

NOU

Norges offentlige utredninger **2015:12**

Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering

Første delutredning

Norges offentlige utredninger 2015

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Informasjonsforvaltning

- | | |
|---|--|
| 1. Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd
<i>Finansdepartementet</i> | 8. Fremtidens skole
<i>Kunnskapsdepartementet</i> |
| 2. Å høre til
<i>Kunnskapsdepartementet</i> | 9. Finanspolitikk i en oljeøkonomi
<i>Finansdepartementet</i> |
| 3. Advokaten i samfunnet
<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i> | 10. Lov om regnskapsplikt
<i>Finansdepartementet</i> |
| 4. Tap av norsk statsborgerskap
<i>Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet</i> | 11. Med åpne kort
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i> |
| 5. Pensjonslovene og folketrygdreformen IV
<i>Finansdepartementet</i> | 12. Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking
og terrorfinansiering
<i>Finansdepartementet</i> |
| 6. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2015
<i>Arbeids- og sosialdepartementet</i> | |
| 7. Assimilering og motstand
<i>Kommunal- og moderniseringsdepartementet</i> | |

NOU

Norges offentlige utredninger **2015: 12**

Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering

Første delutredning

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. februar 2015.
Avgitt til Finansdepartementet 6. november 2015.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1247-2

07 Xpress AS

Til Finansdepartementet

Ved kongelig resolusjon 6. februar 2015 oppnevnte Regjeringen et lovutvalg for å utrede endringer i hvitvaskingsregelverket. Utvalget legger med dette frem første delutredning.

Oslo 6. november 2015

Jon Petter Rui
Leder

Sven Arild Damslora

Frank Hana

Kristin Holberg

Else-Cathrine Lund

Susanne Munch Thore

Atle Roaldsøy

Halvor Sigurdson

Hege Stokmo

Amund Utne

Ane Charlotte Grenstad

Håkon Christian Nyhus

Innhold

1	Innledning	7		
1.1	Utvalgets sammensetning, oppnevning og mandat	7		
1.1.1	Utvalgets sammensetning og arbeid	7	2.6.3	Utvalgsmedlemmene Munch Thore, Stokmo og Sigurdens vurderinger og anbefalinger
1.1.2	Utvalgets mandat	7	2.6.4	Utforming av en eventuell beløpsgrense for kontantvederlag
1.1.3	Utvalgets merknader til mandatet	8	2.6.5	Mindretallet, Holberg, Lund og Utnes, vurderinger og anbefalinger
1.2	Sammendrag	9		
1.3	Bakgrunn	10		
1.3.1	Fjerde hvitvaskingsdirektiv	10	3	Justeringer av lovens virkeområde
1.3.2	EFTA-domstolens dom i sak E-13/13	10	3.1	Innledning
1.3.3	FATFs anbefalinger og evaluering av Norge	10	3.2	Tilbydere av spilltjenester
2	Beløpsgrense for kontantvederlag	11	3.2.1	EØS-rett
2.1	Innledning	11	3.2.2	Norsk rett
2.2	Statistikk	11	3.2.3	Utvalgets vurderinger
2.2.1	Bruken av forskjellige betalingsmidler	11	3.3	Utleiemeglere
2.2.2	Estimat over antall rapporteringspliktige forhandlere av gjenstander	12	3.4	Forhandlere av gjenstander
2.2.3	Rapporteringshyppighet blant forhandlere av gjenstander	12	3.4.1	EØS-rett
2.3	Utenlandsk rett	13	3.4.2	Norsk rett
2.3.1	Innledning	13	3.4.3	Utvalgets vurderinger
2.3.2	Danmark	13	3.5	Tilbydere av virksomhets-
2.3.3	Belgia	14	3.5.1	tjenester
2.3.4	Frankrike	15	3.5.2	EØS-rett
2.3.5	Spania	15	3.5.3	Norsk rett
2.4	Norsk rett	15	4	Utvalgets vurderinger
2.4.1	Adgangen til å betale kontant	15	4.1	Organiseringen av tilsyn
2.4.2	Kontantbegrensede regler	16	4.2	Innledning
2.4.3	Bokføringsregler	16	4.3	EØS-rett
2.5	Nasjonale og internasjonale forpliktelser	16	4.4	Norsk rett
2.5.1	Overordnet om Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8	16	4.5	FATF-rapporten
2.5.2	Er det et inngrep i privatlivet å begrense adgangen til å betale kontant?	16	4.5.1	Utvalgets vurderinger
2.5.3	Betydningen av å anse tiltaket som et inngrep	17	4.5.2	Innledning
2.6	Utvalgets vurderinger	18	4.5.3	Ulike modeller for organiseringen av tilsyn
2.6.1	Innledning	18	4.5.4	Tilsyn med forhandlere av gjenstander
2.6.2	Utvalgsmedlemmene Damslorå, Hana, Roaldsøy og Ruis vurderinger og anbefalinger	18	4.5.5	Tilsyn med tilbydere av virksomhetstjenester
			4.5.6	Tilsyn med tilbydere av spilltjenester
			4.5.7	Tilsyn med advokater og forholdet til advokaters taushetsplikt
				Tilsyn med postoperatører som formidler verdisendinger
			5	Regler om gjennomføring av tilsyn
			5.1	EØS-rett
			5.2	FATF-rapporten

5.3	Norsk rett	42	7.3	Utvalgets vurderinger	52
5.3.1	Tilsynsfullmakter og opplysningsplikt	42	7.3.1	Klageinstans for vedtak etter hvitvaskingsloven	52
5.3.2	Saksbehandlingsregler	43	7.3.2	Advokaters klageadgang	53
5.4	Utvalgets vurderinger	43			
5.4.1	Innføring av generelle regler om tilsyn og undersøkelse	43	8	Økonomiske og administrative konsekvenser	55
5.4.2	Innføring av generelle regler om opplysnings- og fremleggelsesplikt	44	8.1	Innledning	55
5.4.3	Nødvendige tilpasninger for å respektere advokaters taushetsplikt	44	8.2	Konsekvenser for næringslivet	55
5.4.4	Saksbehandlingsregler	47	8.3	Konsekvenser for forvaltningen	56
6	Registrerings- og autorisasjonsordninger	48	9	Lovforslag og merknader	57
6.1	Innledning	48	9.1	Merknader til de enkelte bestemmelser	57
6.2	EØS-rett	48	9.2	Lovforslag	60
6.3	Norsk rett	48			
6.4	Utvalgets vurderinger	49	Vedlegg 1		
6.4.1	Innledning	49	1	Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC	63
6.4.2	Autoriseringsordning for tilbydere av virksomhets- tjenester	49	2	The FATF Recommendations	98
6.4.3	Egnetthetskrav for tilbydere av virksomhetstjenester	49			
6.4.4	Egnetthetskrav for tilbydere av spilltjenester	50			
6.4.5	Bør det opprettes et register for forhandlere av gjenstander?	51			
7	Klageordning	52			
7.1	Innledning	52			
7.2	Gjeldende rett	52			

Kapittel 1

Innledning

1.1 Utvalgets sammensetning, oppnevning og mandat

1.1.1 Utvalgets sammensetning og arbeid

Ved kongelig resolusjon 6. februar 2015 oppnevnte Regjeringen et lovutvalg for å utrede endringer i hvitvaskingsregelverket. Utvalget fikk følgende sammensetning:

- Jon Petter Rui, professor, Universitetet i Bergen, utvalgsleder
- Sven Arild Damslora, førstestatsadvokat, ØKO-KRIM
- Frank Hana, seniorrådgiver, Lotteritilsynet
- Kristin Holberg, spesialrådgiver, Finanstilsynet
- Else-Cathrine Lund, advokat og fagsjef, Finans Norge
- Susanne Munch Thore, advokat, Wikborg Rein & Co (Advokatforeningen)
- Atle Roaldsøy, fagdirektør, Justis- og beredskapsdepartementet
- Halvor E. Sigurdson, advokat, Næringslivets Hovedorganisasjon
- Hege Stokmo, advokat, Hovedorganisasjonen Virke
- Amund Utne, ekspedisjonssjef, Finansdepartementet

Utvalgets sekretærer har vært førstekonsulent Håkon Christian Nyhus og seniorrådgiver Ane Charlotte Grenstad.

Utvalget startet sitt arbeid 16. februar 2015 og leverte første delutredning 6. november 2015. Det har vært avholdt fem møter. De fleste møtene har vært heldagsmøter, enkelte over to dager.

1.1.2 Utvalgets mandat

I mandatet fikk utvalget følgende oppgaver:

1. Utvalget skal utarbeide utkast til lov- og forskriftsendringer for å gjennomføre ventede nye EØS-regler som svarer til EUs kommende fjerde hvitvaskingsdirektiv, og ny EU-forord-

ning om informasjon som skal følge betalinger, samt eventuelle utfyllende rettsakter.

2. Utvalget skal vurdere og foreslå tiltak for å følge opp merknader i FATFs evalueringsrapport knyttet til gjeldende norsk hvitvaskingsregelverk som ikke dekkes av utkast etter pkt. 1.
3. Utvalget skal vurdere behovet for, og eventuelt fremme forslag til endringer i, reguleringen av den finansielle etterretningssenhetens (EFEs) tilgang til, behandling av og videreformidling av informasjon, og organiseringen av kontrollen med at EFE etterlever saksbehandlingsreglene.
4. Utvalget skal vurdere og fremme forslag til hvordan registrering/autorisering av og tilsyn med nye og eksisterende grupper rapporteringspliktige som i dag ikke er underlagt hvitvaskingstilsyn, bør organiseres, herunder fremsette forslag til hvilken myndighet som bør ha ansvar for tilsynet, og forslag til regulering av tilsyns- og sanksjonskompetanse.
5. Utvalget skal vurdere om det bør innføres en beløpsgrense for kontantvederlag, og hvordan en slik eventuell begrensning bør håndheves, jf. at en effektiv begrensning på adgangen til å motta større kontantvederlag kan være et alternativ til rapporteringsplikt for grupper som blir rapporteringspliktige først ved kontantvederlag over et visst beløp. Utvalget bør innhente opplysninger om erfaringer fra andre land med beløpsmessige begrensninger på adgangen til å motta kontanter. Fordeler og ulemper ved hhv. beløpsgrense for kontantbetaling og rapporteringsplikt og hvitvaskingstilsyn, skal belyses.
6. Utvalget kan vurdere og foreslå andre endringer i gjeldende norsk hvitvaskingsregelverk for å motvirke hvitvasking og terrorfinansiering.

Utvalget ble gitt følgende tidsfrister:

«Utvalget skal avgi to delutredninger. En utredning med vurderinger og forslag som angitt i

punkt 4 og 5, skal avgis til Finansdepartementet innen 6. november 2015. En utredning med vurderinger og forslag som angitt i de øvrige punktene skal avgis innen 6. august 2016.»

1.1.3 Utvalgets merknader til mandatet

Det er klare forbindelseslinjer mellom punkt 4 og de øvrige punktene i mandatet. Blant annet er det en nær sammenheng mellom organiseringen av tilsynsmyndighet og avgrensning av kretsen av rapporteringspliktige. Utvalget har derfor ansett det nødvendig å klargjøre hvilke utredningsoppgaver som hører inn under første delutredning og hvilke som behandles i andre delutredning.

Etter punkt 4 i mandatet skal utvalget vurdere og fremme forslag til tilsynsordning for «nye og eksisterende grupper rapporteringspliktige».

Av enheter som er rapporteringspliktige etter tredje hvitvaskingsdirektiv, har Norge per i dag ikke etablert en tilsynsordning med tilbydere av virksomhetstjenester («trust and company service providers») og forhandlere av gjenstander som gjennomfører større kontanttransaksjoner. På grunnlag av dette har EFTA-domstolen avsagt dom mot Norge for manglende gjennomføring av det tredje hvitvaskingsdirektivet.¹ Utvalget antar at bakgrunnen for at utvalget er pålagt å avgi to delutredninger fremfor én utredning, er behovet for hurtig å etablere tilsyn med disse gruppene.

Med fjerde hvitvaskingsdirektiv artikkel 2 nr. 1 (f) vil kretsen av pliktsubjekter utvides til å omfatte tilbydere av spilltjenester, slik at det vil være nødvendig å opprette en tilsynsordning for denne gruppen.

Det føres ikke tilsyn med postoperatører ved formidling av verdisendinger, som er rapporteringspliktige etter en særnorsk regulering i hvitvaskingsloven § 4 første ledd nr. 10. Norge er ikke forpliktet til å opprette en tilsynsordning for denne gruppen, fordi verken FATFs anbefalinger eller fjerde hvitvaskingsdirektiv omfatter postoperatører.

Det hører inn under første delutredning å foreslå tilsynsordninger i samsvar med eksisterende og kommende EØS-forpliktelser. Utvalget ønsker også å foreta en bredere vurdering av kretsen rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven. Spørsmålet om hvitvaskingsloven bør gis et videre anvendelsesområde enn direktivet krever, hører naturlig inn under punkt 6 i mandatet, hvor det fremgår at utvalget kan vurdere og foreslå «andre endringer i gjeldende norsk hvitvaskingsregel-

verk for å motvirke hvitvasking og terrorfinansiering». Innenfor rammene av tidsfristen for første delutredning, har det dessuten ikke vært mulig å gjennomføre en tilstrekkelig grundig vurdering av om lovens anvendelsesområde bør gå utover det som vil følge av EØS-rettslige forpliktelser. Utvalget vil derfor komme tilbake til problemstillingen i andre delutredning. Dersom utvalget i andre delutredning skulle foreslå utvidelse kretsen av rapporteringspliktige, vil det eventuelt samtidig fremmes forslag om en tilsynsordning med nye aktører.

Hva angår postoperatører som formidler verdisendinger, mener utvalget at det bør vurderes nærmere om hvitvaskingsloven fortsatt skal gjelde for denne gruppen. En slik vurdering bør ses i sammenheng med en samlet vurdering av hvitvaskingslovens virkeområde. Etter utvalgets syn er det hensiktsmessig å utskytte et eventuelt forslag om tilsynsordning for denne gruppen til andre delutredning, fordi det er uvisst om utvalget vil tilrå at postoperatører skal være underlagt rapporteringsplikt. Dette er ikke problematisk med tanke på Norges internasjonale forpliktelser, siden verken EØS-forpliktelsene eller FATFs anbefalinger krever at det føres tilsyn med denne gruppen.

Videre fremgår det av mandatets punkt 4 at utvalget skal fremme forslag til «sanksjonskompetanse». Etter gjeldende hvitvaskingslov er det adgang til å ilegge pålegg, tvangsmulkt eller straff. For å gjennomføre EØS-rettslige regler som svarer til fjerde hvitvaskingsdirektiv, vil det måtte innføres et nytt og omfattende sanksjonsapparat. Blant annet skal tilsynsmyndighetene i enkelte tilfeller kunne ilegge administrative bøter på inntil 5 000 000 euro (artikkel 59 nr. 3(a)), ledelsen i rapporteringspliktige enheter skal kunne holdes ansvarlig og sanksjoneres (artikkel 58 nr. 3). I tillegg skal vedtak om å ilegge sanksjoner som utgangspunkt offentliggjøres (artikkel 60 nr. 1).

På dette punktet forutsetter den nasjonale gjennomføringen av direktivet at det tas stilling til omfattende og dels kompliserte juridiske problemstillinger. Her vil det være særlig nyttig for utvalget å utveksle erfaringer med andre land, og dra nytte av møter i regi av Europakommisjonen om hvordan det fjerde hvitvaskingsdirektiv kan gjennomføres i nasjonal rett. Denne møtevirksomheten startet først opp i slutten av september, med andre ord kort tid før denne delutredningen avgis. Flere av problemstillingene som knytter seg til innføringen av nye administrative sanksjonsformer, er dessuten behandlet av Sanksjonslovutval-

¹ EFTA-domstolens dom 2. desember 2013 i sak E-13/13.

get i NOU 2003: 15 Fra bot til bedring. Stortinget har bedt regjeringen fremme forslag om oppfølging av utredningen snarest og senest innen utgangen av 2015.² En slik proposisjon vil være av betydning for dette utvalgets arbeid. Utvalget anser det derfor mest hensiktsmessig å utskyte utredningen av nye sanksjonsregler som gjennomfører fjerde hvitvaskingsdirektiv, til andre delutredning.

På bakgrunn av vurderingene ovenfor har utvalget sendt brev til Finansdepartementet 3. september 2015. I brevet ble Finansdepartementet bedt om å varsle utvalget dersom departementet mente mandatets punkt 4 ikke ble besvart ved å foreslå tilsynsordning for i) tilbydere av virksomhetstjenester, ii) forhandlere av gjenstander, iii) tilbydere av spilltjenester, samt å foreslå en midlertidig videreføring av gjeldende sanksjonskompetanse.

Departementet har ikke kommet med innsigelse mot denne forståelsen av mandatet og avgrensning mellom første og andre delutredning.

1.2 Sammendrag

Spørsmålet om det bør innføres en beløpsgrense for kontantvederlag som alternativ til rapporteringsplikt for forhandlere av gjenstander, behandles i *kapittel 2*. Utvalgets flertall, medlemmene Damslara, Hana, Munch Thore, Roaldsøy, Rui, Sigurdsen og Stokmo anbefaler ikke å innføre en slik beløpsgrense. Munch Thore, Sigurdsen og Stokmo foreslår imidlertid at forhandlere gis rett til konsekvent å betinge seg betaling på annen måte enn med kontanter, slik at forhandleren kan velge seg bort fra hvitvaskingslovens forpliktelser. Utvalgets mindretall, medlemmene Holberg, Utne og Lund, foreslår å innføre en beløpsgrense for kontantvederlag, supplert med en rapporteringsplikt for nærmere angitte forhandlere av gjenstander, uavhengig av oppgjørsform.

I *kapittel 3* drøfter utvalget hvilke justeringer av hvitvaskingslovens virkeområde som må foretas for at norsk rett skal være i samsvar med nåværende og kommende EØS-forpliktelser. Det foreslås at loven også skal gjelde tilbydere av spilltjenester, samtidig som Finansdepartementet gis hjemmel til å unnta visse tilbydere av spilltjenester i forskrift. Videre anbefales det å gjøre mindre endringer i definisjonen av tilbydere av virksomhetstjenester.

Problemstillinger knyttet til organisering av tilsyn med nye og eksisterende grupper rapporteringspliktige, behandles i *kapittel 4*. Etter å ha vurdert ulike modeller for organisering av tilsyn, går et samlet utvalg inn for å videreføre gjeldende tilsynsstruktur, der hvitvaskingsstilsynet utføres av det forvaltningsorganet som har nærmest tilknytning til den rapporteringspliktiges sektor eller bransje. Utvalgsmedlemmene har imidlertid delte oppfatninger om hvem som bør utpekes som tilsynsmyndighet for de ulike gruppene. Utvalgets flertall foreslår at Finanstilsynet skal være tilsynsmyndighet for tilbydere av virksomhetstjenester, mens skattekontorene skal føre tilsyn med forhandlere av gjenstander. Utvalgsmedlem Utne mener at valg av tilsynsorgan for disse gruppene bør vurderes nærmere i lys av et eventuelt kontantforbud. Utvalgsmedlem Holberg anbefaler at tilsyn med tilbydere av virksomhetstjenester legges til et annet organ enn Finanstilsynet. Et samlet utvalg tilrår at Lotteritilsynet fører tilsyn med at tilbydere av spilltjenester overholder hvitvaskingsregelverket.

Kapittel 5 tar for seg regler om myndighetenes gjennomføring av tilsyn. Utvalget anbefaler at det innføres generelle regler om tilsyn, undersøkelse, opplysnings- og fremleggelsesplikt i hvitvaskingsloven. Når det gjelder gjennomføring av tilsyn med advokater, foreslår utvalget særskilte regler for å sikre at retten til fri advokatkorrespondanse etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 blir respektert.

