



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 72

(2002–2003)

Lov om tiltak mot hvitvasking av utbytte
fra straffbare handlinger mv.
(hvitvaskingsloven)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	7	4.4.5	Departementets vurdering	26
2	Bakgrunnen for forslagene	9	5	Saklig virkeområde – utvidelse av anvendelsesområdet	26
2.1	Gjeldende rettsstilstand nasjonalt og internasjonalt	9	5.1	Innledning	26
2.1.1	Nasjonalt rett	9	5.2	Finansinstitusjoner mv.	26
2.1.2	Hvitvaskingsdirektivet	9	5.2.1	Gjeldende rett	26
2.1.3	Endringsdirektivet	9	5.2.2	Endringsdirektivet	27
2.1.4	FATFs anbefalinger	10	5.2.3	Arbeidsgruppens forslag	27
2.1.5	Konvensjoner mv.	10	5.2.4	Høringsinstansenes merknader	28
2.2	Arbeidsgruppe	10	5.2.5	Departementets vurdering	28
2.3	Høring	10	5.3	Revisorer, eksterne regnskapsførere og skatterådgivere	29
2.4	Gjennomføring av regelverket i Danmark og Sverige	12	5.3.1	Gjeldende rett	29
3	Problembeskrivelse og generelle utgangspunkter	14	5.3.2	Endringsdirektivet	29
3.1	Innledning	14	5.3.3	Arbeidsgruppens forslag	29
3.2	Kriminalitetsutviklingen – økonomisk kriminalitet	14	5.3.4	Høringsinstansenes merknader	29
3.3	Utviklingstrekk innenfor hvitvaskings- og terrorfinansieringskriminalitet	17	5.3.5	Departementets vurdering	30
3.4	Utgangspunkter i lovarbeidet	19	5.4	Eiendomsmeglere	30
4	Rettslig plassering mv.	20	5.4.1	Endringsdirektivet	30
4.1	Generelt om gjennomføring av direktivet	20	5.4.2	Arbeidsgruppens forslag	30
4.1.1	Innledning	20	5.4.3	Høringsinstansenes merknader	30
4.1.2	Arbeidsgruppens forslag	20	5.4.4	Departementets vurdering	31
4.1.3	Høringsinstansenes merknader	20	5.5	Advokater mv	32
4.1.4	Departementets vurdering	20	5.5.1	Gjeldende rett	32
4.2	Rettslig plassering	20	5.5.2	Endringsdirektivet	32
4.2.1	Gjeldende rett	20	5.5.3	Arbeidsgruppens forslag	32
4.2.2	Arbeidsgruppens forslag	20	5.5.4	Høringsinstansenes merknader	33
4.2.3	Høringsinstansenes merknader	21	5.5.5	Departementets vurdering	37
4.2.4	Departementets vurdering	21	5.6	Forhandlere av verdifulle gjenstander	38
4.3	Formål og begrepsbruk	21	5.6.1	Endringsdirektivet	38
4.3.1	Gjeldende rett	21	5.6.2	Arbeidsgruppens forslag	38
4.3.2	Arbeidsgruppens forslag	21	5.6.3	Høringsinstansenes merknader	39
4.3.3	Høringsinstansenes merknader	22	5.6.4	Departementets vurdering	40
4.3.4	Departementets vurdering	22	5.7	Spillvirksomhet og kasinoer	41
4.4	Geografisk virkeområde	24	5.7.1	Endringsdirektivet	41
4.4.1	Gjeldende rett	24	5.7.2	Arbeidsgruppens forslag	41
4.4.2	Direktivet	24	5.7.3	Høringsinstansenes merknader	41
4.4.3	Arbeidsgruppens forslag	24	5.7.4	Departementets vurdering	43
4.4.4	Høringsinstansenes merknader	24	5.8	Personer eller virksomheter som mot betaling tilbyr tilsvarende tjenester som advokater, revisorer etc.	44
			5.8.1	Endringsdirektivet	44
			5.8.2	Arbeidsgruppens forslag	44
			5.8.3	Høringsinstansenes merknader	44
			5.8.4	Departementets vurdering	44
			5.9	Inkassoforetak	44

5.9.1	Gjeldende rett mv.	44	7.2	Plikt til å registrere og oppbevare opplysninger	72
5.9.2	Høringsinstansenes merknader	44	7.2.1	Gjeldende rett	72
5.9.3	Departementets vurdering	44	7.2.2	Arbeidsgruppens forslag	73
5.10	Verdipapirregistre	45	7.2.3	Høringsinstansenes merknader	73
5.10.1	Gjeldende rett	45	7.2.4	Departementets vurdering	73
5.10.2	Høringsinstansenes uttalelser	45	7.3	Etablering av kontrollrutiner og opplæring av ansatte mv.	74
5.10.3	Departementets vurdering	45	7.3.1	Gjeldende rett	74
5.11	Regulerte markeder (børser og autoriserte markedsplasser)	46	7.3.2	Arbeidsgruppens forslag	74
5.11.1	Gjeldende rett	46	7.3.3	Høringsinstansenes merknader	74
5.11.2	Høringsinstansenes merknader	46	7.3.4	Departementets vurdering	75
5.11.3	Departementets vurdering	47	7.4	Legitimasjonskontroll av konti opprettet før 1. januar 1994	75
5.12	Lovens anvendelse for ansatte mv.	47	7.4.1	Gjeldende rett	75
5.12.1	Gjeldende rett	47	7.4.2	Arbeidsgruppens forslag	75
5.12.2	Arbeidsgruppens forslag	47	7.4.3	Høringsinstansenes merknader	75
5.12.3	Høringsinstansenes merknader	47	7.4.4	Departementets vurdering	76
5.12.4	Departementets vurdering	48	7.5	Elektroniske overvåkningssystemer ..	76
6	Undersøkelses- og rapporteringsplikts omfang mv.	49	7.5.1	Gjeldende rett	76
6.1	Utvidelse av undersøkelses- og rapporteringsplikten	49	7.5.2	Arbeidsgruppens forslag	77
6.1.1	Gjeldende rett	49	7.5.3	Høringsinstansenes merknader	77
6.1.2	Arbeidsgruppens forslag	51	7.5.4	Departementets vurdering	78
6.1.3	Høringsinstansenes merknader	52	8	Tilsyn med rapporteringspliktige ...	79
6.1.4	Departementets vurdering	53	8.1	Gjeldende rett	79
6.2	Undersøkelses- og rapporteringsplikts omfang for de nye rapporteringspliktige	55	8.2	Endringsdirektivet	79
6.2.1	Innledning	55	8.3	Arbeidsgruppens forslag	79
6.2.2	Arbeidsgruppens forslag	55	8.4	Høringsinstansenes merknader	79
6.2.3	Høringsinstansenes merknader	55	8.5	Departementets vurdering	80
6.2.4	Departementets vurdering	56	9	Kontrollutvalget for tiltak mot hvitvasking av penger	81
6.3	Unntak fra rapporteringsplikten for advokater mv.	56	9.1	Gjeldende rett	81
6.3.1	Endringsdirektivet	56	9.2	Arbeidsgruppens forslag	81
6.3.2	Arbeidsgruppens forslag	56	9.3	Høringsinstansenes merknader	81
6.3.3	Høringsinstansenes merknader	57	9.4	Departementets vurdering	81
6.3.4	Departementets vurdering	58	10	Anbefalinger fra FATF (Financial Action Task Force)	82
6.4	Hvem skal advokater rapportere til	59	10.1	FATFs anbefalinger om terrorfinansiering	82
6.4.1	Endringsdirektivet	59	10.2	Terroranbefaling nr. VI – alternative overføringssystemer	82
6.4.2	Arbeidsgruppens forslag	59	10.2.1	Gjeldende rett	82
6.4.3	Høringsinstansenes merknader	60	10.2.2	Internasjonale forpliktelser	82
6.4.4	Departementets vurdering	61	10.2.3	Arbeidsgruppens forslag	83
7	Legitimasjonskontroll, registrering og oppbevaring av opplysninger mv.	62	10.2.4	Høringsinstansenes merknader	83
7.1	Legitimasjonskontroll mv.	62	10.2.5	Departementets vurdering	85
7.1.1	Gjeldende rett	62	10.3	Terroranbefaling nr. VII – identifisering av avsender	85
7.1.2	Endringsdirektivet	62	10.3.1	Internasjonale forpliktelser	85
7.1.3	Arbeidsgruppens forslag	63	10.3.2	Arbeidsgruppens forslag	86
7.1.4	Høringsinstansenes merknader	63	10.3.3	Høringsinstansenes merknader	86
7.1.5	Departementets vurderinger	71	10.3.4	Departementets vurdering	86

10.4	FATFs tiltak mot ikke-samarbeidende land	87	12.2	Høringsinstansenes merknader	98
10.4.1	Gjeldende rett	87	12.3	Departementets vurdering	98
10.4.2	Arbeidsgruppens forslag	87	13	Sanksjoner mv.	99
10.4.3	Høringsinstansenes merknader	87	13.1	Straffansvar	99
10.4.4	Departementets vurdering	87	13.1.1	Gjeldende rett	99
11	Taushetsplikt og informasjonsplikt mv.	88	13.1.2	Arbeidsgruppens forslag	99
11.1	Rapporteringspliktiges taushetsplikt om rapporteringen overfor innrapporterte	88	13.1.3	Høringsinstansenes merknader	99
11.1.1	Gjeldende rett	88	13.1.4	Departementets vurdering	99
11.1.2	Endringsdirektivet	88	13.2	Administrative sanksjoner	99
11.1.3	Arbeidsgruppens forslag	88	13.2.1	Gjeldende rett	99
11.1.4	Høringsinstansenes merknader	88	13.2.2	Arbeidsgruppens forslag	100
11.1.5	Departementets vurdering	88	13.2.3	Høringsinstansenes merknader	100
11.2	Utveksling av opplysninger om kunder mv.	89	13.2.4	Departementets vurdering	100
11.2.1	Gjeldende rett	89	14	Økonomiske og administrative konsekvenser	101
11.2.2	Arbeidsgruppens forslag	89	14.1	Innledning	101
11.2.3	Høringsinstansenes merknader	89	14.2	Økonomiske og administrative konsekvenser for myndighetene	101
11.2.4	Departementets vurdering	90	14.3	Økonomiske og administrative konsekvenser for private aktører	101
11.3	ØKOKRIMs taushetsplikt	90	15	Endringer i andre lover	102
11.3.1	Gjeldende rett	90	15.1	Finansieringsvirksomhetsloven	102
11.3.2	Arbeidsgruppens forslag	90	15.2	Lov om Norges Bank og pengevesenet	102
11.3.3	Høringsinstansenes merknader	91	15.3	Kredittilsynsloven	102
11.3.4	Departementets vurdering	94	16	Merknader til de enkelte bestemmelser	103
11.4	ØKOKRIMs informasjonsplikt	96			
11.4.1	Gjeldende rett	96			
11.4.2	Arbeidsgruppens forslag	96			
11.4.3	Høringsinstansenes merknader	97			
11.4.4	Departementets vurdering	97			
12	Forskriftshjemler	98			
12.1	Arbeidsgruppens forslag	98			
				Forslag til lov om tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger mv. (hvitvaskingsloven)	106

Ot.prp. nr. 72

(2002–2003)

Lov om tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger mv. (hvitvaskingsloven)

*Tilråding fra Finansdepartementet av 11. april 2003,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Departementet fremmer i denne proposisjonen forslag til nytt regelverk om tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger mv. Formålet med loven er å forebygge og bekjempe slik kriminalitet. Forslaget anses som et viktig bidrag i kampen mot økonomisk kriminalitet.

Lovforslaget bygger på en rapport med forslag til lov om forebyggende tiltak mot hvitvasking av utbytte og finansiering av terrorisme, som ble overlevert til Finansdepartementet 8. oktober 2002.

Det foreslås at regelverket plasseres i en ny lov om tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger mv. (hvitvaskingsloven). Den nye loven skal avløse bestemmelsene om tiltak mot hvitvasking av penger i finansieringsvirksomhetsloven (finansvl.) § 2–17 og finansvl. § 2–17 a. Lovforslaget representerer delvis en videreføring, oppdatering og videreutvikling av gjeldende tiltak, men inneholder også nye regler.

Forslaget gjennomfører europaparlaments- og rådsdirektiv 2001/97/EF om endring av rådsdirektiv 91/308/EØF om forebyggende tiltak mot bruk av det finansielle systemet til hvitvasking av penger, samt enkelte internasjonale anbefalinger mot finansiering av terrorisme. Direktivet fastsetter vis-

se minstekrav som skal gjennomføres i nasjonal rett, herunder utvidelse av anvendelsesområdet. For å følge opp direktivet, foreslår departementet å utvide regelverkets anvendelsesområde til å omfatte eiendomsmeglere, advokater, revisorer og regnskapsførere. Videre foreslås at regelverket skal gjelde for forhandlere av verdifulle gjenstander, ved transaksjoner i kontanter på 40 000 norske kroner eller mer, eller et tilsvarende beløp i annen valuta. På dette punktet går departementet noe lengre enn direktivet, som krever at kontante betalinger over 15 000 euro skal omfattes. Departementet foreslår i tillegg at regelverket skal gjelde for enkelte andre foretak og yrkesgrupper som særlig kan tenkes å bli brukt i tilknytning til hvitvasking og terrorfinansiering. Bl.a. foreslås det at verdipapirregistre og postformidlingsforetak skal omfattes av regelverket. Videre foreslås det at departementet i forskrift skal kunne bestemme at hele eller deler av regelverket skal gjelde for spillvirksomhet, inkassoforetak og regulerte markeder (børser og autoriserte markedsplasser).

Departementet foreslår i tråd med direktivet enkelte begrensninger i advokaters plikter etter den nye loven. Advokater vil bl.a. ikke ha plikt til å rap-

portere om forhold de har fått kjennskap til gjennom arbeidet med å fastslå klientens rettsstilling eller om forhold de har fått kjennskap til i tilknytning til en rettssak.

Lovforslaget viderefører gjeldende regler om at mistenkelige transaksjoner skal rapporteres til ØKOKRIM.

Departementet foreslår visse endringer i kravene til identitetskontroll av kunder. Det foreslås at kunden skal fremlegge gyldig legitimasjon ved etableringen av kundeforhold. Som gyldig legitimasjon anses skriftlig legitimasjon. Det vil bli vurdert nærmere om elektroniske kvalifiserte sertifikater kan anses som gyldig legitimasjon. Det legges til grunn at det i forskrift kan fastsettes nærmere regler om hva som anses som gyldig legitimasjon. Videre foreslås det å videreføre gjeldende hovedregel om at identitetskontroll skal skje ved kundens personlige fremmøte. Det foreslås imidlertid enkelte unntak fra kravet.

Etter gjeldende regler er institusjonenes undersøkelses- og rapporteringsplikt begrenset til å gjelde straffbare forhold med strafferamme over 6 måneder eller til forhold som rammes av straffeloven § 147 a eller § 147 b. Departementet foreslår at strafferammebegrensningen oppheves, slik at un-

dersøkelses- og rapporteringsplikten gjelder ved mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av straffbare forhold generelt.

Det foreslås at virksomheten til Kontrollutvalget for tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger videreføres.

Departementet kan ikke se at det er behov for å videreføre gjeldende begrensninger i politi og påtalemyndighets adgang til å bruke opplysninger i hvitvaskingsmeldinger. Etter departementets syn innebærer neppe bestemmelsene en hensiktsmessig avveining mellom hensynet til effektivitet og hensynet til personvern mv. Departementet går imidlertid ikke inn for at offentlige myndigheter skal få tilgang til opplysninger i hvitvaskingsmeldingene i større utstrekning enn det som er nødvendig for å gi politiet relevant informasjon.

Departementet foreslår at finansinstitusjoner skal etablere elektroniske overvåkningssystemer. Det vil bli gitt nærmere regler om slike systemer i forskrift.

Enkelte av bestemmelsene som tidligere var gitt i forskrift foreslås tatt inn i loven. Lovforslaget forutsetter at det blir foretatt en nærmere gjennomgang av gjeldende forskrifter.

2 Bakgrunnen for forslagene

2.1 Gjeldende rettstilstand nasjonalt og internasjonalt

2.1.1 Nasjonal rett

Det er gitt regler om hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger både i finanslovgivningen og i straffeloven. Strafferettslige regler er fastsatt i lov 22. mai 1902 nr. 10 (straffeloven) § 317.

I lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansvl.) er det gitt regler som skal bidra til å forhindre at det finansielle system misbrukes til hvitvaskingsformål. Reglene pålegger finansinstitusjoner, enkelte andre institusjoner samt deres tjenestemenn plikter for å bidra til å forebygge at institusjonene blir misbrukt til hvitvaskingsformål. Institusjonene skal bl.a. kreve skriftlig legitimasjon av sine kunder og oppbevare dokumenter tilknyttet slik legitimasjon. Videre skal institusjonene foreta undersøkelser dersom det foreligger mistanke om at en transaksjon har tilknytning til straffbare handlinger med strafferamme over 6 måneder. Dersom mistanken ikke blir avkreftet gjennom undersøkelser, skal institusjonene av eget tiltak oversende opplysninger til ØKO-KRIM. Nærmere regler om bl.a. legitimasjonsplikten, undersøkelses- og rapporteringsplikten og ØKOKRIMs behandling av opplysningene er fastsatt i forskrift 7. februar 1994 nr. 118 om legitimasjonskontroll og tiltak mot hvitvasking av penger (hvitvaskingsforskriften).

Kontrollutvalget for tiltak mot hvitvasking av penger fører kontroll med ØKOKRIMs behandling av opplysningene de mottar etter finansvl. § 2–17, jf. forskrift 14. juni 1995 nr. 557 om kontrollutvalget for tiltak mot hvitvasking av penger.

Gjeldende rett vil bli omtalt nærmere nedenfor i forbindelse med de enkelte forslagene.

2.1.2 Hvitvaskingsdirektivet

Rådsdirektiv 91/308/EØF om tiltak for å hindre at det finansielle system brukes til hvitvasking (hvitvaskingsdirektivet) er inntatt som en del av EØS-avtalen, jf. EØS-avtalen vedlegg IX pkt. 23. Hvitvaskingsdirektivet ble gjennomført i norsk rett ved lov 4. desember 1992 nr. 123, jf. finansvl. § 2–17.

2.1.3 Endringsdirektivet

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2001/97/EF om endring av rådsdirektiv 91/308/EØF om tiltak for å hindre at det finansielle system brukes til hvitvasking av penger ble vedtatt 4. desember 2001 (endringsdirektivet). De viktigste endringene er at direktivets definisjon av straffbare handlinger utvides. Videre utvides kretsen av juridiske og fysiske personer som omfattes av direktivet vesentlig. Endringene er nærmere beskrevet i arbeidsgruppens rapport s. 12–14, samt nedenfor i tilknytning til de enkelte forslagene til gjennomføring av direktivet. Fristen for å gjennomføre direktivet i EU er 15. juni 2003. Direktivet er EØS-relevant, men er ennå ikke inntatt i EØS-avtalen (pr. 11. april 2003). Gjennomføringsfristen i norsk rett er derfor ikke fastsatt, jf. EØS-avtalen art. 103.

2.1.4 FATFs anbefalinger

Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)¹ ble opprettet av G-7 landene i 1989. FATF har 31 medlemmer; 29 land og to internasjonale organisasjoner. Norge sluttet seg til FATF i 1991. Alle OECD-landene er med i FATF. Videre er bl.a. Argentina, Brasil, Hong-Kong, Mexico, Singapore, EU-kommisjonen og Gulfstatenes samarbeidsråd medlemmer. I tillegg er bl.a. Sør-Afrika og Russland observatører.

FATF har utarbeidet 40 anbefalinger vedrørende tiltak mot hvitvasking av utbytte. Anbefalingene omhandler bl.a. identifisering av kunder, undersøkelse og rapportering av mistenkelige transaksjoner og internasjonalt samarbeid, og anses som internasjonale standarder for tiltak mot hvitvasking. Anbefalingene anses for å være gjennomført i norsk rett, jf. finansvl. § 2–17 med tilhørende forskrift. Anbefalingene er for tiden under revisjon.

På bakgrunn av terrorangrepene i USA 11. september har FATF utvidet sitt virkeområde til å omfatte terrorfinansiering. FATF har utarbeidet 8 tilleggssanbefalinger om tiltak mot finansiering av terrorisme. Formålet med tilleggssanbefalingene er bl.a. å forhindre at terrorister og deres støttespillere

¹ Adressen til FATFs hjemmesider: www.fatf-gafi.org

re får adgang til det internasjonale finansielle system, samt å kunne avdekke hvem som står bak innsamling av midler til terrorformål.

2.1.5 Konvensjoner mv.

FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme (terrorfinansieringskonvensjonen) og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 er gjennomført i norsk rett ved endringslov 28. juni 2002 nr. 54. Det er bl.a. innført et nytt straffebud i straffeloven § 147 a, som uttrykkelig retter seg mot terrorhandlinger. Enkelte nærmere angitte straffbare handlinger skal nå anses som terrorhandlinger dersom de utføres med det forsett loven nevner. Videre er det gjort straffbart å inngå forbund (avtale) om å begå slike handlinger. Det er dessuten vedtatt et nytt straffebud i straffeloven § 147 b, som rammer finansiering av terrorisme. Bestemmelsen rammer det å skaffe til veie økonomiske midler eller stille finansielle tjenester til rådighet for terrorister eller terrornettverk. Videre er det vedtatt nye regler om båndlegging av verdier som har tilknytning til terrorvirksomhet. Reglene innebærer at påtalemyndigheten på nærmere vilkår kan frata siktede rådigheten over formuesgoder, først og fremst for å forhindre fremtidige straffbare handlinger.

Ved samme lovendring ble undersøkelses- og meldeplikten etter finansieringsvirksomhetsloven § 2–17 utvidet. Meldepliktige har etter endringen plikt til å melde fra ved mistanke om straffbare handlinger som nevnt i straffeloven §§ 147 a og 147 b. Slike meldinger vil bl.a. kunne danne grunnlag for båndlegging etter straffeprosessloven. Endringene er nærmere omtalt i bl.a. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) Om lov om endringer i straffeloven og straffe-prosessloven mv. (lovtiltak mot terrorisme – gjennomføring av FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 28. september 2001).

2.2 Arbeidsgruppe

Finansdepartementet nedsatte 12. juni 2002 en arbeidsgruppe med følgende medlemmer (angitt med stilling og arbeidssted på det tidspunkt arbeidsgruppen ble nedsatt):

- avdelingsdirektør Tore Mydske, Finansdepartementet (leder)
- førstestatsadvokat Anne Mette Dyrnes, ØKO-KRIM

- rådgiver Marius Stub, Justisdepartementet
- rådgiver Svein Hagen, Kredittilsynet
- førstekonsulent Hege Dahl, Finansdepartementet

Fra 1. september 2002 ble Dyrnes assisterende spesialråd i Justisdepartementet.

I tillegg deltok førstekonsulent Hilde Sannes, Justisdepartementet, og seniorrådgiver Ellen Gjemdal, Finansdepartementet, i gruppens arbeid.

Arbeidsgruppen fikk i mandat å utarbeide utkast til regler som bl.a. skal gjennomføre endringsdirektivet (europaparlamentets og rådets direktiv 2001/97/EF), samt å vurdere forholdet mellom norsk rett og andre internasjonale regler og anbefalinger på området.

Arbeidsgruppen avga en rapport til Finansdepartementet 8. oktober 2002. I rapporten la arbeidsgruppen frem et forslag til lov om forebyggende tiltak mot hvitvasking av utbytte og finansiering av terrorisme. Rapporten følger som uttrykt vedlegg.

2.3 Høring

Finansdepartementet sendte arbeidsgruppens rapport på høring 8. oktober 2002 med høringsfrist 9. desember 2002. Høringsnotatet ble sendt til følgende institusjoner og organisasjoner:

- Akademikerne
- Aksjonærforeningen i Norge
- AktuarKonsulenters Forum
- Alle departementene
- Arbeidsgiverforeningen for Skip og Offshorefartøyer
- Banklovkommisjonen
- Brønnøysundregistrene
- Datatilsynet
- De selvstendige kommunale pensjonskasser
- Den norske Advokatforening
- Den Norske Aktuarforening
- Den norske Revisorforening
- Det juridiske Fakultet, Universitetet i Bergen
- Det juridiske Fakultet, Universitetet i Oslo
- Det juridiske Fakultet, Universitetet i Tromsø
- Det Norske Trivselskap
- Eiendomsmeglerforetakenes Forening
- Finansforbundet
- Finansieringsselskapenes forening
- Finansnæringens Hovedorganisasjon
- Folketrygdfondet
- Forbrukerombudet
- Forbrukerrådet
- Handels- og Servicenæringenes Hovedorganisasjon

- Kommunenes Sentralforbund
- Konkurransetilsynet
- Kredittilsynet
- Landslaget for Regnskapskonsulenter
- Landsorganisasjonen i Norge
- Lotteritilsynet
- Nord Pool ASA
- Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening
- Norges Bank
- Norges Bilbransjeforbund
- Norges Eiendomsmeglerforbund
- Norges Fondsmeglerforbund
- Norges Gullsmedforbund
- Norges Juristforbund
- Norges Kommunerevisorforening
- Norges Kooperative Landsforening
- Norges Kunst- og Antikvitethandlers forening
- Norges Rederiforbund
- Norges Røde Kors
- Norges Skatterevisorers Landsforening
- Norsk Automatbransjeforening
- Norsk Bedriftsforbund
- Norsk Forening for pengespillproblematikk
- Norsk Investorforum
- Norsk Lotteridrift A/S
- Norsk Rikstoto
- Norsk Tillitsmann ASA
- Norsk Tipping A/S
- Norske Boligbyggelags Landsforbund
- Norske Finansanalytikerers Forening
- Norske Finansmegleres Forening
- Norske Forsikringsmegleres Forening
- Norske Kredittopplysningsbyråers Forening
- Norske Pensjonskassers Forening
- NOS Clearing ASA
- Næringslivets Hovedorganisasjon
- Oljeindustriens Landsforening
- Oslo Børs
- Regjeringsadvokaten
- Riksadvokaten
- Riksrevisjonen
- Rikstrygdeverket
- Sjøassurandørenes Centralforening
- Skattebetalerforeningen
- Skattedirektoratet
- Skatterevisorenes Forening
- Sparebankforeningen i Norge
- Statistisk Sentralbyrå
- Stortingets ombudsmann for forvaltningen
- Tippekommisjonærenes landsforening
- Tilsynsrådet for advokatvirksomhet²
- Verdipapirfondenes Forening

- Verdipapirsentralen
- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
- ØKOKRIM

Følgende høringsinstanser har avgitt uttalelse:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Coop NKL
- Datatilsynet
- Den Norske Advokatforening
- Den Norske Revisorforening
- Finansforbundet
- Finansieringsselskapenes Forening
- Finansnæringens Hovedorganisasjon
- Forsvarsdepartementet
- Justis- og politidepartementet
- Konkursrådet
- Kredittilsynet
- Landbruksdepartementet
- Landslaget for Regnskapskonsulenter
- Landsorganisasjonen i Norge
- Lotteritilsynet
- Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening
- Norges Bank
- Norges Eiendomsmeglerforbund
- Norges Fondsmeglerforbund
- Norges Kommunerevisorforbund
- Norges Rederiforbund
- Norges Røde Kors
- Norsk Tipping
- Norske Pensjonskassers Forening
- NOS Clearing
- Nærings- og handelsdepartementet
- Norsk Rikstoto
- Riksadvokaten
- Rikstrygdeverket
- Samferdselsdepartementet
- Skattedirektoratet
- Sosialdepartementet
- Sparebank foreningen
- Statistisk Sentralbyrå
- Tilsynsrådet for advokatvirksomhet
- Utenriksdepartementet
- Verdipapirfondenes Forening
- Verdipapirsentralen
- ØKOKRIM

I tillegg har følgende institusjoner og organisasjoner gitt uttalelse:

- Abelia
- Obos
- Norske Boligbyggelags Landsforbund
- Telenor
- ZebSign

² Fikk oversendt rapporten senere enn de øvrige høringsinstanser

Følgende høringsinstanser har meddelt at de ikke har merknader til forslaget:

- Barne- og familiedepartementet
- Bedriftsforbundet
- Brønnøysundregistrene
- Eiendomsmeglerforetakenes forening
- Fiskeridepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Konkurransetilsynet
- Olje- og energidepartementet
- Utdannings- og forskningsdepartementet
- Universitetet i Oslo

Høringsuttalelsene følger som uttrykt vedlegg til proposisjonen.

Generelt sett er de fleste av høringsinstansene i hovedsak positive til arbeidsgruppens forslag.

To av høringsinstansene har gitt uttrykk for at det bør vurderes å ikke fremme et lovforslag på bakgrunn av den foreliggende rapporten. *Datatilsynet* etterlyser bl.a. beskrivelser og vurderinger knyttet til trusselbildet, kontrollbehov og personvernsspørsmål. *Norges Fondsmeglerforbund* mener det på grunn av usikkerheten omkring endringsdirektivets forhold til EØS-avtalen kan være grunn til å avvente utkast til norsk lov til man ser hvilke anbefalinger FATF faller ned på.

2.4 Gjennomføring av regelverket i Danmark og Sverige

I *Danmark* er reglene om tiltak mot hvitvasking av penger samlet i lov nr. 348 av 9. juni 1993 om «forebyggende foranstaltninger mod hvidvaskning af penge og finansiering av terrorisme». Loven ble endret 6. juni 2002 nr. 422 og trådte i kraft 1. august 2002. Endringene var en del av den danske regjeringens anti-terrorlovpakke og skal bl.a. gjennomføre FNs terrorfinansieringskonvensjon, endringsdirektivet, FATFs anbefalinger om tiltak mot ikke samarbeidsvillige land i forbindelse med hvitvasking av penger, og FATFs terroranbefalinger.

Loven gjelder for fysiske personer eller kredit- og finansieringsinstitutter som har hovedvirksomhet som fremgår av vedlegg til loven, livsforsikringsselskaper og pensjonskasser omfattet av lov om forsikringsvirksomhet, utenlandske kredit- og finansieringsinstitutter som utøver slik gjennom en filial i Danmark, og Danmarks Nationalbank, i det omfang den utøver tilsvarende virksomhet som kreditt- og finansinstitusjoner som nevnt innledningsvis. Videre gjelder loven for advokater når de (a) deltager med bistand eller utførelse av transaksjoner for deres klienter i forbindelse med kjøp og salg av fast eiendom eller virksomheder, forvalt-

ning av klienters penge, verdipapirer eller andre aktiver, åpning eller forvaltning av bank-, oppsparings- eller verdipapirkonti, tilveiebringelse av nødvendig kapital til opprettelse, drift eller ledelse av selskaper, opprettelse, drift eller ledelse av investeringsforeninger, selskaper eller lignende strukturer, anden forretningsmessig rådgivning eller når de (b) på deres klients vegne og for dennes regning foretar en finansiell transaksjon eller en transaksjon vedrørende fast eiendom. Dessuten omfattes revisorer og skatterådgivere, eiendomsmeglere, forsikringsmeglere, forhandlere av gjenstander samt auksjonsholdere, hvis beløpet som omsettes, er på 15.000 euro eller mer og det betales med kontanter, og personer eller virksomheder som mot betaling yter tilsvarende tjenester som advokater, revisorer, skatterådgivere, eiendomsmeglere eller forsikringsmeglere. Enkelte av lovens bestemmelser, herunder bl.a. legitimasjonskontroll, undersøkelses- og rapporteringsplikt, gjelder for virksomheter som er omfattet av lov om postvirksomhet, ervervsmessig driver med overførsel av penger og andre verdier, ervervsmessig driver pengetransportvirksomhet og vekslingskontorer.

Undersøkelses- og rapporteringsplikten er for det første knyttet til mistanke om at en transaksjon har tilknytning til hvitvasking av penger. Med hvitvasking av penger forstås i loven konvertering, overførsel, ervervelse, besittelse eller anvendelse av formuesgoder eller fortidelse eller tilsløring av deres art, opprinnelse, lokalisering, bevegelser og eierforhold samt forsøk herpå eller medvirkning her til med viden eller formodning om, at formuesgodene stammer fra overtredelse av straffeloven. Undersøkelses- og rapporteringsplikten er derfor knyttet til mistanke om at formuesgodene stammer fra overtredelse av straffeloven. Undersøkelses- og rapporteringsplikten gjelder også ved mistanke om at en transaksjon har eller har hatt tilknytning til finansiering av terrorisme.

Det er fastsatt enkelte særregler for advokater. Bl.a. er advokater unntatt fra rapporteringsplikt når de representerer en klient før, under og etter en rettssak. Medlemmer av «Advokatsamfundet» kan rapportere til «sekretariatet for Advokatsamfundet», som skal videresende meldingen etter en konkret vurdering.

For å gjennomføre FATFs anbefalinger om tiltak mot ikke samarbeidsvillige land i forbindelse med hvitvasking av penger, kan Finanstilsynet fastsette nærmere regler om systematiske rapporteringsplikt om finansielle transaksjoner med ikke-samarbeidsvillige land. Det kan fastsettes at rapporteringsplikten skal skje systematisk og uten at det foreligger mistanke.

I *Sverige* er reglene om tiltak mot hvitvasking av penger samlet i «Lag om åtgärder mot penningtvätt» av 10. juni 1993. Loven omfatter banker og andre kredittinstitusjoner, livsforsikringsselskaper, verdipapirhandelvirksomhet og andre virksomheter som står under Finansinspektionens tilsyn og som hovedsakelig utfører virksomhet som omtalt i lov (1992:1610) om «finansieringsverksamhet» §§ 2–13, virksomheter som skal meldes til Finansinspektionen etter lov (1996:1006) om «valutaväxling och betalningsöverföring» og virksomheter for utstedelse av elektroniske penger etter lov (2002:149) om «utgivning av elektroniska pengar».

Identitetskontrollen er som hovedregel knyttet til «den som vill inleda en affärsförbudnelse med företaget», jf. § 4. Det er bl.a. fastsatt unntak fra identitetskontrollen «om transaktionen görs til en konto som tillhör någon vars identitet tidigare har kontrollerats enligt denna lag».

Tidligere var undersøkelses- og rapporteringsplikten knyttet til midler som kunne antas å stamme fra lovbrudd som kunne medføre mer enn 6 måneders fengsel. Bestemmelsen ble endret ved lov 1999:162. Etter endringen skal foretakene granske og rapportere alle transaksjoner som mistenkes for å utgjøre hvitvasking («skäligen kan antas utgöra penningtvätt»), jf. § 9. Endringene er omtalt i Regeringens proposition 1998/99: 19.

FNs terrorfinansieringskonvensjon er gjennomført i Sverige (jf. lov 2002:444 om «straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.»). Det er bl.a. innført undersøkelses- og rapporteringsplikt for «transaksjoner som skäligen kan antas avse tilgångar som är föremål för brott enligt med denna lag».

I Sverige pågår arbeidet med å gjennomføre endringsdirektivet. Det må derfor påregnes vesentlige endringer i ovennevnte regelverk.

3 Problembeskrivelse og generelle utgangspunkter

3.1 Innledning

Utviklingen i de globale finansmarkedene i de siste årene har bidratt til å gjøre det enklere å skjule opprinnelsen til økonomisk utbytte av kriminell virksomhet i finanssystemene. Denne utviklingen har også medvirket til å skjule innsamling og overføring av midler til ulike terrorformål. På bakgrunn av de grenseoverskridende elementene innenfor hvitvasking og terrorfinansiering, er samarbeid på tvers av landegrensene av vesentlig betydning for å effektivt kunne hindre og bekjempe slik kriminalitet.

Dette lovforslaget gjennomfører Norges internasjonale forpliktelser som følge av EUs endringsdirektiv og FATFs anbefalinger mot finansiering av terrorisme. Endringsdirektivet og FATF-anbefalinger bygger bl.a. på internasjonale erfaringer og analyser utført av hvitvaskingseksperter fra FATFs medlemsland, jf. FATFs typologirapporter¹.

Departementet foreslår imidlertid å gå noe lengre enn våre internasjonale forpliktelser på enkelte punkter der departementet mener det vil bidra til en særlig effektivisering av tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger og finansiering av terrorisme i Norge. Det vises i den anledning til en analyse utarbeidet av ØKOKRIM, hvor det redegjøres for generelle utviklingstrekk innen økonomisk kriminalitet, jf. punkt 3.2 nedenfor. I punkt 3.3 gjøres nærmere rede for enkelte utviklingstrekk innen hvitvasking. På bakgrunn av bl.a. de forhold som omtales i punkt 3.2 og 3.3, gjøres i punkt 3.4 nærmere rede for enkelte utgangspunkter for lovarbeidet, som departementet vil legge til grunn for de konkrete lovforslagene.

Det vises i denne forbindelse til finanskomiteens uttalelse i Innst.O. nr. 50 (1995–96):

«Komiteen ber departementet foreta en bred gjennomgang av hvitvaskingsbestemmelsene, med særlig vekt på forholdet mellom kontrollbehov og personvern hensyn, i forbindelse med oppfølgingen av Skauge-utvalgets innstilling og legge frem resultatet av denne gjennomgangen fram for Stortinget på egnet måte.»

I St.meld nr. 2 (1998–99) Revidert Nasjonalbudsjett 1999 viser Finansdepartementet til komiteens uttalelse, og uttaler bl.a.:

«Justisdepartementet tar sikte på å fremme forslag til ny personopplysningslov våren 1999. Finansdepartementet vil foreta en gjennomgang av anvendelsesområdet for hvitvaskingsbestemmelsen i finansieringsvirksomhetsloven etter at proposisjon om ny personopplysningslov er behandlet av Stortinget.»

Finanskomiteen tok departementets redegjørelse til orientering, jf. Innst.S. nr. 2 (1998–99) punkt 4.7.2.2.

Ny personopplysningslov trådte i kraft 1. januar 2001. Departementet foretar i denne proposisjonen en slik gjennomgang av anvendelsesområdet for hvitvaskingsreglene som ble varslet i St.meld. nr. 2 (1998–99). Forholdet til personvern hensyn mv. omtales bl.a. i dette kapittel (særlig punkt 3.4) og i omtalen av de enkelte forslag i kapittel 5, 6, 7, 9 og 11.

3.2 Kriminalitetsutviklingen – økonomisk kriminalitet

ØKOKRIM har i anledning «særorganprosjektet²» utarbeidet et bidrag om utviklingen innen økonomisk kriminalitet. Nedenfor gjengis ØKOKRIMs hovedsynspunkter på utviklingen:

«Økonomisk kriminalitet som paraplybegrep

Økonomisk kriminalitet er et paraplybegrep for en rekke forskjellige typer kriminalitet, og betegner – generelt sett – den kriminaliteten som er knyttet til næringslivet og annen organisert virksomhet i privat og offentlig sektor. Det er profittmotiverte, lovstridige handlinger som ofte begås innenfor eller med utspring i en økonomisk virksomhet som i seg selv er – eller gir seg ut for å være – lovlig. Skatte- og avgiftskriminalitet, konkurransekriminalitet, internasjonale bedragerier, subsidiebedragerier, korrupsjon, verdipapirkriminalitet, hvitvasking og konkurskriminalitet er alle former for økonomisk

¹ Typologirapportene er tilgjengelige på FATFs hjemmesider: www.fatf-gafi.org

² Særorganprosjektet evaluerer de forskjellige spesialorganene i politiet (ØKOKRIM, KRIPOS, CATCH mv.) og deres fremtidige plass opp mot politireformen. Prosjektet skal avgi en innstilling som skal være ferdig sommeren 2003.

kriminalitet. Hver for seg er det tale om kriminalitetsområder hvor meget betydelige verdier er involvert. Utbyttet fra økonomisk kriminalitet kan i særlig grove enkeltsaker nå opp i flere hundre millioner kroner. Reduserte inntekter til staten på grunn av skatte- og avgiftskriminaliteten alene beløper seg sannsynligvis til mangfoldige milliarder kroner hvert år. Økonomisk kriminalitet inngår også blant de ulike typer grove lovbrudd som begås av multikriminelle nettverk.

Ikke alle saker innenfor kategorien økonomisk kriminalitet er omfattende eller kompliserte saker. Mange mindre forhold som omfattes av spesiallovgiving håndteres og avgjøres administrativt av kontrolletater uten at politiet involveres.

Utviklingen innenfor økonomisk kriminalitet viser at:

- antall saker øker, både mindre og større saker
- en større andel av sakene er grensekryssende, nasjonalt og internasjonalt
- de kompliserte sakene blir enda mer kompliserte, uoversiktlige og innvevd i legale forretninger
- de kriminelle i større grad opptre i nettverk og skjuler sin virksomhet i utlandet
- en større del av hvitvaskingen skjer i en sammenblanding mellom legale og illegale midler i selskaper, og transporteres mellom selskaper, til dels internasjonalt.

Ofrene for økonomisk kriminalitet er staten, næringsdrivende, organisasjoner og privatpersoner. I tillegg til de direkte økonomiske skadene kommer den alvorlige indirekte virkningen av at kriminaliteten undergraver loydydig kommersiell virksomhet sammenlignet med virksomheter som helt eller delvis baseres på utbytte fra kriminalitet.

Grov økonomisk kriminalitet rammer også samfunnet ved å utfordre den grunnleggende tilliten i næringslivet og til forvaltningen. Den mest alvorlige siden ved svekket tillit i samfunnet er den selvforsterkende effekten som ligger i økende usikkerhet omkring praktisering av spilleregler og i forhold til den enkeltes motiver.

Den økonomiske kriminaliteten er av natur planmessig, og den er målrettet i forhold til å identifisere gevinstmuligheter, estimere oppdagelsesrisiko og anslå politiets/påtalemyndighetens muligheter til å bevise straffbare forhold. Mørketallene antas å være meget store innenfor de fleste kategoriene av økonomisk kriminalitet. I mange tilfeller utføres planleggingen av det kriminelle opplegget av personer med svært god kjennskap til arbeidsrutiner, kontrollsystemer og personer rundt den potensielle urettmessige gevinsten.

Politiets saker og etterretningsopplysninger indikerer at en større andel av den økonomiske kriminaliteten skjer i organiserte former. Dette gjelder både i Norge og internasjonalt. Utbyttet plasseres i økende grad i utlandet; det gjøres bruk av stråselskaper og stråmenn, og det benyttes utenlandske selskaper som utgangspunkt for overføringer av kriminelt utbytte til og fra Norge. I dag stikker ikke slike disposisjoner seg ut som mistenkelige på samme måte som før. Kriminelle kan operere internasjonalt i ly av de mønstre for reisevirksomhet, handel, kommunikasjon og transaksjoner som også avtegnes av legal samfunnsaktivitet. Aktørene kan gjennomføre sine opplegg på måter som gjør det svært vanskelig for politiet i det enkelte land å se mønsteret i kriminaliteten eller identifisere hovedmennene. Dette utgjør i seg selv en betydelig utfordring i årene fremover.

Utfordringene som er forbundet med den fremtidige grove økonomiske kriminaliteten mot samfunnets interesser, er ulike for de ulike hovedgruppene innenfor økonomisk kriminalitet. Her refereres kort til de særtrekkene som gjelder innenfor hver gruppe, og som innebærer behov for fremtidig spissing av politiets kompetanse og metodebruk:

Skatte- og avgiftskriminalitet

Merverdiavgifts- og skattesystemene er tillitsbaserte systemer hvor det til enhver tid ligger store muligheter for misbruk. En nylig ØKO-KRIM-sak gjaldt merverdiavgiftsunndragelser på nærmere 300 millioner kroner. Det er en stadig økning av tilfeller hvor personer som er skattepliktige til Norge, uriktig oppgir bosted/opphold i utlandet og/eller unngår beskatning ved å fakturere fra utenlandske selskaper som er opprettet for dette formål. Internasjonaliseringen vil sannsynligvis være den aller største utfordringen fremover.

Konkurranseskriminalitet

I takt med omstruktureringer i næringslivet mot færre og større enheter, blir det lettere å inngå forpliktende avtaler innenfor karteller for å begrense konkurransen i markedet. Konkurranseskriminalitet kjennetegnes ved at to eller flere markedsaktører innenfor en bransje samarbeider horisontalt eller vertikalt for å oppnå et kunstig og høyt prisnivå. Påslagene som følge av kartellvirksomhet kan i noen ekstreme tilfeller komme opp i 50 % eller mer. Gevinstpotensialet kan komme opp i mange titalls millioner kroner for store karteller som i årevis har tatt ut urettmessig vinning på bekostning av kundene.

Verdipapirkriminalitet

Verdipapirmarkedet kan bare virke etter hensikten hvis deltagerne har tillit til måten det fungerer på. Den største trusselen mot verdipapirmarkedet er derfor handlinger som skader tilliten til markedet. I fremtiden vil de største problemene for det noterte verdipapirmarkedet være knyttet til innsidehandel, bevisste lekkasjer og kursmanipulasjon. Modi for straffbare handlinger videreutvikles og raffineres. Det unoterte markedet er mindre lovregulert og gjenstand for kontroll enn det noterte. Her ser vi nå flere eksempler på en sammenvevning av legal og illegal virksomhet.

Investeringsbedragerier

Investeringsbedrageriene utvikles stadig, slik at bedrageriene blir mer avanserte og kompliserte. I tillegg bidrar globaliseringen og utviklingen av informasjonsteknologien til at nordmenn i økende grad vil utsettes for investeringsbedragerier som har hele verden som nedslagsområde. Samtidig vil flere nordmenn være involvert blant de kriminelle aktørene. Nå er også trusselen rettet mer mot offentlige enheter og banker.

Subsidiebedragerier

Flere saker og etterretningsopplysninger peker i retning av at offentlige overføringer i form av næringsstøtte, støtte til organisasjoner, støtte til forskningsprogrammer, trygdeordninger mv. utsettes for grov økonomisk kriminalitet, og at dette kun i liten grad avdekkes av kontroller og revisjoner. Mange av de offentlige overføringene skjer i stor utstrekning i tillit til og på basis av dokumentasjon fremlagt av søker og mottaker. Subsidiebedragerier skjer i mange tilfeller planmessig og kan utgjøre omfattende kriminalitet fra enkeltpersoner og organiserte nettverk. Totalomfanget av de offentlige overføringene i Norge alene tilsier at denne kriminaliteten i sum utgjør en betydelig samfunnstrussel.

Hvitvasking

Hvitvasking av utbytte fra kriminelle handlinger tar stadig nye former og baseres på de svært mange mulighetene som finnes til å skjule, transportere og deponere penger, samt skjule koblingene til de kriminelle handlingene og til de kriminelle aktørene. I utlandet er det et vell av tilbud om administrative, finansielle og juridiske tjenester knyttet til forvaltning av penger for kundene på diskret måte. Sannsynligvis skjer mye av hvitvasking ved sammenblanding av legale og illegale midler i selskaper og overføringer mellom selskaper til og fra utlandet. I tillegg er det sannsynligvis blitt mer valutasmugling for å unngå rapportering til politiet av mistenkelige transaksjoner.

Korrupsjon

Flere generelle trekk i samfunnsutviklingen tilsier høy beredskap i forhold til den fremtidige korrupsjonstrusselen: økt mobilitet og mindre lojalitet i arbeidslivet, økt konkurranse på stadig flere områder i samfunnslivet, bedre ytre sikring i organisasjoner mot kriminelle anslag og dermed høyere markedsverdi for utro tjenere, økt internasjonalisering og dermed økt eksponering for miljøer som i større grad er korrupsjonsutsatt, og mer nettverks- og organisert kriminalitet som opererer internasjonalt. Korrupsjonstrusselen i Norge anses som særlig høy i oljevirksomheten, bygg- og anleggssektoren, finansnæringen, deler av offentlig sektor og innenfor Forsvaret.

Konkurskriminalitet

På bakgrunn av den generelle økonomiske situasjon i Norge, med høyt rentenivå, sterk kronkurs og derav svekket konkurranseevne for den konkurranseutsatte del av næringslivet, er antall konkurser nå historisk meget høyt. Forventede strukturelle endringer, særlig i deler av den tradisjonelle industri, vil kunne styrke denne tendensen. Empiriske undersøkelser har vist at mulige straffbare forhold avdekkes i mellom halvparten og to tredeler av de åpnete konkurser. Fra begynnelsen av 1990-tallet har det vært rimelig god korrelasjon mellom antall åpnete konkurser og antall anmeldte konkurslovbrudd.

Forventet utvikling – økonomisk kriminalitet

Dels fordi mye av den grove økonomiske kriminaliteten ikke fanges opp av kontrollmyndighetene og politiet, og dels fordi denne kriminaliteten i større grad blir internasjonal og skjer i organisert form, vil utfordringene for politiet i første rekke være å kunne:

- gjennomføre helhetlig etterforskning i store sakskomplekser innenfor rendyrket økonomisk kriminalitet på en effektiv måte
- tilrettelegge for kontinuitet i arbeid med alvorlige saker innenfor rendyrket økonomisk kriminalitet og videre kompetanseutvikling på spesialiserte fagområder
- rekruttere spisskompetanse innenfor økonomi og næringsliv inn i stabile tverrfaglige miljøer i politiet
- identifisere kriminalitet innenfor kriminelle nettverk som driver komplisert og omfattende økonomisk kriminalitet
- integrere finansiell etterforskningsmetodikk i etterforskning av organisert, vinningsmotivert kriminalitet

Kriminelle nettverk innenfor vinningskriminalitet som smugling, ran og tyverier driver i de aller fleste tilfeller også med økonomisk krimina-

litet, selv om den økonomiske kriminaliteten ikke utgjør kjerneaktiviteten i nettverket. Bredde i den økonomiske kriminaliteten kan i slike tilfeller variere fra hvitvasking av utbyttet fra de straffbare handlingene til skatte- og avgiftskriminalitet, konkurstriminalitet, bedragerier mv., dersom utbyttet sluses inn i registrerte virksomheter. Økonomisk kriminalitet i regi av kriminelle nettverk med annen kjerneaktivitet vil ofte mangle de raffinerte finansielle løsningene som ellers ofte kjennetegner grov økonomisk kriminalitet.

Den økonomiske kriminalitetens økte internasjonale preg tilsier dessuten at politiet må vektlegge sterkere oppbygging av et internasjonalt politisamarbeid.»

3.3 Utviklingstrekk innenfor hvitvaskings- og terrorfinansieringskriminalitet

Målet med et stort antall kriminelle handlinger er, som nevnt i punkt 3.2, å oppnå økonomisk gevinst for personen eller gruppen som utøver handlingen. Kriminelle handlinger som kan generere større økonomisk utbytte er eksempelvis ran, tyveri, narkotikaomsetning, smuling, skatteunndragelser og korrupsjon. Hvitvasking benyttes ofte som en felles betegnelse på det å forvandle utbytte av straffbare handlinger til tilsynelatende lovlige midler. Kriminelle benytter ulike metoder for å skjule midlenes ulovlige opprinnelse. En typisk hvitvaskingsmetode er for eksempel kjøp av en bil med penger (kontanter) som stammer fra omsetning av narkotika. Dersom bilen selges, vil pengene fra salget ha en tilsynelatende lovlig kilde og dermed være «hvitvasket».

Med «hvitvasking av penger» menes vanligvis virksomhet som har til formål å sikre utbyttet fra kriminelle handlinger slik at utbyttet kan tas i bruk av gjerningspersonen eller andre. Slik virksomhet kan bestå i å bruke, konvertere, overdra, tilegne eller besitte formuesgoder eller å skjule eller tilsløre formuesgodenes reelle art, opprinnelse, plassering, råderett, bevegelser, eierforhold, samt forsøk på eller medvirkning hertil, når den som gjør det vet eller burde vite at formuesgodene stammer fra straffbare handlinger eller fra deltakelse i straffbare handlinger (se også omtale nedenfor i punkt 4.3.4.2). Uttrykket hvitvasking inkluderer både det å skaffe seg selv eller andre del i utbyttet av en straffbar handling (mottaksalternativet), samt bistand for å sikre slikt utbytte for en annen (bistandsalternativet).

Dette lovforslaget retter seg mot hvitvasking av alle typer «utbytte» fra straffbare handlinger. Med «utbytte» legges det her til grunn samme forståelse som etter straffeloven § 317 (heleri- og hvitvaskingsbestemmelsen). Utbyttebegrepet i straffeloven tar sikte på noe som er fremskaffet ved en forbrytelse eller som på annen måte står i nær sammenheng med en straffbar handling. Som eksempel nevnes i forarbeidene til straffeloven «tyvgods, penger fra et ran, ulovlig importerte våpen eller ulovlig fanget vilt, eller inntekter av narkotikasal, spionasje eller hallikvirksomhet», jf. Ot.prp. nr. 53 (1992–93).

Hvitvasking forekommer i ulike former og vanligvis i flere operasjoner. I ØKOKRIMs Hvitvaskingsenhets årsrapport for 2001³, uttales bl.a. følgende:

«Kjernevirksomheten i hvitvaskingsoperasjoner er fremdeles den samme som før. De kriminelle distanserer pengene fra primærforbrytelsen ved å plassere dem i den registrerte økonomien, de tilslører pengenes opprinnelse ved forskjellige metoder for til slutt å integrere pengene i den registrerte økonomien, alt etter hvilket formål pengene er tenkt brukt.»

Når det gjelder utviklingstrekk for hvordan hvitvasking forekommer, trekker ØKOKRIMs Hvitvaskingsenhet frem følgende punkter i sin årsrapport for 2001:

«De enkleste formene for hvitvasking skjer i de land der primærforbrytelsen ble begått. Hvis de i tillegg involverer mindre beløp og er mer sporadisk av karakter er disse teknikkene populære:

- Pengespill – kjøp av vinnerbonger er en klassiker. Selvsagt mot et generøst vederlag. Man har også mistanke om at visse elementer kjøper opp vinnerbonger i stor stil, for så å selge disse videre til kriminelle.
- Aksjemarkedet – med den rette aksje-varemegleren kan de kriminelle eksempelvis kjøpe spot og selge forwards, eller motsatt. Den ene transaksjonen gir gevinst, den andre tap. Megleren makulerer den transaksjonen som ga tap, og hvitvaskeren kan fornøyd vise til en faktisk gevinst. Kostnaden er dobbel kommisjon samt eventuelt avtalt pris til megleren.
- Eiendomsmarkedet – man kan kjøpe en eiendom med legitime penger, pusse den opp med illegale svarte penger, og selge den til en (forhåpentligvis) mye høyere markedsverdi.

³ Hvitvaskingsenhets årsrapport 2001 er tilgjengelig på ØKOKRIMs hjemmesider: www.okokrim.no

- Nisjeprodukter – livrente, leasing og leie, her er mulighetene mange.

Sitter man derimot med en kontinuerlig illegal pengestrøm er det vanskelig å overbevise omgivelsene om at man har flaks hele tiden. I disse tilfellene ser man at de kriminelle ofte bruker kontantbaserte skalkeskjulvirksomheter som eksempelvis bruktbil, renseri, videoutleie, grønnsakshandel, bygg og anlegg, barer og restauranter. Prinsippet er enkelt. Man blander legal og illegal inntekt og rapporterer den akkumulerte summen som virksomhetens legale inntekt. Dette i kombinasjon med fiktive utgifter gir disse virksomhetene en ryddig bunnlinje, og minimal skatt.

Blir dette for stort og risikoen for å bli oppdaget vurdert høy, ser man ofte at pengene forsvinner til utlandet. Dette kan enten skje gjennom det formelle registrerte banksystemet eller ved omgåelse av dette. Omgår man systemet er disse teknikkene populære:

- Smugling av kontanter – gjøres ved å redusere volumet. Man pakker mest mulig penger i størst mulig seddelverdi. Sveitsiske franc, euro og dollar er de mest populære valutaene. 25.000 sveitsiske franc, verdt 200.000 norske kroner, tilsvarer 25 sedler pålydende 1000 franc.
- Moneygram og postens verdibrev – man kan sende og motta penger nesten hvor som helst i verden uten bankkonto eller betalingskort.
- Alternative banksystemer – mange etniske grupperinger bruker disse systemene som er opprettet av legitime grunner, men sårbare for misbruk.

Hvis de kriminelle bruker det formelle systemet, må vi regne med at de er klar over rapporteringsrutinene institusjonene har. Hvis de ikke bruker skalkeskjulvirksomheter, kan man regne med at de aktivt strukturerer innskudd, og overføringer for ikke å tiltrekke seg oppmerksomhet. Hva slags virksomheter brukes til dette? Her er noen tegn man kan se etter:

- Virksomheten driver internasjonal handel med varer og/eller tjenester.
- Overføringer er strukturert i forskjellige beløp og med forskjellige betalingsinstrumenter, alt for å tåkelegge.
- Handel med tjenester er best da det ikke er noen regler for å kontrollere prisene som benyttes.

Den beste virksomheten for å plassere penger inn i det registrerte systemet er som nevnt en kontantbasert virksomhet. Den beste virksomheten for å sende penger utenlands er et selskap engasjert i handelsvirksomhet med utlan-

det. Det bør derfor stilles alvorlige spørsmål ved innenlandske virksomheter som sender store summer til utlandet, og tilsvarende spørsmål ved kontantinnskudd på innenlandske kontoer til virksomheter som driver handelsvirksomhet med utlandet.

Når pengene er flyttet ut av landet, begynner tilsøringsfasen. Det er neppe mange kriminelle som møter opp på trappen til en bank i eksempelvis Sveits. Her nevnes noen typiske trekk:

- Man besøker land som tilbyr «instant-corporations» og kjøper seg en virksomhet av en eller annen form. British Virgin Islands, Liberia og Panama er blant de som tilbyr denne tjenesten.
- Pengene overføres så til disse selskapene og ikke til individer. (En ting er å finne ut at en spesiell konto eies av «Powder Trading» i Panama, når man ikke får vite hvem som faktisk eier «Powder Trading»).
- Man oppretter konto i valgfritt skatteparadis, eksempelvis Østerrike, Sveits eller Luxembourg, og overfører pengene dit.
- Man foretar internasjonale overføringer for å tilsøre opprinnelsen, og på den måten brytes kjeden ved å ta ut/sette inn pengene i forskjellige land.

Hvordan tar man så pengene hjem og integrerer de i den registrert økonomien. Her er noen eksempler:

- Betalingskort – utstedt av en utenlandsk bank, enten direkte trekk fra utenlandsk konto, eller overføring fra utenlandsk konto til kortselskap.
- Regningsbetaling – egne utenlandske selskaper dekker alle regninger i hjemlandet, eller ved overføring til utenlandske selskaper som faktisk spesialiserer seg på slike tjenester.
- Internasjonal eiendomshandel – man kan selge eiendom, til justert pris, til egen utenlandsk virksomhet.
- Kjøp og salg av aksjer/opsjoner/varer mellom egne innenlandske og utenlandske virksomheter.
- Personlig inntekt – mitt eget selskap i utlandet kan betale meg lønn for fiktive konsulentoppdrag, frynsegoder som fri bil og leilighet er heller ikke vanskelig å arrangere.
- Virksomhetsinntekt – fakturering av fiktive handler med varer/tjenester.
- Forretningslån – jeg kan «låne» penger av mine egne utenlandske virksomheter. Da har jeg også god grunn til å overføre penger til utlandet, og kan i tillegg trekke rentene fra på skatten. På denne måten slutter jeg hvitvaskingssirkelen, og kan faktisk øke omfanget av den.»

3.4 Utgangspunkter i lovarbeidet

Generelt er det slik at utforming av lovregler for kriminalitetsbekjempelse vil måtte bero på en avveining av ulike hensyn. Tradisjonelt vil det kunne oppstå et motsetningsforhold mellom hensynet til effektiv kriminalitetsbekjempelse og personvern-hensyn. En slik avveining vil i utgangspunktet bero på en skjønnsmessig vurdering, siden det dreier seg om hensyn av svært ulik karakter og den enkelte borger vil kunne tillegge slike hensyn ulik vekt. Våre internasjonale forpliktelser kan imidlertid begrense handlingsrommet i slike avveininger. Dette er i stor grad tilfellet når det gjelder innføring av nye norske regler mot hvitvasking og finansiering av terrorisme, jf. nærmere omtale av disse forpliktelserne i kapittel 2 og under omtale av de enkelte endringsforslag.

