan være en utfordring for norske aktører å få innsikt i hvem reell eier i utlandet er, noe som kan føre til at norske aktører kan bli brukt til å hvitvaske midler fra kriminell virksomhet i utlandet.

Risiko

Rapporteringen i regimet indikerer at utenlandske aktører søker å utnytte norske aktører til å hvitvaske på en rekke måter, fra overføring til bankkontoer til investering i verdipapirer.

6.5 Hvitvasking av utbytte i utlandet

Trusler

Utbytte fra kriminalitet i Norge plasseres gjerne i utlandet. Hvitvasking av skjult inntekt og formue i utlandet utgjør en stor trussel. Internasjonalt er det anerkjent at store beløp holdes skjult i skatteparadiser og lavskatteland. Den franske økonomen Gabriel Zucman har estimert at åtte prosent av verdens personlige finansielle formue holdes i skatteparadiser. For Europa er anslaget ti prosent. Legger man til grunn at ti prosent av den finansielle formuen i Norge ikke oppgis, utgjør dette ca. 200 mrd. kr.[84] Hvor stor andel av den uoppgitte formuen som holdes i Norge, og hvor stor del som holdes i utlandet, er vanskelig å anslå.

Ordningen med frivillig retting, hvor tidligere uoppgitt inntekt blir innrapportert til Skatteetaten, er en indikator på hvor store verdier norske personer hvitvasker i utlandet. Dette kan være midler fra lovlig inntekt i utlandet som tidligere har vært unntatt beskatning, men det kan også være utbytte fra kriminelle handlinger både i Norge og i utlandet. De siste årene har det vært økende pågang av nye skatteytere som ønsker å benytte ordningen. I 2016 var det 515 nye saker med frivillig retting, noe som ga en økning i pågangen på over 30 %. Skatteetaten ser tilsvarende utvikling for 2017, da det pr. 30. september var 696 nye saker med frivillig retting.

Økt automatisk informasjonsutveksling og avsløringer – eksempelvis Panama Papers-lekkasjen – har ført til en økt pågang av personer som ønsker å benytte seg av ordningen med frivillig retting. Skatteetaten ser at en trend er at ikke-oppgitt næringsoverskudd overføres til utlandet ved fiktiv fakturering. At ikke-oppgitt inntekt fra arbeidsgivere eller bemanningsbyrå kanaliseres via utlandet, er også en voksende trend. Skatteetatens kontroller på området de senere årene viser at avdekket ikke-oppgitt inntekt øker, samtidig som antall søknader om frivillig retting fortsetter å øke. Det er også en kjent modus at nordmenn kjøper eiendom i utlandet enten ved å benytte profesjonelle rådgivere i Norge eller ved å benytte utenlandske selskap med skjult eierskap der eier og innehaver i realiteten er norsk skattyter bosatt i Norge.

Hvitvasking av eget skattesvik med hjelp av tilslørende utenlandstransaksjoner forekommer i flere ulike typer saker, i mange bransjer og med skattytere i ulike aldre. Forskning viser imidlertid at det er de aller mest velstående skattyterne som har størst sannsynlighet for å holde verdier skjult i skatteparadiser, og at denne gruppen eier 50 % av verdiene som holdes der.[85]

Skal midlene benyttes til forbruk, gjøres det ofte med utenlandske bankkort i Norge. Da unngår aktørene risikoen med å overføre pengene til en norsk bankkonto de kan knyttes til,

[84] Beregnet på bakgrunn av finansiell formue (utland og innland) i 2012, som ble beregnet til 1860 mrd. kr. 10 prosent utgjør 207 mrd. kr.
[85] Alstadsæter, Anette, Niels Johannessen og Gabriel Zucman (2017): Tax Evasion and Inequality, NBER working paper 23772, revised October 2017

og utbytte fra kriminell virksomhet blir hvitvasket ved å ta ut kontanter eller betale for varer i Norge. Midler tas også tilbake ved hjelp av fiktive lån fra utlandet som i realiteten er utelatt omsetning, og ved at lån i Norge nedbetales med skjult inntekt/formue i utlandet.

Det er fortsatt stor risiko for at kontantuttak kan være knyttet til fiktiv fakturering og finansiering av arbeidsmarkedskriminalitet. Det er imidlertid en økende trend at bransjer som tidligere foretok store kontantuttak i Norge, har flyttet uttaksleddene utenlands.

Sårbarheter

Skatteetaten har trappet opp kontrollarbeidet utenfor landets grenser. Norge har også inngått avtaler om informasjonsutveksling med de fleste såkalte skatteparadis.[86] Avtalene gir Skatteetaten rett til å innhente opplysninger om blant annet bankkontoer, eierskap til selskaper og rettigheter til truster og stiftelser. Men det er en sårbarhet at opplysningene bare gis på forespørsel – Skatteetaten må altså normalt vite hvilke personer de skal be om informasjon om, og hos hvem opplysningene kan finnes. Norge har i tillegg inngått avtaler om automatisk utveksling av informasjon om finansielle kontoer med en rekke stater. Avtalene innebærer at Skatteetaten automatisk mottar opplysninger om finansielle kontoer i utlandet med norsk kontohaver eller norsk reell rettighetshaver. Erfaringer fra tidligere internasjonale initiativer om økt informasjonsutveksling viser at metodene for å omgå initiativet blir mer komplekse og innebærer økt bruk av strukturer hvor eierskapet tilsløres. Lekkasjer viser også at profesjonelle mellommenn spiller en sentral rolle ved opprettelse av slike strukturer[87]. Skatteetaten ser eksempler på at utenlandske profesjonelle rådgivere har gitt investeringsråd til nordmenn, noe som innebærer at midlene ikke omfattes av tredjepartsrapportering til skattemyndighetene i det landet kontoen holdes. Slik tilpasning er en sårbarhet, og det er sannsynlig at handlingsrommet for tilsløring av skatteunndragelser og annen kriminalitet fortsatt vil være tilstede for de kundegrupper som får profesjonell bistand til å omgå rapporteringsreglene.

Transaksjoner med utenlandske betalingskort blir sjelden meldt inn som mistenkelige transaksjoner av rapporteringspliktige. Dette er en sårbarhet kriminelle kan benytte til å hente penger hjem igjen.

---

[86] Det finnes ingen klar definisjon på hva et skatteparadis er. OECD har imidlertid identifisert tre nøkkelfaktorer for å bedømme om et område er et skatteparadis: ingen skatt eller skatter kun i spesialtilfeller, mangel på effektiv informasjonsdeling og mangel på åpenhet. Tax Justice Network definerer skatteparadis slik: «*Skatteparadis er land eller områder som kjennetegnes ved at de har forskjellige skattesystemer for lokale innbyggere og utlendinger. Skatteparadis tilbyr ikke bare utlendinger lav eller ingen skatt, men også anonymitet og enkle, raske og fleksible regler for registrering.*»

[87] De Groen, Willem Pieter (2017): Role of advisors and intermediaries in the schemes revealed in the Panama Papers, European Parlament Economic and Monetary Affairs, Study for the PANA-Committe.

Bevisstheten og oppmerksomheten om tredjepartsoverføringer og -tjenester ser også ut til å være lav. Dette er en sårbarhet kriminelle kan utnytte til å overføre midler til utlandet for å hvitvaske midler.

Risiko

Grenseoverskridende transaksjoner fremstår i dag som vesentlig mer hyppige enn bare for noen år tilbake. Tilgjengeligheten av tilbydere av finansielle tjenester på internett har økt, og det er fortsatt mulig å opprette selskaper med skjult eierskap i lavskatteland og skatteparadiser. Dette vanskeliggjør identifisering av både pengenes opprinnelse og reelle eiere. Internasjonalisering og økt virksomhet på tvers av landegrensene betyr samtidig at stadig flere har inntekt eller formue i utlandet. Risikoen for at utbytte fra kriminalitet hvitvaskes via utlandet, er derfor økende. Bedre informasjonstilgang gjennom nye multilaterale og bilaterale skatteutvekslingsavtaler og økt internasjonalt samarbeid mellom kontrollorganer og politimyndigheter er en motvekt.