I *kapittel 6* beskrives EØS-rettslige krav til autorisering av tilbydere av virksomhetstjenester og regulering av tilbydere av spilltjenester. For å oppfylle EØS-forpliktelsene foreslår utvalget en autoriseringsordning for tilbydere av virksomhetstjenester. Utvalget anbefaler også at det innføres egnethetskrav for fysiske personer som skal tilby slike tjenester. Tilsvarende egnethetskrav skal gjelde for ledelsen og reelle rettighetshavere, dersom tilbydereren er en juridisk person. Videre foreslås det egnethetskrav for tilbydere av spilltjenester.

Utforming av klageordning har nær sammenheng med organiseringen av tilsyn. I *kapittel 7* vurderer derfor utvalget hvilke forvaltningsorganer som bør behandle klager over vedtak som treffes av de ulike tilsynsmyndighetene. Utvalget anser det hensiktsmessig at klager over vedtak etter hvitvaskingsloven avgjøres av ett klageorgan, blant annet for å sikre likebehandling og enhetlig sanksjonspraksis. I den forbindelse drøfter utvalget om det bør opprettes en uavhengig klagenemnd, men utvalget konkluderer med at

² Stortingets anmodningsvedtak nr. 284, 12. desember 2014.

Finansdepartementet bør være klageinstans. Utvalget tilrår imidlertid ikke at Finansdepartementet skal avgjøre klager over vedtak rettet mot advokater, fordi særlige hensyn gjør seg gjeldende i disse sakene. Utvalget anbefaler at slike vedtak skal bringes direkte inn for domstolene.

1.3 Bakgrunn

1.3.1 Fjerde hvitvaskingsdirektiv

Fjerde hvitvaskingsdirektiv (2015/849/EU) ble vedtatt 20. mai 2015. Som i de tidligere hvitvaskingsdirektivene er medlemsstatene gitt adgang til å fastsette strengere regler enn det som følger av direktivet, se direktivets artikkel 4 nr. 1 og artikkel 5. Medlemsstatenes frist for gjennomføring i nasjonal rett er 26. juni 2017. Direktivet er EØS-relevant, men det er foreløpig ikke inntatt i EØS-avtalen.

Fjerde hvitvaskingsdirektiv erstatter direktiv 2005/60/EF (tredje hvitvaskingsdirektiv) og 2006/70 EF (kommisjonsdirektiv om fastsettelse av gjennomføringstiltak med hensyn til definisjonen av «politisk eksponert person»). Direktivet er dels en revisjon og dels en videreutvikling av de foregående direktivene. Blant endringene som har betydning for utvalgets første delutredning, er særlig kravet om at også tilbydere av spilltjenester skal være omfattet av hvitvaskingsregelverket.

1.3.2 EFTA-domstolens dom i sak E-13/13

EFTA-domstolen avsa 2. desember 2013 dom i sak E-13/13. Her ble Norge dømt for traktatbrudd, på grunnlag av manglende implementering av tredje hvitvaskingsdirektiv artikkel 37 nr. 1. Bakgrunnen var at Norge ikke fører tilsyn med at tilbydere av virksomhetstjenester og forhandlere av gjenstander overholder hvitvaskingslovgivningen.

ESA sendte 8. juli 2015 en grunnlagt uttalelse om at Norge fortsatt ikke har foretatt nødvendige lovendringer for å oppfylle direktivforpliktelsene.

Formålet med uttalelsen var å gi Norge en siste mulighet til å rette opp i forholdet før ESA eventuelt bestemmer seg for å bringe saken videre til EFTA-domstolen på ny.

1.3.3 FATFs anbefalinger og evaluering av Norge

Financial Action Task Force (FATF) er en *ad hoc*-arbeidsgruppe som ble opprettet i 1989 av G-7-landene for å bekjempe hvitvasking. FATFs hovedoppgaver er å utarbeide internasjonale anbefalinger med tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering, evaluere medlemslandene etter disse anbefalingene og kartlegge nye modi og trender for hvitvasking og terrorfinansiering (typologistudier). Norge sluttet seg til organisasjonen i 1991. Per i dag har FATF 36 medlemmer.

I 1990 utarbeidet FATF 40 anbefalinger for å forebygge bruk av banksystemet og andre finansielle institusjoner til hvitvasking. Anbefalingene ble revidert i 1996 og 2003. FATF utarbeidet i 2001/2004 tilleggsanbefalinger som gjaldt tiltak mot finansiering av terrorisme. I 2012 ble anbefalingene revidert og utvidet, slik at de nå omfatter tiltak mot hvitvasking, terrorfinansiering og finansiering av spredning av masseødeleggelsesvåpen.

FATF utfører regelmessig evalueringer av medlemslandenes gjennomføring av anbefalingene. Norge ble for første gang evaluert i 1999, deretter i 2005. I 2014 foretok FATF en ny evaluering, som resulterte i en rapport som ble publisert 18. desember 2014. I evalueringsrapporten kritiseres Norge blant annet for at tilsynet med de rapporteringspliktige ikke er tilstrekkelig effektivt, og for at det ikke føres tilsyn med forhandlere av gjenstander og tilbydere av virksomhetstjenester.

Fjerde hvitvaskingsdirektiv bygger, i likhet med de foregående hvitvaskingsdirektivene, på FATFs anbefalinger. Det fremgår av mandatet at utvalget skal utrede hvordan de nye anbefalingene fra FATF skal gjennomføres i norsk rett og hvordan manglene som påpekes i FATFs evalueringsrapport, skal utbedres.

Kapittel 2

Beløpsgrense for kontantvederlag

2.1 Innledning

Det fjerde hvitvaskingsdirektivet bygger på en forutsetning om at det er høy risiko for hvitvasking og terrorfinansiering knyttet til store kontanttransaksjoner, se fortalens punkt 6. På bakgrunn av dette krever artikkel 2 nr. 1(3) (f) at forhandlere av gjenstander skal være underlagt direktivets regler om kundekontroll og rapporteringsplikt dersom det betales kontant for et beløp på 10 000 euro eller mer. Direktivet åpner for at medlemsstatene alternativt kan vedta generelle begrensninger for bruken av kontanter.

I mandatet er utvalget bedt om å vurdere hvorvidt det bør innføres en beløpsgrense for kontantvederlag som et alternativ til rapporteringsplikt. Utvalget skal også vurdere hvordan en slik eventuell begrensning bør håndheves.

I punkt 2.2 presenteres statistisk bakgrunnsinformasjon. Deretter gis det i punkt 2.3 en oversikt over rettstilstanden i land som har innført begrensninger for bruk av kontanter, for å vise ulike måter kontantrestriksjoner kan utformes på. I punkt 2.4 presenteres gjeldende regler for betalingsoppgjør med kontanter. Ved vurderingen av om det bør gis regler som begrenser adgangen til å foreta ikke-sporbare betalinger, setter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 visse skranker. Disse omtales i punkt 2.5. Utvalgets vurderinger fremgår av punkt 2.6.

2.2 Statistikk

2.2.1 Bruken av forskjellige betalingsmidler

De betalingsmidlene som brukes allment i Norge, er kontanter og kontopenger.¹ Kontanter er formelt sett fordringer på Norges Bank, og

betalinger skjer ved at sedlene og myntene overleveres fysisk til mottakeren. Kontopenger er fordringer på andre banker. Ved betaling med kontopenger skjer det en overføring slik at betalerens fordring på dennes bankforbindelse reduseres og mottakerens fordring på dennes bankforbindelse øker. De vanligste betalingsinstrumentene som brukes for å overføre kontopenger er giro² og betalingskort.³

Det finnes ingen oversikt over alle betalinger med ulike typer betalingsmidler i Norge, fordi det ikke finnes sikre opplysninger om andelen kontantbetalinger. Norges Bank har imidlertid gjennomført undersøkelser for å estimere bruken av kontanter. I tabellen nedenfor gis det en oversikt over antall betalinger i Norge i 2013 og 2007 basert på disse undersøkelsene. Tabellen viser at antallet kortbetalinger økte med 66 prosent i denne perioden, mens antallet kontantutbetalinger falt med 8 prosent.

Det fremgår av Norges Banks årsmelding for 2014 at verdien av kontanter i omløp over en lengre periode har ligget på samme nivå, men at det nå er en liten nedgang.⁴ I 2014 var gjennomsnittet 49,4 milliarder kroner, en reduksjon på 0,4 milliarder kroner fra 2013. Selv om den nominelle verdien av sedler og mynter i omløp har endret seg lite, reduseres kontantenes reelle betydning som betalingsmiddel. Kontantenes andel av verdien av betalingsmidler disponert av publikum (M1) har falt fra om lag 10 prosent i 2004, til 5,6 prosent i 2014. I likhet med i Storbritannia og de andre nordiske landene, er andelen av kontanter som del av M1 lav i Norge sammenlignet med andre land. I Euroområdet er andelen over 15 prosent, og i USA over 45 prosent.

¹ Et tredje betalingsmiddel er elektroniske penger, som er definert i finansieringsvirksomhetsloven § 4c-1 første ledd. Se også finansforetaksloven § 2-4 andre ledd første punktum, som trer i kraft 1. januar 2016.

² Dette omfatter både tilfeller hvor det utstedes giroblanketter og elektroniske girotjenester.

³ NOU 2009: 4 Tiltak mot skatteunndragelser s. 165.

⁴ Se Norges Bank: Årsrapport sedler og mynt 2014 s. 4 <http://www.norges-bank.no/Statistikk/Seddel-og-mynterstatistikk/> sist besøkt 3. august 2015

	Antall betalinger i 2013	Antall betalinger i 2007	Endring 2007–2013
	Millioner	Millioner	Prosent
<i>Kontanter, totalt</i>	465,9	494,7	-6 %
Minibank	64,2	98,5	-35 %
Andre kontanttjenester ¹	87,1	33,5	160 %
Kontantuttak varekjøp	51,1	77,7	-34 %
Kontantutbetalinger på brukersted	263,5	285,0	-8 %
<i>Kortbetalinger, totalt</i>	1 497,6	902,4	66 %
BankAxept	1 310,1	805,3	63 %
Internasjonale kort	187,5	97,1	93 %
<i>Girobetalinger, totalt</i>	615,6	510,7	21 %
Elektronisk giro	596,0	462,3	29 %
Papirgiro	19,6	48,4	-60 %
<i>Totalt Norge</i>	2 528,0	1 830,1	38 %

¹ Dette inkluderer blant annet innskudd og uttak i skranke, nattsafe og vekslinger. Undersøkelsen i 2013 omfatter flere tjenester enn undersøkelsen i 2007.

Kilde: Norges Banks Memo Nr. 5 2014, Kostnader i det norske betalingssystemet s. 12

<http://www.norges-bank.no/Publisert/Publikasjoner/Norges-Bank-Memo-/2014/52014/> sist besøkt 3. august 2015.

2.2.2 Estimat over antall rapporteringspliktige forhandlere av gjenstander

Etter hvitvaskingsloven § 4 andre ledd nr. 7 gjelder loven for «forhandlere av gjenstander» ved transaksjoner i kontanter på 40 000 norske kroner eller mer eller et tilsvarende beløp i utenlandske valuta. Siden det ikke finnes noe register over forhandlere av gjenstander, er det vanskelig å anslå hvor mange aktører som vil omfattes av hvitvaskingsloven. I Sverige er det registreringsplikt for forhandlere som har til hensikt å motta kontantbetaling over terskelverdien på 15 000 euro. Bolagsverket har opplyst til utvalget at det per 3. juli 2015 er 629 objekter registrert i Registeret mot Penningtvätt på grunnlag av kontanthandel. Tatt i betraktning at beløpsgrensen er vesentlig høyere i Sverige, og at svenske bedrifter kan nekte å ta imot kontanter som betaling, er det likevel grunn til å anta at det er langt flere rapporteringspliktige forhandlere av gjenstander i Norge.

Som eksempel viser et uttrekk fra Enhetsregisteret per 1. januar 2013 at det er om lag 5000 bedrifter som driver detaljhandel med motorvogner og motorsykler, over 600 som driver butikkhandel med fritidsbåter- og utstyr, og omtrent det

samme antallet som driver handel med gull- og sølvvarer. Omtrent 500 var registrert på grunnlag av butikkhandel med audio- og videoutstyr, ca. 700 med trelast og andre byggevarer, og ca. 250 med ur og klokker.

2.2.3 Rapporteringshyppighet blant forhandlere av gjenstander

Tabellen nedenfor viser antall rapporter om mistenkelige transaksjoner fra ulike aktører. I 2014 ble det mottatt 44 rapporter fra forhandlere av dyre gjenstander, de fleste innsendt av bilforhandlere. Som tabellen viser, har antallet rapporter fra denne gruppen vært jevnt synkende siden toppåret 2007, da det ble mottatt 119 rapporter. Bakgrunnen for det høye antallet rapporter i 2007 antas å ha sammenheng med at en bilforhandler ble ilagt forelegg for brudd på hvitvaskingsloven i november 2006.⁵ Rapportene som sendes inn fra forhandlere av gjenstander er jevnt over kvalitativt svake.⁶

⁵ Se Nasjonal risikovurdering 2014 s. 23 og sluttnote 11.

⁶ Se Nasjonal risikovurdering 2014 s. 23.

Rapporteringspliktige	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Advokater m.fl.	10	10	12	11	6	12	7	13
Andre	35	49	38	26	15	2	7	16
Banker	3971	3170	2903	2529	2618	2176	2073	2556
E-pengeforetak	2	1	1	1	0	0	1	2
Forhandlere av gjenstander	44	50	59	62	78	82	109	119
Forsikringsselskap	51	67	55	33	42	31	15	34
Meglere	38	19	17	6	15	21	11	19
Regnskapsførere	53	56	47	46	59	58	44	15
Revisorer	45	39	54	65	86	97	78	75
Verdipapirforetak mv.	6	4	1	5	7	1	1	4
Virksomhet for betalingsformidling	1540	807	882	1234	3734	3681	6680	4656
Sum MTR virksomhetsområde	5795	4272	4069	4018	6660	6161	9026	7543

Kilde: Økokrim: MT-rapporter siste fem år (<http://www.hvitvasking.no/Stottemeny/Enheten-for-finansiell-etterretning-EFE/> sist besøkt 3. august 2015) og EFE: Årsrapport for 2009 s.23 ([http://www.okokrim.no/artikler/arsrapporter-efe-sist besøkt 3. august 2015](http://www.okokrim.no/artikler/arsrapporter-efe-sist-besokt-3.-august-2015))

2.3 Utenlandsk rett

2.3.1 Innledning

Utvalget har for sitt arbeid innhentet opplysninger om erfaringer fra andre land med beløpsmessige begrensninger på adgangen til å motta kontanter. Flere land i Europa har innført slike beløpsgrenser, herunder Danmark, Belgia, Frankrike, Hellas, Italia, Portugal og Spania. Gjennom ØKO-KRIM ved Enheten for finansiell etterretning har utvalget sendt skriftlig forespørsel til disse landene. Her ble de respektive landene bedt om å forklare hvilke begrensninger for kontantbruk som er innført og hvilke formål reglene er begrunnet i. Videre ble det etterspurt opplysninger om hvordan landene sikret at de kontantbegrensende reglene ble overholdt. I henvendelsen ble det også reist spørsmål om forholdet mellom kontantbegrensende regler og EMK artikkel 8 var blitt drøftet under lovgivningsprosessen. Belgia, Frankrike og Spania har svart på henvendelsen. Danmark, Hellas, Italia og Portugal har ikke svart. Utvalget har også vært i kontakt med det danske Finanstilsynet og Ervervsstyrelsen, samt Bolagsverket i Sverige.

Formålet med kontantbegrensningene i Hellas, Italia, Portugal og Spania er primært å motvirke skatteunndragelser. Det er derfor av størst interesse å beskrive beløpsbegrensningene i

Danmark, Belgia og Frankrike, hvor reglene helt eller delvis er begrunnet i bekjempelse av hvitvasking og/eller terrorfinansiering. Utvalget vil likevel også omtale regelverket i Spania, blant annet for å illustrere hvordan myndighetene kan føre tilsyn med at kontantrestriksjoner etterleves.

2.3.2 Danmark

Den danske hvitvaskingsloven⁷ § 2 forbyr «ervervsdrivende, som ikke er omfattet af § 1 stk.1», å motta kontantbetalinger på 50 000 danske kroner eller mer, uansett om betalingen skjer på én gang eller som flere betalinger, som ser ut til å være innbyrdes forbundet. Kontantforbudet ble innført i 2006. Det fremgår av forarbeidene at et slikt forbud ble valgt fremfor en ordning med rapporteringsplikt for «at lette de administrative byrder».⁸ I forarbeidene drøftes ikke forholdet til EMK artikkel 8.

Opprinnelig var kontantforbudet avgrenset til forhandlere av gjenstander og auksjonsholdere, og beløpsgrensen var 100 000 danske kroner. I 2013 ble beløpsgrensen satt ned til 50 000 danske kroner, samtidig som personkretsen ble utvidet til

⁷ Lov 13. august 2013 nr. 1022 om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask af utbytte og finansiering av terrorisme.

⁸ LFF 2005–2006 1.47 s. 8.

å gjelde alle ervervsdrivende som ikke er omfattet av lovens § 1 nr. 1. Bakgrunnen for utvidelsen var at praksis viste flere eksempler på situasjoner, som ikke var omfattet av kontantforbudet, hvor det var mistanke om hvitvasking.⁹

Overtredelser av kontantforbudet straffes med bøter, som normalt utgjør 25 prosent av det beløpet over beløpsgrensen, som er mottatt.¹⁰ Særlig grove eller omfattende forsettelige overtredelser kan straffes med fengsel inntil 6 måneder.

Det føres ikke aktivt tilsyn med at kontantforbudet overholdes. I enkelte tilfeller er imidlertid overtredelser blitt avdekket av skattemyndighetene.¹¹ Det at kontantforbudet er straffsanksjonert, har dessuten betydning for revisors rapportering i revisjonstilfeller. Revisor skal gi supplerende opplysninger om forhold som vedkommende blir kjent med under sitt arbeid, og som gir begrunnet formodning om at medlemmer av ledelsen kan straffes for handlinger som berører virksomheten.¹² Som følge av dette er hovedregelen at det skal gis supplerende opplysninger i revisjonspåtegningen eller i erklæringen om utvidet gjennomgang når revisor er blitt kjent med overtredelse av kontantforbudet.

Selskapers årsregnskaper sendes inn til Erhvervsstyrelsen, og hvert år plukkes noen av regnskapene ut til manuell kontroll. I tilfeller hvor regnskapskontrollen avslører revisorpåtegninger hvor det er påvist brudd etter hvitvaskingsregelverket, oversendes regnskapene til Erhvervsstyrelsens hvidvaskingsteam som kan melde dette til politiet.

I Danmarks nasjonale risikovurdering for 2015 gis det uttrykk for at kontantforbudsregelen «har vist sig at være et effektivt middel til å dæmme op for organsiert hvidvask ved køb af varer af høj verdi».¹³ Da Danmark sist ble evaluert av FATF, ble det lagt til grunn at kontantforbudet medførte at denne gruppen falt utenfor hvitvaskingsregimet, og det ble ikke knyttet merknader til tilsynsfunksjonen.

2.3.3 Belgia

Det fremgår av den belgiske hvitvaskingsloven artikkel 20 at fast eiendom bare kan betales med bankoverføring eller sjekk.¹⁴ Videre forbyr den

belgiske hvitvaskingsloven artikkel 21 første ledd forhandlere av gjenstander og tjenesteytere å motta kontanter som betaling for varer eller tjenester som er verdt 3000 euro eller mer, for beløp over 10 prosent av salgssummen eller over 3000 euro. Forhandlere av diamanter er likevel også underlagt hvitvaskingsregelverket, fordi det er en særlig risiko for at slike aktører kan misbrukes til hvitvaskingsformål.

Beløpsgrensen var opprinnelig 15 000 euro, og ble deretter senket til 5000 euro i 2012, før den nåværende grensen på 3000 euro ble innført 1. januar 2014. Beløpsgrensen ble innført for å motvirke svart økonomi, hvitvasking, trygdebedrageri og skattesvik. Utvalget har fått oppgitt at forholdet til retten til privatliv etter EMK artikkel 8, ikke har vært vurdert.