Uavhengig av våre internasjonale forpliktelser, tilsier imidlertid de utviklingstrekk en ser innenfor den økonomiske kriminaliteten generelt (se punkt 3.2) og innen hvitvasking spesielt (se punkt 3.3) etter departementets vurdering at en nå styrker regelverket knyttet til hvitvasking av utbytte av straffbare handlinger. Dette tilsier etter departementets syn at en på enkelte punkter går noe lenger enn det som kreves etter våre internasjonale forpliktelser, jf. nedenfor om de enkelte forslag. Det vises til at hvitvasking av utbytte har en åpenbar innvirkning på veksten i økonomisk kriminalitet. Store økonomiske gevinster som utledes av kriminelle handlinger medfører et økende behov for de kriminelle til å kunne sette ulovlig ervervede midler i omløp for å kunne skjule opprinnelsen og dermed kunne nyte godt av midlene. Bekjempelse og forebyggelse av hvitvasking vil derfor være et viktig og effektivt virkemiddel i kampen mot økonomisk kriminalitet.

Når virksomheter benyttes som ledd i hvitvasking av utbytte, er det fare for skadevirkninger for så vel virksomhetens soliditet og stabilitet, som virksomhetens troverdighet og tillit. Tradisjonelt sett anses den finansielle sektor for å være særlig utsatt for misbruk til hvitvaskingsformål. Internasjonale erfaringer, herunder FATFs typologiundersøkelser, viser at tendensen går i retning av at de kriminelle i tillegg benytter andre kanaler for å hvitvaske midler som stammer fra kriminelle handlinger. Det er derfor viktig at ikke-finansielle virksomheter og personer bringes aktivt inn i arbeidet med å bekjempe økonomisk kriminalitet. Av særlig betydning er det å samtidig iverksette tiltak som hindrer de kriminelle i å benytte profesjonell bistand til hvitvaskingsformål. Det vises bl.a. til at advokaters og revisorers taushetsplikt vil kunne utnyttes i slike operasjoner.

Det er, som nevnt ovenfor, en tendens til økende internasjonalisering av økonomisk kriminalitet. For å sikre en effektiv bekjempelse av slik kriminalitet er det nødvendig å samordne og harmonisere tiltak gjennom internasjonalt samarbeid. Det er av vesentlig betydning at internasjonale tiltak gjennomføres i norsk rett. Dette gjelder særlig fordi kapitalbevegelser over landegrensene er liberalisert. Slik liberalisering medfører bl.a. at kapital med tilknytning til straffbare handlinger mv. vil kunne tilflytte land som har mindre effektive lovregler mot hvitvasking mv. enn andre (sammenlignbare) land. En slik situasjon bør en unngå i Norge, og vi bør derfor tilstrebe å ha lovregler på linje med de som gjelder internasjonalt.

Det er viktig at det settes en høy standard for beskyttelse av den finansielle sektor og andre utsatte yrkesgrupper mot skadevirkningene av hvitvasking av utbytte fra kriminell virksomhet. Tiltak mot hvitvasking av utbytte vil også kunne bidra til å spore opp midlenes opprinnelse og gjøre det mulig å avdekke den kriminelle handlingen utbyttet er generert fra, som igjen gjør det mulig å finne ut hvem som står bak de straffbare handlingene og hvitvasking.

Tilsvarende hensyn gjør seg gjeldende i forhold til terrorfinansiering. Angrepene i USA 11. september 2001 er ansett som det alvorligste angrepet mot en stat og dens befolkning som noen gang er gjennomført av terrorister. Avdekkingen av den geografiske rekkevidden av infrastrukturen for finansiering av terrorhandling, har medført at fokus er rettet mot mulige mottiltak for å kunne avdekke og bryte ned slike strukturer. Også i Norge er arbeidet med finansiering av terrorhandling gitt høy prioritet.

Hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger og innsamling av midler til finansiering av terrorhandling skjer vanligvis i flere operasjoner og på mange ulike måter, jf. kapittel 2.2. Den tekniske utviklingen har gjort det mulig å raskt overføre midler mellom forskjellige land, noe som kan bidra til å gjøre det enklere for kriminelle å skjule opprinnelsen til midlene eller hensikten med overføringen. Det er viktig at regler mot hvitvasking og terrorfinansiering oppdateres med henblikk på å møte de utfordringer den teknologiske utviklingen medfører.

Hvitvasking av utbytte og finansiering av terrorisme vil ofte skje gjennom de samme kanaler (særlig det finansielle system). Dette gjør det naturlig å behandle tiltak mot slike aktiviteter i samme lov. Det er imidlertid viktig å være klar over de grunnleggende forskjeller mellom de to situasjonene. Hvitvasking av utbytte har som formål å konvertere ulovlige midler til lovlige midler, jf. ovenfor. Terrorfinansiering har imidlertid som formål å anvende midler (lovlige eller ulovlige) til ulovlige formål.

4 Rettslig plassering mv.

4.1 Generelt om gjennomføring av direktivet

4.1.1 Innledning

Dersom nye EU-rettsakter skal inntas som en del av EØS-avtalen, må det treffes en beslutning i EØS-komiteen, jf. EØS-avtalen art. 102. Endringsdirektivet er ennå ikke besluttet innlemmet som vedlegg til EØS-avtalen, se omtale i punkt 2.1.3 ovenfor.

4.1.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen mener at en må forberede gjennomføring av endringsdirektivet, selv om direktivet ikke er vedtatt i EØS-komiteen. Gruppen uttaler (rapporten punkt 2.2.3):

«Norske myndigheter har i brev 26. februar 2002 meddelt EFTA-sekretariatet at endringsdirektivet anses EØS-relevant, og at det ikke er nødvendig med tilpasninger i direktivet før det eventuelt inntas i EØS-avtalen. Endringsdirektivet har imidlertid ikke blitt en del av EØS-avtalen ennå. Dette skyldes at Liechtenstein mener det er behov for endringer i direktivet i forhold til definisjonen av en «straffbar handling». Norske myndigheter har ikke støttet Liechtensteins krav, men EØS-avtalen fungerer i prinsippet slik at en enkelt EFTA-stat kan blokkere at et direktiv tas inn i EØS-avtalen. På møte i EØS-komiteen 27. september 2002 meddelte EU-kommisjonen at EØS/EFTA-landenes manglende aksept anses som et veto. I slike tilfeller vil deler av EØS-avtalen kunne settes ut av kraft etter nærmere regler i EØS-avtalen artikkel 102. Det er derfor fortsatt usikkert om og eventuelt når endringsdirektivet eventuelt blir en del av EØS-avtalen. Dersom direktivet blir en del av avtalen, vil normalt gjennomføringsfristen for EFTA-landene være den samme fristen som gjelder for øvrige EØS-land (15. juni 2003). Fra norsk side må en derfor forberede gjennomføring av endringsdirektivet i nasjonal rett under forutsetning av at endringsdirektivet blir inntatt i EØS-avtalen.»

4.1.3 Høringsinstansenes merknader

Sparebankforeningen er sluttet seg til arbeidsgruppens forslag om å gjennomføre endringsdirektivet

nå, uten å vente på at direktivet formelt tas inn i EØS-avtalen.

Norges Fondsmeglerforbund mener imidlertid at forslaget bør avvende revisjonen av FATFs anbefalinger, og uttaler:

«Etter vår oppfatning er det vesentlig at norsk tilpasning av regelverket i størst mulig grad harmoniseres både med EU-regelverket og FATF's anbefalinger, og det kan derfor, tatt i betraktning usikkerheten rundt endringsdirektivets forhold til EØS-avtalen, være grunn til å avvende et endelig utkast til norsk lov til man ser hvilke anbefalinger FATF faller ned på.»

4.1.4 Departementets vurdering

Endringsdirektivet er EØS-relevant, men den formelle gjennomføringsfristen i forhold til våre EØS-forpliktelser er ennå ikke fastlagt, jf. omtale ovenfor under punkt 2.1.3. Det vises til at direktivet er et viktig bidrag i kampen mot profittmotivert kriminalitet, og at det i et indre marked med frie kapitalbevegelser er viktig at norske regler ikke oppfattes som mindre strenge enn i EØS-området for øvrig. Departementet utelukker ikke at revisjonen av FATFs alminnelige anbefalinger vil nødvendiggjøre enkelte endringer i regelverket på et senere tidspunkt. Det vises i den sammenheng også til at EU-kommisjonen arbeider med et ev. tredje hvitvaskingsdirektiv.

4.2 Rettslig plassering

4.2.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett er hvitvaskingsregelverket plassert i finansvl. § 2–17 og § 2–17a. Det er gitt utfyllende regler i forskrift 14. februar 1994 nr. 118 om legitimasjonskontroll og tiltak mot hvitvasking av penger (hvitvaskingsforskriften).

4.2.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen har vurdert hvitvaskingsregelverkets rettslige plassering og foreslår at regelverket plasseres i en egen lov om forebyggende tiltak mot

hvitvasking av utbytte og finansiering av terrorisme. Gruppen uttaler bl.a.:

«Plassering i egen lov anses for å være særlig aktuelt, i og med at personkretsen som skal omfattes av reglene nå blir vesentlig utvidet. Det er flere personer og foretak som ikke er finansinstitusjoner som vil bli pålagt forpliktelser etter regelverket. Det vises til at reglene i de fleste europeiske land er plassert i egne lover, se for eksempel omtale av dansk og svensk rett under punkt 2.4 ovenfor. Videre vises det til Banklovkommisjonens vurderinger. Etter arbeidsgruppens vurdering er det derfor hensiktsmessig at reglene blir tatt ut av finansieringsvirksomhetsloven og plassert i egen lov. Det antas at plassering i egen lov vil bidra til at regelverket blir lettere tilgjengelig og mer synlig for de forpliktete etter bestemmelsene. Arbeidsgruppen foreslår derfor at regelverket plasseres i en ny lov om forebyggende tiltak mot hvitvasking av utbytte og finansiering av terrorisme som skal avløse de gjeldende reglene om tiltak mot hvitvasking av penger i finansieringsvirksomhetsloven.»

4.2.3 Høringsinstansenes merknader

Advokatforeningen, Finansforbundet, Finansnærings Hovedorganisasjon, Finansieringsselskapenes Forening, Kredittilsynet, Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening, Norges Fondsmeglerforbund, Norges Rederiforbund, OBOS, Sparebankforeningen og ØKOKRIM har uttrykt at de støtter arbeidsgruppens forslag om en egen lov. Ingen av de øvrige høringsinstansene har meddelt at de går imot dette forslaget.

4.2.4 Departementets vurdering

Departementet er enig i arbeidsgruppens vurdering og slutter seg til forslaget om å plassere regler om tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger mv. i egen lov.

4.3 Formål og begrepsbruk

4.3.1 Gjeldende rett

Finansvl. § 2–17 har ingen definisjon av formålet med bestemmelsen. Det er imidlertid gitt veiledning i forarbeidene, bl.a. Ot.prp. nr. 85 (1991–92) s. 4 og s. 17 flg. og Ot.prp. nr. 22 (1995–96) s. 4. Bestemmelsen definerer heller ikke hva som menes med «hvitvasking av penger» mv.

4.3.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen har ikke foreslått å lovfeste formålet med regelverket.

Det er heller ikke foreslått å lovfeste definisjoner for de ulike begrepene som benyttes i lovutkastet. Gruppen har imidlertid drøftet innholdet i enkelte begreper og uttaler bl.a.:

«Det er klart at det er mer enn hvitvasking av «penger» som omfattes etter direktivet og gjeldende rett. Etter arbeidsgruppens vurdering er det mer klargjørende og presist å benytte betegnelsen hvitvasking av «utbytte». Det legges til grunn samme forståelse av «utbytte» i denne loven som i straffeloven § 317. Etter straffeloven § 317 tar «utbytte» sikte på noe som er fremskaffet ved en forbrytelse, eller som på annen måte står i nær sammenheng med en straffbar handling. Som eksempel nevnes i Ot.prp. nr. 53 (1992–93) s. 24 «tyvgods, penger fra et ran, ulovlig importerte våpen eller ulovlig fanget vilt». Etter arbeidsgruppens oppfatning er det ikke hensiktsmessig å gi en definisjon av hva som menes med «hvitvasking av utbytte» i lovforslaget. Det er vanskelig å presist avgrense innholdet i begrepet. Som en ikke uttømmende veiledning til innholdet i begrepet, vil arbeidsgruppen nevne at det er lagt følgende forståelse av begrepet til grunn i rapporten:

Med hvitvasking av utbytte menes bl.a. å konvertere, overdra, tilegne, besitte eller bruke formuesgoder eller å skjule eller tilsløre formuesgodenes reelle art, opprinnelse, plassering, råderett, bevegelser, eierforhold, samt forsøk på eller medvirkning hertil, når den som gjør det vet eller burde vite at formuesgodene stammer fra straffbare handlinger eller fra deltakelse i straffbare handlinger.»

Om innholdet i begrepene «formuesgoder», «rapporteringspliktige», «transaksjoner» og «terrorhandlinger», legger arbeidsgruppen følgende til grunn (rapporten punkt 3.2):

«Formuesgoder:

Med formuesgoder forstås her penger, alle typer eiendeler, materielle eller immaterielle, fast eiendom eller løsøre, samt juridiske dokumenter eller dokumenter som viser eiendomsretten til eiendelene eller rettigheter knyttet til dem, jf. hvitvaskingsdirektivet artikkel 1 og endringsdirektivet artikkel 1 bokstav D.

Rapporteringspliktige:

Med rapporteringspliktige forstås i rapporten alle fysiske og juridiske personer som nevnt i lovutkastet § 1, deres ansatte og andre som utfører funksjoner på vegne av nevnte fysiske og juridiske personer (for eksempel ved utkontrak-

tering). Det vises til lovutkastet § 1 og omtale i kapittel 4.

Transaksjoner:

Med transaksjoner forstås her enhver overføring, formidling, ombytting eller plassering av formuesgoder. Arbeidsgruppen legger til grunn en vid tolkning av transaksjonsbegrepet. For eksempel anses åpning av konto og søknad om lån som en transaksjon.

Terrorhandlinger:

Med terrorhandlinger menes i rapporten handlinger som nevnt i straffeloven §§ 147 a og b. Det vises til omtale i punkt 2.1.5.»

4.3.3 Høringsinstansenes merknader

To høringsinstanser; *Datatilsynet* og *Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening (NARF)*, har etterlyst en angivelse av formålet med loven. Datatilsynet uttaler bl.a.:

«Datatilsynet savner en formålsangivelse knyttet til loven. Formålsangivelsen bør i det minste angi hensikten med loven, og ØKOKRIMs kompetanse og oppgave i forhold til loven. Dette er sentralt i forhold til hensynet til forutberegnelighet.»

Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening (NARF) anfører bl.a.:

«Selv om det kommer til uttrykk i lovtittelen, er det likevel ikke tilstrekkelig klart hvilket formål og rekkevidde regelverket har. Likeledes mangler lovteksten retningslinjer for innholdet i de enkelte begrepene (f.eks.: Hva er å regne som hvitvasking? – jf. høringsnotatets punkt 3.2 Begrepsbruk). På denne bakgrunn mener vi det bør inntas en utdypende formålsparagraf i loven, som også definerer de sentrale begrepene for forståelsen av formålet.»

Kredittilsynet foreslår at det vurderes å erstatte begrepet «transaksjon» med et videre begrep, for eksempel «aktivitet». *Kredittilsynet* uttaler:

«I utkastet er begrepet «transaksjoner» brukt om det som er gjenstand for rapporteringsplikt. Det fremgår av arbeidsgruppens rapport at det med «transaksjoner» menes enhver overføring, formidling, ombytting eller plassering av formuesgoder. Arbeidsgruppen legger til grunn en vid tolkning av transaksjonsbegrepet.

Utvidelsen av rapporteringspliktige virksomheter medfører at det vil kunne være flere situasjoner som ikke vil kunne betegnes som «transaksjon». Dette vil for eksempel gjelde for situasjoner hvor regnskapsførere vil kunne væ-

re rapporteringspliktige. Dersom en regnskapsfører oppdager forhold som tilsier at penger i en bedrift kan være skjult utbytte av en kriminell handling, er det ikke sikkert at dette vil kunne karakteriseres som en transaksjon, men forholdet vil nok være rapporteringspliktig. Det er heller ikke åpenbart at for eksempel forsøk på kontantinnskudd av store beløp er omfattet av uttrykket «transaksjon». Et slikt forsøk vil vel imidlertid kunne være rapporteringspliktig.

Kredittilsynet er av den oppfatning at et videre begrep som uten en utvidende fortolkning vil kunne omfatte flere situasjoner som det er ønskelig å gjøre rapporteringspliktige, vil være hensiktsmessig. Loven skal anvendes ikke bare av jurister. Dersom lovens begreper skal være avhengig av utvidende fortolkning som fremgår av forarbeidene, vil loven være vanskelig å anvende for de som ikke er vant til lovtolkning.

Videre vil Kredittilsynet påpeke at unnlattelse av pliktig rapportering vil være belagt med straff. I forhold til straffbarhet vil det etter Kredittilsynets oppfatning kunne være vanskelig å bygge på en utvidende fortolkning av begrepet «transaksjon».

Kredittilsynet mener på denne bakgrunn at det bør vurderes om dette begrepet skal erstattes av et videre begrep, for eksempel «aktivitet». Dersom «transaksjon» beholdes, er Kredittilsynet av den oppfatning at en klargjøring eller eksemplifisering i lovteksten av hva som omfattes av begrepet, bør vurderes.»

4.3.4 Departementets vurdering

4.3.4.1 Lovens formål

Etter departementets syn bør loven ha en formålsbestemmelse, jf. høringsuttalelsene til Datatilsynet og Norges Autoriserte Regnskapsføreres forening. En formålsbestemmelse vil bl.a. kunne ha betydning for tolkningen av lovens øvrige innhold. Etter departementets vurdering er det imidlertid vanskelig å presist definere hva som er lovens formål i en lovbestemmelse. Det er en risiko for utilsiktede begrensninger i regelverkets rekkevidde. Det vises også til at det ikke er lovfestet formålsbestemmelser verken i den svenske eller danske hvitvaskingsloven.

Regelverket om tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger skal ivareta flere hensyn. Den primære hensikten med regelverket er å hindre at kriminelle kan nyte godt av profittmotivert kriminalitet. Videre skal reglene bidra til å spore opp midlenes opprinnelse og dermed gjøre det mulig å avdekke den kriminelle handlingen utbyttet er generert fra, som igjen gjør det mulig å finne ut hvem som står bak de straffbare handlingene og

hvitvaskingen. Reglene skal også bidra til å hindre at det skaffes til veie økonomiske midler til finansiering av terrorhandlinger og at økonomiske midler og finansielle tjenester stilles til rådighet for terrorister eller terrornettverk. Reglene skal også beskytte finansinstitusjoner og virksomheter mv. mot å bli utnyttet av kriminelle, med fare for tap av renommé, troverdighet, tillit og penger mv. Det vises også til omtale i punkt 3.3 ovenfor. På den annen side er reglene ikke ment til å avdekke eller hindre ulovlige forhold som ikke kan sies å ha en viss tilknytning til hvitvasking av utbytte eller finansiering av terrorisme, jf. punkt 11.3 nedenfor.

Departementet har på bakgrunn av dette kommet til at det bør lovfestes en generell formålsbestemmelse. Departementet legger til grunn at formålet med loven er å forebygge og bekjempe hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger, jf. lovforslaget § 1.

Departementet finner ikke grunn til å angi ØKOKRIMs kompetanse og oppgaver etter loven i formålsbestemmelsen, jf. Datatilsynets uttalelse. Etter departementets syn er det ikke hensiktsmessig å angi kompetansebestemmelser og materielle bestemmelser i en formålsbestemmelse.

4.3.4.2 Begrepsforklaringer

Hvitvasking av utbytte

Departementet er i likhet med arbeidsgruppen i tvil om hensiktsmessigheten av å lovfeste en definisjon av «hvitvasking». Begrepet er i lovforslaget kun foreslått benyttet som et stikkord i angivelsen av lovens formål. Det er ikke benyttet i lovens materielle bestemmelser. Behovet for en definisjon er derfor begrenset. Når det gjelder forståelsen av begrepet «utbytte» i denne loven, legges det til grunn samme forståelse som etter straffeloven § 317. Departementet slutter seg etter dette til arbeidsgruppens vurdering, og foreslår ikke å lovfeste en definisjon av begrepet. Departementet slutter seg imidlertid til arbeidsgruppens uttalelse om innholdet i begrepet «hvitvasking», som bygger på endringsdirektivet art. 1 bokstav C:

«Med hvitvasking av utbytte menes bl.a. å bruke, konvertere, overdra, tilegne eller besitte formuesgoder eller å skjule eller tilsløre formuesgodenes reelle art, opprinnelse, plassering, råderett, bevegelser, eierforhold, samt forsøk på eller medvirkning hertil, når den som gjør det vet eller burde vite at formuesgodene stammer fra straffbare handlinger eller fra deltakelse i straffbare handlinger.»

Opplistingen er ikke ment å være uttømmende.

Terrorfinansiering

Innholdet i bestemmelsene i straffeloven § 147 a (terrorhandlinger) og § 147 b (finansiering av terrorisme) er utfyllende omtalt i Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot terrorisme – gjennomføring av FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 28. september 2001), særlig punkt 7.8, kapittel 9 og 10, samt kapittel 15. Det vises også til rapportens punkt 2.1.5, hvor det bl.a. heter:

«Lovendringene gjennomfører FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme (terrorfinansieringskonvensjonen) og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 i norsk rett. Det er bl.a. vedtatt et nytt straffebud i straffeloven § 147 a, som uttrykkelig retter seg mot terrorhandlinger. Enkelte nærmere angitte straffbare handlinger skal nå anses som terrorhandlinger dersom de utføres med det forsett loven nevner. Videre er det gjort straffbart å inngå forbund (avtale) om å begå slike handlinger. Det er dessuten vedtatt et nytt straffebud i straffeloven § 147 b, som rammer finansiering av terrorisme. Bestemmelsen rammer det å skaffe til veie økonomiske midler eller stille finansielle tjenester til rådighet for terrorister eller terrornettverk. Endelig er det vedtatt nye regler om båndlegging av verdier som har tilknytning til terrorvirksomhet. Reglene innebærer at påtalemyndigheten på nærmere vilkår kan frata siktede rådigheten over formuesgoder, først og fremst for å forhindre fremtidige straffbare handlinger.»

Departementet finner ikke grunn til å ta inn en forklaring av hva som menes med «terrorfinansiering», da dette begrepet som nevnt er forklart nærmere i Ot.prp. nr. 62 (2001–2002).

Rapporteringspliktige

Departementet foreslår å ta inn en definisjon av «rapporteringspliktig» i lovforslaget. Det vises til at begrepet benyttes som et koblingsord i flere av lovens materielle bestemmelser. Det foreslås at det i lovteksten fastsettes at det med rapporteringspliktige menes virksomhet eller person som nevnt i § 4, jf. lovforslaget § 2 nr. 1.

Transaksjoner

Arbeidsgruppen legger til grunn en vid tolkning av transaksjonsbegrepet og foreslår at det skal omfatte enhver overføring, formidling, ombytting eller

plassering av formuesgoder. For eksempel anses åpning av konto og søknad om lån som en transaksjon. Arbeidsgruppen foreslår imidlertid ikke at det lovfestes en definisjon av begrepet «transaksjon».

Etter departementets syn bør pliktene etter loven avgrenses så klart og tydelig som mulig. En definisjon kan bidra til å klargjøre rapporteringsplikten. Det anses derfor nødvendig å definere innholdet i begrepet «transaksjon» i loven. En slik legaldefinisjon vil også kunne presisere at transaksjonsbegrepet må tolkes vidt i denne sammenheng.

Departementet slutter seg ikke til Kredittilsynets forslag om å erstatte «transaksjon» med «aktivitet». Etter departementets vurdering er «aktivitet» et for vidtrekkende begrep som kan forstås på flere ulike måter. Det vises videre til at undersøkelses- og rapporteringsplikten etter svensk og dansk rett er knyttet til «transaksjoner», jf. omtale i punkt 2.4 ovenfor, og at dette er i tråd med direktivet og internasjonale anbefalinger (FATFs alminnelige anbefalinger).

Det foreslås etter dette at med «transaksjon» skal det forstås enhver overføring, formidling, ombytting eller plassering av formuesgoder, jf. lovforlaget § 2 nr. 2.

Ovennevnte gir imidlertid bare generelle utgangspunkter ved tolkingen av transaksjonsbegrepet. Det vises til at begrepet vil reise ulike tolkingsspørsmål i forhold til de ulike rapporteringspliktige. Begrepet skal tolkes vidt, jf. ovenfor. Generelt vil departementet påpeke at begrepet også omfatter transaksjoner som allerede er foretatt. Dette antas bl.a. å ha betydning for revisorer, regnskapsførere og advokater. Videre vil fremtidige transaksjoner kunne omfattes. Det er ikke et vilkår at den rapporteringspliktige blir bedt om å delta i gjennomføringen av den aktuelle transaksjonen for at rapporteringsplikt skal inntre. Det vises for øvrig til omtalen av de enkelte rapporteringspliktige nedenfor, hvor det gis enkelte retningslinjer for tolkingen i tilknytning til de ulike situasjoner som kan oppstå. Ytterligere veiledning kan eventuelt gis i forskrift eller i rundskriv.

4.4 Geografisk virkeområde

4.4.1 Gjeldende rett

Etter forskrift 2. mai 1994 nr. 326 om filialer av banker og andre kredittinstitusjoner med hovedsete i annen stat innen det Europeiske økonomiske samarbeidsområdet, m.m. § 7 skal filialen være underlagt finansvl. § 2–17 om tiltak mot hvitvasking av

penger, med mindre annet følger av avtale mellom norske tilsynsmyndigheter og tilsynsmyndigheten (e) i hjemlandet.

Finansieringsvirksomhetsloven inneholder ingen uttrykkelig regel om lovens anvendelse for Svalbard eller Jan Mayen.

4.4.2 Direktivet

Det fremgår av direktivet art. 1 nr. 1 bokstav B siste ledd at definisjonen av finansinstitusjoner omfatter filialer av slike institusjoner som er etablert i EØS-området hvis hovedsetet ligger i eller utenfor EØS-området.

I endringsdirektivets fortale punkt (3) vises det til at det ikke er uttrykkelig fastsatt i direktivet til hvilken medlemsstats myndighet filialer av kreditt- og finansinstitusjoner skal rapportere mistenkelige transaksjoner. Det er heller ikke fastsatt hvilke medlemsland som er ansvarlig for at filialer overholder direktivet.

Det fremgår imidlertid av fortalen at det er myndighetene i det land filialen ligger som bør være mottaker av slike rapporter og ha ansvaret for at filialen overholder direktivet.

4.4.3 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår at den nye loven skal gjelde for utenlandske fysiske og juridiske personer, deres ansatte og enhver som utfører funksjoner på deres vegne, som driver virksomhet som omfattes av første og annet ledd gjennom et forretningssted etablert her i riket (filial), jf. lovutkastet § 1 tredje ledd.

Arbeidsgruppen har ikke vurdert lovforslagets anvendelse for Svalbard og Jan Mayen.

4.4.4 Høringsinstansenes merknader

Finansieringsselskapenes Forening etterlyser en rettslig vurdering av i hvilken utstrekning det er mulig å pålegge filialer et strengere regelverk enn det som er etablert i hjemlandet. Foreningen viser til endringsdirektivets fortale punkt 3, og uttaler bl.a.:

«Vi leser dette slik at vertslandets reguleringsmyndighet er begrenset til det nivå som følger av direktivet. Regulering utover dette, og som omfattes som tyngende, kan påberopes å være i strid med EF-traktaten § 49 som setter forbud mot nasjonale bestemmelser som gjør det vanskeligere å levere tjenesteytelser mellom EØS-stater enn levering av de samme tjenesteytelser internt i staten. Etablering av rutiner og tiltak

mot hvitvasking vil gjerne finne sted på konsernnivå. At en europeisk finansinstitusjon med filialer i mange land, skal pålegges å håndtere ulike nasjonale særregler som går utover EU-direktivet, finner vi særdeles usikkert. Vi er redd resultatet kan bli at norskbaserte finansinstitusjoner vil måtte etablere mer tyngende rutiner enn våre utenlandske konkurrenter.

I alle tilfelle er det klart at loven ikke vil omfatte grensekryssende virksomhet. Dette er særlig relevant for internettbaserte tjenesteytelser – som jo etter hvert er svært vanlig for finansielle tjenester.

Utenlandske finansinstitusjoner har allerede i dag stor konkurransekraft i Norge både gjennom filialer og direkte tjenesteyting. Det er bra. Myndighetene må imidlertid sørge for at konkurransen skjer på like vilkår.»

Justisdepartementet har reist spørsmål om regelverkets anvendelse for Svalbard, jf. svalbardloven § 2. Justisdepartementet uttaler:

«Saken har vært forelagt for Sysselmannen på Svalbard, som på generelt grunnlag gir uttrykk for at det så vel ut fra internasjonale forpliktelser som ut fra strafferettslige og politiske behov er viktig at de regler for bekjempelse av bakmannsvirksomhet, hvitvasking av utbytte og finansiering av terrorisme som til enhver tid gjelder på fastlandet også gjelder på Svalbard, innen rammen av Svalbardtraktaten.

Sysselmannen påpeker derfor at det bør bringes klarhet i om finansieringsvirksomhetsloven med forskrifter gjelder for Svalbard, jf. svalbardloven § 2. På tilsvarende måte er det

viktig at status for den foreslåtte hvitvaskingsloven avklares.

Justisdepartementet slutter seg til merkningene fra sysselmannen. Vi vil i den forbindelse minne om at det i St.meld. nr. 9 (1999–2000) Svalbard bl.a. ble konkludert med at regjeringen ville utarbeide egne bestemmelser om anvendelsesområdet for den sentrale nærings- og selskapslovgivningen på Svalbard. Vi forutsetter at Finansdepartementet følger dette opp både med henblikk på finansieringsvirksomhetsloven og den foreslåtte loven om forebyggende tiltak mot hvitvasking av utbytte og finansiering av terrorisme.»

4.4.5 Departementets vurdering

Utgangspunktet er at loven gjelder for rapporteringspliktige som er etablert i Norge. Dette vil også omfatte filialer av utenlandske virksomheter som er etablert i Norge. Det foreslås å presisere dette i lovteksten. Departementet anser en slik løsning å være fullt ut i samsvar med våre EØS-forpliktelser. Det vises til lovforslaget § 3 første ledd.

Når det gjelder lovens anvendelse for ansatte, vises det til omtale nedenfor i punkt 5.12.

Departementet har merket seg uttalelsene fra Justisdepartementet om lovens anvendelse for Svalbard og Jan Mayen. Departementet foreslår derfor en hjemmel for Kongen til å fastsette forskrift om lovens anvendelse for Svalbard og Jan Mayen og til å eventuelt fastsette særregler, jf. lovforslaget § 3 annet ledd.

5 Saklig virkeområde – utvidelse av anvendelsesområdet

5.1 Innledning

Forpliktelsene som følger av hvitvaskingsdirektivene er *minstekrav*, jf. omtale i punkt 4.1.4 ovenfor. Etter direktivet artikkel 15 kan medlemsstatene, for å hindre hvitvasking av penger, vedta eller opprette holde strengere bestemmelser på det området direktivet omhandler. Videre følger det av direktivets artikkel 12 at medlemsstatene skal påse at bestemmelsene i direktivet utvides til helt eller delvis å omfatte andre yrker og kategorier av foretak, enn de som fremgår av ny artikkel 2 a, dersom disse utøver virksomhet som særlig kan tenkes å bli brukt til hvitvasking av penger.

Ved utvidelse av anvendelsesområdet til virksomheter som det ikke er en forpliktelse til å innlemme etter internasjonale regler, må bl.a. hensynet til en effektiv forebyggelse og bekjempelse av hvitvasking av utbytte avveies i forhold til belastningen pliktene påfører den rapporteringspliktige og dens ansatte. Videre må det ved utformingen av reglene tas tilbørlig hensyn til personvern og rettsikkerhet, jf. ovenfor punkt 3.4. Ved utformingen av reglene bør en sikre en balanse mellom tiltak mot hvitvasking av utbytte og hensynet til den rapporteringspliktiges utøvelse av sin næringsvirksomhet jf. tilsvarende utgangspunkter i Ot.prp. nr. 22 (1995–96) punkt 3.1.5 (s. 9). I proposisjonen legges det videre til grunn følgende:

«En utvidelse av anvendelsesområdet for finansieringsvirksomhetsloven § 2–17 bør etter dette omfatte virksomheter som er særlig egnet til hvitvaskingsoperasjoner, og således har mulighet til å medvirke til en effektiv forebyggelse og bekjempelse av slik kriminalitet. Videre bør det tas hensyn til om den rapporteringspliktige kan medvirke til en effektiv forebyggelse og bekjempelse av slik kriminalitet. Hvilke institusjoner og virksomheter dette er, vil bero på et skjønn, og dette skjønn vil kunne variere.»

Etter departementets syn bør en fortsatt kunne legge et slikt utgangspunkt til grunn ved vurderingen av regelverkets anvendelsesområde. I den sammenheng må det også tas hensyn til i hvilken grad en utvidelse av antall rapporteringspliktige vil innebære en faktisk effektivisering av hvitvaskingsarbeidet. Det må kunne legges til grunn at en slik

utvidelse vil medføre et økt antall hvitvaskingsmeldinger til ØKOKRIM. Etter departementets syn er det av sentral betydning at ØKOKRIM følger opp slike meldinger, slik at endringer i regelverket får reelle konsekvenser for hvitvaskingsarbeidet.

5.2 Finansinstitusjoner mv.

5.2.1 Gjeldende rett

Etter finansvl. § 2–17 gjelder hvitvaskingsreglene for det første for finansinstitusjoner, jf. finansvl. § 1–3. Som finansinstitusjon regnes selskap, foretak eller annen institusjon som driver finansieringsvirksomhet, unntatt:

1. offentlige kredittinstitusjoner og fond,
2. overformynderi og stiftelser som ikke har til formål å drive næringsvirksomhet,
3. forvaltningsselskap etter lov av 12. juni 1981 nr. 52 om verdipapirfond,
4. verdipapirforetak etter lov om verdipapirhandel og
5. foretak som begrenser sin finansieringsvirksomhet til bare å gjelde foretak hvor det har en betydelig eierinteresse, og under forutsetning av at det ikke selv tar opp eller garanterer for andre lån enn ihendehaverobligasjonslån eller lån fra kredittinstitusjon, långiver i utlandet eller firma hvor foretaket har en betydelig eierinteresse.

I finansvl. § 2–1 jf. hvitvaskingsforskriften § 1, er det fastsatt at hvitvaskingsreglene i tillegg gjelder for følgende institusjoner og foretak:

1. Norges Bank
2. Posten Norge AS når det etter avtale som nevnt i lov 21. juni 2002 nr. 44 om tilbud av grunnleggende banktjenester gjennom Posten Norge AS' ekspedisjonsnett utfører tjenester for finansinstitusjoner.
3. forvaltningsselskap etter lov 12. juni 1981 nr. 52 om verdipapirfond
4. følgende typer meglerforetak:
 - a) verdipapirforetak etter lov om verdipapirhandel
 - b) forsikringsmeglerforetak

- c) prosjektmeglerforetak
- d) valutameglerforetak
- 5. foretak hvis hovedvirksomhet er omfattet av punktene 2–12 og 14 i vedlegg I til direktiv 2000/12/EF om adgang til å starte og utøve virksomhet som kredittinstitusjon
- 6. institusjon som omfattes av lov 10. juni 1988 nr. 39 om forsikringsvirksomhet.

Vedlegg I til det konsoliderte bankdirektiv 2000/12/EF omfatter følgende former for virksomhet:

- 1. Mottak av innskudd og andre midler som skal tilbakebetales
- 2. Utlånsvirksomhet¹⁾
- 3. Finansiell leasing
- 4. Betalingsformidling
- 5. Utstedelse og forvaltning av betalingsmidler (kredittkort, reisesjekker, bankremitter)
- 6. Garantier og sikkerhetsstillelse
- 7. Transaksjoner for institusjonens egen regning eller for kundenes regning i:
 - a) pengemarkedsinstrumenter (sjekker, vekslers, innskuddsbevis osv.)
 - b) valuta
 - c) finansielle omsettelige terminkontrakter og opsjoner
 - d) valuta- og renteinstrumenter
 - e) omsettelige verdipapirer
- 8. Deltaking i aksjeemisjoner og tjenesteyting i forbindelse med disse
- 9. Rådgivning til foretak om kapitalstruktur og foretaksstrategi og tilknyttede spørsmål, rådgivning og tjenester i forbindelse med fusjoner og oppkjøp av foretak
- 10. Pengemekling
- 11. Porteføljeforvaltning og -rådgivning
- 12. Depotvirksomhet
- 13. Kredittopplysningsvirksomhet
- 14. Utleie av bankbokser.

5.2.2 Endringsdirektivet

I endringsdirektivet art. 1 nr. 1 bokstav A og B defineres hva som menes med «kredittinstitusjon» og «finansinstitusjon». Artiklene er en videreføring av tilsvarende bestemmelser i det første hvitvaskingsdirektivet.

¹ Omfatter blant annet:

- forbrukslån,
- pantelån,
- fordringsdiskontering med eller uten ansvar,
- finansiering av forretningstransaksjoner (herunder forfaktering).

5.2.3 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår for det første å videreføre anvendelsen av regelverket for institusjoner som i dag er omfattet av finansieringsvirksomhetsloven § 2–17, jf. § 2–1 annet ledd. Det uttales (rapporten punkt 4.3.1):

«Videreføringen innebærer at personkretsen er noe videre enn det som kreves etter hvitvaskingsdirektivet, ved at også skadeforsikringselskaper, Norges Bank, Posten Norge AS (og andre som driver konsesjonspliktig postformidling etter postloven § 4), forsikringsmeglere, prosjektmeglere og valutameglere er omfattet. (...)

I gjeldende § 2–1 annet ledd nr. 5 er det i samsvar med hvitvaskingsdirektivet vist til punktene 2 til 12 og 14 i listen over virksomhet som omfattes av gjensidig anerkjennelse som etter det konsoliderte bankdirektiv 2000/12/EF. Listen nevner bl.a. virksomhet som etter norsk rett drives av banker, forsikringsselskaper og finansieringsforetak (utlån og annen finansieringsvirksomhet), verdipapirforetak (investeringstjenester), vekslingskontorer, foretak for overføring av penger og utleie av bankbokser. Det foreslås å videreføre henvisningen til vedlegget i direktiv 2000/12/EF, jf. lovutkastet § 1 første ledd nr. 9.»

Videre foreslås i tråd med direktiv 2000/46/EF at e-pengeforetak omfattes. Arbeidsgruppen uttaler bl.a. (rapporten punkt 4.3.1):

«Når det gjelder e-pengeforetak vises det til at EØS-reglene som svarer til direktiv 2000/46/EF om adgangen til å starte og utøve virksomhet som e-pengeinstitusjon og tilsyn med slik virksomhet (e-pengedirektivet), ble foreslått gjennomført i norsk rett i egen lov i Ot.prp. nr. 92 (2001–2002). I e-pengedirektivet artikkel 2 nr. 1 fremgår det at «Med mindre noe annet er uttrykkelig nevnt, får bare henvisningen til kredittinstitusjoner i direktiv 91/308/EØF og direktiv 2000/12/EF med unntak av avdeling V kapittel 2 anvendelse på e-penge institusjoner.» Direktivuttalelsen innebærer at hvitvaskingsdirektivet kommer til anvendelse på e-pengeforetak. Arbeidsgruppen foreslår således at e-pengeforetak omfattes av hvitvaskingslovens virkeområde, se lovutkastet § 1 nr. 2.»

Når det gjelder vekslingskontorer, viser arbeidsgruppen til at slik virksomhet er forbudt å drive i Norge for andre enn Norges Bank og valuta-banker. Arbeidsgruppen konkluderer med at det derfor ikke er nødvendig å nevne vekslingskontorer som egen gruppe. Vekslingskontorer er nærmere omtalt i rapporten punkt 9.2.6.

I tillegg har arbeidsgruppen foreslått at den nye loven skal gjelde for pensjonskasser og pensjonsfond, jf. lovutkastet § 1 første ledd nr. 4.

5.2.4 Høringsinstansenes merknader

Høringsinstansenes merknader er i hovedsak knyttet til forslagene om å utvide anvendelsesområdet.

Norske Pensjonskassers Forening (NPF) går imot arbeidsgruppens forslag om at pensjonskasser skal omfattes av hvitvaskingsreglene. NPF uttaler bl.a.:

«Vi vil for det første påpeke at Norge etter direktiv 91/308/EØF – jfr. direktiv 2001/97/EF ikke er pålagt å inkludere denne type institusjoner i hvitvaskingsbestemmelsene. Pensjonskasser omfattes ikke av definisjonen av kredittinstitusjon eller finansinstitusjon etter direktiv 79/267/EEC – jfr. artikkel 2, pkt 3.

Pensjonskassers virksomhet er av en sådan karakter at den neppe lar seg anvende til hvitvasking av penger eller annen straffbar virksomhet. Innbetalingene til pensjonskassen er i form av utliknet premie på det foretak kassen er opprettet for og utbetaling går til pensjonister og etterlatte i tråd med avtalt pensjonsplan. Kassenes utlånsvirksomhet begrenser seg i all hovedsak til boliglån til medlemmer. Det blir følgelig relativt meningsløst for pensjonskassene å skulle opprette skriftlige kontroll- og kommunikasjonsrutiner, utpeke en person i ledelsen med særskilt ansvar, o.s.v. for å fange opp hendelser av en karakter en vanskelig kan forestille seg. Særlig for mindre pensjonskasser vil regelverket oppleves som meningsløst og belastende.

Norske Pensjonskassers Forening vil på denne bakgrunn be Finansdepartementet vurdere ikke å inkludere pensjonskasser i hvitvaskingsloven.»

Kredittilsynet uttaler følgende om regelverkets anvendelse for vekslingskontor:

«Vekslingskontorer er hittil ikke blitt gitt tillatelse til å drive virksomhet i Norge. Etter Kredittilsynets mening vil det gjennom vekslingskontorer være stor fare for hvitvasking, og Kredittilsynet mener derfor at vekslingskontorer bør unngås. I denne forbindelse vises det til statistikk fra Finanspolisen i Sverige, som viser at av alle hvitvaskingsmeldinger mottatt i perioden januar til april i år, gjelder ca 89 % vekslingskontorer, mens ca 10% gjelder vanlig bankvirksomhet.

Dersom Finansdepartementet gjennom endringer i valutaforskriften kommer til at vekslingskontorer skal tillates i Norge, er Kredittilsynet enig i at disse må omfattes av hvitvaskingsregelverket.»

Advokatforeningen påpeker at utkastets § 1 første ledd nr. 9 er uheldig utformet ved at bestemmelsens innhold ikke er tilgjengelig uten tilgang til tekst som finnes i vedlegg til rådsdirektiv 2000/12/EF.

5.2.5 Departementets vurdering

Departementet slutter seg for det første til arbeidsgruppens forslag om å videreføre regelverkets anvendelse for de institusjoner som i dag er omfattet etter finansvl. § 2–17, jf. finansvl. § 2–1. Departementet slutter seg også til forslaget om å utvide virkeområdet til å omfatte e-pengeforetak, jf. arbeidsgruppens omtale av dette. Når det gjelder regelverkets anvendelse for postoperatører mv., vises til omtale i kapittel 10 nedenfor.

Norske Pensjonskassers Forening (NPF) anfører at pensjonskasser ikke bør omfattes av loven, og viser i den anledning til at pensjonskasser vanskelig kan benyttes til hvitvaskingsformål. Departementet er for så vidt enig i at pensjonskasser trolig er mindre utsatt for hvitvaskingsforsøk enn alminnelige finansinstitusjoner, men etter departementets syn foreligger imidlertid en reell fare for at også pensjonskasser kan benyttes til hvitvasking av utbytte. Det vises eksempelvis til at en rekke pensjonskasser låner ut penger, herunder til boligformål. For tidlig tilbakebetaling av slike lån vil etter omstendighetene kunne innebære hvitvasking av utbytte. Det vil også være uheldig å rangere ulike institusjoner etter hvor aktuelle en måtte mene de er mht hvitvasking. Grensetrekkingen må her være prinsipiell. Departementet slutter seg derfor til arbeidsgruppens forslag om at pensjonskasser bør omfattes av loven, jf. lovforslaget § 4 første ledd nr. 8.

Når det gjelder regelverkets anvendelse for vekslingskontorer, slutter departementet seg til arbeidsgruppens og Kredittilsynets vurdering av at det ikke anses nødvendig å angi disse særskilt, da slik virksomhet er forbudt å drive i Norge for andre enn Norges Bank og valutabanker. Det vises for øvrig til forslag om endringer i sentralbankloven mv. som ble sendt på høring 18. januar 2003, hvor det bl.a. foreslås å tillate at andre finansinstitusjoner enn banker tillates å drive ervervsmessig valuta-vekslingsvirksomhet. Det foreslås således ikke å åpne for frittstående vekslingskontorer. Siden finansinstitusjoner uansett omfattes av virkeområdet, synes det derfor ikke nødvendig å nevne vekslingskontorer som egen gruppe rapporteringspliktige. Forslaget vil følges opp i en egen proposisjon om endringer i sentralbankloven mv. våren 2003.

5.3 Revisorer, eksterne regnskapsførere og skatterådgivere

5.3.1 Gjeldende rett

Etter revisorloven § 6–1 fjerde ledd har revisor rett til, ved utførelsen av «revisjonsoppdrag eller andre tjenester», å underrette politiet når det er grunn til mistanke om at det er foretatt en straffbar handling.

5.3.2 Endringsdirektivet

Etter ny artikkel 2 a nr. 3 i direktivet omfattes fysiske og juridiske personer som opptre som revisorer, eksterne regnskapsførere og skatterådgivere av direktivets forpliktelser om rapporteringsplikt mv.

5.3.3 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår at revisorer, eksterne regnskapsførere og skatterådgivere skal omfattes av regelverket, jf. lovutkastet § 1 annet ledd nr. 1. Arbeidsgruppen uttaler (rapporten punkt 4.3.2):

«Med revisor menes personer eller foretak som har godkjenning etter lov 15. januar 1999 nr. 2 om revisjon og revisorer (revisorloven) kapittel 3. Med ekstern regnskapsfører forstås personer eller foretak som har godkjenning etter lov 18. juni 1993 nr. 109 om autorisasjon av regnskapsførere (regnskapsførerloven). Det er ikke bare ansatte med utdanning som revisorer eller regnskapsførere som omfattes, men alle ansatte i en virksomhet som nevnt i lovforslaget § 1 annet ledd nr. 1, som har en funksjon som medfører at de innehar opplysninger som kan gi mistanke om hvitvasking og terrorfinansiering.»

5.3.4 Høringsinstansenes merknader

Den norske Revisorforening er positiv til forslaget og uttaler:

«Som en følge av lovforslaget foreslås det å sløyfe revisorloven § 6–1 fjerde ledd og erstatte bestemmelsen med en rapporteringsplikt. Den konkrete bestemmelsen følger av § 6 i lovforslaget. Rapporteringsplikten knyttes til straffbare handling eller forhold som rammes av straffeloven § 147 a eller § 147 b. Revisor skal foreta nærmere undersøkelse før det rapporteres. Vi oppfatter med dette at rapporteringsplikten etter den nye loven er vesentlig mer veldefinert enn revisorloven § 6–1 fjerde ledd. Den foreslåtte bestemmelsen representerer etter vår oppfatning et viktig bidrag for å bekjempe denne type kriminalitet i tillegg til at de straffbare forhold som faller in under bestemmelsen er mer pre-

sist definert og som sådan vil være enklere å forholde seg til enn den eksisterende rapporteringsretten. Vi er derfor positive til den foreslåtte endringen i revisorloven.»

Landslaget for regnskapskonsulenter (LRK) uttaler bl.a.:

«Det må nevnes at eksterne regnskapsførere allerede forholder seg til eksisterende lovverk som gir sterke føringer for hvordan yrkesgrupper skal opptre også i forhold til hvitvasking. Som eksempel kan vi nevne Lov om Autorisasjon av Regnskapsførere. Bransjen har i tillegg sine egne standarder som angir slike føringer – God Regnskapsførerskikk og God Regnskapsføringsskikk. Med ny bokføringslov vil vi dessuten få bestemmelser som vil bli langt mer omfattende for vår yrkesgruppe enn det loven om hvitvasking vil gi.

Selv om andre lovverk gir føringer som nevnt overfor, ser vi fordeler i å være omfattet av en ny hvitvaskingslov. Imidlertid er vi skeptiske til at regnskapsføreren kan få en form for angiverrolle i forhold til sine egne klienter. I så tilfelle kan regelverket virke mot sin hensikt da denne typen virksomhet helt vil kunne unngå dagens lys. Under forutsetning av at regnskapsføreren skal kunne rapportere mistenkelige transaksjoner eller mistenkelige virksomheter som blir oppdaget gjennom sine oppdragsgivere, men som ikke direkte kan oppfattes som angiveri av egne kunder, er vi absolutt positive til dette.»

Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening (NARF) uttaler bl.a.:

«I annet ledd nr 1 er «skatterådgivere» benevnt blant de rapporteringspliktige. I motsetning til hva tilfellet er for revisorer og eksterne regnskapsførere, er dette ingen entydig definert gruppe i Norge. Etter vår mening er det derfor et behov for å klargjøre, eventuelt konkretisere nærmere de yrkesutøvere som er ment omfattet av begrepet.»

NARF har også enkelte kommentarer vedrørende konsekvensene av regelverkets anvendelse for regnskapsførere mv., se nedenfor i punkt 6.2.3.

Statistisk Sentralbyrå (SSB) viser til at skatterådgivere ikke er nærmere definert i lov eller forskrift, eller underlagt registrerings- eller konsjonsplikt og uttaler:

«Ved statistisk klassifisering har SSB erfart at det er vanskelig å skille mellom ikke-finansiell og finansiell sektor i statistikken. Fra et statistisk ståsted hadde det derfor vært ønskelig med en nærmere definisjon og operasjonell avgrensning av disse gruppene rapporteringspliktige.»

5.3.5 Departementets vurdering

Departementet slutter seg i hovedsak til arbeidsgruppens forslag hva gjelder revisorer og regnskapsførere. Departementet synes det er hensiktsmessig å knytte avgrensingen av hvilke revisorer og regnskapsførere som er omfattet til personer og foretak som har godkjenning etter hhv. revisorloven og regnskapsførerlovene, jf. de prinsipielle betraktninger ved omtale av pensjonskasser i punkt 5.2.5. Det vises til lovforslaget § 4 annet ledd nr. 1 og nr. 2. Når det gjelder regelverkets anvendelse for ansatte, vises det til omtale i punkt 5.12.

Arbeidsgruppens foreslår å erstatte gjeldende opplysningsrett for revisor med en opplysningsplikt i hvitvaskingsloven. Departementet vil imidlertid peke på at opplysningsretten i revisorloven § 6–1 fjerde ledd har et videre omfang enn den foreslåtte opplysningsplikten, siden opplysningsplikten bare er knyttet til mistanke om hvitvasking og terrorfinansiering i tråd med det generelle lovkravet. Arbeidsgruppen synes ikke å ha vurdert dette. Etter departementets syn bør imidlertid revisor fortsatt ha adgang til å melde fra ved mistanke om straffbare handlinger, uavhengig av om det foreligger rapporteringsplikt etter hvitvaskingsregelverket. Revisor bør for eksempel fortsatt ha adgang til å melde fra om straffbare brudd på aksjelovgivningen, uavhengig av om det gjelder en transaksjon med tilknytning til utbytte fra en straffbar handling. Departementet vil derfor ikke foreslå endringer i revisorloven § 6–1 fjerde ledd.

Departementet mener det ikke er hensiktsmessig å lovfeste at den nye loven skal gjelde for «skatterådgivere». I mange andre land er denne tittelen knyttet til bestemte yrkesgrupper el. Skatterådgivere er imidlertid ingen entydig definert yrkesgruppe etter norsk rett, selv om tittelen blir brukt i ulike sammenhenger. Skatterådgivere vil imidlertid etter omstendighetene omfattes av forslaget § 4 annet ledd nr. 7, jf. nedenfor punkt 5.5.

5.4 Eiendomsmeglere

5.4.1 Endringsdirektivet

Etter ny artikkel 2 a nr. 4 omfattes fysiske og juridiske personer som opptrer som eiendomsmeglere av direktivets virkeområde.

5.4.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår i tråd med direktivet at eiendomsmeglere skal omfattes av regelverket, jf. lovutkastet § 1 annet ledd nr. 3. Det uttales:

«Med eiendomsmeglere forstås personer og foretak med rett til å drive eiendomsmegling etter lov 16. juni 1989 nr. 53 om eiendomsmegling § 1–2. Eiendomsmegling mot godtgjørelse kan bare drives i medhold av bevilling som eiendomsmegler etter lov om eiendomsmegling § 2–1 eller norsk advokatbevilling.»

5.4.3 Høringsinstansenes merknader

Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL) uttaler at boligbyggelag ikke vil omfattes av den nye loven. Det vises til eiendomsmeglingsloven § 2–1 tredje ledd, hvor det fremgår at boligbyggelag uten bevilling kan medvirke til omsetning av andeler i tilknyttede borettslag der boligbyggelaget er forretningsfører. NBBL uttaler:

«Boligbyggelagenes medvirkning ved omsetning av andeler i borettslag vil således være unntatt fra lovens krav om bevilling, og vil således ikke være underlagt lov om hvitvasking.

Vi ser ingen problemer med en slik avgrensning. Kjøp av andel i borettslag vil på bakgrunn av de regler som gjelder for slikt kjøp ikke være aktuelt i en prosess for å hvitvaske utbytte.

Den som kjøper en andel i et borettslag må for det første godkjennes av styret i borettslaget. En slik godkjenning vil normalt nektes dersom kjøperen ikke har til hensikt å flytte inn i boligen.

Selv om kjøperen skulle bli godkjent som andelseier, må en andelseier søke om godkjenning for å få fremleie boligen. Godkjenningen av fremleie forutsetter at andelseieren flytter inn i boligen og deretter midlertidig skal være borte fra boligen. Samtykke vil normalt ikke bli gitt dersom disse vilkårene ikke er oppfylt. Samtykke krever i alle tilfelle at andelseieren har gode grunner for sin søknad. Fremleie vil uansett heller ikke bli gitt for lengre perioder.

Mange boligbyggelag har imidlertid skaffet seg eiendomsmeglerbevilling. Disse boligbyggelagene vil på linje med andre eiendomsmeglere bli underlagt loven. Vi har ingen innvendinger til dette.»

OBOS mener det bør foretas en nærmere vurdering og avklaring av om hvitvaskingsreglene skal gjelde for boligbyggelag uten bevilling, og uttaler:

«Det fremgår av høringsforslaget pkt. 4.3.3 at med «eiendomsmeglere» forstås personer og foretak med rett til å drive eiendomsmegling etter lov 16. juni 1989 nr. 53 om eiendomsmegling § 1–2.

Ovennevnte definisjon innebærer – etter det OBOS kan forstå – at boligbyggelag som medvirker til omsetning av andeler i tilknyttede bo-

rettslag, jf. eiendomsmeglingsloven § 2–1 tredje ledd, i utgangspunktet ikke omfattes av regelverket for tiltak mot hvitvasking av penger m.v. Det fremgår ikke av høringsforslaget om arbeidsgruppen har bevisst valgt å holde denne gruppen utenfor regelverket, eller om spørsmålet har vært vurdert.

Under pkt. 4.3.7 i høringsforslaget står det riktignok at det følger av direktivets formål at det er de ulike tjenestene som skal underlegges hvitvaskingsdirektivets forpliktelser, og ikke de spesielle yrkesgruppene. For å oppfylle formålet med direktivet, foreslår arbeidsgruppen derfor at andre personer eller virksomheter som mot særskilt vederlag tilbyr tilsvarende ytelser som revisorer, eiendomsmeglere og advokater, pålegges forpliktelser etter direktivet, jf. lovutkastet § 1 annet ledd nr. 8. Denne bestemmelsen kan derfor tyde på at boligbyggelag som medvirker til omsetning av andeler i tilknyttede borettslag, likevel skal omfattes av regelverket.

Sett hen til at både ordinære eiendomsmeglingsforetak og boligbyggelag som medvirker til omsetning av andeler i tilknyttede borettslag (uten bevilling) kan omsette de samme andelsboligene, kan OBOS vanskelig se at det skulle være noen grunn til at reglene om tiltak mot hvitvasking av penger ikke skal gjelde for boligbyggelag uten bevilling.

Med bakgrunn i ovennevnte, mener OBOS at Finansdepartementet bør foreta en nærmere vurdering og avklaring av om boligbyggelag som medvirker til omsetning av andeler i tilknyttede borettslag skal omfattes av den nye loven eller ikke. Til orientering har problemstillingen p.t. liten relevans for OBOS, da OBOS (OBOS-megleren) har bevilling til å drive eiendomsmegling med hjemmel i eiendomsmeglingsloven § 1–2 nr. 1, og følgelig uansett vil omfattes av det nye forslaget. For de fleste andre boligbyggelag er imidlertid problemstillingen høyst relevant.»

ØKOKRIM anfører at rapporteringen vil gjelde alle ansatte i et eiendomsmeglerforetak. **ØKOKRIM** presiserer at det vil innebære at rapporteringsplikten også må omfatte dem som forestår oppgjør mv. Videre uttaler **ØKOKRIM**:

«Blant annet for å skape en enhetlig praksis og sikre at eiendomsmeglere som melder transaksjoner ikke blir gjenstand for erstatningssøksmål fra sine kunder, bør det utarbeides nærmere forskrifter om eiendomsmegleres undersøkelses- og meldeplikt.»

Norges Eiendomsmeglerforbund påpeker at det ved utvidelsen av anvendelsesområdet til å omfatte eiendomsmeglere må tas hensyn til at disse reglene blir gjort gjeldende for en yrkesgruppe som er

organisert på en helt annen måte enn foretak som driver finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner. Det vises til at eiendomsmeglere normalt er organisert i mindre kontorer med 4–5 ansatte der kunder som blir rapportert lettere kan identifisere hvilket kontor som står bak og videre hvilken eiendomsmegler som står bak rapporteringen. Forbundet uttrykker bekymring bl.a. mht. tilliten fra utøvere og kunder og trusler mot eiendomsmeglere og deres familier. Forbundet reiser bl.a. spørsmål om hvordan anmelder kan sikres anonymitet, og om det bør være en sterkere grad av mistanke for anmeldelsesplikt for lett identifiserbare meldere, herunder eiendomsmeglere. Forbundet mener det er viktig at advokater som formidler fast eiendom får de samme lovpålagte plikter og det samme ansvar som eiendomsmeglere i bekjempelsen av hvitvasking.

5.4.4 Departementets vurdering

Arbeidsgruppen foreslår at anvendelsesområdet knyttes til eiendomsmeglerbevilling (jf. eiendomsmeglingsloven § 2–1) og advokatbevilling. Kredittsynet kan bl.a. gi eiendomsmeglerbevilling til person med eiendomsmeglerbrev, ansvarlige selskap og aksjeselskap. I tillegg kan i det enkelte tilfelle bank og boligbyggelag gis bevilling. Boligbyggelag kan uten bevilling medvirke til omsetning av andeler i tilknyttede borettslag der boligbyggelaget er forretningsfører, jf. eiendomsmeglerloven § 2–1 tredje ledd. Boligbyggelag må imidlertid følge enkelte bestemmelser i eiendomsmeglingsloven.