7. Terrortrusselen

Terrorfinansieringstrusselen kan ikke ses isolert fra terrortrusselen i Norge og verden for øvrig. Planlegging, forberedelser og gjennomføring av terrorhandlinger er avhengig av finansiell og logistisk støtte. For å identifisere og bekjempe finansiering av og støtte til terror, må man derfor forstå terrortrusselen. I arbeidet mot terrorfinansiering fokuseres det på tre forhold: generering, flytting og bruk av midler.

Trusselen fra ekstreme islamister i Norge tar form av mulig planlegging av angrep, i tillegg til radikalisering[88], rekruttering og terrorfinansiering. Gjennom sin propaganda fremmer terrororganisasjoner som ISIL og al-Qaida målsettingen om å ramme Vesten med terrorhandlinger. Oppfordringer til sympatisører i Vesten om å gjennomføre angrep med enkle midler der de befinner seg, kan også mobilisere ekstreme islamister i Norge. Derfor vurderer PST det som mulig at forsøk på terrorangrep fra ekstreme islamister vil forekomme i løpet av 2018. Dette innebærer at norske offentlige og private virksomheter må ta høyde for at det kan skje forsøk på en terrorhandling. Et terrorangrep, eller et angrepsforsøk, vil mest sannsynlig være lite komplekst, dvs. angrep utført av en eller to personer med stikk- eller skytevåpen, kjøretøyer eller enkle eksplosive innretninger.

Trusselen fra høyreekstremister kommer først og fremst fra mobilisering og rekruttering til Den nordiske motstandsbevegelsen (DNM). Miljøet har som et langsiktig mål å etablere en nasjonalsosialistisk stat og forsøker å nå dette målet gjennom organisasjonsbygging og

[88] Med radikalisering menes «prosessen der personer utvikler aksept for eller vilje til å støtte eller delta i voldshandlinger for å oppnå politiske, ideologiske eller religiøse målsetninger».

radikalisering. Til tross for at høyreekstreme organisasjoner så langt ikke har oppfordret til terrorhandlinger i Norge, er vi likevel bekymret for at høyreekstremister kan velge å aksjonere på egen hånd. Personer i randsonen av etablerte ekstreme nettverk kan av flere grunner velge å gjennomføre alvorlige voldshandlinger. PST vurderer det likevel som lite sannsynlig at høyreekstreme grupper vil forsøke å gjennomføre en terrorhandling i Norge i 2018.

Trusselen fra andre ekstreme miljøer er lav. Det er svært lite sannsynlig at venstreekstreme eller antistatlige miljøer[89] vil forsøke å gjennomføre en terrorhandling i Norge. Men veksten i høyreekstreme miljøer kan det kommende året bidra til å mobilisere venstreekstreme grupper og personer.

7.1 Ekstrem islamisme

Fiendebildet vedvarer

ISIL har mistet sin sentrale posisjon i Syria og Irak, og terrororganisasjonen har tapt store deler av territoriet. Til tross for dette lever fiendebildet og propagandaen til ISIL videre, ikke minst i Vesten. ISIL vil tilpasse sin propaganda til den endrede situasjonen for organisasjonen. Budskapet til sympatisører i Vesten om å angripe mål i vestlige land med enkle metoder og midler, vil imidlertid opprettholdes.

Gjennomførte og avvergede angrep i Europa viser at det er samsvar mellom mål og fiendebilde i deres propaganda. Norge har så langt ikke blitt eksplisitt nevnt som et mål i ISILs propaganda, mens andre europeiske land er mer fremtredende i fiendebildet. Dette gjelder primært Frankrike, Storbritannia og Tyskland.

De fleste ekstreme islamister i Norge støtter ISIL og al-Qaida, og forfekter et verdenssyn som går ut på at vestlige land undertrykker muslimer og er i krig med islam. Hvor fremtredende Norge er i fiendebildet til disse personene, varierer. For enkelte sympatisører av ISIL og al-Qaida er Norge en del av det overordnede fiendebildet og et legitimt mål for terrorangrep. Dette er personer som vil kunne inspireres av gjennomførte angrep i Europa og av propagandabudskapene til ISIL og al-Qaida, som oppfordrer personer til å gjennomføre angrep der de befinner seg.

For alle personer som havner i ekstreme miljøer, kan årsakene og motivene være sammensatte. For ekstreme islamister kan fiendebildet være farget av både personlige motiv og ideologisk overbevisning. Mange har en bakgrunn preget av kriminalitet, rus, psykiske utfordringer og ofte lav utdanning og arbeidsløshet. Frustrasjon over egen livssituasjon kan gjøre dem mottagelige for propaganda preget av hat mot andre og voldsforherligelse. Samtidig blir de inkludert i et miljø som gir dem både identitet, tilhørighet og et sterkt

[89] Se «annen ekstremisme» senere i vurderingen for en nærmere beskrivelse av hva det anti-statlige miljøet omfatter.

fellesskap. Dette kan resultere i at de flytter egne grenser for hva de anser som nødvendig og legitim bruk av vold.

Svekkede miljøer i Norge

De ekstreme islamistiske miljøene i Norge er svakere i dag enn i perioden fra 2012 til 2015. Dette forventes å vedvare i 2018. Svekkelsen arter seg blant annet i form av at miljøet fremstår med en lavere grad av organisering enn før. Ekstreme islamister er dessuten langt mindre synlige i det offentlige rom. Offentlige markeringer og synlig propagandavirksomhet forekommer i praksis ikke lenger. Sentrale personer er fengslet, og flere har blitt drept under opphold i Syria og Irak. Selv om det organiserte ekstreme islamistiske miljøet i Norge er inne i en nedgangsperiode, vil miljøet raskt kunne endre karakter. Indikasjoner på en eventuell økt organisering i det norske miljøet i 2018 vil være en fremvekst av sentrale lederskikkelser, synlige aktive ekstreme islamister i det offentlige rom, organisert propagandavirksomhet og demonstrasjoner.

Videre forekommer radikalisering til ekstrem islamisme i Norge sannsynligvis i mindre omfang enn tidligere. Det er i dag primært enkeltpersoner og ikke organisasjoner som radikaliserer. Dette innebærer blant annet at det ekstreme budskapet ikke når ut til like mange som før. PST forventer ingen vesentlige endringer i radikaliseringen til ekstreme islamistiske miljøer i 2018.

Imidlertid kan hendelser som oppfattes som krenkelser av islam eller muslimer oppstå uten forvarsel, noe som raskt vil kunne påvirke radikaliseringen. I tillegg kan det foregå radikalisering som PST ikke er kjent med. Det er særlig utfordrende å fange opp mer uorganisert radikaliseringsvirksomhet, og radikalisering som foregår på nettet.

Radikalisatorer vil fortsatt oppsøke asylmottak og ulike religiøse arenaer. Forsøk på radikalisering vil også finne sted i fengsler. Etter vår vurdering vil et lite antall innsatte kunne havne i en radikaliseringsprosess under soning det kommende året. Erfaringsmessig ser vi imidlertid at det er varierende hvor reell den ideologiske overbevisningen til de fengselsradikaliserte personene er, og høyst usikkert om den vil vedvare etter avsluttet soning.

Det er ytterst få ekstreme islamister som ønsker eller forsøker å reise til Syria og Irak, sammenlignet med perioden fra 2012 til 2015. Etter det PST kjenner til, er det i underkant av 40 norgestilknyttede fremmedkrigere i Syria eller Irak. Disse har begrensede muligheter til å komme seg ut av konfliktområdet. Dersom de klarer å forlate Syria eller Irak, er det heller ikke gitt at de ønsker å returnere til Norge. Det vurderes derfor som lite sannsynlig at en større andel av de norgestilknyttede fremmedkrigerne i konfliktområdet returnerer hit det kommende året. Dersom personer som har oppholdt seg i Syria eller Irak, vender tilbake til Norge for å gjenoppta kontakten med ekstreme islamister her i landet, vil dette kunne påvirke trusselen i negativ retning.

7.2 Høyreekstremisme

Utviklingen for 2018 går i retning av et mer tydelig fiendebilde blant høyreekstreme, rettet mot konkrete personer og grupper. I enkelte miljøer har retorikken det siste året blitt hardere og mer truende.