Ved overtredelse av beløpsgrensen kan det ilegges bøter på mellom 250 euro og 225 000 euro, jf. den belgiske hvitvaskingsloven artikkel 41. Boten kan likevel ikke overstige 10 prosent av summen som urettmessig er mottatt i kontanter. Begge kontraktsparter solidarisk ansvarlig for å betale boten. Ansvar for å avdekke overtredelser av kontantforbudet ligger hos SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie (SPF).

SPF velger ut ulike sektorer som kontrolleres på bakgrunn av en risikovurdering, hvor både tips fra publikum, politiet og andre departementer tas i betraktning. De siste årene har det vært rettet særlig tilsyn mot forhandlere av biler, gull, auksjonshus og tobakksforretninger.¹⁵ I perioden 2011–2013 er det avdekket lovbrudd og ulovlige kontantbetalinger på over 1 milliard euro. 32 saker ble sendt til påtalemyndighetene, og 446 administrative bøter i størrelsesordenen 250–225 000 euro ble ilagt. Belgia har nylig gjennomgått en evaluering av FATF, og evalueringsrapporten ble publisert 23. april 2014. I FATF-rapporten konkluderes det med at SPF ikke har tilstrekkelig grunnlag for å vurdere hvordan disse kontrollene har virket inn, fordi det kun er de siste årene det er gjennomført aktive kontroller med kontantforbudet. Videre påpekes det i FATF-rapporten at kontrollene har enkelte begrensninger, siden det er regnskapene som kontrolleres, og det er vanskelig å avdekke ulovlig kontantsalg som ikke er inntektsført.

⁹ Jf. LFF 2012–2013 1.164 s. 15–16.

¹⁰ Se Ugeskrift for Retsvæsen (UfR) 2011 29V og UfR 2009 2619V.

¹¹ Se UfR 2011 29V.

¹² Bekendtgørelse 17. april 2013 nr. 385 om godkendte revisors erklæringer § 7 stk. 2.

¹³ Hvidvask i Danmark: Den nationale risikovurdering 2015 s. 26.

¹⁴ Loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

¹⁵ Anti – money laundering and counter-terrorist financing measures Belgium – FATF Mutual Evaluation Report April 2015, s. 121.

2.3.4 Frankrike

Frankrike har innført beløpsgrenser for kontantvederlag i den franske penge- og finansloven, som blant annet har som formål å forhindre all økonomisk kriminalitet, herunder skatteunndragelse og hvitvasking.¹⁶ Lovgivningen forbyr betaling med kontanter for mer enn 1000 euro når skyldner er skattemessig bosatt i Frankrike eller hvis betalingen foretas av næringsmessige grunner. For skyldnere som kan vise at de ikke er skattemessig bosatt i Frankrike, er beløpsgrensen 10 000 euro. Beløpsgrensen ble endret 1. september 2015, fra henholdsvis 3000 euro og 15 000 euro. Lovendringen er ett av flere kontantbegrensende tiltak som ble innført etter terrorhandlingene i Paris, og ble begrunnet med at terrororganisasjoner lett kan sikre seg finansiering, og at dette ofte skjer gjennom små beløp.¹⁷ Fra 17. mars 2014, er videre enhver betaling i kontant ved detaljhandel i metaller forbudt.¹⁸ Forholdet til EMK artikkel 8 har ikke vært vurdert.

Forbudet mot kontant betaling er generelt utformet, samtidig som det er gjort visse unntak, blant annet for betalingsoppgjør mellom individer som ikke handler i næringsøyemed og ved betalinger fra personer som mangler evne til å binde seg ved sjekk eller andre betalingsmetoder.

Overtredelser straffes med bøter på inntil 5 prosent av det beløpet som overstiger lovens grense.¹⁹ Selv om kontantforbudet retter seg mot debitor, er debitor og kreditor solidarisk ansvarlige for å betale boten.²⁰ Det er ikke opprettet en egen tilsynsfunksjon med overholdelse av kontantforbudet. Brudd på kontantforbudet følges imidlertid opp og kan påtales av likningsinspektører, tollinspektører og (edsvorne) kontrollører fra Direction générale de la concurrence et de la consommation, under utøvelsen av deres alminnelige kontrollarbeid.²¹ Dokumentasjon og informasjon som innhentes i forbindelse med kontroll med at annet lovverk overholdes, kan også benyttes i saker om brudd på kontantforbudet.

¹⁶ Code monétaire et financier artikkel L.112-6 og artikkel D112-3.

¹⁷ Se Countering Terrorist Financing, dokument fra pressekonferanse onsdag 18. mars 2015 (<http://www.gouvernement.fr/en/defence-and-security>)

¹⁸ Code monétaire et financier artikkel L 112-6

¹⁹ Code monétaire et financier artikkel L112-7.

²⁰ Code monétaire et financier artikkel L 112-7

²¹ Livre des procédures fiscales artikkel L 225 A jf. artikkel A 225 A-1

2.3.5 Spania

Spania vedtok 29. oktober 2012 lov 7/2012, som inneholder en beløpsmessig begrensning på adgangen til å betale med kontanter. Etter lovens artikkel 7 kan transaksjoner hvor en av partene er næringsdrivende, ikke gjøres opp i kontanter når beløpet er 2 500 euro eller mer. Forbudet gjelder både oppgjør for varer og tjenester. Beløpsbegrensningen øker til 15 000 euro for oppgjør som foretas på stedet når debitor er en fysisk person som kan bevise at vedkommende ikke er bosatt i Spania.²² Lovens formål er å forhindre skatteunndragelse for å sikre statens inntekter.²³ Utvalget har fått oppgitt at forholdet til vernet av personopplysninger etter EMK artikkel 8, ikke ble vurdert av myndighetene ved innføringen av de kontantbegrensende reglene.

Overtredelser straffes med bøter på 25 prosent av beløpet, og begge parter kan holdes ansvarlig. Personer som har vært involvert i en ulovlig kontanttransaksjon, slipper likevel å betale bot, dersom vedkommende innen tre måneder etter at transaksjonen fant sted, har meldt fra denne til skattemyndighetene. Det er de spanske skattemyndighetene som har ansvaret for å føre tilsyn med bestemmelsen og som har ansvar for å bøtelegge personer som overtrer den. Som ledd i tilsynsfunksjonen er det opprettet et eget elektronisk innrapporteringssystem hvor personer som har deltatt i ulovlige transaksjoner kan melde fra om dette for å unngå bot.

Selv om det er innført en begrensning på adgangen til å motta kontantvederlag, er forhandlere av smykker, edelstener og dyre metaller likevel omfattet av spanske hvitvaskingsregelverket.²⁴

2.4 Norsk rett

2.4.1 Adgangen til å betale kontant

Etter lov 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven) § 14 er sentralbankens sedler og mynter tvunget betalings-

²² Ley 7/2012, de 29 octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude, para 1, article 7.

²³ Ley 7/2012, de 29 octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude, para 16, article 1.

²⁴ Ley 10/2010 de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

middel i Norge. Dette innebærer at betaleren som utgangspunkt har rett til å betale med kontanter, og at betalingsmottakeren kan kreve å få oppgjøret i kontanter. Sentralbankloven er ikke preseptorisk, slik at partene i utgangspunktet fritt kan avtale andre oppgjørsmåter.

I lov 25. juni 1999 nr. 46 om finansavtaler (finansavtaleloven) § 38 er det gitt nærmere regler om oppgjørsmåte. Etter finansavtaleloven § 38 første ledd kan betaling foretas ved overføring av beløpet til mottakerens konto med mindre annet er avtalt eller mottakeren har bedt om utbetaling med kontanter. Det følger av finansavtaleloven § 38 andre ledd at betalingsmottakeren kan gi nærmere anvisning om betalingsmåten, dersom det ikke medfører vesentlig merutgift eller andre ulemper for betaleren. En forbruker har i medhold av finansavtaleloven § 38 tredje ledd alltid rett til å foreta oppgjør med tvungne betalingsmidler hos betalingsmottakeren.

2.4.2 Kontantbegrensende regler

Skatte- og avgiftslovgivningen inneholder regler om fradragsnekt og ansvarliggjøring av private oppdragsgivere som er ment å begrense kontantomsetningen i Norge.

Etter lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt (skatte-loven) § 6-51 første ledd første punktum er betaling via bank et vilkår for fradragsrett, med mindre betalingen samlet utgjør mindre enn 10 000 kroner. Tilsvarende gis det bare fradrag for inngående merverdiavgift av varer og tjenester når betalingen skjer via bank, med mindre betalingen samlet utgjør mindre enn 10 000 kroner, jf. lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven) § 8-8 første ledd første punktum. Hensikten med disse reglene er å begrense kontantomsetningen for å motvirke skatte- og avgiftsunndragelser, jf. NOU 2009: 4 Tiltak mot skatteunndragelser s. 170–171 og Prop. 1 L (2009–2010) s. 35–36.

Videre fremgår det av lov 17. juni 2005 nr. 67 om skattebetaling (skattebetalingsloven) § 16-50 første ledd at kjøper av tjenester kan gjøres medansvarlig for inntektsskatt, trygdeavgift og merverdiavgift som den næringsdrivende har unndratt, dersom vederlaget overstiger 10 000 kroner og ikke er betalt via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling. Formålet med bestemmelsen er å motvirke skatte- og avgiftsunndragelser, se Prop. 1 L (2009–2010) s. 43.

Spørsmålet om det bør innføres restriksjoner for kontantbruk har for øvrig vært drøftet flere ganger. Det ble vurdert, men ikke foreslått, i forbindelse med vedtakelsen av gjeldende hvitvask-

ingslov, se NOU 2007: 10 s. 26 og Ot.prp. nr. 3 (2008–2009) s. 38. I NOU 2009: 4 foreslo et flertall av Skatteunndragelsesutvalget å innføre et forbud mot kontant betaling, primært for å motvirke skatte- og avgiftsunndragelser, men også i noen grad for å forhindre hvitvasking. Forslaget ble ikke fulgt opp av departementet, med den begrunnelse at en slik ordning krever en grundig utredning om betalingssystemet og pengevesenet i Norge, jf. Prop. 1 L (2009–2010) s. 32.

2.4.3 Bokføringsregler

Det fremgår av forskrift 1. desember 2004 nr. 1558 om bokføring (bokføringsforskriften) § 3-1 andre ledd at kundespesifikasjoner som nevnt i første ledd nr. 3 skal bokføres ved kontante salg når vederlaget utgjør mer enn 40 000 kroner inklusive merverdiavgift og det betales kontant. Dette innebærer blant annet at det i slike tilfeller vil bli lagret opplysninger om kundens navn, se bokføringsloven § 13 andre ledd.

2.5 Nasjonale og internasjonale forpliktelser

2.5.1 Overordnet om Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8

Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 er av betydning for spørsmålet om det bør innføres et forbud mot å motta kontanter over en viss beløpsgrense. EMK artikkel 8 nr. 1 gir enhver «rett til respekt for sitt privatliv». Inngrep i denne rettigheten tiltales bare dersom inngrepet har hjemmel i lov, følger et legitimt formål og anses «nødvendig i et demokratisk samfunn», jf. EMK artikkel 8 nr. 2.

Grunnloven § 102 første ledd første punktum, som bygger på EMK artikkel 8, gir enhver «rett til respekt for sitt privatliv». Til forskjell fra EMK artikkel 8, er grunnlovsbestemmelsen taus om adgangen til å begrense retten til privatliv. Høyesterett har imidlertid lagt til grunn at det er tillatt å gripe inn i rettighetene etter første ledd første punktum, dersom inngrepet har tilstrekkelig hjemmel, følger et legitimt formål og er forholdsmessig, jf. Rt. 2014 s. 1105 avsnitt 28, Rt. 2015 s. 93 avsnitt 60 og Rt. 2015 s. 155 avsnitt 52.

2.5.2 Er det et inngrep i privatlivet å begrense adgangen til å betale kontant?

Et første spørsmål er hvorvidt det representerer et inngrep i enkeltindividers²⁵ rett til respekt for privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel

8, å forby forhandlere av gjenstander å motta kontanter over en viss beløpsgrense. Dette drøftes med utgangspunkt i EMDs praksis, fordi det foreløpig er lite høyesterettspraksis knyttet til grunnlovsbestemmelsen, samtidig som Høyesterett har uttalt at Grunnloven § 102 skal tolkes i lys av den parallelle konvensjonsbestemmelsen, jf. Rt. 2015 s. 93 avsnitt 57 og Rt. 2015 s. 155 avsnitt 40.

Selv om en beløpsgrense for kontantvederlag formelt kan rettes mot næringsdrivende betalingsmottakere, vil virkningen være at kjøper fratas muligheten til å betale med et betalingsmiddel som ikke kan spores i samme utstrekning som betaling via bank. Det avgjørende vil derfor være om det representerer et inngrep i retten til privatliv, å pålegge enkeltpersoner å gjennomføre sine transaksjoner over en gitt beløpsgrense, på sporbar måte.

Det er sikker rett at behandling av opplysninger om en persons privatliv, anses som et inngrep i EMK artikkel 8 nr. 1.²⁶ Spørsmålet er om gjennomføring av en sporbar transaksjon, innebærer *behandling* av opplysninger om en persons *privatliv*.

Opplysninger om «privatliv» skal i denne sammenhengen tolkes vidt, slik at det også omfatter opplysninger som ikke er sensitive.²⁷ I storkammerdommen *Amann mot Sveits* uttaler EMD følgende om den brede definisjonen av «privatliv»:

«That broad interpretation corresponds with that of the Council of Europe's Convention of 28 January 1981 for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data(...) such personal data being defined as «any information relating to an identified or identifiable individual. (Article 2).»²⁸

Det er nærliggende å forstå denne uttalelsen slik at slik at EMK artikkel 8 gjelder «any information relating to an identified or identifiable...individual». Dette er også lagt til grunn i juridisk teori.²⁹

Ved å pålegge enkeltpersoner å gjennomføre visse transaksjoner på en sporbar måte, lagres det

informasjon om *at* vedkommende har gjennomført en transaksjon, hvem betalingsmottakeren er, tidspunktet og størrelsen på transaksjonen, samt etter omstendighetene også opplysninger om hvor transaksjonen ble foretatt. Dette vil være opplysninger om en persons «privatliv» etter EMDs vide definisjon av begrepet.

Ren lagring av slik informasjon vil anses som *behandling* av personopplysninger, uavhengig av om opplysningene senere brukes eller ikke, se blant annet Rt. 2014 s. 1105 avsnitt 29 og *Amann mot Sveits* avsnitt 68–70. På bakgrunn av informasjonens detaljerte karakter, vil derfor systematisk lagring av nevnte opplysninger, anses som et inngrep i retten til privatliv. At lagringen foretas av private aktører, er i denne forbindelse uten betydning, så lenge det er lovgivning som er bakgrunnen for at opplysningene lagres og formålet er kriminalitetsbekjempelse.³⁰ Inngrepets omfang og intensitet avhenger av hvor beløpsgrensen settes.

2.5.3 Betydningen av å anse tiltaket som et inngrep

Inngrep i enkeltpersoners privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 må ha tilstrekkelig klart rettsgrunnlag, forfølge et legitimt formål og være forholdsmessig. Dette vil være komponenter som må tas i betraktning ved vurderingen av om, og eventuelt på hvilken måte, det bør gis en lovbestemmelse som begrenser adgangen til kontant betaling.³¹

Verken lovkravet eller kravet om legitimt inngrepsformål vil være til hinder for å innføre en beløpsgrense for kontantvederlag. Spørsmålet er hvilke skranker som følger av kravet om at inngrepet må kunne anses «nødvendig i et demokratisk samfunn».

Ved vurderingen av om et inngrep er «nødvendig i et demokratisk samfunn» legger EMD vekt på om andre konvensjonsstater har gjennomført lignende tiltak. At flere land har beløpsgrenser for kontantvederlag, tilsier da i utgangspunktet at EMK i vid utstrekning tillater slike inngrep. Forutsetningen er at de kontantbegrensende reglene bygger på relevante og tilstrekkelige grunner.

Flere av landene som har innført kontantrestriksjoner, har gjort dette på bakgrunn av andre formål enn bekjempelse av hvitvasking og

²⁵ Juridiske personer har neppe «privatliv» som nyter beskyttelse etter EMK artikkel 8, se Jon Fridrik Kjølbro, *Den europeiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere*, 3. utg., København 2010 s. 614.

²⁶ Se Rt. 2014 s. 1105 avsnitt 29 og *Amann mot Sveits*, storkammerdom, 16. februar 2000, avsnitt 69.

²⁷ Se *Amann mot Sveits* avsnitt 70.

²⁸ *Amann mot Sveits* avsnitt 65.

²⁹ Se Bjørnar Borvik, *Personvern og ytringsfridom – Avveginga mellom kolliderande menneskerettar*, Oslo 2011, s. 83.

³⁰ Private aktørers lagring av opplysninger ut ifra rene kommersielle hensyn stiller seg annerledes, se *P.G. og J.H. mot Storbritannia*, dom 25. september 2001 avsnitt 42.

³¹ Se i denne retning, Arne Fliflet, «Grunnloven av 2014 vil få konsekvenser for regjeringens ansvar for Stortingets lovgiverrolle», *Lov og Rett*, 2015 s. 131–132.

terrorfinansiering. Dette gjelder blant annet Portugal, Spania og Hellas, hvor begrensningene i adgangen til kontant betaling primært er begrunnet i hensynet til å motvirke skatteunndragelser.

I de landene som har innført kontantbegrensninger for å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering, har ikke forholdet til EMK artikkel 8 vært drøftet under lovforberedelsen. Det er dessuten grunn til å tro at hvitvasking ved kontantomsetning er et større problem i andre europeiske land enn i Norge, hvor handel med større kontantbeløp er relativt lite utbredt. At flere land har begrenset adgangen til å betale kontant, er derfor ikke et avgjørende argument for at tilsvarende tiltak i Norge vil være forenlig med EMK artikkel 8.

Spørsmålet vil være om en beløpsgrense for kontantvederlag må anses «nødvendig» for å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering, på grunnlag av norske samfunnsforhold. Dette er ikke utelukkende et spørsmål om kontantrestriksjoner er uforenlig med Grunnloven eller EMK. Vilkårene for å gjøre inngrep, og da særlig kravet om at inngrepet må være nødvendig og forholdsmessig, gir rammer for argumentasjonsmønsteret som må følges ved vurderingen av om det er rettspolitisk tilrådelig å foreslå en beløpsgrense for kontantvederlag.

2.6 Utvalgets vurderinger

2.6.1 Innledning

I mandatet bes utvalget vurdere om det bør innføres en beløpsgrense for kontant betaling som alternativ til rapporteringsplikt for forhandlere av gjenstander. Mandatet krever at fordeler og ulemper ved henholdsvis beløpsgrense og rapporteringsplikt belyses.

Utvalgets medlemmer har ulike oppfatninger om hvilke løsninger som bør velges. Et flertall bestående av utvalgsmedlemmene Damslor, Hana, Munch Thore, Roaldsøy, Rui, Sigurdsen og Stokmo, fraråder å innføre en beløpsgrense for kontantvederlag.

Utvalgsmedlemmene Munch Thore, Sigurdsen og Stokmo, foreslår imidlertid at forhandlere gis rett til konsekvent å betinge seg betaling på annen måte enn kontanter, slik at forhandleren kan velge seg bort fra hvitvaskingslovens forpliktelser.

Et mindretall bestående av utvalgsmedlemmene Holberg, Lund og Utne foreslår å innføre en beløpsgrense for kontantvederlag, supplert med en rapporteringsplikt for nærmere angitte forhandlere av gjenstander, uavhengig av oppgjørsform.

Nedenfor presenteres først utvalgsmedlemmene Damslor, Hana, Roaldsøy og Ruis vurderinger og anbefalinger i punkt 2.6.2. I punkt 2.6.3 gjengis vurderingene og forslaget til Munch Thore, Sigurdsen og Stokmo.

Flertallet foreslår ikke å innføre kontantrestriksjoner. For å gi bredest mulig vurderingsgrunnlag for det videre lovarbeidet har disse utvalgsmedlemmene likevel skissert hvordan en beløpsgrense for kontantvederlag bør utformes, dersom lovgiver ønsker å innføre kontantrestriksjoner. Dette gjøres i punkt 2.6.4.