Omsetning av fast eiendom er internasjonalt erfart å være utsatt for misbruk til hvitvaskingsformål. Det er derfor viktig å bringe meglere aktivt inn i kampen mot økonomisk kriminalitet. Etter direktivets ordlyd skal «eiendomsmeglere» omfattes. Etter departementets syn åpner ikke direktivet for å differensiere plikter etter direktivet mellom små og store eiendomsmeglerforetak mv.

Departementet deler ikke NBBLs vurdering av at boligbyggelags virksomhet ikke vil være aktuell for hvitvasking på bakgrunn av boligbyggelags regler for slike kjøp, herunder bl.a. til krav om styregodkjenning av kjøper. Boligbyggelag kan drive begrenset eiendomsmegling uten bevilling, jf. eiendomsmeglingsloven § 2–1 tredje ledd. Boligbyggelag vil utøve tjenester som etter departementets syn må karakteriseres som eiendomsmegling i direktivets forstand, herunder omsetning av andeler i tilknyttede boligbyggelag. Departementet foreslår etter dette at den nye loven skal gjelde for eiendomsmeglere og boligbyggelag når det drives eiendomsmegling, jf. lovforslaget § 4 annet ledd nr. 3.

5.5 Advokater mv.

5.5.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett har ikke advokater eller andre som yter rettshjelp plikt til å rapportere mistenkelige transaksjoner. Ofte vil disse heller ikke ha *rett* til å innrapportere slike forhold, siden dette vil kunne stride mot bestemmelser om taushetsplikt i straffeloven § 144, i særlovgivningen og i forskrift 20. desember 1996 nr. 1161 (advokatforskriften) kapittel 12 punkt 2.3.

Det følger for øvrig av advokatforskriften kapittel 12 punkt 3.1.8 at en advokat skal frasi seg et oppdrag hvis han får mistanke om at det omfatter en transaksjon som vil medføre hvitvasking av penger og klienten ikke er villig til å avstå fra å gjennomføre transaksjonen.

Bostyrere oppnevnes av retten og er som regel en advokat, jf. konkursloven § 77. Etter konkursloven § 122a har bostyrere en plikt til å gi enkelte opplysninger til påtalemyndigheten, dersom det antas å foreligge straffbare forhold i forbindelse med skyldnerens økonomiske virksomhet.

5.5.2 Endringsdirektivet

Etter artikkel 2a nr. 5 bokstav a og b skal advokater og andre som yter selvstendig juridisk bistand omfattes av hvitvaskingsreglene i enkelte nærmere angitte situasjoner. Bakgrunnen for dette er at personer fra disse yrkesgruppene er særlig utsatt for misbruk ved ulike former for rådgivning i forretningsmessige forhold, jf. fortalen punkt 16. «Husadvokater» og andre interne juridiske rådgivere faller imidlertid utenfor direktivets virkeområde.

Direktivet slår fast at advokater skal omfattes av reglene om rapporteringsplikt i to grupper av tilfelle:

- a) når de bistår ved planleggingen eller gjennomføringen av nærmere angitte transaksjoner, herunder kjøp og salg av eiendom og virksomheter, forvaltning av klientmidler, åpning av bankkonti mv., innhenting av kapital til opprettelse og drift av selskaper, og opprettelse av selskaper eller lignende sammenslutninger, eller
- b) når de opptre utad på vegne av klienten i forbindelse med finansielle transaksjoner eller transaksjoner som gjelder fast eiendom.

Transaksjonene som omfattes av den generelle angivelsen i bokstav b favner således noe videre enn de særskilt opplistede transaksjoner i bokstav a.

5.5.3 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen har utformet tre alternative lovutkastet til gjennomføring av direktiv-forpliktelsen, jf. lovutkastet § 1 annet ledd nr. 6. Arbeidsgruppen uttaler bl.a.:

«Arbeidsgruppen foreslår i samsvar med direktivet at hvitvaskingsreglenes anvendelsesområde utvides til også å omfatte advokater og andre som yter rettshjelp etter domstoloven § 218, jf. utkastets § 1 annet ledd nr. 6.

Et spørsmål for seg er imidlertid om rapporteringsplikten bør begrenses til de situasjoner som nevnes særskilt i direktivet. En slik løsning vil i tilfelle innebære at bestemmelsen ikke griper inn i taushetsplikten i større utstrekning enn det direktivet gjør nødvendig. Personvern-hensyn og hensynet til forholdet mellom advokat og klient kan tale for en slik løsning. På den annen side vil dette kunne gi grunnlag for tvil om hvordan de ulike kategoriene skal avgrenses, og hvor langt rapporteringsplikten rekker i enkelttilfelle. Dette vil i sin tur kunne føre til at advokaten unnlater å rapportere om forhold som faller innenfor rapporteringsplikten, av frykt for å komme i straffansvar etter straffeloven § 144 eller andre lignende bestemmelser. Visse hensyn kan derfor tale for å angi bestemmelsens virkeområde mindre finmasket.

Arbeidsgruppen har på denne bakgrunn utformet tre alternative lovforslag:

Alternativ 1:

«Advokater og andre som ervervsmessig eller stadig yter selvstendig juridisk bistand når de

- a) bistår klienter med planlegging eller gjennomføring av transaksjoner i forbindelse med
 - kjøp og salg av fast eiendom eller virksomheter
 - forvaltning av klientmidler
 - åpning eller forvaltning av bankkonto eller verdipapirkonto
 - opprettelse, drift eller innhenting av kapital til opprettelse eller drift av selskaper eller andre sammenslutninger
- b) opptre utad på vegne av en klient ved planlegging eller utførelse av finansielle transaksjoner eller transaksjoner som gjelder fast eiendom.»

Alternativ 2:

«Advokater og andre som ervervsmessig eller stadig yter selvstendig juridisk bistand når de bistår eller opptre på vegne av klienter ved planlegging eller utførelse av finansielle transaksjoner eller transaksjoner som gjelder fast eiendom.»

Alternativ 3:

«Advokater og andre som ervervsmessig eller stadig yter selvstendig juridisk bistand.»

Arbeidsgruppen understreker at alle tre alternativene må leses i sammenheng med de unntak fra rapporteringsplikt som foreslås i punkt 6.2 nedenfor.

Arbeidsgruppen ber om høringsinstansenes syn på hvilket forslag som er å foretrekke, eventuelt forslag til andre formuleringer innenfor de rammer direktivet setter.»

5.5.4 Høringsinstansenes merknader

Tilsynsrådet for advokatvirksomhet mener den personkrets som skal omfattes av arbeidsgruppens utkast § 1 annet ledd nr. 6 bør presiseres til å omfatte advokater og andre som har tillatelse til å utøve rettshjelpvirksomhet etter domstoloven § 218. Tilsynsrådet uttaler om dette:

«Domstoloven § 218 første ledd – advokater.

Av domstoloven § 218 fremgår hvem som kan utøve rettshjelpvirksomhet i Norge. Hovedregelen etter bestemmelsen er at den som vil utøve rettshjelpvirksomhet må ha advokatbevilling. Advokater som ønsker å utøve rettshjelpvirksomhet må i tillegg oppfylle visse tilleggsvilkår etter loven; som å stille sikkerhet (forsikringsdekning), betale årlig bidrag til Tilsynsrådet og Disiplinærnemnden samt anta revisor for virksomheten. Tilsynsrådet fører tilsyn med alle landets praktiserende advokater. Etter Tilsynsrådets oppfatning bør alle praktiserende advokater – uavhengig av hvordan de har valgt å organisere sin advokatvirksomhet – være rapporteringspliktige etter loven. Tilsynsrådet mener på denne bakgrunn at ordet «selvstendig» i lovforslagets § 1 annet ledd nr. 6 bør strykes. Rapporteringspliktige advokater vil ved en slik utforming av lovteksten være sammenfallende med den gruppen advokater som utøver rettshjelpvirksomhet (advokatvirksomhet) og som Tilsynsrådet fører tilsyn med.

Domstoloven § 218 annet ledd nr. 1 og 3 – rettshjelpere og rettshjelpiltak.

Av domstoloven § 218 annet ledd fremgår visse unntak fra forannevnte hovedregel; det såkalte «advokatmonopolet». Hva gjelder de grupper som fremgår av bestemmelsen nr. 1 og nr. 3 første punktum, er det naturlig at disse behandles tilsvarende som praktiserende advokater. Personer som er gitt tillatelse til å utøve rettshjelpvirksomhet innenfor skatterettens område (skatterådgivere), jf. domstoloven 218 annet ledd nr. 3 første punktum synes å være omtalt i lovforslagets § 1 annet ledd nr. 1. Etter Tilsynsrå-

dets oppfatning er det naturlig at denne gruppen kun faller inn under de registreringspliktige i lovforslagets § 1 annet ledd nr. 6., og altså tilsvarende som advokatene. For så vidt gjelder «spesielle rettshjelpiltak», jf. domstoloven § 218 annet ledd nr. 3 i.f., bemerkes at innrapporteringsplikten her vil påhvile det enkelte rettshjelpiltaket som sådan. Tilsynsrådet finner at også disse tiltakene bør være rapporteringspliktige. Tilsynsrådet fører tilsyn med all rettshjelpvirksomhet som drives i medhold av de forannevnte bestemmelser.

Domstoloven § 218 annet ledd nr. 5 – utenlandske advokater.

For så vidt gjelder domstoloven § 218 annet ledd nr. 5 bemerkes kort at denne bestemmelsen innbefatter utenlandske advokater som utøver advokatvirksomhet i Norge på bakgrunn av hjemlandets advokatbevilling, og utenlandske advokater som av Tilsynsrådet er gitt tillatelse til å utøve rettshjelpvirksomhet i Norge. Det er Tilsynsrådet som fører tilsyn med forannevnte virksomheter. Tilsynsrådet finner det naturlig at også denne gruppen faller inn under personkretsen av rapporteringspliktige.

Domstoloven § 218 annet ledd nr. 2 – revisorer. Hva gjelder domstoloven § 218 annet ledd nr. 2 vises til at denne bestemmelsen gir statsaut. revisorer og registrerte revisorer rett til å utøve rettshjelpvirksomhet innen et nærmere avgrenset rettsområde. Denne virksomheten er fullt og helt underlagt Kredittilsynets tilsynsområde. Det fremgår av lovforslagets § 1 annet ledd nr. 1 at revisorer skal være rapporteringspliktige. Det blir således ukorrekt og unødvendig å samtidig innta denne type virksomhet under samme bestemmelses nr. 6.

Domstoloven § 218 annet ledd nr. 4 – lensmenn.

Lensmenn har iht. domstoloven § 218 annet ledd nr. 4 rett til å utøve slik rettshjelp som bestemt i medhold av lov av 16. juni 1961 nr. 7 om lensmenn. Den rettshjelpvirksomheten som i dag utøves av lensmenn er svært begrenset, og Tilsynsrådets tilsyn med denne gruppen begrenser seg til å kontrollere at vedkommende har stillet lovpålagt sikkerhet. Det foreslås således at lensmenn – ved evt. utøvelse av rettshjelp som nevnt – ikke faller inn under personkretsen av rapporteringspliktige.

Domstoloven § 218 femte ledd og sjette ledd – integrert rettshjelpvirksomhet og offentlig rettshjelp.

Av domstoloven § 218 femte ledd fremgår at utøvere av annen virksomhet enn rettshjelpvirk-

somhet har rett til å yte slik rettshjelp som inngår som en integrert del av hovedvirksomheten. Slik rettshjelp kan både ytes av fysiske og juridiske personer. Dette kan f. eks være eiendomsmeglere, banker, arkitekter og patentingeniører. Tilsynsrådet fører ikke tilsyn med virksomhet som faller inn under denne bestemmelsen. Enkelte virksomheter som gir rettsråd iht. denne bestemmelsen vil imidlertid i visse tilfeller falle inn under andre statlige kontrollorganers tilsyn. Etter Tilsynsrådets oppfatning er det ikke naturlig å innbefatte den rettshjelp som fremgår av forannevnte bestemmelse i gruppen rapporteringspliktige etter lovforlagets § 1 annet ledd nr. 6. Likeledes er det ikke naturlig at den rettshjelp som ytes av stat eller kommune etter domstoloven § 218 siste ledd medfører rapporteringsplikt iht. lovforslaget.

Tilsynsrådet foreslår på bakgrunn av ovennevnte at den personkrets som skal omfattes av lovforslagets § 1 annet ledd nr. 6, presiseres nærmere til å omfatte advokater og andre som har tillatelse til å utøve rettshjelpvirksomhet etter domstoloven § 218. Eventuelt kan lovteksten uttrykkelig vise til den personkrets som Tilsynsrådet fører tilsyn med.»

Advokatforeningen og Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) går inn for arbeidsgruppens alternativ 1 (dvs. det minst omfattende alternativet). Advokatforeningen anfører bl.a. følgende:

«Utvidelse av området for rapporteringsplikt til også å omfatte advokater reiser vanskelige avveiningsspørsmål i forhold til reglene om advokaters taushetsplikt. Formålet med taushetsplikten er å legge forholdene til rette for en åpen og fullstendig kommunikasjon mellom advokat og klient. Taushetsplikten er således ikke begrunnet i hensynet til advokaters yrkesutøvelse, men i hensynet til det enkelte individs rettssikkerhet i det å kunne søke råd hos en advokat i tillit til at de opplysninger som blir gitt ikke videremeddeles til andre.

Så vel i norsk som i utenlandsk advokatlovgivning er taushetsplikten ansett som en fundamental rettssikkerhetsgaranti som i sin effekt fremmer så vel klientens interesser som respekten for rettspleien og samfunnets lover.

I straffesaker er taushetsplikten en naturlig konsekvens av forbudet mot selvinkriminering og siktedes rett til å rådføre seg med en fritt valgt forsvarer, jf. FN-konvensjon om sivile og politiske rettigheter, artikkel 14.3. (...)

Advokatforeningen mener at alternativ 1 i arbeidsgruppens forslag gir en rimelig avveining mellom de ulike hensyn. Advokatforeningen vil derfor foreslå at dette alternativ velges som lovtekst. Denne formuleringen vil også væ-

re i overensstemmelse med direktivets artikkel 2 a.»

Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) uttaler bl.a.:

«Alternativ 1 tilkjennegir klart og entydig i hvilke sammenhenger advokater skal ha en rapporteringsplikt. Det er etter vår vurdering viktig at bestemmelsen om rapporteringsplikt for advokater ikke griper inn i taushetsplikten i større utstrekning enn det direktivet nødvendiggjør. Alternativ 2 synes å begrense rapporteringsplikten for mye, mens alternativ 3 blir for generell og for uspesifisert.»

Justisdepartementet foreslår en kombinasjon av alternativ 1 og 2 og uttaler:

«Internasjonale erfaringer viser at advokattjenester i ikke ubetydelig grad misbrukes for hvitvaskingsformål. Justisdepartementet er derfor positive til at det på nærmere bestemte vilkår etableres en plikt for advokater til å rapportere om mistenkelige transaksjoner.

Som arbeidsgruppen, er Justisdepartementet av den oppfatning at personvern hensyn og det særlige tillitsforhold mellom advokater og deres klienter nødvendiggjør visse unntak for advokaters rapporteringsplikt. Den konkrete avgrensning av plikten til å rapportere er imidlertid vanskelig å foreta.

Arbeidsgruppen har i sitt forslag til § 1, annet ledd nr. 6, oppstilt tre forskjellige alternativer for når rapporteringsplikt i utgangspunktet inntreffer for advokater. Etter Justisdepartementets oppfatning gir ingen av de tre en fullgod anvisning på hvilke aktiviteter rapporteringsplikten er knyttet til. Justisdepartementet vil derfor fremkomme med følgende forslag til lovtekst til lovens § 1, annet ledd nr. 6:

Advokater og andre som ervervsmessig eller stadig yter selvstendig juridisk bistand når de bistår eller opptre på vegne av klienter ved forberedelse eller gjennomføring av finansielle transaksjoner som gjelder virksomheter, fast eiendom eller løsøre gjenstander som nevnt i § 1 nr. 7, herunder ved åpning eller forvaltning av bank- eller verdipapirkonto, og ved innhenting av kapital eller andre transaksjoner knyttet til opprettelse eller drift av selskaper eller andre sammenslutninger.

Forslaget er en kombinasjon av arbeidsgruppens alternativ 1 og alternativ 2, med tillegg om løsøre gjenstander, jf. arbeidsgruppens forslag til § 1, annet ledd nr. 7.

Som det vil fremgå er for øvrig uttrykket «planlegging» i arbeidsgruppens forslag erstattet av «forberedelse».

Etter Justisdepartementets oppfatning vil en bestemmelse som foreslått ovenfor, i tillegg til

bestemmelser om unntak fra rapporteringsplikten, i rimelig grad balansere de kryssende hensyn som gjør seg gjeldende mellom behovet for konfidensialitet i relasjonen mellom advokat og klient på den ene side og målsettingen om en effektiv kriminalitetsbekjempelse på den andre.

Etter at man har høstet erfaringer med ordningen, kan det eventuelt være grunn til å vurdere om rapporteringsplikten bør utvides i tråd med alternativ 3.»

Tilsynsrådet for advokatvirksomhet og Norges Rederiforbund støtter alternativ 2, dvs. de tilfeller der rettshjelpsutøvelsen primært er knyttet opp mot selskapenes finansielle disposisjoner. Tilsynsrådet uttaler til dette:

«På den ene siden er det nødvendig å innføre en regel som er egnet til å hindre at advokater og andre som yter rettshjelp benyttes som hvitvaskingskanaler eller kanaler for terrorfinansiering. På den annen side er det en viktig målsetting at regelverket blir klart og entydig, slik at det rettsøkende publikum opplever det trygt å søke rettsråd hos f.eks. advokater, uten unødige frykt for at sistnevnte skal videreformidle opplysninger til offentlige myndigheter mot klientens vilje.

På denne bakgrunn er Tilsynsrådet av den oppfatning at det foreslåtte alternativ nr. 3 – som pålegger advokater og andre som driver rettshjelpsvirksomhet rapporteringsplikt i enhver sammenheng – vil spenne for vidt og fremstår som meget skjønnspreget. Tilsynsrådet finner det hensiktsmessig å knytte rapporteringsplikten til «transaksjonstilfellene», som nevnt i alternativene nr. 1 og 2.

Det er – bl. a. av hensyn til at regelverket skal fremstå som klart og lettfattelig for publikum og den evt. rapporteringspliktige – Tilsynsrådets oppfatning at den detaljerte oppregning av tilfeller hvor advokater får rapporteringsplikt som fremgår av alternativ nr. 1 ikke er hensiktsmessig.

På bakgrunn av det ovenstående mener Tilsynsrådet at bestemmelsens ordlyd bør ligge nærmere alternativ nr. 2 i lovforslaget. Etter Tilsynsrådets oppfatning vil ordlyden «bistår ved finansielle transaksjoner...» omfatte samtlige forhold som er nærmere omtalt i alternativene 1 og 2. Man foreslår således at forslagets § 1 nr. 6 gis slik ordlyd: «Advokater og andre med tillatelse etter domstoloven § 218 når de bistår klienter ved finansielle transaksjoner eller transaksjoner som gjelder fast eiendom «.

Norges Rederiforbund uttaler bl.a.:

«Dette innebærer at advokater og andre rådgiveres rapporteringsplikt skal omfatte alle tilfeller der slike opptrer på vegne av klienter ved

planlegging eller utførelse av finansielle transaksjoner, eller transaksjoner som gjelder fast eiendom. Sett i forhold til reglenes formål er det nettopp i slike tilfeller det er særlig grunn til å statuere rapporteringsplikt.»

Kredittilsynet, NARF, Skattedirektoratet og ØKOKRIM går inn for alternativ 3, som vil innebære den videste rekkevidden av rapporteringsplikten for advokater. Kredittilsynet uttaler bl.a.:

«Kredittilsynet er av den oppfatning at formuleringalternativ 3 må velges når det gjelder advokater. Dette er det mest omfattende alternativet; de andre alternativene (rapporten s. 28 og 29) begrenser dette til situasjoner som gjelder finansielle transaksjoner eller fast eiendom. Loven § 1 annet ledd nr 6 vil altså lyde:

«Advokater og andre som ervervsmessig eller stadig yter selvstendig juridisk bistand».

Begrunnelsen for dette er at advokater gjennom sin rådgivning vil kunne bli involvert i situasjoner som innebærer hvitvasking. Kredittilsynet er opptatt av at muligheter for hvitvasking skal forhindres i størst mulig grad. Det er etter Kredittilsynets oppfatning uheldig å innsnevre lovens virkeområde i forhold til advokater til å gjelde rene finansielle transaksjoner eller transaksjoner som gjelder fast eiendom, da dette vil kunne skape uklarhet om i hvilke situasjoner en advokat er underlagt hvitvaskingsregelverket. Reguleringen av i hvilke situasjoner advokater eventuelt skal være unntatt fra å rapportere må imidlertid etter Kredittilsynets mening gjenspeile beskyttelse av forholdet mellom advokat og klient. Det vil etter Kredittilsynets mening være uheldig å la advokatene være omfattet gjennom det videste alternativet, uten at det også gis unntak fra rapporteringsplikten i visse situasjoner.»

Skattedirektoratet mener at man ved å velge alternativ 3 vil unngå en rekke avgrensningsspørsmål. Skattedirektoratet mener det er en fordel at bestemmelsen om rapporteringsplikt er generell, og at unntakene fremgår av en egen paragraf, da dette gir minst rom for tvil med hensyn til avgrensning av de ulike kategoriene og hvor langt rapporteringsplikten går.

ØKOKRIM anfører bl.a.:

«Advokater tilbyr tjenester som etter ØKOKRIM sitt syn er svært utsatt for å bli misbrukt i hvitvaskingsøyemed. Det er av den grunn viktig for å bekjempe hvitvasking og økonomisk kriminalitet at advokater pålegges en plikt til å rapportere mistenkelige transaksjoner. I henhold til regler for god advokatskikk og domstoloven § 224 er advokatens oppgave å fremme rett og

hindre urett. Kvalitetsmanualen for advokater (se Kvalitetsmanual versjon 1.0 av 31.12. 98 fra DNA/JUS) inneholder en rekke anbefalinger om kvalitetssikringstiltak som langt på vei tilsvarende kjenn din kunde-prinsipper etter anbefalinger fra FATF. Det hersker liten tvil om at advokater risikerer å bli misbrukt av kriminelle som ønsker beskyttelse mot politiettersforskning og derfor ber advokaten oppbevare regnskap, korrespondanse m v og utføre transaksjoner for klienten uten at dette skal synliggjøres utad. Bevisforbudet som gjelder i sivilretten og innen strafferetten for advokater gir kriminelle en garanti for at informasjon som oppbevares eller håndteres av advokaten, ikke blir kjent for politiet, kontrollorganer og utenforstående.

Advokater kan sies å stå i en særstilling hva gjelder klientforhold og taushetsplikt. Av den grunn er det viktig å utforme et lovverk med forskrifter som klargjør så langt som mulig i hvilke situasjoner rapporteringsplikten inntreffer, og hvor langt plikten rekker i det enkelte tilfelle.

ØKOKRIM er enig med arbeidsgruppen i at det også må fastsettes visse begrensninger fra rapporteringsplikten for advokater. Av arbeidsgruppens alternative lovforslag foretrekker ØKOKRIM alternativ 3 (lovutkastet § 1 andre ledd nr. 6) sammenholdt med alternativ 1 når det gjelder unntak fra rapporteringsplikten (lovutkastet § 10). Etter ØKOKRIMs syn er det naturlig å velge alternativ som gir advokater størst mulig frihet til å rapportere mistenkelige transaksjoner uten risiko for straffansvar etter straffeloven § 144 eller lignende bestemmelser.

ØKOKRIM forutsetter at grensene for lovens anvendelsesområde og tolkning blir fastsatt nærmere i forskrifter til loven. På det nåværende tidspunkt er det vanskelig å si noe sikkert om hvordan loven om advokaters meldeplikt vil fungere i praksis. Både det faktum at meldepliktsystemet er et dynamisk system som påvirkes både av nasjonale og internasjonale utviklingstrekk, samt at man har lite erfaring på området, tilsier at en kort lovtekst, med en mer detaljert og avklarende forskrift, er å foretrekke. Det er enklere å endre og tilpasse en forskrift i takt med utviklingen enn å endre loven. For det andre kan en detaljert lovtekst ofte oppfattes å være uttømmende noe som kan få både uheldige og utilsiktede konsekvenser.»

Eiendomsmeglerforbundet mener det er viktig at advokater som formidler fast eiendom pålegges tilsvarende plikter som eiendomsmeglere i bekjem্পelsen av hvitvasking.

Konkursrådet mener at advokater i egenskap av bostyrere bør omfattes. Det anføres bl.a.:

«I egenskap av bostyrere vil advokater kunne

komme i situasjoner som i utgangspunktet ville omfattes av rapporteringsplikten etter hvitvaskingsreglene. Et eksempel på dette kan være at bostyrer under konkursbehandlingen mottar større kontante pengebeløp fra skyldneren, eller noen som opptre for skyldneren, der omstendighetene kan gi grunn til mistanke i forhold til pengenes opprinnelse.

Bostyreren har en generell plikt til å varsle påtalemyndigheten dersom det antas å foreligge straffbare forhold i forbindelse med skyldnerens økonomiske virksomhet, jf konkursloven § 122a, første ledd. Bestemmelsen kan få anvendelse i et tilfelle som beskrevet ovenfor, dersom bostyrere har grunn til å anta at pengene har tilknytning til straffbare forhold knyttet til virksomheten, eksempelvis svart omsetning. Plikten etter denne bestemmelse inntreffer imidlertid ikke dersom det antas at de mulige straffbare forhold ikke har tilknytning til skyldnerens økonomiske virksomhet, eksempelvis at pengene stammer fra omsetning av smuglervarer uten tilknytning til virksomheten.

Selv i de tilfelle som omfattes av varslingsplikten etter konkursloven § 122a, første ledd, er det etter Konkursrådets oppfatning et spørsmål om denne plikten i forhold til hvitvaskingsreglenes formål er tilstrekkelig. På den ene side vil oppfyllelse av varslingsplikten overfor påtalemyndigheten medføre at politiet får kunnskap om de mulig straffbare forhold, slik at etterforskning kan iverksettes. På den annen side vil innrapportering til Hvitvaskingsenheten ved ØKOKRIM etter hvitvaskingsreglene kunne gi politiet et langt bedre grunnlag for å iverksette etterforskning. Bakgrunnen for dette er at meldinger etter hvitvaskingsreglene vil bli sammenholdt med eventuelle andre meldinger vedrørende samme personer eller foretak, samt øvrige opplysninger som innhentes i tilknytning til Hvitvaskingsenhetens behandling av meldingene.

På bakgrunn av ovenstående antar Konkursrådet at rapporteringsplikten bør omfatte advokater i egenskap av bostyrere.

Ut fra de regler som er foreslått i utkastets § 1, antar Konkursrådet at advokater i denne egenskap faller utenfor ordlyden i alternativ 1 og 2, idet begge knytter rapporteringsplikten til situasjoner hvor advokaten bistår eller opptre på vegne av klienter. Forholdet mellom advokaten som bostyrer og konkursboet representerer etter Konkursrådets syn ikke noe klientforhold, og heller ikke i forhold til skyldneren og personer som har opptrådt på vegne av skyldneren.

Alternativ 3 oppfattes å omfatte advokater uavhengig av i hvilken egenskap disse opptre, og antas således også å komme til anvendelse i forhold til advokater som bostyrere.

Konkursrådet har ikke tatt stilling til hvilket

av de foreslåtte alternativer som bør velges, men ber om at det i utformingen av loven tas hensyn til de forhold som er påpekt ovenfor.»

Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening (NARF) uttaler at der det anses som formålstjenlig kan det heller gis situasjonsbetingede unntak i forskrift.

Datatilsynet stiller spørsmål ved om bestemmelsen i advokatforskriften punkt 3.1.8 er tilstrekkelig for å unngå en uthuling av de rettsgoder tillit og taushetsplikt representerer. Dersom advokaters rapporteringsplikt likevel lovfestes, ber *Datatilsynet* om atplikten begrenses.

5.5.5 Departementets vurdering

Internasjonale erfaringer viser at advokattjenester misbrukes til hvitvaskingsformål. Det er derfor viktig at advokater bringes aktivt inn i kampen mot slik kriminalitet. Etter endringsdirektivet skal advokater omfattes av regler om tiltak mot hvitvasking.

Når det gjelder angivelsen av den aktuelle personkretsen, foreslår arbeidsgruppen at «advokater og andre som ervervsmessig yter selvstendig juridisk bistand» skal omfattes av regelverket (gjelder alle tre alternativer). Angivelsen av personkretsen bygger på definisjonen av rettshjelpvirksomhet i domstolloven § 218 første ledd, dog slik at forslaget kun omfatter de som yter «selvstendig» juridisk bistand. Denne kvalifiseringen tar sikte på å klargjøre at husadvokater mv. ikke omfattes av forslaget. Departementet slutter seg til arbeidsgruppens forslag på dette punktet. I enkelte tilfeller vil personer og foretak som yter rettshjelpvirksomhet etter omstendighetene også kunne omfattes av andre alternativer i forslagets § 4. Dette kan for eksempel gjelde revisorer, jf. Tilsynsrådets høringsuttalelse. Departementet kan imidlertid ikke se at dette tilsier særskilte retts tekniske løsninger ved angivelsen av regelverkets virkeområde. Ved vurderingen av om de særskilte unntakene fra rapporteringsplikten får anvendelse (se punkt 6.3), vil det imidlertid ha betydning om vedkommende omfattes av regelverket som følge av rettshjelpalternativet eller andre alternativer. For øvrig finner ikke departementet det naturlig å avgrense virkeområdet til virksomhet som er underlagt tilsyn av Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, jf. også omtale av tilsynsspørsmål i punkt 8.5.

Direktivet åpner for å avgrense advokaters plikter til nærmere angitte situasjoner, jf. artikkel 2 a nr. 5. Arbeidsgruppen har utformet tre alternative lovforslag på dette punktet. I alternativ 1, som er det minst vidtrekkende alternativet, avgrenses vir-

keområdet til å gjelde advokatens bistand i tilknytning til enkelte angitte finansielle transaksjoner og transaksjoner som gjelder fast eiendom. I alternativ 2 avgrenses virkeområdet til å gjelde bistand i tilknytning til finansielle transaksjoner generelt sett, samt transaksjoner som gjelder fast eiendom. Alternativ 3 omfatter all juridisk bistand, og vil innebære den videste rekkevidden av virkeområdet for advokater.

Det er flere hensyn som må avveies i vurderingen av eventuelle unntak for advokaters rapporteringsplikt, herunder personvern hensyn, rettssikkerhetshensyn, og hensynet til det særlige tillitsforhold mellom advokater og deres klienter.

Høringsinstansene er delt i synet på hvilket alternativ som er å foretrekke. Advokatforeningen og Norges Kommunerevisorforbund går inn for det alternativet som i størst grad begrenser rekkevidden. Kredittilsynet, NARF, Skattedirektoratet og ØKO-KRIM går inn for alternativet som vil innebære den videste rekkevidden av rapporteringsplikten. Justisdepartementet har foreslått en kombinasjon av alternativ 1 og 2.

Innledningsvis vil departementet bemerke at angivelsen av hvitvaskingsregelverkets saklige virkeområde må holdes atskilt fra spørsmålet om hvilke rapporteringsplikter som skal pålegges de ulike grupper rapporteringspliktige. Det sentrale spørsmålet i denne sammenheng er om advokater bare skal omfattes av regelverket i enkelte situasjoner. I de situasjonene advokatene vil være underlagt hvitvaskingsregelverket, foreslår arbeidsgruppen vesentlige unntak fra advokaters rapporteringsplikt, jf. punkt 6.3.

I utgangspunktet kan det synes hensiktsmessig å regulere advokaters særlige forhold gjennom unntak fra rapporteringsplikten, jf. bl.a. Kredittilsynets og ØKOKRIMs høringsuttalelse om dette. Med en vid angivelse av virkeområdet vil en bl.a. unngå vanskelige avgrensningsspørsmål i forhold til når advokater vil omfattes av regelverket. På den annen side reiser også en slik løsning vanskelige spørsmål. Dersom advokater mottar opplysninger i tilknytning til for eksempel en straffesak eller en barnefordelingssak, vil vedkommende etter en slik løsning i utgangspunktet omfattes av regelverket. Opplysninger som advokater mottar i slike tilfeller vil imidlertid kunne være unntatt fra rapporteringsplikten, jf. nærmere omtale under punkt 6.3.4. Omfanget av unntaket er imidlertid begrenset, noe som kan reise særskilte spørsmål. Et problem er at advokaten vil ha rapporteringsplikt om opplysninger som mottas i andre situasjoner enn i tilknytning til en retts sak eller ved fastleggelse av klientens rettsstilling. Opplysninger mottatt i tilknytning til

avgivelse av for eksempel strategiske råd mv. i tilknytning til en barnefordelingssak vil i så fall omfattes av rapporteringsplikten, for eksempel dersom advokaten i tilknytning til slik bistand blir klar over at klienten foretar transaksjoner med utbytte fra straffbart trygdemisbruk. Et annet problem med et vidt anvendelsesområde vil være at advokaten også vil ha plikt til å kjenne klientens identitet. Dette kan etter omstendighetene reise særskilte problemer, bl.a. i forhold til enkelte straffesaker og asylsaker. Unntak fra rapporteringsplikten vil ikke avhjelpe slike problemer, og det vil i så fall måtte gjøres unntak i forskrift.

Etter en helhetsvurdering har departementet kommet til at det ikke nå bør innføres et generelt anvendelsesområde i forhold til advokater, jf. også Datatilsynets høringsuttalelse. Det vises i den anledning til at behovet for hvitvaskingsregler åpenbart vil være mest til stede i tilknytning til finansielle transaksjoner mv., og at slike transaksjoner uansett vil omfattes av regelverket. Videre vil regelverkets anvendelse i forhold til advokater reise en rekke nye spørsmål som vil måtte finne sin løsning i praksis, og dette tilsier at en går noe skrittvis frem fra lovgivers side. Etter departementets syn bør imidlertid regelverksendringer på dette området vurderes løpende i lys av de erfaringer man høster, jf. også Justisdepartementets høringsuttalelse om dette. Slike regelverksendringer bør imidlertid skje i lovs form, og ikke ved forskriftsendringer, jf. ØKOKRIMs uttalelse i den retning.

Det neste spørsmål blir således hvordan en i loven bør avgrense virkeområdet for advokater. Etter departementets vurdering er det naturlig å ta utgangspunkt i arbeidsgruppens annet alternativ. Det første alternativ knytter virkeområdet til enkelte positivt angitte situasjoner, og dette åpner etter departementets syn for omgåelsesmuligheter og vanskelige tolkningsspørsmål.

I likhet med arbeidsgruppen legger departementet til grunn at samtlige «finansielle transaksjoner» bør omfattes, uavhengig av om de utføres i tilknytning til en «virksomhet» eller ikke (jf. Justisdepartementets forslag som går i den retning). Begrepet «finansielle transaksjoner» kan reise tolkningstvil. Etter departementets syn bør begrepet tolkes vidt. Arbeidsgruppens alternativ 1 (som er basert på minimumsreglene i direktivet) angir i så måte en rekke eksempler på finansielle transaksjoner som vil omfattes av begrepet, men disse transaksjonene vil etter departementets forslag ikke være uttømmende. For øvrig vil begrepet ved behov kunne presiseres nærmere i rundskriv eller i forskrift. I tillegg bør alle transaksjoner knyttet til fast eiendom omfattes av virkeområdet, og transaksjoner knyttet

til slike løsøreobjekter som er nevnt i lovforslagets § 4 annet ledd nr. 8 (gjenstander som koster mer enn 40 000 kroner). Når det gjelder sistnevnte forslag, vises til Justisdepartementets høringsuttalelse. Det vises for øvrig til lovforslaget § 4 annet ledd nr. 7.

Departementet slutter seg til Konkursrådets uttalelse om at rapporteringsplikten bør omfatte advokater i egenskap av bostyrere. Etter departementets vurdering bør slike bostyrere bare omfattes av enkelte av bestemmelsene i den nye loven. Flere av lovens bestemmelser er knyttet til etablering av kundeforhold (for eksempel gjelder dette plikt til å foreta identitetskontroll og registrere opplysninger, jf. omtale i kapittel 7), og vil således ikke være aktuelle for bostyrere. Etter en konkret vurdering foreslår departementet at lovforslaget §§ 7, 8, 11, 16 og 17 gjøres gjeldende for advokater i egenskap av bostyrere. Det vises til lovforslaget § 4 fjerde ledd.

5.6 Forhandlere av verdifulle gjenstander

5.6.1 Endringsdirektivet

Etter direktivet ny artikkel 2 a nr. 6 omfattes forhandlere av verdifulle gjenstander, slik som edelstener eller edle metaller, kunst, samt auksjonsforretninger, når det betales kontant for et beløp på 15 000 euro eller mer.

5.6.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår at forhandlere av gjenstander, inkludert auksjonsforretninger, kommisjonærer og lignende, ved transaksjoner som gjelder 100.000 norske kroner eller mer inkludert merverdiavgift eller et tilsvarende beløp i annen valuta skal omfattes av regelverket, jf. lovutkastet § 1 annet ledd nr. 7. Det foreslås unntak for betalinger foretatt med betalingskort eller kredittkort. Gruppen uttaler bl.a.:

«Et første spørsmål er hvilken beløpsgrense en bør operere med i norsk rett. 15 000 euro tilsvare ca. 110 000 kroner (kurs 7.3). Dersom eurokursen styrker seg til ca 8 kroner, blir summen 120 000 kroner. Etter arbeidsgruppens vurdering bør en velge et beløp i norske kroner som med en rimelig grad av sikkerhet på lengre sikt vil være lavere enn 15 000 euro. Etter en skjønnsmessig vurdering foreslår derfor arbeidsgruppen at beløpsgrensen settes til 100 000 kroner. Grensen på 100 000 kroner er inkludert merverdiavgift. Bestemmelsen anses

enklere å praktisere dersom merverdiavgift er inkludert, da varekostnaden inkludert merverdiavgift er det beløp som forbrukeren får opplyst og som forbrukeren skal betale for den aktuelle varen. En tilsvarende regel er valgt i Danmark. Det vises til lovutkastet § 1 annet ledd nr. 7.

Risikoen for hvitvasking er etter arbeidsgruppens syn størst ved kontanttransaksjoner, men også elektroniske penger vil kunne misbrukes til hvitvaskingsformål (jf. omtale i punkt 4.3.1). Hensikten med slike midler er å være et substitutt til de sedvanlige betalingsmidler sedler og mynt. Det vises til omtale av hva som regnes som elektroniske penger i Ot. prp. nr. 92 (2001–2002) punkt 4.1.4 og i forslag til lov om e-penge foretak § 1–1. Etter arbeidsgruppens syn er det derfor ikke hensiktsmessig å avgrense bestemmelsen til å kun omfatte kontanter. Reglene gjelder imidlertid ikke for betalinger med betalingskort eller kredittkort.

Arbeidsgruppen mener det er lite hensiktsmessig å avgrense aktiviteten som utløser forpliktelser etter loven til «betaling». Det kan bl.a. tenkes at forhandler yter selgerkreditt, som senere gjøres opp ved en eller flere transaksjoner i kontanter eller andre betalingsmidler. Etter arbeidsgruppens syn kan slik selgerkreditt lett bli misbrukt som ledd i hvitvasking av penger. Det vises i den forbindelse til at ytelse av selgerkreditt ikke regnes som konsesjonspliktig finansieringsvirksomhet. Selgerkreditt over den angitte grense bør derfor omfattes av lovens anvendelsesområde. Det foreslås etter dette at transaksjoner som gjelder 100 000 norske kroner eller mer skal utløse forpliktelser etter loven, jf. lovutkastet § 1 annet ledd nr. 6.

Etter arbeidsgruppens syn er det lite hensiktsmessig å innta en avgrensning til «forhandlere av verdifulle gjenstander» i lovteksten. Alle forhandlere som har mottatt transaksjoner over den angitte grense, bør omfattes av forpliktelsene. I direktivet er auksjonsforretninger nevnt som eksempel. Det foreslås derfor å presisere at auksjonssalg, kommisjonssalg og lignende omfattes, jf. lovutkastet § 1 annet ledd nr. 7.

Det bemerkes for øvrig at kravet om legitimasjon gjelder også i de tilfeller hvor transaksjonen utføres i flere operasjoner, hvis det ser ut til å være en innbyrdes forbindelse mellom disse, jf. kapittel 5. Når det gjelder innføring av kontrollrutiner mv., vises det til omtale i punkt 4.4 nedenfor.»

med betalingskort og kredittkort bør omfattes. FNH begrunner dette slik:

«FNH viser bl.a. til at det er en kjent sak at nedbetaling av kredittkortgjeld er en etablert fremgangsmåte for å hvitvaske utbyttet på. Ved å holde slike transaksjoner utenfor undersøkelses- og rapporteringsplikten til forhandlere av verdifulle gjenstander, «overlates» problemene til banker og kortselskaper, som ordinært behandler slike transaksjoner elektronisk. Dette kan medføre «hull» i systemet og etter FNHs syn må reglene derfor også omfatte bruk av betalingskort eller kredittkort.»

Sparebankforeningen anfører:

«Plikten til aktsomhet, og plikten til å spørre kunden nærmere om bakgrunnen for transaksjonen mv, bør ligge der kontakten med kunden er i det aktuelle tilfellet. Det vil si hos kunsthandleren e.l. Det er heller ikke umiddelbart lett å se at oppgjør med sjekk skal utløse undersøkelses- og evt meldeplikt, mens oppgjør med betalingskort (som bør benyttes som samlebegrep for debiterings-, fakturerings- og kredittkort) på samme bank ikke skal gjøre det. Og det er heller ikke innlysende at kjøp av kunst med oppgjør f.eks ved sjekk kr 150 000 trukket på en norsk bank skal utløse undersøkelses- og evt meldeplikt, mens oppgjør ved et kredittkort utstedt av en finansinstitusjon på De nederlandske Antiller ikke skal gjøre det.

Her bør det ryddes opp i avgrensningen. Det enkleste er nok at unntaket som sitert over strykes. I forskriften kan imidlertid kontantoppgjør framheves som en omstendighet som foranlediger skjerpet aktsomhet.»

ØKOKRIM uttaler følgende til arbeidsgruppens forslag:

«ØKOKRIM slutter seg til arbeidsgruppens syn hva gjelder behovet for å pålegge forhandlere av verdifulle gjenstander rapporteringsplikt. ØKOKRIM stiller seg imidlertid tvilende til hensiktsmessigheten av å avgrense plikten til å ikke omfatte oppgjør ved bruk av betalingskort eller kredittkort, se side 30 første avsnitt. En slik avgrensning vil etter ØKOKRIMs oppfatning kunne medføre at en del mistenkelige kjøp og salg av verdifulle gjenstander ikke blir rapportert.

Ved vurderingen av om en transaksjon er mistenkelig, er oppgjørsformen bare ett av mange momenter i vurderingen av om en transaksjon er mistenkelig. Ofte vil andre ytre omstendigheter være vel så viktige ved vurderingen. Det vil være uheldig om oppgjørsformen skulle avskjære rapportering dersom andre forhold tilsier at transaksjonen bør meldes.»

5.6.3 Høringsinstansenes merknader

Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH), Sparebankforeningen og ØKOKRIM mener at betalinger

Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening (NARF) går i mot arbeidsgruppens forslag, og mener at det i loven konkret bør angis hvilke type forhandlere som skal omfattes. NARF uttaler bl.a.:

«Forslaget gir ingen avgrensning med hensyn til hvilke typeforhandlere som omfattes, i stedet knyttes det kun til beløpsgrensen på NOK 100.000. Så fremt vi oppfatter det riktig vil det dermed bety at absolutt alle som – uansett om det skjer ofte eller helt unntaksvis – selger en gjenstand kontant og som overstiger det nevnte beløpet, vil være underlagt pliktene i hvitvaskingsloven. Etter vår mening er dette å gå unødvendig langt, og tror heller ikke at den reelle nytte-verdien vil stå i forhold til det som håpes oppfylt ved bestemmelsen. Derimot mener vi at lovens anvendelse i stedet bør presiseres og begrenses til å gjelde konkret angitte typeforhandlere. Foruten å klargjøre lovens anvendelsesområde som sådan, vil en slik presisering også gjøre gruppen mer oversiktlig med de fordeler dette har for så vel informasjonsarbeid som eventuell oppfølging med at reglene etterleves.»

5.6.4 Departementets vurdering

Endringsdirektivet krever at forhandlere av verdifulle gjenstander mv. skal omfattes av hvitvaskingsregelverket dersom det betales kontant for et beløp på 15 000 euro eller mer. Gjennomføringen i norsk rett reiser spørsmål i flere retninger.

Et første spørsmål gjelder hvilke transaksjonsformer som skal omfattes. Arbeidsgruppen anfører at regelverket også bør omfatte situasjoner hvor det gis selgerkreditt, selv om det i slike tilfeller ikke «betales kontant» for gjenstanden. Departementet slutter seg til dette, og viser til at det ellers ville være enkelt å omgå regelverket. Det foreslås derfor i samsvar med arbeidsgruppens forslag at regelverket skal omfatte «transaksjoner som gjelder» et nærmere angitt beløp. I tillegg til selgerkreditt, omfatter transaksjonsbegrepet også betaling med elektroniske penger, jf. også arbeidsgruppens forslag om dette. Når det gjelder den nærmere forståelse av «elektroniske penger», vises til lov 13. desember 2002 nr. 74 om e-pengeforetak.

Flere høringsinstanser har reist spørsmål ved arbeidsgruppens forslag om å avgrense plikten mot betaling foretatt med betalings- eller kredittkort. I Banklovkommisjonens utredning NOU 1994: 19 legger kommisjonen til grunn at betalingskort omfatter elektronisk eller manuelt benyttet uttaks-, debet- og kredittkort for uttak eller overføring av penger. Begrepet omfatter ikke elektroniske penger.

Muligheten til å spore opp informasjon om en transaksjon vil vanligvis være større ved transaksjoner foretatt med betalingskort enn ved kontant betaling. Informasjonstilgangen vil imidlertid bero på bl.a. hvem som er utsteder av betalingskortet og hvilken type betalingskort som benyttes. Avgrensningen mot betalinger med betalingskort vil kunne medføre at enkelte mistenkelige transaksjoner ikke blir undersøkt og rapportert. På den annen side vil hvitvaskingsrisikoen trolig være mindre ved betaling med betalingskort knyttet til direkte trekk på bankkonto i Norge. Departementet foreslår etter en helhetsvurdering en hjemmel til i forskrift å fastsette at loven skal gjelde ved betaling med betalingskort.

Et annet spørsmål er hvilken beløpsgrense som skal gjelde. Arbeidsgruppen foreslo at transaksjoner på mer enn 100.000 kroner skulle omfattes. Arbeidsgruppen begrunner ikke forslaget nærmere, men det fremgår at en kun tar sikte på å gjennomføre direktivets minimumsregler. Etter departementets vurdering er dette beløpet for høyt, særlig med tanke på at forslaget kun gjelder kontanttransaksjoner. Hvitvaskingsfaren er særlig stor ved slike kontanttransaksjoner, jf. også omtale i punkt 3.3. Beløpsgrensen bør derfor etter departementets vurdering settes vesentlig lavere enn 100.000 kroner. Etter en helhetsvurdering vil departementet foreslå at grensen settes til 40.000 kroner. Det kan etter departementets vurdering ikke anses som en uforholdmessig byrde at forhandlere som mottar mer enn 40.000 kroner i kontanter pålegges visse plikter i forhold til hvitvaskingsregelverket, særlig sett i lys av den hvitvaskingsfare slike transaksjoner vil kunne innebære. Heller ikke personvern-hensyn mv. bør tilsi en vesentlig høyere grense, siden en ofte vil kunne velge å foreta betaling gjennom det alminnelige banksystemet (og dermed unngå de særskilte reglene for forhandlere mv.).

Betaling av gjenstander ved transaksjoner på 40 000 kroner eller mer vil etter departementets vurdering ikke innebære at det etableres et «kundeforhold» mellom forhandler og kjøper, jf. nærmere omtale i punkt 7.1.5 nedenfor.

Departementet har vurdert om tiltakene bør omfatte selgere av tjenester mv. (for eksempel håndverkertjenester). Departementet foreslår imidlertid ikke i denne omgangen en slik utvidelse av anvendelsesområdet. Det vises til at endringsdirektivet ikke krever dette. Videre vises det til at Bokføringsutvalget i NOU 2002: 20 Ny bokføringslov kapittel 9.12 har vurdert tiltak mot hvitvasking av penger i tilknytning til bokføring og dokumentasjon av transaksjoner og oppbevaring mv. Bokføringsutvalget uttaler bl.a.:

«Etter utvalgets oppfatning er det nærliggende å se nærmere på regelverket for dokumentasjon av kontanttransaksjoner generelt, og det vises til uttalelser i FATFs konsultasjonsdokument om ønskeligheten av å erstatte kontanttransaksjoner med sporbare alternativer. Intensjonen bak hvitvaskingsregelverket er at det skal være vanskeligere for de kriminelle å anvende utbyttet av de kriminelle handlingene, eller omgjøre utbyttet til verdier som ikke så lett kan føres tilbake til lovbruddet, herunder investere utbyttet fra straffbare handlinger i fast eiendom, biler, båter, verdipapirer, forretningsvirksomhet osv. Hensikten med hvitvaskingsreglene kan oppnås bl.a. ved å sette grenseverdier for muligheten til å opptre anonymt i slike transaksjoner. Dette vil i praksis kunne oppnås ved å sette regler for dokumentasjon av kontanttransaksjoner.»

Bokføringsutvalget foreslår på denne bakgrunn at det i ny bokføringsforskrift fastsettes at selger plikter å angi kjøpers navn og adresse i salgsdokumentasjonen der betaling skjer med kontanter for et beløp på 100 000 norske kroner eller mer inklusive merverdiavgift, eller et tilsvarende beløp i annen valuta. Forslaget vil også omfatte tjenester mv. Salgsdokumentasjon er etter utvalgets forslag oppbevaringspliktig regnskapsmateriale. Reglene vil således bidra til å gjøre større kontanttransaksjoner sporbare, ved at kjøpers navn og adresse vil foreligge hos selgeren.

Departementet foreslår som nevnt ovenfor ikke at tjenester mv. skal omfattes i denne omgangen. Departementet vil imidlertid følge utviklingen på dette området, og eventuelt foreslå endringer i hvitvaskingsregelverket dersom erfaringer viser at det er nødvendig for en effektiv forebygging og bekjempelse av hvitvasking av utbytte.

Departementet slutter seg ikke til NARFs uttalelse om at anvendelsesområdet bør avgrenses til forhandlere av enkelte typer verdifulle gjenstander. Hvitvaskingsrisikoen vil foreligge ved alle transaksjoner som involverer denne type kontanttransaksjoner, uavhengig av hvilke gjenstander det dreier seg om. For øvrig vil neppe en positiv angivelse av enkelte forhandlere være i samsvar med direktivet. Det vises også til at en tilsvarende løsning er valgt i dansk rett, jf. LKB nr. 734 av 30. august 2002 § 1 stk. 2 nr. 5.

5.7 Spillvirksomhet og kasinoer

5.7.1 Endringsdirektivet

Etter direktivet ny artikkel 2 a nr. 7 skal kasinoer omfattes av hvitvaskingsreglene. Det er fastsatt en-

kelte særregler for kasinoer i direktivet ny artikkel 3 nr. 5 og 6.

5.7.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår at departementet i forskrift kan fastsette regler om anvendelsen av loven på spillvirksomhet, herunder kasinoer, jf. lovutkastet § 15 første ledd nr. 4. Det uttales (rapporten punkt 4.3.6):

«Det foreligger som nevnt en plikt etter endringsdirektivet til at kasinoer skal omfattes av regelverkets anvendelsesområde. Kasinoer er forbudt i Norge etter lotteriloven. Regelverket for spill- og lotterimarked er imidlertid under vurdering, herunder spørsmålet om å tillate kasino. Det vises til omtale i St.prp. nr. 1 (2001–2002) der det fremgår at Kulturdepartementet tar sikte på å legge frem en gjennomgang av spill- og lotterimarkedet for regjeringen i løpet av høsten 2002. Etter arbeidsgruppens vurdering kan nærmere regler om hvitvaskingsreglens anvendelse for kasinoer fastsettes i forskrift, slik at EØS-forpliktelsene vil kunne gjennomføres dersom det åpnes for kasinoer i Norge. Arbeidsgruppen legger til grunn at forholdet til hvitvaskings- og terrorfinansieringsregelverket vurderes nærmere dersom det åpnes for kasinoer i Norge, herunder spørsmålet om tilsyn med kasinovirksomhet, jf. kapittel 7.

Et annet spørsmål er om det allerede nå bør foreslås en oppfølging av FATFs vurderinger m.h.t. at andre spillaktiviteter enn kasinovirksomhet skal omfattes av hvitvaskingsreglene.

Arbeidsgruppen har vist til eksempler på bruk av spill til hvitvaskingsformål i rettspraksis, jf. rapporten punkt 4.3.6. Videre uttales:

«Arbeidsgruppen slutter seg i hovedsak til FATFs vurderinger vedrørende spillvirksomhet. Arbeidsgruppen mener praksis viser at det er et sterkt behov for endringer når det gjelder spillvirksomhet. Arbeidsgruppen mener imidlertid at det bør vurderes nærmere hvilke bestemmelser i hvitvaskingsregelverket som skal få anvendelse for spillvirksomhet.

På bakgrunn av dette foreslås det at departementet ved forskrift kan fastsette at loven og bestemmelser gitt i medhold av loven helt eller delvis skal gjelde for spillvirksomhet, herunder kasinoer, jf. lovutkastet § 15 første ledd nr. 4.»

5.7.3 Høringsinstansenes merknader

Lotteritilsynet, ØKOKRIM, Norges Røde Kors, Norsk Rikstoto (NR), Det Norske Travelskap (DNT) og Norsk Jockeyklubb (NJ), Norsk Tipping og Land-

bruksdepartementet er positive til tiltak som kan redusere hvitvaskingsrisikoen ved spillvirksomhet.

Lotteritilsynet mener det mest effektive tiltak mot hvitvasking i pengespillmarkedet er å forby uregistrert spill. *Lotteritilsynet* uttaler at de i samarbeid med de statlige aktørene vil se på mulighetene for å innføre registreringsplikt for alle spill. *Lotteritilsynet* uttaler videre at kommisjonærene bør omfattes av regelverket, på bakgrunn av at det er kommisjonærene som kjenner kunden, og som lettest vil kunne få mistanke om at penger kan stamme fra straffbare handlinger.

ØKOKRIM anfører bl.a.:

«Det er ØKOKRIMs erfaring at slike virksomheter lett utnyttes til å hvitvaske penger. Det er opplyst fra Norsk Tipping AS at 95 % av spillerne er registrert i den forstand at spillere og eventuelle gevinster kan kobles sammen. De resterende 5 % spiller uregistrert. Man kan vinne forholdsvis store gevinster uten å bli registrert. Dette åpner for hvitvasking, enten ved å satse utbytte fra straffbare handlinger som anonym spiller, eller ved å omsette vinnerkuponger i ettertid som kan benyttes til å dokumentere en ulovlig ervervet kontantbeholdning.

Norsk Tipping AS antar at ca 12–14 % av omsetningen på ca 1 milliard kroner er fra uregistrert spillere. ØKOKRIM har erfaring for at vinnerkuponger omsettes og benyttes til å dokumentere tilsynelatende lovlige inntekter. Det er vanskelig å motbevise at gevinsten ikke er tilfalt den som benytter bongen.

ØKOKRIMs oppfatning er at hvitvaskingsreglene vil forebygge misbruk av spillvirksomheter. Reglene vil pålegge virksomheten en kontroll som vanskeliggjør utnyttelsen fra de kriminelle.»

Norsk Tipping har gitt følgende merknader:

«Det endringsforslaget til lovendring som nå er på høring medfører, slik vi tolker det, kun én endring i forhold til vår bransje; det gis i § 15 anledning til å fastsette forskrifter som inkluderer spillvirksomhet. Vi vil således i denne fasen av arbeidet kun gi enkelte korte prinsipielle kommentarer. I det øyeblikket en egen forskrift rettet mot spillebransjen skal utarbeides, forutsetter vi at vi får anledning til å komme tilbake med mer detaljerte merknader.

Norsk Tipping stiller seg svært positive til aktivt å delta i arbeidet mot hvitvasking av penger der våre spill eventuelt bidrar til slik virksomhet.

Det er svært viktig at en slik endring i loven ikke virker konkurransevridende. Et eksempel på en slik konkurransevridning kan skje når norske selskaper blir underlagt en lovgivning som våre konkurrenter ikke blir underlagt. Sel-

skaper som er etablert i andre land og som tilbyr sine spill over internett eller andre e-kanaler må i størst mulig grad også bli underlagt de samme reguleringene. Dette kan synes som en stor utfordring når enkelte konkurrenter har etablert seg i land som ikke omfattes av det samme regelverket som Norge tilslutter seg (for eksempel ikke OECD land, eller land utenfor Europa som har annen tidsplan for innføring).»

Norsk Rikstoto (NR), *Det Norske Travelskap (DNT)* og *Norsk Jockeyklubb (NJ)* har gitt felles merknader til lovutkastet på vegne av hele hestesporten. Det anføres bl.a.:

«Hele hestesporten er svært opptatt av at vår virksomhet ikke skal knyttes til kriminell virksomhet. Gjennom ulike systemer og rutiner arbeider vi kontinuerlig for å hindre dette. Vi understreker sterkt at vi ønsker å bidra til å redusere, og helst fjerne, problemet med hvitvasking, knyttet til vår spillvirksomhet.

Vi har ingen innvendinger mot at spilleselskaper blir omfattet som juridiske personer som loven gjelder for. Vi er imidlertid opptatt av at hestesportens rammebetingelser skal være lik annen type spillvirksomhet.

Både selvstendig og i samarbeide med myndigheter, særlig *Lotteritilsynet* og ØKOKRIM, ønsker vi å forbedre systemer og rutiner, ikke minst med tanke på å forebygge og begrense muligheten til at hvitvasking kan forekomme.

NR har i dag et godt samarbeide med *Lotteritilsynet* og ØKOKRIM og er innstilt på at dette skal fortsette.»

Videre vises det til at det største problemet i dag er misbruk av skattekvitteringer som utstedes til spillere som har spilt uregistrert og vinner over 10.000 kr på et enkelt spill. NR, DNT og NJ uttaler videre:

«Skattekvitteringene utstedes av alle 12 totalisatorbanene og NR.

NR sender også ut en årsoppgave til de som har spilt registrert, via kommisjonærer, bane eller Internett og vunnet en premie på over 10.000 kr. Slike premier utbetales direkte til spillerens bankkonto.

Vi vurderer flere alternativer for å fjerne problemet med misbruk av skattekvitteringer:

- Heve beløpsgrensen for skattekvitteringer til f. eks. 100 000 kr. Beløpsgrensen ble satt til 10.000 kr på grunnlag av selvangivelsen i 1982 og har vært uforandret siden. En beløpsgrense på 100.000 kroner vil gjøre det mye vanskeligere å utnytte skattekvitteringer til å dekke over kriminell virksomhet ved at det blir langt færre spillkvitteringer

som gir grunnlag for skattekvittering. Som eksempel ville det i 2001 med en slik regel bli utstedt 447 skattekvitteringer til en verdi av ca 215 mill kr, fordelt på 77 spilleomganger i V5 og V75, av totalt 687 spilleomganger. Den totale premieutbetaling på V5 og V75 i 2001 var 1160 mill kr. De fleste premiene er under 100.000 kr. Det eliminerer også behov for skattekvitteringer når man spiller Vinner, Plass, Duo og i ca 99 % av spillene på Dagens Dobbel og Trippel. De totale premiebeløpene i disse spillene i 2001 var 580 mill kr.