De tradisjonelle nynazistiske miljøene i Norge har et fiendebilde som særlig retter seg mot minoritetsgrupper som innvandrere, muslimer, jøder og homofile. De er opptatt av rase, og mener den nordiske rasen er særskilt truet av jøder, muslimer og fremmedkulturelle innvandrere. Ulike varianter av konspirasjonsteorier ligger til grunn for fiendebildet, der norske myndigheter blant annet anklages for å bidra til at den nordiske rasen og norsk kultur trues.

En fløy av det høyreekstreme miljøet har hovedsakelig muslimer i sitt fiendebilde. Disse mener også at norsk kultur og nasjonal identitet trues av innvandring og religionen islam. De legger imidlertid mindre vekt på rase enn tradisjonelle nynazistiske miljøer. Ytringer fra disse høyreekstremistene bærer sterkere preg av islamofobi enn tidligere. Dette er et utviklingstrekk som sammenfaller med det bildet vi ser i andre europeiske land, hvor islamkritiske strømninger er sentrale. Antiislamske holdninger kommer særlig til uttrykk på internett, men også gjennom demonstrasjoner og markeringer.

Det er lite sannsynlig at høyreekstreme grupper vil begå terrorhandlinger det kommende året. Organisasjonsbygging og rekruttering vil fortsatt være den primære målsettingen. En utfordring er imidlertid at mange høyreekstreme har en vid fortolkning av selvforsvar, noe som kan senke voldsterskelen til enkelte, for eksempel i forbindelse med offentlige markeringer.

Terrortrusselen fra høyreekstreme knytter seg i første rekke til enkeltpersoner og små grupper i randsonen av de mer etablerte miljøer.

7.3 Venstreekstremisme

Venstreekstremisme er et marginalt fenomen i Norge. Det siste året er det imidlertid registrert økt aktivitet i deler av miljøet. Den økte aktiviteten dreier seg i hovedsak om kartlegging og uthenging av personer de definerer som høyreekstreme. Dette henger sammen med veksten og den økte synligheten til det høyreekstreme miljøet. I tillegg til kampen mot høyreekstremisme, er antikapitalisme en kjernesak for venstreekstremistene.

Det er svært lite sannsynlig at venstreekstreme vil begå terrorhandlinger i det kommende året. De aktivitetene som utføres av venstreekstreme, defineres primært som ordensforstyrrelser.

7.4 Antistatlig ekstremisme

For personer med antistatlige overbevisninger står særlig staten og ulike offentlige myndighetsorganer sentralt i fiendebildet. Et bærende element i denne idelogien er synet på statsmakten som illegitim og lovstridig. Ifølge antistatlige teorier krenker statens lover og regler den enkelte borgers frihet og suverenitet.

Antistatlige grupper er i vekst, særlig i en del europeiske land. De representerer i dag først og fremst et interessefellesskap som deler erfaringer og informasjon på internett og i sosiale medier.

Trusselen fra antistatlige ekstremister i Norge er lav.

8. Terrorfinansiering

Finansiering av terror er medvirkning til en terrorhandling eller medvirkning til opprettholdelse av en terrororganisasjon, og må ses i sammenheng når man bekjemper denne kriminalitetsformen. [90]

Finansiering av og støtte til terrororganisasjoner eller terrorhandlinger vil ofte være begrunnet med politiske, ideologiske eller religiøse mål. [91]

På samme måte som andre kriminelle handlinger blir terrorhandlinger ofte finansiert gjennom en kombinasjon av legale inntekter, som lønn og trygd, utbytte av kriminalitet, f.eks. fra bedrageri, og inntekter fra legal eller fordekt innsamling.

Finansiell eller materiell støtte til terror er etter norsk rett et selvstendig lovbrudd, og defineres som en terrorrelatert handling. Straffebudene rammer ulike former for finansiering og støtte av terrorvirksomhet i og utenfor Norge, som finansiering av konkrete terrorhandlinger og støtte til terrororganisasjoner eller enkeltterrorister.

8.1 Generering av midler til terrorfinansiering

Organisert kriminalitet er en viktig finansieringskilde for terror-, milits- og opprørsgrupper og truer regional og internasjonal sikkerhet.

Ifølge FN og FATF hentet Taliban 1/3 av sine inntekter fra beskatning av opiumshandelen. Andre terrorgrupper, som Boko Haram, Al-Shabaab, og kriminelle nettverk i Libya, har også beskatning av smugling som en betydelig inntektskilde. Nettverkene i Libya beskatter smugling av våpen, mennesker og narkotika, mens Boko Haram og Al-Shabaab beskatter

[90] Regjeringens Strategi for bekjempelse av hvitvasking, finansiering av terror og finansiering av spredning av masseødeleggelsesvåpen
[91] Regjeringens Strategi for bekjempelse av hvitvasking, finansiering av terror og finansiering av spredning av masseødeleggelsesvåpen

trekullsmugling.[92] Nettoinntekten til kriminelle og militsgrupper fra denne handelen er i størrelsesordenen 2,4–9 mrd. USD årlig. Profitten fra menneskesmugling gjennom Libya bidrar med 170 mill. USD til finansiering av over 100 militser og destabilisering av Libya. [93]

ISIL har finansiert sin terror gjennom ulovlig salg av olje og kulturskatter, kidnapping for løsepenger, skattlegging, smugling, plyndring m.m., og ISIL har derfor tidligere hatt store inntekter og kontantbeholdninger og dermed ikke vært avhengig av økonomisk støtte fra sympatisører i andre land, men nå når ISIL har mistet kontroll over sine landområder og i stor grad er bekjempet, er også terrororganisasjonens økonomi sterkt redusert.

ISIL har de siste årene representert den største terrortrusselen i Norge, og i den grad det har vært gitt støtte fra Norge til ISIL-kontrollerte områder, har dette gjerne vært knyttet til fremmedkrigere.

Norges arbeid mot terror og terrorfinansiering følger trusselbildet. PST har ansvar for etterforskning av norske fremmedkrigere og erfarer at fremmedkrigerne i stor grad er selvfinansierte. De bruker egne midler til å betale reise, klær og utstyr i forkant av utreisen. Egne midler er inntekt, enten det er lønnsinntekt eller sosiale ytelser, salg av egne eiendeler og verdigjenstander og penger fra familie. I tillegg til dette forekommer også misbruk av kredittkort, lån og stipender. De har tatt opp kredittkortlån hos flere tilbydere i løpet av kort tid, uten intensjon om at det skal tilbakebetales. Det samme gjelder ulike typer lån, f.eks. forbrukslån og studielån. Det forekommer også at innvilgede stipender ikke blir benyttet til formålet de ble utbetalt for.

I PSTs trusselvurdering fra 2015 står det: Det har i flere år vært personer i Norge som sympatiserer med og støtter terror- og opprørsgrupper som har et avgrenset nasjonalt eller regionalt engasjement. Pengeinnsamlinger til konflikter i egne hjemland utgjør fortsatt hovedaktiviteten i disse mer etnisk homogene miljøene. Denne trusselen er ikke så klar i dag.

Det finnes fortsatt flere ekstreme islamistiske miljøer i Norge som ønsker å finansiere terrororganisasjoner, ikke bare i Syria og Irak. Flere faktorer gjør at dette ikke blir løftet frem som en særlig stor trussel i PSTs årlige trusselvurdering.

Det har de siste årene vært flere domfellelser av personer som har reist til Syria som fremmedkrigere, og personer som har støttet disse, enten med penger eller utstyr. De ekstremistiske miljøene er mer fragmentert og uten god organisering. Flere av de kjente islamistene er fengslet, og mange er drept i Syria. Ekstreme islamister er dessuten langt mindre synlige i det offentlige rom. Offentlige markeringer og synlig propaganda

[92] UN Security Council 2014: letter dated 10 October 2014 from the Chair of the Security Council Committee pursuant to resolutions 751 (1992) and 1907 (2009) concerning Somalia and Eritrea addressed to the President of the Security Council. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2014/726.
[93] Det kongelige utenriksdepartement, Meld. St. 37 (2014–2015), Globale sikkerhetsutfordringer i utenrikspolitikken, 2015.

forekommer i praksis ikke lenger. Det gjelder også pengeinnsamlinger. Det er langt mer kunnskap og årvåkenhet når det gjelder pengeinnsamling i befolkningen og i finansnæringen.