Forslaget fra mindretallet som mener det bør innføres kontantrestriksjoner supplert med en generell rapporteringsplikt for nærmere angitte forhandlere, omtales i punkt 2.6.5.

2.6.2 Utvalgsmedlemmene Damslor, Hana, Roaldsøy og Ruis vurderinger og anbefalinger

2.6.2.1 Utgangspunktet for vurderingen

Medlemmene Damslor, Hana, Roaldsøy og Rui, tar utgangspunkt i at innføring av en lovpålagt plikt til å foreta sporbare betalinger vil utgjøre et inngrep i enkeltpersoners rett til respekt for sitt privatliv etter Grunnloven § 102 første ledd første punktum og EMK artikkel 8 nr. 1. På bakgrunn av dette mener utvalgsmedlemmene at det må vurderes om en beløpsgrense for kontantvederlag kan anses «nødvendig i et demokratisk samfunn», jf. EMK artikkel 8 nr. 2. Dette innebærer at det må vurderes om et slikt tiltak er et egnet til å bekjempe hvitvasking og/eller terrorfinansiering, om det finnes mindre inngripende tiltak og om de relevante grunnene for å innføre en beløpsgrense anses tilstrekkelige veid opp mot de hensyn som taler imot en slik grense.³²

Utvalgsmedlemmene understreker at hensikten med å innføre kontantrestriksjoner i denne sammenheng vil være å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering. Siden EMK artikkel 8 nr. 2 tillater inngrep for å forebygge kriminalitet, vil dette være et legitimt formål for å gjøre inngrep. Men det er behovet for kontantbegrensninger ut fra dette formålet som primært vurderes. Som følge av bakgrunnen for mandatet og utvalgets sammensetning, skal det ikke vurderes om det er behov for å innføre kontantrestriksjoner ut fra andre hensyn, for eksempel for å motvirke skatteunndragelser eller fordi kontanthåndtering er

³² Se blant annet *S. og Marper mot Storbritannia*, stor-kammerdom 4. desember 2008 avsnitt 101.

kostnadskreven og kan reise flere sikkerhetsmessige utfordringer for næringslivet.

2.6.2.2 Er kontantrestriksjoner et effektivt virkemiddel mot hvitvasking og terrorfinansiering?

Utvalgsmedlemmene har vanskelig for å se hvordan en beløpsgrense for kontantvederlag vil kunne motvirke terrorfinansiering, så lenge tiltaket bare retter seg mot forhandlere av gjenstander.

Forutsatt at en beløpsgrense håndheves effektivt, vil tiltaket *forhindre* en bestemt form for hvitvasking, nærmere bestemt hvitvasking av kontanter ved kjøp av gjenstander over en gitt terskelverdi. Utvalget har i den forbindelse merket seg Danmarks nasjonale risikovurdering for 2015, hvor det uttales, at kontantforbudsregelen «har vist seg at være et effektivt middel til å dæmme opp for organisert hvidvask ved kjøp av varer af høj verdi».³³

Innføring av en beløpsgrense for kontantvederlag vil derimot ikke bidra til å *avdekke* hvitvaskingshandlinger. Med et slikt tiltak vil tvert imot Enheten for finansiell etterretning (EFE) miste muligheten for å motta rapporter om mistenkelige transaksjoner. Det kan hevdes at dette ikke er en tungtveiende innvending, fordi det er få rapporter fra forhandlere av gjenstander, i tillegg til at rapportene ofte har vært kvalitativt svake.³⁴ Men det er grunn til å tro at dette i betydelig grad skyldes at forhandlerne ikke har vært underlagt tilsyn. Flertallet antar at EFE vil motta flere og bedre rapporter dersom det føres effektivt tilsyn, slik utvalgets forslag i punkt 4.5.3 legger opp til. At EFE vil kunne miste verdifull informasjon ved å innføre en beløpsgrense for kontantbetaling, trekker sterkt i retning av at dette ikke er et effektivt virkemiddel for å bekjempe hvitvasking.

Ved vurderingen av om kontantrestriksjoner er et effektivt tiltak, må risikoen for omgåelse tas i betraktning. Både kontantrestriksjoner og en ordning med rapporteringsplikt kan omgås. Det er likevel grunn til å tro at det vil være mer utfordrende å oppdage – og føre bevis for – omgåelse av «kontantforbud». Forhandlere som bevisst overtrer forbudet, vil forsøke å skjule at vedkommende har mottatt store kontantbeløp. Dette vil blant annet kunne gjøres ved å bokføre en fiktiv kjøpesum som ligger innenfor det beløp som er til-

latt å motta av kontanter, for så å motta det overskytende «under bordet». For eksempel vil dette kunne være en mulighet for kunst- og antikvitetshandlere, som selger gjenstander hvor salgssummen ikke gir seg selv.

Det har også betydning hvor beløpsgrensen eventuelt settes for å oppnå effekt. De landene som har innført kontantbegrensninger, har på dette punktet sprikende regler. Mens beløpsgrensen for det danske kontantforbudet er 50 000 danske kroner, er grensen i Belgia 3000 euro. Terskelverdien i Frankrike satt til 1000 euro for personer bosatt i landet. Siden det er stor variasjon, gir dette isolert sett ingen en klar indikasjon på hvor beløpsgrensen bør settes for at tiltaket skal virke tilstrekkelig effektivt. Det er imidlertid grunn til å merke seg at samtlige av disse landene har ansett det nødvendig å senke beløpsgrensen vesentlig sammenlignet med de terskelverdier som opprinnelig ble gitt. Fem år etter at Danmark innførte kontantforbudet på 100 000 danske kroner, ble beløpsgrensen senket til halvparten. Samtidig ble personkretsen utvidet fra bestemte bransjer til å gjelde næringsdrivende generelt. Beløpsgrensen i Belgia ble senket fra 15 000 euro til 5000 euro, deretter til 3000 euro. I september 2015 ble beløpsgrensen i Frankrike endret fra 3000 euro til 1000 euro for personer bosatt i landet. Disse utviklingstrekkene kan tyde på at kontantbegrensninger ikke vil være særlig effektivt med mindre det retter seg inn mot kontantstrømmen generelt i samfunnet, med et svært lavt innslagspunkt.

Det finnes lite informasjon om hvor betydelige kontantstrømmer som hvitvaskes ved kontant betaling av gjenstander. Opplysninger fra Økokrim tyder imidlertid på at den omfattende hvitvaskingen i Norge i økende grad skjer på andre måter enn ved bruk av kontanter.³⁵ På dette punktet skiller Norge seg fra land i Sør- og Mellom-Europa, hvor handel med kontanter fortsatt er utbredt og hvitvasking ved kontantomsetning er et større problem. Dette tilsier at behovet for å innføre en beløpsgrense for å bekjempe hvitvasking i Norge, er uklart og trolig noe begrenset.

Handel med verdifulle gjenstander anses imidlertid som et risikoområde uavhengig av betalingsformen. Etter flertallets syn vil det derfor være i dårlig samsvar med prinsippet om et risikobasert hvitvaskingssystem, helt å unnta forhandlere av gjenstander fra det oppmerksomhetsregimet som hvitvaskingsregelverket representerer. Flertallet mener tvert imot at det er grunn til å

³³ Hvidvask i Danmark: Den nationale risikovurdering 2015 s. 26.

³⁴ Se punkt 2.2.3 ovenfor.

³⁵ Økokrims Trusselvurdering: Økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet 2015–2016 s. 17.

vurdere om hvitvaskingsloven skal utvides til å omfatte bestemte grupper av forhandlere av gjenstander, uavhengig av oppgjørsform. Dette vil drøftes i andre delutredning.

2.6.2.3 *Betalerens rett til respekt for privatliv*

Ved vurderingen av om det bør innføres en beløpsgrense for å bekjempe hvitvasking, har det betydning om alternativet – rapporteringsplikt – i mindre grad griper inn i betalerens rett til respekt for privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.

Utgangspunktet er at også en ordning med rapporteringsplikt medfører behandling av opplysninger om betalerens privatliv. Blant annet skal forhandlerne foreta kundekontroll etter hvitvaskingsloven § 7, registrere opplysninger om kunden etter § 8 og oppbevare kopier av dokumenter benyttet i forbindelse med dette, jf. § 22.

Plikten til å kontrollere, registrere og oppbevare slike opplysninger inntreffer likevel bare hvis det er «mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte fra en straffbar handling», eller hvis transaksjonen gjelder 100 000 kroner eller mer, jf. § 6 nr. 3 og nr. 2. En ordning med rapporteringsplikt medfører dermed en mindre omfattende og samtidig mer målrettet innsamling og behandling av personopplysninger sammenlignet med et «kontantforbud», som innebærer at det automatisk lagres opplysninger ved betalinger over den angitte beløpsgrensen.

For å vurdere hvor inngripende det er å begrense adgangen til å betale kontant, må det tas i betraktning at ikke enhver kontantbetaling er anonym. Etter bokføringsforskriften § 3-1 andre ledd skal kjøpers navn fremgå av salgsdokumentasjonen når det betales kontant for 40 000 kr eller mer. Opplysningene skal oppbevares i samsvar med bokføringsloven § 13.

I disse tilfellene vil imidlertid opplysningene om kunden oppbevares hos den enkelte forhandler. Mulighetene for å behandle og sammenstille opplysningene om betaleren vil derfor være langt mer begrenset enn ved elektronisk betalingsformidling. Slik utvalgsmedlemmene Damslorå, Hana, Roaldsøy og Rui ser det, vil en beløpsgrense for kontantvederlag derfor være et mer vidtgående inngrep i retten til privatliv, enn det bokføringsregelverket representerer. Utvalgsmedlemmene mener for øvrig at det ikke er et argument for å tillate et mer vidtgående inngrep i retten til privatliv, at staten allerede har gjort inngrep etter bokføringsforskriften.

Hvor tungtveiende hensynet til betalerens privatliv gjør seg gjeldende, avhenger av hvor beløps-

grensen settes. Det faktum at forhandlere av gjenstander sjeldent mottar større kontantbetalinger, kan tilsi at innføring av kontantrestriksjoner vil være et nokså beskjedent inngrep i betalerens privatliv, så lenge beløpsgrensen settes tilstrekkelig høyt. Men selv med et forslag om å innføre en høy beløpsgrense, på eksempelvis 40 000 kroner, mener utvalgsmedlemmene at hensynet til betalerens privatliv må tillegges en viss vekt. For erfaring fra land som har innført kontantbegrensninger, viser at når det først innføres en beløpsgrense, er det en klar tendens at denne grensen etter hvert vil senkes vesentlig, samt utvides til å gjelde næringsdrivende generelt.

2.6.2.4 *Kostnadshensyn*

Fra et kostnadsperspektiv vil det være fordelaktig å innføre en beløpsgrense fremfor en ordning med rapporteringsplikt og tilsyn. Det er flere grunner til dette. For det første er det trolig et stort antall rapporteringspliktige forhandlere av gjenstander. Det vil være mindre ressurskrevende for myndighetene å påse at denne gruppen overholder en retts teknisk enkel beløpsgrense enn å føre tilsyn med at forhandlerne har tilstrekkelig effektive rapporteringsregimer. For det andre mottar forhandlere sjeldent større kontantbetalinger, og hvitvaskingsrisikoen er ikke hovedsakelig knyttet opp mot oppgjørsformen, men snarere mot hvilke type gjenstander som selges. Det kan tilsi at staten ikke bør prioritere bruk av ressurser til å føre tilsyn med forhandlere på grunnlag av deres kontantomsetning.

På den annen side må kravene til gjennomføringen av tilsyn tilpasses de rapporteringspliktiges art, størrelse og risikosituasjonen hos den enkelte. Det er viktig at det etableres et tilsynsregime som er egnet til å skape en opplevd og faktisk oppdagelsesrisiko, noe som i seg selv er disiplinerende. Det forventes imidlertid ikke at det føres regelmessig tilsyn med alle forhandlere. Derfor er det heller ikke gitt at kostnadene knyttet til gjennomføring av tilsyn med forhandlere av gjenstander, vil være betydelige. Utvalgsmedlemmene nevner i den forbindelse at det vil være behov for å informere og veilede de rapporteringspliktige forhandlerne, slik at de er kjent med sine plikter. I en oppstartsfase vil denne opplærings- og veiledningsfunksjonen være særlig viktig.

For forhandlerne selv vil det være enklere og mindre kostnadskrevende å overholde en beløpsgrense enn å etterleve hvitvaskingslovens forpliktelser. På den annen side gjennomfører forhand-

lere av gjenstander sjelden større kontantransaksjoner. Kostnadene knyttet til kundekontroll, undersøkelse og rapportering, vil derfor trolig være nokså beskjedne. Plikten til å ha forsvarlige kontrollrutiner og opplæringsystemer etter § 23 synes i utgangspunktet å være noe mer byrdefull, fordi denne plikten gjelder uavhengig av konkrete transaksjoner. Omfanget av disse forpliktelsene vil imidlertid være avpasset den rapporteringspliktes art, størrelse og risiko for hvitvasking, se NOU 2007: 10 s. 70 og direktivets artikkel 46 nr. 1. I Ot.prp. nr. 3 (2008–2009) s. 107–108 understrekes det særskilt at kravet til kontroll- og kommunikasjonsrutiner må tilpasses den spesielle situasjonen forhandlere av gjenstander er i, og den enkelte forhandlers virksomhet. Utvalgsmedlemmene har derfor vanskelig for å se at det innebærer uforholdsmessige store kostnader for forhandlere, å oppfylle hvitvaskingslovens forpliktelser.

Det kan hevdes at en ordning med beløpsgrense er fordelaktig fordi den kan omfatte selgere av tjenester uten at kostnadene knyttet til myndighetenes kontroll øker betraktelig. Med en slik utvidelse vil imidlertid kontantforbudet ramme et stort antall transaksjoner. Etter disse utvalgsmedlemmenes syn vil restriksjoner på kontantbruk som også omfatter tjenesteytere, representere et så betydelig inngrep i enkeltpersoners vern mot lagring av personopplysninger, at det ikke anses proporsjonalt.

2.6.2.5 Andre konsekvenser av å erstatte rapporteringsplikt med kontantrestriksjoner

I NOU 2007: 10 s. 26 uttales det at kontantforbud antagelig vil kunne oppleves mer forpliktende enn reglene om kundekontroll og rapporteringsplikt. I tillegg antydes det at et kontantforbud vil kunne hindre konkurransevridning, ved at man unngår at forhandlere som lojalt følger reglene om rapporteringsplikt, taper i konkurransen med konkurrenter som ikke følger regelverket. Dette utvalgets flertall legger opp til at Skatteetaten skal føre effektivt tilsyn med forhandlere av gjenstander.³⁶ Dermed vil regelverket oppleves mer forpliktende, og risikoen for konkurransevridning reduseres.

Kontanter har for øvrig positive egenskaper utover å ivareta betalerens interesse i å kunne foreta ikke-sporbare betalinger. Kontantoppgjør kan være både kostnadseffektivt og praktisk hensiktsmessig for betalingsmottakeren, fordi kontantbetaling sikrer samtidig utveksling av ytelser.

Det er likevel liten grunn til å tro at det vil oppleves som særlig tyngende for næringslivet å innføre begrensninger i avtalefriheten på dette punktet, siden de fleste pengeforpliktelsene av større omfang gjøres opp på andre måter enn ved bruk av kontanter. Hensynet til samtidig utveksling av tjenester kan dessuten langt på vei ivaretas gjennom forholdsvis enkle tiltak, som for eksempel bruk av betalingsterminaler eller betalingsapplikasjoner på mobiltelefon.

Videre har kontanter en sikkerhetsfunksjon i krisetider og i andre situasjoner der betalingssystemer, mobilnett, datanett eller strømmnett ikke fungerer. Utvalget har ingen klar formening om hvordan en beløpsgrense for kontantvederlag vil påvirke den kontantbaserte økonomien. Utvalgets flertall mener imidlertid at dette bør drøftes grundigere enn det utvalget har tid og ressurser til å gjøre.

I en situasjon med negativ innskuddsrente vil for øvrig det å pålegge personer å foreta betaling via bank, kunne innebære et inngrep i eiendomsretten som er vernet av EMK P1-1.

2.6.2.6 Konklusjon

Utvalgsmedlemmene Damslora, Hana, Roaldsøy og Rui mener det ikke bør innføres en beløpsgrense for kontantvederlag, selv om dette vil kunne være noe mindre kostnadskrevende både for de rapporteringspliktige og for tilsynsmyndighetene. For disse medlemmene er det avgjørende at en beløpsgrense ikke anses som et effektivt virkemiddel for å motvirke hvitvasking, dels fordi ØKOKRIM vil miste verdifull informasjon ved at det ikke sendes rapporter om mistenkelige transaksjoner, dels fordi hvitvaskingen i Norge avtagende grad skjer ved bruk av kontanter. Utvalgsmedlemmene mener tvert imot at det bør vurderes om det er grunn til å utvide hvitvaskingsloven til å omfatte visse forhandlere, uavhengig av betalingsform. Flertallet legger også vekt på at en ordning med rapporteringsplikt er et mer målrettet og mindre omfattende inngrep i betalerens privatliv.

2.6.3 Utvalgsmedlemmene Munch Thore, Stokmo og Sigurdsens vurderinger og anbefalinger

Medlemmene Munch Thore, Stokmo og Sigurdson mener det ikke bør innføres en lovbestemt beløpsgrense for kontantvederlag. Disse utvalgsmedlemmene er langt på vei enig i begrunnelsen til utvalgsmedlemmene Damslora, Hana, Roald-

³⁶ Se punkt 4.5.3.

søy og Rui. Etter utvalgsmedlemmenes syn vil dessuten en slik beløpsgrense innebære et for omfattende inngrep i friheten for selger og kjøper til å avtale oppgjørsform.

Disse utvalgsmedlemmene foreslår at forhandlere av gjenstander gis rett til konsekvent å betinge seg betaling på annen måte enn med kontanter for beløp over 40 000 kroner. Dermed vil hver enkelt forhandler ha frihet til å velge om vedkommende skal være omfattet av hvitvaskingslovens regler eller ikke. Etter nåværende regler kan selger og kjøper avtale oppgjørsmåte når kjøper er næringsdrivende. En ordning hvor forhandlere kan nekte forbrukere å betale kontant, krever imidlertid endringer i finansavtaleloven § 38 tredje ledd.

Dette forslaget er hovedsakelig begrunnet i hensynet til forhandlerne. Det fremgår av hvitvaskingsloven § 4 andre ledd nr. 7 at loven omfatter forhandlere av gjenstander ved transaksjoner i kontanter på 40 000 kroner eller mer. Loven gjelder ikke for forhandlere som aldri mottar store kontantbeløp. Etter disse utvalgsmedlemmenes syn vil det imidlertid kunne være vanskelig for den enkelte forhandler å avgjøre hvorvidt vedkommende er omfattet av hvitvaskingsloven, fordi forbrukere etter finansavtaleloven § 38 tredje ledd alltid har rett til å betale kontant hos betalingsmottakeren. Dette innebærer en uforutsigbarhet og en risiko for at forhandlere bryter hvitvaskingsreglene uten å ville det, og dermed en risiko for sanksjoner, som vil kunne være mer omfattende enn i dag.

Forpliktelsene etter hvitvaskingsloven medfører dessuten administrative kostnader for forhandlerne, til tross for at mange av disse sjeldent mottar større kontantbeløp. I tillegg til selve kundekontrollen, krever hvitvaskingsloven § 23 at rapporteringspliktige skal ha kontrollrutiner og iverksette opplæringstiltak. Disse pliktene gjelder uavhengig av konkrete transaksjoner. Mange forhandlere er dessuten mindre bedrifter, med begrensede administrative ressurser, jf. direktivets fortale punkt 27. Forhandlere som i praksis lar være å gjennomføre kontanttransaksjoner på 40 000 kroner, bør etter utvalgsmedlemmenes syn kunne unntas fra slike plikter. Det vises til at Kommisjonen forutsatte en slik mulighet da det fjerde hvitvaskingsdirektivet ble forberedt:

«Such persons will need to make a choice on whether to continue to accept cash above the lowered €7,500 threshold [som var forslaget fra Kommisjonen] and thus perform customer due diligence checks, or whether to decline such cash transactions and request settlement by other means of payment.»³⁷

En slik ordning vil dessuten forenkle tilsynet, ved at det vil medføre færre tilsynsobjekter, alt etter som hvor mange forhandlere som velger å benytte seg av ordningen. Etter utvalgsmedlemmenes syn er dette forslaget også i samsvar med prinsippet om et risikobasert hvitvaskingsregime, fordi direktivet knytter hvitvaskingsrisikoen opp mot store kontanttransaksjoner, se fortalens punkt 6. Denne risikoen reduseres dersom forhandlere ikke tar imot store kontantbeløp.