- Endre rutiner for utsteding av skattekvitteringer. I dag gjøres dette bl. a. av flere ulike personer på banene. Vi vurderer å autorisere bestemte personer ved banen til dette. Dette vil ha en preventiv virkning ved at det vil være noe mer «ubehagelig» å heve gevinster dersom det kan virke unormalt. NR har etablert systemer i egen organisasjon som gir mulighet for se om det er bestemte personer som til stadighet hever gevinster med skattekvittering og om det ligger unormale eller mistenkelig atferd til grunn for dette, f. eks. spilletidspunkt og sted, omfang på gevinster i forhold til spill etc.. Dette systemet har vært brukt i samarbeide med ØKO-KRIM i konkrete saker, og det betyr at NR allerede har et godt system for å oppfylle lovforslaget når det gjelder rapporteringsplikten.
- Utstede skattekvitteringer kun til de personene som har spilt registret. Dette vil redusere problemet, men kan bli et problem overfor ligningsmyndighetene for en person som ikke spiller registrert og vinner store premier.
- Kreve at alt spill skal foregå registrert. Dette vil redusere problemet, men ikke eliminere det. Vi har gode grunner til å mene at registrert spill allerede misbrukes. Et slikt tiltak medfører også store praktiske og økonomiske ulemper. Årsaken er bl. a. stor kødannelse ved spilleterminalene og irritasjon blant det spillende publikum når man skal spille foran hvert løp, spesielt på banen. Det vil medføre helt kaotiske tilstander ved storløpsdager med et publikum på 10 000 – 15 000 personer. Det vil også kreve store tekniske investeringer i form av endring av spilleterminaler på banene. Formålet vil derfor bli sterkt lidende av et slikt tiltak, med økte kostnader, tapte markedsandeler og reduserte inntekter, ved at publikum slutter å gå på banen og spiller andre spill i stedet. NR anser også at et krav om at alt spill skal foregå registrert er urimelig, og vil være i strid med vanlig praksis ellers i samfunnet. Det finnes vel svært få, om noen, andre om-

råder, der det er et krav om å legitimere seg ved kjøp av en vare eller tjeneste.»

Norges Røde Kors ber om å få uttale seg dersom det på et senere tidspunkt skulle være aktuelt å innføre forskifter om hvitvaskingsregler knyttet til gevinstautomater.

Landbruksdepartementet har gitt følgende merknader:

«LD er positive til tiltak som kan minske faren for hvitvasking av penger i forbindelse med spill. Departementet finner det positivt med en større grad av registrering av spillere, men mener det må skje under stor grad av frivillighet. Videre er det viktig at spillleselskapet i tillegg kan foreta en registrering av adferden til spillerne og den aktiviteten som utvises gjennom spillsystemet, slik at ulovlig virksomhet kan avsløres selv om ikke alle spillere er registrerte og det spilles uregistrert.»

5.7.4 Departementets vurdering

Arbeidsgruppen har foreslått at departementet i forskrift kan fastsette lovens anvendelse for spillvirksomhet, herunder kasinoer, jf. lovforslaget § 4 femte ledd. Arbeidsgruppen har som begrunnelse for sitt forslag bl.a. vist til revisjonen av FATF-anbefalingene og eksempler i rettspraksis på at slik virksomhet benyttes til hvitvasking.

Departementet viser til at kasinoer er forbudt i Norge. Spørsmålet er derfor slik departementet ser det om loven bør gjelde for spillvirksomhet generelt sett.

Departementet er kjent med at FATF i sitt seneste forslag til reviderte anbefalinger ikke vil anbefale at spillvirksomhet skal omfattes av regler om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering. Dette er heller ikke en eksplisitt forpliktelse etter direktivet. Etter departementets syn foreligger det imidlertid en særlig risiko for at spillvirksomhet utnyttes i forbindelse med hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger. Det vises bl.a. til arbeidsgruppens henvisninger til rettspraksis og ØKO-KRIMs høringsuttalelse. Departementet har merket seg at Norsk Tipping og Norsk Rikstoto m.fl., som anses for å være de største aktørene i dette markedet, stiller seg positive til arbeidsgruppens forslag.

Det synes ut i fra høringsinstansenes uttalelser som om det er ulike typer tiltak som vil kunne bidra til å redusere hvitvaskingsrisikoen, bl.a. å påby registrering av alle spillere. Hvitvaskingsreglenes anvendelse for spillvirksomhet vil kunne reise enkelte særlige spørsmål. Det antas at det vil bli behov for

nærmere regler om lovens anvendelse for spillvirksomhet. Slike regler vil forutsette et nærmere samarbeid mellom flere berørte virksomheter. Det foreslås derfor at Kongen i forskrift kan fastsette regler om lovens anvendelse for spillvirksomhet. Ved fastsettelse av slik eventuell forskrift vil også personvern hensyn stå sentralt. Dette innebærer også at EØS-forpliktelsene mht. kasinoer vil kunne gjennomføres, dersom det åpnes for kasinoer i Norge. Det vises til lovforslaget § 4 femte ledd.

5.8 Personer eller virksomheter som mot betaling tilbyr tilsvarende tjenester som advokater, revisorer etc.

5.8.1 Endringsdirektivet

Etter endringsdirektivets formål er det de ulike tjenestene som skal underlegges hvitvaskingsdirektivets forpliktelser, og ikke de spesielle yrkesgruppene.

5.8.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår at hvitvaskingsreglene skal gjelde for personer og foretak som tilbyr tilsvarende tjenester som nevnt i lovutkastet § 1 annet ledd nr. 1 til 7 mot vederlag, jf. lovutkastet § 1 annet ledd nr. 8.

5.8.3 Høringsinstansenes merknader

Ingen høringsinstanser har spesielle merknader til forslaget.

5.8.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til arbeidsgruppens forslag. En slik bestemmelse vil fange opp personer mv. som ikke er omfattet av de alminnelige konsesjonsreglene, men som likevel driver med virksomhet som etter sin art bør omfattes av regelverket. Det vises til at en tilsvarende løsning er valgt i Danmark.

5.9 Inkassoforetak

5.9.1 Gjeldende rett mv.

Inkassoforetak er ikke omfattet av regler om tiltak mot hvitvasking. Direktivet fastsetter ikke krav om at inkassoforetak skal omfattes. Arbeidsgruppen

har ikke vurdert reglenes anvendelse for inkassoforetak.

5.9.2 Høringsinstansenes merknader

Kredittilsynet har reist spørsmål om inkassoforetak bør underlegges hvitvaskingsreglene. Kredittilsynet uttaler følgende om dette:

«Inkassoforetak er ikke nevnt i endringsdirektivet, og heller ikke i arbeidsgruppens rapport som en gruppe som skal være omfattet av reglene. Kredittilsynet vil peke på at inkassoselskaper har klientkonto på samme måte som for eksempel eiendomsmeglere, og vil, ved at kontonummeret oppgis til debitorer som skal innbetale til inkassoselskapet, kunne bli involvert i hvitvasking, selv om de enkelte beløp vil kunne være små. De fleste av de øvrige grupper som er underlagt Kredittilsynets tilsyn, skal etter forslaget være omfattet av hvitvaskingsregelverket. Kredittilsynet vil foreslå at det bør vurderes om inkassoselskaper skal være omfattet av regelverket.

Det kan være grunn til å anta at forsøk på hvitvasking etter implementering av endringsdirektivet vil bli rettet mot virksomhetsgrupper som ikke er underlagt reglene.»

5.9.3 Departementets vurdering

Med inkassovirksomhet forstås ervervsmessig eller stadig inndrivning av forfalte pengekrav på vegne av tredjemenn, jf. inkassoloven § 2. I tillegg omfattes oppkjøp av forfalte pengekrav og egen inndrivning av disse.

Det er ingen internasjonale forpliktelser som krever at inkassoforetak skal omfattes av hvitvaskingsreglene. Det må imidlertid vurderes konkret om inkassovirksomhet særlig kan tenkes å bli brukt i tilknytning til hvitvasking. Det vises til hvitvaskingsdirektivet artikkel 12, jf. omtale i punkt 5.1 ovenfor. I vurderingen må det bl.a. tas hensyn til belastningen pliktene påfører virksomheten og personvernet for den enkelte. Departementet er i utgangspunktet enig med Kredittilsynet i at inkassoforetak kan være praktisk egnet til hvitvaskingsformål og at inkassoforetak vil kunne bidra til å forebygge og avdekke hvitvasking. Det vises i den anledning til Ot.prp. nr. 22 (1995–96) punkt 3.1 hvor departementet foreslo at inkassatorer skulle omfattes av virkeområdet. Forslaget ble imidlertid ikke vedtatt av Stortinget, jf. Innst. O. nr. 50 (1995–95) punkt 1.1 og 2.1.2.

Etter departementets syn bør imidlertid konsekvensene av forslaget og den nærmere utforming

av pliktene utredes noe nærmere. Departementet foreslår derfor en forskriftshjemmel til å underlegge inkassoforetak hvitvaskingsloven, jf. lovforslaget § 4 femte ledd.

5.10 Verdipapirregistre

5.10.1 Gjeldende rett

Verdipapirregister er ikke omfattet av hvitvaskingsreglene. Direktivet fastsetter ikke krav om at verdipapirregistre skal omfattes. Arbeidsgruppen har ikke vurdert reglenes anvendelse for verdipapirregistre.

5.10.2 Høringsinstansenes uttalelser

Verdipapirsentralen og Kredittilsynet har reist spørsmål ved at verdipapirregistre ikke er omfattet av lovforslaget. Verdipapirsentralen uttaler bl.a.:

«I forhold til slik VPS er innrettet skaper ikke dette problemer siden alle kontoførere i dag dekkes av utkastet. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at verdipapirregisterloven i motsetning til vpsloven ikke pålegger et verdipapirregister å bruke bestemte kontoførere. Det bør derfor vurderes hvorvidt verdipapirregistre bør omfattes. Problemstillingen bør imidlertid utredes nærmere før reglene eventuelt utvides til å omfatte verdipapirregistre. Blant annet bør det avklares hvordan et verdipapirregister skal håndtere at en transaksjons verdi ofte ikke er kjent.»

Kredittilsynet uttaler:

«Slik regelverket er i dag, er ikke verdipapirregistre, som sådanne, underlagt hvitvaskingsregelverket. Dette er fordi verdipapirregisteret bruker eksterne kontoførere som allerede er underlagt dette regelverket, for eksempel verdipapirforetak og banker.

Etter forslaget til ny verdipapirregisterlov, skal verdipapirregistre også kunne velge

1. å benytte andre kontoførere enn de som i dag benyttes (eksterne kontoførere som ikke er underlagt hvitvaskingsregelverket), eller
2. selv å tilby kontoførertjenester.

Det skal etter ny verdipapirregisterlov § 6–5 utarbeides regler i verdipapirregisteret om «organiseringen av registreringsvirksomheten, bruk av eksterne registerførere, adgang til å foreta registreringer direkte i registeret, krav til dokumentasjon av identitet, og fullmaktsforhold». Verdipapirregisterutvalgets flertall la i Ot. prp. nr 39 (2001–2002) om lov om registrering av finansielle instrumenter til grunn at Finansdepartementet skal vurdere hvorvidt hvitvaskingsbestemmelsene i finansieringsvirksomhetsloven

§ 2–17 skal gjøres gjeldende overfor verdipapirregistre. «På side 96 uttaler Finansdepartementet: «Dersom et verdipapirregister eventuelt skulle ha direkte kontakt med investorer er det departementets foreløpige vurdering at hvitvaskingsreglene bør gjelde».

Kredittilsynet viste i sin anbefaling til departementet i forbindelse med konsesjonssøknad for Verdipapirsentralen ASA, på side 15, til det siterte, og uttalte: «Kredittilsynet har samme foreløpige vurdering, og vil vurdere dette nærmere i forbindelse med behandlingen av søknaden om å få reglene godkjent.» Kredittilsynet er av den oppfatning at det kan lages regler i verdipapirregisteret som oppfyller kravene til legitimasjonskontroll og meldeplikt i hvitvaskingsregelverket. Det er imidlertid ikke åpenbart at registeret kan pålegges å fastsette slike regler dersom registeret ikke selv ønsker det.

Kredittilsynet er av den oppfatning at det bør vurderes hvorvidt verdipapirregistre skal underlegges hvitvaskingsregelverket dersom

1. registeret ønsker å benytte eksterne registerførere som ikke er underlagt hvitvaskingsregelverket, eller
2. registeret selv utfører kontoførertjenester.»

5.10.3 Departementets vurdering

Departementet viser til at det ikke er en forpliktelse etter direktivet å inkludere verdipapirregistre i hvitvaskingsregelverket. Det vises imidlertid til hvitvaskingsdirektivet artikkel 12, der det fremgår at medlemsstatene skal påse at hvitvaskingsreglene gjøres gjeldende for andre virksomheter dersom disse utøver virksomhet som særlig kan tenkes å bli brukt til hvitvasking av penger, jf. omtale i punkt 5.1 ovenfor. Det må foretas en konkret vurdering av denne risikoen. I vurderingen må det bl.a. tas hensyn til belastningen pliktene påfører virksomheten og personvernet for den enkelte.

Når det gjelder hvitvaskingsreglenes anvendelse for verdipapirregistre, uttalte departementet i Ot.prp. nr. 39 (2001–2002) om lov om registrering av finansielle instrumenter (verdipapirregisterloven) (s. 96) følgende:

«Flertallet i utvalget legger til grunn av departementet skal vurdere hvorvidt hvitvaskingsbestemmelsene i finansvl. § 2–17 skal gjøres gjeldende overfor verdipapirregistre. Etter gjeldende regler er ikke VPS underlagt reglene om tiltak mot hvitvasking av penger. Bakgrunnen for dette er at all kontakt mellom den enkelte investor og VPS skjer gjennom en kontofører. Dersom et verdipapirregister eventuelt skulle ha direkte kontakt med investorer er det departementets foreløpige vurdering at hvitvaskingsreglene bør gjelde.»

Finanskomiteen sluttet seg til departementets vurdering, jf. Innst. O. nr. 47 (2001–2002) punkt 9.4.1.

Etter den opphevede verdipapirsentralloven § 3–1 var alle foretak som kunne opptre som kontoførere omfattet av hvitvaskingsreglene (dette gjaldt bl.a. banker, Norges Bank, enkelte verdipapirforetak og kredittforetak, forvaltningsselskap for verdipapirfond). Verdipapirregisterloven trådte i kraft 1. januar 2003. Etter verdipapirregisterloven § 6–5 fastsetter verdipapirregisteret selv regler om bl.a. bruk av eksterne kontoførere. I tillegg kan registeret selv være kontofører. Slike regler skal godkjennes av Kredittilsynet, jf. verdipapirregisterloven § 1–2. Kredittilsynet har ved brev 18. desember 2002 godkjent utfyllende regler for Verdipapirsentralen ASA, jf. verdipapirregisterloven § 1–2. Godkjenningen ble gitt med bl.a. følgende vilkår:

«Før VPS selv og foretak som ikke er omfattet av hvitvaskingsforskriften eller tilsvarende regler etter sitt hjemlands rett kan være kontofører i VPS, skal VPS fremlegge for godkjenning regler for legitimasjonskontroll mv etter hvitvaskingsforskriften som skal gjelde for VPS selv som kontofører og eventuelle andre kontoførere som ikke er underlagt hvitvaskingsforskriften eller tilsvarende regler etter sitt hjemlands rett.»

VPS har i sin høringsuttalelse bedt om at problemstillingen utredes nærmere før hvitvaskingsreglene gjøres gjeldende for verdipapirregistre. Departementet er i utgangspunktet enig i at lovens anvendelse for verdipapirregistre reiser enkelte særlige spørsmål. Departementet viser imidlertid til at kontoførere i den nye Verdipapirsentralen ASA allerede er underlagt hvitvaskingsreglene gjennom Kredittilsynets nevnte vilkår. Av hensyn til rettsenhet og forutberegnelighet for eventuelle andre søkere om å etablere verdipapirregistre, mener departementet at hvitvaskingsreglenes anvendelse for verdipapirregistre bør lovfestes. Det vises til lovforslaget § 4 første ledd nr. 10.

5.11 Regulerte markeder (børser og autoriserte markedsplasser)

5.11.1 Gjeldende rett

Børser og autoriserte markedsplasser er ikke underlagt hvitvaskingsreglene etter gjeldende rett.

5.11.2 Høringsinstansenes merknader

Kredittilsynet har reist spørsmål om det bør gis hjemmel til at det i forskrift kan fastsettes i hvilken

grad hvitvaskingsreglene skal gjelde for børser og autoriserte markedsplasser. Kredittilsynet uttaler bl.a.:

«Børser er normalt ikke første linje i forhold til hvitvasking. Det gjeldende lovverket, og endringer ventet i relativt nær fremtid, kan likevel vise et behov for at hvitvaskingsregelverket får anvendelse også for regulerte markeder. I første rekke vil antakelig en plikt til å rapportere evt mistenkelige transaksjoner og situasjoner være aktuelt. Det kan imidlertid også vise seg å være et behov for at også andre deler av dette regelverket bør gjøres virksomt for disse foretakene. Kredittilsynet vil peke på noen momenter som kan medføre «hull» i et mer omfattende system, dersom regulerte markeder unntas fra loven.

- Det følger av børsloven (bl) § 5–4 (jf også for Oslo Børs også Norex Member Rules pkt 4.2) at andre enn verdipapirforetak kan være medlem av norsk børs. Det følger av forarbeidene (Ot prp nr 73 (1999–2000) s 108 annen spalte nederst) at også enkeltpersoner kan bli børsmedlem, herunder foretak og personer hjemmehørende i land i og utenfor EØS-området.
- Børsen kan ta opp til notering finansielle instrumenter der utsteder et hjemmehørende i utlandet, også i stater utenfor EØS, jf bl § 5–6.
- Den nye verdipapirregistreringsloven (vprl) § 3–1 åpner for at finansielle instrumenter kan registreres i andre registre med konsekvens iht vprl enn VPS, også i registre hjemmehørende i land utenfor EØS. Det kan også vises til at forslaget til nytt Investerings-tjenestedirektiv (ISD) i artikkel 29 og 40 forutsetter at sentrale motparter og verdipapirregistre som norske børser vil være tilknyttet kan være lokalisert i ulike EØS-land. Det er uklart hvorvidt dette også åpner for en rett til å bruke slike motparter i land utenfor EØS.

Etter Kredittilsynets vurdering vil delingen av verdipapirtransaksjonskjeden på flere ulike land som momentene over muliggjør, etter omstendighetene kunne medføre at enkelte aktører slipper unna hvitvaskingsrutiner. Dette gjelder desto mer i forhold til handel over regulerte markedsplasser for varederivater, der mellommennene verken er underlagt konsesjonskrav eller hvitvaskingsforskriften. Reglene for autoriserte markedsplasser er gjennomgående enda videre enn for børser.

Et utkast til nytt ISD-direktiv er ventet vedtatt rundt årsskiftet 2002 – 2003. Det er ikke avklart hvordan det nye direktivet vil lyde, og enda mindre vurdert hvilken betydning dette kan få i forhold til bla hvitvaskingsregelverket. Det

er derfor ikke mulig nå å vurdere i hvilken utstrekning hvitvaskingsregimet innenfor EØS vil være tilstrekkelig også dersom børser og autoriserte markedsplasser holdes utenfor en lov om hvitvasking. Den mulighet for deling på flere land av de ulike ledd i verdipapirkjeden i den enkelte transaksjon kan derfor vise seg å åpne for «hull» i hvitvaskingssystemet. Denne muligheten bør etter Kredittilsynets vurdering møtes med er forskriftshjemmel, der departementet kan fastsette i hvilken grad hvitvaskingsregelverket også skal gjøres gjeldende for børser og autoriserte markedsplasser.

Store verdier kan flyttes over de regulerte markedsplassene, og markedene kan slik sett være egnede arenaer for hvitvasking. Markedsplassene forutsettes å ha markedsovervåkings-systemer, og Kredittilsynet antar at plikt for denne overvåkingen til også å ha fokus på hvitvasking vil være egnet til å bidra til å realisere formålene med hvitvaskingsregelverket. Avslutningsvis nevner Kredittilsynet at en plikt for regulerte markeder til å melde om mistenkelige forhold direkte til Økokrim er mer egnet til å effektivisere de forebyggende tiltak mot hvitvasking, enn en regel om at meldinger sendes via Kredittilsynet.»

5.11.3 Departementets vurdering

Departementet er ikke kjent med at internasjonale forpliktelser eller erfaringer anbefaler at regulerte markeder skal underlegges hvitvaskingsreglene. Etter hvitvaskingsdirektivet artikkel 12 skal imidlertid medlemsstatene påse at hvitvaskingsreglene gjøres gjeldende for andre virksomheter dersom disse utøver virksomhet som særlig kan tenkes å bli brukt til hvitvasking av penger, jf. omtale i punkt 5.1 ovenfor. Det må foretas en konkret risikovurdering. I vurderingen må det bl.a. tas hensyn til belastningen pliktene påfører virksomheten og personvernet for den enkelte.

Kredittilsynet har bl.a. pekt på at andre enn verdipapirforetak kan være medlem av norsk børs, herunder enkeltpersoner og foretak og personer hjemmehørende i andre land og i land utenfor EØS-området. Det er videre ikke et krav at pengeoppgjøret skal skje gjennom en norsk bank. Etter departementets syn vil dette kunne innebære at handel på børser kan brukes som ledd i å skjule opprinnelsen til utbytte.

Etter departementets vurdering bør imidlertid konsekvensene av forslaget og utformingen av pliktene utredes noe nærmere, jf. bl.a. tilknytning til endringer i investeringstjenestedirektivet (ISD-direktivet). Departementet foreslår derfor en for-

skriftshjemmel til å underlegge regulerte markeder hvitvaskingsloven. Det vises til lovforslaget § 4 femte ledd.

5.12 Lovens anvendelse for ansatte mv.

5.12.1 Gjeldende rett

Pliktene etter finansvl. § 2–17 gjelder «finansinstitusjoner». Det er imidlertid fastsatt at enkelte av pliktene i bestemmelsen også gjelder for institusjonens tjenestemenn, jf. første ledd annet punktum, tredje ledd tredje punktum og fjerde ledd annet punktum.

Dette er en oppfølging av hvitvaskingsdirektivet, som i artikkel 6 (rapporteringsplikt), 8 (taushetsplikt om rapporteringen overfor innrapporterte) og 9 (rapportering er ikke brudd på taushetsplikt) eksplisitt nevner at pliktene også gjelder for styremedlemmer og ansatte.

5.12.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår i lovutkastet § 1 første ledd og annet ledd at loven skal gjelde for nærmere angitte «fysiske og juridiske personer, deres ansatte og enhver som utfører funksjoner på deres vegne». I tillegg til dette, tilføyes i forslagets annet ledd «i utøvelsen av deres virke».

I punkt 4.3.2 i rapporten uttaler arbeidsgruppen følgende om regelverkets anvendelse for ansatte i forbindelse med revisorer og regnskapsførere:

«Det er ikke bare ansatte med utdanning som revisorer eller regnskapsførere som omfattes, men alle ansatte i en virksomhet som nevnt i lovforslaget § 1 annet ledd nr. 1, som har en funksjon som medfører at de innehar opplysninger som kan gi mistanke om hvitvasking og terrorfinansiering.»

5.12.3 Høringsinstansenes merknader

Når det gjelder utformingen av lovutkastet § 1, uttaler NARF:

«Vi har merket oss at første og annet ledd, begges første setning, avviker fra hverandre ved at det i annet ledd er tilføyd at lovens anvendelse gjelder de nevnte personer «i utøvelsen av deres virke». Vi er usikre på om dette er oppstått som følge av en inkurie eller ment som en materiell forskjell, herunder hvordan forskjellen i tilfelle er ment å bli forstått. Dersom vår forståelse er riktig, mener vi imidlertid at lovanven-

delsen for begge hovedgrupper av rapporteringspliktige, dvs både innenfor og utenfor finansiell sektor, bør avgrenses til å gjelde i forhold til «utøvelsen av deres virke».

NARF har også reist spørsmål ved om det er hensiktsmessig at ansatte anses som rapporteringspliktige, og uttaler:

«Lovens anvendelse er for øvrig sagt å gjelde de juridiske personenes ansatte generelt. Etter vår mening kan det stilles spørsmål ved om det er riktig å ansvarliggjøre alle ansatte direkte. For vår bransje – de eksterne regnskapsførerne – er det f.eks slik at det på alle oppdrag skal utpekes en oppdragsansvarlig, og denne må være autorisert. Funksjonen som oppdragsansvarlig innebærer blant annet at vedkommende må føre intern kontroll med arbeidet mv til de eventuelle ikke-autoriserte medarbeiderne som bistår i oppdragsutførelsen (jf standard for god regnskapsføringsskikk). I en slik setting mener vi det vil være hensiktsmessig dersom rapporteringsplikten i henhold til loven begrenses til den enkelte oppdragsansvarlige. Det vil i så fall være den oppdragsansvarliges oppgave å tilrettelegge for og etablere rutiner som sikrer intern rapportering fra medarbeiderne på oppdraget, og da på en slik måte at intensjonen i hvitvaskingsloven oppfylles som forutsatt. Etter dette vil vi altså be om at departementet vurderer anvendelsesområdet med hensyn til de ansatte, for om mulig å tilpasse det i tråd med den beskrivelsen som er gitt her. Det tilføyes for øvrig

for ordens skyld at revisorene er i tilsvarende situasjon som regnskapsførerne med hensyn til oppdragsansvar, dvs for dem slik at oppdragsansvarlig må være registrert/statsautorisert revisor.»

5.12.4 Departementets vurdering

Departementet legger til grunn at hensikten med tilføysen «i utøvelsen av deres virke» i lovutkastet § 1 annet ledd er å avgrense rekkevidden av reglene for «fysiske personer» til å gjelde under utøvelsen av deres profesjoner. En tilsvarende avgrensing er ikke relevant for juridiske personer. Departementet viser for øvrig til at dette er i samsvar med direktivets ordlyd. Departementet slutter seg til arbeidsgruppens forslag på dette punktet.

Etter gjeldende rett er legitimasjonsplikten, undersøkelsesplikten og plikt til å oversende ytterligere opplysninger til ØKOKRIM gjort tilsvarende gjeldende for «tjenestemenn», jf. finansvl. § 2–17. Departementet mener at det er hensiktsmessig å videreføre gjeldende avgrensninger mht. til hvilke plikter som skal gjelde direkte for ansatte etter den nye loven. Det vises bl.a. til at flere av pliktene etter loven retter seg direkte mot foretaket eller virksomheten som sådan, for eksempel etablering av kontrollrutiner. Dette er også i tråd med direktivet. Departementet slutter seg således ikke til NARFs uttalelse om at rapporteringsplikten bør begrenses til oppdragsansvarlig.

6 Undersøkelses- og rapporteringsplikten mv.

6.1 Utvidelse av undersøkelses- og rapporteringsplikten

6.1.1 Gjeldende rett

Undersøkelse av mistenkelige transaksjoner

Institusjonenes undersøkelsesplikt følger av finansvl. § 2–17 tredje ledd. Dersom en finansinstitusjon har mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av en straffbar handling, eller til forhold som rammes av straffeloven § 147 a eller § 147 b, plikter den å foreta nærmere undersøkelser for å få bekreftet eller avkreftet mistanken. Undersøkelsesplikten gjelder likevel ikke dersom det er grunn til å tro at utbyttet stammer fra en eller flere handlinger som etter loven ikke kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder. Undersøkelsesplikten gjelder også for institusjonens tjenestemenn.

Strafferammebegrensningen ble innført etter forslag fra Finanskomiteens flertall, jf. Innst. O. nr. 50 (1995–96). I begrunnelsen for å innføre begrensningen ble det bl.a. anført at det er «naturlig å avgrense undersøkelses- og rapporteringsplikten i forhold til alvorlighetsgraden av det mistenkelige forholdet. Flertallet ser det som naturlig å legge seg på en linje i tråd med det svenske regelverket.» Videre ble det anført at problemene knyttet til personvern hensyn kan være store. Bl.a. uttalte flertallet (Innst. O. nr. 50 (1995–96) s. 9) at «(n)år opplysningene først er registrert, har ikke den registrerte sikkerhet for at ikke opplysningene blir brukt til andre formål enn opprinnelig fastslått. Den teknologiske utviklingen fører etter flertallets oppfatning til at opplysninger lettere kan komme på avveie og at uautoriserte brukere får tilgang på registrerte opplysninger. Flertallet ser det som viktig å ha et lovverk som avspeiler disse problemene. Flertallet vil be departementet følge utviklingen nøye, og påse at generelle personvern hensyn ivaretas.»

Det er fastsatt nærmere regler om undersøkelsesplikten i hvitvaskingsforskriften § 9. Det følger av forskriften § 9 annet ledd at undersøkelsesplikten gjelder transaksjoner foretatt av institusjonen eller gjennom institusjonen. Blant de forhold som kan utløse plikten til å iverksette undersøkelser, vil være at transaksjonen synes å mangle et legitimt formål, er usedvanlig stor eller kompleks, er used-

vanlig i forhold til kundens sedvanlige forretningsmessige eller personlige transaksjoner, foretas til eller fra kunde i et land eller område som ikke har tilfredsstillende tiltak mot hvitvasking, eller transaksjonen på annen måte har en uvanlig karakter, jf. hvitvaskingsforskriften § 9 tredje ledd. Når det gjelder «mistankebegrepet», er det lagt til grunn at det også skal rapporteres om en diffus mistanke, jf. arbeidsgruppens uttalelser i rapporten punkt 4.2. Det vises også til Innst. O. nr. 50 (1995–96) der Finanskomiteens flertall bl.a. uttalte at «dersom mistanke ved en transaksjon er generell og ikke kan knyttes til en bestemt type kriminalitet, skal det likevel foretas undersøkelser og rapporteres til ØKOKRIM».

Kunde eller tredjemann skal ikke gjøres kjent med at det foretas slike undersøkelser, jf. hvitvaskingsforskriften § 9 fjerde ledd. Etter forskriftsbestemmelsens femte ledd plikter institusjonen å skriftlig eller elektronisk registrere resultatene av undersøkelsene.

Rapportering av mistenkelige transaksjoner

Dersom det foreligger mistanke om overtredelse som ikke er avkreftet gjennom undersøkelser plikter finansinstitusjonen av eget tiltak å oversende opplysninger om alle forhold som kan tyde på slik overtredelse til ØKOKRIM, jf. finansvl. § 2–17 fjerde ledd og hvitvaskingsforskriften § 9. På anmodning fra ØKOKRIM plikter finansinstitusjonen og deres tjenestemenn å gi ØKOKRIM alle nødvendige opplysninger vedrørende den mulige overtredelsen. Kunde eller tredjemann skal ikke gjøres kjent med at det er oversendt opplysninger som nevnt. Det er fastsatt nærmere regler om oversendelse av opplysninger til ØKOKRIM i hvitvaskingsforskriften § 10.

Nærmere om undersøkelse og rapportering av forhold som nevnt i straffeloven § 147 a og § 147 b

Rapporteringsplikten ble ved lovendring 28. juni 2002 utvidet til å omfatte mistanke om forhold som rammes av straffeloven § 147 a og § 147 b. Når det gjelder innholdet i de nevnte straffebestemmelserne, vises det til omtale i Ot.prp. nr. 61 (2001–2002). I proposisjonen kapittel 15 (Merknader til de enkel-

te bestemmelser) heter det at følgende straffbare handlinger utgjør en terrorhandling etter straffeloven § 147 a dersom det kvalifiserte kravet til forsett er oppfylt:

- brannstiftelse, sammenstyrting, sprengning, oversvømmelse, sjøskade, jernbaneulykke eller luftfartsulykke etter § 148,
- kapring av fly, skip eller oljeinstallasjon etter § 151 a,
- forstyrrelse av informasjonssamling, energiforsyning, kringkasting, telekommunikasjon eller samferdsel som volder omfattende forstyrrelse i den offentlige forvaltning eller samfunnsliv, etter § 151 b første ledd jf. tredje ledd,
- forgiftning av drikkevann som har medført fare for menneskers liv eller helbred, etter § 152 annet ledd,
- ulovlig befatning med plutonium eller uran som lett kan forårsake tap av menneskeliv eller utstrakt ødeleggelse av fremmed eiendom, etter § 152 a annet ledd,
- miljøkriminalitet etter § 152 b,
- forgiftning av gjenstander som er bestemt til alminnelig bruk eller omsetning, etter § 153 første til tredje ledd,
- befatning med visse bakteriologiske substanser mv. etter § 153 a,
- spredning av sykdom etter § 154,
- frihetsberøvelse mv. etter § 223 annet ledd, § 224 eller § 225 første eller annet ledd,
- grov legemsbeskadigelse under særdeles skjerpene omstendigheter etter § 231 jf. § 232,
- drap etter § 233 og
- medvirkning til overtredelse av de nevnte bestemmelser, i og med at hver enkelt av dem har et særskilt medvirkningstillegg.

Videre uttales det i Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) kapittel 15 (Merknader til de enkelte bestemmelser) følgende om § 147 b:

«Paragraf 147 b første ledd skal i hovedsak gjennomføre Norges folkerettslige forpliktelser etter terrorfinansieringskonvensjonen artikkel 2 og Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 punkt 1 bokstav b.

Første ledd første alternativ rammer den som «fremskaffer» penger eller andre økonomiske midler til finansiering av terrorhandlinger som definert i § 147 a første ledd, for eksempel ved å yte økonomisk støtte til innkjøp av nødvendig utstyr eller våpen. I utgangspunktet går alle former for aktiva inn under uttrykket «penger eller andre økonomiske midler», bl.a. verdipapirer og formuesgoder som for eksempel fast eiendom. Annet alternativ rammer den

som «samler inn» slike midler til finansiering av terrorhandlinger. Dette alternativet gjelder særlig situasjonene der gjerningspersonen ikke tar av egne midler, men sørger for å innhente bidrag fra andre.

Midlene som fremskaffes eller samles inn, behøver ikke i sin helhet å skulle gå til finansiering av terrorhandlinger. Det holder at deler av midlene skal det.

Det kreves ikke at det på forhånd er klart hva slags terrorhandling midlene skal finansiere. Bestemmelsen krever bare at de skal gå til finansiering av en eller flere «terrorhandlinger».

Videre kreves det ikke at midlene alene er tilstrekkelige til å finansiere en eller flere terrorhandlinger. Bestemmelsen rammer også den som fremskaffer eller samler inn midler som skal delfinansiere terrorhandlinger.

Straffansvar etter § 147 b første ledd forutsetter heller ikke at midlene allerede er overlevert eller på annen måte overført til noen som skal delta i terrorhandlingene. Bestemmelsen rammer selve fremskaffelsen eller innsamlingen av midlene, altså rene forberedelseshandlinger.

Skyldkravet er alminnelig forsett. Bestemmelsen rammer dermed den som holder det for sikkert eller overveiende sannsynlig at de økonomiske midlene skal finansiere terrorhandlinger. Også den som på gjerningstidspunktet bare holder denne følgen for mulig, men som har til hensikt at midlene skal finansiere terrorhandlinger, rammes av bestemmelsen.

Strafferammen er fengsel inntil 10 år.

Paragraf 147 b annet ledd skal i hovedsak gjennomføre Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 punkt 1 bokstav d.

Bestemmelsen er utformet med tanke på å ramme den som stiller aktiva eller 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.

Uttrykket «penger eller andre økonomiske midler» er det samme som i første ledd, og omfatter aktiva generelt. Uttrykket «banktjenester eller andre finansielle tjenester» sikter blant annet til betalingstjenester, bankkonti, lån og kreditter.

Etter annet ledd bokstav a rammes den som stiller slike midler eller tjenester som nevnt, til rådighet for en eller flere personer eller «foretak» (for eksempel terrorgrupper) som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til terrorhandlinger. Uttrykket «foretak» skal forstås på samme måte som i straffeloven § 48 a. Uttrykket «terrorhandlinger» er uttrykkelig knyttet til definisjonen i § 147 a første ledd.

Annet ledd bokstav b rammer den som stil-

ler slike midler eller tjenester som nevnt, til rådighet for foretak som eies eller kontrolleres av slike foretak eller terrorister som nevnt i bokstav a.

Annet ledd bokstav c rammer den som stiller slike midler eller tjenester som nevnt, til rådighet for en eller flere foretak eller personer som handler på vegne av, eller på instruks fra, noen som nevnt i bokstavene a eller b.»

6.1.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår å oppheve det lovfestede unntaket om atplikten til å undersøke mistenkelige transaksjoner ikke gjelder dersom det er grunn til å tro at utbyttet stammer fra en eller flere handlinger som etter loven ikke kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder. Det foreslås å videreføre undersøkelses- og rapporteringsplikten ved mistanke om at en transaksjon har tilknytning til forhold som rammes av straffeloven § 147 a eller § 147 b. Arbeidsgruppen uttaler bl.a.:

«Strafferammebegrensningen må forstås slik at det er lengstestrafen i strafferammen som er avgjørende, ikke hvilken straff som kan forventes utmålt. Ved foretaksstraff kan det bare utmåles bøtestraff. Det er likevel klart at mistenkelige transaksjoner som foretas av for eksempel aksjeselskap skal undersøkes, og eventuelt rapporteres hvis mistanken ikke avkrefte. Begrensningen innebærer ikke noen plikt til å gjøre nærmere undersøkelser om hvilket straffbart forhold transaksjonen kan ha tilknytning til. Formuleringen «grunn til å tro» må forstås slik at det må være visse konkrete holdepunkter for antagelsen om hvilken straffbar handling utbyttet har tilknytning til. En mer eller mindre vag følelse av at transaksjonen ikke kan gjelde et forhold hvor strafferammen er høyere enn 6 måneder, kan ikke være tilstrekkelig.

Finansinstitusjonene er ikke forpliktet til å oppbevare opplysninger om transaksjoner som er undersøkt, men ikke rapportert. Det er derfor vanskelig å kontrollere om strafferammebegrensningen har medført at mistenkelige transaksjoner ikke er blitt rapportert.

Det følger av endringsdirektivet atplikten skal omfatte korrupsjon. Straffeloven § 112 har en strafferamme på fengsel inntil 6 måneder, og vil falle utenfor dersom strafferammebegrensningen videreføres. Etter arbeidsgruppens vurdering bør det enten foretas en endring av strafferammen i § 112, eller så bør regelen om strafferammebegrensningen bortfalle eller endres.

For finansinstitusjonene eller deres ansatte kan det i praksis være vanskelig å knytte mistanken til en bestemt straffbar handling. Hvit-

vaskingsmeldinger angir sjelden hvilken handling meldingen knytter seg til. Arbeidsgruppen antar det ofte kun foreligger en mer diffus mistanke, for eksempel at transaksjonen ikke stemmer med det transaksjonsmønster som kan forventes av kundetyper. Slik diffus mistanke omfattes imidlertid også av undersøkelses- og rapporteringsplikten, jf. Innst. O. nr. 50 (1995–96). Om pengene for eksempel kommer fra bedrageri eller smugling, kan det være vanskelig for institusjonen å vite. Rapporteringspliktiges kunnskap om strafferett er begrenset. Flere straffebestemmelser har en høyere strafferamme ved grov overtredelse, for eksempel tollloven. Etter straffebestemmelsene i tollloven §§ 61 – 65, er straffen bøter eller fengsel inntil 6 måneder, mens særlige grove overtredelser straffes med bøter eller fengsel inntil 2 år. Det er vanskelig for de rapporteringspliktige å ha noen formening om et forhold er grovt.

Regelen om omfanget av undersøkelsesplikten er etter arbeidsgruppens vurdering ikke særlig klar, og den kan være vanskelig å praktisere. Den bør etter arbeidsgruppens oppfatning være enkel og klar av hensyn til at den skal praktiseres av personer uten større innsikt i strafferetten. Det vises også til at det ikke er en tilsvarende strafferammebegrensning i straffeloven § 317 (heleri- og hvitvaskingsbestemmelsen).

Da Norges tiltak mot hvitvasking ble evaluert av FATF i 1996–1997, ble det i utkast til rapport som ble forelagt FATFs plenum, påpekt at regelen i finansieringsvirksomhetsloven burde være i samsvar med straffebestemmelsen mot hvitvasking. Det het:

«(.....) and the reference, in relation to STR and customer identification, to offences which are punishable by more than six months imprisonment should be made consistent with the money laundering offence itself.»

Passusen ble tatt ut etter diskusjon og påtrykk fra den norske delegasjonen og andre. En tredje runde med evalueringer vil bli gjennomført og kritikken kan da tenkes reist på nytt.

Arbeidsgruppen antar at begrensningen i liten eller ingen grad fører til avgrensning avplikten i praksis. I den grad den virker, fører den trolig til en mer tilfeldig avgrensning.

Den viktigste begrunnelsen for at begrensningen kom inn i loven var hensynet til personvernet. Virkningen for personvernet er en vanskelig målbar størrelse, men synes etter arbeidsgruppens oppfatning å være begrenset. Ellers er strafferammebegrensningen trolig mest egnet til å forvirre. Det er derfor etter arbeidsgruppens oppfatning liten grunn til å videreføre den. Det er lite trolig at bortfall av strafferammebegrensningen vil føre til en stor økning i an-

tall hvitvaskingsmeldinger. Formålet med å pålegge private plikt til å samarbeide med myndighetene er å øke oppdagelsesrisikoen for de mer alvorlige former for profittmotivert og økonomisk kriminalitet. Hvitvaskingsenheten bør av hensyn til formålet med regelverket og personvernet ikke benytte opplysningene dersom det er grunn til å tro at de har tilknytning til mer bagatellmessige forhold. Arbeidsgruppen foreslår etter dette at strafferammebegrensningen ikke videreføres.»

6.1.3 Høringsinstansenes merknader

Kredittilsynet, OBOS, ØKOKRIM og Riksadvokaten støtter forslaget om å oppheve strafferammebegrensningen på 6 måneder. ØKOKRIM viser til arbeidsgruppens begrunnelse, og uttaler videre:

«De fleste straffebud i straffeloven og i spesiallovgivningen som knytter seg til vinningsmotivert kriminalitet, har en minstestraff som er høyere enn 6 måneder. Dette medfører at strafferammebegrensningen i de fleste tilfeller ikke får noen praktisk betydning når finansinstitusjonene mv. skal vurdere om vilkårene for meldepikt i medhold av finansieringsvirksomhetsloven § 2–17 er til stede. Selv om strafferammebegrensningen tas bort, er det således liten risiko for at personer som står bak mindre alvorlige straffbare forhold (med en strafferamme på inntil fengsel i 6 måneder), vil bli meldt og lagret i registeret.

Videre er det et faktum at det for finansinstitusjonene kan være svært vanskelig å ha noen kvalifisert oppfatning om hvilken straffbar handling/primærforbrytelse utbyttet stammer fra, selv om transaksjonen fremstår som mistenkelig. Siden loven i dag krever at primærforbrytelsen skal gjelde et straffebud med strafferamme på over fengsel i 6 måneder, har denne begrensningen i praksis av og til voldt unødvendig tvil hos de meldepliktige institusjonene med hensyn til om meldepikt foreligger eller ikke. Tvilen er unødvendig fordi man i slike tilfeller som regel vil kunne basere meldingen på mistanke om at transaksjonen uansett representerer brudd på straffeloven § 317 med en strafferamme på 3 år. Dette understreker ytterligere at dagens strafferammebegrensning er uten betydning.

På bakgrunn av ovennevnte er ØKOKRIM av den oppfatning at bortfall av strafferammebegrensningen i praksis ikke vil føre til endringer verken hva gjelder hvilke transaksjoner finansinstitusjonene vil melde eller i antall hvitvaskingsmeldinger.»

Finansforbundet knytter forslaget til opplæring av ansatte mv., og uttaler bl.a.:

«Forbundet er enig i at omfanget av rapporteringsplikten bør være enkel og klar. Vi er imidlertid ikke sikker på om en opphevelse av strafferammen vil bidra til en forenkling og klargjøring. For å oppnå tilsiktet mål er man avhengig av at de rapporteringspliktige gir sine ansatte god opplæring.»

Finansforbundet viser videre til sine kommentarer vedrørende etablering av kontrollrutiner og opplæring av medarbeidere.

Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH), Sparebankforeningen og Finansieringsselskapenes Forening går imot forslaget om å fjerne strafferammebegrensningen. FNH har følgende merknader til forslaget:

«Mot den bakgrunn at tiltaksreglene i det første hvitvaskingsdirektiv og finansvl § 2–17 i sin tid ble innført for å motvirke hvitvasking av midler som stammer fra alvorlig kriminalitet (ikke minst narkotikaomsetning), er FNH av den oppfatning at 6-månedersregelen bør opprettholdes. Vi er selvsagt innforstått med det forhold som arbeidsgruppen fremhever, at det er vanskelig for de rapporteringspliktige å ha noen sikker formening om strafferammen ved mistanke om et straffbart forhold. Imidlertid kan vi ikke akseptere at loven endres på dette punkt, med mindre at man klarer å finne frem til en annen tilfredsstillende avgrensning av rapporteringsplikten mot de mindre straffbare forhold, som forankres direkte i lovteksten.»

Sparebankforeningen har bl.a. uttalt følgende:

«... plikten til å sende meldinger om sine kunder til myndighetene, med en (usikker) mistanke om straffbare forhold, er av så vidt alvorlig art at den bør begrenses til mistanke om mer alvorlige forhold. Dagens begrensning bør derfor opprettholdes.

I praksis vil imidlertid en eventuell slik endring bety lite. De fleste straffebud som kan være aktuelle i hvitvaskingssammenheng, vil ha en strafferamme høyere enn seks måneders fengsel. Til dette kommer at bankene ofte vil ane at «det kan være ugler i mosen», men uten at det har noen konkret formening om hva slags type straffbar handling det kan være tale om, enn si strafferammen for den. Som kjent har de også i dag meldeplikt for slike tilfeller.»

Finansieringsselskapenes Forening uttaler bl.a.:

«Regelverket er primært myntet på å ramme alvorlige straffbare handlinger. Vi ser selvfølgelig problemet som består i at den enkelte rapporteringspliktige vanskelig kan ha noen begrunnet oppfatning om hva slags overtredelse som har initiert den mistenkelige transaksjon og hva

som er strafferammen for dette forhold. Men dermed å oppheve enhver begrensning i hva slags kriminalitet som skal fanges opp av loven, er å gå for langt. Er 6-månedersregelen uhen-siktsmessig, må det gis opp andre avgrens-ningskriterier som unntar mindre straffbare for-hold.»

Utenriksdepartementet foreslår at undersøkel-ses- og rapporteringsplikten utvides til å omfatte forhold som rammes av forskrift gitt i medhold av lov 7. juni 1968 nr. 4 til gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd el-ler i medhold av lov 27. april 2001 nr. 14 om iverkse-tjing av internasjonale, ikke-militære tiltak i form av avbrot eller avgrensning av økonomisk eller anna samkvem med tredjestatar eller rørsler. Som be-grunnelse for dette anfører Utenriksdepartementet:

«Norge har en folkerettslig plikt til effektivt å gjennomføre bindende vedtak fattet av FNs Sik-kerhetsråd med hjemmel i FN-pakten kapittel VII. Disse vedtakene gjennomføres i norsk rett ved forskrift gitt med hjemmel i lov av 7. juni 1968 nr. 4. Sikkerhetsrådets vedtak kan inne-holde bestemmelser om økonomiske sanksjo-ner overfor stater, organisasjoner, virksomhe-ter eller enkeltpersoner. Eksempelvis kan det være snakk om påbud om å «fryse» finansielle midler og/eller overføringsforbud til den krets sanksjonene tar sikte på å ramme. Ved å innføre en undersøkelses- og rapporteringsplikt også i relasjon til bestemmelser om økonomiske sank-sjoner, vil man sikre mer effektiv gjennomfø-ring av Norges folkerettslige forpliktelser.

Utgangspunktet etter norsk rett er at sank-sjoner må baseres på vedtak fattet av FNs Sik-kerhetsråd med hjemmel i FN-pakten kap. VII, der vilkåret er at situasjonen må utgjøre en trus-sel mot internasjonal fred og sikkerhet. Lov 27. april 2001 nr. 14 om iverksetjing av internasjonale, ikke-militære tiltak i form av avbrot eller av-grensning av økonomisk eller anna samkvem med tredjestatar eller rørsler (heretter tiltakslo-ven) kommer til anvendelse i de tilfeller der re-gjeringen ikke har annet hjemmelsgrunnlag for å slutte seg til internasjonale tiltak. Tiltaksloven har ennå ikke vært anvendt. Tiltak kan være ak-tuelt der sanksjonsvedtak det er bred interna-sjonal oppslutning om blir hindret av veto i Sik-kerhetsrådet, eller i situasjoner som ikke utgjør en trussel mot den internasjonale fred og sik-kerhet. Også i relasjon til forhold som rammes av forskrifter gitt i medhold av tiltaksloven, bør det innføres en undersøkelses- og rappor-teeringsplikt for å sikre effektiv gjennomføring.

Finansieringsvirksomhetsloven § 2–17 og arbeidsgruppens utkast til hvitvaskingslov § 6 første ledd, inneholder en henvisning til straffe-loven §§ 147 a og 147 b. Gjennom denne henvis-

ningen omfatter undersøkelses- og rappor-teeringsplikten forhold som rammes av forskrift 22. desember 1999 nr. 1374 om sanksjoner mot Usama bin Laden, Al-Qaida og Taliban.

Utenriksdepartementet kan vanskelig se at det er grunn til å behandle andre sanksjonsregi-mer innført i henhold til Sikkerhetsrådsvedtak etter FN-pakten kapittel VII på annen måte. Den folkerettslige forpliktelsen til effektiv gjennom-føring er den samme for alle sanksjonsvedtak, enten de gjelder bekjempelse av terrorisme el-ler en annen trussel mot internasjonal fred og sikkerhet.

Forskrifter innført med hjemmel i tiltakslo-ven bør også sikres effektiv gjennomføring. Selv om disse tiltakene ikke gjennomføres som følge av folkerettslige forpliktelser, vil det være bred og sterk internasjonal politisk forventning om at overholdelse av slike tiltak sikres like ef-fektiv gjennomføring som FN-sanksjoner. I til-legg er det et selvstendig poeng at alle økono-miske sanksjoner behandles på samme måte i lovverket.»

Norges Fondsmeglerforbund tar i sin høringsutta-lelse opp at det er svært vanskelig å få oversikt over innholdet i terrorismebegrepet. Forbundet uttaler bl.a.:

«Vi vil gjenta våre betenkeligheter med hensyn til om det er særlig hensiktsmessig og forsvar-lig å pålegge enkeltfunksjonærer å måtte foreta vurderinger av hva som ligger innenfor terroris-mebegrepet, ikke minst fordi dette for det ve-sentligste bygger på politiske vurderinger. Be-grepets innhold skifter over tid og avhenger av de til enhver tid rådende maktkonstellasjoner i enkeltland og regioner. Et minstekrav man må kunne stille til lovgiver er at man enten i loven definerer hva begrepet omfatter eller i det mins-te angir en fullmakt til departementet med hen-syn til å gi nærmere føringer på begrepets inn-hold.»

6.1.4 Departementets vurdering

Strafferammebegrensningen ble innført etter for-slag fra Finanskomiteen, jf. Innst. O. nr. 50 (1995–95), jf. gjengivelse ovenfor i punkt 6.1.1. Arbeids-gruppen foreslår å oppheve strafferammebegren-singen. Ved en utvidelse av undersøkelses- og rap-porтерingsplikten må det etter departementets syn foretas en vurdering hvor bl.a. hensynet til en effektiv bekjempelse av økonomisk kriminalitet avveies i forhold til de belastninger tiltakene pålegger de rapporteringspliktige, samt til personvernensyn for de personer og virksomheter som kan bli rap-portert etter regelverket. Departementet mener at

undersøkelses- og rapporteringsplikten er et viktig tiltak som bidrar til en effektiv forebygging og bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering.

Departementet mener i likhet med arbeidsgruppen at undersøkelses- og rapporteringsplikten bør være klar og enkel å praktisere, både av hensyn til at plikten skal praktiseres av personer med begrenset kjennskap til strafferett, og at overtredelser av meldeplikten er straffbare. Etter departementets syn vil en generell regel om at undersøkelses- og rapporteringsplikten inntreffer ved mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av enhver straffbar handling, være enklere å praktisere for rapporteringspliktige og deres ansatte. En slik bestemmelse vil også være retts teknisk enkel. At strafferammebegrensningen kan medføre tvil hos de rapporteringspliktige, understrekes ved at det vil være en plikt til å rapportere mistanke om overtredelse av straffebud med strafferamme på bøter og fengsel i inntil 6 måneder, imens det ikke vil foreligge meldeplikt ved straffebud med strafferamme på fengsel i inntil 6 måneder. Det vises også til at en rekke straffebestemmelser har en strafferamme på fengsel inntil 6 måneder for alminnelige overtredelser (som ikke må rapporteres), men de grove overtredelsene kan straffes med fengsel i mer enn 6 måneder (som skal rapporteres). Det er lite realistisk å forvente at de rapporteringspliktige vil ha kunnskap om slike skiller.

Departementet har i vurderingen sett hen til gjennomføringen av tilsvarende bestemmelser i andre land. I dansk hvitvaskingslovgivning er det ikke fastsatt tilsvarende strafferammebegrensningen som i gjeldende norsk rett. Det vises til dansk lov 30. august 2002 nr. 734 § 10 jf. § 2. I svensk hvitvaskingslovgivning var undersøkelses- og rapporteringsplikten tidligere knyttet til transaksjoner som gjaldt midler som kunne antas å stamme fra «brottslige forvärv av allvarligare slag». Slike lovbrudd ble definert som lovbrudd som kunne medføre mer enn 6 måneders fengsel. Strafferammebegrensningen ble imidlertid endret ved lov 1999:162. Etter endringen skal foretakene granske og rapportere alle transaksjoner som mistenkes for å utgjøre hvitvasking («skäligen kan antas utgöra penningtvätt»), jf. § 9.

Mottaker av meldingene er ØKOKRIMs Hvitvaskings- og etterretningsenhet. Denne enheten har vært i virke siden 1994 og har utviklet rutiner og systemer for innrapporterte opplysninger. Enheten har etablert et godt forhold til rapporteringspliktige institusjoner. Departementet mener i likhet med arbeidsgruppens vurdering at ØKOKRIM kan vurdere alvorligheten i det straffbare forholdet. Kontrollutvalget for tiltak mot hvitvasking av pen-

ger overvåker ØKOKRIMs håndtering av opplysningene. Det vises til at Kontrollutvalgets virke er foreslått videreført, jf. kapittel 8 nedenfor.

Etter departementets syn tilsier personvernhen- syn at det må utvises stor forsiktighet med skriftlige innrapporterte personlige opplysninger. I den forbindelse nevnes at det i forskrift 15. desember 2000 nr. 1265 til personopplysningsloven (personopplysningsforskriften) § 7–22 er fastsatt et unntak fra konsesjonsplikt etter personopplysningsloven § 33 første ledd for finansinstitusjoners behandling av opplysninger som fremkommer ved institusjonens undersøkelser etter finansvl. § 2–17. Unntaket gjelder imidlertid bare dersom det utelukkende behandles opplysninger som fremkommer ved institusjonens undersøkelser etter finansvl. § 2–17, og personopplysningene behandles for det formål som følger av finansvl. § 2–17 og tilhørende forskrifter. Departementet legger til grunn at personopplysningsforskriften må endres slik at nevnte unntak også vil gjelde for de nye rapporteringspliktige. Det vises for øvrig til departementets vurdering i Ot.prp. nr. 22 (1995–96) s. 13–15. Departementet slutter seg etter dette til arbeidsgruppens forslag, og foreslår at strafferammebegrensningen oppheves.

Et særskilt spørsmål er om andre former for lovbrudd enn hvitvasking av utbytte og finansiering av terrorisme bør omfattes av rapporteringsplikten. Det vises i den anledning til at Utenriksdepartementet tar til orde for at rapporteringsplikten utvides til også å gjelde ved mistanke om at en transaksjon har tilknytning til forhold som rammes av forskrift gitt i medhold av lov 7. juni 1968 nr. til gjennomføring av bindende vedtak av de Forente Nasjones Sikkerhetsråd eller i medhold av lov 27. april 2001 nr. 14 om iverksettning av internasjonale, ikke-militære tiltak i form av avbrot eller avgrensning av økonomisk eller annen samkvem med tredjestatar eller rørsler (tiltaksloven), uavhengig av om transaksjonen kan knyttes til hvitvasking av utbytte eller terrorfinansiering. Departementet er i utgangspunktet skeptiske til å utvide virkeområdet til rapporteringsplikten uten at spørsmålet har vært utredet eller vært gjenstand for alminnelig høring. Departementet vil derfor ikke nå følge opp Utenriksdepartementets forslag.

6.2 Undersøkelses- og rapporteringsplikts omfang for de nye rapporteringspliktige

6.2.1 Innledning

Flere høringsinstanser har reist spørsmål ved undersøkelses- og rapporteringsplikts omfang for de «nye» rapporteringspliktige. Det er bl.a. vist til at gjeldende regler er særlig rettet mot finansnæringen.

6.2.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen har foreslått at undersøkelses- og rapporteringsplikten som hovedregel skal gjelde likt for alle rapporteringspliktige, jf. lovutkastet § 6. Det er imidlertid foreslått at departementet i forskrift kan fastsette unntak fra enkelte eller flere av bestemmelsene i loven for visse rapporteringspliktige, jf. lovutkastet § 15 første ledd nr. 2.

6.2.3 Høringsinstansenes merknader

Revisorforeningen uttaler følgende om undersøkelses- og rapporteringsplikten for revisorer:

«Før revisor rapporterer etter lovforslagets paragraf 6 skal revisor gjøre nærmere undersøkelser for å få bekreftet eller avkreftet mistanken om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av en straffbar handling eller forhold som rammes av straffelovens 147 a eller § 147 b.

Revisor har allerede en slik undersøkelsesplikt. Denne fremgår av revisorloven § 5–3 første ledd annet punktum jfr. § 5–1 tredje ledd og § 5–2 første ledd. Plikten er nærmere utdypet i revisjonsstandarden RS 240 Misligheter og feil.

Vi oppfatter at revisors plikter ikke blir utvidet som en følge av lovforslaget, men at ordlyden i lovforslagets § 6 kun tjener til å understreke den plikt revisor allerede har etter revisorloven.»

Revisorforeningen har videre bemerkninger til rapporteringspliktiges taushetsplikt, se omtale i punkt 5.15.

Norges Autoriserte Regnskapsføreres forening (NARF) har pekt på særskilte problemer som oppstår ved gjennomføringen av undersøkelses- og rapporteringsplikten for regnskapsførere. Det uttales bl.a.:

«Det vil antas at hovedformålet med å innlemme eksterne regnskapsførere, revisorer m fl blant de rapporteringspliktige, er deres nærhet til sine kunder og derav også innsyn i kundenes

transaksjoner/transaksjonsmønster. I motsetning til f eks banker, som på mange måter kan sies å opptre som en slags part/deltager i selve transaksjonen (gjennom bruken av deres systemer, jf som kontogiver eller «pengeflytter»), er imidlertid regnskapsførernes inngrep med kundenes transaksjoner av mer indirekte karakter. Indirekte i den forstand at transaksjonene som oftest er gjennomført i det øyeblikket regnskapsfører får kunnskap om dem. Unntaket er i de tilfeller regnskapsfører opptre som rådgiver eller mellommann forut for eller i tilknytning til selve gjennomføringen av transaksjonen – eksempelvis i forbindelse med en eiendomsoverdragelse – men også da uten at regnskapsfører har beslutningsmyndighet i forhold til gjennomføringen.