Dommer: finansiering og støtte til terror – 1

I Høyesteretts dom av 18.1.2015 ble to personer domfelt for brudd på § for på tilsvarende måte å ha selvfinansiert reisene sine, og for kjøp av nødvendig utstyr for å delta i terrororganisasjonen ISIL i Syria. I tillegg ble en person domfelt for forsøk på å «yte materiell støtte» i form av forsendelse av diverse utstyr.

Dommer: finansiering og støtte til terror – 2

Borgarting lagmannsrett avsa 19.1.2018 dom mot en person for deltagelse, rekruttering, materiell og finansiell støtte til en terrororganisasjon. Personen var leder i et ekstremistisk nettverk, og lagmannsretten la til grunn at han hadde operert som «rådgiver, organisator, fasilitator, mellommann og portåpner, spesielt med sikte på å hjelpe fremmedkrigere fram til ISIL og mens de oppholdt seg Syria under ISILs kommando. Han har i den forbindelse hatt kontakt med en rekke land, herunder Storbritannia, Danmark, Sverige, Tyrkia og Syria.» Den finansielle støtten besto av flere pengeoverførsler på til sammen ca. 30 000 kr via kontaktpersoner i Tyrkia, som skulle gå til en person han visste var aktiv militær deltager for ISIL. Straffen for de samlede forhold ble satt til 9 år. De økonomiske overtredelsene ble vurdert til ca. 7 måneder. Dommen er ikke rettskraftig. Anke er varslet fra forsvarer.

Dommer: finansiering og støtte til terror – 3

I Oslo tingretts dom av 11.7.2015 ble en person domfelt for brudd på straffeloven 1902 § 147d (tilsvarende dagens gjeldende straffelov 2005 § 136a). Til grunn for domfellelsen lå blant annet domfeltes egenfinansiering i form av kredittkortlån, stipend og salg av eiendeler forut for avreise og deltagelse i terrororganisasjonene Jabhat al Nusra og ISIL i Syria. Retten la også vekt på at siktede hadde samlet inn midler til støtte til en fremmedkriger og seg selv, som bevis for at vedkommende fortsatt deltok i ISIL etter sin hjemkomst til Norge.

8.2 Pengestrømmer ut av Norge

Flytting av penger til terrorisme fortas der det er mulig, billig og raskt. Midler kan bli overført via pengeformidlere og banker og i form av kontanter, enten smuglet eller tolldeklarert ved grenseoverganger.

Norges arbeid mot terror og terrorfinansiering følger trusselbildet. Etter PSTs vurdering sendes midler som kan være ment å gå til finansiering av terrororganisasjoner og terrorhandlinger, i hovedsak fra Norge til konfliktområder og deres nærliggende områder.

Betalingsforetakene blir hyppig benyttet når penger skal sendes til slike konflikt- og krigsområder og områder i randsonen av slike områder. Grunnen til dette er at det konvensjonelle banksystemet ofte ikke er representert på disse stedene. Det kreves heller ikke et etablert kundeforhold hos betalingsforetakene, og avhengig av hvilket foretak som benyttes, kan det være vanskelig å finne rett identitet til reelle mottagere og i enkelte tilfeller reelle avsendere. En ser fra andre land at organisasjoner, herunder frivillig sektor, også har blitt brukt i forbindelse med transitt av penger for å tilsløre pengestrømmen.

8.3 Sårbarheter knyttet til terrorfinansiering

Finansiering av og støtte til terrorisme består gjerne av små beløp. Anders Behring Breivik brukte eksempelvis kun 361 453 kr på å finansiere hele terrorangrepet i 2011. En fremmedkriger reiser også gjerne med kun 2 000–3 000 USD, et beløp som oftest er under grensen for det som skal deklareres til Tolletaten (25 000 kr). Slike beløp er derfor vanskelig å fange opp. Lave beløp vekker heller ikke den samme oppmerksomhet hos finansforetak som større beløp og kontantuttak. Dermed kan det være vanskeligere for de meldepliktige å avdekke mistenkelige transaksjoner som kan knyttes til terror, både midler som sendes ut av landet, og midler som sendes via norske finansinstitusjoner. Dette reduserer rapporteringen av mistenkelige transaksjoner til ØKOKRIM. Både PST og ØKOKRIM har derfor overlevert indikatorlister til FNO og finansforetak som ikke er organisert under FNO. Her skilles det mellom finansiering av fremmedkrigere og finansiering av terrorisme generelt.

PST og ØKOKRIM gir også opplæring, i form av foredrag og annet, til privat sektor om faren for og indikatorer på at frivillige organisasjoner blir misbrukt til terrorfinansiering. Dette har ført til at norske banker i større grad er oppmerksomme på dette. Flere banker har avsluttet kundeforhold med registrerte frivillige organisasjoner som bankene mener driver ulovlig betalingsformidling i stedet for veldedig arbeid.

8.4 Risiko

Risikoen for at frivillige organisasjoner blir brukt til finansiering av og støtte til terrorisme, er knyttet til mindre organisasjoner som i liten grad er underlagt kontroll og krav om rapportering, og som opererer i konfliktområder. Det er grunn til å tro at penger som er blitt samlet inn i Norge, ved noen anledninger har blitt brukt til å finansiere terrorisme eller grupper som er kjent for å bruke terrorisme som virkemiddel. Det er også en risiko for at Norge, gjennom norske finansforetak, kan bli benyttet som transittland for penger som skal støtte terrorisme.

Vedlegg 1 – Definisjoner

Hvitvasking

Hvitvasking defineres i straffeloven § 337. For hvitvasking straffes den som

a) yter bistand til å sikre utbyttet av en straffbar handling for en annen ved for eksempel å innkreve, oppbevare, skjule, transportere, sende, overføre, konvertere, avhende, pantsette eller investere det, eller

b) gjennom konvertering eller overføring av formuesgoder eller på annen måte skjuler eller tilslører hvor utbyttet av en straffbar handling han selv har begått, befinner seg, stammer fra, hvem som har rådigheten over det, dets bevegelser, eller rettigheter som er knyttet til det.

Likestilt med utbyttet er gjenstand, fordring eller tjeneste som trer i stedet for det.

Terrorfinansiering

Terrorfinansiering defineres i straffeloven § 135. For terrorfinansiering straffes den som rettsstridig yter, mottar, sender, fremskaffer eller samler inn penger eller andre formuesgoder med hensikt eller viten om at midlene helt eller delvis skal brukes

a) til å utføre en handling som nevnt i §§ 131, 134 eller §§ 137 til 144,

b) av en person eller gruppe som har til formål å begå handlinger som nevnt i § 131, § 134 eller §§ 137 til 144, når personen eller gruppen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler,

c) av et foretak som noen som nevnt i bokstav b eier eller har kontroll over, eller

d) av et foretak eller en person som handler på vegne av eller på instruks fra noen som nevnt i bokstav b.

På samme måte straffes den som stiller banktjenester eller andre finansielle tjenester til rådighet for personer eller foretak som nevnt i første ledd bokstav b, c eller d. Straffeloven § 136a rammer også elementer av terrorfinansiering: «(…) den som (…) yter økonomisk eller annen materiell støtte til en terrororganisasjon (…)».

Vedlegg 2 – Norges antihvitvaskings- og terrorfinanseringsregime

Internasjonalt rammeverk

Financial Action Task Force (FATF)

FATF er et mellomstatlig samarbeidsorgan som ble etablert i 1989 av G7-gruppen. FATF er en selvstendig enhet, men mandatet og oppgavene har en sterk tilknytning til G20 og beslutninger som blir fattet på ministermøtene.

Mandatet til FATF fastsettes på ministernivå av medlemslandene. Formålet er å fastsette standarder og sikre implementering av rettslige og operative tiltak for å bekjempe hvitvasking og finansiering av terror. FATF består av 34 medlemsland, 2 regionale organisasjoner, 9 assosierte medlemsgrupper og 23 observatører (som Egmont Group, World Bank, Europol, FN, Eurojust). Formålet med FATF er å få til en enhetlig internasjonal tilnærming til bekjempelsen av hvitvasking og finansiering av terror. FATF har fastsatt 40 anbefalinger som er en internasjonal standard for bekjempelsen av hvitvasking og finansiering av terror. I tillegg er det fastsatt kriterier for å måle om medlemslandene har implementert anbefalingene, og om de gir de forventede resultatene, så som antall analyser for finansiell etterretning, straffesaker, inndragning etc.