Forslaget forutsetter endringer i forbrukerens rett til å betale med kontanter etter finansavtaleloven § 38 tredje ledd. Nærmere bestemt må det tilføyes at retten til å foreta oppgjør med tvungne betalingsmidler ikke gjelder ved betaling til forhandlere ved kjøp av gjenstander for 40 000 kroner eller mer.

I tillegg til en slik endring av finansavtaleloven § 38, bør det etableres et system som sikrer notoritet med hensyn til hvilke forhandlere som har valgt ikke å ta i mot større kontantbeløp. Utvalgsmedlemmene legger til grunn at dette kan gjøres gjennom melding til tilsynsmyndigheten på egnet måte. I tillegg må det være en sanksjonsmulighet overfor forhandlere som til tross for å ha gitt en slik melding, likevel mottar kontantvederlag på over 40 000 kroner.

Etter utvalgsmedlemmenes syn er ikke Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 til hinder for dette forslaget. Mindretallet viser til at inngrep som består i en plikt til å betale større transaksjoner på sporbar måte, ikke nødvendigvis er et større inngrep enn det dagens hvitvaskingsregelverk representerer. Her er forhandlerne er pålagt å gjennomføre kundekontroll, registrere og lagre opplysninger, samt rapportere mistenkelige transaksjoner til Økokrim. Medlemmene viser også til at en rekke land har innført regler som begrenser adgangen til kontant betaling, uten at dette har vært ansett uforenelig med EMK artikkel 8. I Frankrike og Belgia er det blant annet en langt mer begrenset adgang til kontant betaling enn det mindretallets forslag legger opp til.

2.6.4 Utforming av en eventuell beløpsgrense for kontantvederlag

Flertallet, bestående av utvalgsmedlemmene Damslara, Hana, Munch Thore, Roaldsøy, Rui, Sigurdsen og Stokmo anbefaler ikke at det innføres en beløpsgrense for kontantvederlag. Det fremgår imidlertid av mandatet at utvalget skal

³⁷ Commission Staff Working Document (SWD (2013) 21), punkt VII.2.

vurdere hvordan en eventuell beløpsgrense skal håndheves. Disse utvalgsmedlemmene vil derfor knytte noen kommentarer til hvordan en eventuell beløpsgrense bør utformes, og hvordan en slik regel bør håndheves.

En ordning med beløpsgrense for kontantvederlag kan utformes på ulike måter. Beløpsgrensen kan gjelde kontanttransaksjoner generelt, slik at også betalinger mellom privatpersoner rammes. Alternativt kan regelens virkeområde avgrenses til situasjoner der næringsdrivende mottar betalinger. Videre kan beløpsgrensen gjelde alle former for oppgjør av pengeforpliktelser, slik som i Frankrike, eller avgrenses til bestemte bransjer, slik det danske kontantforbudet opprinnelig var utformet, da det bare omfattet forhandlere av gjenstander og auksjonsholdere.

I mandatet bes utvalget vurdere om det bør innføres en beløpsgrense som alternativ til rapporteringsplikt. På bakgrunn av mandatutformingen mener disse medlemmene at en eventuell beløpsgrense bør rette seg mot *forhandlere* (næringsdrivende) som mottar kontanter ved salg av *gjenstander*. Dette vil dessuten være i samsvar med prinsippet om at inngrep i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 bør gjøres minst mulig. Utvalget antar at det vil være nærliggende å sette en slik beløpsgrense et sted mellom 10 000 kroner og 50 000 kroner.

Hvis lovgiver ønsker å innføre kontantrestriksjoner må det utformes et håndhevings- og sanksjonsregime som sikrer at reglene overholdes. Et første spørsmål er hvordan regelbrudd skal sanksjoneres.

Dette bør vurderes etter kriminaliseringsprinsippene som ligger til grunn for straffeloven av 2005, dvs. anbefalingene i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 82 flg., og Sanksjonsutvalgets anbefalinger for bruk av straff og administrative sanksjoner i NOU 2003: 15 Fra bot til bedring. Her uttales det at brudd på offentligrettslig reguleringslovgivning bare bør belegges med straff dersom lovbruddet er tilstrekkelig alvorlig og hvis tilfredsstillende regeletterlevelse ikke kan oppnås ved bruk av administrative sanksjoner.³⁸

På bakgrunn av disse retningslinjene er det nærliggende å benytte overtredelsesgebyr som sanksjonsform ved brudd på regler som forbyr større kontantbetalinger. Dette vil også være naturlig sett i sammenheng de sanksjonsformene direktivet forutsetter at skal gjelde, se artikkel 59 nr. 2(e). I Frankrike, Belgia og Danmark er for øvrig bøter den vanlige sanksjonsformen ved

brudd på tilsvarende regler, noe som støtter opp om at det ikke er nødvendig å innføre trussel om fengselsstraff.³⁹

Et annet spørsmål er hvilket organ som skal kontrollere at beløpsgrensen håndheves, og illegge overtredelsesgebyr. Her utpeker Skatteetaten seg om aktuell kontroll- og sanksjonsmyndighet, blant annet fordi etaten har kontakt med forhandlere av gjenstander i forbindelse med bokettersyn. Disse utvalgsmedlemmene bemerker for øvrig at håndheving av en beløpsgrense vil kunne være noe utfordrende, ettersom det er grunn til å anta at forhandlere som bevisst overtrer beløpsgrensen, vil forsøke å skjule at vedkommende har mottatt store kontantbeløp.

2.6.5 Mindretallet, Holberg, Lund og Utne, vurderinger og anbefalinger

Et mindretall bestående av utvalgsmedlemmene Holberg, Lund og Utne, går inn for å innføre en beløpsmessig grense på adgangen for forhandlere av gjenstander til å motta kontanter. Grensen bør settes til 40 000 kroner, som er dagens innslagspunkt for når forhandlere av gjenstander underlegges rapporteringsplikt etter hvitvaskingsregelverket. Et slikt generelt forbud, bør suppleres med en rapporteringsplikt for nærmere angitte forhandlere av gjenstander, uavhengig av betalingsform.

Holberg, Lund og Utne mener at et slikt forbud kan forsvares ut fra en vurdering av tiltakets egnethet, herunder om det finnes mindre inngripende tiltak, og en avveining av de interesser som taler for og mot å innføre slike kontantrestriksjoner.

Disse utvalgsmedlemmene mener et viktig utgangspunkt for vurderingen er at muligheten til å gjennomføre sporløse transaksjoner ved kjøp av gjenstander over en viss verdi, uansett er begrenset. Det vises i denne forbindelse til at hvitvaskingsloven pålegger forhandlere av gjenstander å gjennomføre kundekontroll og lagre opplysningene om dette ved kontantbetalinger på 40 000 kroner eller mer, hvis det er mistanke om at transaksjonen har sammenheng med en straffbar handling, jf. hvitvaskingsloven § 6 nr. 4 jf. § 7, § 8 og § 22. Når minst 40 000 kroner av et transaksjonsbeløp på 100 000 kroner eller mer gjøres opp i kontanter, gjelder forpliktelsene uavhengig av

³⁸ Se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 93.

³⁹ I Danmark vil riktignok særlige grove eller omfattende overtredelser av kontantforbudet kunne streffes med inntil seks måneders fengsel, jf. hvitvaskingsloven § 37 andre ledd.

om forhandleren mistenker at transaksjonen har sammenheng med et straffbart forhold, jf. § 6 nr. 2. Videre inneholder bokføringsregelverkets bestemmelser om salgsdokumentasjon krav om at kjøpers navn og adresse skal fremgå av salgsdokumentasjonen i alle tilfeller ved kontantbetaling på 40 000 kroner eller mer. I tillegg forekommer det sjelden at kjøp over 40 000 kroner gjøres opp i kontanter, og få personer vil antagelig berøres av en beløpsmessig begrensning på adgangen til å motta kontantvederlag. Samlet sett innebærer dette at «kontantforbud» som angitt, vil være et inngrep av begrenset karakter. På grunn av det lave antallet transaksjoner som vil rammes, er også inngrepet i avtalefriheten begrenset.

Vedrørende egnetheten av tiltaket, vises det til at formålet bak EU-regelverket er å fange opp en internasjonalt anerkjent risiko for hvitvasking ved kontantkjøp.⁴⁰ Et forbud mot å motta kontantbeløp over en viss terskelverdi, vil altså være innrettet mot den risikoen som internasjonalt er søkt fanget opp av rapporteringsplikten.

Et kontantvederlagsforbud som settes lik terskelverdien for rapporteringsplikt, vil innebære at ØKOKRIM ikke lenger vil motta finansiell etterretningsinformasjon knyttet til kontantransaksjoner over terskelverdien. Opplysninger fra ØKOKRIM tilsier imidlertid at hvitvasking i Norge i mange sammenhenger foregår med andre metoder enn gjennom kontantkjøp, og at risikoen for hvitvasking ved handel i gjenstander snarere er knyttet til de gjenstander som selges, enn til selve oppgjørsformen. Samtidig gjennomføres det få kontantransaksjoner over 40 000 kroner. Derfor antas verdien av den finansielle etterretningsinformasjonen som kan knyttes direkte opp til at et kjøp gjøres opp i kontanter, av disse utvalgsmedlemmene å være begrenset. Et forbud mot å motta kontantvederlag på 40 000 kroner eller mer, fremstår derfor som et minst like egnet virkemiddel for å bekjempe hvitvasking, som det å legge til rette for at hvitvaskingshandlinger kan avdekkes gjennom analyse av finansiell etterretningsinformasjon knyttet til kontantransaksjoner over terskelverdien.

For tilstrekkelig å fange opp risikoen for hvitvasking ved kjøp av dyre gjenstander, bør imidlertid en kontantvederlagsbegrensning suppleres med en rapporteringsplikt for nærmere angitte grupper av forhandlere av gjenstander uavhengig av hvordan transaksjonene gjennomfö-

res. Hvilke forhandlere som bør underlegges en slik rapporteringsplikt, bør avgjøres på bakgrunn av en vurdering av den konkrete hvitvaskingsrisikoen knyttet til den aktuelle bransjen. Det vises i denne forbindelse til at flere land, på bakgrunn av en vurdering av risiko, har kombinert et generelt kontantforbud med rapporteringsplikt for nærmere angitte forhandlere av gjenstander. Dette gjelder blant annet Belgia, Frankrike og Spania.

Ved vurderingen av om et forbud mot å motta kontantvederlag på 40 000 kroner eller mer bør innføres eller ikke, bør det ses hen til at et kontantforbud vil være lettere både å forstå og å etterleve enn hvitvaskingsregelverkets forpliktelser. Samtidig er det nærliggende å legge til grunn at kostnadene ved å etterleve et kontantforbud, vil være mindre enn kostnadene knyttet til å etterleve hvitvaskingsregelverket, som også oppstiller krav om rutiner, opplæring mv. Det bør også tas i betraktning at et generelt forbud mot kontantvederlag som foreslått, vil innebære at den potensielle kretsen av enheter som det må føres hvitvaskingstilsyn med, begrenses. Dette vil legge til rette for et mer målrettet hvitvaskingstilsyn, samsvare med FATFs anbefalinger om å tilpasse anti-hvitvaskingstiltak og ressursinnsatsen til den konkrete risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering, og samtidig medføre at de økonomiske kostnadene for tilsynsmyndigheten kan begrenses.

Et generelt forbud mot å motta kontantvederlag på 40 000 kroner eller mer, bør etter disse utvalgsmedlemmenes syn fastsettes ved å innta en ny bestemmelse i hvitvaskingsloven. Det vil samtidig være nødvendig å endre finansavtaleloven § 38 tredje ledd, slik at forbrukerens rett til å foreta oppgjør med tvungne betalingsmidler ikke gjelder ved betaling av gjenstander for 40 000 kroner eller mer.

I tillegg vil det måtte gjøres enkelte regeltekniske tilpasninger i hvitvaskingsloven som følge av at forhandlere av gjenstander ikke lenger kan motta kontantvederlag over den foreslåtte grensen, og derfor ikke lenger er rapporteringspliktige etter gjeldende regelverk. Departementet har i hvitvaskingsloven § 4 femte ledd adgang til i forskrift å la enkelte eller flere av bestemmelsene i loven få anvendelse for forhandlere av gjenstander ved transaksjoner over bestemte beløpsgrenser ved bruk av nærmere angitte betalingsmidler. Departementet har i samme bestemmelse hjemmel til i forskrift å gjøre unntak fra enkelte eller flere av bestemmelsene i loven for visse rapporteringspliktige. Dette hjemmelsgrunnlaget vil antagelig måtte justeres om departementet på forskriftsnivå skal kunne innføre en mer målrettet rapporteringsplikt for nærmere angitte grupper

⁴⁰ Se punkt 8 i direktivets fortale. I FATF anbefaling 22 bokstav c er hvitvaskingsrisikoen avgrenset til kontant kjøp av «precious metals» and «precious stones».

av forhandlere av gjenstander, som vil gjelde uavhengig av transaksjonsform. Et annet alternativ er å fastsette at loven i utgangspunktet gjelder tilbydere av alle forhandlere av gjenstander, samtidig som det lovfestes en adgang til å gjøre unntak ved forskrift. Når det gjelder oppfølgingen og kontrollen med at et kontantforbud overholdes, mener utvalgsmedlemmene Holberg, Lund og Utne, at det er naturlig at samme myndighet som utpekes

som tilsynsmyndighet for nærmere bestemte grupper av forhandlere av gjenstander, også følger opp at kontantforbudet overholdes.

Etter utvalgsmedlemmet Utnes vurdering, bør for øvrig vurderingen av hvem som skal føre tilsyn med forhandlere av gjenstander og tilbydere av virksomhetstjenester, vurderes nærmere i lys av et eventuelt kontantforbud, og de samlede krav til ressursbruken på området.

Kapittel 3

Justeringer av lovens virkeområde

3.1 Innledning

Fjerde hvitvaskingsdirektiv artikkel 2 angir hvem direktivet gjelder for. Kretsen av pliktsubjekter er noe utvidet sammenlignet med tredje hvitvaskingsdirektiv når det gjelder tilbydere av spilltjenester, utleiemeglere og forhandlere av gjenstander. Hvilke lovendringer dette nødvendiggjør, drøftes nedenfor i punkt 3.2 til punkt 3.4.

Forpliktelsene etter fjerde hvitvaskingsdirektiv er minstekrav. Etter artikkel 4 skal medlemsstatene i samsvar med en risikobasert tilnærming sørge for at bestemmelsene i direktivet utvides til helt eller delvis å gjelde andre yrkesgrupper og kategorier av foretak enn direktivet nevner, dersom de utøver virksomhet som særlig kan tenkes å bli brukt til hvitvasking og terrorfinansiering. Spørsmålet om hvitvaskingsloven bør ha et videre anvendelsesområde enn direktivet krever, drøftes i andre delutredning.

For tilbydere av virksomhetstjenester er det etter utvalgets vurdering grunn til å foreta enkelte justeringer i gjeldende lov, med sikte på å tydeliggjøre hvilke enheter som omfattes av definisjonen. Siden utvalget i denne delutredningen fremsetter forslag til autorisering av og tilsyn med tilbydere av virksomhetstjenester, anser utvalget det naturlig å fremsette disse forslagene nå, og ikke i andre delutredning hvor lovens anvendelsesområde som sådan drøftes. Dette gjøres i punkt 3.5.

3.2 Tilbydere av spilltjenester

3.2.1 EØS-rett

Mens tredje hvitvaskingsdirektiv kun omfattet «casinos», er det fjerde hvitvaskingsdirektivet utvidet til å gjelde «providers of gambling services», heretter omtalt som tilbydere av spilltjenester, jf. artikkel 2 nr. 1(3) (f).

Det fremgår av artikkel 2 nr. 2 at medlemsstatene etter en risikovurdering kan bestemme at visse tilbydere av spilltjenester helt eller delvis skal være fritatt fra nasjonale regler som gjennomfører

direktivet. Dette skal gjøres på grunnlag av «proven low risk posed by the nature and, where appropriate, the scale of operations of such services». Blant momentene som medlemsstatene skal ta i betraktning ved deres risikovurdering, er graden av sårbarhet for de transaksjonene det gjelder, herunder hensyn til betalingsmetodene som brukes. Det er ikke adgang til å gjøre unntak for kasinoer.

Enhver avgjørelse som medlemstaten treffer etter denne bestemmelsen, skal ifølge artikkel 2 nr. 2 kunngjøres til Europakommisjonen sammen med en begrunnelse basert på en spesifikk risikovurdering. Europakommisjonen skal kommunisere avgjørelsen til andre medlemsstater. Av artikkel 2 nr. 1(3) (f) siste setning fremgår det at medlemsstatene, i deres risikovurdering, skal tilkjenne hvordan de har tatt i betraktning relevante funn i rapporter som Europakommisjonen har utstedt i medhold av artikkel 6.

3.2.2 Norsk rett

Etter hvitvaskingsloven § 4 sjette ledd kan departementet i forskrift gi loven anvendelse for «foretak som driver spillvirksomhet». En slik forskrift har hittil ikke vært gitt.

Utgangspunktet i norsk rett er at formidling av pengespill er forbudt og straffbart, jf. lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill (pengespilloven) § 2 jf. § 16. Det er tre lover som tillater pengespill.

Den generelle pengespilloven er lov av 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier mv. (lotteriloven). Etter lotteriloven § 5 første ledd er utgangspunktet at kun organisasjoner med humanitært eller samfunnsmessig formål, kan avholde lotteri. Det kreves tillatelse fra Lotteritilsynet. Norske redereier kan på visse vilkår få tillatelse til å holde lotteri på skip, jf. forskrift 12. oktober 2008 nr. 1531 om lotterivirksomhet om bord på norske skip i rute mellom norsk og utenlandsk havn. Videre er det etter lotteriloven § 5 andre ledd åpnet for at private aktører kan avholde møtelotteri, basar og private pokerlag. Lotteriloven tillater dessuten at entreprenører arrangerer lotteri på vegne av lotte-

riverdige organisasjoner, forutsatt at entreprenøren er gitt autorisasjon etter lotteriloven § 4 c.

De pengespill som arrangeres i offentlig regi av Norsk Tipping, er regulert i pengespilloven. Norsk Tipping er et statlig selskap som er underlagt Kulturdepartementet. Selskapet tilbyr blant annet store lotterier, internettspill og sportsspill. Alt spill skjer registrert, med unntak av skrape-loddspillet Flax.

Lov av 1. juli 1927 nr. 3 om veddemål ved totalisator (totalisatorloven) regulerer adgangen til å arrangere hesteveddeløp. Stiftelsen Norsk Rikstoto er den eneste aktøren som i medhold av lovens § 1 er gitt tillatelse til å tilby totalisatorspill. Konesjonsvilkårene følges opp av Landbruks- og matdepartementet og Lotteritilsynet. Det er adgang til uregistrert spill.

3.2.3 Utvalgets vurderinger

3.2.3.1 For hvilke spilltjenester skal loven gjelde?

Utvalget har vurdert hvilke spilltjenester loven skal omfatte og hvordan unntaksadgangen skal benyttes.

Innledningsvis vil utvalget peke på at direktivets definisjon av «gambling services» i artikkel 3 (14) er vidtrekkende, og synes å omfatte alle de spillformene som utøves med hjemmel i pengespilloven, totalisatorloven og lotteriloven. Dette er imidlertid en stor og uensartet gruppe spill, hvor det vil være betydelige variasjoner når det gjelder risiko for hvitvasking. Det vil derfor være behov for å benytte adgangen til å gjøre helt eller delvis unntak fra hvitvaskingsforpliktelsene. Dette kan gjøres på flere måter.