I det tidligere nevnte konsultasjonsdokumentet fra FATF var det oppstilt to opsjoner hva angår omfanget av anvendelsen av regelverket på eksterne regnskapsførere, bygget på i hvilken kapasitet de til enhver tid opptre overfor sine kunder. Det vises her til konsultasjonsdokumentet punkt 295 nr 1 («profession to be covered»). I dette spørsmålet tilbakemeldte vi at regelverket i tilfelle bør omfatte «all external accountants» (opsjon 1), og ikke bare i de tilfeller hvor disse «are acting as financial intermediaries» (opsjon 2). Bakgrunnen for å innta dette standpunktet, var blant annet for å unngå de avgrensingsproblemer som ligger i å skille mellom den rene regnskapsførerrollen og regnskapsførernes samtidige rolle som rådgiver for sine kunder. Det ble likeledes antatt at dette også ville være best i overensstemmelse med og tilfredsstillende kravene i EUs endringsdirektiv på området, jf utformingen av endringsdirektivets artikkel 2a punkt 2:

«on the following legal or natural persons acting in the exercise of their professional activities: (...)

3. auditors, external accountants and tax advisors.»

Ved å la anvendelsesområdet omfatte regnskapsførerne i alle deres yrkesutøvende relasjoner til kundene, er det ingen tvil om at den samme gruppen kan risikere å bli fanget i en vanskelig håndterlig oppgave/situasjon. I tilknytning til vårt standpunkt forutsatte vi derfor samtidig at de forpliktelser som innføres for eksterne regnskapsførere i det nye regelverket, er klare, praktiserbare og av et fornuftig omfang.

Etter vår mening er denne forutsetningen ikke tilstrekkelig ivarettatt i departementets lovforslag. Det vil si at vi savner en større grad av differensiering av regelsettet; nødvendigvis ikke bare skilt på de enkelte rapporteringspliktige gruppene som sådan, men heller situasjonsbetinget ut i fra de ulike typer roller og tilnærmin-

ger som de rapporteringspliktige kan ha til de potensielt mistenkelige transaksjonene (transaksjonspart, «etterkontrollør» eller annet).

Vi har lagt merke til at lovforslaget er gitt med en vid forskriftshjemmel, og det er mulig at departementet har tenkt å ivareta det forholdet som er påpekt ovenfor gjennom forskriften. Dette vil vi i tilfelle slutte oss til. Ikke desto mindre mener vi at også selve lovteksten på et overordnet nivå bør gjenspeile det samme i større grad enn tilfellet er i det foreliggende.»

6.2.4 Departementets vurdering

Arbeidsgruppen har foreslått at undersøkelses- og rapporteringsplikten skal gjelde likt for alle rapporteringspliktige. Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening (NARF) har i sin høringsuttalelse uttalt at det savnes en større differensiering av regelsettet, herunder ut i fra de ulike roller rapporteringspliktige kan ha i forhold til sine kunder. Departementet viser til at direktivet ikke åpner for å avgrense undersøkelses- og rapporteringsplikten for bl.a. revisorer og regnskapsførere til enkelte nærmere angitte situasjoner, til forskjell fra hva direktivet åpner for overfor advokater. Departementet slutter seg derfor til arbeidsgruppens forslag.

Det legges til grunn at det fastsettes nærmere regler til gjennomføring og utfylling av loven i forskrift, jf. lovforslaget § 18 nr. 1 og 2. Det vises for øvrig til omtale av transaksjonsbegrepet i punkt 4.3.4.2 ovenfor og omtale av regelverkets anvendelse for ansatte i punkt 5.12.

6.3 Unntak fra rapporteringsplikten for advokater mv.

6.3.1 Endringsdirektivet

Etter endringsdirektivet artikkel 6 nr. 3 annet ledd kan det gjøres unntak for rapporteringsplikten for advokater og andre som yter selvstendig rettshjelpsvirksomhet, samt revisorer og regnskapsførere som bistår slike. Unntaksmuligheten gjelder bl.a. opplysninger som de mottar fra en klient (eller om en klient) i forbindelse med at de vurderer klientens rettsstilling, eller opplysninger som mottas før, under eller etter en rettssak.

6.3.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen uttaler i rapporten (punkt 6.2):

«Bestemmelsen åpner for at statene i de angitte tilfeller kan gjøre unntak fra rapporteringsplik-

ten. Etter arbeidsgruppens vurdering tilsier det særlige forholdet mellom advokat og klient at Norge bør ha et unntak for rapporteringsplikten for advokater. Spørsmålet er hvor langt en bør gå.

En mulighet er å begrense unntaket til å gjelde opplysninger advokaten mottar i forbindelse med sakførsel. En slik løsning er valgt i Danmark. Løsningen nødvendiggjør en nærmere avgrensning av rapporteringsplikten. I svar med direktivet foreslår arbeidsgruppen at unntaket i så fall gjøres gjeldende for opplysninger advokaten mottar «før, under og etter» en rettssak. Samtidig bør det være et vilkår for unntak at vedkommende opplysning har tilknytning til den aktuelle rettssaken. Dersom en person som er varetektsfengslet ber sin advokat foreta en mistenkelig transaksjon som ikke har tilknytning til saken, vil advokaten etter forslaget ha rapporteringsplikt om dette forholdet. Advokaten kan selvfølgelig ikke utføre transaksjonen, i så fall vil dette etter forholdene kunne anses som medvirkning til hvitvasking. Det kan særlig reises spørsmål om når en opplysning mottas «før» en rettssak. Det må være en rimelig klar mulighet for en forestående rettssak for at unntaket fra rapporteringsplikten skal inntre. Det er ikke tilstrekkelig at en rettssak foreligger som en teoretisk mulighet. På den annen side vil det heller ikke være noe krav at det blir noen rettssak. Unntaket vil for eksempel også kunne få anvendelse i en situasjon hvor det foreligger en rimelig klar mulighet for rettssak, men hvor det senere inngås forlik i saken.

Alternativt kan det åpnes for et mer vidtgående unntak. Etter direktivet kan også opplysninger om klienten som advokaten får eller innhenter i forbindelse med å fastslå («ascertaining») klientens rettsstilling, unntas fra rapporteringsplikten. Dersom en skulle velge et slikt unntak, vil arbeidsgruppen tilrå at unntaket formuleres i tråd med ordlyden i direktivet, jf. nedenfor. Det er mulig at alternativet direkte vil omfatte opplysninger advokaten får gjennom sakførsel ved domstolene, men etter arbeidsgruppens oppfatning bør dette eventuelt gå uttrykkelig frem av lovteksten. Med et så vidtrekkende alternativ som det her tas utgangspunkt i, er det imidlertid ikke behov for tilleggsvilkåret om at opplysningene må ha direkte tilknytning til rettstvisten.

Det kan reises spørsmål ved om en også kunne gjøre unntak fra rapporteringsplikten ved utøving av annen rettshjelpsvirksomhet, slik dette er definert i domstoloven § 218, herunder å gi råd om rettslige spørsmål og sakførsel for domstolene. Også det å utarbeide kontrakter og andre dokumenter av rettslig karakter ville i tilfelle omfattes, jf. Ot.prp. nr. 7 (1990–91) s. 11. En slik tolkning vil imidlertid gjøre rapporte-

ringsplikten mer eller mindre illusorisk, og arbeidsgruppen stiller seg skeptisk til om en slik løsning er i overensstemmelse med direktivet.»

Arbeidsgruppen viser til at den nærmere forståelsen av det unntaket man velger, ved behov vil kunne fastsettes i forskrift, jf. lovutkastet § 15. Det vises også til at det organ som er foreslått som mottaker av hvitvaskingsmeldinger (Den Norske Advokatforening) også vil kunne legge til rette for en forholdsvis konsistent praktisering av regelverket.

Arbeidsgruppen har på denne bakgrunn utformet to alternative lovforslag:

«Alternativ 1:

Advokater og andre som ervervsmessig eller stadig yter rettshjelpvirksomhet har ikke plikt til å rapportere opplysninger som mottas før, under og etter en rettssak, når opplysningen har direkte tilknytning til rettstvisten.

Alternativ 2:

Advokater og andre som ervervsmessig eller stadig yter rettshjelpvirksomhet har ikke plikt til å rapportere om forhold de har fått kjennskap til gjennom arbeidet med å fastslå klientens rettsstilling eller om forhold de har fått kjennskap til før, under og etter en rettssak.»

Arbeidsgruppen foreslår at tilsvarende begrensning i rapporteringsplikten gjøres gjeldende for revisorer, regnskapsførere, skatterådgivere og andre rådgivere som bistår advokater i de angitte situasjoner, jf. lovutkastet § 10 annet ledd. Det uttales:

«Det antas at klientens forventning om konfidensialitet i slike situasjoner bør beskyttes, uavhengig av om det gjelder i forhold til advokatens rådgivere eller i forhold til advokaten selv. Et slikt unntak er også i samsvar med endringsdirektivets forslag til ny artikkel 6 nr. 3 annet ledd.»

6.3.3 Høringsinstansenes merknader

Advokatforeningen, Kredittilsynet, Justisdepartementet, Norges Rederiforbund og Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) går inn for alternativ 2. Advokatforeningen viser til direktivets fortale punkt 17, og uttaler bl.a.:

«Ved implementeringen av EU-direktivet i norsk lovgivning bør det foretas en avgrensning i tråd med det som er anført i preamble nr. 17 slik at advokater ikke plikter å innberette mistanke om hvitvasking av penger som bunner i opplysninger mottatt i forbindelse med at en person oppsøker advokat for å få avklart sin rettslige situasjon. I et videre perspektiv vil det

være i samfunnets interesse at personer kan oppsøke advokat for å få klarlagt sin rettslige situasjon uten risiko for å bli innberettet til offentlige myndigheter.

Advokatforeningen vil for øvrig peke på Representantskapet i Den Norske Advokatforening den 8. juni 2001 gjorde vedtak om følgende ny bestemmelse i de etiske reglenes § 3.1.8:

«En advokat skal frasi seg et oppdrag hvis han får mistanke om at det omfatter en transaksjon som vil medføre hvitvasking av penger og klienten ikke er villig til å avstå fra å gjennomføre transaksjonen.»

I etiske reglers § 3.1.1 ble inntatt bestemmelse som pålegger advokaten å undersøke klientens identitet når advokaten påtar seg et oppdrag i tilknytning til en økonomisk transaksjon.

Begge bestemmelsene er senere også inntatt i Advokatforskriften.»

Justisdepartementet uttaler:

«Etter departementets syn er det viktig å sonde mellom advokaters rolle når de bidrar til å få fastslått klientens rettsstilling eller til at klienten gjennom en rettssak får sin rett på den ene siden og når de gir råd eller bistand i forbindelse med ulike forretningsmessige transaksjoner på den andre. Først og fremst er det i det sistnevnte tilfellet at advokaten vil kunne bli brukt i forbindelse med en hvitvaskingshandling. Behovet for rapporteringsplikt mv. er dermed størst i disse sakene. Samtidig er behovet for å verne om advokatens taushetsplikt størst i de førstnevnte sakene. Særlig viktig er dette i straffesaker, hvor det er et grunnleggende prinsipp at den siktede ikke skal tvinges til selvinkriminering.

Etter vårt syn vil en ordning hvor advokater plikter å rapportere om straffbare forhold han blir kjent med i forbindelse med oppdrag for å klarlegge klientens rettsstilling også kunne virke mot sin hensikt. Det er neppe upraktisk at forretningsdrivende og andre søker råd hos en advokat for å skaffe rede på om en virksomhet de driver er lovlig. Risikerer klienten at advokaten rapporterer virksomheten til ØKOKRIM, vil han neppe søke råd hos advokat. Konsekvensen kan bli at han i stedet fortsetter virksomheten som før, i håp om at den er lovlig. Justisdepartementet mener etter dette at alternativ 2 i lovutkastet § 10 da kan fremstå som det beste alternativet, likevel slik at det også her bør presiseres at opplysninger advokaten har fått i forbindelse med sakførsel, må ha «direkte tilknytning til rettstvisten» for å være unntatt fra rapporteringsplikten.»

Også *Norges Rederiforbund* peker på risikoen for at de som er usikre på sin rettsstilling unnlater

å søke råd under frykt for å kunne bli angitt av sin egen advokat, og uttaler:

«Advokatenes taushetsplikt er meget grunnleggende for forholdet til klienten, men har også betydning ut over dette med tanke på hensynet til advokatens integritet/omdømme mer generelt. Dersom det ikke også gjøres unntak for arbeidet med å fastslå klientens rettsstilling, vil man kunne risikere at de som er usikre på sin rettsstilling unnlater å søke råd under frykt for å kunne bli angitt av egen advokat. Slik sett vil man neppe oppnå mye i forhold til lovens formål uten en slik bestemmelse.

Etter Rederiforbundets oppfatning må det være bedre at klienter søker råd, enn at de lar være å søke råd under frykt for at de ikke kan «stole på» sin egen advokat. En eventuell unntaksbestemmelse bør derfor også omfatte arbeidet med å fastslå klientens rettsstilling. På bakgrunn av dette gir forbundet sin tilslutning til alternativ 2 i lovutkastet.»

Kredittilsynet går som nevnt også inn for alternativ 2, og uttaler:

«Kredittilsynet er enig i at rapporteringsplikt for advokater uten visse unntak vil kunne være uheldig. Det påpekes i denne sammenheng at omfanget av rapporteringsplikt må vurderes i forhold til advokaters frie og uavhengige stilling i forhold til sine klienter. En persons interesse i å kunne henvende seg til en advokat for å få fastslått sin rettsstilling, uten at en eventuell overtredelse rapporteres, må etter Kredittilsynets mening være beskyttelsesverdig. Det vil kunne være uheldig om man ved å pålegge advokater plikt til å rapportere i slike situasjoner, gjør at personer som tror de kan ha begått en straffbar handling unnlater å henvende seg til en advokat for å få dette nærmere fastslått.»

ØKOKRIM, Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, Skattedirektoratet og *NARF* støtter alternativ 1. Tilsynsrådet mener dette alternativet samsvarer best med ordlyden i direktivet. Etter ØKOKRIMs syn er det naturlig å velge det alternativ som gir advokater størst mulig frihet til å rapportere mistenkelige transaksjoner uten risiko for straffansvar etter straffeloven § 144 eller andre lignende bestemmelser. Skattedirektoratet uttaler bl.a.:

«Vi ser det slik at dette dekker behovet klientene har til å legge frem opplysninger for sin advokat i forbindelse med en tvist som kan ende med en sak for domstolene, uten at det oppstår noen rapporteringsplikt.

Alternativ 2 er uheldig fordi det er uklart hva som ligger i uttrykket «å fastslå klientens rettsstilling», og en vid tolkning vil kunne inne-

bære at rapporteringsplikten ikke vil fungere etter målsettingen.»

6.3.4 Departementets vurdering

Et første spørsmål er om en bør benytte adgangen til å gi slike unntak fra rapporteringsplikten. Samtlige høringsinstanser synes å støtte at det gis et unntak for advokater. Departementet er også enig i arbeidsgruppens vurdering av at det særlige forholdet mellom advokat og klient tilsier at en bør benytte muligheten i direktivet til å fastsette visse unntak fra rapporteringsplikten for advokater. Rapporteringsplikten må for øvrig vurderes i lys av at departementet har foreslått at regelverket bare skal gjelde for advokater i tilknytning til finansielle transaksjoner mv., jf. ovenfor punkt 5.5.5. Unntaksbestemmelsen vil således bare ha betydning i de tilfeller regelverket får anvendelse. Arbeidsgruppen har utformet to alternative forslag til unntaksbestemmelse. Høringsinstansene har vært delt i sitt syn på hvilket alternativ som foretrekkes.

Etter begge alternativer skal det gjøres unntak for opplysninger som advokaten mottar «før, under og etter en rettssak». I likhet med samtlige høringsinstanser slutter departementet seg til at det bør gjelde et unntak fra rapporteringsplikten i slike situasjoner. Forslaget reiser imidlertid enkelte avgrensingsproblemer. Et spørsmål gjelder unntak for opplysninger mottatt «før» en rettssak. Departementet antar i likhet med arbeidsgruppen at det må foreligge en rimelig klar mulighet for en forestående rettssak for at unntaket fra rapporteringsplikten skal inntre.

Etter direktivet kan det i tillegg gjøres unntak for opplysninger advokater mottar i tilknytning til å «fastslå klientens rettsstilling». Høringsinstansene er delt i synet på om en bør benytte dette unntaket. Etter departementets syn bør en benytte dette unntaket i norsk rett. Allmennheten bør fortsatt ha tilgang til juridisk ekspertise for å fastlegge sine rettslige posisjoner, også i de tilfeller en vil få avklart om en har operert eller vil operere i lovens gråsoner, jf. også Justisdepartementets høringsuttalelse om dette. For å legge til rette for dette er det en forutsetning at opplysninger klienten gir sin advokat ikke vil kunne tilflyte myndighetene. Det sentrale spørsmålet er således hvordan et slikt unntak bør utformes i norsk rett.

En løsning kunne være å knytte unntaket til «rettshjelpvirksomhet» i domstoloven § 218. Begrepet angir rekkevidden for det såkalte advokatmonopolet. Det følger imidlertid av bestemmelsens forarbeider at begrepet «rettshjelpvirksomhet» skal tolkes forholdsvis vidt, og vil bl.a. omfatte utferdi-

gelse av kontrakter mv., jf. Ot.prp. nr. 7 (1990–91). Departementet slutter seg til arbeidsgruppens vurdering av at et unntak fra rapporteringsplikt basert på «rettshjelpvirksomhet» vil favne for vidt, og at et slikt unntak neppe ville være i samsvar med direktivet.

Departementet slutter seg på denne bakgrunn til arbeidsgruppens forslag, hvoretter unntaket utformes i tråd med ordlyden i direktivet («fastslå klientens rettsstilling»). Unntaket bør ikke tolkes videre enn hensynet bak unntaket tilsier. Det sentrale innholdet i begrepet vil etter dette for det første omfatte advokaters arbeid med å fortolke gjeldende rett. For det andre vil begrepet omfatte advokatens vurdering av hvilke rettsregler som får anvendelse på de faktiske forhold i en gitt sak (subsumpsjonen). Dette er de to elementer som må vurderes for å fastslå klienters rettsstilling. Advokaters arbeid i andre sammenhenger vil etter departementets vurdering ikke omfattes av unntaket, uavhengig av om det omfattes av «rettshjelpvirksomhet» i domstolloven § 218 eller ikke. I en rekke tilfeller vil advokater yte tjenester som dels faller innefor og dels utenfor unntaket. Advokater vil da ha rapporteringsplikt om mistenkelige transaksjoner de blir kjent med i tilknytning til ytelse av tjenester som faller utenfor unntaket, uavhengig av om slike tjenester utgjør den vesentligste oppdragsmengde i forhold til den aktuelle klient eller ikke. Den nærmere avgrensning av unntaket vil trolig reise en rekke tolkingsspørsmål. Disse må finne sin løsning i praksis basert på ovennevnte tolkingsprinsipper, eventuelt ved at det gis forskrifter med hjemmel i lovens § 18.

Departementet foreslår etter dette at advokater og andre som ervervsmessig eller stadig yter rettshjelpvirksomhet ikke skal ha plikt til å rapportere om forhold de har fått kjennskap til gjennom arbeidet med å fastslå klientens rettsstilling eller om forhold de har fått kjennskap til før, under og etter en rettssak, når forholdet har direkte tilknytning til rettstvisten, jf. lovforslaget § 12 første ledd.

Det foreslås i tråd med direktivet og arbeidsgruppens forslag at tilsvarende unntak skal gjelde for revisorer og regnskapsførere som bistår en advokat i de angitte situasjoner, jf. lovforslaget § 12 annet ledd.

6.4 Hvem skal advokater rapportere til

6.4.1 Endringsdirektivet

Etter direktivet artikkel 6 nr. 3 og fortalen punkt 20 kan det fastsettes at advokater skal rapportere mis-

tenkelige transaksjoner til et annet organ enn den sentrale hvitvaskingsenheten (i Norge: et annet organ enn ØKOKRIM). Det skal i så fall fastsettes regler for samarbeidet mellom det selvstendige organet og de myndigheter som er ansvarlige for bekjempelse av hvitvasking av utbytte.

6.4.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår at meldinger som hovedregel skal sendes til ØKOKRIM. Arbeidsgruppen har drøftet særskilt om advokater skal tillates å rapportere til et annet organ enn ØKOKRIM. Det foreslås at advokater kan sende hvitvaskingsmeldinger til Den norske Advokatforening, som etter en nærmere vurdering («siling») skal videresende meldingene til ØKOKRIM. Det uttales (rapporten punkt 6.1.2):

«Et første spørsmål er om direktivet krever at et slikt «annet organ» skal oversende alle meldinger det mottar til det sentrale organ ansvarlig for hvitvaskingskriminalitet, eller om organet skal kunne «sile» ut meldinger fra advokater mv. som det ikke anser å være rapporteringspliktig. Ordlyden i direktivet er ikke helt klar på dette punktet, men det synes å være forutsatt i fortalen punkt 20 at et slikt annet organ skal kunne sile ut meldinger (jf. uttrykket «possible onward transmission» i fortalen punkt 20 annen setning). Direktivets særlige regler for meldinger fra advokater ville for øvrig hatt liten praktisk funksjon hvis det utpekte organ uansett skulle oversende samtlige meldinger til det sentrale organ ansvarlig for hvitvaskingskriminalitet. Etter arbeidsgruppens syn åpner derfor direktivet for å gi et slikt organ en viss «silingsfunksjon».

Etter arbeidsgruppens vurdering synes det i utgangspunktet naturlig å benytte den valgdgang direktivet gir på dette punktet. Et organ som nevnt vil kunne legge til rette for at det vil kunne bli en mer ensartet tolking og praktisering av advokaters innrapporteringsplikt. Det vises i den anledning til at det vil kunne oppstå særskilte tolkingproblemer i forhold til advokaters rapporteringsplikter som tilsier at rapporteringen i første omgang skjer til et annet organ enn ØKOKRIM, jf. nedenfor punkt 6.3. Advokaters særskilte klientforhold tilsier at det legges til rette for en mest mulig konsistent behandling av slike meldinger.

Etter direktivets forslag til ny artikkel 6 nr. 3 kan en «selvregulerende institusjon» («self-regulatory body») utpekes som meldingssentral. Uttrykket «en selvregulerende institusjon» kan synes å utelukke at et offentlig oppnevnt organ (som for eksempel Tilsynsrådet for advokatvir-

komhet) kan utpekes. Det vises for øvrig til at Tilsynsrådet for Advokatvirksomhet etter forslaget skal ha ansvaret for å se til at advokater følger hvitvaskingsreglene, jf. nedenfor punkt 7.3. Det vil derfor uansett være lite naturlig at et slikt organ også skulle gis i oppgave å motta advokaters hvitvaskingsmeldinger for eventuell videre sending til ØKOKRIM. På denne bakgrunn synes Den Norske Advokatforening å være det organ som i Norge kan inneha den særskilte funksjon som nevnt i direktivet.

På denne bakgrunn vil arbeidsgruppen foreslå at Den Norske Advokatforening utpekes som det organ som i første omgang skal motta meldinger om mistenkelige transaksjoner fra advokater. Det foreslås at det fastsettes nærmere regler i forskrift.

Ovenfor drøftes det handlingsrommet endringsdirektivet synes å gi nasjonale myndigheter, og hvorvidt og på hvilken måte Norge bør bruke dette handlingsrommet. Dette handlingsrommet kan imidlertid snevres inn av FATFs anbefalinger. Spørsmålet om hvitvaskingsmeldinger fra advokater kan gis til et annet organ enn det sentrale hvitvaskingsorganet, er for tiden til behandling i FATF. Arbeidsgruppens forslag på dette punktet må derfor vurderes i lys av utfallet av denne prosessen i FATF.»

6.4.3 Høringsinstansenes merknader

Advokatforeningen, ØKOKRIM, Riksadvokaten og Justisdepartementet støtter arbeidsgruppens forslag om at foreningen skal ha en «silingsfunksjon» ved å være det organ som i første omgang skal motta meldinger fra advokater om mistenkelige transaksjoner. Advokatforeningen uttaler:

«En slik ordning synes naturlig i betraktning av at Den Norske Advokatforening organiserer over 90 % av landets advokater. Foreningen driver løpende informasjonsvirksomhet og disiplinært tilsyn overfor sine medlemmer. Ordningen vil også gi sikkerhet for at kun de opplysninger som knytter seg til mistanke om hvitvasking av penger viderefremmes til politiet.

Advokatforeningen vil kunne avsette nødvendige ressurser til å løse denne oppgaven og vil også kunne ha en nyttig funksjon knyttet til informasjon til medlemmene om blant annet hvilke metoder som nyttes til hvitvasking av penger.

En forutsetter at reglene utformes slik at Advokatforeningens sekretariat skal foreta en konkret vurdering av om det foreligger mistanke som ikke kan avkrefte før opplysningene viderefremmes til politiet.»

Justisdepartementet uttaler følgende til dette:

«Siden det dreier seg om en straffbelagt rappor-

teringsplikt for advokater, bør en slik ordning reguleres i hvitvaskingsloven selv, eventuelt i en forskrift gitt i medhold av loven. I likhet med arbeidsgruppen antar Justisdepartementet at direktivet åpner for at Advokatforeningen gis en «silingsfunksjon» i forbindelse med oversendelse av rapporter om mistenkelige transaksjoner fra advokater. En slik ordning er imidlertid ikke uproblematisk. Avdekking av hvitvaskingsoperasjoner vil ofte kreve rask handling både fra den som har plikt til å rapportere om mistenkelige transaksjoner og fra politi og påtalemyndighet. Det vil derfor være av meget stor betydning at Advokatforeningen har en beredskap og et system som sikrer at rapporter om mistenkelig transaksjoner kan oversendes Hvitvaskingsenheten i ØKOKRIM umiddelbart. I verste fall vil forsinkelser kunne føre til at bevis går tapt og ulovlig ervervet utbytte unndras.»

ØKOKRIM uttaler bl.a.:

«Sett hen til advokaters særskilte klientforhold, og problemstillingene knyttet til tolkningen av advokaters rapporteringsplikt etter de foreslåtte bestemmelsene, er det av stor betydning at advokater har nærhet og tillit til de som er involvert i behandlingen av rapportene om mistenkelige transaksjoner.

Videre ser ØKOKRIM også nytten av at det legges til rette for en ensartet og konsistent behandling av meldinger fra advokater, noe Den Norske Advokatforening vil kunne bidra til. For ØKOKRIM vil det også være en fordel å kunne forholde seg til en sentral enhet som Den Norske Advokatforening når det gjelder samarbeidet og oppfølgingen av behandlingen av hvitvaskingsmeldingene.»

Norges Kommunale Revisorers Forening går inn for at advokater skal rapportere til Tilsynsrådet for advokater.

Kredittilsynet mener det vil være mest heldig om alle rapporteringspliktige rapporterer til samme enhet, og uttaler bl.a.:

«ØKOKRIM har bredere erfaring med å håndtere slike tilfeller enn det for eksempel Den Norske Advokatforening har, og har antagelig også større kapasitet til raskt å vurdere innholdet i en melding om mulig hvitvasking. Det er derfor grunn til å anta at den mest effektive håndteringen av meldinger om mulig hvitvasking vil kunne skje dersom alle meldinger går direkte til ØKOKRIM.

Kredittilsynet ser imidlertid at en eventuell ordning med unntak fra rapporteringsplikten, og eventuell uklarhet rundt hva som skal rapporteres, kan tale for at advokatene rapporterer til en annen enhet som så rapporterer videre til ØKOKRIM.»

Tilsynsrådet for advokatvirksomhet mener den enkelte advokat eller rettshjelper selv bør kunne velge om det skal rapporteres til ØKOKRIM eller Advokatforeningen. Tilsynsrådet uttaler:

«Direktivet synes å åpne for at advokater skal kunne rapportere «mistenkelige transaksjoner» til et «annet organ» enn den sentrale hvitvaskingsenheten (ØKOKRIM). Det er ikke tvunget medlemskap i Den Norske Advokatforening; spørsmålet om evt. medlemskap er i Norge, i motsetning til bl.a. i Danmark og Sverige, altså et frivillig valg og opp til den enkelte advokat. Tilsynsrådet foreslår på denne bakgrunn at den enkelte advokat / rettshjelper selv kan velge om vedkommende vil rapportere til ØKOKRIM, eller om vedkommende ønsker å benytte seg av den særlige adgang til å innrapportere til Den Norske Advokatforening. Tilsynsrådet forutsetter imidlertid at alle rapporteringspliktige, ved å innrapportere § 6 forhold til Den Norske Advokatforening, har oppfylt sine forpliktelser etter lovforslaget.»

6.4.4 Departementets vurdering

Arbeidsgruppen foreslår at hvitvaskingsmeldinger som hovedregel skal sendes til ØKOKRIM. Det fo-

reslås imidlertid at advokater kan sende meldinger til Advokatforeningen, som etter en nærmere vurdering («siling») skal videresende meldingene til ØKOKRIM.

Advokaters rapporteringsplikt vil reise en rekke særskilte tolkingsspørsmål (både i tilknytning til virkeområdet og unntak fra rapporteringsplikt), og det kan på den bakgrunn synes hensiktsmessig at advokater rapporterer til et organ som Advokatforeningen. Et slikt system vil imidlertid etter departementets syn være problematisk, da det bl.a. vil kunne medføre at regelverket ikke blir enhetlig og korrekt anvendt. Videre vil et slikt system kunne skape forsinkelser og konflikter med hensyn til roller og kompetanse. Resultatet vil da kunne bli at meldingssystemet blir mindre effektivt enn forventet. I tillegg synes det ut fra personvernensyn å være en bedre løsning at meldinger sendes direkte til et politiorgan med erfaring i å håndtere slike opplysninger. På denne bakgrunn mener departementet at det er mest hensiktsmessig at også advokater rapporterer direkte til ØKOKRIM.

Departementet foreslår etter dette å videreføre gjeldende regel om at hvitvaskingsmeldinger skal sendes til ØKOKRIM, også for advokater, jf. lovforslaget § 7 annet ledd.

7 Legitimasjonskontroll, registrering og oppbevaring av opplysninger mv.

7.1 Legitimasjonskontroll mv.

7.1.1 Gjeldende rett

Plikten til å kreve legitimasjon er fastsatt i finansvl. § 2–17 første ledd. Legitimasjonsreglene avløste bl.a. forskrift om legitimasjon av innskuddskonto i forretnings- og sparebanker fastsatt av Bankinspeksjonen 21. november 1975 med hjemmel i lov 24. mai 1961 nr. 1 om sparebanker § 22 tredje ledd og lov av 24. mai 1961 nr. 2 om forretningsbanker § 20 tredje ledd, jf. Ot. prp. nr. 85 (1991–92).

Institusjonene skal etter finansvl. § 2–17 første ledd kreve «skriftlig legitimasjon av kunder når det etableres et forretningsforhold». Plikten omfatter både institusjonene og deres tjenestemenn. Det er fastsatt nærmere regler i hvitvaskingsforskriften. For det første skal institusjonen kreve gyldig, skriftlig legitimasjon ved etablering av forretningsforhold, herunder ved opprettelse av konto eller depot. Videre skal det kreves slik legitimasjon ved transaksjoner som gjelder 100 000 norske kroner eller mer for kunder som ikke allerede har etablert et forretningsforhold med institusjonen. Endelig skal det uansett beløp kreves legitimasjon dersom det foreligger mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av en straffbar handling som etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder.

I hvitvaskingsforskriften § 3 er det fastsatt nærmere krav til legitimasjonsdokumentene, herunder at legitimasjonsdokumentene som hovedregel skal fremlegges i original. I hvitvaskingsforskriften § 4 er det gitt unntak fra plikten til å kreve legitimasjon. Unntakene gjelder bl.a. dersom kunden er en institusjon som er underlagt hvitvaskingsreglene etter forskriften eller tilsvarende regler som oppfyller legitimasjonskravene i Rådsdirektiv 91/308/EØF og underlagt tilsynsordning av EØS-standard.

Institusjonene skal kontrollere legitimasjonsdokumentene, jf. hvitvaskingsforskriften § 5. Kontrollen skal som hovedregel skje ved at kunden møter personlig i institusjonen slik at institusjonen kan forvisse seg om at fotografi og navnetrekk på legitimasjonsdokumentet stemmer overens med kunden. Kravet kan fravikes dersom personlig fremmøte i institusjonen vil være en vesentlig ulempe for kunden og betryggende kontroll likevel kan gjen-

nomføres. Det samme gjelder dersom det av hensyn til etablering av forretningsforholdet eller gjennomføring av transaksjonen ikke vil være praktisk gjennomførbart at personlig fremmøte finner sted. I slike tilfeller kan en institusjon inngå avtale med en annen institusjon som nevnt i forskriften § 1 om at den på vegne av institusjonen som etablerer forretningsforholdet eller gjennomfører transaksjonen skal utføre legitimasjonskontrollen, jf. hvitvaskingsforskriften § 5 fjerde ledd. Institusjonen har i visse tilfeller en plikt til å avvise kunden, jf. hvitvaskingsforskriften § 6.

Etter forskrift 22. mai 1986 nr. 1157 om registrering i Verdipapirsentralen, har kontoførere plikt til å registrere visse opplysninger om kontohavere og på en betryggende måte kontrollere opplysningene. Videre er det gitt enkelte særlige regler om legitimasjonsplikt i forskrift 22. juni 1990 om valutaregulering. Kredittilsynet har gitt enkelte veiledninger i Rundskriv 13/99.

7.1.2 Endringsdirektivet

Det er ikke foretatt endringer i hovedreglene om legitimasjonsplikt. På bakgrunn av at direktivets anvendelsesområde utvides, vil imidlertid flere foretak og personer pålegges slike forpliktelser. Det er fastsatt enkelte særregler for kasinoer i direktivet artikkel 3 nr. 5 og 6.

I direktivet artikkel 3 nr. 11 er det angitt enkelte særregler for foretak som tilbyr finansielle tjenester elektronisk. Slike foretak vil i liten eller ingen utstrekning ha direkte fysisk kontakt med kundene i form av personlig fremmøte i institusjonen. Som følge av dette vil hvitvaskingsrisikoen øke. Aktuelle foretak og personer skal derfor iverksette nødvendige tiltak for å motvirke den økte risiko for hvitvasking av utbytte ved etablering av forretningsforhold eller gjennomføring av transaksjoner med en kunde som ikke møter fysisk for identitetskontroll. Slike tiltak skal sikre at kundens identitet kan fastslås, for eksempel ved å kreve supplerende dokumentasjon eller supplerende tiltak for å kontrollere eller verifisere de innleverte legitimasjonsdokumentene, eller en bekreftende attestering fra en annen institusjon som er omfattet av direktivet, eller ved å kreve at den første betaling i forbindelse med transak-

sjonen skal foretas via en konto åpnet i kundens navn i en kredittinstitusjon som er omfattet av direktivet.

7.1.3 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår i hovedsak å videreføre gjeldende regler om når plikten til å identifisere kunder inntre. Det foreslås å lovfeste en generell regel om legitimasjonsplikt ved mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av en straffbar handling, uavhengig av den straffbare handlingens strafferamme, jf. lovutkastet § 2 og omtale i rapporten punkt 5.1.3.

Arbeidsgruppen foreslår å lovfeste gjeldende hovedregel fastsatt i hvitvaskingsforskriften om at identitetskontrollen skal skje ved kundens personlige fremmøte hos den rapporteringspliktige. Der som personlig fremmøte er til vesentlig ulempe for kunden kan det gjøres unntak fra kravet, såfremt betryggende identitetskontroll likevel kan finne sted. Arbeidsgruppen legger til grunn at det kan fastsettes nærmer regler om gjennomføring av legitimasjonskontrollen, og eventuelt unntak fra plikten til å gjennomføre legitimasjonskontroll, jf. lovutkastet § 15.

Når det gjelder elektroniske finansielle tjenester, uttaler arbeidsgruppen (rapporten punkt 5.2):

«Ved tilbud om elektroniske finansielle tjenester, vil det ofte være behov for å etablere rutiner for utkontraktering av identitetskontrollen. En forutsetning for slik utkontraktering, er at identitetskontrollen gjennomføres på en forsvarlig måte. Det vises her til hvitvaskingsforskriftens § 5 tredje ledd hvor det fremkommer at «I tilfeller som nevnt i annet ledd kan en institusjon inngå avtale med en annen institusjon som nevnt i § 1 om at den på vegne av institusjonen som etablerer forretningsforholdet eller gjennomfører transaksjonen skal utføre legitimasjonskontrollen ved personlig fremmøte av kunden». Kredittilsynet har således godkjent at flere internettbaserte banker etter nærmere avtale har utkontraktert legitimasjonskontrollen til Posten Norge AS. Ved utkontraktering av legitimasjonskontrollen har primærforetaket fortsatt ansvaret for at det foretas en forsvarlig identitetskontroll, herunder at det foretas betryggende opplæring av de personer som foretar kunderettede funksjoner, jf. forskriftens § 12. Opplæringsplikten omfatter også trening (oppfølging) av personalet.

Tidspunktet for gjennomføring av legitimasjonskontrollen, er en problemstilling som særlig er aktualisert i forbindelse med internettbaserte bankers virksomhet. Denne problemstillingen er omtalt i FATFs Konsultasjonsdoku-

ment s. 37–38. Etter arbeidsgruppens oppfatning er det av hensyn til en forsvarlig legitimasjonskontroll ønskelig at kontrollen finner sted allerede ved etablering av kundeforholdet, og at prosessen eksempelvis ikke kan utsettes til kundens første innbetaling, gjennomføring av transaksjon eller lignende. For å unngå diskusjon om hvilket tidspunkt som skal gjelde bør tidspunktet for identitetskontrollen fremgå direkte av lovteksten, se lovutkastet § 2 første ledd.

Etter arbeidsgruppens vurdering kan departementet i forskrift gi nærmere regler om at rapporteringspliktige skal iverksette nødvendige tiltak for å motvirke den økte risiko for hvitvasking av utbytte i tilfelle hvor kunden ikke personlig møter i foretaket ved etablering av forretningsforholdet.»

Arbeidsgruppen uttaler i rapporten punkt 3.2. at det med rapporteringspliktige bl.a. menes «andre som utfører funksjoner på vegne av nevnte fysiske og juridiske personer (for eksempel ved utkontraktering)».

7.1.4 Høringsinstansenes merknader

Flere høringsinstanser har innvendinger til arbeidsgruppens forslag. Innvendingene knytter seg for det første til tidspunktet for legitimasjonskontroll. *Kredittilsynet* uttaler bl.a. at det i lovteksten bør vurderes å inntas en klargjøring av når et forretningsforhold anses etablert eller av når legitimasjonskontrollen bør foretas. Når det gjelder banker, viser Kredittilsynet til at tilsynet tidligere har hevdet at kontrollen må gjøres ved opprettelse av konto, som er det første som gjøres ved inngåelse av avtale om kredittkort. Etter Kredittilsynets oppfatning etablerer banken et kundeforhold med kortkunden ved inngåelse av slike avtaler. Kredittilsynet foreslår følgende lovtekst:

«Ved etablering av forretningsforhold, skal rapporteringspliktige kreve gyldig skriftlig legitimasjon av kunden. Kundeforhold skal anses etablert på det tidligste tidspunktet kunden kan gjøre bruk av rapporteringspliktiges tjenester, for eksempel ved opprettelse av konto eller utstedelse av betalingskort.»

Fondsmeglerforbundet mener at det kritiske punkt i kjeden er tidspunktet for kontoåpning, dvs. åpning av enten pengekonto eller VPS-konto. Regelverket bør etter Fondsmeglerforbundets syn derfor knytte bl.a. legitimasjonskontrollen til dette tidspunkt, med forbehold for tilpasning til tekniske løsninger som nevnt ovenfor. Fondsmeglerforbundet mener det er i forbindelse med kontoåpning at

det åpnes en «vei» inn i det finansielle systemet for overføring av midler og potensiell hvitvasking.

Videre mener flere høringsinstanser, herunder *Kredittilsynet, Finansieringsselskapenes Forening, Nærings- og Handelsdepartementet, Norges Bank, Norges Fondsmeglerforbund, Verdipapirsentralen, Abelia, ZebSign* og *Telenor* at lovutkastet ikke i tilstrekkelig grad følger opp problemer som er forbundet med gjeldende regler om legitimasjonskontroll.

Flere høringsinstanser, bl.a. Nærings- og Handelsdepartementet, Abelia (som er en bransjeorganisasjon innenfor NHO for IKT- og kunnskapsbedrifter) og ZebSign (som er godkjent sertifikatutsteder for kvalifiserte elektroniske sertifikater (eies av Posten og Telenor)), foreslår at legitimasjonskravene må kunne oppfylles uten personlig fremmøte, dersom personer kan legitimere seg elektronisk med et kvalifisert elektronisk sertifikat. Nærings- og Handelsdepartementet uttaler følgende:

«Nærings- og Handelsdepartementet er enig i at en sikker identitetskontroll er avgjørende i de tilfeller som reguleres av bestemmelsen og viktig for å oppnå formålet med loven. Vi ser at personlig fremmøte ved legitimasjonsfremleggelsen vil kunne bidra til dette.

Imidlertid vil vi påpeke at det finnes tekniske løsninger for en elektronisk legitimasjon som etter vår oppfatning vil innebære en like sikker identitetskontroll som bestemmelsen legger opp til. En forutsetning for å akseptere en slik elektronisk legitimasjon må i så fall være at den elektroniske legitimasjonen også må bygge på en legitimasjonskontroll der kunden møter opp fysisk og fremlegger godkjent og gyldig skriftlig legitimasjon. I denne sammenheng viser vi til reglene om elektronisk sertifikat i lov 15. juni 2001 nr. 81 om elektronisk signatur § 4, jf. § 3. Disse oppstiller krav til identifikasjonskontroll, og kontrollen skal sikre at den elektroniske legitimasjonen utleveres til rette vedkommende. Legitimeringen vil kreve fysisk oppmøte, jf. forskrift 15. juni 2001 om krav til utsteder av kvalifiserte sertifikater mv. § 7.

Så langt vi kan se er kravet for å få et kvalifisert elektronisk sertifikat i samsvar med de krav som stilles i lovforslagets § 2. Etter departementets oppfatning kan det derfor stilles spørsmål om ikke innehavere av et kvalifisert elektronisk sertifikat må anses for å oppfylle vilkårene i § 2, når han for å få utstedt sertifikatet har legitimert seg overfor sertifikatutsteder ved fysisk fremmøte.

Lov om elektronisk signatur oppstiller i kapittel III, §§ 10 – 15, krav til utsteder av elektroniske sertifikater. I lovens § 22 vil en sertifikatutsteder som utsteder sertifikater som utgis for

å være kvalifiserte, eller som garanterer for slike sertifikater utgitt av en annen, på nærmere vilkår være erstatningsansvarlige for tap hos en fysisk eller juridisk person. I dag er ZebSign AS godkjent som sertifikatutsteder for kvalifiserte elektroniske sertifikater, men i nær fremtid må det antas at også andre, kanskje særlig banker og andre finansinstitusjoner, ønsker å bli godkjent som sertifikatutstedere.

På denne bakgrunnen vil departementet anmode om at bestemmelsen i lovforslagets § 2 endres slik at personer som kan legitimere seg elektronisk med et kvalifisert elektronisk sertifikat oppfyller kravene i § 2 uten å møte frem personlig, når et kvalifisert sertifikat er tatt i bruk.»

ZebSign gir uttrykk for tilsvarende synspunkter som Nærings- og Handelsdepartementet. ZebSign har videre foretatt en vurdering av sikkerhetsegenskapene ved elektronisk legitimasjon og skriftlig legitimasjon, og uttaler om dette:

«I det følgende sammenlikner vi sikkerhetsegenskapene ved elektronisk legitimasjon og skriftlig legitimasjon. Vi benytter begrepet elektronisk legitimasjon synonymt med elektronisk ID og elektronisk sertifikat. Det forutsettes at sertifikatet tilfredsstiller kravene til kvalifisert sertifikat, jf. Lov om elektronisk signatur. Vi benytter begrepet skriftlig dokumentasjon om de skriftlige, originale identifikasjonsdokumentene hvitvaskingsreglene oppstiller krav om.

Reglene om kvalifisert sertifikat oppstiller strenge krav til identifikasjonskontroll. Kontrollen skal sikre at den elektroniske legitimasjonen utleveres til rette vedkommende. Legitimeringen krever at et fysisk oppmøte har skjedd. Disse kravene står ikke tilbake for kravene til sikker identifikasjon slik disse fremkommer i hvitvaskingsreglene. Tilsvarende gjelder for oppbevaring av dokumentasjon i forbindelse med identifikasjonskontrollen.

Reglene om kvalifisert sertifikat forutsetter at sertifikatinnehaver utstyres med mekanismer som på en praktisk måte gjør det mulig for vedkommende å kontrollere at bare vedkommende selv kan benytte sertifikatet. Beskyttelsen skjer ved logiske og fysiske beskyttelsesmekanismer. Eksempel på logisk beskyttelse er passord i ulike former, fast passord, gjerne styrket med engangspassord. Fysisk beskyttelse skjer ved at den elektroniske legitimasjonen beskyttes i smartkort eller lagres sentralt i fysisk beskyttede omgivelser hos en tiltrodd tredjepart. I motsetning til papirlegitimasjon, der brukeren er gitt få effektive muligheter for å beskytte denne.

Sertifikatinnehaveren kan bytte passord. Det settes minimumsregler med hensyn på passordlengde mv. Reglene er tvungne, brukere

har ingen mulighet for å omgå dem. Det blir dermed mindre «slitasje» på sikkerheten omkring en elektronisk legitimasjon, sammenliknet med en papirbasert, skriftlig legitimasjon, fordi brukeren har effektive midler til rådighet for å opprettholde sikkerheten knyttet til den elektroniske legitimasjonen.

Dersom en elektronisk legitimasjon sperrer, får sperringen umiddelbar effekt – den elektroniske legitimasjonen kan etter sperringen ikke benyttes. Umiddelbar virkning oppnås fordi alle som sjekker elektronisk legitimasjon, er forpliktet til å kontrollere mot sperreliste hver gang den elektroniske legitimasjonen benyttes. Kontrollen skjer mot en bestemt katalog. Katalogen er tilgjengelig hele tiden og å jour med sperringer til enhver tid. Dette i motsetning til skriftlig legitimasjon. Dersom skriftlig, falsk legitimasjon er i omløp, er det nærmest umulig å sikre at den falske legitimasjonen ikke lenger kan misbrukes. Et falsk ID-kort vil bli benyttet inntil en skarpsindig kontrollør fatter mistanke, på et mer eller mindre subjektivt grunnlag.

Terskelen kan være høy for at kontrolløren utfordrer gyldigheten av den skriftlige legitimasjonen. Om den falske legitimasjonen passerer eller ikke, er avhengig av personlige egenskaper mv. hos kontrolløren. Dersom kontrollør A underkjenner legitimasjonen, er det bare for vedkommende å prøve seg igjen hos en annen kontrollør. Dette i motsetning til elektronisk legitimasjon. Dersom det er kjent at den elektroniske legitimasjonen er falsk, blir dette effektivt og umiddelbart kringkastet til enhver som måtte bli forsøkt lurt til å akseptere legitimasjonen.

Sperring av elektronisk legitimasjon er mer effektiv enn noen annen for sperring. Den er mer effektiv enn for eksempel tradisjonelle systemer for tilgang og sperring av tilgang. Dette skyldes at kontrollen av sistnevnte skjer mot distribuerte sperreliste. Distribusjonen tar tid. Listene er ikke alltid tilgjengelige. Ting kan gå galt under distribusjonen. Sperrelistene for elektronisk legitimasjon er sentralt tilgjengelige på Internett. Fra og med det øyeblikk det anmodes om sperring, vil sperringen være tilgjengelig for alle og stanse all videre bruk av den elektroniske legitimasjonen.

Sertifikatene er tilgjengelige for alle i åpen katalog på Internett, slik at alle til enhver tid kan kontrollere hvilke sertifikater som verserer og som bærer vedkommendes navn. Funksjoner som «Find People» og andre oppslagstjenester benyttes for å finne sertifikatene. Et sertifikat som lyder på person A, og som er ukjent for A, kan A sperre med umiddelbar og absolutt virkning. Dette i motsetning til falsk, skriftlig legitimasjon, der det i praksis er umulig å «kalle tilbake» falske legitimasjonspapirer.

I og med at hvert elektronisk sertifikat har et unikt sertifikatserienummer, er det mulig å identifisere transaksjoner mv. som er signert med «falske» sertifikater. Adekvat aksjon kan deretter iverksettes. Dersom skriftlig, falsk legitimasjon har vært benyttet, er det nærmest en umulig oppgave å avdekke alle transaksjoner mv. som er utført med den falske legitimasjonen.

Hvitvaskingsreglene forutsetter at individet skal legitimeres ved et nytt fysisk fremmøte hver gang vedkommende skal etablere et (nytt) kundeforhold i en institusjon som omfattes av reglene. Det vil være rasjonelt for samfunnet og enkeltindividet at legitimasjon basert på et fysisk oppmøte skjer én (1) gang, og at vedkommende deretter legitimerer seg ved å presentere det elektroniske sertifikatet som han/hun fikk utlevert i forbindelse med det fysiske oppmøtet. Senere «elektroniske fremmøter» basert på det elektroniske sertifikatet, er en garanti for at den person som fremgår av sertifikatet, har identifisert seg ved et fysisk fremmøte og ved kontroller som beskrevet i hvitvaskingsreglene.»

ZebSign foreslår at lovforslaget § 2 første ledd får følgende ordlyd:

«Ved etablering av forretningsforhold skal rapporteringspliktige kreve gyldig skriftlig legitimasjon av kunden, eller elektronisk legitimasjon som tilfredsstiller kravene til kvalifisert sertifikat i Lov om elektronisk signatur.»

Videre foreslår ZebSign at lovforslaget § 2 fjerde ledd skal lyde:

«Identitetskontrollen skal skje ved kundens personlige fremmøte hos den rapporteringspliktige, eller ved et elektronisk fremmøte basert på en elektronisk legitimasjon som tilfredsstiller kravene til kvalifisert sertifikat i Lov om elektronisk signatur.»

Abelia gir uttrykk for tilsvarende synspunkter. *Kredittilsynet* mener det ved utformingen av en ny lov bør foretas en overordnet vurdering av hvilke krav som skal stilles til legitimasjonskontrollen, samt om samme krav skal gjelde for alle typer virksomheter, eller om det skal gjøres unntak fra det oppstilte kravet for enkelte typer virksomheter, for eksempel bankenes nettbaserte tjenester. Kredittilsynet uttaler bl.a.:

«Det må, etter Kredittilsynets mening, i denne vurderingen både tas høyde for at de aller fleste banker har nettbaserte tjenester, noen baserer sin virksomhet utelukkende på elektronisk kommunikasjon, og at hvitvaskingsdirektivet nå skjerpes. Når banker baserer sin etablering av

forretningsforhold til kunder på elektronisk kommunikasjon vil banken ha problemer med å innfri kravet til legitimasjonskontroll ved kundens personlige fremmøte. På den annen side må legitimasjonskontrollen kunne sies å være en svært viktig del av forebyggelsen av hvitvasking, som ikke bør svekkes gjennom den måten bankene velger å organisere sin virksomhet på. Slik Kredittilsynet ser det, vil endringsdirektivets innskjerpelse når det gjelder hvem som skal være underlagt regelverket kunne få mindre omfattende positive effekter enn ønsket, dersom kontrollen blir svekket gjennom at institusjonene i dag tilbyr tjenester hvor det ikke er forutsatt at kunden skal møte personlig. Det må i denne sammenheng påpekes at når en kunde har opprettet et kundeforhold med for eksempel en bank, er kunden «inne» i det finansielle systemet, og har relativt fritt spillerom. Det er derfor svært viktig at finansinstitusjonene vet hvem som slipper inn som kunde. Denne vissheten om hvem som godtas som kunde fås, etter Kredittilsynets mening, lettest gjennom en grundig legitimasjonskontroll.

Slik Kredittilsynet ser det kan en mulig løsning for eksempel være å pålegge virksomhetene å utkontraktere denne kontrollen i slike tilfeller. Lovforslagets hovedregel om kontroll ved personlig fremmøte vil dermed kunne ivaretas gjennom at denne kontrollen foretas av en annen institusjon. Kredittilsynet vil understreke at direktivet er et minimumsdirektiv, og at det i forhold til direktivet ikke er noe i veien for at bankene pålegges dette. På den annen side har man i Sverige gått langt i retning av å godta at bankene ikke har mulighet til å innfri kravet om kontroll ved personlig fremmøte når de tilbyr internettbaserte tjenester. Vi er imidlertid ikke kjent med hvilke endringer som eventuelt må gjøres i Sverige på bakgrunn av direktivet. I vurderingen av hvilke krav som skal legges på institusjonene når de tilbyr tjenester som baseres på elektronisk kommunikasjon, bør det etter Kredittilsynets mening innføres en ordning som ikke er av en slik karakter at konkurransen mellom virksomhetene påvirkes. Kredittilsynet vil i denne sammenheng bemerke at det er lagt til grunn at utenlandske filialer i Norge fullt ut er underlagt norske hvitvaskingsregler, slik at konkurransen ikke forrykkes ved at filialer forholder seg til sitt hjemlands (lempeligere) regler i denne sammenheng.

Dersom situasjonen tilsier at legitimasjonskontrollen kan gjøres på en annen måte enn ved kundens personlige fremmøte hos den rapporteringspliktige, når institusjonene tilbyr internettbaserte tjenester, er Kredittilsynet av den oppfatning at dette bør fremgå eksplisitt av lovteksten. Det vil, etter Kredittilsynets mening være uheldig å gi en lov som inneholder en

streng hovedregel, mens det gis relativt vide unntak i forskrift. Loven vil antagelig bli mer informativ dersom også unntakene eller de alternative fremgangsmåtene fremgår av lovteksten.»

Kredittilsynet uttaler videre følgende:

«Etter Kredittilsynets mening er ordningen i Sverige blitt for lempelig, sett i forhold til at den internasjonale lovgivningen går i retning av strengere tiltak mot hvitvasking.

Kredittilsynet er enig med arbeidsgruppen i at hovedregelen om legitimasjonskontroll ved kundens personlige fremmøte hos de rapporteringspliktige bør opprettholdes, og at det bør åpnes for at bankene når de tilbyr internettbaserte tjenester kan ivareta denne kontrollen på annen måte, for eksempel ved utkontraktering av kontrollen til en annen institusjon som er underlagt hvitvaskingsregelverket. Slik Kredittilsynet ser det, bør unntaket fremkomme av loven. Den institusjonen som lettest vil kunne tilby en slik tjeneste, vil antagelig være Posten Norge AS. Kredittilsynet mener imidlertid at det verken i lov eller forskrift bør reguleres hvilken institusjon bankene skal kunne bruke, da dette vil kunne skap en monopolsituasjon som ikke er ønskelig. Det bør imidlertid være et krav at også disse institusjonene er underlagt hvitvaskingsregelverket.»

Kredittilsynet vil foreslå at følgende regel vurderes inntatt i hvitvaskingsloven som § 2 fjerde ledd:

«Identitetskontrollen skal som hovedregel skje ved kundens personlige fremmøte hos den rapporteringspliktige. Dersom den rapporteringspliktige fraviker kravet om personlig fremmøte, eksempelvis ved at finansielle tjenester tilbys elektronisk, skal foretaket iverksette nødvendige tiltak for å motvirke den økte faren for hvitvasking av utbytte. Kongen kan i forskrift fastsette nærmere retningslinjer for dette, herunder retningslinjer om at en annen institusjon underlagt hvitvaskingsregelverket kan eller skal utføre identitetskontrollen på vegne av den primære rapporteringspliktige (utkontraktering). Den primære rapporteringspliktige har i slike tilfeller ansvaret for at legitimasjonskontrollen utøves på forsvarlig måte i samsvar med lov og forskrift.»

Også *Verdipapirsentralen* mener at utkastets regler om legitimasjonskontroll i for stor grad fokuserer på personlig oppmøte og at dette skal skje ved etablering av kundeforholdet, og uttaler:

«Vi vil i denne sammenheng påpeke at mange av kontoførerne i VPS er foretak lokalisert i Oslo uten noe filialnett, selv om de har kunder

over hele landet. For mange av kundene skjer all kundekontakt via telefon eller Internett. Utfordringen for kontoførerne er å finne mekanismer som gjør det mulig å åpne konti på en måte som tilfredsstiller dagens hvitvaskingsregler. Særlig når det er spesielle tidsbegrensede hendelser, som for eksempel emisjoner med stor offentlig interesse, er det viktig å kunne åpne konti for nye kunder innenfor de tidsrammer som emisjonen setter. Det er derfor etter vår mening viktig at reglene mot hvitvasking må være fleksible i forhold til ulike fremgangsmåter for å sikre seg at man kjenner kundens identitet. Dette er særlig viktig med tanke på at det må forventes at den teknologiske utviklingen vil tilveiebringe nye autentiseringsmekanismer.»

Verdipapirsentralen og Norges Fondsmeglerforbund nevner som eksempel den ordningen VPS etablerte i forståelse med Kredittilsynet i forbindelse med statens nedsalg i Telenor ASA. Verdipapirsentralen uttaler:

«Denne ordningen innebar at investor selv meldte inn de nødvendige opplysninger for å etablere en vps-konto over Internett. Det ble på bakgrunn av disse opplysningene opprettet en vps-konto som investor kunne benytte ved tegning i nedsalget. For å sikre at formålet med hvitvaskingsreglene ble oppfylt, ble kontoen sperret for uttak. Sperringen kunne kun oppheves av kontofører etter at det var gjennomført en legitimasjonskontroll i samsvar med hvitvaskingsforskriftens regler.

Grunnen til at denne ordningen kunne aksepteres i den aktuelle saken var at det ble vurdert som et særlig tilfelle der fremmøte gjennomføringen av transaksjonene ikke ville være praktisk gjennomførbar dersom personlig fremmøte skulle finne sted. Unntaksbestemmelsen kunne derfor anvendes. Det er ikke umiddelbart lett å se at en slik ordning som den beskrevne skal måtte begrenses til særlige tilfeller. Dagens regler er på dette området likevel videreført i utkastet. Vi ber om at Finansdepartementet vurderer å endre dette slik at andre mekanismer enn personlig oppmøte kan benyttes også i normalsituasjoner, gitt at hensikten bak identitetskontrollen ivaretas på en betryggende måte.

Vi merker oss for øvrig at det synes forutsatt at legitimasjonskontrollen kan utkontrakteres, men at dette ikke fremgår av lovteksten. Dette er etter vår oppfatning en svakhet.»

Norges Bank viser til at bankene arbeider med et felles identifikasjonsprosjekt kalt «BankID» der alle banker vil benytte den samme identifikasjonsløsningen. *Norges Bank* viser til at dette betyr at identifikasjonsbeviset blir utstedt ved kontroll av

annen godkjent legitimasjon, og avtaleinngåelse om bruk av bankens internettbaserte løsning kan foregå på Internet, uten personlig fremmøte eller skriftlig legitimasjon.

Når det gjelder spørsmålet om hvem som kan utføre identitetskontrollen, uttaler *Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH)* følgende:

«FNH mener det er meget viktig at det finnes alternative og praktiske muligheter for identitetskontroll, der hvor kunden ikke kan møte i finansinstitusjonen. Etter lovutkastet § 1 første og annet ledd gjelder loven for de der nevnte fysiske og juridiske personer, deres ansatte og «enhver som utfører funksjoner på deres vegne». FNH legger til grunn at dette innebærer en utvidelse av kretsen av rapporteringspliktige ved at også de som utfører aktuelle funksjoner for finansinstitusjonene i utgangspunktet er rapporteringspliktige. Denne utvidelsen kan ikke ses å være nærmere drøftet eller begrunnet i arbeidsgruppens rapport, men etter vår forståelse av ordlyden i utkastet § 2 fjerde ledd, jf § 1, må dette innebære at de som opptrer på vegne av en finansinstitusjon (for eksempel ved inngåelse av en kredittavtale på vegne av et finansieringsselskap) også kan/skal gjennomføre identitetskontroll på vegne av finansinstitusjonen.»