FATF. 40 anbefalinger[94] og krav til nasjonal etterlevelse av standardene (Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems)[95] er grunnlaget for regimet mot hvitvasking og terrorfinansiering i Norge. FATF legger til grunn at medlemslandene skal ha en risikobasert tilnærming til hvitvasking og finansiering av terror. Basert på de identifiserte risikoer skal det utarbeides en nasjonal policy på området, og det skal være mekanismer på plass som ivaretar kravet om implementering, ressursallokering og samarbeid mellom berørte aktører[96]. Den nasjonale risikovurderingen for hvitvasking og terrorfinans er en del av dette.

EUs hvitvaskingsdirektiv

Europaparlamentets- og rådsdirektiv (EU) 2017/849 om tiltak for å beskytte det finansielle system mot hvitvasking og terrorfinansiering ble vedtatt 20. mai 2015. Direktivet er EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv. Gjennomføringsfrist i medlemsstatene i EU var 26. juni 2017. Direktivet er foreløpig ikke tatt inn i EØS-avtalen. Fjerde hvitvaskingsdirektiv ble foreslått endret av EU-kommisjonen i 2016 og det ble oppnådd enighet mellom organene i EU i

94 The FATF Recommendations; International Standards On Combating Money Laundering And The Financing Of Terrorism & Proliferation, (2012)
95 Methodology for assessing technical compliance with the FATF recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems (Feb. 2013)
96 Anbefaling 1 og 2

desember 2017. Endringsdirektivet ble formelt vedtatt i mai 2018, og er foreløpig ikke tatt inn i EØS-avtalen.

FN

FNs sikkerhetsråds resolusjoner (UNSCR) gir også føringer. Særlig relevant her er UNSCR 2253, UNSCR 1267 og UNSCR 1373, som fastsetter og styrker regimet for sanksjoner mot terrorfinansiering og finansiering av spredning av masseødeleggelsesvåpen.

The Egmont Group

The Egmont Group er en internasjonal sammenslutning for enheter for finansiell etterretning (Financial Intelligence Units, FIU-er). 158 FIU-er fra hele verden er medlemmer i Egmont. Enheten for finansiell etterretning i ØKOKRIM (EFE)[97] er Norges FIU og ble medlem av Egmont i 1995. Det er et kriterium i FATF at medlemslandenes FIU skal være medlem i Egmont. Kriteriene for medlemskap fastsettes ved FATFs anbefalinger, Egmonts Charter og Principles for Information Exchange between FIUs. De to sistnevnte er bindende for EFE.

FATF og Egmont Group jobber også for å utvikle et nærmere samarbeid for å sikre at FIU-enes operative erfaringer og kompetanse skal nyttiggjøres bedre i det internasjonale samarbeidet, herunder ved FATFs evalueringer, rapporter om strategisk analyse og policydiskusjoner.

Nasjonal lovgivning

Lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv. (hvitvaskingsloven) med forskrifter

Gjeldende hvitvaskingsregelverk fremgår av lov 6. mars 2009 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv. (hvitvaskingsloven) og forskrift 13. mars 2009 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsforskriften). I tillegg er det ved forskrift 13. mars 2009 fastsatt regler om kontrollutvalget for tiltak mot hvitvasking (kontrollutvalgsforskriften).

Hvitvaskingslovens formål er å forebygge og avdekke transaksjoner med tilknytning til utbytte av straffbare handlinger eller med tilknytning til terrorhandlinger, jf. § 1. Loven angir i § 4 hvem som er rapporteringspliktige, og i §§ 5 flg. regler om når den rapporteringspliktige skal foreta kundekontroll, hva kundekontrollen skal inneholde, mv. Dersom den rapporteringspliktige har mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av en straffbar handling eller forhold som rammes av blant annet straffelovens bestemmelser om terrorhandling, skal den rapporteringspliktige gjennomføre nærmere undersøkelser for enten å avkrefte eller å få bekreftet mistanken, jf. § 17. Dersom de nærmere undersøkelsene ikke bidrar til å avkrefte mistanken, skal den rapporteringspliktige av eget tiltak oversende til ØKOKRIM opplysninger om transaksjonen og de forhold som har medført mistanke, jf. § 18.

[97] EFE er nærmere beskrevet under pkt. 5.3

Transaksjoner som er meddelt ØKOKRIM etter § 18, skal som hovedregel ikke gjennomføres av den rapporteringspliktige før ØKOKRIM er underrettet, se § 19. ØKOKRIM har da muligheten til i særlige tilfeller å gi pålegg om at transaksjonen ikke skal gjennomføres.

I hvitvaskingsforskriften er det gitt nærmere regler om kundekontroll og løpende oppfølging av kunden (kapittel 2), undersøkelse og rapportering (kapittel 3), oppbevaring av opplysninger (kapittel 4) og interne rutiner og systemer mv. for finansinstitusjonene (kapittel 5).

Endringer i hvitvaskingsloven og arbeid med ny hvitvaskingslov

Det har vært nedsatt et lovutvalg som har utarbeidet utkast til lov- og forskriftsendringer for gjennomføring av ventede nye EØS-regler som svarer til EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv, jf. ovenfor. Hvitvaskingslovutvalget avleverte første delutredning i NOU 2015: 12 og annen delutredning i NOU 2016: 27. Finansdepartementets proposisjoner til Stortinget er henholdsvis Prop. 76 L (2016-2017), Prop. 40 L (2017-2018) og Prop. 109 L (2017-2018). Forslagene i første delutredning om opprettelse av en autorisasjonsordning for tilbydere av virksomhetstjenester og innføring av en beløpsgrense for kontantvederlag til forhandlere av gjenstander på 40 000 kr, som anbefalt i Prop. 76 L (2016-2017), ble gjennomført 1. juli 2017 ved endringer i hvitvaskingsloven av 2009. Ny hvitvaskingslov ble vedtatt i Stortinget i mai 2018 og er forventet å tre i kraft 15. oktober 2018.

Kontrollutvalget og Datatilsynet

I tråd med Kontrollutvalgsforskriften har Finansdepartementet opprettet et kontrollutvalg med tre medlemmer og ett varamedlem som skal føre kontroll med ØKOKRIMs behandling av opplysninger mottatt fra de rapporteringspliktige i tråd med rapporteringskravene i hvitvaskingsloven og hvitvaskingsforskriften. Kontrollutvalget skal legge særlig vekt på at rettssikkerhets- og personvernhensyn ivaretas ved ØKOKRIMs behandling av mottatte opplysninger. Utvalget skal hvert år gi Finansdepartementet en rapport om sin virksomhet. Kontrollutvalgsforskriften ble endret ved forskrift 27. september 2013 nr. 1134, slik at kompetansen til å føre kontroll med ØKOKRIMs behandling av opplysninger dels er gitt Kontrollutvalget og dels Datatilsynet.

Finansdepartementet foreslår i Prop. 40 L (2017-2018) å avvikle Kontrollutvalget og la Datatilsynet overta det samlede tilsynsansvaret som knytter seg til EFEs behandling av personopplysninger.

Straffelovens bestemmelser om hvitvasking

Hvitvasking er straffsanksjonert i straffeloven §§ 337 (simpel hvitvasking), 338 (grov hvitvasking), 339 (mindre hvitvasking), 340 (uaktsom hvitvasking) og 341 (forbund om hvitvasking). En endring i forhold til reglene i straffeloven av 1902 er at medvirkning til hvitvasking nå er straffbart. Bortsett fra en nedjustering av strafferammen ble det ikke foretatt realitetsendringer i forhold til straffeloven av 1902. Innholdet i bestemmelsen er nærmere omhandlet i Ot.prp. nr. 53 (2005-2006) om lov om endringer i straffeloven 1902 og utleveringsloven (gjennomføring av FN-konvensjonen mot korrupsjon).