Et alternativ er å angi lovens virkeområde snevert basert på gjennomført risikovurdering fra lovgivers side. Loven kan for eksempel avgrenses slik at den ikke gjelder ved registrerte spill, da denne typen registrering reduserer risikoen for å skjule innskuddenes opprinnelse. En annen variant kan være å unnta spill med den begrunnelse at egenskaper ved spillet i seg selv gjør det lite egnet til å hvitvaske penger. Her vil spill med høy tilbakebetalingsprosent være mer attraktivt til hvitvaskingsformål enn spill med lav tilbakebetalingsprosent. Et tredje avgrensningskriterium kan være at loven bare gjelder spill hvor den potensielle gevinsten er av en viss størrelse eller kreve at spillvirksomheten må være at et visst omfang for at hvitvaskingsloven skal gjelde. For eksempel kan lovens anvendelsesområde begrenses til spill hvor det satses et beløp tilsvarende minst 2 000 euro eller hvor gevinsten som kan oppnås utgjør

minst et slikt beløp. Det vises til artikkel 11(d) i direktivet, hvor det fremgår at spilltilbyders plikt til kundekontroll først inntreffer «upon the collection of winnings, the wagering of a stake, or both, when carrying out transactions amounting to EUR 2000 or more».

Utfordringen med denne fremgangsmåten, er å finne hvilke avgrensningskriterier som er egnet, og som samtidig er i samsvar med direktivets unntaksregel. Risikovurderinger som ligger til grunn for unntak, vil dessuten kunne forandre seg over tid. Dette kan føre til at lovfestede unntak som i utgangspunktet var godt begrunnet, ikke lenger vil være det.

Et annet alternativ er å fastsette at loven i utgangspunktet gjelder tilbydere av alle typer spilltjenester, samtidig som det lovfestes en adgang til å gjøre unntak ved forskrift. Ettersom direktivet krever at det meldes fra til Europakommisjonen ved hvert unntak, må unntak fra loven gjøres for store grupper spill, ikke for den enkelte aktør. Utvalget anser dette som mest hensiktsmessig, og viser til at en slik ordning gir gode muligheter for kontinuerlige tilpasninger, alt etter som ulike typer spillvirksomhet anses å representere en lav hvitvaskingsrisiko.

Spørsmålet er hvilket organ som bør gis forskriftsmyndighet til å gjøre unntak. Det forhold at Finansdepartementet har ansvar for hvitvaskingsloven, kan tilsi at forskriftsmyndigheten plasseres her. På den annen side er det Lotteritilsynet som har mest kunnskap om spillbransjen, og dermed best forutsetninger for å vurdere hvitvaskingsrisikoen knyttet til de ulike spillformene. En mulighet er å gi Finansdepartementet forskriftskompetanse, samtidig som det lovfestes en adgang til å delegere kompetansen til Lotteritilsynet. En slik delegasjonsadgang bryter med normalordningen, som er at det delegeres til organer som er faglig eller administrativt underordnet. Selv om det er adgang til å gi en delegasjonsfullmakt i lov, har utvalget blitt stående ved at forskriftskompetansen bør plasseres hos Finansdepartementet. Utvalget antar likevel at det vil være naturlig at Lotteritilsynet bistår Finansdepartementet ved de risikovurderinger som må gjøres.

3.2.3.2 Hvem er «tilbyder» av spilltjenesten?

Det er «tilbyder» av spilltjenesten som skal være underlagt hvitvaskingsregelverket. Dette omfatter spilleselskaper som Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Spillselskapenes kommisjonærer vil derimot ikke selvstendig falle inn under regelverket. Spill-

selskapene må imidlertid påse at kommisjonærene følger hvitvaskingslovens forpliktelser når de handler på vegne av selskapene.

Et særlig spørsmål er hvem som skal anses som tilbyder av spilltjenester etter lotteriloven. Lotteriverdige organisasjoner kan velge om de vil gjennomføre lotteriet selv eller om de med hjemmel i lotteriloven § 4 c får autoriserte entreprenører til å arrangere lotteri på vegne av seg. Dersom organisasjonen velger å arrangere lotteriet selv, er det klart at organisasjonen vil anses som tilbyder. Spørsmålet er hvem som anses som tilbyder av spilltjenesten, dersom organisasjonen velger å benytte en entreprenør. Nærmere bestemt er spørsmålet om entreprenøren skal omfattes av hvitvaskingsloven, og i så fall om den lotteriverdige organisasjonen i slike tilfeller skal være unnatt fra regelverket.

Det er noe uklart om det er entreprenøren eller organisasjonen som i direktivets forstand skal anses som *tilbyder* av spilltjenesten i slike situasjoner. Mens «gambling services» er definert i artikkel 3 (14), er det ingen tilsvarende definisjon av «provider». Ordlyden «provider» gir heller ingen klar veiledning. På den ene siden er det naturlig å omtale den lotteriverdige organisasjonen som «provider» av spilltjenesten, fordi det er organisasjonen som innehar tillatelsen til å tilby lotteriet. På den annen side er det entreprenøren som forestår den praktiske gjennomføringen av spillet. Herunder er det entreprenøren som for eget navn og regning mottar innbetalinger fra kundene og sørger for utbetaling av gevinst. Organisasjonens rolle er i praksis begrenset til å motta overskudd. Disse forholdene kan tale for å anse entreprenøren som «provider», mens organisasjonen kun er en overskuddsmottaker.

Formålsbetraktninger taler med styrke for den sistnevnte tolkningen. For første er det entreprenøren som har innsikt i transaksjonene som foretas. Det er entreprenøren som kommer i kontakt med kunden, og som lettest vil kunne få mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av en straffbar handling. For det andre er entreprenørene profesjonelle aktører med langt bedre forutsetninger for å håndtere hvitvaskingsregelverket enn lotteriverdige organisasjoner, som idrettslag og lignende.

Utvalget mener på denne bakgrunn at det er entreprenøren som bør anses som «tilbyder» av spilltjenesten, og ikke den lotteriverdige organisasjonen som innehar tillatelsen. Etter utvalgets syn er det ikke behov for i tillegg å utpeke lotteriverdige organisasjoner som pliktsubjekt.

3.3 Utleiemeglere

Fjerde hvitvaskingsdirektiv gjelder for «estate agents» jf. artikkel 2 nr. 1(3)(d), mens det forrige direktivet gjaldt «real estate agents». Endringen er ment å signalisere at også «letting agents», utleiemeglere, kan anses omfattet av direktivet. Dette fremgår av fortalen punkt 8.

Etter hvitvaskingsloven § 4 andre ledd nr. 4 gjelder loven for «eiendomsmeglere». Dette omfatter også meglere som formidler leiekontrakter, jf. lov 29. juni 2007 nr. 73 (eiendomsmeglingsloven) § 1-2 andre ledd. Utvalget mener norsk rett på dette punktet er i samsvar med direktivet.

3.4 Forhandlere av gjenstander

3.4.1 EØS-rett

Etter artikkel 2 nr. 1(3)(e) gjelder fjerde hvitvaskingsdirektiv fysiske eller juridiske personer som handler med varer («goods») dersom disse betales kontant for et beløp på 10 000 euro eller mer, uansett om betalingen skjer under ett eller ved flere betalinger som synes å henge sammen. Bestemmelsen er utvidet i forhold til tredje hvitvaskingsdirektiv artikkel 2 nr. 1(3)(e), hvor beløpsgrensen var satt til 15 000 euro.

3.4.2 Norsk rett

Etter hvitvaskingsloven § 4 andre ledd nr. 7 gjelder loven for forhandlere av gjenstander «ved transaksjoner i kontanter på 40 000 norske kroner eller mer eller et tilsvarende beløp i utenlandsk valuta». Beløpsgrensen beregnes samlet for transaksjoner som gjennomføres i flere operasjoner som ser ut til å ha sammenheng med hverandre, jf. hvitvaskingsforskriften § 3 annet ledd.

3.4.3 Utvalgets vurderinger

Etter utvalgets oppfatning gjennomfører hvitvaskingsloven § 4 andre ledd nr. 7 fjerde hvitvaskingsdirektiv artikkel 2(1)(3)(e). Problemstillingen knyttet til om loven bør gis et videre anvendelsesområde enn det direktivet krever, for eksempel om beløpsgrensen bør justeres eller om loven også bør gjelde ved bruk av andre betalingsformer enn kontanter, behandles i andre delutredning. For øvrig vises det til utvalgets vurderinger i punkt 2.6.

3.5 Tilbydere av virksomhetstjenester

3.5.1 EØS-rett

Etter artikkel 2 nr. 1 (3) c får direktivet anvendelse på «trust and company service providers» som ikke allerede er omfattet av artikkel 2. nr. 1 (3) (a) (revisorer, regnskapsførere og skatterådgivere, eller (b) (juridiske rådgivere når de utfører nærmere angitte tjenester).

Direktivet viderefører det tredje hvitvaskingsdirektivets definisjon av «trust and company service providers». Etter artikkel 3 (7) omfatter denne gruppen:

«any person that, by way of its business, provides any of the following services to third parties:

- (a) the formation of companies or other legal persons,
- (b) acting as, or arranging for another person to act as, a director or secretary of a company, a partner of a partnership, or a similar position in relation to other legal persons;
- (c) providing a registered office, business address, correspondence or administrative address and other related services for a company, a partnership or any other legal person or arrangement;
- (d) acting as, or arranging for another person to act as, a trustee of an express trust or a similar legal arrangement;
- (e) acting as or arranging for another person to act as, a nominee shareholder for another person other than a company listed on a regulated markets that is subject to disclosure requirements in accordance with Union law or subject to equivalent international standards.»

3.5.2 Norsk rett

Etter hvitvaskingsloven § 4 andre ledd nr. 6 er «tilbydere av virksomhetstjenester» rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven. I hvitvaskingsloven § 2 nr. 4 er «tilbydere av virksomhetstjenester» definert slik:

«fysiske og juridiske personer som tilbyr en eller flere av følgende tjenester:

- a) oppretter selskaper og andre juridiske personer,
- b) opptrer som tillitsvalgte eller ledende ansatte i selskap, deltaker i ansvarlig selskap eller kommandittselskap, eller lig-

nende posisjoner i andre typer juridiske personer,

- c) besørger forretningsadresser, administrative adresser eller postadresser og dertil knyttede tjenester for juridiske personer,
- d) administrerer eller forvalter fond eller tilsvarende formuesmasser,
- e) opptrer som aksjeeiere for tredjeperson, med mindre denne er et selskap som har finansielle instrumenter opptatt til notering på et regulert marked i EØS-stat eller er underlagt informasjonsplikt tilsvarende det som gjelder ved notering på et regulert marked i EØS-stat, eller,
- f) sørger for at andre personer opptrer i posisjoner som nevnt i bokstav b, d og e.»

Det fremgår av forarbeidene at bestemmelsen er forutsatt å gjennomføre tredje hvitvaskingsdirektiv artikkel 3(7), se Ot.prp. nr. 3 (2008–2009) s. 119 og NOU 2007: 10 s. 81.

3.5.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget foreslår enkelte justeringer i gjeldende lov, med sikte på å tydeliggjøre hvilke enheter som omfattes av definisjonen.

Bakgrunnen for at tilbydere av virksomhetstjenester er omfattet av FATFs anbefalinger og EUs hvitvaskingsregelverk, er at ulike juridiske konstruksjoner kan benyttes for å skjule eller tilsløre økonomiske midlers opprinnelse.¹ Profesjonelle aktører som yter bistand i forbindelse med opprettelsen av ulike juridiske personer og arrangementer, eller som bistår i forvaltningen av midler for slike, er derfor i en særlig posisjon for å avdekke økonomiske midlers egentlige eierforhold og hvitvasking.

Enhver person som innehar verv eller funksjoner som omfattes av definisjonen av virksomhetstjenester, for eksempel i egenskap av å være ansatt i et selskap, skal imidlertid ikke omfattes av lovens anvendelsesområde. I direktivet begrenses definisjonen til å omfatte personer som tilbyr nevnte tjenester «by way of its business» og «to third parties». Etter utvalgets vurdering bør denne presiseringen også inntas i hvitvaskingsloven. Utvalget foreslår derfor at definisjonen begrenses til å omfatte ervervsmessig tilbud av virksomhetstjenester til tredjepersoner.

¹ Se NOU 2007: 10 s. 23 og i FATFs rapport av 13. oktober 2006 «the Misuse of Corporate Vehicles, Including Trust and Company Service Providers».

Utvalget mener videre at § 2 nr. 4 b) bør endres. Etter direktivets artikkel 3 (7) (b) omfattes personer som opptrer som «director» eller «secretary of a company». I nåværende lovtekst er dette erstattet med «opptrer som tillitsvalgte eller ledende ansatte».

Med «tillitsvalgte» siktes det i denne sammenheng til innehavere av tillitsverv i selskapsorganer. I dagligtalen kan imidlertid uttrykket forstås som en referanse til arbeidstakernes talsperson. For å unngå eventuelle misforståelser knyttet til personkretsen, foreslår utvalget å presisere at det er personer som innehar «ledelses- eller styrefunksjon» i selskaper som omfattes.

Begrepet «ledende ansatte» favner etter utvalgets syn språklig vidt, slik at også personer som inngår i et selskaps daglige ledelse, uten at vedkommendes rolle eller ansvar er nærmere definert i selskapsrettslig lovgivning, kan anses omfattet. Etter utvalgets syn skal imidlertid ikke direktivteksten tolkes så vidt. Det vises til at direktivet gjennomgående skiller mellom «directors» og «board of directors» (styret) på den ene siden og «management» (medlemmer av daglig ledelse) på den andre.² Utvalget mener på denne bakgrunn at det er personer eller foretak som inngår i den selskapsrettslige ledelse, for eksempel ved å være oppnevnt som daglig leder eller styremedlem, som skal omfattes. Funksjonen som «secretary of a company» er en klart definert rolle i eksempelvis amerikansk og engelsk selskapsrett hvor enkelte selskapsformer er pålagt å utpeke en egen «styresekretær» med ansvar for å bistå styret i forbindelse med overholdelse av dets juridiske og administrative forpliktelser. Rollen har ingen ekvivalent i norsk rett, og utvalget foreslår derfor ikke å innta formuleringen i den norske lovteksten. Når foretak eller personer tilbyr denne type tjenester til utenlandske selskaper, vil virksomheten etter utvalgets syn omfattes av «eller lignende roller i selskaper».

For tjenester som nevnt i § 2 nr. 4 bokstav b, vil avgrensningen «til tredjepersoner» være av sentral betydning. Fjerde hvitvaskingsdirektiv forklarer ikke bakgrunnen for at direktivdefinisjonen er avgrenset til tjenester som tilbys «to third parties». På dette punktet er imidlertid direktivet en videreføring av tredje hvitvaskingsdirektiv, som i fortalens punkt 17 gir følgende klargjøring:

«Acting as a company director or secretary does not of itself make someone a trust and company service provider. For that reason, the definition covers only *those persons that act as a company director or secretary for a third party and by way of business*».

Normalt vil en person som innehar et styreverv i egenkap av å være personlig oppnevnt, ikke omfattes. Derimot omfattes som utgangspunkt personer som ervervsmessig påtar seg styreverv for tredjeparter, typisk spesifikke eiere. Definisjonen dekker altså et stedfortrederforhold som det normalt ikke er adgang til etter norsk rett. I tvilstilfeller må det anlegges en formålsbestemt tolking. Det presiseres for øvrig at denne type tjenester kan tilbys av personer hjemmehørende i Norge, til virksomheter etablert i utlandet. Disse vil da være omfattet av loven.

Videre vil utvalget foreslå at hvitvaskingsloven § 4 nr. 2 bokstav d) endres for i større grad å gjenspeile de tjenester som faktisk er ment rammet av FATFs anbefalinger og hvitvaskingsdirektivet. Selv om det fremgår av forarbeidene til gjeldende lov at bestemmelsen er ment å gjennomføre direktivteksten, er eksisterende begrepsbruk etter utvalgets vurdering egnet til å skape noe forvirring med hensyn til hvilke tjenester som omfattes. Fond, slik disse defineres i norsk rett, har andre karakteristika enn trusts. En trust er et juridisk arrangement som anses opprettet når stifteren eller stifterne av trusten, overfører en formuesmasse til en trustee eller en trustforvalter, som etter avtale er forpliktet seg til å råde over formuen til beste for de som etter stiftelsesgrunnlaget er utpekt som trustens tilgodesette eier, eller benefisiarane. Det juridiske eierskapet til formuen tilkommer trustforvalteren, men skal likevel holdes separat fra trustforvalterens formue.³ Trustmidlene går ikke over på benefisiarane før disse formelt har mottatt utdelinger.

I perioden fra midlene er gyldig overført til trusten, men før gyldig utdeling til benefisiarane er foretatt, lever trustmidlene sitt eget liv med selvstendige rettigheter og plikter.⁴ En trust er likevel ikke et eget rettssubjekt, i motsetning til for eksempel en norsk stiftelse, som er selveiende. Etter utvalgets vurdering tilrettelegger ikke norsk lovgivning for at det kan opprettes juridiske personer eller arrangementer som har samme karakteristika som trustar. Selv om

² I den svenske hvitvaskingsloven og den svenske oversettelsen av direktivteksten benyttes formuleringen «styrelseledamot [styremedlem] eller bolagsrättsligt ansvarig». Den danske hvitvaskingsloven gjelder «ledelsesmedlem», som omfatter personer i bestyrelsen og direksjonen, som begge inngår i et selskaps formelle selskapsrettslige ledelse.

³ Hague Convention on the law applicable to trusts and on their recognition artikkel 2 første og andre ledd.

⁴ NOU 2009: 19 Skatteparadis og utvikling s. 38 flg.

trustarrangementet virker fremmed for personer med bakgrunn i norsk rettstradisjon, foreslår derfor utvalget at det i lovteksten, i mangel av norske gode oversettelser, henvises til truster, forvaltere av truster og tilsvarende juridiske arrangementer. Av FAFTs Glossary fremgår det at det med «tilsvarende juridiske arrangementer», siktes blant annet til fiducie, treuhand og fideicomiso, som heller ikke har paralleller i norsk rett.

Det foreslås ikke endringer i lovteksten i § 2 nr. 4 f. Utvalget finner likevel grunn til å presisere

at det ved vurderingen av om noen «sørger for at andre personer som opptrer i posisjoner som nevnt i bokstav b, d, og e», bør legges til grunn en snever fortolkning av uttrykket «sørger for». Eksempelvis skal virksomheten i rekrutteringsfirmaer, hvor tilsettelsen skjer i samråd med selskapet sely, ikke omfattes. I slike tilfeller vil ikke tjenestetilbyderen ha en slik tilknytning, innsikt eller kontroll over selskapet som setter det i en slik særlig posisjon med hensyn til å avdekke hvitvasking eller terrorfinansiering.

Kapittel 4

Organiseringen av tilsyn

4.1 Innledning

I mandatets punkt 4 er utvalget bedt om å fremme forslag til organisering av tilsynet med «nye og eksisterende grupper rapporteringspliktige som i dag ikke er underlagt tilsyn». Formuleringen antyder at det ligger utenfor mandatet å foreslå endringer der det allerede er etablert tilsynsordninger.

På den annen side er utvalget pålagt å vurdere tiltak «for å følge opp merknader i FATFs evalueringsrapport knyttet til gjeldende norsk hvitvaskingsregelverk». Ifølge FATF-rapporten er det til dels betydelige svakheter ved hvitvaskingstilsynet som utføres av Finanstilsynet og Tilsynsrådet for advokatvirksomhet. For å adressere denne kritikken mener utvalget at den nåværende tilsynsordningen må vurderes i et bredere perspektiv.

4.2 EØS-rett

Medlemsstatene skal påse at kompetente myndigheter utfører et effektivt tilsyn og treffer nødvendige tiltak for å sikre at direktivet overholdes, jf. artikkel 48 nr. 1.