Fondsmeglerforbundet har bl.a. uttalt følgende om kravet til personlig fremmøte:

«Det er vår oppfatning at man bør legge større vekt på en vid betraktning av «kjenn din kunde» spørsmålet slik at de som skal utøve sine kontroll- og rapporteringsplikter får et bredere fokus enn fokus på en legitimasjonskontroll gjennom et møte. Kravet til personlig fremmøte hos den rapporteringspliktige innebærer dessuten at kunden skal møte hos institusjonen, hvilket åpenbart ikke kan være nødvendig. Kontroll kan godt skje ved møte hos kunden eller i andre relasjoner. Vi kan ikke se at det er noen som helst grunn til å gjøre denne legitimasjonskontrollen mer tyngende enn nødvendig. Man bør derfor uansett vurdere å endre begrepsbruken slik at identitetskontrollen som utgangspunkt skal skje ved et møte mellom kunden og den rapporteringspliktige.»

Finansieringsselskapenes Forening uttaler bl.a. følgende om kontroll av fysiske legitimasjonspapirer:

«En slik kontroll kan i høyden være et utgangspunkt, men er i realiteten helt utilstrekkelig dersom man står overfor en kunde som bevisst ønsker å opptre med falsk identitet. På utlånssiden har man av naturlige grunner måtte utarbeide rutiner som tar hensyn til denne risiko for å sikre seg at utlånte midler er erholdelige. Uli-

ke tiltak er iverksatt, men felles for de alle er at man nøye vurderer kostnadene med tiltakene i forhold til den nytte de gir.»

Finansieringsselskapenes Forening anfører videre at fysisk identitetskontroll i mange tilfeller fremtrer som et svært kostbart tiltak med relativt liten nytteeffekt. Som begrunnelse for dette vises til:

«For det første problemet med forfalskede legitimasjonspapirer. Omfanget av dette er nå så stort at å etablere dette som bærebjelken i identitetskontrollen virker fåfengt. Flere av våre medlemmer aksepterer for eksempel ikke lenger pass alene. Ytterligere kontroll må vanligvis iverksettes, gjerne i form av ulike former for elektronisk avstemming med andre registre umiddelbart etter at kundeforholdet er etablert og senere overvåking slik at man blir sikre på hvem kunden er og hva som er hans formål med kundeforholdet.

Myndighetene har gjort lite for å avhjelpe problemet med forfalskede legitimasjonspapirer. I hovedsak dreier det seg om offentlige utstedte papirer der selve dokumentet er korrekt, men bildet manipulert slik at dokumentet identifiserer en annen enn den korrekte innehaver. Andre ganger er dokumentet i sin helhet korrekt, men kommet på avveie og besitteren har tiltatt seg et utseende som gjør at vedkommende kan «seile under falsk flagg».

Felles i begge tilfelle er at det originale legitimasjonsdokumentet, eller materiale til et slikt dokument, er kommet på avveie. Det er mer sjelden at dokumentet i sin grunnkonstruksjon er falskt. Det er vår oppfatning at som regel vil tapet være meldt/registrert ett eller annet sted. Det vi savner er en sentral registrering av slike innmeldte tap med søkemulighet for virksomheter som er underlagt krav om legitimasjonskontroll.

Inntil et slikt register foreligger, bør tanken om at fysisk legitimasjonskontroll skal ivareta identitetskontrollen, tones ned. Det bør kun være et tiltak der det enkelt kan gjennomføres uten særlige kostnader.

For det andre så fremtrer behovet for legitimasjonskontroll ut i fra lovens formål som særlig relevant på betalingstransaksjoner inn i det finansielle system. En låntaker er selvfølgelig å anse som kunde, men vi stiller spørsmålet om man ut i fra hensynet med regelverket treffer riktig når man i så stor grad konsentrerer seg om identitetskontroll av låntaker. Vår erfaring er at Økokrim i lånetilfelle i særlig grad er opptatt av hvem som tilbakebetaler lånet. Siden finansieringsselskapene ikke har noe etablert filialsystem, vil nedbetalingen av lånet skje gjennom det åpne betalingssystem som styres av bankene. Långiver konstaterer at lånet blir tilba-

kebetalt og at betalingene kommer gjennom BBS. Hvordan betaler har initiert denne betalingen – om det er kontant innbetaling i en bankespedisjon eller belastning av bankkonto – vil man bare unntaksvis legge merke til. Tilbakebetaling av lån vil i seg selv ikke bli oppfattet som en mistenkelig transaksjon med mindre vedkommende kommer personlig til finansieringsselskapet og vil betale med kontanter.

Vi mener ikke med dette at man kan la være å forvise seg om lånekundens identitet, men det foreligger gode grunner til ikke å i verksette tiltak som går utover de krav som settes i EU-dir 2001/97/EF. Dette gjelder særlig i de tilfelle der man ikke har fysisk kontakt med kunden. Krav om personlig fremmøte av en låne- eller kortkunde for kun å kontrollere utseende og navnetrekk mot et medbrakt legitimasjonsdokument, fremstår som et svært ressurskrevende tiltak med begrenset nytteverdi.

Finansieringsselskapenes produkter er spesielt lånerelatert. I svært liten utstrekning tar selskapene i mot innlån fra publikum. Selskapene har intet ordinært filialnett åpent for publikum. Dette gjør det særlig byrdefullt med krav til fysisk oppmøte av kunden.

Det åpnes i lovutkastet § 2 for unntak der det vil foreligge vesentlig ulempe, men etter vår oppfatning er de eksempler som er nevnt som aktuelle unntak på rapportens s. 35 og ikke minst i Kredittilsynets sirkulære 13/99 s. 8, altfor begrensende. Ulempevurderingen synes kun å være knyttet til kundens situasjon. Dette blir for snevert og også ulemper for institusjonen må være relevante. Det tilsier adgang til unntak fra fremmøteplikten i flere tilfelle enn nevnt, såfremt institusjonen på annen måte forviser seg om kundens identitet.»

Finansieringsselskapenes Forening finner at reglene for hvem som skal utføre legitimasjonskontrollen er uklare i arbeidsgruppens forslag. Det uttales bl.a.:

«Kontrollen må nødvendigvis utføres av ansatte i institusjonen. Dette må institusjonen selv styre. Flere finansieringsselskaper selger sine produkter gjennom et forhandlerledd. Forhandlerne opptrer ved låneetableringen som en agent med finansieringsselskapet som oppdragsgiver. Det er etter gjeldende praksis lagt til grunn at långiver kan delegere legitimasjonskontrollen til forhandler. Vi oppfatter formuleringen i lovutkastet § 1 «Denne loven gjelder for følgende fysiske og juridiske personer, deres ansatte og enhver som utfører funksjoner på deres vegne» slik at den rapporteringspliktige kan gi fullmakt til andre å utføre legitimasjonskontrollen på sine vegne. Tilsvarende vil gjelde ved bruk av Postens tjenester som omtalt i arbeidsgruppens

rapport.

Vi blir imidlertid noe forvirret når arbeidsgruppen på s. 37 synes å forutsette at slik utkontraktering av legitimasjonskontrollen kun kan gå til Posten Norge AS etter godkjenning fra Kredittilsynet. En slik løsning, basert på leveranser fra aksjeselskapet Posten Norge, anser vi som svært lite tilfredsstillende. Dette vil innebære avhengighet av én leverandør og vil være lite robust for de endringer i tjenestespekter som Posten Norge AS måtte gjennomføre. Særlig finansinstitusjoner uten tilgang til et større distribusjonsnett, vil kunne rammes alvorlig av den ulempe dette vil kunne medføre. Disse vil med de regler som foreslås i realiteten ikke ha andre alternativer enn bruk av Postens tjenester.

Det fremstår som uklart hvordan arbeidsgruppen egentlig har tenkt seg dette regulert.»

Når det gjelder elektroniske finansielle tjenester, uttaler Finansieringsselskapenes Forening bl.a.:

«Manglende direkte kontakt med kunden øker hvitvaskingsrisikoen og medfører behov for supplerende tiltak. Tilbys tjenesten elektronisk, reduseres imidlertid risikoen. Elektroniske transaksjoner etablerer så mange spor at de er svært lite egnet for personer som ønsker å skjule sine spor. Hvitvaskingsproblematikken er i særlig grad knyttet til fysiske verdibærere som kontanter, gull, edelstener og lignende der rettighetene utøves av ihendehaveren.

Av St.meld. nr. 41 (1998–99) «Om elektronisk handel og forretningsdrift» fremgår det at:

«Regjeringen har som mål at elektronisk kommunikasjon og bruk av nett som infrastruktur for samhandling skal bli like akseptert, tilitsvekkende og ha samme juridiske holdbarhet som tradisjonell skriftlig kommunikasjon og dokumentasjon.»

På bakgrunn av myndighetenes arbeid med å tilrettelegge for elektronisk handel og forretningsdrift, er Finansieringsselskapenes Forening overrasket over at problemstillinger knyttet til dette ikke er drøftet grundigere i høringsutkastet. De krav til legitimasjonskontroller som er foreslått vil medføre et effektivt hinder for gjennomføring av identitetskontroll ved hjelp av elektronisk kommunikasjon selv i de tilfeller der dette gir betryggende kontroll. Loven bør ta høyde for at identitetskontroll basert på moderne teknologi kan gjennomføres.

Høringsutkastet innebærer også at det ikke vil være mulig å ta i bruk elektronisk signatur eller lignende for å sikre betryggende verifisering av identitet ved etablering av kundeforhold. Utkastet fremstår på dette område som li-

te fremtidsrettet og dårlig harmonisert med det arbeid som myndighetene for øvrig har gjort på dette området.

EU-dir 2001/97/EF fremstår i denne sammenheng som langt mer tilpasset moderne teknologi ved at det avveier de ulike hensyn og kommer frem til en løsning som synes praktisk. Arbeidsgruppens begrunnelse om at det av «hensyn til en forsvarlig legitimasjonskontroll er ønskelig at kontrollen finner sted allerede ved etablering av kundeforholdet, og at prosessen eksempelvis ikke kan utsettes til kundens første innbetaling, gjennomføring av transaksjon eller lignende» fremstår som svært unyansert, lite gjennomtenkt med hensyn til den praktiske virkelighet og i utakt med den internasjonale regelverksutvikling på området. Vi vil derfor sterkt henstille til departementet å benytte den adgang direktivets art. 3 pkt. 9 og 10 gir for å etablere et praktikabelt regelverk.

Vi kan vanskelig å se at det foreligger særnorske forhold som gjør at det for finansinstitusjoner som tilbyr sine tjenester fra norsk forretningssted, er nødvendig med spesielle regler for å oppnå en forsvarlig identitetskontroll. Loven bør ikke på denne måten stenge for alternative måter å sikre at forsvarlig legitimasjonskontroll gjennomføres. Dersom forslaget vedtas vil det innebære et sterkt konkurransehinder i forhold til utenlandske tilbydere samt for nye institusjoner, og dermed svekke konkurransen i markedet for finansielle tjenester.»

Verdipapirfondenes Forening anfører at etablering av nye kundeforhold bør kunne godtas uten legitimasjonskontroll fra forvaltningsselskapets side, dersom pengene er overført fra kundens konto i en norsk bank eller bank i et land som er underlagt hvitvaskingsregler og tilsynsordninger som har en standard som minst er på EØS nivå. Verdipapirfondenes Forening uttaler videre:

«Det vises i den anledning til at det, etter det vi kjenner til, ikke har vært innmeldt saker til Økokrims hvitvaskingsenhet fra forvaltningsselskaper, noe som etter vår oppfatning må tolkes dit hen at hvitvaskingskontrollen allerede er foretatt av kundens bank.

Forvaltningsselskapene bør imidlertid være underlagt krav om legitimasjonskontroll i de tilfeller kundene etablerer nye kundeforhold ved å kjøpe fondsandeler med medbrakte kontanter ved personlig fremmøte, hvis kontooverføringen foretas fra en konto som ikke tilhører kunden eller hvis kjøpet finner sted gjennom en kontotransaksjon fra en bank som ikke er underlagt de overnevnte kravene.

Etter hva vi er kjent med pålegger ikke tilsvarende lov i Danmark forvaltningsselskapene å foreta legitimasjonskontroll dersom det i for-

bindelse med kundeetableringen blir benyttet en konto i en annen institusjon som allerede har vært underlagt legitimasjonskontroll.»

Verdipapirfondenes Forening anfører subsidiært at det må være tilstrekkelig legitimering av nye kundeforhold i forvaltningsselskaper at kunden legger fram eller oversender *ubekreftede* kopier av legitimasjonsdokumentene til forvaltningsselskapet.

Også Kredittilsynet bemerker at regelen i hvitvaskingsforskriften § 3 om hvilke personer som kan bekrefte kopi av legitimasjon er vanskelig å praktisere, og uttaler:

«I den gjeldende forskrift om hvitvasking er det i § 3 inntatt hvilke personer som kan bekrefte en kopi av legitimasjon i forbindelse med identitetskontroll. De nevnte instanser er: postfunksjonær, landpostbud, politiet, advokat, statsautorisert eller registrert revisor eller annen institusjon nevnt i forskriftens § 1. Kredittilsynet gjør oppmerksom på at verken Posten Norge AS eller politiet utfører denne typen tjenester. Kredittilsynet er også kjent med at det heller ikke er enkelt å få advokater eller revisorer til å gjøre dette. Ordningen er altså vanskelig å gjennomføre i praksis.»

ØKOKRIM anfører at det er behov for å innføre identitetskontroll og legitimasjonsplikt ved alle kontantinnskudd uavhengig av beløpsgrense og eventuell mistanke. Det uttales:

«Ved etterforskning av økonomiske straffesaker og pengespor er det av stor betydning å ha tilgang til opplysninger om hvem som faktisk var i banken og satt inn et kontantbeløp. I dag kan hvem som helst sette inn et kontantbeløp på en hvilken som helst konto uten å legge igjen «spor» som kan identifisere personen. I flere saker har det resultert i at etterforskningen av pengesporet stopper opp idet man ikke har mulighet til å bringe på det rene hvem som står bank kontantinnskuddet.»

Når det gjelder kontroll ved transaksjoner som gjelder kr 100 000 eller mer, foreslår *Kredittilsynet* at det tilføyes en henvisning til utenlandsk valuta.

Statistisk sentralbyrå (SSB) og *Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH)* uttaler at det er ønskelig med registreringsplikt i Enhetsregisteret for foreninger, lag og andre organisasjoner uten økonomisk formål (herunder ideelle organisasjoner). SSB viser til at det uten registreringsplikt for disse vil bli vanskelig å utarbeide en dekkende statistikk for sektoren. FNH viser bl.a. til at en slik registreringsplikt vil løse de problem som bruk av «konstruerte» eller «fiktive» kontonummer innebærer,

at det ville skape ryddighet internt i bankene, bidra til bekjempelse av økonomisk kriminalitet og innebære forenkling i forhold til skattemyndighetene.

Den norske Revisorforening har vurdert de foreslåtte legitimasjonsreglenes betydning for revisorer, og uttaler bl.a.:

«Det er vanskelig å vite hva legitimasjonsplikten betyr for revisorer når det gjelder plikten til å kreve legitimasjon ved følgende tilfeller:

- Ved transaksjoner som gjelder 100 000 NOK eller mer for kunder som ikke allerede har etablert et forretningsforhold med institusjonen
 - Uansett beløp skal det kreves legitimasjon ved mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av en straffbar handling
- Bestemmelsene er opprinnelig skrevet for banker og finansforetak og fører i dette tilfelle til et tolkningsproblem. Revisorer er vanligvis ikke involvert i transaksjoner og bestemmelsene vil i utgangspunktet ikke komme til anvendelse for revisor. Så lenge den står der kan det imidlertid oppstå tvil om hvilket anvendelsesområde den skal ha. Vi ber primært om at bestemmelsene ikke gjøres gjeldende for revisorer og sekundært om at det klargjøres hvilket anvendelsesområde den skal ha for revisorer dersom den blir stående.»

Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening (NARF) anfører at arbeidsgruppen går svært langt i å kreve identitetskontroll av forretningspartneren – med de praktiske konsekvenser og merarbeid dette medfører. NARF uttaler videre:

«Det vises f.eks. her til de mange tilfeller der den rapporteringspliktige opererer i små nær-områder, og der kundens identitet som regel både er udiskutabel og kjent på forhånd. I slike situasjoner, det vil si der det ikke er tvil om at kunden er den han utgir seg for å være, kan vi med andre ord ikke se det som nødvendig at det må fremlegges skriftlige legitimasjoner mv. Dersom lovgiver ikke finner det tilrådelig å gi fullstendig unntak i slike tilfeller, bør det etter vår mening i det minste åpnes for begrenset legitimasjonskontroll – som f.eks. at kontrollen ikke må skje ved personlig fremmøte.»

Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) mener det bør etableres et felles nasjonalt legitimasjonsregister, hvor stjålne og tapte id-dokumenter registreres. FNH viser til at et slikt register over ofentlig utstedte dokumenter finnes bl.a. i Nederland og anfører at dette gir finansinstitusjonene hurtig og nyttig informasjon i kampen mot id-tyveri. *Skattedirektoratet* slutter seg til lovutkastet kapittel 2.

7.1.5 Departementets vurderinger

«Kjenn-din-kunde-prinsippet» anses internasjonalt for å være et av de viktigste virkemidler for å hindre at finansielle system misbrukes til hvitvasking av utbytte eller finansiering av terrorisme. Det er av vesentlig betydning at rapporteringspliktige kjenner sine kunder for å kunne oppdage transaksjoner som kan innebære hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger og finansiering av terrorisme.

Et første spørsmål er hva som utløser plikt til å foreta legitimasjonskontroll. Plikten til å foreta legitimasjonskontroll utløses etter gjeldende rett ved etablering av forretningsforhold og ved enkelttransaksjoner som overstiger 100 000 kroner. I samsvar med arbeidsgruppens forslag foreslår departementet i hovedsak å videreføre gjeldende rett på dette punktet.

Et forretningsforhold anses bl.a. etablert ved åpning av konto i en bank, jf. direktivet artikkel 3 første ledd og hvitvaskingsforskriften § 2. Det er videre lagt til grunn at forretningsforhold anses etablert ved for eksempel åpning av konto i et verdipapirregister, tegning av en forsikringspolise, kjøp av fondsandeler og inngåelse av avtale om leie av bankboks. Generelt sett synes legitimasjonsplikten å utløses ved etablering av kundeforhold. Departementet mener det er hensiktsmessig å erstatte begrepet forretningsforhold med *kundeforhold*. Nærmere regler om når kundeforhold anses etablert vil kunne gis i forskrift. I slik forskrift vil det bl.a. kunne gis regler for nye rapporteringspliktige.

Når det gjelder «forhandlere», viser departementet til at betaling av gjenstander ved transaksjoner på 40 000 kroner eller mer i normaltilfeller ikke vil innebære at det etableres et «kundeforhold» mellom forhandler og kjøper, jf. punkt 5.6.4 ovenfor. Ved transaksjoner på 40 000 kroner eller mer vil det derfor i utgangspunktet ikke foreligge en generell plikt for forhandler til å kreve legitimasjon av kjøper, med mindre forhandleren har mistanke om at transaksjonen har tilknytning til utbytte av en straffbar handling eller til forhold som rammes av straffeloven § 147 a eller § 147 b, jf. lovforslaget § 5 tredje ledd. Det skal imidlertid i alle tilfelle kreves legitimasjon ved transaksjoner som gjelder 100 000 norske kroner eller mer, jf. lovforslaget § 5 annet ledd. Det vil som nevnt ovenfor kunne gis nærmere regler om dette i forskrift, jf. lovforslaget § 5 femte ledd.

Et neste spørsmål er hvilke legitimasjonsdokumenter som skal fremlegges og hvordan legitimasjonskontrollen skal gjennomføres. Arbeidsgruppen foreslår å videreføre kravet om at kunden skal fremlegge skriftlig gyldig legitimasjon og at legitimasjonskontrollen som hovedregel skal skje ved at

kundens personlige fremmøte hos den rapporteringspliktige. Arbeidsgruppen foreslår bl.a. at det kan gjøres unntak fra kravet til personlig fremmøte dersom dette er til vesentlig ulempe for kunden, såfremt betryggende identitetskontroll likevel kan finne sted, jf. lovforslaget § 2. Forslaget er i samsvar med gjeldende rett. Arbeidsgruppen legger til grunn at det i forskrift kan fastsettes eventuelle ytterligere unntak fra plikten til å gjennomføre legitimasjonskontroll, jf. arbeidsgruppens lovutkast § 15.

Flere høringsinstanser har innvendinger til arbeidsgruppens forslag. Blant andre foreslår Nærings- og handelsdepartementet (NHD) at kvalifiserte elektroniske sertifikater bør kunne anerkjennes. NHD uttaler bl.a. at en forutsetning for å akseptere en slik legitimasjon må være at den elektroniske legitimasjonen bygger på en legitimasjonskontroll der kunden møter opp fysisk og fremlegger godkjent og gyldig skriftlig legitimasjon. NHD uttaler at kravene for å få et kvalifisert sertifikat synes å være i samsvar med legitimasjonskravene etter gjeldende hvitvaskingsregler.

Departementet er i utgangspunktet enig i høringsinstansenes innvendinger om at gjeldende regler synes å være upraktiske særlig i forhold til elektroniske finansielle tjenester. Gjeldende regler og arbeidsgruppens forslag om å videreføre disse synes å reise problemer i to retninger. For det første ved forslaget om å videreføre et krav om skriftlig legitimasjon. For det andre ved forslaget om å videreføre som hovedregel et krav om personlig fremmøte. Departementet mener i likhet med høringsinstansene at den nye loven bør ta høyde for teknologisk utvikling. Etter departementets syn må det i en vurdering av å lempe på eller endre kravene til legitimasjonskontroll foretas en avveining av hensynet til en effektiv forebyggelse og bekjempelse av hvitvasking av utbytte og terrorfinansiering, mot den belastning pliktene påfører de rapporteringspliktige og deres ansatte, jf. ovenfor om betydningen av «kjenn-din-kunde-prinsippet».

Etter departementets syn er det mest hensiktsmessig å lovfeste et krav om at kunden skal fremlegge *gyldig* legitimasjon ved etableringen av kundeforhold. Som gyldig legitimasjon anses åpenbart skriftlig legitimasjon. Videre bør det vurderes om elektroniske kvalifiserte sertifikater kan anses som gyldig legitimasjon. Det bør bl.a. vurderes om krav til utstedere av slike sertifikater vil gi en betryggende identitetskontroll mht. hensynet til bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering. Det legges til grunn at det i forskrift kan fastsettes nærmere regler om hva som anses som gyldig legitimasjon. Det vises til lovforslaget § 5 første ledd, jf. siste ledd.

Etter gjeldende regler skal rapporteringsplikti-

ge uansett beløp kreve legitimasjon dersom det foreligger mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av en straffbar handling som etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder. Bestemmelsen foreslås endret som følge av at strafferammebegrensningen foreslås opphevet, jf. omtale i punkt 6.1.4. Videre foreslår departementet at rapporteringspliktige skal ha en tilsvarende plikt der det foreligger mistanke om at en transaksjon har tilknytning til forhold som rammes av straffeloven § 147 a eller § 147 b. Det vises til lovforslaget § 5 tredje ledd.

Departementet mener at gjeldende hovedregel om identitetskontroll ved kundens personlige fremmøte bør videreføres, jf. lovforslaget § 5 fjerde ledd. Dersom det senere (i forskrift) åpnes for å godta elektroniske kvalifiserte sertifikater som gyldig legitimasjon, bør det imidlertid gjøres unntak fra dette kravet. Det vises i den anledning til at utstedelse av slike sertifikater forutsetter at identifisering skjer ved personlig fremmøte hos sertifikatutsteder. Etter departementets syn bør en i tillegg videreføre gjeldende unntak der personlig oppmøte er til vesentlig ulempe for kunden eller det er praktisk ikke gjennomførbart. Det legges til grunn at nærmere regler kan gis i forskrift.

Verdipapirfondenes Forening anfører at etablering av nye kundeforhold bør kunne godtas uten legitimasjonskontroll fra forvaltningsselskapets side, dersom pengene overføres fra kundens konto i en norsk bank eller bank i et land som er underlagt hvitvaskingsregler og tilsynsordninger som minst er på EØS-nivå. Foreningen viser bl.a. til dansk rett. Departementet slutter seg ikke til forslaget, selv om hvitvaskingsrisikoen åpenbart vil være noe mindre i tilfeller hvor penger overføres fra en institusjon som omfattes av hvitvaskingsregelverket. Etter departementets syn bør det imidlertid i tillegg foretas en kontroll hos forvaltningsselskapet, uavhengig av hvordan pengeoppkjøret skjer. For øvrig antas at de praktiske problemer Verdipapirfondenes Forening peker på, vil kunne reduseres gjennom forslaget om å åpne for at elektroniske sertifikater skal kunne anses som gyldig legitimasjon, jf. lovforslaget § 5 første ledd, jf. femte ledd. Departementet slutter seg heller ikke til Verdipapirfondenes Forening subsidiære uttalelse om at det bør være tilstrekkelig å legge frem en ubekreftet kopi av legitimasjonsdokumentet. Etter departementets vurdering vil kravet om at kopiene skal være bekreftet bidra til å forhindre bruk av falske legitimasjonsdokumenter. Problemer knyttet til hvem som kan bekrefte legitimasjonsdokumenter, kan etter departementets syn vurderes nærmere i forbindelse med utarbeidelse av forskrifter til den nye loven.

Fondsmeglerforbundet har reist spørsmål ved om kravet til at kunden skal møte personlig hos den rapporteringspliktige kan lempes ved at kontrollen av legitimasjonsdokumentene opp mot kunden kan skje for eksempel i et møte mellom partene eller hos kunden. Departementet legger til grunn at kravet om legitimasjonskontroll «hos» den rapporteringspliktige, sikter til hvem som skal foreta kontrollen, og ikke til hvilket lokale dette skal skje i.

Departementet finner ikke at det foreligger tilstrekkelig grunnlag til å lovfeste en generell registreringsplikt for alle juridiske enheter, og slutter seg derfor ikke til forslaget fra Statistisk Sentralbyrå og Finansnæringens Hovedorganisasjon. Det samme gjelder opprettelse av et nasjonalt register for mistede legitimasjonsdokumenter. Dette er vidtrekkende forslag som eventuelt bør utredes nærmere.

Departementet legger for øvrig til grunn at det fastsettes nærmere regler om legitimasjonskontrollen mv. i forskrift, jf. lovforslaget § 5 femte ledd. Det antas også at ytterligere veiledninger kan gis i rundskriv fra Kredittilsynet.

Departementets forslag om at det kan unnlates identitetskontroll dersom det er til «vesentlig ulempe» for kunden med personlig fremmøte eller der fremmøte ikke er praktisk gjennomførbart, forutsetter at betryggende identitetskontroll likevel kan finne sted. De nærmere regler om dette vil gis i forskrift. Departementet understreker imidlertid at det ikke vil utpekes én enkelt institusjon som skal kunne utøve slik identitetskontroll. Departementet understreker for ordens skyld at ansvaret for overholdelse av hvitvaskingsregelverket ikke under noen omstendighet kan settes ut. Dette forblir hos den rapporteringspliktige. Det vises for øvrig til at den som etter regler i forskrift kan foreta slik identitetskontroll på vegne av den rapporteringspliktige, også vil anses å være rapporteringspliktig i forhold til loven, jf. lovforslaget § 4 fjerde ledd. I slike tilfeller påhviler således ansvaret for overholdelse av hvitvaskingsregelverket både den egentlige rapporteringspliktige, og den rapporteringspliktige som foretar identitetskontrollen.

7.2 Plikt til å registrere og oppbevare opplysninger

7.2.1 Gjeldende rett

Etter finansvl. § 2–17 annet ledd skal finansinstitusjoner oppbevare kopi av eller henvisning til de nødvendige dokumenter brukt i forbindelse med legitimasjon som nevnt i første ledd i minst fem år etter at kundeforholdet er opphørt. Det er fastsatt

nærmere regler i hvitvaskingsforskriften § 7, herunder krav om at opplysninger som nevnt i § 2, § 3, § 5 skal oppbevares, og krav til hvilken form opplysningene skal oppbevares i. Etter hvitvaskingsforskriften § 2 første ledd første punktum skal institusjonen registrere kundens faste adresse.

7.2.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår i lovutkastet § 3 at rapporteringspliktige skal registrere følgende opplysninger om kunder:

1. fullt navn eller firma,
2. personnummer, organisasjonsnummer, D-nummer eller, dersom kunden ikke har slikt nummer, annen entydig identitetskode,
3. fast adresse,
4. referanse til det legitimasjonsdokument eller bevis som har støttet identitetskontrollen, og
5. annet fastsatt i forskrift gitt av departementet, jf. § 15.

I tillegg skal det ved bruk av kontonummer eller på annen måte registreres en entydig forbindelse mellom kundeforholdet og opplysningene.

Arbeidsgruppen foreslår videre å oppheve alternativet om at det kan oppbevares en henvisning til legitimasjonsdokumentene. Arbeidsgruppen uttaler bl.a. (rapportens punkt 5.1.3):

«Etter det arbeidsgruppen har erfart, oppbevarer de fleste institusjoner kopi av legitimasjonsdokumentene. Slike kopier har vist seg å være av stor betydning for etterretning og etterforskning av straffbare handlinger. Arbeidsgruppen foreslår derfor å ikke videreføre alternativet om å oppbevare henvisning til legitimasjonsdokumentene, jf. lovforslaget § 4.»

7.2.3 Høringsinstansenes merknader

ØKOKRIM og Riksadvokaten støtter forslaget om å ikke videreføre alternativet som åpner for kun å oppbevare en henvisning til legitimasjonsdokumentet, jf. lovutkastet § 4. ØKOKRIM anfører at det sentrale dokument for finansinstitusjonen i denne forbindelse er det faktiske legitimasjonsdokument som fremvises ved identitetskontrollen. ØKOKRIM mener det er kopi av dette dokumentet og ikke referansen til det som bør oppbevares i 5 år.

Datatilsynet foreslår at det fastsettes en maksimumsgrense for oppbevaring av opplysningene slik det er foreslått i lovforslaget § 8 (ØKOKRIMs plikt til å slette opplysninger).

Kredittilsynet mener det bør vurderes å innta et

krav i loven om plikt til å registrere opplysninger om den egentlige eier eller den egentlige kunde, og uttaler om dette bl.a.:

«I Basel-komiteéns anbefalinger er det lagt stor vekt på at bankene skal kjenne sine kunder. Dette innebærer ikke bare at de skal kjenne den kunden som tar kontakt med banken, men også den eller de som står bak denne kunden, for eksempel den som egentlig eier de pengene som blir satt på konto i banken. Basel-komiteéns anbefalinger har mange formål i tillegg til å motvirke hvitvasking, herunder ivaretagelse av motpartsrisiko.

At bankene skal kjenne til det egentlige eierskapet («beneficial ownership») til transaksjoner/aktivitet, er også et tema i revisjonen av de 40 anbefalingene fra FATF. I høringsbrevet av 30. mai 2002 fra FATF, sendt til norske bransje- og næringsorganisasjoner, er det sagt at institusjonen i prosessen med å få kjennskap til kunden ikke bare skal fastslå identiteten til den direkte kunden, men også til eventuelle eiere eller eventuelle bakmenn. Identiteten skal fastslås i alle ledd. Det vises i denne forbindelse til høringsbrevet, FATF Consultation Paper, side 9, hvor «Customer Due Diligence process» er innrammet.

Kredittilsynet er av den oppfatning at det er sannsynlig at denne innskjerpelsen i FATFs 40 anbefalinger vil bli gjennomført. Det er etter Kredittilsynets oppfatning viktig at norske myndigheter i forbindelse med implementering av endringsdirektivet også tar høyde for endringer i internasjonale standarder som Norge har som målsetting å følge.

Kredittilsynet antar at det bør vurderes om plikt til å registrere opplysninger om den egentlige eier eller den egentlige kunde bør fremgå eksplisitt av hvitvaskingsloven.»

7.2.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til arbeidsgruppens vurdering og forslag om å oppheve alternativet om at rapporteringspliktige kan oppbevare en *henvisning* til legitimasjonsdokumentene. Arbeidsgruppens forslag innebærer at rapporteringspliktige skal oppbevare *kopi* av de nødvendige dokumenter brukt i forbindelse med identifisering av kunden.

Datatilsynet foreslår at det fastsettes en maksimumsgrense for oppbevaringstiden av opplysningene. Etter departements oppfatning kan personvern hensyn tale for at oppbevaringstiden for opplysninger knyttet til identifisering av kunder begrenses. Departementet slutter seg derfor til Datatilsynets forslag, og foreslår å lovfeste at opplysningene skal slettes etter utløpet av femårsperioden.

Det synes rimelig at plikten til å slette inntreer noe tid etter at oppbevaringsplikten opphører. Det foreslås derfor at sletteplikten inntreer ett år etter at oppbevaringsplikten opphører.

Kredittilsynet foreslår at det vurderes inntatt i loven et krav om plikt til å registrere opplysninger om den egentlige eier eller den egentlige kunde. Kredittilsynet viser bl.a. til Basel-komiteens anbefalinger og forslag til reviderte FATF-anbefalinger.

I foreliggende forslag til reviderte FATF-anbefalinger heter det i anbefaling nr. 7 bokstav b)

«The measures that financial institutions should be required to undertake are as follows:
(...)

b) Identifying the beneficial owner and take reasonable measures to verify the identity of the beneficial owner such that the financial institution is satisfied that it knows who the beneficial owner is.»

Departementet viser til hvitvaskingsforskriften § 2 siste ledd, der det fremgår at institusjonen skal «søke å bringe på det rene» opplysninger som nevnt i forskriften § 3 dersom institusjonen har grunn til å tro at kunden handler på vegne av en annen. Forskriftsbestemmelsen gjennomfører endringsdirektivet artikkel 3 nr. 7 (tidligere artikkel 3 nr. 5). Rask og effektiv tilgang til relevant informasjon om reelle eiere er en åpenbar fordel i forbindelse med undersøkelser og etterforskning av transaksjoner som har tilknytning til hvitvasking og terrorfinansiering. Etter departementets oppfatning synes gjeldende rett (hvitvaskingsforskriften § 2 siste ledd) å langt på vei tilfredsstillende forslaget til revidert FATF-anbefaling. For å klargjøre plikten til å søke å bringe på det rene opplysninger om reell eier, foreslår departementet at bestemmelsen lovfestet, jf. lovforslaget § 6 fjerde ledd. Det foreslås enkelte endringer i ordlyden.

Departementet foreslår at plikten til å oppbevare opplysninger knyttet til hhv. identitetskontrollen og undersøkelses- og rapporteringsplikten fastsettes i en og samme bestemmelse, jf. lovforslaget § 8. Det foreslås at departementet i forskrift kan fastsette nærmere regler om hvilke dokumenter som skal oppbevares og om oppbevaringsmåten, jf. lovforslaget § 8 fjerde ledd.

7.3 Etablering av kontrollrutiner og opplæring av ansatte mv.

7.3.1 Gjeldende rett

Etter finansvl. § 2–17 tredje ledd fjerde punktum plikter enhver finansinstitusjon å etablere kontroll-

rutiner som sikrer gjennomføring av undersøkelser av mistenkelige transaksjoner mv. Det er fastsatt nærmere regler i hvitvaskingsforskriften § 12. Etter forskriftsbestemmelsens første ledd skal finansinstitusjonen treffe tiltak for å gjøre ansatte kjent med forskriftens bestemmelser. Etter annet ledd skal tiltakene omfatte deltakelse i særlige opplæringsprogram mv.

7.3.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår i lovutkastet § 11 en videreføring av krav om etablering av kontrollrutiner og opplæring av medarbeidere, jf. omtale i rapporten punkt 4.4. På bakgrunn av at pliktene utvides til å omfatte flere institusjoner og personer, mener arbeidsgruppen det er hensiktsmessig å utarbeide veiledning til hvordan slike interne kontroll- og kommunikasjonsrutiner, interne retningslinjer og opplæring av ansatte mv. skal utarbeides og gjennomføres. Arbeidsgruppen legger til grunn at det kan fastsettes nærmere regler i forskrift, jf. lovutkastet § 18 første ledd nr. 1.

7.3.3 Høringsinstansenes merknader

Finansforbundet støtter utvalgets forslag, og uttaler bl.a.:

«Forbundet støtter utvalgets forslag. Det er svært viktig at det blir stilt konkrete krav til institusjonene med hensyn til hva som kreves av dem i forhold til opplæring av egne ansatte. Dette også sett i lys av straffansvaret som er forelått videreført i en noe justert form.

Det er viktig at de ansatte blir gjort oppmerksomme på hvilke krav som stilles til dem. Det er viktig at de krav til kontrollrutiner og opplæring mv. som skal gjelde for rapporteringspliktige fremgår så klart som det gjør i lovforslaget, jfr. forslagens § 11. En forskrift vil ytterligere være med på å klargjøre forholdene rundt dette.

Det er forbundets oppfatning at institusjonenes opplæringsrutiner og praksis med hensyn til å fokusere på problemområdet er forskjellige. Regler av etisk karakter blir utformet. Det viser seg imidlertid at man ikke er like flink til aktivt å opprettholde fokus på sitt interne regelverk. Det fremgår av forslagens § 11, at «det skal gjennomføres opplæringsprogrammer og oppfølging for ansatte og andre personer som utfører oppgaver til oppfyllelse av plikter etter loven». Det er etter vår oppfatning viktig med en slik presisering av hvilke krav som stilles til de rapporteringspliktige.»

NARF mener lovutkastet legger opp til et rela-

tivt omfattende rutineopplegg, og i for stor detaljeringsgrad. NARF mener de eventuelle «detaljene» kan flyttes til forskrift, og foreslår derfor at de tre siste setningene i lovutkastet § 11 utgår. Videre uttales:

«Når det er sagt vil vi dessuten få bemerke at verken loven eller forskriften bør være for rigide eller detaljerte med hensyn på å bestemme hvordan kontrollrutinene skal innrettes. Det bør derimot gis et visst handlingsrom for den enkelte rapporteringspliktige selv. Det viktigste er etter vår mening å la det være stadfestet i loven at kontrollrutinene må være innrettet på en måte som gjør den rapporteringspliktige i stand til å oppfylle sine plikter i tråd med intensjonene i regelverket.»

7.3.4 Departementets vurdering

Etter departementets oppfatning er etablering av kontrollrutiner og opplæring av ansatte en grunnleggende forutsetning for at reglene om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering skal gjelde etter sin hensikt. Departementet slutter seg til arbeidsgruppens forslag om å videreføre krav til etablering av kontrollrutiner og opplæring av ansatte mv. Departementet legger i likhet med arbeidsgruppens forslag til grunn at det kan fastsettes nærmere regler i forskrift. Departementet foreslår enkelte justeringer i ordlyden i lovforslaget. Det vises til lovforslag § 13, jf. § 18 nr. 1.

7.4 Legitimasjonskontroll av konti opprettet før 1. januar 1994

7.4.1 Gjeldende rett

Hvitvaskingsreglene i finansvl. § 2–17 ble satt i kraft fra 1. januar 1994. Det ble lagt til grunn at legitimasjonsplikten gjaldt etablering av nye forretningsforhold etter 1. januar 1994.

7.4.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår at departementet i forskrift kan pålegge institusjonene å gjennomføre en identitetskontroll for forretningsforhold etablert før 1. januar 1994, jf. lovutkastet § 15 første ledd nr. 7. Det uttales bl.a. (punkt 5.1.3):

«Arbeidsgruppen viser til at FATF i Konsultasjonsdokumentet har drøftet dette temaet med forslag til flere valgmuligheter som høringsinstansene skal ta stilling til, herunder forslag om

å foreta en slik fullstendig kundegjennomgang (jf. «option 2» på s. 37 i Konsultasjonsdokumentet). Etter arbeidsgruppens vurdering kan slike tiltak i praksis være ressurskrevende og problematisk for institusjonene å gjennomføre. En slik anbefaling fra FATF vil imidlertid kunne utløse krav til en slik prosess. Arbeidsgruppen finner det derfor hensiktsmessig at det lovfestes en hjemmel for å kreve identitetskontroll for samtlige forretningsforhold etablert før 1. januar 1994 hvor det ikke tidligere er foretatt en fullstendig og betryggende identitetskontroll, jf. § 15 første ledd nr. 7.»

7.4.3 Høringsinstansenes merknader

Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH), Sparebankforeningen, Finansieringsselskapenes Forening, går i mot forslaget om å innføre en slik bestemmelse. FNH uttaler bl.a.

«FNH mener at en slik prosess vil være alt for tid – og ressurskrevende i forhold til nytten man oppnår ved det. Det fremgår på side 36 i rapporten at det også etter arbeidsgruppens vurdering «kan slike tiltak i praksis være ressurskrevende og problematisk for institusjonene å gjennomføre.» På bakgrunn av opplysninger fra institusjonene om det totale antall forretningsforhold etablert før 01.01.94, understreker FNH at det dreier seg om betydelige antall. FNH vil anslå at det totale antall konti opprettet før dette tidspunkt i samtlige norske spare- og forretningsbanker, er på over tre millioner.

FNH mener det må være tilstrekkelig at en gjennomfører en løpende undersøkelse av transaksjonene som gjennomføres. Det vises i denne forbindelse til at det er en plikt til å foreta legitimasjonskontroll dersom det foreligger mistanke om at transaksjonen har tilknytning til utbytte av staffbar handling, jf. utkastet § 2 tredje ledd som er en videreføring av gjeldende rett.

FNH viser til Kredittilsynets rundskriv nr 28/94 hvor det ble uttalt at det ikke skulle foretas legitimasjonskontroll av forretningsforhold etablert før 01.01.94. I rundskriv nr 28/94 heter det til regler om legitimasjonsplikt:

«Det bemerkes at legitimasjonsplikten gjelder ved etablering av nye forretningsforhold fra og med 1. januar 1994. Det forutsettes ikke etablert ny legitimasjon for tidligere forretningsforhold (etablert før 1. januar 1994). Utenfor legitimasjonsplikten ved opprettelse av kundeforhold faller videre nye forretningsforhold med kunder som har etablert forretningsforhold i institusjonen før 1. januar 1994.»

Forslaget vil på dette punkt innebære en endring i langvarig etablert praksis. FNH vil derfor gå sterkt imot en hjemmel som foreslått om

å pålegge institusjonene å gjennomføre en slik etterkontroll, hvor kostnadene vil stå i et klart misforhold til den effekt man kan forvente å oppnå.»

Sparebankforeningen og Finansieringsselskapes Forening mener at arbeidet med å innhente fullgod legitimasjon for alle eldre kundeforhold ikke kan forsvares i forhold til hva man mener å kunne oppnå ved tiltaket. Sparebankforeningen uttaler bl.a.:

«Det er vanskelig å tallfeste bankenes kundeforhold. I 1998 hadde f.eks. Fellesdata 3,3 millioner kundeforhold i sine kunderegistre. På innskuddsiden hadde Fellesdata-bankene dengang en markedsandel på 30–35 %, men det er usikkert om dette forholdstallet kan overføres direkte til antall kundeforhold. Vi har heller ikke tall for hvor mange av disse kundeforholdene som var etablert før 01.01.1994, men en må legge til grunn at det gjelder flertallet.

Uten nærmere tallfesting, vil det nærmest være et uoverkommelig arbeid å innkalle alle disse kundene, få framlagt godkjent legitimasjon og kontrollere at legitimasjon og person hører sammen. Det er på det rene at et stort antall kunder, som ikke har noe å skjule, ikke reagerer overhodet på henvendelser fra bankene. Det er et velkjent problem i forbindelse med avtaleendringer, innhenting av samtykker etter personopplysningsloven mv. Vi regner her med å kunne få en svarprosent i størrelsesorden 20–25 % dersom kunden har en liten fordel av samtykket (f.eks. bedre tilpasset informasjon og markedsføring fra banken) og kunden ikke trenger gjøre annet enn å underskrive en erklæring og sende den inn i en vedlagt ferdig frankert konvolutt. Dersom det ikke er noen synbar fordel for kunden å reagere på henvendelsen, vil svarprosenten være så lav som i størrelsesorden 5 % eller lavere. Hvor kunden må oppsøke en filial, for kontroll av legitimasjon, må vi regne med en enda lavere respons. Bankene vil få et betydelig oppfølgingsarbeid om de skal få en akseptabel svarprosent, og 100 % vil være uoppnåelig. Og en kan trygt regne med at de kunder som har noe å skjule, ikke vil være de første til å medvirke her.

Selv om en kanskje vil få avdekket noen uriktige navn på kontohavere, vil arbeidet med identitetskontroll i eldre kundeforhold ikke stå i noe rimelig forhold til hva en kan oppnå. Bankenes ressursbruk med hensyn til hvitvasking bør primært kanaliseres dit det er noe å hente: Undersøkelse og evt. rapportering av mistenkelige transaksjoner.

Vi minner også om at det ikke foreligger noen plikt for norske myndigheter til å innføre en slik regel. Det er riktignok et av forslagene i ar-

beidet med revisjon av FATF's generelle 40 Recommendations on Money Laundering. Men revisjonsarbeidet pågår fortsatt, og dette punktet er av dem som har møtt motbør i høringsprosessen.

Dersom departementet likevel vil ta en slik hjemmelsbestemmelse med i O.t.proposisjonen, vil det nærmere innhold og avgrensning i bankenes plikter her måtte fastsettes ved forskrift senere. Vi forutsetter at utkast til forskrift blir sendt ut på høring først.»

Også *Norges Fondsmeglerforbund* er skeptiske til den foreslåtte forskriftshjemmelen, og uttaler bl.a.:

«Når det gjelder problemstillingene i forbindelse med krav til legitimasjonskontroll for forretningsforhold som allerede var etablert før kravene til legitimasjonskontroll trådte i kraft, så er det vår prinsipale oppfatning av man ikke bør være for ambisiøse. Det er dessuten usikkert hvor stort behovet er over tid. Man kan dog tenke seg at institusjonene så langt mulig søker å identitetssjekke også «historiske» konti, dog uten noen særskilte plikter. Tatt i betraktning det totale regime som nå legges i antihvitvaskingsarbeidet tør det være rimelig klart at institusjonen selv vil ha en stor egeninteresse av å nøste opp trådene bakover. Erfaringene med overgangen fra ihendehaverobligasjoner og aksjebrev til registrering i VPS har vel også vist til at man et stykke på vei kan finne eiere/identiteter, men at man aldri når helt til bunns innenfor en kortere tidsfrist.»

7.4.4 Departementets vurdering

Departementet er kjent med at FATF i forbindelse med revisjonen av de 40 anbefalingene ikke vil foreslå en anbefaling om legitimasjonskontroll av forretningsforhold etablert før 1. januar 1994. Departementet finner derfor ikke grunn til å foreslå en hjemmel for å innføre et slikt tiltak.

Det kan imidlertid ikke utelukkes at FATF likevel vil kunne vedta en slik anbefaling på et senere stadium i revisjonsprosessen. Departementet vil eventuelt følge opp dette når et slikt vedtak foreligger.

7.5 Elektroniske overvåkningssystemer

7.5.1 Gjeldende rett

Dette er ikke regulert i gjeldende rett.

7.5.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår at departementet i forskrift kan fastsette regler om at finansinstitusjonene og verdipapirforetakene plikter å etablere elektroniske overvåkningssystemer for å oppdage mistenkelige transaksjoner i tilknytning til hvitvasking av utbytte, finansiering av terrorhandlinger m.v., jf. lovutkastet § 15 første ledd nr. 9. Arbeidsgruppen uttaler (rapporten punkt 11.3):

«For å muliggjøre oppdagelse av og rapportering av mistenkelige transaksjoner knyttet til hvitvasking av utbytte, terrorfinansiering, er det fra et tilsynsmessig synspunkt hensiktsmessig at finansinstitusjonene etablerer elektroniske overvåkningssystemer. Kredittilsynet har således uttalt at institusjonene bør starte et arbeid med å etablere slike systemer innen 2003. FNH har på vegne av medlemsbedriftene igangsatt et slikt arbeid. Arbeidsgruppen deler også det synspunktet at finansinstitusjonene bør arbeide med å etablere slike elektroniske overvåkningssystemer og foreslår derfor at departementet i forskrift kan pålegge institusjonene en plikt til å etablere slike systemer, se utkast til § 15 første ledd nr. 9.»

7.5.3 Høringsinstansenes merknader

Sparebankforeningen, Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH), Finansforbundet og Finansieringsselskapenes Forening støtter arbeidsgruppens forslag. Sparebankforeningen uttaler bl.a.:

«Finansnæringens Hovedorganisasjon og Sparebankforeningen har allerede utarbeidet kravspesifikasjon for et slikt system, og arbeidet videreføres med sikte på etablering av et slikt system i bankenes/datasentralenes regi. Hvorvidt det er behov for også å gi en forskrift som nevnt, går vi ut fra vil bli gjenstand for nærmere vurdering av Finansdepartementet, Kredittilsynet og Datatilsynet, i samråd med næringsorganisasjonene.»

Finansforbundet mener slike systemer kan bidra i positiv retning med hensyn til de ansattes sikkerhet og uttaler:

«Dersom det er elektroniske systemer som medvirker til å oppdage og rapportere mistenkelige transaksjoner, så vil det ikke være mulig å tilbakeføre en rapportering direkte til en ansatt.»

Flere høringsinstanser, bl.a. Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH), Sparebankforeningen, Finansieringsselskapenes Forening, foreslår at plikten til å etablere elektroniske overvåkningssy-

stem bør gjelde for alle rapporteringspliktige. Sparebankforeningen uttaler om dette:

«Vi kan imidlertid ikke se at forskriftshjemmelen bør begrenses til bare å gjelde finansinstitusjoner og verdipapirforetak. Det er klart at det i dag er disse som har et stort antall automatiserte tjenester, ved nettbank mv, og hvor behovet for elektronisk overvåking er størst. Men dette kan endre seg, og det kan etter forholdene kunne bli behov for automatisert overvåking også i andre bransjer. Det kan kanskje særlig gjelde kontroll mot navnelister etter Taliban-forskriften og tilsvarende regelsett. – Selve hjemmelen bør derfor omfatte alle grupper rapporteringspliktige, og så får departementet til enhver tid vurdere hvilken rekkevidde forskriften rent faktisk skal gis.»

Finansieringsselskapenes Forening bemerker at det er viktig at aktørene er med på utformingen av eventuelle tiltak.

Norges Fondsmeglerforbund foreslår at henvisningen til verdipapirforetak tas ut av lovutkastet. Fondsmeglerforbundet uttaler:

«Dette vil være et temmelig omfattende arbeid og det er overhodet ikke analysert innen bransjen om dette lar seg gjøre på en tilfredsstillende måte og innenfor akseptable kostnadsrammer. Ønsket om en slik mulig regulering fremstår også i et merkelig lys når man ikke oppstiller tilsvarende krav overfor andre sammenlignbare rapporteringspliktige.

Det forhold at FNH, på vegne av sine medlemsbedrifter, arbeider med slike løsninger, innebærer ikke at man automatisk kan videreføre dette på verdipapirforetak. Forholdet til verdipapirforetakene er overhodet ikke berørt i rapportens pkt 11.3. Man kan ikke bare foreslå en regulering, med antatt betydelige økonomiske konsekvenser, uten noen som helst form for utredning. Det må være et minstekrav til et høringsnotat at man vurderer om det er mulig å lage relevante løsninger som faktisk kan fange opp de handlinger man søker å avdekke. Videre må det være et minstekrav at man vurderer om det er hensiktsmessig å kreve slike løsninger hensyntatt oppdagelsesmuligheter i forhold til økonomisk innsats (kostnader). Det må kunne kreves en viss proporsjonalitet. Vi vil derfor, på det sterkeste, anmode om at § 15 nr 9 endres slik at henvisningen til verdipapirforetakene tas ut.»

Datatilsynet mener bestemmelsen om å pålegge etablering av elektroniske overvåkningssystemer for å oppdage mistenkelige transaksjoner bør gis i lovs form.

7.5.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til arbeidsgruppens forslag om å pålegge finansinstitusjoner en plikt til å etablere elektroniske overvåkningssystemer.

Departementet er enig i Finansforbundets uttalelse om at elektroniske overvåkningssystemer kan redusere risikoen for trusler mv. mot rapporteringspliktige, ved at undersøkelserne anonymiseres. Systemet vil imidlertid forutsette at virksomhetens hvitvaskingsansvarlige vurderer meldingen fra det elektroniske systemet før det eventuelt oversendes en rapport til ØKOKRIM.

Departementet slutter seg ikke til høringsinstansene som tar til orde for at plikten til å etablere elektroniske overvåkningssystemer bør gjelde alle rapporteringspliktige. En forutsetning for et slikt pålegg må være at overvåkningen vil være et effektivt middel for å avdekke mistenkelige transaksjoner knyttet til straffbare handlinger. Etter departementets syn vil slike systemer fortrinnsvis være effektive overvåkningsinstrumenter for virksomheter som utfører transaksjoner i elektroniske system. Videre forutsettes et visst transaksjonsvolum som

medfører at det er mer hensiktsmessig å kontrollere transaksjonene elektronisk enn manuelt. Ut i fra disse forutsetningene, mener departementet det er hensiktsmessig å avgrense plikten til å gjelde finansinstitusjoner. Departementet vil imidlertid løpende vurdere om andre virksomheter, herunder verdipapirforetak og forvaltningsselskap for verdipapirfond, bør pålegges å etablere slike systemer.

Når det gjelder innvendingene fra Fondsmeglerforbundet, viser departementet for øvrig til at nærmere regler knyttet vil bli gitt i forskrift. Det forutsettes at et forskriftsutkast blir sendt på høring til berørte instanser og at virksomhetene gis anledning til å uttale seg om forskriftsforslaget. Det forutsettes videre at institusjonene gis en rimelig tid til å innrette seg etter et eventuelt pålegg om å etablere slike systemer.

Datatilsynet mener plikten til å etablere elektroniske overvåkningssystemer bør gis i lovs form. Departementet slutter seg til Datatilsynets uttalelse (referert i punkt 7.5.3 ovenfor), jf. lovforslaget § 15. Det legges imidlertid til grunn at det vil bli fastsatt nærmere regler i forskrift.

8 Tilsyn med rapporteringspliktige

8.1 Gjeldende rett

Etter lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel m.v. (kredittilsynsloven) § 1 fører Kredittilsynet tilsyn med bl.a. banker, forsikringsselskaper, finansieringsforetak, filialer av kredittinstitusjoner, verdipapirforetak, revisorer og revisjonsselskaper, børser og autoriserte markedsplasser, verdipapirregistre, pensjonskasser og pensjonsfond, samt andre foretak så langt det bestemmes i lov eller i medhold av lov. Det er fastsatt at Kredittilsynet fører tilsyn med bl.a.:

- verdipapirfond, jf. verdipapirfondloven (lov 12. juni 1981 nr. 52) § 8–2
- eiendomsmegling, jf. eiendomsmeglingsloven (lov 16. juni 1989 nr. 53) § 2–7
- inkassovirksomhet, jf. inkassoloven (lov 13. mai 1988 nr. 26) § 24
- autoriserte regnskapsførere, jf. regnskapsførerloven (lov 18. juni 1993 nr. 109) § 13

8.2 Endringsdirektivet

Det følger av endringsdirektivets forale punkt 19 at det er enighet om at direktivet ikke forplikter medlemsstatene til å opprette nye tilsynsorganer.

8.3 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår at Kredittilsynet fortsatt skal ha et tilsynsmessig ansvar for at de institusjonene som Kredittilsynet har tilsyn med følger reglene om tiltak mot hvitvasking av utbytte og finansiering av terrorisme.

Det foreslås videre at Tilsynsrådet for advokater får ansvar for å se til at advokater følger reglene om tiltak mot hvitvasking av utbytte og finansiering av terrorisme.

Arbeidsgruppen tilrår at tilsynsansvaret for spillvirksomhet vurderes i forbindelse med at hvitvaskingsreglene eventuelt gjøres gjeldende for slik virksomhet, jf. lovutkastet § 15 første ledd nr. 4.

Arbeidsgruppen tilrår ikke at det opprettes nye tilsynsenheter for rapporteringspliktige som i dag

ikke er underlagt særskilt tilsyn (som for eksempel bilforhandlere) for å sikre at reglene om tiltak mot hvitvasking av utbytte og finansiering av terrorisme overholdes. Arbeidsgruppen legger bl.a. til grunn at de alminnelige reglene i hvitvaskingsloven er tilstrekkelig og at det i alle tilfelle kan reageres mot brudd på hvitvaskingsreglene med politianmeldelse.

Arbeidsgruppen mener en egnet offentlig myndighet bør tillegges ansvaret for å utarbeide veiledning og informasjon til denne gruppen rapporteringspliktige. Det foreslås at det gis nærmere regler om dette i forskrift, jf. lovutkastet § 15 første ledd nr. 1.

8.4 Høringsinstansenes merknader

Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening (NARF) støtter arbeidsgruppens forslag.

Tilsynsrådet for advokatvirksomhet uttaler:

«Av advokatforskriften § 4–5 første ledd fremgår:

«Tilsynsrådet har myndighet til å kontrollere at advokatvirksomhet drives i samsvar med regler gitt i eller i medhold av domstoloven eller annen lov.»

Det forutsettes at ovennevnte bestemmelse gir Tilsynsrådet hjemmel til å føre kontroll med at advokater også følger reglene om tiltak mot hvitvasking av utbytte og finansiering av terrorisme.

Av advokatforskriften § 4–7 første ledd fremgår at Tilsynsrådet kan la avholde bokettersyn. Tilsynsrådet avholder i praksis bokettersyn – både der det foreligger konkret mistanke om advokaters brudd på gjeldende regler – og på ren «stikkprøvebasis». Bokettersyn fremstår således som Tilsynsrådets eneste effektive virkemiddel for å kunne utøve en aktiv kontrollvirksomhet overfor advokater. Dersom Tilsynsrådet skal kunne avdekke forhold hos advokater som strider mot lov om hvitvasking, antar vi at dette forutsettes å skje gjennom avholdelse av bokettersyn.

Reglene i advokatforskriften §§ 4–5 – 4–9 kommer imidlertid ikke til anvendelse overfor andre enn advokater. For å kunne føre tilsyn

som over nevnt – også med andre som driver rettshjelpvirksomhet – forutsettes det at advokatforskriften endres på dette punktet, slik at nevnte bestemmelser gis anvendelse også overfor disse gruppene.»

For øvrig har ingen høringsinstanser gitt særlige merknader til forslaget.

8.5 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til arbeidsgruppens forslag. Etter departementets vurdering er det viktig at det føres tilsyn og kontroll med at de rapporteringspliktige overholder sine plikter etter den nye loven. Departementet er enig i at Kredittilsynet fortsatt bør ha ansvaret for at de enheter som er un-

derlagt deres tilsyn følger hvitvaskingsregelverket mv. Videre er departementet enig i at Tilsynsrådet for advokatvirksomhet skal føre tilsyn og kontroll med at advokater overholder hvitvaskingsregelverket. Når det gjelder rapporteringspliktige som i dag ikke er underlagt særskilt tilsyn, viser departementet til at det ikke er en forpliktelse etter direktivet å opprette nye tilsynsorganer. Dette antas å gjelde tilsvarende for andre som ervervsmessig eller stadig yter selvstendig juridisk bistand, jf. Tilsynsrådets uttalelse. Departementet finner ikke grunnlag for å ta stilling til om advokatforskriften bør endres på dette punktet. Departementet slutter seg for øvrig til arbeidsgruppens vurdering av at de alminnelige reglene i hvitvaskingsloven anses tilstrekkelig og at det i alle tilfelle kan reageres mot brudd på hvitvaskingsreglene med politianmeldelse.