Straffeloven §§ 337 *første ledd bokstav a* inneholder gjerningsbeskrivelsen for hvitvasking av utbytte som en bistandshandling til andre, og erstatter straffeloven 1902 § 317 første ledd annet alternativ. *Første ledd bokstav b* gjør det straffbart å hvitvaske utbytte fra egne straffbare handlinger (selvvask) og viderefører straffeloven 1902 § 317 annet ledd. *Annet ledd* retter seg mot hvitvasking av surrogater, og viderefører straffeloven 1902 § 317 første ledd tredje punktum. *Tredje ledd* viderefører straffeloven 1902 § 317 tredje ledd om at hvitvaskeren kan straffes selv om den som begikk primærlovbruddet, var utilregnelig eller mindreårig. *Fjerde ledd* angir strafferammen, og bestemmer at hvitvasking kan straffes med bot eller fengsel inntil to år. Dette er en nedjustering i forhold til straffeloven 1902 § 317. Begrunnelsen er at strafferammen skal gi et mer realistisk bilde av straffutmålingspraksis i dag, og det er ikke meningen at hvitvasking skal bedømmes mindre alvorlig enn i dag.

Straffelovens bestemmelser om terrorfinansiering

Terrorfinansiering er straffsanksjonert i straffeloven §§ 135 og 136a. Nevnte paragrafer gjennomfører FNs terrorfinansieringskonvensjon artikkel 4 bokstav a jf. artikkel 2 og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) OP 1 (b) og (d) med flere. Bestemmelsene rammer det å samle inn og fremskaffe penger eller andre økonomiske midler til terrorhandlinger eller til noen som begår slike handlinger.

Straffeloven § 135 rammer både den som «yter» eller «mottar», og den som passivt tar imot penger som er samlet inn av andre, for så å gi dem videre til støtte til en terrorhandling eller til noen som begår slike handlinger. Bestemmelsen omfatter også den som «sender» – sørger for at midlene overføres til andre – i tillegg til den som «fremskaffer eller samler inn», altså mellommenn som skaffer til veie økonomiske midler ved innsamlinger eller lignende.

Det er ikke et krav at det ved oversendelse er klart hvilken terrorhandling midlene skal finansiere, eller at midlene alene er tilstrekkelige til å finansiere terrorhandlinger. Bestemmelsen rammer også den som fremskaffer eller samler inn midler som delvis skal finansiere terrorhandlinger. Det trenger heller ikke være den tiltenkte bruken, men om mottageren er personer eller enheter som begår eller forsøker å begå terrorhandlinger, som kan danne grunnlag for straff. Det kan dermed være straffbart å gi økonomisk støtte til slike

personer eller organisasjoner selv om støtten er tiltenkt personens eller organisasjonens eventuelle lovlige virksomhet.

Bestemmelsen rammer også den som stiller finansielle tjenester til rådighet for terrorister eller terrorgrupper, for foretak som eies eller kontrolleres av terrorister eller terrorgrupper, eller for noen som handler på vegne av eller på instruks fra disse. Med «finansielle tjenester» forstås blant annet ulike banktjenester – som betalingstjenester, lån og kreditter – og ulike typer rådgivning og investeringstjenester etter verdipapirhandelloven.

Straffeloven § 135 omfatter altså alle elementer av finansiell støtte, men antas å være mest anvendelig ved finansiering i form av penger eller formuesgoder av en viss størrelse. For tilfeller av støtte i form av mindre pengebeløp eller for eksempel anskaffelse av utstyr, kan straffeloven § 136a komme til anvendelse.

Straffeloven § 136a tilsvarer straffeloven 1902 § 147d. Den rammer etter sin ordlyd «(…) den som danner, deltar i, rekrutterer eller yter økonomisk eller annen materiell støtte til en terrororganisasjon (…)». Materiell støtte kan skje for eksempel i form av utstyr til fremmedkriger.

Båndlegging av formuesgoder og finansielle sanksjoner – frysforpliktelser

FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1373 om frys- og listeføringsforpliktelser er gjennomført i norsk rett ved straffeprosesslovens bestemmelser om båndlegging (frys) av midler tilhørende personer som det er skjellig grunn til å mistenke for overtredelse av eller forsøk på overtredelse av straffeloven § 131, 133, 134 eller 135.

FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1267 om finansielle sanksjoner er implementert i norsk rett gjennom forskrift 22. desember 1999 nr. 1374 om sanksjoner mot Al-Qaida og forskrift 8. november 2013 nr. 1294 om sanksjoner mot Taliban. Når det gjelder restriktive tiltak vedtatt av Rådet for den europeiske union, gjennomføres disse i norsk rett med hjemmel i lov 27. april 2001 nr. 14 om iverksetjing av internasjonale, ikkje-militære tiltak i form avbrot eller avgrensing av økonomisk eller anna samkvem med tredjestater eller rørsler.

Utenriksdepartementet og Finanstilsynet har utgitt en veiledning om båndlegging av formuesgoder og finansielle sanksjoner / restriktive tiltak. Veilederen gir en beskrivelse av relevante lovbestemmelser og retningslinjer for gjennomføring av FNs og EUs frysforpliktelser.

Regimets aktører og koordinering

De rapporteringspliktige

I henhold til hvitvaskingsloven (2009) § 4 er følgende juridiske personer rapporteringspliktige[98]:

- finansinstitusjoner
- Norges Bank
- e-pengeforetak
- foretak som driver valutavirksomhet
- betalingsforetak og andre som har rett til å yte betalingstjenester
- verdipapirforetak
- forvaltningsselskaper for verdipapirfond
- forsikringsselskaper
- foretak som driver forsikringsformidling som ikke er gjenforsikringsmegling
- tilbyder av posttjenester ved formidling av verdisendinger
- verdipapirregistre
- foretak som driver depotvirksomhet
- forvaltere av alternative investeringsfond

Loven gjelder også for følgende juridiske og fysiske personer i utøvelsen av deres yrke:

- statsautoriserte og registrerte revisorer, samt revisor som er ansvarlig for revisjon av regnskapet for kommune eller fylkeskommune, samt for kommunalt og fylkeskommunalt foretak, i samsvar med nærmere bestemmelser fastsatt av departementet, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner § 78 nr. 8
- autoriserte regnskapsførere
- advokater og andre som ervervsmessig eller stadig yter selvstendig juridisk bistand, når de bistår eller opptrer på vegne av klienter ved planlegging eller utføring av finansielle transaksjoner eller transaksjoner som gjelder fast eiendom eller gjenstander med verdi over 40 000 kr.
- eiendomsmeglere og boligbyggelag når det drives eiendomsmegling
- foretak som mot vederlag tilbyr tilsvarende tjenester som nevnt i nr. 1 til 4
- tilbydere av virksomhetstjenester
- personer med begrenset tillatelse til å yte betalingstjenester

[98] Hvitvaskingsloven er ikke oppdatert til begrepsbruken etter finansforetaksloven som trådte i kraft 1. januar 2016.

Loven gjelder også for foretak og personer som utfører tjenester på vegne av eller for personer som nevnt i første og annet ledd. Når advokater opptrer som bostyrere, gjelder bestemmelsene i §§ 17, 18, 20, 21, 27 og 28.

Gruppen av rapporteringspliktige er foreslått utvidet ved at tilbydere av vekslingstjenester mellom virtuell valuta og offisiell valuta, og oppbevaringstjenester for virtuell valuta, omfattes av gruppen rapporteringspliktige, jf. Finanstilsynets forslag av 25. juni 2018 til forskrifter til hvitvaskingsloven.

Enheten for finansiell etterretning

Enheten for finansiell etterretning (EFE) er den avdelingen i ØKOKRIM som behandler rapportene om mistenkelige transaksjoner som sendes inn av de rapporteringspliktige. EFE har i motsetning til straffesaksteamene i ØKOKRIM ikke etterforskning eller straffesaksarbeid som primære oppgaver, men er Norges nasjonale enhet for finansiell etterretning (Financial Intelligence Unit, FIU), og er å betrakte som en etterretningsenhet med nasjonalt ansvar.

EFE er opprettet på bakgrunn av FATF-anbefalingene, som pålegger medlemslandene å etablere nasjonale FIU-er for mottak, analyse og videreformidling av finansiell informasjon knyttet til mulig hvitvasking og finansiering av terror.