Etter artikkel 48 nr. 2 skal medlemsstatene blant annet sørge for at kompetente myndigheter har tilstrekkelige finansielle, personmessige og tekniske ressurser til å utføre sine oppgaver. Medlemsstatene skal også påse at de ansatte i slike myndigheter opprettholder høye yrkesmessige standarder, blant annet når det gjelder konfidensialitet og personvern. De ansatte skal ha høy integritet og nødvendige kvalifikasjoner.

Artikkel 48 nr. 9 inneholder en særregel for forpliktete enheter som nevnt i artikkel 2 nr. 1 (3) (a), (b) og (d), herunder revisorer, regnskapsførere, advokater og eiendomsmeglere. Overfor disse kan medlemsstatene tillate at tilsynsfunksjonene omtalt i artikkel 48 nr. 1 utføres av selvregulerende organer, forutsatt at disse oppfyller kravene i nr. 2.

Artikkel 48 nr. 4 regulerer fordelingen av tilsynsansvar mellom ulike EØS-stater:

«Member States shall ensure that competent authorities of the Member State in which the obliged entity operates establishments supervise that those establishments respect the national provisions of that Member State transposing this Directive. In the case of the establishments referred to in Article 45(9), such supervision may include the taking of appropriate and proportionate measures to address serious failings that require immediate remedies. Those measures shall be temporary and be terminated when the failings identified are addressed, including with the assistance of or in cooperation with the competent authorities of the home Member State of the obliged entity, in accordance with Article 45(2).»

Artikkel 48 nr. 6 (a) til (c) stiller krav til hvordan risikobasert tilsyn skal utføres:

«Member States shall ensure that when applying a risk-based approach to supervision, the competent authorities:

- (a) have a clear understanding of the risks of money laundering and terrorist financing present in their Member State;
- (b) have on-site and off-site access to all relevant information on the specific domestic and international risks associated with customers, products and services of the obliged entities; and
- (c) base the frequency and intensity of on-site and off-site supervision on the risk profile of obliged entities, and on the risks of money laundering and terrorist financing in that Member State.»

For det første skal altså tilsynsorganene ha en klar forståelse for den nasjonale risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering. For det andre skal de ha en forståelse for den risiko for hvitvasking og

terrorfinansiering som den aktuelle bransjen representerer. For det tredje skal tilsynsorganet ha kunnskap om den konkrete risikoen der tilsynet utføres. Videre er det et krav om at tilsynsmyndighetene har tilgang til informasjon, både ved stedlig og ikke-stedlig tilsyn, slik at tilsynsorganet er i stand til å foreta risikovurderinger. Omfanget og grundigheten av tilsynet skal baseres på en risikovurdering hvor de ovennevnte komponentene inngår. Kravet om risikobasert tilsyn vil være en viktig retningslinje for å avgjøre hvordan tilsynsansvaret bør organiseres.

Det følger av artikkel 48 nr. 7 at vurderingen av forpliktete enheters risikoprofil, herunder risikoen for manglende overholdelse, skal evalueres både periodisk og når det er viktige begivenheter eller utviklinger i ledelsen og driften av den forpliktete enheten.

Medlemsstatene skal i medhold av artikkel 48 nr. 8 påse at kompetente myndigheter tar i betraktning graden av skjønn som overlates til den forpliktete enheten. De kompetente myndighetene skal «appropriately review the risk assessments underlying this discretion, and the adequacy and implementation of its internal policies, controls and procedures.»

4.3 Norsk rett

Tilsynet med etterlevelse av hvitvaskingslovgivningen er sektorinndelt. Finanstilsynet har ansvar for tilsyn med de fleste rapporteringspliktige gruppene. Det fremgår av lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet med finansinstitusjoner mv. (finansstilsynsloven) § 1 at Finanstilsynet har ansvar for tilsyn med forretningsbanker, sparebanker, finansieringsforetak, betalingsforetak og andre som har rett til å yte betalingstjenester, verdipapirforetak, forsikringsselskaper, forsikringsformidlere, verdipapirregistre, revisorer og regnskapsførere.

Videre fører Finanstilsynet tilsyn med andre så langt det bestemmes i lov eller medhold av lov, jf. finansstilsynsloven § 1 nr. 20. Etter lov 25. november 2011 nr. 44 om verdipapirfond § 11-2 har Finanstilsynet ansvar for tilsyn med forvaltningsselskaper for verdipapirfond. Forvaltere av alternative investeringsfond er underlagt tilsyn av Finanstilsynet i medhold av lov 20. juni 2014 nr. 28 om forvaltning av alternative investeringsfond § 9-1. Det er fastsatt i eiendomsmeglingsloven § 8-1 at Finanstilsynet fører tilsyn med eiendomsmeglere og foretak som driver eiendomsmegling.

Finanstilsynet skal etter finansstilsynsloven § 3 første ledd se til at de institusjoner det har tilsyn med virker på en hensiktsmessig og betryggende måte «i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov». Dette omfatter tilsyn med etterlevelse av hvitvaskingsreglene.

Finanstilsynsloven § 1 tredje ledd gir Finanstilsynet en generell hjemmel til å føre tilsyn med filialer av utenlandske foretak og foretak som fra utlandet tilbyr finansielle tjenester her i riket – såkalt grenseoverskridende virksomhet. Bestemmelsen omfatter ikke bare bank- og forsikringstjenester, men også verdipapirhandel og forvaltning av verdipapirfond. Overfor institusjoner fra annen EØS-stat, vil myndighetsutøvelsen begrenses av EØS-avtalens regler om kompetansedeling mellom vertslandets og hjemlandets tilsynsmyndigheter, jf. EØS-avtalen vedlegg IX.

Som det fremgår av Nasjonal risikovurdering, har fordelingen av kompetanse mellom hjemlands- og vertslandsmyndigheter vist seg å by på særlige problemer når det gjelder tilsyn med agenter av utenlandske betalingsforetak:

«I Norge er det etablert ca. 400 agenter for utenlandske betalingsforetak der Finanstilsynet ikke har kompetanse til å gjennomføre tilsyn. Etter norske myndigheters syn er tilsynet med slike agentnett utvilsomt utilstrekkelig slik det fungerer i dag, og det er en åpenbar fare for at hvitvasking og terrorfinansiering kanaliseres gjennom slik virksomhet.»¹

Tilsynsrådet for advokatvirksomhet fører tilsyn med advokaters virksomhet, jf. lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven) § 225 første ledd. Tilsynsrådet fører også tilsyn med retts-hjelpsvirksomhet som utøves uavhengig av advokatbevilling, jf. domstolloven § 219 andre ledd. I NOU 2015: 3 Advokaten i samfunnet forslås det å etablere en forening med tvungent medlemskap for alle advokater, Advokatsamfunnet, som skal føre tilsyn med advokater. Forslaget er til behandling i Justis- og beredskapsdepartementet.

Det føres ikke tilsyn med at forhandlere av gjenstander og tilbydere virksomhetstjenester overholder hvitvaskingslovgivningen. På bakgrunn av at Norge ikke har etablert effektivt tilsyn med disse, avsa EFTA-domstolen 2. desember 2013 dom mot Norge for manglende gjennomføring av det tredje hvitvaskingsdirektivet.

Postoperatører er rapporteringspliktige ved videreformidling av verdisendinger, men det føres

¹ Nasjonal risikovurdering 2014 s. 45.

ikke tilsyn med at hvitvaskingsregelverket overholdes.²

Gjeldende organisering av tilsyn med hvitvaskingsregelverket er ikke et resultat at grundige vurderinger. Da første hvitvaskingsdirektiv påla finansinstitusjoner rapporteringsplikt, fikk Finanstilsynet ansvaret for å føre tilsyn med etterlevelse av hvitvaskingsreglene uten nærmere drøftelse, se Ot.prp. nr. 85 (1991–92) s. 17. Tilsvarende ble Tilsynsrådet for advokatvirksomhet pålagt å føre hvitvaskingstilsyn med advokatvirksomhet, uten at alternative organiseringer av tilsynet ble vurdert, se Ot.prp. nr. 72 (2002–2003) s. 80.

4.4 FATF-rapporten

FATFs anbefaling 26, 27 og 28 stiller krav til statenes tilsynsregime. Her fremgår det blant annet at finansinstitusjonene skal være underlagt adekvat regulering og tilsyn som sikrer at de effektivt implementerer anbefalingene, se FATF-anbefaling 26 første ledd første punktum. Etter FATF-anbefaling 28 skal kasinoer skal være underlagt «a comprehensive regulatory and supervisory regime». Det skal være et effektivt tilsynssystem med ikke-finansielle aktører, jf. FATF-anbefaling 28(b).

Det fjerde hvitvaskingsdirektivet er tilpasset FATFs anbefalinger fra 2012, og når det gjelder tilsyn, stiller direktivet på flere punkter strengere og mer detaljerte krav. Av den grunn er det ikke nødvendig med en detaljert gjennomgang av innholdet i FATF-anbefalingene. Manglene som omtales i evalueringsrapporten fra FATF, er derimot av interesse.

FATF-rapporten påpeker en rekke svakheter ved tilsynet med de rapporteringspliktige. Det ble understreket at enkelte rapporteringspliktige ikke er underlagt tilsyn overhodet. I rapporten ble det også rettet kritikk mot det tilsynet som tilsynsmyndighetene utfører. FATF uttalte seg imidlertid ikke om den institusjonelle organiseringen av tilsyn.

I FATF-rapporten bedømmes Norge som «partially compliant» både når det gjelder tilsyn med finansielle aktører etter FATF-anbefaling 26 og for tilsynet med ikke-finansielle aktører etter FATF-

anbefaling 28. Norge kommer dermed dårligere ut enn ved den tredje evalueringsrapporten, hvor Norge var ansett å være «largely compliant» med daværende tilsynskrav. Det konkluderes med at «[m]ajor improvements are needed to Norway's AML/CTF supervision».

Et av hovedpunktene i kritikken er at Finanstilsynet ikke fører tilsyn på grunnlag av risikovurderinger. Dette omtales som «a serious deficiency».³ Ifølge rapporten utføres tilsynet hovedsakelig på bakgrunn av «prudential risks and concerns», med få målrettede hvitvaskings- og terrorfinansieringstilsyn.⁴ Videre kritiseres Finanstilsynet for å fokusere for mye på teknisk regeletterlevelse fremfor å vurdere effektiviteten av de rapporteringspliktiges preventive systemer.⁵ I tillegg anses omfanget, intensiteten og hyppigheten av tilsyn som utilstrekkelig. Det påpekes at Finanstilsynet ikke gir tilstrekkelig veiledning om hvitvaskingsregelverket. Et annet sted i rapporten etterlyses ressurser og spesialkunnskap.⁶

Tilsynet med betalingstjenestesektoren fremheves som et særlig problemområde:

«There are particular concerns with the significant gaps in the supervision of the money value transfer services (MTVS) sector. Although Norway has identified the MTVS-sector as high risk in the National Risk Assessment (NRA), the FSA [Finanstilsynet] has not carried out any on-site inspections of MTVS providers, and there is no supervision of the extensive network of agents notified to the FSA under the EU Payment Services Directive which makes up a large portion of the sector. In addition, despite a robust licensing system, enforcement activities to address the risk posed by unauthorized remitters are inadequate.»⁷

Det rettes også kritikk mot tilsynet med advokater, som beskrives som «very limited and not effective».⁸ Bakgrunnen for dette er blant annet at Tilsynsrådet for advokatvirksomhet mangler retningslinjer for å utføre hvitvasking- og terrorfinansieringstilsyn, og at det ikke foretas risikovurderinger.

² Etter lov 29. november 1996 nr. 73 om formidling av landsdekkende postsendinger § 18 første ledd fører departementet tilsyn med at «denne lov» overholdes. Tilsynsmyndigheten er delegert til Nasjonal Kommunikasjonsmyndighet (tidligere Post- og teletilsynet). Fra 1. januar 2016 trer lov 4. september 2015 nr. 91 om posttjenester i kraft, men dette endrer ikke rettstilstanden på dette punkt.

³ FATF-rapporten s. 176.

⁴ FATF-rapporten s. 110.

⁵ FATF-rapporten s. 104.

⁶ FATF-rapporten s. 108.

⁷ FATF-rapporten s. 99.

⁸ FATF-rapporten s. 107.

Rapporten gir detaljerte anbefalinger for hvordan Norge kan forbedre tilsynsregimet:

- Det bør utpekes myndigheter som skal føre tilsyn med forhandlere av verdifulle metaller og stener, tilbydere av virksomhetstjenester og kasinoaktiviteter,
- Norge bør sørge for at fremtidig tilsyn er tilstrekkelig risikosensitivt,
- Norge bør angi tilsynsprioriteringer og øke intensiteten, varigheten og frekvensen av tilsynet i samsvar med risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering. Herunder bør Finanstilsynet sørge for at det føres tilstrekkelig tilsyn med høyrisikosektorer. Finanstilsynet bør også fokusere mer på effektiviteten av finansinstitusjonenes preventive systemer fremfor «technical compliance»,
- Norge bør etablere og implementere prosedyrer, systemer og manualer for å bidra til at tilsynsmyndighetene utfører et effektivt tilsyn,
- Norge bør sørge for at det er tilstrekkelige ressurser til å gjennomføre stedlig tilsyn og til samarbeid med nasjonale og internasjonale tilsynsmyndigheter,
- Tilsynsmyndighetene, særlig Finanstilsynet, må sørge for at det blir reagert avskrekkende, forholdsmessig og effektivt når det avdekkes svakheter i anti-hvitvaskings- og anti-terrorfinansieringssystemer («AML/CTF deficiencies»).

4.5 Utvalgets vurderinger

4.5.1 Innledning

I mandatets punkt 4 er utvalget bedt om å fremme forslag til organisering av tilsynet med «nye og eksisterende grupper rapporteringspliktige som i dag ikke er underlagt tilsyn». Formuleringen antyder at det ligger utenfor mandatet å foreslå endringer der det allerede er etablert tilsynsordninger. På bakgrunn av FATFs kritikk av det norske tilsynsregimet mener imidlertid utvalget at det må vurderes om det er hensiktsmessig å videreføre den nåværende institusjonelle organiseringen av tilsyn. Dette gjøres i første delutredning, fordi vurderingen har nær sammenheng med punkt 4 i mandatet. FATF-rapportens øvrige merknader og anbefalinger til forbedring av tilsynssystemet, følges opp i andre delutredning, i samsvar med mandatets punkt 2.

Nedenfor presenteres tre ulike modeller for organisering av hvitvaskingstilsyn. Den ene modellen går ut på å samle tilsynsansvaret hos én myndighet. Dette vil omtales som funksjonelt til-

syn. Den andre modellen bygger på en videreføring av dagens sektorinndelte tilsyn. Her er det underliggende prinsippet at hvitvaskings- og terrorfinansieringstilsynet skal utføres av det forvaltningsorganet som har nærmest tilknytning til den rapporteringspliktiges sektor eller bransje. Den tredje modellen er en kombinasjon av de to øvrige, der Finanstilsynets og Tilsynsrådets beholder sine tilsynsoppgaver, mens tilsynet med andre aktører i størst mulig grad samles hos én myndighet.

4.5.2 Ulike modeller for organiseringen av tilsyn

4.5.2.1 Samle ansvaret for hvitvaskingstilsyn hos én myndighet

Grunnprinsippet er som nevnt at ansvaret for hvitvaskings- og terrorfinansieringstilsyn med alle grupper rapporteringspliktige samles hos ett organ. Etter utvalgets syn vil det i så fall være nærliggende å legge tilsynsansvaret til Enheten for finansiell etterretning (EFE) i ØKOKRIM. Når det gjelder tilsyn med advokater vil det være behov for tilpasninger for å respektere advokaters taushetsplikt og retten til fritt rettsråd, som dels er beskyttet av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, dels av Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6.

En av fordelene med å pålegge EFE å føre tilsyn med de rapporteringspliktige, er at dette trolig vil medføre et mer målrettet hvitvaskings- og terrorfinansieringstilsyn, ettersom dette vil være organets eneste tilsynsoppgave.

Ved å samle tilsynsansvaret hos EFE sikrer man dessuten at tilsynet utføres av et organ med særlig kunnskap om hvitvasking og terrorfinansiering, noe som var etterlyst i FATF-rapporten.⁹ EFE har allerede et etablert fagmiljø knyttet til hvitvasking og terrorfinansiering. Dessuten sitter EFE på ASK-basen, og har dermed særlig gode forutsetninger for å vurdere hvor det er stor risiko for hvitvasking og terrorfinansiering.

Videre vil det kunne gi synergieffekter å legge tilsynsansvaret til det samme organet som mottar rapporter om mistenkelige transaksjoner. Som adressat for rapportene kjenner EFE til hvilke bransjer og aktører som rapporterer, hvilke som ikke gjør det, samt kvaliteten på rapportene. Med slik kunnskap vil EFE være godt egnet til å vurdere hvor det er behov for å prioritere bruk av begrensede tilsynsressurser. Med dette vil EFE

⁹ FATF-rapporten s. 108.

også ha bedre forutsetninger for å gi veiledning til de rapporteringspliktige.

En innvending mot å plassere tilsynsansvaret hos EFE, er at organet er en del av ØKOKRIM. EFE skiller seg riktignok fra de øvrige avdelingene i ØKOKRIM ved at det er en etterretningsenhet, som derfor ikke etterforsker straffesaker selv. Det kan likevel utad fremstå som uheldig at et organ som er en del av ØKOKRIM, og som har påtalemyndighet, er tillagt forvaltningsmessige oppgaver. Blant annet er det fare for at de rapporteringspliktiges tillitsforhold forrykkes dersom EFE også skal fungere som tilsynsorgan.

Videre forutsetter denne modellen at EFE, som i dag har under 20 ansatte, må utvides og at det må bygges særlig tilsynskompetanse. Utvalget har ikke forutsetninger for å vurdere hvor omfattende kostnader en slik omorganisering vil medføre. At en total omorganisering vil medføre store kostnader uten noe sikkert kostnadsestimat, anses som en tungtveiende innvending mot denne modellen. Det er dessuten en uttalt målsetning at næringsdrivende ikke skal måtte forholde seg til flere tilsynsmyndigheter enn nødvendig, se Innst. S. nr. 222 (2002–2003) s. 7 om statlige tilsyn. Dette taler også mot å ha et eget hvitvaskingstilsynsorgan i tillegg til Finanstilsynet og andre sektortilsyn.

Et annet argument mot denne modellen, er at EFE har mindre generell bransjekunnskap om de ulike aktørene som omfattes av hvitvaskingsregelverket. Etter utvalgets syn er ikke dette en tungtveiende innsigelse, fordi det tilsynet som skal utføres, nærmest er av kriminalitetsforebyggende art, som egentlig ikke berører den næringsvirksomheten som drives. På den annen side kan forståelse for tilsynssubjektenes virksomhet bidra til å sikre at tilsynsmyndighetene har legitimitet overfor de rapporteringspliktige. I Sverige ble det lagt vekt på tilsvarende betraktninger.¹⁰

4.5.2.2 Videreføring av gjeldende sektortilsyn

Å videreføre dagens sektortilsyn vil innebære at Finanstilsynet fortsatt fører tilsyn med de rapporteringspliktige som er nevnt i hvitvaskingsloven § 4 første ledd, samt revisorer, regnskapsførere, eiendomsmeglere og personer med begrenset tillatelse til å yte betalingstjenester. Advokater og andre som ervervsmessig eller stadig yter selvstendig juridisk bistand, vil være kontrollert av Tilsynsrådet for advokatvirksomhet. Ansvar for

tilsyn med tilbydere av spillvirksomheter, tilbydere av virksomhetstjenester og forhandlere av dyre gjenstander vil måtte legges til de tilsynsorganer som har nærmest tilknytning til den aktuelle bransjen.

Fordelen med en slik organisering er at det krever mindre ressurser å bygge videre på eksisterende tilsynsstrukturer, enn å etablere nye. Tilsynsorganene vil dessuten ha god generell bransjekunnskap. For de rapporteringspliktige vil det være en fordel at de bare må forholde seg til én tilsynsmyndighet. De fleste EØS-landene, herunder Danmark og Sverige, har sektortilsyn.