9 Kontrollutvalget for tiltak mot hvitvasking av penger

9.1 Gjeldende rett

Det er fastsatt bestemmelser om kontrollutvalget for tiltak mot hvitvasking av penger i finansvl. § 2–17a. Det er gitt nærmere regler om utvalgets oppdrag og saksbehandling i forskrift 14. juni 1995 nr. 557 om kontrollutvalget for tiltak mot hvitvasking av penger. Utvalgets oppgaver er bl.a. å foreta en personvern- og rettssikkerhetsmessig kontroll av ØKOKRIMs behandling av de opplysninger de mottar etter rapporteringsplikten i finansvl. § 2–17.

9.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår at kontrollutvalgets virksomhet videreføres, jf. lovutkastet § 12. Det uttales om forslaget:

«Etter arbeidsgruppens vurdering må Kontrollutvalgets sammensetning vurderes nærmere, bl.a. av hensyn til nye grupper rapporteringspliktige og reglene om terrorfinansiering. Arbeidsgruppen legger til grunn at Finansdepartementet vurderer dette i forbindelse med oppnevning av Kontrollutvalget.

Det foreslås enkelte tekniske endringer i bestemmelsene. I lovforslaget § 15 første ledd nr. 12 forslås det at departementet i forskrift kan fastsette nærmere regler om oppgavene og saksbehandlingen til Kontrollutvalget for rapportering til ØKOKRIM. Det legges videre til

grunn at det må foretas en gjennomgang av forskrift 14. juni 1995 nr. 557 om kontrollutvalget for tiltak mot hvitvasking av penger.»

9.3 Høringsinstansenes merknader

Ingen av høringsinstansene har gitt merknader til forslaget.

9.4 Departementets vurdering

Departementet er enig i at Kontrollutvalgets virksomhet videreføres. Utvalgets kontrollvirksomhet bidrar til økt trygghet for korrekt behandling av de innrapporterte opplysningene. På bakgrunn av at kretsen av rapporteringspliktige utvides, samt at plikten til å rapportere er utvidet til å omfatte mistanke om terrorfinansiering, antas at det vil bli sendt flere meldinger til ØKOKRIM. Som følge av dette vil utvalgets virksomhet bli utvidet. Departementet legger stor vekt på at kontrollutvalget vil kunne foreta en personverns- og rettssikkerhetsmessig kontroll av ØKOKRIMs behandling av mottatte opplysninger, også i forhold til meldinger for nye rapporteringspliktige. Departementet antar at nærmere regler om oppgavene og saksbehandlingen til Kontrollutvalget kan gis i forskrift. Det vises til lovforslaget § 14.

10 Anbefalinger fra FATF (Financial Action Task Force)

10.1 FATFs anbefalinger om terrorfinansiering

FATF utvidet etter terroranslagene i USA 11. september 2001 sitt virkeområde til å omfatte bekjemping av terrorfinansiering. FATF vedtok på et ekstraordinært plenarmøte i Washington 29.-30. oktober 2001 åtte spesielle anbefalinger med tiltak mot terrorfinansiering («FATF Special Recommendations on Terrorist Financing»). Formålet med tilleggsanbefalingene er bl.a. å forhindre at terrorister og deres støttespillere får adgang til det internasjonale finansielle system, samt å avdekke og bekjempe anskaffelse og overføring av midler som kan benyttes til å finansiere terrorhandlinger.

Arbeidsgruppen har i rapporten kapittel 9 omtalt anbefalingene og gjennomføringen av anbefalingene i norsk rett. Arbeidsgruppen konkluderer med at anbefaling I til og med V er implementert i norsk rett.

Anbefaling nr. VI om alternative overføringsmetoder forutsetter bl.a. en gjennomgang av nasjonalt regelverk for å sikre at alle personer og foretak som overfører penger eller fordringer på vegne av andre skal ha konsesjon eller være registrert for å utøve slik virksomhet. Det forutsettes videre at disse personer og foretak pålegges en plikt til å følge alle FATF anbefalingene, herunder å rapportere mistenkelige transaksjoner mv.

Til oppfølging av denne anbefalingen har arbeidsgruppen foreslått at alle som utøver konsesjonspliktig postformidlingsvirksomhet skal være underlagt den nye loven. Forslaget er behandlet nedenfor. For øvrig vises det til forslag om endringer i sentralbankloven og opphevelse av valutaloven og penge- og kredittreguleringsloven, som ble sendt på høring av Finansdepartementet 18. januar 2003. Forslaget tar bl.a. sikte på å innføre konsesjonsplikt for betalingsformidlingsvirksomhet. Det vises til nærmere omtale under punkt 10.2.

Anbefaling nr. VII om identifikasjon av avsender behandles nedenfor i punkt 10.3.

Anbefaling nr. VIII om organisasjoner med allmennnyttige formål forutsetter at det enkelte land forretar en gjennomgang av lover og forskrifter som gjelder virksomheter som kan bli misbrukt i forbindelse finansiering av terrorisme. Anbefalingen ret-

ter seg særlig mot organisasjoner som ikke har økonomisk fortjeneste som mål. På bakgrunn av uklarheter om anbefalingens rekkevidde mv. innen FATF, har arbeidsgruppen ikke foretatt en slik gjennomgang.

10.2 Terroranbefaling nr. VI – alternative overføringssystemer

10.2.1 Gjeldende rett

Det vises til arbeidsgruppens redegjørelse for gjeldende rett, hvor det uttales (punkt 9.2.6):

«Etter norsk rett er systemer for betalingsoverføringer regulert ulike steder. For det første følger det av valutaforordningen (forordning 27. juni 1990 nr. 595) kapittel 4 at det er forbudt for andre enn Norges Bank og valutabanker å drive ervervsmessig betalingsformidling med utlandet. Forbudet tolkes vidt, og antas også å omfatte såkalte hawala-systemer. Norges Bank kan i særskilte tilfeller gjøre unntak fra forbudet, jf. valutaforordningen § 18–2. Dispensasjonspraksis har vært streng. For det andre skal alle betalingssystemer registreres hos Kredittilsynet, jf. betalingssystemloven § 3–2. Registreringsplikten gjelder også innenlandske betalingssystemer, men den omfatter ikke «alternative betalingssystemer», jf. definisjonen i betalingssystemloven § 1–1 annet ledd. Både overtredelse av valutaforordningen og betalingssystemloven er straffbart. Innenlandske «alternative betalingssystemer» er ikke regulert, men arbeidsgruppen er i tvil om dette utgjør en praktisk problemstilling.»

Det nevnes for øvrig at Posten Norge AS omfattes av hvitvaskingsregelverket når det etter avtale som nevnt i lov 21. juni 2002 nr. 44 om tilbud av grunnleggende banktjenester gjennom Posten Norge AS' ekspedisjonsnett utføres tjenester for finansinstitusjoner.

10.2.2 Internasjonale forpliktelser

FATFs terroranbefaling nr. VI forutsetter at hvert enkelt land gjennomgår sitt regelverk for å sikre at alle personer og foretak som overfører penger eller

fordringer på vegne av andre skal ha konsesjon eller være registrert for å utøve slik virksomhet, og at disse personer og foretak pålegges en plikt til å følge alle FATF anbefalingene, herunder å identifisere sine kunder og rapportere mistenkelige transaksjoner mv. Videre forutsettes det i anbefalingen at det enkelte land har administrative, sivile eller strafferettslige sanksjoner, som rammer personer eller foretak som driver slik overføringsvirksomhet på en ulovlig måte.

Etter FATFs syn har penge- og valutaoverføringssystemer vist seg å være utsatt for misbruk i forbindelse med hvitvasking av utbytte og finansiering av terrorhandlinger. Hensikten med anbefaling nr. VI er etter FATFs oppfatning å sikre at alle forskjellige systemer for overføring av penger eller fordringer, herunder også såkalte «alternative systemer», blir pålagt å følge tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering.

10.2.3 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår at Posten Norge AS og andre som driver konsesjonspliktig postformidling etter postloven § 4 skal omfattes av regler om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering. Arbeidsgruppen anfører (rapporten 9.2.6):

Et særskilt problem oppstår imidlertid i forhold til penger som sendes i posten, som f.eks. Posten Norge AS «Verdibrev». Slike forsendelser synes å falle innenfor FATFs anbefaling, men er neppe regulert av ovennevnte bestemmelser i betalingssystemloven eller valutaforskriften. Posten Norge AS er omfattet av dagens hvitvaskingsregler i den grad det utføres oppgaver for en finansinstitusjon, men utsendelse av Verdibrev er ikke en slik oppgave. Virksomheten er derfor ikke omfattet av hvitvaskingsreglene. Etter arbeidsgruppens vurdering bør imidlertid Posten Norge AS omfattes av hvitvaskingsreglene uavhengig av om det utfører oppgaver for en finansinstitusjon eller ikke, jf. lovutkastet § 1 første ledd nr. 8. Andre foretak som driver konsesjonspliktig postformidling som nevnt i postloven § 4 bør etter arbeidsgruppens vurdering også omfattes av regelverket.»

10.2.4 Høringsinstansenes merknader

Samferdselsdepartementet har vurdert forslaget om at loven skal gjelde for Posten Norge og andre som driver konsesjonspliktig postformidling. Samferdselsdepartementet anbefaler følgende:

«Avgrensningen av regelverket til postoperatører med konsesjon etter postloven § 4, samsva-

rer etter Samferdselsdepartementets vurdering ikke med hva som er formålet med hvitvaskingsregleverket. Alternative avgrensninger bør derfor utredes og vurderes nærmere. Et alternativ er at loven som utgangspunkt omfatter all formidling av post, og at hensiktsmessige avgrensninger foretas i forskrift, jf. unntakshjemmelen i lovutkastet § 15 første ledd nr. 2. Et annet alternativ er at regelverket avgrenses til bestemte tjenester, for eksempel til verdibrev/verdisendinger.

Samferdselsdepartementet anbefaler at postoperatørene trekkes med i den videre arbeid med utformingen av eventuelle regler om hvitvasking av penger ved postformidling.»

Samferdselsdepartementet uttaler følgende som begrunnelse for sine anbefalinger:

«Posten foreslås således omfattet av regelverket også ved formidling av posttjenester, ikke bare ved utføring av finanstjenester. Andre operatører med konsesjon etter lov 29. november 1996 nr. 72 om formidling av landsdekkende postsendinger (postloven) § 4 foreslås omfattet av forslaget. Postoperatører uten konsesjon er derimot ikke omfattet. Skillet mellom postoperatører som driver konsesjonspliktig postformidling og andre operatører begrunnes ikke i høringsrapporten.

Etter postloven § 4 kan regelmessig formidling mot vederlag av landsdekkende postsendinger bare utføres av den som er gitt konsesjon av departementet. Konsesjonsplikten er i forskrift av 1. juli 1997 om formidling av landsdekkende postsendinger (postforskriften) § 5 begrenset til sendinger som kommer inn under enerettssområdet til Posten. Posten har etter postloven § 6 annet ledd og postforskriften § 3 enerett til regelmessig å formidle mot vederlag lukket adressert brevpost med vekt inntil 350 gram og med pris inntil fem ganger grunntaksten for et innenriks prioritert brev innenfor første vektklasse (20 gram). Eneretten gjelder både for innenlands postformidling og for formidling til og fra utlandet. Etter postloven § 6 annet ledd kan departementet dispensere fra Postens enerett til fordel for en annen postoperatør med konsesjon etter § 4. Forutsetningen for å gi dispensasjon er etter postforskriften § 4 annet ledd at dette antas å ikke ville redusere Postens overskudd fra enerettssområdet i nevneverdig grad. Dispensasjon med tilhørende konsesjon for begrenset formidling er pr. i dag gitt til Statens forvaltningstjeneste og operatøren lokalPosten på Kongsberg.

Det fremgår ikke klart om lovforslaget gjelder for alle typer postsendinger, eller kun for postsendinger innen for Postens enerettssområde. Samferdselsdepartementet forstår forslaget

slik at dette gjelder for alle typer postsendinger opp til 20 kg i samsvar med anvendelsesområdet for postloven, jf. postloven § 1 og § 3 første ledd litra a).

Av høringsrapporten punkt 9.2.6 fremgår det at forslaget skal gjennomføre anbefalinger gitt av Financial Action Task Force (FATF) angående tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering ved alternative overføringsmetoder for overføring av penger eller fordringer. Det vises til at et særskilt problem oppstår i forhold til penger som sendes i posten, som for eksempel Postens «Verdibrev». Hvis problemer knyttet til hvitvasking utelukkende knytter seg til verdibrev/verdisendinger, bør regelverket avgrenses til kun å gjelde slike sendinger. Vi vil imidlertid anta at formidling av penger o.a. verdier i posten i disse tilfellene like gjerne kan skje i vanlige brev eller pakker uten verdiangivelse og muligheter for erstatning. Det må vurderes nærmere om regelverket også skal gjelde slik formidling.

Samferdselsdepartementet antar at hvitvasking særlig er aktuell ved formidling av post til og fra utlandet. På denne bakgrunn kan vi ikke se at det er hensiktsmessig at små nasjonale operatører som Statens forvaltningstjeneste og lokalPosten skal underlegges hvitvaskingsregelverket. Dispensasjon for Statens forvaltningstjeneste gjelder for formidling av ca. 1000 stk. brev fra Statens trykksakekspedisjon, og enkelte andre brev som til sammen ikke må overstige 5 % av de månedlige postsendingene som formidles innenfor dagens omfang av Oslo Dep-ordningen. Dispensasjon til lokalPosten gjelder for inntil 300 sendinger pr. måned fra Kongsberg kommune til bystyrerepresentanter, utvalgsmedlemmer og formannskap.

På den annen side innebærer forslaget at store internasjonale postoperatører som DHL, TNT, TollPost og Danzas ikke skal omfattes av hvitvaskingsregelverket, siden disse ikke har konsesjon etter postloven § 4. På bakgrunn av at hvitvasking særlig er aktuelt ved formidling av post til og fra utlandet, stiller vi spørsmålstegn ved om dette er en hensiktsmessig avgrensning av hvitvaskingsregelverket.

På generelt grunnlag bør ikke avgrensningen av hvitvaskingsregelverket relatere seg til om en operatør har konsesjon etter § 4 i postloven. Dette vil etter vår oppfatning innebære at rekkevidden av hvitvaskingsregelverket vil avhenge av den faktiske praktiseringen av dispensasjonsadgangen etter postloven § 6 annet ledd og regulatoriske endringer i omfanget av Postens enerett. I denne forbindelse gjør vi oppmerksom på at Samferdselsdepartementet nylig har hatt et forslag om en videre liberalisering av postmarkedet på høring (jf. vårt høringsbrev av 5. september 2002, Deres ref. 01/3152 KM/

mk). Forslaget fremmes trolig for Stortinget på nyåret 2003. Samferdselsdepartementet foreslår blant annet at markedet for grensekryssende post åpnes fullt ut for konkurranse fra 2003. Dette vil innebære at andre operatører enn Posten fritt kan tilby formidling av tjenester tilsvarende Postens «Verdibrev» til utlandet, uten at operatøren vil behøve konsesjon etter postloven.

Forslaget vil i praksis bety ekstraarbeid og merkostnader for Posten, som de fleste andre konkurrerende postoperatører ikke vil få. Samferdselsdepartementet mener at det bør utredes nærmere om det er grunnlag for at Posten så godt som alene skal påføres slike ekstrabyrder, eller om forskjellsbehandlingen vil innebære en urimelig konkurranseulempe for selskapet. Postmarkedet er preget av større og større konkurranse. Dette er en utvikling som vil forsterkes ved en ytterligere liberalisering av brevpostmarkedet, jf. ovenfor. Dersom regelverket foreslås utvidet til også å gjelde andre operatører enn Posten, bør forslag om endringer også forelegges disse.»

ØKOKRIM støtter arbeidsgruppens forslag om at Posten Norges AS må omfattes av hvitvaskingsreglene uavhengig av om selskapet utfører oppgaver i egenskap av finansinstitusjon eller ikke, jf. lovutkastet § 1 første ledd nr. 8. ØKOKRIM uttaler bl.a.:

«ØKOKRIM har hatt flere henvendelser fra Post- og teletilsynet hvor det er fremsatt ønske om at Posten Norge AS får meldeplikt når det utøves postformidling. Bakgrunnen har vært henvendelser fra ansatte ved postkontorene som har oppdaget kunder som på mistenkelig måte har sendt kontantbeløp i posten.»

Justisdepartementet mener rapporteringsplikten bør gjelde for alle spedisjonsfirmaer/postoperatører som driver formidlingsvirksomhet til og fra Norge, uavhengig av om de er konsesjonspliktige eller ikke. Det uttales:

«Forslaget til ny § 1, første ledd nr. 8 pålegger Posten Norge AS og andre som driver konsesjonspliktig postformidling (jf. postloven § 4) rapporteringsplikt. Denne avgrensningen innebærer at spedisjonsfirmaer som yter posttjenester uten å være konsesjonspliktige ikke omfattes av rapporteringsplikten. Dette er etter Justisdepartementets oppfatning svært uheldig. Internasjonale spedisjonsfirmaer formidler et betydelig volum av post til og fra Norge, og vil være sårbare for å bli misbrukt i hvitvaskingssammenheng. Et ofte forekommende trekk ved hvitvaskingsoperasjoner er at de nettopp innebærer grenseoverskridende transaksjoner. Rap-

porteringsplikten bør derfor gjøres gjeldende for alle spedisjonsfirmaer/postoperatører som driver formidlingsvirksomhet til og fra Norge, uavhengig av om de er konsesjonspliktige eller ikke.»

Når det gjelder alternative overføringsmetoder, herunder postens verdibrev, uttaler Kredittilsynet følgende:

«Alternative overføringsmetoder er vurdert i arbeidsgruppens notat i forhold til FATF-anbefalinger mot terrorfinansiering. Med alternative overføringsmetoder menes for eksempel «verdibrev», «moneygram» og hawala-systemer. I denne forbindelse vises det til FATFs syn om at penge- og valutaoverføringssystemer har vist seg å være utsatt for misbruk i forbindelse med hvitvasking av utbytte og finansiering av terrorhandlinger. For at Norge skal oppfylle anbefalingene fra FATF, må denne type virksomhet være underlagt hvitvaskingsregelverket.

I forbindelse med behandlingen av FATFs anbefalinger, kommer arbeidsgruppen også inn på penger som sendes i posten, for eksempel som Posten Norge AS «Verdibrev». Dette faller i dag ikke inn under regelverket, fordi Posten Norge AS kun omfattes når det utfører oppgaver for en finansinstitusjon. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at Posten Norge AS bør falle inn under regelverket uavhengig av om selskapet utfører oppgaver for en finansinstitusjon eller ikke. Kredittilsynet er enig i at dette må vurderes, og vil peke på at det også finnes andre selskaper som tilbyr tjenester som omfatter forsendelse eller overføring av penger, for eksempel American Express som tilbyr Moneygram.»

10.2.5 Departementets vurdering

FATF anser penge- og valutaoverføringssystemer som særlig utsatte for å bli misbrukt til å skaffe til veie eller overføre midler til finansiering av terrorhandlinger. Det er viktig at Norge deltar aktivt i kampen mot terrorfinansiering, og Norge bør derfor oppfylle internasjonale anbefalinger på dette feltet. Arbeidsgruppen foreslår at Posten Norge AS og andre som driver konsesjonspliktig postformidling etter postloven § 4 skal være omfattet av regler om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering. Arbeidsgruppen trekker særlig frem «Verdibrev». Etter departementets oppfatning må terroranbefaling nr. VI forstås slik at alle overføringssystem skal omfattes, uavhengig av om det skjer fysisk eller elektronisk overføring av penger. Arbeidsgruppens forslag vil begrense regelverket til å gjelde for posttjenester som ligger innenfor Posten enerett, uten at dette er begrunnet nærmere. Samferdselsdeparte-

mentet uttaler bl.a. at formidling av penger og andre verdier i posten like gjerne kan skje i vanlige brev eller pakker uten verdiangivelse, samt at store internasjonale postoperatører som DHL, TNT, Toll-Post og Danzas ikke vil omfattes av lovforslaget. Justisdepartementet mener også at den foreslåtte avgrensningen mot spedisjonsfirmaer som yter posttjenester uten å være konsesjonspliktige, er uheldig. Etter departementets syn er arbeidsgruppens forslag ikke tilstrekkelig for å oppfylle FATF-anbefalingen. Departementet mener risikoen for bruk av postsystem til pengeoverføring også vil gjelde andre tjenester og virksomheter som ikke faller inn under konsesjonsplikten i postloven § 4. Det foreslås derfor at regelverket gjøres gjeldende for postoperatører ved formidling av postsendinger, jf. lovforslaget § 4 første ledd nr. 9. Departementet legger til grunn at det kan fastsettes nærmere regler i forskrift, jf. lovforslaget § 18.

Departementet viser for øvrig til høringsnotatet om endringer i sentralbankloven og opphevelse av valutaloven og penge- og kredittreguleringsloven som ble sendt på høring 18. januar 2003. I høringsnotatet punkt 8.4 omtales regulering av betalingsformidling med utlandet. Det foreslås i den forbindelse konsesjonsplikt for slik virksomhet, og at konsesjon i utgangspunktet bare skal kunne gis finansinstitusjoner. Departementet følger opp dette høringsnotatet i en egen proposisjon om endringer i sentralbankloven mv. våren 2003.

10.3 Terroranbefaling nr. VII – identifisering av avsender

10.3.1 Internasjonale forpliktelser

Det følger av anbefaling nr. VII at virksomheter som driver betalingsformidling skal sikre at opplysninger som gjør det mulig å identifisere avsender følger overføringen til enhver tid og i ethvert ledd i betalingskjeden. Opplysningene om avsender skal følge betalingen også når betalingen går gjennom flere transaksjoner før den kommer til siste mottaker. I anbefalingen er det nevnt at informasjon om avsenders navn, adresse og kontonummer bør følge overføringen. Anbefalingen ble utformet med bakgrunn i å hindre at terrorister og andre kriminelle uhindret kan bruke det finansielle system til å overføre midler mv.

FATF har utarbeidet en «Interpretative Note»¹ (tolkningsuttalelse) til anbefaling nr. VII, som ble vedtatt på plenumsmøte i FATF 14. februar 2003. Blant annet inneholder tolkningsuttalelsen enkelte definisjoner av sentrale begrep i anbefalingen. Vi-

dere angis enkelte alternative løsninger mht. hvilken informasjon som skal følge transaksjonen, når slik informasjon skal være tilgjengelig, samt enkelte unntak fra anbefalingen.

10.3.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen viser til at forståelsen av denne anbefalingen er ikke helt avklart innen FATF. Arbeidsgruppen mener det er et spørsmål om det praktisk sett er mulig at slik informasjon følger transaksjonen i hele betalingskjeden, både ved overføringer innenlands og til utlandet. Det foreslås at navn, adresse og så vidt mulig kontonummer skal følge ethvert ledd i betalingskjeden, etter nærmere regler gitt av departementet, jf. lovutkastet § 5, jf. § 15.

10.3.3 Høringsinstansenes merknader

Finansnæringens Hovedorganisasjon mener man bør avvente at reglene avklares på internasjonalt nivå før det vedtas regler på nasjonalt nivå. Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) uttaler bl.a.:

«Det vises i denne forbindelse til at FATF har sendt på høring en tolkningsuttalelse utarbeidet av FATF til denne spesialanbefalingen med høringsfrist 30.11.02. I Norge ble høringen utsendt ved Kredittilsynets brev 01.11.02, og FNH avga høringsuttalelse til FATF 28.11.02, med kopi til Kredittilsynet. Det vises videre til at arbeidsgruppen selv stiller spørsmål ved om det er praktisk mulig at slik informasjon følger transaksjonen i hele betalingskjeden. FNH mener at under enhver omstendighet må utarbeidelsen av de nærmere regler om dette gjennomføres i samarbeid med næringen.»

Sparebankforeningen uttaler:

«Forslaget er en direkte oppfølging av FATF's Special Recommendations on Terrorist Financing av oktober 2001, pkt VII (SR VII). Disse anbefalingene er norske myndigheter forpliktet til å følge opp i norsk lovgivning, som følge av medlemskapet i FATF. På denne bakgrunn finner Sparebankforeningen det formålsløst å gå imot forslaget.

Rekkevidden av SR VII er for øvrig uklar. Som kjent er utkast til fortolkende note for tiden ute på høring fra FATF. Av utkastet pkt 3 framgår at SR VII i første rekke retter seg mot grensekryssende betalinger.

Som arbeidsgruppen er inne på på s 48 i rap-

porten, er det store tekniske problemer ved et slikt krav. For visse type betalinger, som rene innenlandske transaksjoner, vil kravet antagelig kunne etterkommes innenfor akseptable tids- og kostnadsrammer. Men her er vi som nevnt i ytterkant av SR VII. Videre vil kravet antagelig kunne etterkommes for grensekryssende betalinger innen eurosonen ved etableringen av Single European Payment Area (SEPA) fra neste sommer, men både videre utstrekning av SEPA utover eurosonen, og norske bankers mulighet for tilknytning til SEPA, er foreløpig uavklart.

Vi må derfor sterkt understreke behovet for at forskriftsreguleringen av utstrekningen av bestemmelsen, og den forutsetningsvis suksessive iverksettelsen av den, skjer i nært samarbeid med finansnæringen.»

Statistisk Sentralbyrå uttaler bl.a. følgende:

«Bankene rapporterer i dag alle betalingstransaksjoner og overførslar mellom norske enheter og utlendinger elektronisk til Norges Bank, identifisert ved norsk avsender eller mottakers organisasjons-, fødsels- eller D-nummer, og med informasjon om blant annet utenlandsk mottaker eller avsender. Denne indirekte rapporteringen av norske kunders betalinger og overførslar til og fra utlendinger er grunnlag for utarbeiding av nasjonalregnskapets utenriksregnskap. Rapporteringen skal imidlertid legges ned fra og med 2005. Norge er derfor i ferd med å legge om datainnsamlingen for utenriksregnskapet til direkte rapportering fra aktører med transaksjoner med utlandet. Det vil imidlertid være praktisk umulig å fange opp alle transaksjonene gjennom direkterapportering, og kvaliteten på utenriksregnskapet kan derfor bli forringet ved overgang til direkte rapportering. Statistisk sentralbyrå merket seg derfor med interesse lovutkastets krav til identifisering av avsender av betalinger, og ber om at også statistikkens behov for opplysninger om transaksjoner over landegrensen hensyntas når departementet i forskrift skal utforme nærmere regler. For statistisk bruk er det vesentlig at identifikasjon av transaksjonene er maskinell søkbar. Dette betyr at organisasjons-, fødsels- eller D-nummer på norsk avsender eller mottaker er et krav for at opplysningene skal kunne utnyttes til statistiske formål. Dette sammen med informasjon om transaksjonens størrelse og utenlandsk mottakers eller avsenders hjemland, vil være informasjon som kan bidra til å sikre kvaliteten på utenriksregnskapet.»

10.3.4 Departementets vurdering

Departementet viser til at innholdet i anbefaling nr. VII er nærmere klarlagt gjennom FATFs tolknings-

¹ Tolkingsuttalelsen er tilgjengelig på FATFs hjemmesider: www.fatf-gafi.org

uttalelse. Reglene må derfor anses for avklart på internasjonalt nivå, jf. innvendingene fra FNH og Sparebankforeningen.

I FATFs tolkningsuttalelse er det, som nevnt i punkt 10.3.1 ovenfor, angitt enkelte alternativer som det må tas stilling til ved gjennomføringen av anbefalingen i Norge. Etter departementets vurdering er det mest hensiktsmessig å fastsette de nærmere krav til hvilke opplysninger som skal følge transaksjonen i forskrift. Departementet foreslår derfor en hjemmel til å gi slik forskrift, jf. lovforslaget § 18 nr. 3. I forskriftsarbeidet vil departementet også kunne se hen til pågående arbeid med endringer i Bravo-systemet.

10.4 FATFs tiltak mot ikke-samarbeidende land

10.4.1 Gjeldende rett

FATF har siden 1999 arbeidet for å identifisere land og territorier som ikke samarbeider i kampen mot hvitvasking (såkalte Non Cooperative Countries and Territories (NCCT)). Som tiltak mot slike land, publiseres en offentlig liste. I praksis innebærer listen at det enkelte FATF-medlemslands finansinstitusjoner skal rette en spesiell oppmerksomhet mot transaksjoner til og fra landene på listen. FATF vurderer løpende om landene på listen har gjort tilstrekkelig fremgang med å fastsette og praktisere regler med tiltak mot hvitvasking til at de kan fjernes fra listen. Dersom FATF mener det ikke foreligger tilstrekkelig fremgang, blir det vurdert om det skal iverksettes ytterligere mottiltak. FATF besluttet på plenums møte i Paris 20.-22. juni 2001 at det enkelte FATF-medlemsland selv kan bestemme type og omfang av slike mottiltak innenfor følgende «meny»:

- a) Strengt krav for å identifisere klienter og forsterkede/klargjørende retningslinjer/veiledning, inkludert jurisdiksjonsspesifikk veiledning, til finansinstitusjonene for identifisering av den egentlige eier, før forretningsforbindelser blir etablert med personer eller selskaper fra disse landene
- b) Styrkede relevante rapporteringsmekanismer eller systematisk rapportering av finansielle transaksjoner ut fra en forutsetning om at finansielle transaksjoner med slike jurisdiksjoner mer sannsynlig er mistenkelige
- c) Ved vurdering av søknader om godkjenning av etablering av datterselskap, filial eller representasjonskontor av bank fra en jurisdiksjon identifisert som ikke samarbeidende, ta i betraktning

at banken er hjemmehørende i en slik jurisdiksjon

- d) Varsle virksomheter i ikke-finansiell sektor om at transaksjoner med selskaper/personer i jurisdiksjoner identifisert som ikke-samarbeidende kan innebære en risiko for hvitvasking av utbytte

Det er uklart om det foreligger hjemmel for å gjennomføre alle tiltakene på menyen, jf. finansieringsvirksomhetsloven § 2–17 tredje ledd siste punktum og hvitvaskingsforskriften § 9.

10.4.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen mener det er viktig å følge opp FATFs vedtak på dette punktet for å oppnå en effektiv forebyggelse av hvitvasking av utbytte og terrorfinansiering. Arbeidsgruppen viser til at det i dag neppe er en tilstrekkelig klar hjemmel for å gjennomføre alle disse tiltakene i finansieringsvirksomhetsloven § 2–17 tredje ledd siste punktum, jf. hvitvaskingsforskriften § 9

Arbeidsgruppen foreslår at det i forskrift gis nærmere regler om forbud eller restriksjoner når det gjelder adgangen for rapporteringspliktige til å etablere forretningsforhold til, eller foreta transaksjoner med personer eller foretak som har tilknytning til land eller områder som ikke har gjennomført tilfredsstillende tiltak mot hvitvasking av utbytte eller finansiering av terrorisme. Arbeidsgruppen foreslår derfor at det lovfestes en hjemmel til å gi slik forskrift, jf. lovutkastet § 15 første ledd nr. 10 og 11. Arbeidsgruppen foreslår at slike forskrifter bare kan gis for å oppfylle internasjonale forpliktelser eller anbefalinger som er gitt for å hindre hvitvasking av utbytte eller finansiering av terrorisme, jf. § 15 annet ledd.

10.4.3 Høringsinstansenes merknader

Ingen høringsinstanser har særlige merknader til forslaget.

10.4.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til arbeidsgruppens vurdering og forslag om å fastsette eksplisitt hjemmel for å pålegge tiltak i forbindelse med vedtak i FATF om ytterligere mottiltak mot ikke-samarbeidende land. Etter departementets syn er imidlertid den foreslåtte begrensningen om at slike forskrifter bare kan gis for å oppfylle internasjonale forpliktelser eller anbefalinger som er gitt for å hindre hvitvasking av utbytte eller finansiering av terrorisme overflødig. Det vises til lovforslaget § 18 nr. 4 og 5.

11 Taushetsplikt og informasjonsplikt mv.

11.1 Rapporteringspliktiges taushetsplikt om rapporteringen overfor innrapporterte

11.1.1 Gjeldende rett

Etter finansvl. § 2–17 fjerde ledd tredje punktum skal kunde eller tredjemenn ikke gjøres kjent med at det er oversendt opplysninger til ØKOKRIM. Begrensningen ble innført for å sikre effektiv gjenomføring av etterforskning, jf. Ot.prp. nr. 85 (1991–92) s. 18. Bestemmelsen er en implementering av hvitvaskingsdirektivet artikkel 8.1.

11.1.2 Endringsdirektivet

Etter endringsdirektivet følger det av ny artikkel 8.2 at medlemsstatene ikke er forpliktet til å innføre en slik bestemmelse for yrker som er nevnt i direktivets artikkel 6.3 annet avsnitt, dvs. advokater, eiendomsmeglere, revisorer, eksterne regnskapsførere mv.

11.1.3 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår å videreføre regelen om at kunde eller tredjemenn ikke skal gjøres kjent med at det er oversendt opplysninger til ØKOKRIM, jf. arbeidsgruppens lovutkast § 6 tredje ledd.

11.1.4 Høringsinstansenes merknader

Advokatforeningen uttaler følgende til dette:

«Av hensyn til behovet for mest mulig ensartet europeisk regelverk bør direktivteksten legges til grunn for de norske reglene slik at advokater ikke trekkes inn under anvendelsesområdet for artikkel 8.1.»

Justisdepartementet er i tvil om denne adgangen bør benyttes i det norske regelverket.

Revisorforeningen uttaler følgende om lovutkastet § 6 tredje ledd:

«Ordlyden i paragrafen kan tyde på at revisor må utøve en viss aktivitet for å hindre at rapporteringen blir kjent. Dette kan stå i motsetning til det at lovforslaget legger opp til en undersøkelsesplikt. Undersøkelser innebærer at revisor

må være i kontakt med kunden og utføre revisjonshandlinger som for eksempel å granske interne og eksterne dokumenter, foreta testing og stille spørsmål til ansatte og ledere hos kunden. Enkelte av disse revisjonshandlingene kan være av en type revisor vanligvis utfører kun dersom forholdene hos klienten vekker mistanke hos revisor. Når revisor gjør slike undersøkelser kan revisor uforvarende komme til å vekke kundens mistanke om at revisor er på sporet av noe og dermed ha forbrutt seg mot bestemmelsen i lovforslagets § 6 tredje ledd.

Etter vår mening ville det være bedre om ordlyden i paragrafen for eksempel kunne være: Revisor skal bevare taushet overfor kunden og tredjemann vedrørende innrapportering og overlevering av opplysninger til Økokrim. En slik ordlyd er mer i tråd med den taushetsplikt revisor ellers er pålagt og vil kunne forhindre at det oppstår misforståelser med hensyn til hvilken aktivitetsplikt revisor har i denne forbindelse.»

11.1.5 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til arbeidsgruppens forslag om å videreføre taushetskravet. Taushetsplikten begrunnes bl.a. av hensynet til undersøkelse og etterforskning av mistanke om hvitvasking. Etter departementets syn gjør hensynet seg like sterkt gjeldende ved etterforskning av mistanke om terrorfinansiering.

Taushetsplikten er også ment til å beskytte rapporteringspliktige mot at de innrapporterte får kjennskap til hvem som rapporterte dem, noe som kan tenkes å øke risikoen for eventuelle trusler eller lignende mot de rapporteringspliktige. Departementet kan ikke se at disse hensynene gjør seg mindre gjeldende for advokater, eiendomsmeglere, revisorer mv.

Departementet er enig i Revisorforeningens merknad om at ordlyden i utkastet til § 6 tredje ledd kan se ut til å forutsette at den rapporteringspliktige må utøve en viss aktivitet for å hindre at rapporteringen blir kjent, jf. uttrykket «hindre», og at dette kan komme i konflikt med undersøkelsesplikten. Etter gjeldende rett heter det at «kunde eller tredjemann ikke skal gjøres kjent med» at det er

oversendt opplysninger til ØKOKRIM. Departementet foreslår at gjeldende ordlyd videreføres. Det vises til lovforslaget § 7 tredje ledd og § 11 første ledd.

11.2 Utveksling av opplysninger om kunder mv.

11.2.1 Gjeldende rett

I gjeldende finanslovgivning er det gitt regler om taushetsplikt i sparebankloven § 21, forretningsbankloven § 18, finansieringsvirksomhetsloven §§ 2a-13 og 3–14 og forsikringsvirksomhetsloven § 1–3. Sparebankloven § 21 og forretningsbankloven § 18 pålegger taushetsplikt om «bankkundens forhold». Disse reglene går foran personopplysningslovens regler om utlevering av personopplysninger, jf. personopplysningsloven § 5, slik at personopplysninger ikke kan utleveres dersom dette er i strid med taushetspliktsbestemmelsene. Forsikringsvirksomhetsloven § 1–3 og finansieringsvirksomhetsloven § 3–14 pålegger taushetsplikt om «andres forretningsmessige eller private forhold». Det vises til nærmere omtale av reglene i NOU 2001: 23 s. 90 flg. De nevnte taushetspliktsbestemmelser gjelder imidlertid ikke når det foreligger opplysningsplikt, som bl.a. foreligger etter hvitvaskingsreglene i finansvl. § 2–17.

Når det gjelder de nye rapporteringspliktige, følger bestemmelser om taushetsplikt bl.a. av revisorloven § 6–2, regnskapsførerloven § 10 og domstolsloven § 218.

11.2.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår at rapporteringspliktige etter lovutkastet § 1 første ledd uten hinder av lovfestet taushetsplikt kan utveksle opplysninger om kunder som ledd i tiltak mot å hindre hvitvasking av utbytte, jf. lovutkastet § 9 annet ledd. Arbeidsgruppen uttaler:

«Finansinstitusjonene er underlagt taushetsplikt vedrørende kunders forhold. Det vises her til sparebanklovens § 21, forretningsbanklovens § 18, finansieringsvirksomhetslovens § 3–14 og forsikringsvirksomhetslovens § 1–3.

De aktuelle lovbestemmelsene inneholder et unntak fra taushetsplikten for at styret i vedkommende institusjon, eller andre med fullmakt fra styret, skal kunne konferere med andre finansinstitusjoner i særlige saker hvor dette er påkrevet. Kredittilsynet har lagt til grunn at dette unntaket fra taushetsplikten hjemler ad-

gang for finansinstitusjonene til å utveksle kundeopplysninger seg imellom for å motvirke hvitvasking av utbytte. Det vises her til Kredittilsynets rundskriv 11/2000 datert 17. april 2002 s. 3. Den aktuelle unntaksbestemmelsen fra taushetsplikten er ikke videreført i Banklovkommissionens delutredning nr. 6 NOU 2001: 23 «Finansforetakenes virksomhet» kapittel 13 «Forholdet til kundene». Etter arbeidsgruppens oppfatning bør adgangen til å utveksle kundeopplysninger lovfestes. Det foreslås derfor i § 9 annet ledd et unntak fra taushetsplikten for rapporteringspliktige som nevnt i § 1 første ledd. Unntaket bør også gjelde tilsvarende for utveksling av kundeopplysninger i forhold til tilsvarende utenlandske rapporteringspliktige som er underlagt tilsynsordning av EØS-standard.»

11.2.3 Høringsinstansenes merknader

Kredittilsynet slutter seg til arbeidsgruppens forslag og uttaler bl.a.:

«Kredittilsynet mener at det er fornuftig at det i lovutkastet er satt en høyere terskel for når institusjoner kan utveksle opplysninger enn når de skal iverksette undersøkelse. Utveksling av opplysninger kan først skje når institusjonen har en kvalifisert mistanke om at en eller flere transaksjoner kan være hvitvasking, ikke allereide når institusjonen får mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av en straffbar handling eller forhold som rammes av straffeloven § 147 a eller § 147 b, slik ordlyden er i lovforslagets § 6.

Det bør, etter Kredittilsynets mening, vurderes å gi en veiledning i loven til hva som menes med begrepet «hvitvasking». Dette begrepet er kun brukt i § 9, og vil sannsynligvis ha et annet meningsinnhold enn «transaksjon» som er brukt ellers i lovforslaget. Kredittilsynet mener også at det bør vurderes å la det i loven fremgå noe tydeligere at utveksling av opplysninger i medhold av § 9 forutsetter noe mer enn at institusjonen finner en transaksjon mistenkelig.

Kredittilsynet er imidlertid av den oppfatning at uttrykket «rapporteringspliktige etter § 1 første ledd» er for vidt. Det vil prinsipielt være uheldig å åpne for utveksling av opplysninger med personer som ikke selv har taushetsplikt.

Kredittilsynet mener at det må vurderes hvilke rapporteringspliktige som skal kunne utveksle opplysninger. Det bør, etter Kredittilsynets mening, vurderes en videreføring av dagens regel som åpner for utveksling av opplysninger mellom finansinstitusjoner (kommet til uttrykk i for eksempel forretningsbankloven § 18, sparebankloven § 21 og finansieringsvirk-

somhetsloven § 3–14) med eventuell utvidelse til også å omfatte andre enheter underlagt tilsyn av Kredittilsynet. Kredittilsynet mener det bør fremgå direkte av § 9 at adgangen til å utveksle opplysninger gjelder uten hinder av taushetsplikt.»

Revisorforeningen viser til at revisorer ikke er foreslått omfattet av lovforslaget. Revisorer har imidlertid en plikt til å utveksle opplysninger etter revisorloven § 7–2. Revisorforeningen mener derfor at utveksling av opplysninger mellom rapporteringspliktige revisorer er tilfredsstillende definert.

11.2.4 Departementets vurdering

Departementet vurderer her om det bør lovfestes et unntak fra lovfestet taushetsplikt slik at det mellom nærmere bestemte institusjoner kan utveksles opplysninger om kundeforhold i saker knyttet til tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering. Etter departementets vurdering bør adgangen til å utveksle opplysninger om kundeforhold begrenses til finansinstitusjoner. Dette vil i hovedsak videreføre gjeldende rett. Etter departementets syn bør en avvente utviklingen i forhold til å utvide et slikt unntak til å gjelde for andre rapporteringspliktige. Videre mener departementet at unntaket bør begrenses til saker hvor det foreligger mistanke om at en transaksjon har tilknytning til straffbare forhold eller til finansiering av terrorisme. Hensikten med unntaket er at finansinstitusjonene skal kunne konferere med andre finansinstitusjoner i forbindelse med undersøkelser i slike saker. Det vises til lovforslaget § 11 annet ledd.

11.3 ØKOKRIMs taushetsplikt

11.3.1 Gjeldende rett

Etter finansvl. § 2–17 fjerde ledd, femte og sjette punktum, kan opplysninger som ØKOKRIM mottar, bare anvendes i forbindelse med etterforskning av handlinger som fører til undersøkelsesplikt etter finansvl. § 2–17 tredje ledd. Opplysningene kan bare anvendes i forbindelse med påtalemyndighetens eget arbeid.

11.3.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår at bestemmelsene i finansvl. § 2–17 fjerde ledd femte og sjette punktum ikke videreføres. Det vises til omtale i rapporten punkt 11.1.2 hvor arbeidsgruppen bl.a. uttaler:

«Arbeidsgruppen finner at restriksjonene på bruk av opplysningene etter gjeldende rett er for strenge. Hensynet til en mer effektiv bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering tilsier en mer utstrakt bruk av opplysningene. Personvern hensynet er et meget viktig, men ikke avgjørende hensyn ved utformingen av reglene. Arbeidsgruppen anser at personvern hensynet blir godt ivaretatt blant annet ved videreføring av Kontrollutvalget for tiltak mot hvitvasking. Det nevnes at Norge er det eneste av FATF – landene som har et slikt kontrollutvalg. Formålet med utvalget vil fortsatt være å sikre at Hvitvaskingsenheten i sin saksbehandling tar forsvarlig hensyn til rettssikkerheten og personvernet. Se nærmere om Kontrollutvalget under kapittel 8.

(...)

Bortfall av sjette punktum medfører ikke at opplysningene kan brukes fritt. Hvitvaskingsenhetens tjenestemenn er bundet av taushetsplikten i straffeprosessloven § 61 a flg. og politiloven § 24. Selv om det ikke er sagt uttrykkelig i loven eller forarbeidene, må det antas at disse bestemmelsene, med de modifikasjoner som følger av finansieringsvirksomhetsloven § 2–17, blant annet fjerde ledd femte og sjette punktum, regulerer tjenestemennenes taushetsplikt også etter gjeldende rett. Hvitvaskingsenhetens plassering i ØKOKRIM og den nære sammenheng med politiet og påtalemyndighetens arbeid gjør dette naturlig.

(...)

Bortfall av bestemmelsen vil imidlertid medføre at opplysningene kan benyttes i etterretningsøyemed. Dette innebærer at opplysningene kan legges inn i KRIMSYS – politiets etterretningsregister. KRIMSYS er et dataregister for sensitive personopplysninger hjemlet i strafferegistreringsloven § 4. Bare politiet har tilgang, men registeret er ikke tilgjengelig for alle som arbeider i politiet. Kun autorisert personell har tilgang.

Videre vil bortfall av bestemmelsen medføre at opplysningene kan utveksles med hvitvaskingsenheter i andre land, fortrinnsvis etter nærmere avtale (memorandum of understanding) med det enkelte land. Dette er den vanlige ordningen i FATF-landene.

Dernest må opplysningene kunne brukes til å fullbyrde allerede idømte krav om inndragning og erstatning. Slike krav knytter seg til tidligere profittmotivert kriminalitet og/eller tidligere hvitvaskingshandling, og bruk av opplysningene fra meldingene til fullbyrding av slike krav har nær sammenheng med formålet med hvitvaskingsregelverket, selv om de aktuelle transaksjoner ikke kan knyttes til noe straffbart. En person er for eksempel dømt for fakturabedrag og til å tåle inndragning av en

million kroner. Kravet er ikke innfridd. Det kommer melding fra en kunsthändler om at en person har betalt en halv million kroner i kontanter for et maleri. Forhandleren sender hvitvaskingsmelding til ØKOKRIM. Det viser seg at personen har arvet pengene. Opplysningene bør likevel kunne gis til Statens innkrevingssentral slik at inndragningskravet kan fullbyrdes.

Hvitvaskingsenheten bør få adgang til å innhente informasjon fra kontrolletatene for å avgjøre om det bør åpnes straffesak. Som ledd i slik undersøkelse vil det ofte være nødvendig å gi visse opplysninger fra hvitvaskingsmeldingen, og det bør det være anledning til. Slik utvidet undersøkelsesadgang vil kunne avklare at det ikke er skjedd noe straffbart, slik at opplysningene kan slettes. Hvis det må åpnes straffesak før slik informasjon kan innhentes, og saken kan henlegges, vil flere få kunnskap om rapporteringen av transaksjonen og personen enn det som ville være tilfellet dersom Hvitvaskingsenheten selv kunne foreta den nødvendige avklaringen. Åpning av straffesak medfører som nevnt føring i STRASAK. Dersom den rapporterte transaksjonen viser seg å være i orden, er det således i den rapporterte personens interesse at Hvitvaskingsenhets undersøkelsesadgang er så vid som mulig. På den annen side vil en utvidet undersøkelsesadgang, hvis det viser seg å være hold i mistanken, kunne føre til at saken er bedre utredet når den overføres til politiet for etterforskning. Bedre utredete saker kan føre til høyere oppklaringsprosent og færre henleggelses.

Arbeidsgruppen er i tvil om hvor langt det bør åpnes for at kontrolletatene benytter opplysningene til å fremme egne formål, for eksempel slik at trygdekontoret benytter opplysningene til å stanse trygdeutbetalinger. Ved straffbare forhold bør det være slik adgang. I andre tilfeller, hvor det for eksempel er grunnlag for justering av utmålt stønad på grunn av opplysningene, men det ikke har skjedd noe straffbart, finner arbeidsgruppen at det ikke bør være adgang til å bruke opplysningene.»

11.3.3 Høringsinstansenes merknader

ØKOKRIM, Skattedirektoratet, Sosialdepartementet og Riksadvokaten støtter arbeidsgruppens forslag. ØKOKRIM uttaler bl.a.:

«Som arbeidsgruppen peker på, tilsier hensynet til en mer effektiv bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering at opplysningene kan brukes i større utstrekning enn i dag.

Det er viktig å understreke at arbeidsgruppens forslag ikke medfører at opplysningene

kan brukes fritt. De som behandler meldingene hos ØKOKRIM, vil fortsatt være bundet av taushetsplikt, etter straffeprosessloven og politiloven.

En vesentlig følge av endringen vil være at opplysningene kan brukes for etterretningsformål, for eksempel ved innleggelse i KRIMSYS. Ordningen med såkalt «flagging» av saker i STRASAK kan dermed utgå. Selv om utleggingen i KRIMSYS vil kunne omfatte et høyere antall meldinger enn dagens flagging i STRASAK, vil en ordning med KRIMSYS gi en mer begrenset spredning av opplysningene enn om de legges i STRASAK, da tilgang til KRIMSYS krever særskilt autorisasjon.

En annen viktig følge av forslaget er at hvitvaskingsmeldingsopplysningene kan utveksles friere med hvitvaskingsenheter i andre land. Hele systemet med meldeplikt osv. i de enkelte land i FATF er basert på at landene kan samarbeide med å avdekke hvitvasking over landegrensene. Det er i dag vanskelig å forklare utenlandske hvitvaskingsenheter at ØKOKRIM på grunn av taushetsbegrensninger ikke an gi svar på en del forespørsler.

Dagens strenge taushetsplikt medfører ellers begrensninger i ØKOKRIMs arbeid med å bekrefte eller avkreft mistanken. Det er i hvert fall usikker i hvilken grad ØKOKRIM kan rette henvendelse til andre enn politiet eller utenlandsk hvitvaskingsenhet, for eksempel et kontrollorgan, under vurderingen av en melding, jf. tjenesteinstruksen § 1–4, som er gjengitt på s. 54 i høringsnotatet. En lemping av taushetsplikten vil derfor kunne medføre både at flere meldinger leder til straffesaker, og at mistanken oftere vil kunne bli avkreftet og flere meldinger slettet enn i dag.

Endringsforslaget vil også gjøre det klart at opplysningene kan brukes til å fullbyrde allerede idømte krav om inndragning og erstatning, jf. høringsnotatet s. 659.

Ordningen med hvitvaskingsmeldinger har eksistert siden 1994. Ordningen er vel etablert blant finansinstitusjonene, og det eksisterer et tillitsforhold mellom disse og ØKOKRIM. Det burde nå være få betenkeligheter med å lempe på ØKOKRIMs taushetsplikt rundt meldingene slik at disse kan behandles på linje med øvrig etterretningsinformasjon i politiet.»

Sosialdepartementet mener forslaget om å fjerne begrensningen vil bidra til å bedre samarbeidet mellom ØKOKRIM og trygdeetaten og gjøre det lettere å bekjempe trygdemisbruk. Sosialdepartementet uttaler videre:

«Arbeidsgruppen reiser spørsmålet om kontrolletatene (bl.a. trygdeetaten) bør kunne bruke informasjon som ØKOKRIM har mottatt fra fi-

nansinstitusjoner, til egne formål som f.eks. å stanse trygdeutbetalinger. Arbeidsgruppen finner at det bør være slik adgang ved straffbare handlinger, men ikke ellers.

Sosialdepartementet kan ikke se at det er grunnlag for en slik begrensning. Den informasjonen som en kontrolletat mottar vil som regel ikke gi godt nok grunnlag for å vurdere om det foreligger et straffbart forhold. Dessuten vil kontrolletaten ikke ha kompetanse til slike vurderinger, som først og fremst må være påtalemyndighetens ansvar.

Vanligvis vil informasjonen fra ØKOKRIM bare gi indikasjoner på f. eks. trygdemisbruk slik at ytterligere undersøkelser er nødvendig. I andre tilfeller viser informasjonen klart at en person ikke har rett til den ytelsen han mottar. Trygdeetaten må da kunne stanse ytelsen umiddelbart, slik at tap unngås.

Det er mulig at kontrollinstansen bør pålegges begrensninger med hensyn til bruk av mottatt informasjon, men Sosialdepartementet finner det lite hensiktsmessig å knytte begrensningen til straffbare forhold. En slik begrensning bør i tilfelle ikke innebære at det umiddelbart kan konstateres at det foreligger en straffbar handling. Det bør være nok at det kan foreligge en straffbar handling. I prinsippet mener vi imidlertid at det alltid bør kunne reageres når en person mottar trygdeytelser som han/hun ikke har rett til.»

Sparebankforeningen, Finansforbundet, Finansnæringens Hovedorganisasjon og Finansieringsselskapenes Forening går i mot forslaget om å oppheve taushetspliktregele. Sparebankforeningen uttaler bl.a.:

«Regelen om at meldingene bare kan brukes til etterforskning av «hvitvaskingsrelevante forhold», mister sin betydning dersom hvitvaskingsreglene nå utvides til å omfatte alle straffbare forhold, jfr pkt 3 ovenfor. Men departementet foreslår opphevet også den andre begrensningen. Det vil Sparebankforeningen frarå meget sterkt.

Det er ikke noe stort poeng for Sparebankforeningen om opplysningene bare kan brukes av påtalemyndigheten, eller av politiet generelt, eller om opplysningene bare kan brukes til etterforskning eller også f.eks. etterretningsøyemed i politiet. Opplysningene må imidlertid forbli i politiet, og ikke utleveres til andre myndigheter (uten som ledd i åpnert etterforskning).

Hvitvaskingsreglene pålegger bl a bankene å sende meldinger om sine kunder til ØKOKRIM, med mistanke om straffbare forhold fra kundens side. Meldingene bygger imidlertid på usikkert grunnlag: Bankene skal foreta innle-

dende undersøkelser for evt å få avkreftet mistanken, men egentlig etterforskning er politiets oppgave. En slik meldeplikt, på så vidt usikkert grunnlag, er i seg selv ganske alvorlig ut fra personvernmessige hensyn.

Personvernmessig er det kontroversielt at personopplysninger brukes til annet formål enn de er innsamlet for. Dette desto mer når opplysningene gjelder mistanke om straffbart forhold, og mistanken bygger på usikkert grunnlag som nevnt.

Problemstillingen har vært oppe i nyere tid, i forbindelse med revisjon av folketrygdloven. Her ønsket trygdemyndighetene å få innsyn i arkiverte hvitvaskingsmeldinger i ØKOKRIM. Sosialdepartementet fulgte imidlertid ikke opp dette forslaget i O.t.proposisjonen, i det en åpenbart ønsket en samlet vurdering i forbindelse med endringen av hvitvaskings-lovgivningen. Vi kan likevel bruke dette som eksempel på problemstillingen.

Det er åpenbart et viktig samfunnsmessig hensyn å forhindre og avdekke trygdemisbruk. Det vil bankene gjerne medvirke til. Også etter nåværende hvitvaskingsregler er trygdebedrageri «hvitvaskingsrelevant», og ved mistanke om slikt har bankene plikt til å sende melding til ØKOKRIM. Og sender bankene inn melding på annet grunnlag, men ØKOKRIM (f.eks. ved å sammenholde med andre opplysninger) mener at det kan foreligge trygdebedrageri, skal ØKOKRIM åpne etterforskning. Men det er et langt skritt fra dette, og til at trygde-myndighetene skal ha fri adgang til å få ut opplysninger fra ØKOKRIMs arkiv over hvitvaskingsmeldinger.

Til dette kommer at trygdemyndighetene – som svært mange andre offentlige instanser – nå har adgang til å kreve opplysninger direkte fra bankene. Da er behovet for å motta – evt kreve innsyn i – opplysninger om hvitvaskingsmeldinger dessto mindre.

Videre understreker vi den belastning det er for banken, og spesielt for vedkommende bankfunksjonær, dersom kunden blir kjent med at banken har sendt melding til ØKOKRIM. Taushetspliktreger hindrer ikke at det av og til skjer glipp. Og risikoen for lekkasjer øker åpenbart (minst) proporsjonalt med antall personer som er kjent med opplysningen. Det er også en grunn til at bankenes meldinger bør skjermes, og som hovedregel ikke kunne gis videre til andre myndigheter.

Vi frykter, dersom forslaget blir fremmet og vedtatt, at de rapporteringspliktige vil legge listen høyere for hva som meldes inn til ØKOKRIM, dvs at antall meldinger reduseres merkbart.

Etter FATFs 40 Recommendations, pkt 32, skal de nasjonale myndigheter tilstrebe rask internasjonal utveksling av informasjon mellom

hvitvaskingsmyndighetene. Til dette kommer pkt 5 i FATFs Special Recommendations on Terrorist Financing, som tilstreber utveksling av relevant informasjon, men bare ved hjelp av «mutual legal assistance mechanism».

Det synes klart at bekjempelse av terrorisme og terroristfinansiering i særlig grad krever internasjonalt samarbeid, og at opplysninger kan utveksles raskt og effektivt. Sparebankforeningen vil således ikke reise innvendinger mot at det innføres adgang til å utveksle informasjon om finansiering av terrorisme til andre lands myndigheter.»

Finansforbundet anfører følgende:

«Når det gjelder en slik utvidelse av bruken som det legges opp til ser forbundet at hensynet til personvernet er svært viktig.

Forbundet er bekymret for de ansattes sikkerhet. Arbeidsgruppen viser til at EU-kommisjonen har iverksatt en prosess for å kartlegge evt. problemer knyttet til trusler mv. mot melderne.

Forbundet er gjort kjent med at ansatte, først og fremst 1. linjeansatte (medarbeidere i kasse/skranke), har mottatt trusler. I all hovedsak er det snakk om trusler fremsatt i banklokalene. Dette kan dreie seg om direkte drapstrusler og trusler om andre typer hevnersaker.

Ut fra de opplysningene vi sitter med er det som regel i forbindelse med at ØKOKRIM oversender sak til lokalt politi at problemet med konkret identifisering av hvem som har meldt forholdet oppstår. Det har fremkommet en oppfatning om at lokalt politi gjerne har for liten kunnskap om hvordan en hvitvaskingsmelding skal behandles og om hvilke krav som gjelder i forhold til taushetsplikt. En mistenkt skal ikke få kjennskap til hvitvaskingsmeldingen.

Det vil i tilfeller der den mistenkte får slike opplysninger være enkelt å resonere seg frem til hvem vedkommende var i kontakt med i banken, og således til hvem som etter all sannsynlighet har meldt forholdet.

Forbundet mener at sikkerheten til de ansatte hos en melder vil bli ytterligere redusert dersom man fjerner begrensningene i § 2–17, 4. ledd, 5. og 6. pkt. Forbundet kan ikke støtte forslaget om å ikke videreføre begrensningene i pkt. 5. og 6., så lenge det etter vår oppfatning ikke eksisterer et system som i tilstrekkelig grad ivaretar de ansattes sikkerhet. Forbundet har merket seg at arbeidsgruppen har vurdert om det bør gjelde egne taushetspliktregler om selve hvitvaskingsmeldingen for å ivareta sikkerheten til melderne (kilden).»

Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) uttaler bl.a.:

«FNH ser at man kan oppnå fordeler av etterforskningsmessig karakter ved slik bruk av de taushetsbelagte opplysninger, men mener at personvern hensynene må vektlegges ved utforming av reglene. FNH viser til at utgangspunktet er at banker og andre finansinstitusjoner har taushetsplikt, og en oppmyking av regelverket, slik det her foreslås, vil medføre ytterligere utthuling av de hensyn som ligger bak reglene om taushetsplikt. Man ser en utvikling hvor innhuggene i bankenes taushetsplikt utvides i stadig større grad, noe som reiser prinsipielle betenkeligheter i forhold til kundene og oppfatningene av bankenes rolle mer generelt.

FNH viser videre til at hvitvaskingsregelverket innebærer et spesielt og særskilt begrunnet unntak fra bankenes taushetsplikt basert på internasjonale forpliktelser, og mener man bør være varsom med å utvide tilgangen til de innrapporterte opplysninger. Unntak fra bankenes taushetsplikt bør derfor av personvern hensyn begrenses til helt spesielle tilfeller, hvor svært tungtveiende samfunnsmessige hensyn gjør seg gjeldende, og hvor det ikke foreligger alternative måter å ivareta disse hensyn. FNH understreker videre det økte trusselbildet de ansatte vil kunne møte ved at opplysninger på denne måten ytterligere spres.