EFEs hovedoppgaver er å motta rapporter om mistenkelige transaksjoner (MT-rapporter) fra rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven, å analysere informasjonen, og å videreformidle informasjon til rette instans. Opplysningene EFE mottar, behandles og videreformidles i tråd med politiregisterloven og forskriftens bestemmelser. EFE kan formidle informasjon i form av etterretningsrapporter, informasjon i politiets etterretningssystem (Indicia), anmeldelser, politirapporter i eksisterende straffesaker, strategiske rapporter, årsrapporter og i form av publisering på hvitvasking.no. Foredrag ved ulike studier ved Politihøgskolen, samt foredrag for politidistrikter der det har vært behov/etterspurt. Mottagerne av etterretningsinformasjon er i all hovedsak politiet, inkludert PST, forvaltningsorganer med kontrolloppgaver, samt andre lands FIU-er. I tillegg formidles det informasjon til privat sektor. Dette gjelder særlig formidling av modus og trender til de rapporteringspliktige. På bakgrunn av initiativ fra Egmont Group og FATF har EFE på lik linje med andre FIU-er formidlet informasjon om fenomenet fremmedkrigere m.m. til privat sektor. Formålet med dette er å sette dem best mulig i stand til å identifisere transaksjoner som har tilknytning til finansiering av terror.

EFE er et nasjonalt kompetansesenter for spørsmål relatert til hvitvasking og terrorfinansiering. EFE følger med på kriminalitetsutviklingen blant annet gjennom deltagelse i aktuelle internasjonale fora, som FATF, Egmont Group og INTERPOL, og holder løpende kontakt med samarbeidspartnere og spesielt de rapporteringspliktige, for å bidra til kompetanse- og metodeutvikling.

Det nasjonale regimet mot hvitvasking og finansiering av terror skal som bemerket innledningsvis være risikobasert. Med bakgrunn i dette, og i tråd med det særskilte internasjonale fokuset som er på finansiering av terror, har EFE dreid mye av sin aktivitet mot dette feltet. Dette er spesielt synlig i innsatsen på operativ analyse. Mye av samarbeidet på operativt nivå har skjedd ved deltagelse i nasjonale samarbeidsprosjekter med terrorfinansiering som en av flere modi. Dette har vist seg å være en fornuftig og effektiv måte å få delt informasjon på. Samarbeidet med PST er særlig viktig i denne sammenheng.

Finanstilsynet

Det følger av lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel mv. (finanstilsynsloven) § 1 at Finanstilsynet skal føre tilsyn med en rekke foretak og personer. Flere av disse foretakene og personene er rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven, herunder tilbydere av virksomhetstjenester (siden 1. juli 2017).

Det følger av finanstilsynsloven § 3 at tilsynet skal påse at foretak det har tilsyn med, virker på hensiktsmessig og betryggende måte «i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov». Det fremgår videre av samme bestemmelse at foretakene plikter å gi alle opplysninger som tilsynet måtte kreve, og å la tilsynet få innsyn i og i tilfelle få utlevert dokumenter, protokoller, regnskapsopplysninger og annet tilgjengelig materiale.

Finanstilsynet gjennomfører hvitvaskingstilsyn både som særskilte tematilsyn og som en del av det ordinære tilsynet med de rapporteringspliktige. Tilsynsvirksomheten er innrettet mot at interne rutiner faktisk beskriver institusjonens gjennomføring av regelverket – hvordan lovbestemmelsene er operasjonalisert i foretakenes virksomhet – og at interne retningslinjer faktisk etterleves.

Finanstilsynet kan gi rapporteringspliktige foretak under tilsyn pålegg om retting der de ikke etterlever sine forpliktelser etter hvitvaskingsregelverket. Pålegg kan knyttes til endringer i rutiner eller organisering. Ved alvorlige overtredelser av foretakenes lovpålagte plikter kan Finanstilsynet tilbakekalle institusjonens konsesjon. Det er imidlertid ikke eksempler på at rapporteringspliktige har fått tilbakekalt sin konsesjon alene på grunn av overtredelse av hvitvaskingsregelverket.

I ny hvitvaskingslov er tilsynsmyndighetene gitt hjemler til å ilegge flere typer forvaltningstiltak og administrative sanksjoner, slik som ledelseskarantene og overtredelsesgebyr.

Andre tilsynsmyndigheter

Advokater

Det følger videre av lov 13. august 1915 nr. 5 (domstolloven) § 225 første ledd at Tilsynsrådet for advokatvirksomhet fører tilsyn med advokater. Tilsynsrådet har adgang til å meddele irettesettelser og advarsler, og dersom det mener at det bør treffes vedtak om tilbakekall av advokatbevilling, kan det fremme slikt forslag overfor Advokatbevillingsnemnden.

Reaksjoner fra tilsynsmyndigheten inkluderer også pålegg og tvangstiltak, herunder bruk av tvangsmulkt, jf. hvitvaskingsloven § 27.

I ny hvitvaskingslov er tilsynsmyndighetene gitt hjemler til å ilegge flere typer forvaltningstiltak og administrative sanksjoner, slik som ledelseskarantene og overtredelsesgebyr.

Advokatlovutvalget har foreslått en endring i dagens ordning og at det opprettes et såkalt advokatsamfunn, som skal ha tilsynsansvaret.

Forhandlere av gjenstander

Skatteetaten har fått i oppgave å kontrollere at forhandlere av gjenstander ikke mottar 40 000 kr eller mer i kontanter. Kontroll som nevnt foran kan gjennomføres i forbindelse med etatens øvrige kontroller av relevante kontrollobjekter (forhandlere av gjenstander). Skatteetaten er ikke tilsynsmyndighet tilsvarende Finanstilsynet og Lotteritilsynet, og det blir lagt til grunn at kontrollomfanget skal balanseres mot etatens øvrige kontrollvirksomhet basert på vurderinger av risiko og vesentlighet.

Tilbydere av spilltjenester

Tilbydere av spilltjenester er en ny gruppe rapporteringspliktige i ny hvitvaskingslov, som derfor ikke tidligere har vært underlagt tilsyn etter hvitvaskingsregelverket. Etter ny hvitvaskingslov skal tilsynet utføres av Lotteri- og stiftelsestilsynet.

Politiets sikkerhetstjeneste

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) skal forhindre at terror og terrorfinansiering foregår i og fra Norge. I tillegg skal PST avverge at Norge utnyttes som transittland for penger til terrorformål. PST er direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (sideordnet med Politidirektoratet) og er en del av den norske politietaten.

PST skal opprette forebyggende sak når det innledes undersøkelser med sikte på å bekrefte eller avkrefte at noen forbereder et straffbart forhold innenfor PSTs ansvarsområde etter

politiloven § 17b. Forebyggende saker om terror og terrorfinansiering kan avsluttes eller håndteres med mottiltak i det forebyggende sporet. I enkelte tilfeller fører undersøkelser i forebyggende øyemed til at det etableres en mistanke jf. straffeprosessloven § 224, som begrunner etablering av en etterforskning i straffeprosessuell forstand. PST har ansvar for etterforskning av avvergende terror- og terrorfinansieringssaker.

Riksadvokaten besluttet i 2015 at PST skal foreta all etterforskning av saker mot fremmedkrigere, foreløpig frem til oktober 2020.

Som nasjonal sikkerhetstjeneste har PST et nært samarbeid med mange etater, institusjoner og andre aktører i Norge. Med de viktigste samarbeidspartnere er det et formalisert samarbeid, og med andre er det samarbeid og kontakt ved behov. Høsten 2013 etablerte Etterretningstjenesten og PST Felles kontraterrorsenter for analyser.

PST har også et utstrakt samarbeid med andre lands politimyndigheter og sikkerhets- og etterretningstjenester. I tillegg er PST medlem av flere internasjonale samarbeidsfora, blant annet Club of Bern, Counter Terrorism Group (CTG), NATO CIC (Civilian Intelligence Committee) og PWGT (Police Working Group on Terrorism). Dette omfattende internasjonale nettverket er avgjørende for å forebygge alvorlig kriminalitet mot norske interesser.

PST driver omfattende opplæring og foredragsvirksomhet om bekjempelse av finansiering av terror og masseødeleggelsesvåpen for både offentlig sektor og private aktører, spesielt finansnæringen.

Politiet

Politiet består av PST, Politidirektoratet, tolv politidistrikter, særorganene Kripos, ØKOKRIM, Politiets utlendingsenhet, Utrykningspolitiet og Politihøgskolen. Politidistriktene og særorganene er administrativt og faglig underlagt Politidirektoratet[99], mens Riksadvokaten har ansvaret for den overordnede faglige ledelsen av straffesaksbehandlingen i politiet. Politiet startet gjennomføringen av nærpolitireformen i 2016. Reformen innebærer struktur- og organisasjonsendringer i politidistriktene, og antall politidistrikter ble redusert fra 27 til 12.

Fra 2005 har alle politidistrikter vært pålagt å opprette egne økoteam, som har et særskilt ansvar for å bekjempe økonomisk kriminalitet. Økoteamene er bemannet med politi, jurister og revisorer, og den tverrfaglige kompetansen skal gjøre økoteamene i stand til å behandle større økonomiske straffesaker. Økoteamene skal som hovedregel være samlokalisert og skjermet fra andre oppgaver. Manglende kapasitet er en av hovedutfordringene for politiet og for økoteamene. Nærpolitireformen skal sikre mer robuste fagmiljøer med større

[99] PST er direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet.

kapasitet og økt kompetanse til å etterforske økonomisk kriminalitet. De fleste saker innen økonomisk kriminalitet, herunder hvitvasking, etterforskes i politidistriktene.

Økt fokus på terror har ført til at politiet har økt sin innsats mot, og prioritering av, arbeid mot terror og terrorfinansiering.

Tolletaten

Tolletaten beskytter samfunnet mot ulovlige og restriksjonsbelagte varer og sikrer statens inntekter gjennom riktige grunnlag for toll og avgifter. Gjennom dette bidrar etaten til å beskytte bedrifter og arbeidsplasser mot konkurranse fra uærlige aktører.

Tolletaten består av et sentralt direktorat og seks tollregioner og bidrar til etterlevelse av toll- og vareførselsreglene, og regelverkene til en rekke andre statlige etater, herunder blant annet regelverk for skatter og avgifter, valuta, narkotika, alkohol, tobakk, legemidler, våpen, farlige stoffer, næringsmidler, dyr, miljø, avfall og immaterielle rettigheter.

Tolletaten håndhever regelen om at medbragt valuta ut over grensebeløpet skal deklareres. Tolletaten kan ved avdekking av brudd på deklareringsplikten ilegge et administrativt overtredelsesgebyr på 20 prosent av beløpet eller anmelde forholdet hvis det mistenkes at valutaen stammer fra utbytte av straffbare handlinger, hvitvasking eller lignende. Ved anmeldelse tilbakeholdes hele beløpet, og saken overføres politiet for vurdering, forelegg, videre etterforskning og dom. Tolletaten rapporterer saker jevnlig til EFE.

Tolletaten sørger også for at alle deklarerte beløp som bringes inn eller ut av landet, registreres i Valutaregisteret som fysiske transaksjoner.

Overordnet koordinering og samarbeid mellom aktørene i regimet

Et særtrekk ved det nasjonale arbeidet mot hvitvasking og finansiering av terror er at det er tverretatlig og tverrfaglig. Det innebærer at det ikke er en enkelt etat eller organ som sitter med eneansvaret for arbeidet, men at det er summen av alle de ansvarlige etaters innsats som er avgjørende. Dette illustreres særlig ved FATFs Effectiveness kriterier, hvor samhandling og flyt av informasjon er grunnleggende faktorer for en effektfull nasjonal innsats. I forlengelsen av dette er det ikke eksistensen av innsatsen alene som skal evalueres. Det avgjørende er til syvende og sist de resultater man klarer å frembringe gjennom samarbeidet. Måleparametere for dette er blant annet antall dommer for hvitvasking og finansiering av terror og dommer for inndragning.

Sammenhengen i systemet kan illustreres ved at tilsynsmyndighetene må føre et risikobasert tilsyn for å fange opp mangler i effektiviteten i de rapporteringspliktiges preventive systemer, deretter at de rapporteringspliktige fanger opp de mistenkelige transaksjonene og rapporterer disse til EFE. EFE må ha tilgang til de nødvendige kilder og være i stand til å utføre operative og strategiske analyser, som så formidles til politiet. Det som formidles, må være av en slik kvalitet og ha et innhold som gjør at det kan benyttes i politiets videre arbeid

med å bekjempe kriminalitet og å sikre midler. Politiet må ha den kompetansen som trengs for å utnytte den informasjonen som blir formidlet. Tilsvarende synergier er til stede for flere deler av den nasjonale innsatsen, herunder også for finansiering av terror.

Det er særlig to faktorer som er av avgjørende betydning for en vellykket nasjonal innsats: at det er en overordnet styring og målretting av arbeidet fra toppen og ned, og at alle aktører har en risikobasert tilnærming til sine oppgaver.

Ansvaret for arbeidet mot hvitvasking og terrorfinansiering i Norge er delt mellom flere departementer i henhold til deres lovgivnings- og etatsansvar. De ansvarlige departementer er hovedsakelig Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet, men også Utenriksdepartementet er deleier i området. Justis- og beredskapsdepartementet har hovedansvaret for å utarbeide strategier og tiltak for å forebygge og bekjempe kriminalitet i Norge. Som ledd i dette arbeidet samarbeides det nært med andre departementer, berørte offentlige institusjoner og privat sektor.

For å sikre en koordinert innsats og god samhandling mellom etatene i kampen mot hvitvasking, terrorfinansiering og finansiering av spredning av masseødeleggelsesvåpen, er det nedsatt et tverretatlig kontaktforum bestående av representanter for

- Justis- og beredskapsdepartementet
- Finansdepartementet
- Utenriksdepartementet
- Riksadvokatembetet
- Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
- Politidirektoratet
- Finanstilsynet
- ØKOKRIM, enheten for finansiell etterretning (EFE)
- Politihøgskolen

En representant for de rapporteringspliktige involveres i arbeidet og konsulteres gjennom deltagelse i relevante prosesser. Kontaktforumet ledes av Justis- og beredskapsdepartementet og rapporterer til de tre involverte departementene. Lederen for Norges delegasjon til FATF deltar i kontaktforumets møter. Sekretariatsfunksjonen ivaretas av ØKOKRIMs enhet for finansiell etterretning (EFE) og Finanstilsynet i fellesskap.

Kontaktforumet har vedtatt en handlingsplan hvor det fastsetter at utarbeidelse av ny NRA og en nasjonal strategi er prioriterte oppgaver. Ved utarbeidelsen av den nasjonale strategien ønsker regjeringen å koordinere den samlede nasjonale innsatsen mot hvitvasking og finansiering av terror. Målet er at tiltakene i strategien gir de berørte etatene de nødvendige føringer for dette arbeidet. Den nasjonale risikovurderingen (NRA-en) skal

ivareta behovet for at risikoanalyser ivaretas på overordnet nivå, mens hver enkelt etat skal ha løpende strategiske analyser av risiko på sitt særskilte fagområde.

Utviklingstrekk – samarbeid og informasjonsdeling

Samarbeid mellom offentlige etater og næringsliv er en forutsetning for å lykkes. Nasjonal innsats blir best og gir størst resultat hvis alle aktører virker mot samme mål. Informasjon må deles. Eksempler på dette kan være AMK regionskontorene, NTAES og andre samarbeidsfora.

Et gjennomgående trekk på området for finansiering av terror er et utstakt samarbeid og samordning av arbeidet i FATF og Egmont Group. Dette berører både internasjonal policyutvikling og kunnskapsdeling om trender og modi for finansiering av terror. Forholdet til privat sektor og viktigheten av et nært samarbeid med denne er særlig vektlagt. Viktigheten av samarbeid og informasjonsdeling mellom landene, mellom landenes myndigheter og mellom myndigheter og privat sektor er også understreket av FNs sikkerhetsråd.

På det nasjonale nivået har PST og EFE et tett samarbeid om terrorfinansieringsarbeidet, og samarbeider om planlegging og gjennomføring av kurs og foredrag til finansnæringen. Samarbeidet mellom EFE og politiet har økt på terrorfinansieringsområdet. I tillegg har Finanstilsynet og EFE et løpende samarbeid både på operativt og strategisk nivå. Finanstilsynet har også utstrakt kontakt med de rapporteringspliktige og de relevante næringsorganisasjonene.