FNH viser for øvrig til utkastet § 8 hvor Økokrim er pålagt å slette opplysninger senest fem år etter at opplysningene er registrert. FNH bemerker at det kan bli vanskelig gjort å slette opplysningene dersom disse er spedt til andre politidistrikt og til kontrolltater.»

Finansieringsselskapenes Forening uttaler bl.a.:

«Etter vår oppfatning undervurderer man her personvern hensynet. Finansinstitusjonene er underlagt en generell taushetsplikt og vi synes det er betenkelig å uthule plikten på denne måten. Det kan medføre at man blir mer varsom med å innrapportere til Økokrim og de ansatte kan også møte et annet trusselbilde dersom innrapporterte opplysninger på denne måte spres til et større antall enheter.

Vi har også vanskelig for å se hvordan myndighetene skal kunne gjennomføre sin sletteplikt etter § 8 dersom opplysningene blir spredt.»

Etter Forsvarsdepartementets syn bør opplysninger som ØKOKRIM innehar kunne overlates til Politiets Sikkerhetstjeneste og Forsvarets Etterretningstjeneste. Forsvarsdepartementet uttaler bl.a.:

«Et viktig spørsmål i forbindelse med de foreliggende forslag er videre, etter Forsvarsdepartementets oppfatning, spørsmålet om hvorvidt andre offentlige etater kan gjøre bruk av opplys-

ninger innhentet med bakgrunn i en mistanke om hvitvasking. Slike opplysninger kan for eksempel dreie seg om informasjon om virksomhet og forhold i utlandet som kan være viktig i forbindelse med bekjempelse av internasjonal terrorisme. Både Politiets Sikkerhetstjeneste og Forsvarets Etterretningstjeneste bør derfor, etter Forsvarsdepartementets syn, etter omstendighetene kunne overlates viktige etterretningsopplysninger som ØKOKRIM besitter på dette feltet. Så langt vi forstår det aktuelle lovforslaget legges det ikke opp til dette, men i stedet en ordning der det settes som vilkår for utlevering av opplysninger må ha sammenheng med et straffbart forhold.

Forsvarsdepartementet er av den oppfatning at det ville være hensiktsmessig med en nærmere vurdering og presisering av rekkevidden av taushetspliktbestemmelsene for å unngå uhensiktsmessige restriksjoner på informasjonsutvekslingen med andre offentlige etater som har oppgaver knyttet til forebygging av blant annet internasjonal terrorisme.»

Rikstrygdeverket har kommentert arbeidsgruppes vurdering av hvor langt det bør åpnes for at kontrolletatene benytter opplysningene til å fremme egne formål, for eksempel slik at trygdekontoret benytter opplysningene til å stanse trygdeutbetalingene. Rikstrygdeverket uttaler bl.a.:

«Det vises til at det ved straffbare forhold bør være en slik adgang, mens arbeidsgruppen ikke finner at det bør være adgang til å bruke opplysningene i tilfeller hvor det for eksempel er grunnlag for justering av utmålt stønad på grunn av opplysningene, men det ikke har skjedd noe straffbart.

En slik avgrensning stiller store krav til saksbehandlere som får informasjon som de ikke kan benytte. Sett fra trygdeetatens ståsted er det viktig å kunne benytte dokumenterte opplysninger for å vurdere om det foreligger en feil utbetaling og om medlemmet fortsatt har rett til utbetaling av pensjon/stønad. Beviskravene i sivile saker er som kjent lempeligere enn i straffesaker og det kan dessuten være grunnlag for at stønaden/pensjonen skal opphøre selv om det viser seg at det ikke har skjedd noe straffbart.

Rikstrygdeverket har erfaring med at tidsaspektet er av vesentlig betydning for når politiet skal iverksette etterforskning og føre bevis. Arbeidsgruppen legger da også vekt på at ved at Økokrim kan kontakte trygdeetaten før det iverksettes etterforskning, vil dette kunne medføre en bedre utredning og en høyere oppklaringsprosent av straffesakene. På samme måte er tidsaspektet også viktig i forhold til å kunne avdekke og stanse feilutbetalinger. Fra trygdeetatens side er det svært viktig å motta informasjon på et tidligst mulig tidspunkt. Rikstrygde-

verket har erfaring fra flere saker der trygdeetaten har utbetalt sykepenges, rehabiliteringspenge og/eller uførepensjon over flere år på grunn av feilaktige opplysninger.

...

Folketrygdloven har flere grunnlag for å ta opp en sak til revisjon evt. foreta en nærmere etterprøving, jf. Folketrygdloven § 21–6. Informasjon og opplysninger fra Økokrim vil med fordel kunne benyttes som en indikasjon på behovet for å undersøke en sak nærmere. Dette vil igjen kunne medføre at risikoen for feilutbetalinger reduseres. Når samarbeidet mellom Økokrim og trygdeetaten blir kjent i samfunnet kan dette i tillegg virke av forebyggende og gi allmennpreventive virkninger.

Dersom trygdeetaten ikke kan reise en feilutbetalingssak eller må fortsette å feilutbetale stønad/pensjon selv om vi har mottatt informasjon som tilsier at det kan foreligge en feilutbetaling, vil dette etter vår oppfatning medføre en uheldig og feilaktig disponering av offentlige midler. Det vil også være en fare for at tilliten til forvaltningen settes i et uheldig lys dersom det i ettertid kommer fram at vi var kjent med informasjon som tila at vi burde undersøke nærmere, uten å gjøre det.

Dersom det er lovgivers ønske at etaten ikke skal ha adgang til å benytte slik informasjon, heller ikke som indikasjon for å utløse selvstendig undersøkelse, bør avgrensningen etter vår oppfatning lovfestes.»

Skattedirektoratet legger til grunn at gjeldende regler om taushetsplikt bl.a. i ligningsloven og merverdiavgiftsloven vil være avgjørende for etatens adgang til å utlevere slik informasjon. Skattedirektoratet viser videre bl.a. til at hvitvaskingsmeldingene også kan inneholde opplysninger som har stor betydning for bekjempelsen av skatte- og avgiftsunndragelser, og at etaten derfor har et selvstendig behov for å nyttiggjøre seg denne informasjonen.

11.3.4 Departementets vurdering

Generelt bemerkes at utforming av reglene om håndteringen av hvitvaskingsmeldinger vil måtte bero på en avveining av ulike hensyn, jf. tilsvarende i punkt 3.4. På den ene side bør det av hensyn til personvernet til vedkommende som meldingen gjelder oppstilles klare begrensninger på håndteringen og bruken av de innrapporterte opplysningene. Det vises i den anledning til at rapporteringsplikt vil inntre i de tilfeller den rapporteringsplikthar «mistanke» om at transaksjonen har tilknytning til hvitvasking eller terrorfinansiering. Ved nærmere undersøkelser fra politiets side vil det imidlertid ofte kunne konkluderes med at det ikke

er grunnlag for å gå videre med saken. Dette tilsier tilbakeholdenhet i bruken av slike opplysninger. Videre vil en vid adgang til å benytte opplysningene kunne skape ubehagelige situasjoner for den rapporteringspliktige, for eksempel dersom den innrapporterte p.g.a. henvendelser fra andre offentlige organer får kjennskap til hvitvaskingsmeldingen. Det vises i den anledning til Finansforbundets høringsuttalelse. På den annen side må hvitvaskingsmeldinger kunne benyttes til å bekjempe kriminelle handlinger på en effektiv måte. Etter departementets syn vil det være lite hensiktsmessig å utvide kretsen av meldepliktige med mindre den informasjonen som innhentes kan benyttes til effektiv bekjempelse av kriminelle handlinger.

Ved den nærmere avveining av slike hensyn, finner departementet det naturlig å ta utgangspunkt i de alminnelige reglene om politiets og påtalemyndighetens bruk av taushetsbelagte opplysninger. Taushetsplikten for ansatte i politiet og påtalemyndigheten reguleres av politiloven § 24 og forvaltningsloven § 13 flg frem til det åpnes etterforskning, og av straffeprosessloven § 61a flg etter at det er åpnet etterforskning. Departementet vil ikke i denne sammenheng gå nærmere inn på når etterforskning anses åpnet, siden taushetspliktsreglene i hovedsak har det samme innhold både før og etter at etterforskning er åpnet. Ansatte i politi og påtalemyndighet plikter å forhindre at andre får adgang til eller kjennskap til det vedkommende får vite om bl.a. en persons «personlige forhold». Dette vil typisk omfatte opplysninger i en hvitvaskingsmelding. Taushetsplikten er i utgangspunktet absolutt, men det er gjort viktige unntak, jf. nærmere nedenfor. Det kan i den anledning reises spørsmål om det er behov for særskilte regler for hvitvaskingsmeldinger i forhold til annen taushetsbelagt informasjon politi og påtalemyndighet besitter.

Slike særskilte regler finnes i finansvl. § 2–17 fjerde ledd femte og sjette punktum. Reglene innebærer at opplysningene bare kan brukes i forbindelse med «etterforskning» av straffbare handlinger som lå til grunn for meldingen, og at de bare kan benyttes i forbindelse med «påtalemyndighetens eget arbeid». Arbeidsgruppen foreslår å oppheve disse reglene, mens høringsinstansene er delt i dette spørsmålet. Arbeidsgruppen har pekt på at disse begrensningene bl.a. innebærer at opplysningene:

- ikke kan benyttes til ren etterretning i perioden forut for at etterforskning i saken er åpnet,
- ikke kan utveksles med hvitvaskingsenheter i andre land,
- ikke kan benyttes til å fullbyrde allerede idømte krav om inndragning mv.

I likhet med arbeidsgruppen kan ikke departementet se at det er behov for å videreføre disse særskilte begrensningene på bruk av opplysninger i hvitvaskingsmeldinger. Etter departementets syn innebærer neppe bestemmelsene en hensiktsmessig avveining mellom hensynet til effektivitet og hensynet til personvern mv. Bestemmelsene innebærer som nevnt at informasjon som finnes i hvitvaskingsmeldinger ikke kan benyttes av politiet før det er åpnet etterforskning i saken. Dette vanskeliggjør bl.a. politiets arbeid med å avgjøre om en skal gå videre med saken, uten at denne type begrensninger kan sies å ivareta personvern hensyn i vesentlig grad. Etter departementets vurdering ivaretas personvern hensyn mv. i tilstrekkelig grad av de alminnelige reglene i straffeprosessloven. Det følger av straffeprosessloven § 61 c nr. 2 at taushetsbelagte opplysninger kan «brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, bl.a. kan de brukes i forbindelse med etterforskning, saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll». Bestemmelsen innebærer bl.a. at opplysningene kan brukes til å avkrefte mistanke mv. på et tidlig stadium, før det er åpnet etterforskning i en sak. Dette må anses som en fordel, både for politiet og den meldingen gjelder. Opplysningene vil også kunne benyttes i etterretningsarbeid forut for at etterforskning formelt sett er åpnet. Videre åpner bestemmelsen for at opplysningene kan utveksles med utenlandske politimyndigheter, noe som i dagens situasjon er en viktig forutsetning for effektiv undersøkelse og etterforskning av hvitvasking og terrorfinansiering. Opplysningene vil også kunne benyttes til fullbyrding av allerede idømte krav om inndragning mv., jf. også straffeprosessloven § 456. Etter departementets syn bør opplysninger i hvitvaskingsmeldinger kunne brukes for å fullbyrde slike pådømte krav, på lik linje med andre taushetsbelagte opplysninger politi og påtalemyndighet måtte inneha.

Det er også antatt at nevnte unntak i straffeprosessloven åpner for at taushetsbelagt informasjon kan benyttes til å utveksle opplysninger med andre offentlige myndigheter i den grad dette er nødvendig for å undersøke eller etterforske straffbare forhold. Ved etterforskning av for eksempel straffbart trygdemisbruk, kan det etter omstendighetene være nødvendig å gi visse opplysninger fra hvitvaskingsmeldingen videre til trygdemyndighetene for å kunne innhente relevante opplysninger i saken. Etter departementets syn er dette også en hensiktsmessig løsning. Trygdemisbruk er straffbart, og mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av trygdemisbruk vil være rapporteringspliktig. Det synes derfor naturlig at hvitvaskingsmel-

dinger som er innsendt på dette grunnlag kan benyttes til å innhente opplysninger som er nødvendige for å avklare om det er grunn til å gå videre med saken. Et annet spørsmål er imidlertid om slike andre offentlige myndigheter skal få tilgang til opplysninger i hvitvaskingsmeldingene i større utstrekning enn det som er nødvendig for å gi politiet relevant informasjon. Bestemmelsene i straffeprosessloven § 61 c nr. 2 gir neppe politiet hjemmel til å utlevere taushetsbelagte opplysninger som skal brukes til å forfølge andre etaters oppgaver, herunder trygdeetatens interesse i å stanse feilaktige trygdeutbetalinger (i andre tilfeller enn i straffesaker). Dersom en skulle ønske å gi en slik utleveringsadgang, ville det i så fall innebære en *videre* adgang til å utlevere opplysninger i hvitvaskingsmeldinger, enn det som gjelder annen taushetsbelagt informasjon politi og påtalemyndighet innehar. Etter departementets syn vil imidlertid dette være å gå for langt. En bankfunksjonær vil for eksempel ikke ha plikt til å melde fra ved mistanke om at en kunde har mottatt for mye i trygd (med mindre det gjelder straffbart misbruk). Hvitvaskingsmeldingene bør derfor heller ikke kunne benyttes til å motvirke dette. Det nevnes imidlertid at vedkommende myndigheter vil kunne ha særskilt lovhjemmel til å innhente taushetsbelagte opplysninger fra politiet, jf. for eksempel ligningsloven § 6–13. Departementet ser for øvrig ikke grunn til å lovregulere trygdeansattes adgang til å benytte den (begrensede) informasjonen de får av politi og påtalemyndigheter. Dette bør eventuelt reguleres i annen lovgivning enn i hvitvaskingsloven.

Det følger av det ovennevnte at departementet ikke ser behov for særskilte regler om taushetsplikt om opplysninger i hvitvaskingsmeldinger. Etter departementets vurdering bør de alminnelige reglene i straffeprosessloven, politiloven og forvaltningsloven få anvendelse. På et punkt foreslås imidlertid en særregel. En viktig del av lovforslaget vil være bekjempelse av terrorisme, både nasjonalt og internasjonalt. Det synes derfor naturlig at politi og påtalemyndighet skal kunne utlevere opplysninger i hvitvaskingsmeldinger til andre offentlige myndigheter som har oppgaver knyttet bl.a. til bekjempelse av internasjonal terrorisme, uavhengig av om opplysningene har sammenheng med et straffbart forhold eller ikke. Det vises til Forsvarsdepartementets høringsuttalelse om dette. Det må kunne antas at en slik utleveringsadgang i mange tilfeller vil følge direkte av straffeprosessloven, men for ordens skyld foreslås en egen lovbestemmelse om dette, se forslaget § 11 tredje ledd.

11.4 ØKOKRIMs informasjonsplikt

11.4.1 Gjeldende rett

Etter finansvl. § 2–17 sjette ledd første og annet punktum plikter ØKOKRIM på begjæring å informere vedkommende som har vært mistenkt. Informasjonsplikten inntreffer ett år etter at etterforskningen er avsluttet, se nærmere omtale i arbeidsgruppens rapport punkt 11.4.1.

11.4.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår at den gjeldende informasjonsplikten oppheves slik at de alminnelige straffeprosessreglene kommer til anvendelse. Gruppen uttaler bl.a.:

«Lovens ordlyd og forarbeidene gir liten veiledning om hvordan bestemmelsen om informasjonsplikt skal forstås. Det er uklart hva som menes med «etterforskning» i denne bestemmelsen; om det er Hvitvaskingsenhetens undersøkelser eller politiets etterforskning etter at det er åpnet straffesak på grunnlag av meldingen. Ved straffeprosessuell etterforskning gjelder straffeprosesslovens regler om dokumentinnsyn, jf. straffeprosessloven § 242. Bestemmelsen må derfor forstås slik at det er Hvitvaskingsenhetens undersøkelser det er aktuelt å få informasjon om. Her kan det imidlertid oppstå problemer i forhold til plikten til å slette opplysningene, jf. finansieringsvirksomhetsloven § 2–17 sjette ledd annet til fjerde punktum. Hvis meldingen blir slettet er det ikke noe å informere om. I praksis er regelen om informasjonsplikt tolket snevert av hensyn til slettingsregelen som anses viktigere i personvernsammenheng.

Det er også uklart når plikten til å informere inntreffer; om ettårsfristen løper fra det tidspunkt Hvitvaskingsenheten har avsluttet sine undersøkelser eller fra tidspunktet for påtalevedtak i straffesaken.

I tjenesteinstruks for personell som arbeider ved ØKOKRIMs hvitvaskingsenhet § 5–1 er det fastsatt følgende:

«På begjæring fra den som har vært mistenkt, skal ØKOKRIMs hvitvaskingsenhet ett år etter at etterforskningen i straffesaken er avsluttet gi ham eller henne en bekreftelse på at han/hun har vært meldt til ØKOKRIM i medhold av finansieringsvirksomhetsloven § 2–17, opplysning om hvilken finansinstitusjon som var melder og hvilken transaksjon meldingen gjaldt.

For opplysninger i straffesaksdokumentene, gjelder straffeprosesslovens regler om dokumentinnsyn.»

Det vises også til at ØKOKRIM årlig mottar svært få begjæringer om informasjon. Videre vises det til at det etter EØS-forpliktelsene ikke stilles særlige krav til informasjonsplikt. Departementet henviser for øvrig i Ot.prp. nr. 85 (1991–92) bl.a. til reglene om varsel om telefonavlytting i narkotikasaker. Disse reglene er endret.

Arbeidsgruppen foreslår etter dette at bestemmelsen ikke videreføres. Etter arbeidsgruppens vurdering er det mest hensiktsmessig at informasjonsplikten reguleres av de alminnelige reglene i straffeprosessloven. Disse reglene gir mistenkte og siktede klare rettigheter i en straffesak, og arbeidsgruppen kan ikke se at det er behov for særskilte regler i hvitvaskingssaker.»

11.4.3 Høringsinstansenes merknader

Sparebankforeningen, Finansforbundet, ØKOKRIM og Riksadvokaten støtter forslaget om å oppheve denne regelen. ØKOKRIM uttaler at bestemmelsen

ikke har hatt praktisk betydning. Sparebankforeningen viser bl.a. til at bestemmelsen framstår som særnorsk, at den ikke har bakgrunn i noe påbud eller anbefaling i EUs direktiver eller FATF's anbefalinger, samt at bestemmelsen benyttes i liten utstrekning. Finansforbundet uttaler følgende:

«Vi ser ingen grunn til at de alminnelige reglene i straffeprosessloven ikke også skal kunne gjelde for hvitvaskingssakene. Vi er også av den oppfatning at dette bidrar til å øke sikkerheten rundt de ansatte hos melder.»

11.4.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til arbeidsgruppens vurderinger og forslag om å oppheve ØKOKRIMs plikt til på begjæring å informere vedkommende som har vært «mistenkt» etter finansvl. § 2–17. Etter departementets oppfatning er det mest hensiktsmessig at informasjonsplikten reguleres etter de alminnelige reglene i straffeprosessloven.

12 Forskriftshjemler

12.1 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår i lovutkastet § 15 at departementet i forskrift kan fastsette nærmere regler om en rekke forhold. Det uttales bl.a. (rapporten kapittel 12):

«Det foreslås at det fastsettes en egen bestemmelse som gir departementet myndighet til å fastsette utfyllende regler i forskrift, jf. lovutkastet § 15. Det vil være flere departementer involvert i forskriftsarbeidet. Ved iverksettelsen av loven, vil det bli vurdert hvilket departement som skal fastsette de enkelte forskrifter.»

12.2 Høringsinstansenes merknader

Finansieringsselskapenes Forening legger til grunn at slike forskrifter vil bli sendt på høring før de blir vedtatt, slik at aktørene får anledning til å uttale seg.

Datatilsynet mener enkelte av de foreslåtte bestemmelsene bør gis i lovs form dersom man kommer til at det skal fastsettes nærmere regler, og at dette særlig gjelder departementets mulighet til å pålegge etablering av elektroniske overvåkningssystemer.

12.3 Departementets vurdering

Behovet for forskriftshjemler er løpende vurdert i proposisjonen. Etter departementets syn er det mest hensiktsmessig å plassere forskriftshjemler i tilknytning til de materielle bestemmelser som det skal gis forskrifter til. Det anses imidlertid nødvendig at departementet i forskrift kan fastsettes regler til utfylling og gjennomføring av bestemmelsene i loven, samt unntak fra enkelte eller flere av bestemmelsene i loven for visse rapporteringspliktige, jf. lovforslaget § 18 nr. 1 og 2.

13 Sanksjoner mv.

13.1 Straffansvar

13.1.1 Gjeldende rett

Etter finansvl. § 5–1 straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer finansvl. eller bestemmelser eller pålegg gitt med hjemmel i loven eller medvirker til dette, med bøter, eller under særlig skjerpende omstendigheter med fengsel i inntil 1 år, dersom forholdet ikke går inn under noen strengere straffebestemmelse. Uaktsom overtredelse av finansvl. § 2–17 er likevel ikke straffbar, jf. finansvl. § 5–1 siste punktum.

Bestemmelsen er bl.a. en gjennomføring av hvitvaskingsdirektivet artikkel 14. Det foreslås ikke endringer i straffereglene i endringsdirektivet.

13.1.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår å videreføre straffebestemmelsen i finansvl. § 5–1 med visse modifikasjoner. Det uttales:

«Arbeidsgruppen ser ikke behov for å videreføre den særskilte konkurranseregelen. Arbeidsgruppen mener imidlertid ikke å gjøre materielle endringer i gjeldende rett på dette punktet.

Lovens formål er å forebygge og avdekke profittmotivert og annen alvorlig kriminalitet og hindre at finansinstitusjoner, visse profesjoner og næringsdrivende benyttes som hvitvaskingskanaler eller kanaler for terrorfinansiering. Det knytter seg således sterke offentlige interesser til å motvirke slike handlinger.

For enkelte av de nye rapporteringspliktige, for eksempel forhandlere av dyre gjenstander, vil det ikke være tilsynsordninger. For disse antas straffetrusselen å kunne være av spesiell betydning når det gjelder etterlevelse av lovens krav.

Bøter anses etter arbeidsgruppens vurdering som den mest egnede sanksjon. Strafferammen bør imidlertid i de grovere tilfellene være så høy at den ikke stenger for bruk av enkelte sentrale tvangsmidler, som for eksempel ransaking og pågripelse. Det er vilkår for ransaking at det er skjellig grunn til mistanke om en straffbar handling som kan medføre frihetsstraff, jf. straffeprosessloven § 192 første ledd. For pågripelse er et av vilkårene at mistanken

gjelder en handling som kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder, jf. straffeprosessloven § 171 første ledd. Opprettholdelse av en strafferamme på inntil 1 år, når det foreligger særlig skjerpende omstendigheter, er derfor hensiktsmessig. Når det gjelder påtalespørsmålet, foreslås det at påtale bare finner sted dersom allmenne hensyn gjør det nødvendig. Det vises til lovutkastet § 13.»

13.1.3 Høringsinstansenes merknader

ØKOKRIM og Riksadvokaten er enig i forslaget, selv om unnlatt rapportering etter omstendighetene også kan rammes som overtredelse av straffeloven § 317.

13.1.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til arbeidsgruppens vurdering av å videreføre gjeldende regler om strafferammen, jf. lovforslaget § 16.

Arbeidsgruppen foreslår at påtale bare skal finne sted dersom allmenne hensyn gjør det nødvendig. Forslaget medfører at det må foreligge et forhold som tilsier at det offentlige har en særlig interesse i å påtale forholdet. Etter departementets oppfatning bør påtalespørsmålet reguleres av de alminnelige påtalereglene i straffeloven § 77. Departementet foreslår at kravet om allmenne hensyn tas ut av lovforslaget.

13.2 Administrative sanksjoner

13.2.1 Gjeldende rett

Etter finansvl. § 5–2 første ledd kan departementet gi pålegg om at forhold i strid med finansieringsvirksomhetsloven eller tilhørende forskrifter skal opphøre. Departementet kan etter bestemmelsens annet ledd ilegge den som ikke etterkommer et slikt pålegg en tvangsmulkt. Kompetansen er delegert til Kredittilsynet.

Etter kredittilsynsloven § 4 første ledd nr. 7 kan Kredittilsynet gi pålegg om «å rette på forholdet dersom en institusjons organer ikke har overholdt sine plikter i medhold til bestemmelser gitt i eller i

medhold av lov, eller har handlet i strid med sanksjonsvilkår». Videre gir kredittilsynsloven § 10 annet ledd hjemmel for å ilegge tvangsmulkt dersom et pålegg ikke blir etterkommet. Sanksjonene omfatter alle foretak som er underlagt Kredittilsynets tilsyn, jf. kredittilsynslovens § 1.

13.2.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår å videreføre gjeldende regler om pålegg og tvangsmulkt, jf. lovutkastet § 14. Det uttales bl.a.:

«Etter arbeidsgruppens oppfatning er det viktig å ha hensiktsmessige og adekvate administrative virkemidler for å sikre at de rapporteringspliktige overholder hvitvaskingsregelverket. Etter gruppens vurdering bør finansieringsvirksomhetsloven § 5–2 om pålegg og tvangsmulkt videreføres. De aktuelle administrative sanksjonene har klar sammenheng med den tilsynsfunksjonen som tilsynsorganene utøver. (...)»

Politianmeldelse er det sentrale virkemiddel som brukes for å reagere mot brudd på hvitvaskingsreglene begått av de nye gruppene rapporteringspliktige som ikke er underlagt tilsyn, eksempelvis forhandlere av verdifulle gjenstander. Politianmeldelse er forøvrig et virkemiddel som kan anvendes overfor alle grupper av rapporteringspliktige ved grove brudd på hvitvaskingslovgivningen, jf. omtale i punkt 10.1.»

13.2.3 Høringsinstansenes merknader

ØKOKRIM og *Riksadvokaten* støtter forslaget.

Tilsynsrådet for advokatvirksomhet har følgende merknad:

«Det følger av lovforslaget § 14 at tilsynsorgan kan gi rapporteringspliktige pålegg om at forhold i strid med loven eller bestemmelser gitt i medhold av loven skal opphøre. Dersom slikt pålegg ikke etterkommes kan tilsynsorganet ilegge den rapporteringspliktige tvangsmulkt.

Tilsynsrådet kan vanskelig se at denne bestemmelsen kan bli aktuell overfor advokater. Formentlig vil situasjonen være at det f.eks. ved avholdelse av bokettersyn avdekkes at advokaten en eller flere ganger har unnlatt å innrapportere «mistenkelige transaksjoner». Det vil da ikke være tale om et løpende forhold som kan kreves brakt til opphør, og det vil ikke være naturlig at Tilsynsrådet gir advokaten et pålegg som nevnt ovenfor.

Det vil imidlertid kunne være aktuelt å meddele vedkommende en reaksjon, jf. domstolloven § 225, evt. fremme forslag overfor Advokatbevillingsnemnden om vedtak etter domstolloven § 219 tredje ledd eller § 230, som følge av de avdekkede forhold.

Det vil også kunne bli aktuelt å anmelde den rapporteringspliktige til politiet for overtredelse av hvitvaskingsloven og/eller andre straffbare forhold som er avdekket ved Tilsynsrådets undersøkelser.

På bakgrunn av det ovenstående mener Tilsynsrådet at det vil være ønskelig om det av lovens § 14 uttrykkelig fremgår at de der nevnte sanksjoner ikke utelukker sanksjoner som er hjemlet i annen lov, i dette tilfelle domstolloven § 225.»

13.2.4 Departementets vurdering

Et bredt spekter av sanksjoner er viktig som ledd i styrking av tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering. Departementet slutter seg derfor til arbeidsgruppens forslag om at relevante tilsynsorgan kan gi pålegg og tvangsmulkt som administrative virkemidler for å sikre at de rapporteringspliktige overholder sine forpliktelser etter den nye loven. Departementet legger til grunn at med tilsynsorgan menes organ som er pålagt tilsynsoppgaver i lov eller i medhold av lov. Departementet legger til grunn at sanksjoner etter lovforslaget ikke utelukker sanksjoner som er hjemlet i annen lov. Det vises for øvrig til lovforslaget § 17.

14 Økonomiske og administrative konsekvenser

14.1 Innledning

Gjennomføringen av EØS-forpliktelsene om utvidelse av kretsen av de personer og foretak som omfattes av pliktene i den nye loven antas å bidra til redusert kriminell aktivitet. Samtidig innebærer utvidelsen økte økonomiske og administrative byrder for de myndigheter, personer og virksomheter som omfattes. Blant annet fordi nyttevirkningene er indirekte, og fordi kostnadene er mangeartede og spredt på et stort antall aktører, synes det vanskelig å foreta noen konkret vurdering av den samfunnsmessige gevinsten av en slik regelendring. Departementet viser her til at gjennomføringen i stor grad følger av våre internasjonale forpliktelser, og at Norge i noen grad vil nyte godt av tilsvarende tiltak som gjennomføres i andre land.

14.2 Økonomiske og administrative konsekvenser for myndighetene

Departementet antar at utvidelsen av anvendelsesområdet vil medføre noe økt ressursbruk for berørte myndighetsorganer og politimyndigheter. Det antas bl.a. at ØKOKRIMs ressursbruk kan øke som følge av flere meldinger etter utvidelsen av kretsen av rapporteringspliktige etter regelverket, samtidig som etterforskning av ulike kriminelle handlinger vil kunne effektiviseres. Det antas videre at lovforslaget vil medføre en utvidelse av virksomheten til Kontrollutvalget som fører kontroll med ØKOKRIMs behandling av opplysninger mottatt i forbindelse med mistanke om hvitvasking.

14.3 Økonomiske og administrative konsekvenser for private aktører

Lovforslaget vil medføre noe økt ressursbruk i privat sektor både som følge av at pliktene utvides, og at de gjøres gjeldende for flere aktører. Når det gjelder finansinstitusjoner er disse allerede registrerings- og rapporteringspliktige etter gjeldende regelverk, jf. omtale i 2.1.1. Det nye for slike institusjoner er særlig at rapporteringsplikten utløses også ved mistanke om kriminelle handlinger med en strafferamme lavere enn seks måneders fengsel, og ved mistanke om terrorfinansiering. Nytt er det også at finansinstitusjoner vil kunne pålegges å etablere elektroniske overvåkningssystemer.

Departementet antar at en vesentlig del av den samlede ressursøkningen i privat sektor vil følge av at pliktene gjøres gjeldende for et større antall aktører enn tidligere. Hvilken merbelastning etterlevelse av reglene vil kreve for den enkelte aktør, beror i noen grad på eksisterende rutiner og systemer for registrering og oppbevaring av kundeinformasjon. Et generelt trekk ved de aktørene som omfattes av lovforslaget er at de enkelte transaksjonene typisk er store. Videre vil det for en del av aktørene gjerne handle om gjentatte transaksjoner med én og samme kunde. Begge deler taler for at registrering av vital kundeinformasjon uansett vil være en naturlig del av virksomheten.

Når det gjelder undersøkelses- og rapporteringsplikten ved mistanke om utbytte av straffbare handlinger vil det nok være store variasjoner både med hensyn til hva en eventuell mistanke skal bygge på, hvor konkret den kan være, og hvilke muligheter aktøren har for å oppnå økt klarhet gjennom videre undersøkelser.

15 Endringer i andre lover

15.1 Finansieringsvirksomhetsloven

Arbeidsgruppen foreslår at lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner § 2–1 annet ledd, § 2–17, § 2–17a og § 5–1 første ledd siste punktum oppheves. Forslaget er en følge av at regelverket foreslås tatt ut av finanslovgivningen og plasseres i egen lov. Departementet slutter seg til arbeidsgruppens forslag, jf. omtale i punkt 4.2 ovenfor, og foreslår at de nevnte bestemmelsene oppheves, jf. lovforslaget § 20 nr. 1.

15.2 Lov om Norges Bank og pengevesenet

Arbeidsgruppen foreslår en teknisk endring i lov 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet § 12 annet ledd annet punktum. Norges Bank

støtter forslaget. Departementet slutter seg til arbeidsgruppens forslag, jf. lovforslaget § 20 nr. 2.

15.3 Kredittilsynsloven

Arbeidsgruppen foreslår å utvide lov 7. desember nr. 1 1956 om tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel m.v. § 6 annet ledd slik at Kredittilsynet har en plikt til å melde mistanke om «*at pengene eller andre formuesgoder kan ha tilknytning til finansiering av terrorhandlinger*» til ØKOKRIM.

Etter departementets oppfatning bør bestemmelsen heller utformes slik at Kredittilsynet har en rapporteringsplikt når de i sitt tilsynsarbeide får mistanke om at det foreligger forhold med tilknytning til utbytte av en straffbar handling eller til forhold som rammes av straffeloven § 147 a eller § 147 b, jf. lovforslaget § 20 nr. 3.

16 Merknader til de enkelte bestemmelser

Til § 1 Lovens formål

Formålet med loven er å forebygge og bekjempe hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger. Lovens formål vil bl.a. kunne ha betydning for tolkning av lovens bestemmelser. Det vises til omtale i punkt 4.3.4.1 og i punkt 3.3.

Når det gjelder forståelsen av begrepet «utbytte» i denne loven, legges det til grunn samme forståelse som etter straffeloven § 317.

Til § 2 Begreper

I *nr. 1* angis at det med rapporteringspliktig i denne loven skal forstås virksomhet eller person som nevnt i § 4. Dette omfatter alle virksomheter, fysiske og juridiske personer som faller inn under § 4. Dette inkluderer også foretak og personer mv. som utfører tjenester på vegne av virksomheter og personer som nevnt i § 4. Det vises til omtale i punkt 4.3.4.2.

I *nr. 2* angis at med transaksjoner menes enhver overføring, formidling, ombytting eller plassering av formuesgoder. Oppstillingen er ikke ment å være uttømmende. Begrepet skal tolkes vidt. Bl.a. anses åpning av konto og søknad om lån som en transaksjon. Det vises til omtale i punkt 4.3.4.2.

Til § 3 Geografisk virkeområde

Første ledd fastsetter at loven gjelder for rapporteringspliktige som er etablert i Norge. Dette omfatter filialer av utenlandske virksomheter i Norge. Det vises til omtale i punkt 4.4.5.

Annet ledd angir en hjemmel for Kongen til å fastsette forskrift om lovens anvendelse for Svalbard og Jan Mayen og til å eventuelt fastsette særregler. Det vises til omtale i punkt 4.4.5.

Til § 4 Anvendelsesområde

Første ledd

Nr. 1, nr. 2, nr. 5, nr. 6, nr. 7 og nr. 11 er videreføring av gjeldende regler, jf. finansvl. § 2–17, jf. § 2–1. Som finansinstitusjon regnes også selskap eller annen institusjon som er morselskap i finanskonsern eller morselskap i en del av dette.

I *nr. 3* foreslås at e-pengeforetak er omfattet av regelverket. Det vises til lov 13. desember 2002 nr.

74 om e-pengeforetak og Ot.prp. nr. 91 (2001–2002), jf. omtale i punkt 5.2.5.

I *nr. 4* foreslås at foretak og personer som driver virksomhet som består i overføring av penger eller pengefordringer skal omfattes av forslaget.

I *nr. 8* fastsettes at pensjonskasser er omfattet, jf. omtale i punkt 5.2.

Etter *nr. 9* skal postoperatører omfattes ved formidling av postsendinger. Avgrensningen er ikke knyttet til konsesjonspliktig postformidling etter postloven § 4. All formidling av postsendinger omfattes, herunder utgående, grensekryssende postformidling. Det vises til omtale i punkt 10.2.5.

Etter *nr. 10* skal også verdipapirregistre omfattes, jf. omtale i punkt 5.10.

Annet ledd

I *nr. 1 og nr. 2* fastsettes at statsautoriserte, registrerte revisorer og autoriserte regnskapsfører omfattes, jf. omtale i punkt 5.3.5. Anvendelsesområdet er knyttet til konsesjonspliktig virksomhet, jf. lov 15. januar 1999 nr. 2 om revisjon og revisorer (revisorloven) og lov 18. juni 1993 nr. 109 om autorisasjon av regnskapsførere (regnskapsførerloven).

I *nr. 3* fastsettes at eiendomsmeglere og boligbyggelag omfattes av regelverket. Boligbyggelag omfattes i den grad de utøver tjenester som kan karakteriseres som eiendomsmegling. Det vises til omtale i punkt 5.4.

Nr. 4 og nr. 5 bygger på gjeldende regler i finansvl. § 2–17, jf. § 2–1 og hvitvaskingsforskriften § 1.

Nr. 6 er en videreføring av en tilsvarende bestemmelse i hvitvaskingsforskriften § 1 første ledd nr. 4 bokstav d, jf. omtale i punkt 5.2.1.

I *nr. 7* fastsettes at advokater og andre som ervervsmessig eller stadig yter selvstendig juridisk bistand, omfattes av regelverket når de bistår eller opptre på vegne av klienter ved planlegging eller utførelse av finansielle transaksjoner, transaksjoner som gjelder fast eiendom eller løsøre/egenstander som nevnt i nr. 8.

Begrepet finansielle transaksjoner skal tolkes vidt, jf. § 2 nr. 2 og omtale i punkt 5.5. De forhold som er nevnt i arbeidsgruppens alternativ 1 (se punkt 5.5.3) vil konsumeres av denne bestemmelsen.

De finansielle transaksjoner som utløser regelverkets anvendelsesområde for advokater er ikke sammenfallende med forståelsen av mistenkelige transaksjoner som utløser rapporteringsplikt, jf. lovforslaget § 7.

I *nr. 8* fastsettes at loven gjelder for forhandlere av gjenstander ved transaksjoner i kontanter på 40 000 norske kroner eller mer eller et tilsvarende beløp i utenlandsk valuta. Med transaksjoner vises her til begrepsforklaring i § 2 nr. 2. Det vises til omtale i punkt 5.6.

Nr. 9 om lovens anvendelse for personer og foretak som tilbyr tilsvarende tjenester som nevnt i nr. 1 til 7 mot vederlag er omtalt i punkt 5.8.

Tredje ledd fastslår at lovens regler også gjelder for personer og foretak som utfører tjenester på vegne av institusjon eller person som nevnt i denne bestemmelsen. Ansvar for den som utfører tjenester på vegne av en advokat eller en annen som er nevnt i annet ledd nr. 7 er begrenset på samme måte som for vedkommende selv. Medhjelperen vil dermed bare omfattes av loven dersom han bistår en advokat eller en annen som ervervsmessig eller stadig yter selvstendig juridisk bistand, og bare når det gjelder den type transaksjoner som nr. 6 nevner. Tilsvarende gjelder for medhjelpere til andre grupper som bare omfattes av loven på nærmere vilkår.

Etter *fjerde ledd* gjelder loven §§ 7, 8, 11, 16 og 17 for advokater som opptre som bostyrere, jf. konkursloven § 77. Det vises til omtale i punkt 5.5.5.

Etter *femte ledd* kan Kongen i forskrift fastsette at hele eller deler av loven skal gjelde for spillvirksomhet, inkassoforetak og regulerte markeder. Det vises til omtale i hhv. punkt 5.7, 5.9 og 5.11.

Til § 5 Identitetskontroll

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av finansvl. § 2–17 første ledd, jf. hvitvaskingsforskriften §§ 2 flg.

Kravene i *tredje ledd* er noe endret i forhold til gjeldende rett, som følge av at strafferammebegrensningen foreslås opphevet, jf. omtale i punkt 6.1.4. Videre foreslås en utvidelse ved at rapporteringspliktige også skal kreve legitimasjon ved mistanke om at transaksjonen har tilknytning til forhold som rammes av straffeloven § 147 a eller § 147 b. Det vises til omtale i punkt 7.1.5.

Til § 6 Registrering av opplysninger

Bestemmelsen er omtalt i punkt 7.2.4.

Til § 7 Undersøkelses- og rapporteringsplikt

Det foreslås å utvide undersøkelses- og rapporteringsplikten ved å oppheve den gjeldende strafferammebegrensningen på bøter og fengsel i inntil 6 måneder. Det vises til omtale i punkt 6.1.4. Bestemmelsen gjelder etter siste punktum også tilsvarende for ansatte. Dette omfatter også innleid temporær arbeidskraft. Bestemmelsen er for øvrig i hovedsak en videreføring av finansvl. § 2–17 tredje ledd, jf. hvitvaskingsforskriften §§ 9 og 10.

Når det gjelder plikten for de nye rapporteringspliktige, vises til omtale i punkt 6.2.

Første ledd gjelder tilsvarende for den rapporteringspliktiges ansatte, jf. omtale i punkt 5.12.

Til § 8 Oppbevaring av opplysninger mv.

Bestemmelsen er delvis en videreføring av gjeldende rett, jf. § 2–17 annet ledd, jf. hvitvaskingsforskriften §§ 7 og 8. Det foreslås imidlertid å oppheve alternativet om at det kan oppbevares henvisning til legitimasjonsdokumenter. Det skal således oppbevares kopi av slike dokumenter. Det vises til omtale i punkt 7.2.

Til § 9 Om gjennomføring av mistenkelige transaksjoner

Bestemmelsen bygger på finansvl. § 2–17 femte ledd, jf. hvitvaskingsforskriften § 11.

Til § 10 ØKOKRIMs plikt til å slette opplysninger

Forslaget bygger på finansvl. § 2–17 sjette ledd tredje punktum, jf. hvitvaskingsforskriften § 13. Bestemmelsen er endret som følge av at strafferammebegrensningen foreslås opphevet, jf. omtale i punkt 6.1.4.

Til § 11 Forholdet til taushetsplikt

Første ledd er omtalt i punkt 11.1.5. Reglene bygger på finansvl. § 2–17 fjerde ledd tredje punktum.

I *annet ledd* foreslås at finansinstitusjoner kan utveksle opplysninger om kundeforhold som ledd i tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger og forhold som rammes av straffeloven § 147 a eller § 147 b. Det vises til omtale i punkt 11.2.4.

I *tredje ledd* foreslås at ØKOKRIM skal kunne gi opplysninger i hvitvaskingsmeldinger til andre offentlige myndigheter enn politiet som har oppgaver knyttet bl.a. til bekjempelse av internasjonal terrorisme, uavhengig av om opplysningene har sammenheng med straffbare forhold eller ikke. Det vises til omtale i punkt 11.3.4.

Til § 12 Unntak fra advokaters rapporteringsplikt m.v.

Det foreslås at advokater mv. unntas fra rapporteringsplikt om forhold de har fått kjennskap til gjennom arbeidet med å fastslå klientens rettsstilling eller om forhold de har fått kjennskap til før, under og etter en rettssak. Unntaket gjelder bare rapportering av forhold som har direkte tilknytning til rettstvisten.

Det sentrale i arbeidet med å fastslå «klientens rettsstilling» er tolkning og subsumsjon. Unntaket bør ikke tolkes videre enn hensynet bak unntaket tilsier.

Unntakene for advokaters rapporteringsplikt mv. gjelder tilsvarende for advokatens medhjelpere, jf. § 4 tredje ledd. Det vises til omtale i punkt 6.1.4 og 6.3.

Til § 13 Kontroll- og kommunikasjonsrutiner

Forslaget bygger på § 2–17 tredje ledd fjerde punktum, jf. hvitvaskingsforskriften § 12. Det legges til grunn at det i forskrift kan fastsettes nærmere regler, jf. lovforslaget § 18. Det vises til omtale i punkt 7.3.

Til § 14 Kontrollutvalget for tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger

Kontrollutvalgets virksomhet foreslås videreført. Forslaget bygger på finansvl. § 2–17 a. Det er foretatt enkelte tekniske endringer i ordlyden i forhold til gjeldende rett. Det legges til grunn at det kan fastsettes nærmere regler om oppgavene og saksbehandlingen til utvalget i forskrift. Det vises til omtale i kapittel 9.

Til § 15 Elektroniske overvåkningssystemer

Bestemmelsen er ny. Det vises til omtale i punkt 7.5.

Til § 16 Straff

Bestemmelsen bygger på reglene i finansvl. § 5–1. Det vises til omtale i punkt 13.1.4.

Til § 17 Pålegg og tvangstiltak

Bestemmelsen bygger på reglene i finansvl. § 5–2. Med tilsynsorgan menes organ som er pålagt tilsynsoppgaver i lov eller i medhold av lov. Det vises for øvrig til omtale i punkt 13.2.4.

Til § 18 Forskrifter

Det foreslås at departementet i forskrift kan fastsette regler til utfylling og gjennomføring av bestemmelsene i loven, samt unntak fra enkelte eller flere av bestemmelsene i loven for visse rapporteringspliktige. Det vises til omtale i kapittel 12.3.

Til § 19 Ikrafttredelse og overgangsregler

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan fastsette overgangsregler.

Til § 20 Endringer i andre lover

I *nr. 1* foreslås at lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner § 2–1 annet ledd, § 2–17, § 2–17a og § 5–1 første ledd annet punktum oppheves. Det vises til omtale i punkt 4.2.4 og 15.1.

I *nr. 2* foreslås en endring i lov 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet § 12 annet ledd annet punktum. Det vises til omtale i punkt 15.2.

I *nr. 3* foreslås en endring i lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel m.v. § 6 annet ledd. Det vises til omtale i punkt 15.3.

Finansdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger mv. (hvitvaskingsloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger mv. (hvitvaskingsloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger mv. (hvitvaskingsloven)

§ 1 Lovens formål

Formålet med loven er å forebygge og bekjempe hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger.

§ 2 Begreper

I denne lov forstås med:

- 1 rapporteringspliktig: virksomhet eller person som nevnt i § 4,
- 2 transaksjon: enhver overføring, formidling, ombytting eller plassering av formuesgoder.

§ 3 Geografisk virkeområde

Loven gjelder for rapporteringspliktige som er etablert i Norge, herunder filialer av utenlandske foretak.

Kongen kan i forskrift bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde for Svalbard og Jan Mayen, og fastsette særlige regler om tiltak mot hvitvasking av utbytte og finansiering av terrorisme for disse områdene.

§ 4 Anvendelsesområde

Loven gjelder for følgende virksomheter og juridiske personer:

- 1 finansinstitusjoner,
- 2 Norges Bank,
- 3 e-pengeforetak,
- 4 foretak og personer som driver virksomhet som består i overføring av penger eller pengefordringer,
- 5 verdipapirforetak,
- 6 forvaltningsselskaper for verdipapirfond,
- 7 forsikringsselskap,
- 8 pensjonskasser,
- 9 postoperatører ved formidling av postsendinger,
- 10 verdipapirregistre,
- 11 andre foretak hvis hovedvirksomhet er omfattet av punktene 2 til 12 og 14 i vedlegg I til direktiv 2000/12/EF om adgang til å starte og utøve virksomhet som kredittinstitusjon, herunder utlånsvirksomhet, fondsmegling, betalingsformidling, finansiell leasing, rådgivnings- eller

andre tjenester knyttet til finansielle transaksjoner samt utleie av bankbokser.

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

- 1 statsautoriserte og registrerte revisorer,
- 2 autoriserte regnskapsførere,
- 3 eiendomsmeglere og boligbyggelag når det drives eiendomsmegling,
- 4 forsikringsmeglere,
- 5 prosjektmeglere,
- 6 valutameglere,
- 7 advokater og andre som ervervsmessig eller stadig yter selvstendig juridisk bistand, når de bistår eller opptre på vegne av klienter ved planlegging eller utførelse av finansielle transaksjoner eller transaksjoner som gjelder fast eiendom eller løsøre gjenstander som nevnt i nr. 8;
- 8 forhandlere av gjenstander, herunder auksjonsforretninger, kommisjonærer og lignende, ved transaksjoner i kontanter på 40.000 norske kroner eller mer eller et tilsvarende beløp i utenlandsk valuta. Transaksjoner med betalingskort omfattes kun når det er bestemt i forskrift fastsatt av departementet;
- 9 personer og foretak som mot vederlag tilbyr tilsvarende tjenester som nevnt i nr. 1 til 8.

Loven gjelder også for foretak og personer som utfører tjenester på vegne av eller for rapporteringspliktige.

Når advokater opptre som bostyrere, gjelder bestemmelsene i §§ 7, 8, 11, 16 og 17.

Kongen kan i forskrift fastsette regler som gir loven anvendelse for spillvirksomhet, inkassoforetak og regulerte markeder.

§ 5 Identitetskontroll

Rapporteringspliktige skal ved etablering av kundeforhold kreve gyldig legitimasjon av kunden. Plikten gjelder også for den rapporteringspliktiges ansatte. Som gyldig legitimasjon regnes alltid skriftlig legitimasjon.

Ved transaksjoner som gjelder 100.000 norske kroner eller mer, for kunder som den rapporte-

ringspliktige ikke på forhånd har et etablert kunde-forhold til, skal det kreves legitimasjon som nevnt i første ledd. Beløpsgrensen beregnes samlet for transaksjoner som gjennomføres i flere operasjoner som ser ut til å kunne ha sammenheng med hverandre. Dersom beløpet ikke er kjent når transaksjonen gjennomføres, skal identitetskontrollen utføres så snart den rapporteringspliktige blir kjent med beløpet og at det overstiger beløpsgrensen.

Den rapporteringspliktige skal i alle tilfeller kreve legitimasjon som nevnt i første ledd, dersom den har mistanke om at transaksjonen har tilknytning til utbytte av en straffbar handling eller til forhold som rammes av straffeloven § 147 a eller § 147 b.

Identitetskontroll skal skje ved kundens personlige fremmøte hos den rapporteringspliktige. Dersom personlig fremmøte er til vesentlig ulempe for kunden eller ikke er praktisk gjennomførbart, kan det gjøres unntak fra dette kravet, såfremt betryggende identitetskontroll likevel kan finne sted.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om gjennomføring av identitetskontroll, hva som anses som gyldig legitimasjon og unntak fra plikten til å kreve legitimasjon og til å foreta identitetskontroll.

§ 6 Registrering av opplysninger

Rapporteringspliktige skal registrere følgende opplysninger om kunder:

- 1 fullt navn eller firma,
- 2 personnummer, organisasjonsnummer, D-nummer eller, dersom kunden ikke har slikt nummer, annen entydig identitetskode,
- 3 fast adresse,
- 4 referanse til legitimasjon som har støttet identitetskontrollen, og
- 5 annet fastsatt i forskrift gitt av departementet.

Rapporteringspliktige skal sørge for at registrerte opplysninger lagres forsvarlig.

Det skal ved bruk av kontonummer eller på annen måte registreres en entydig forbindelse mellom kundeforholdet og opplysningene.

Dersom den rapporteringspliktige vet eller kan ha grunn til å tro at kunden handler på vegne av en annen eller at en annen eier formuesgodet det handles for, skal den rapporteringspliktige søke å bringe på det rene opplysninger som nevnt i første og tredje ledd også om den det handles på vegne av, og registrere slike opplysninger.

§ 7 Undersøkelses- og rapporteringsplikt

Dersom rapporteringspliktige har mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av en straffbar handling eller til forhold som rammes av

straffeloven § 147 a eller § 147 b, skal det foretas nærmere undersøkelser for å få bekreftet eller avkreftet mistanken. Plikten gjelder også for den rapporteringspliktiges ansatte.

Dersom undersøkelsene ikke har avkreftet mistanken, skal den rapporteringspliktige av eget tiltak oversende opplysninger til ØKOKRIM om den aktuelle transaksjonen og om de forhold som har medført mistanke. Den rapporteringspliktige og ansatte skal på forespørsel gi ØKOKRIM alle nødvendige opplysninger om transaksjonen og mistanken.

Kunder eller tredjepersoner skal ikke gjøres kjent med at det er blitt oversendt opplysninger til ØKOKRIM.

§ 8 Oppbevaring av opplysninger mv.

Rapporteringspliktige skal oppbevare kopi av de nødvendige dokumenter som er brukt i forbindelse med legitimasjon som nevnt i § 5, og registrerte opplysninger som nevnt i § 6, i fem år etter at kundeforholdet er opphørt eller transaksjonen er gjennomført.

Rapporteringspliktige skal oppbevare dokumenter i tilknytning til transaksjoner som nevnt i § 7 første ledd i fem år etter at transaksjonen er gjennomført.

Dokumenter og opplysninger som rapporteringspliktige oppbevarer etter første og annet ledd, skal slettes innen ett år etter at oppbevaringsplikten opphører.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om hvilke dokumenter som skal oppbevares og om oppbevaringsmåten.

§ 9 Om gjennomføring av mistenkelige transaksjoner

Rapporteringspliktige skal ikke gjennomføre transaksjoner som medfører undersøkelsesplikt, før ØKOKRIM er underrettet. ØKOKRIM kan i særlige tilfeller gi pålegg om ikke å gjennomføre en slik transaksjon. Transaksjonen kan likevel gjennomføres før ØKOKRIM er underrettet, dersom det ikke er mulig å la være å gjennomføre den, eller dersom unnlattelse av å gjennomføre transaksjonen ville vanskeliggjøre etterforskningen. I så fall skal ØKOKRIM underrettes umiddelbart etter at transaksjonen er gjennomført.

§ 10 ØKOKRIMs plikt til å slette opplysninger

Opplysninger som ØKOKRIM mottar etter bestemmelsene i § 7, skal slettes senest fem år etter at opplysningene ble registrert, med mindre det i dette tidsrommet er registrert nye opplysninger, eller det er foretatt etterforsknings- eller rettergangsskritt mot den registrerte.

Dersom ØKOKRIMs undersøkelser viser at det ikke foreligger en straffbar handling, skal opplysningene slettes snarest mulig.

Departementet kan gi nærmere regler om ØKOKRIMs saksbehandling, herunder sletting av opplysninger.

§ 11 Forholdet til taushetsplikt

Opplysninger som i god tro meddeles ØKOKRIM etter § 7, er ikke brudd på taushetsplikt og gir ikke grunnlag for erstatning eller straff.

Rapporteringspliktige som nevnt i § 4 første ledd nr. 1, kan uten hinder av taushetsplikt utveksle nødvendige kundeopplysninger seg imellom når det anses nødvendig som ledd i undersøkelser av mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av en straffbar handling eller til forhold som rammes av straffeloven § 147 a eller § 147 b.

ØKOKRIM kan gi opplysninger som ØKOKRIM mottar etter bestemmelsene i § 7 til andre offentlige myndigheter enn politiet som har oppgaver knyttet til forebygging av forhold som rammes av straffeloven § 147 a eller § 147 b.

§ 12 Unntak fra advokaters rapporteringsplikt mv.

Advokater og andre som ervervsmessig eller stadig yter rettshjelpvirksomhet, har ikke plikt til å rapportere om forhold som de har fått kjennskap til gjennom arbeidet med å fastslå klientens rettsstilling, eller om forhold som de har fått kjennskap til før, under og etter en rettssak, når forholdet har direkte tilknytning til rettstvisten.

Dette gjelder tilsvarende for revisorer og andre rapporteringspliktige rådgivere når de bistår en advokat eller andre som ervervsmessig eller stadig yter rettshjelpvirksomhet.

§ 13 Kontroll- og kommunikasjonsrutiner

Rapporteringspliktige skal etablere forsvarlige interne kontroll- og kommunikasjonsrutiner som sikrer oppfyllelse av pliktene som pålegges rapporteringspliktige etter loven og bestemmelser fastsatt i medhold av loven. Kontroll- og kommunikasjonsrutinene skal være skriftlige og fastsatt på øverste nivå hos den rapporteringspliktige. Det skal utpekes en person i ledelsen som skal ha et særskilt ansvar for å følge opp rutinene. Det skal gjennomføres opplæringsprogrammer og oppfølging for ansatte og andre personer som utfører oppgaver til oppfyllelse av plikter etter loven.

§ 14 Kontrollutvalget for tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger

Kontrollutvalget for tiltak mot hvitvasking av ut-

bytte fra straffbare handlinger (Kontrollutvalget) skal føre kontroll med:

- 1 ØKOKRIMs behandling av opplysninger mottatt i medhold av § 7,
- 2 ØKOKRIMs pålegg og godkjenninger etter § 9, og
- 3 at ØKOKRIM oppfyller plikten til å slette opplysninger etter § 10.

Kontrollutvalget skal bestå av minst tre medlemmer som oppnevnes av Kongen. Dessuten oppnevnes ett eller flere varamedlemmer. Lederen for utvalget skal oppfylle de krav som stilles til høyesterettsdommere. Kontrollutvalgets medlemmer har taushetsplikt om det de får vite i utøvelsen av sitt verv.

ØKOKRIM skal gi Kontrollutvalget de opplysninger, dokumenter mv. som Kontrollutvalget finner nødvendig for sin kontroll. Når Kontrollutvalget krever det, har ØKOKRIMs tjenestemenn plikt til å forklare seg overfor Kontrollutvalget uten hensyn til taushetsplikt.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om oppgavene og saksbehandlingen til Kontrollutvalget.

§ 15 Elektroniske overvåkningssystemer

Rapporteringspliktige som nevnt i § 4 første ledd nr. 1, skal etablere elektroniske overvåkningssystemer. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om elektroniske overvåkningssystemer.

§ 16 Straff

Med bøter straffes rapporteringspliktige som forsettlig overtrer eller medvirker til overtredelse av denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven.

Ved særlig skjerpende omstendigheter kan fengsel inntil 1 år anvendes.

§ 17 Pålegg og tvangstiltak

Tilsynsorgan kan gi den rapporteringspliktige pålegg om at forhold i strid med denne lov eller bestemmelser gitt i medhold av loven, skal opphøre. Tilsynsorgan kan sette en frist for at forholdene bringes i samsvar med pålegget.

Den som ikke etterkommer pålegg etter første ledd, kan ilegges tvangsmulkt av tilsynsorganene. Tvangsmulkten kan ilegges i form av engangsmulkt eller løpende mulkt. Ilagt mulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om fastsettelse av tvangsmulkt, herunder mulktens størrelse.

§ 18 Forskrifter

Departementet kan i forskrift fastsette:

- 1 regler til utfylling og gjennomføring av bestemmelsene i loven,
- 2 unntak fra enkelte eller flere av bestemmelsene i loven for visse rapporteringspliktige,
- 3 regler om hvilke opplysninger om avsender som skal følge en transaksjon i betalingskjeden,
- 4 særskilte regler om rapportering av transaksjoner med eller for personer eller foretak som har tilknytning til land eller områder som ikke har gjennomført tilfredsstillende tiltak mot hvitvasking av utbytte eller finansiering av terrorisme,
- 5 forbud eller restriksjoner når det gjelder adgangen for rapporteringspliktige til å etablere forretningsforhold til eller foreta transaksjoner med personer eller foretak som har tilknytning til land eller områder som ikke har gjennomført tilfredsstillende tiltak mot hvitvasking av utbytte eller finansiering av terrorisme.

§ 19 Ikrafttredelse og overgangsregler

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Kongen kan gi overgangsregler.

§ 20 Endringer i andre lover

Fra den tid loven trer i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover:

- 1 I lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner oppheves § 2–1 annet ledd, § 2–17, § 2–17a og § 5–1 første ledd annet punktum.
- 2 I lov 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet skal § 12 annet ledd annet punktum lyde:

Taushetsplikten etter foregående ledd gjelder heller ikke overfor ØKOKRIM ved oversendelsen av opplysninger i henhold til § 7 i *lov om tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger mv. (hvitvaskingsloven)*.

- 3 I lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel m.v. skal § 6 annet ledd lyde:

Når Tilsynet i sitt tilsynsarbeide får mistanke om at det foreligger forhold med tilknytning til utbytte av en straffbar handling eller til forhold som rammes av straffeloven § 147 a eller § 147 b, skal opplysningene om dette oversendes Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomiske kriminalitet og miljøkriminalitet, ØKOKRIM.