Den mest sentrale innvendingen mot en slik tilsynsorganisering, er at gjeldende tilsynsmyndigheter ble nokså sterkt kritisert i FATF-rapporten. Det ble det blant annet påpekt at hvitvaskingstilsynet som Finanstilsynet gjennomfører var for lite målrettet, og i for liten grad basert på risikovurderinger. Lignende kritikk rettes mot Tilsynsrådet for advokatvirksomhet. Ved å videreføre sektortilsynsordningen vil det fortsatt være en viss fare for at tilsynet er for lite målrettet. Ved å spre tilsynsansvaret på ulike enheter vil det dessuten være noe vanskeligere å bygge fagmiljøer med særskilt kunnskap om hvitvasking og terrorfinansiering.

Utvalget understreker likevel at kritikken i FATF-rapporten går ut på at hvitvaskingstilsynet er blitt nedprioritert hos nåværende tilsynsorganer, ikke mot at hvitvaskingstilsynet er fordelt på ulike sektormyndigheter. Videre antar utvalget at svakhetene som er påpekt ved Finanstilsynets tilsyn, kan avhjelpest ved å øke ressurstilførselen og heve Finanstilsynets kompetanse, slik at det blir bedre til å gjennomføre et risikobasert tilsyn.

4.5.2.3 Samle tilsynsansvaret utenfor den finansielle sektoren

En tredje mulighet er å organisere tilsynet etter en kombinasjon av modellene som er gjennomgått, slik at tilsynsansvaret til Finanstilsynet og Tilsynsrådet videreføres, mens ansvaret for å føre tilsyn med de øvrige rapporteringspliktige samles hos EFE.

Med dette alternativet oppnås et stykke på vei gevinstene ved å bygge videre på eksisterende tilsynsstrukturer. Svakheter som er påpekt ved Finanstilsynets tilsyn, må avhjelpest ved å heve organets kompetanse, slik at Finanstilsynet settes i stand til å gjennomføre et risikobasert tilsyn, slik dette er beskrevet i artikkel 48 nr. 6, jf. omtalen av denne i punkt 4.2. Det samme gjelder for Tilsynsrådet for advokatvirksomhet.

¹⁰ Prop. 2008/09:70 s. 162.

Denne modellen innebærer at tilsynsansvaret samles på få enheter. Dette er fordelaktig med tanke på sanksjonering, fordi det vil redusere risikoen for ubegrunnet forskjellsbehandling av ulike grupper rapporteringspliktige. Ved å begrense antallet tilsynsenheter, vil det også kunne være enklere for tilsynsorganene å samarbeide seg imellom.

Fordelene og ulempene ved å samle det øvrige tilsynsansvaret hos EFE, vil i hovedsak være de samme som omtalt ovenfor i punkt 4.5.2.1. Kostnadene knyttet til utvidelse og omorganisering av EFE vil imidlertid være mer beskjedne dersom EFE bare pålegges ansvar for tilsyn med rapporteringspliktige utenfor finanssektoren.

4.5.2.4 Utvalgets konklusjon

Etter utvalgets syn er den beste løsningen å videreføre gjeldende sektorinndelte tilsyn. Med denne løsningen unngås potensielt store kostnader knyttet til omorganiseringer og utvidelse av EFE. Utvalget har også lagt vekt på behovet for å sikre at tilsynsmyndighetene har tillit og legitimitet blant tilsynsobjektene.

4.5.3 Tilsyn med forhandlere av gjenstander

Etter å ha konkludert med at tilsynsoppgaver bør tillegges allerede etablerte organer med tilknytning til den aktuelle bransjen, blir spørsmålet hvilket organ som har best forutsetninger for å føre tilsyn med forhandlere av gjenstander.

Innledningsvis vil utvalget bemerke at det kan være visse utfordringer knyttet til å føre tilsyn med forhandlere av gjenstander. Dette dels fordi antall rapporter fra denne gruppen er svært lavt, noe som indikerer at både kunnskapen om- og etterlevelsen av regelverket, er svak. Som påpekt i punkt 2.2.2. er dessuten forhandlere av gjenstander en stor og nokså uensartet gruppe.

I Sverige har Länsstyrelsen ansvar for å føre tilsyn med forhandlere av gjenstander, mens det ikke er noen tilsynsordning i Danmark, som har valgt en ordning med kontantforbud. Länsstyrelserna er en statlig myndighet som har flere oppgaver tilsvarende fylkesmannsordningen i Norge.

Slik utvalget ser det, er det fire organer som utpeker seg som aktuelle til å føre tilsyn med denne gruppen. Én mulighet er å plassere tilsynsansvaret hos Fylkesmannen, etter mønster fra den svenske ordningen. Etter utvalgets vurdering fremstår likevel dette som lite hensiktsmessig. Fylkesmennene gjennomfører riktignok tilsyn på nærmere angitte områder, som på forurens-

ningsområdet, barnehage- og grunnskoleområdet. Tilsynsoppgavene har imidlertid liten overføringsverdi til hvitvaskings- og terrorfinansieringstilsyn.

Et annet alternativ er å legge oppgaven til Finanstilsynet, som allerede har tilsynsoppgaver etter hvitvaskingsloven. Det som særlig taler for en slik løsning er hensynet til å konsentrere hvitvaskings- og terrorfinansieringstilsynet på færrest mulig enheter. På den annen side er det uheldig å pålegge Finanstilsynet ansvar for tilsyn med aktører utenfor finanssektoren. Forhandlere av gjenstander har dessuten få fellestrekk regnskapsførere, revisorer og de andre ikke-finansielle aktørene som Finanstilsynet fører tilsyn med.

Politiet kunne være en tredje aktuell tilsynsmyndighet. Samtidig er hvitvaskings- og terrorfinansieringstilsyn av en annen karakter enn de oppgaver politiet normalt utfører. Å pålegge politiet en slik forvaltningsrettslig tilsynsoppgave er også i strid med målsetningen om at politiet i større grad bør kunne konsentrere seg om sine kjerneoppgaver.¹¹ I tillegg vil hensynet til å sikre tillit og legitimitet blant tilsynsobjektene tale mot å utpeke politiet som tilsynsmyndighet. Utvalget mener derfor at det ikke er hensiktsmessig å plassere tilsynsansvaret her.

En fjerde mulighet er å legge oppgaven til Skatteetaten. Skatteetaten er en stor virksomhet med et regionalt apparat som vil kunne bygges ut med henblikk på å gjennomføre tilsyn etter hvitvaskingsregelverket, uten at dette nødvendigvis må medføre betydelige utvidelser og endringer, forholdsmessig sett. Etaten har dessuten erfaringer med blant annet bokettersyn, som vil kunne være nyttig også ved kontroll etter hvitvaskingsloven. Gjennom sine bokettersyn og kontroller med virksomhetene, har de regionale skattekontorene allerede i dag god kjennskap til de ulike bedrifter og virksomheter. Utvalget antar at denne erfaringen vil være nyttig blant annet for å etablere en risikobasert tilnærming til tilsynet.

Ulempen med å plassere ansvaret her, er i første rekke at hvitvaskings- og terrorfinansieringstilsyn ligger nokså langt utenfor Skatteetatens kjernevirksomhet. Forslaget er i strid med en målsetning om å rendyrke Skatteetatens kjerneoppgaver som et ledd i å bedre skatte- og avgiftsforvaltningen i Norge.¹² De risikovurderinger som

¹¹ Se Prop. 61 LS (2014–2015) s. 40, hvor det fremgår at Politikutvalget anbefaler at politiet bør konsentrere seg om kjerneoppgaver. Politikutvalgets anbefalinger følges opp av departementet, jf. s. 42 flg.

¹² Se Prop. 120 LS (2014–2015) s. 43.

vil ligge til grunn for henholdsvis tilsyn for skatte- og avgiftsformål og hvitvasking- og terrorfinansieringstilsyn, vil ikke nødvendigvis være sammenfallende. Ideelt sett bør det derfor kanskje gjennomføres rene hvitvaskingstilsyn i tillegg til tilsyn for skatte- og avgiftsformål. Hensynet til å konsentrere hvitvaskingstilsynet på færrest mulig enheter, taler også mot å legge tilsynet til Skatteetaten fremfor Finanstilsynet.

I valget mellom å plassere tilsynsoppgaven hos Finanstilsynet eller Skatteetaten, mener utvalget, med unntak av utvalgsmedlem Utne, at Skatteetaten er å foretrekke. Etter Utnes oppfatning bør valg av tilsynsorgan for forhandlere av gjenstander, vurderes nærmere i lys av et eventuelt kontantforbud og de samlede krav til ressursbruken på området.

4.5.4 Tilsyn med tilbydere av virksomhetstjenester

4.5.4.1 Innledning

Tilbydere av virksomhetstjenester er ikke en klart definert gruppe. Slike tjenester tilbys ofte av advokater, men også av revisorer og regnskapsførere og andre aktører, se NOU 2007: 10 s. 24. Siden denne type virksomhet per i dag ikke er underlagt registrering eller konsesjonsplikt, har utvalget ingen klar oppfatning av antall aktører. I Danmark, hvor det er registreringsplikt, er rundt 300 aktører registrert. Dette gir sannsynligvis en viss antydning om antallet.¹³

I Danmark fører Ervervsstyrelsen tilsyn med tilbydere av virksomhetstjenester. Dette er et forvaltningsorgan som forestår foretaksregistrering i Danmark, utarbeider regelverk for årsregnskaper, selskaper, revisorer mv. Ervervsstyrelsen har også ansvar for å føre tilsyn med rapporteringspliktige utenfor finanssektoren. I Sverige er det Länsstyrelserna som har ansvaret for å føre tilsyn med tilbydere av virksomhetstjenester og andre ikke-finansielle aktører.

Utvalget har delte oppfatninger om hvilket organ som bør føre tilsyn med denne gruppen rapporteringspliktige.

4.5.4.2 Flertallets vurderinger og forslag

Utvalgets flertall, Damslora, Hana, Lund, Munch Thore, Roaldsøy, Rui, Sigurdsen og Stokmo har vurdert ulike alternativer, men foreslår at tilsynsoppgaven plasseres hos Finanstilsynet.

Disse medlemmene har vurdert om tilsynsansvaret bør legges til Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, fordi tjenesteytelsen har visse likhetstrekk med advokattjenester og fordi denne typen virksomhet ofte utøves av advokater. Tilsynsrådet er imidlertid et lite organ. På den bakgrunn er det uklart om Tilsynsrådet har tilstrekkelige faglige og organisatoriske forutsetninger for å føre et effektivt tilsyn med flere aktører enn organet i dag har ansvaret for. Det er dessuten usikkert om Tilsynsrådet vil bli erstattet av Advokatsamfunnet, slik Advokatlovutvalget har foreslått. Advokatsamfunnet er forutsatt å være en forening som utelukkende har advokatrelaterte tilsynsoppgaver og som derfor ikke egner seg som tilsynsmyndighet for andre yrkesgrupper.

Et annet alternativ er å plassere tilsynsansvaret hos Fylkesmannen, etter mønster fra den svenske ordningen. Etter flertallets oppfatning er imidlertid ikke dette å anbefale, fordi Fylkesmannen mangler forutsetninger for å føre et effektivt tilsyn med overholdelse av hvitvaskingsregelverket. Det vises til vurderingene i punkt 4.5.3.

En tredje mulighet er å legge ansvaret til Skatteetaten. Som nevnt ovenfor, er Skatteetaten et stort organ med et regionalt apparat som vil kunne bygges ut med henblikk på å gjennomføre tilsyn etter hvitvaskingsregelverket, uten at dette nødvendigvis må medføre betydelige utvidelser og endringer. Det er likevel flere forhold som taler mot å plassere tilsynsansvaret her. Blant annet har Skattemyndighetene liten tilknytning til den aktuelle bransjen. Direktivet krever dessuten at det skal opprettes en registrerings- eller autorisasjonsordning for tilbydere av virksomhetstjenester, og at det skal føres kontroll med at ledelsen og reelle rettighetshavere oppfyller bestemte egnethetskrav, se direktivets artikkel 47 nr. 2 og punkt 6.2 nedenfor. Det at Skatteetaten mangler erfaring med å administrere en slik registrerings- eller autorisasjonsordning, taler mot at organet bør ha tilsynsansvar.

Et fjerde alternativ er å legge tilsynsoppgaven til Finanstilsynet. Det vil riktignok kunne medføre ytterligere utfordringer for Finanstilsynet å pålegges flere tilsynsoppgaver på hvitvaskingsområdet, og organet har allerede problemer med å utføre effektivt hvitvaskings- og terrorfinansieringstilsyn. I tillegg er det uheldig å pålegge Finanstilsynet ansvar for tilsyn med aktører utenfor finanssektoren, og mulige synergieffekter mellom alminnelige tilsynsoppgaver og hvitvaskingsspesifikt tilsyn vil ikke slå til. På den annen side vil tilsyn med tilbydere av virksomhetstjenester ligge nokså nært opptil kontroll av revisorer og regn-

¹³ E-post 18. september 2015 fra Ervervsstyrelsen.

skapsførere. Finanstilsynet har dessuten lang erfaring med å administrere autorisasjonsordninger og foreta egnethetsvurderinger. På denne bakgrunn foreslår utvalgets flertall at Finanstilsynet bør ha ansvar for å føre tilsyn med tilbydere av virksomhetstjenester.

4.5.4.3 Utvalgsmedlem Holberg

Utvalgsmedlem Holberg mener tilsynet med tilbydere av virksomhetstjenester bør legges til et annet organ enn Finanstilsynet.

Holberg finner grunn til å minne om at Finanstilsynets hovedmål er å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Et effektivt tilsyn med blant annet banker, forsikringsforetak, verdipapirforetak og eiendomsmeglerforetak forutsetter inngående kjennskap til institusjonenes virksomhet og markedene de opererer i. Tilsynet er risikobasert både når det gjelder hvilke institusjoner som følges opp og hvilke regelfastsatte krav som kontrolleres (soliditet, adferdsregler mv.).

Finanstilsynets rolle i arbeidet med å bekjempe hvitvasking er blant annet å påse at institusjoner under tilsyn følger hvitvaskingsregelverket. Finanstilsynets kjennskap til finansbransjen, og risikoen for at den blir benyttet til hvitvasking, gjør dette til en naturlig oppgave for Finanstilsynet, selv om den også kunne vært utført av andre organer.

Tilbydere av virksomhetstjenester er en uensartet gruppe. Det er knyttet usikkerhet til hvor mange enheter som kan antas å omfattes av den foreslåtte autorisasjonsordningen utover en angivelse av antall registreringer i Danmark. Uavhengig av usikkerheten mht. antallet registreringspliktige, er det på det rene at autorisasjonsordningen vil omfatte virksomheter som ligger klart utenfor de bransjer og markeder Finanstilsynets tilsyn omfatter.

Tilsynet med tilbydere av virksomhetstjenester må etter dette utvalgsmedlemmets syn legges til et annet organ, slik det også er gjort i blant annet Danmark (Ervervsbestyrelsen), og Sverige (Länsstyrelsen). Finanstilsynet er ikke kjent med at andre EØS-land har lagt dette tilsynet til finanstilsynsmyndighetene.

Hensynet til å beskytte Finanstilsynets kjerneoppgaver er det samme som lovutvalget er inne på i relasjon til tilsyn med forhandlere av gjenstander. Dette hensynet må også tillegges vekt i forbindelse med hvem som er mest aktuell som tilsynsorgan for tilbydere av virksomhetstjenester.

Når det gjelder autorisasjonsordningen så er det lagt opp til en forenklet prosess sammenlignet med institusjoner under Finanstilsynets tilsyn. Tillatelsen for tilbydere av virksomhetstjenester er bare knyttet opp til egnethetskrav for ledelse og reelle rettighetshavere og det som skal vurderes er om vedkommende er dømt for straffbart forhold eller på annen måte har utvist adferd som ikke forenlig med å ivareta stillingen, se punkt 6.4.2 og 6.4.3. Det stilles ikke krav til kvalifikasjoner eller yrkeserfaring. Tillatelsen ligger derfor tett opp til en ren registreringsordning. Etter mindretallets vurdering er det ikke nødvendig med særlig erfaring med å utføre denne type egnethetsvurderinger for å være tilsynsorgan for tilbydere av virksomhetstjenester. Kravet om at tilbydere av virksomhetstjenester skal underlegges en registreringsordning kan etter mindretallets vurdering peke på Brønnøysundregistrene som aktuelt tilsynsorgan.

Utvalgsmedlem Holberg er forøvrig enig i at hvitvaskingstilsynet bør samles på få enheter. Dette kan tale for at tilsynet med tilbydere av virksomhetstjenester bør legges til det samme organet som får oppgaven med å føre tilsyn med forhandlere av gjenstander.

4.5.4.4 Utvalgsmedlem Utne

Etter utvalgsmedlem Utnes oppfatning bør valg av tilsynsorgan for tilbydere av virksomhetstjenester vurderes nærmere i lys av et eventuelt kontantforbud, tilsynsmyndighet for forhandlere av gjenstander og de samlede krav til ressursbruken på området.

4.5.5 Tilsyn med tilbydere av spilltjenester

Utvalget mener det er naturlig at ansvaret for tilsyn med tilbydere av spilltjenester plasseres hos Lotteritilsynet. Lotteritilsynet har inngående kjennskap til spillsektoren, og dermed gode forutsetninger for å vurdere hvitvaskingsrisikoen knyttet til ulike typer spill. Ved å plassere tilsynsansvaret hos Lotteritilsynet begrenses dessuten antallet myndigheter som tilsynsobjektene må forholde seg til.

4.5.6 Tilsyn med advokater og forholdet til advokaters taushetsplikt

Gjennom beskyttelse av advokaters taushetsplikt setter Grunnloven og EMK grenser for hvordan tilsynet med advokater kan utføres. Advokaters taushetsplikt er dels vernet av Grunnloven § 95 og

EMK artikkel 6 nr. 1, som gir rett til rettferdig rettergang. For å ivareta kravet om en rettferdig rettergang, må klienten kunne kommunisere åpent med advokaten uten frykt for at fortroligheten blir brutt.¹⁴

Advokaters taushetsplikt er også beskyttet av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 nr. 1. Etter EMD-praksis er enhver form for kommunikasjon mellom advokat og klient vernet av EMK artikkel 8 nr. 1.¹⁵ Det fremgår av EMK artikkel 8 nr. 2 at inngrep i advokaters taushetsplikt bare tillates i den utstrekning inngrepet har tilstrekkelig klar hjemmel i lov, forfølger et legitimt formål og anses «nødvendig i et demokratisk samfunn». Tilsvarende krav om klar lovhjemmel, legitimt inngrepsformål og forholdsmessighet følger av Grunnloven § 102.¹⁶

Det er på flere punkter et spenningsforhold mellom hvitvaskingsreglene og advokaters taushetsplikt. På bakgrunn av EMDs dom i saken *Michaud mot Frankrike* kan det blant annet reises spørsmål om dagens ordning med direkte og ufiltrert rapportering til EFE er i strid med EMK artikkel 8 nr. 2.¹⁷ Problemstillinger som knytter seg til gjennomføringen av rapporteringsplikt, vil behandles i andre delutredning. Det som hører inn under første delutredning å vurdere, er hvordan Tilsynsrådet kan gjennomføre tilsyn med at hvitvaskingsloven etterleves, uten å krenke advokatens taushetsplikt, slik den er vernet av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.

Her er utfordringen at direkte kontakt mellom offentlige myndigheter og advokater om taushetsbelagte forhold, er problematisk. Dette illustreres av *Michaud mot Frankrike*. Her var spørsmålet om den franske ordningen med rapporteringsplikt for advokater, representerte et uforholdsmessig inngrep i taushetsplikten, jf. artikkel 8 nr. 2. EMD konkluderte med at rapporteringsplikten ikke var uforholdsmessig inngripende. To momenter var avgjørende. Det ene var at rapporteringsplikten var klart avgrenset, det andre var at den franske lovgivningen etablerte et filter for å beskytte den profesjonelle taushetsplikten. Filtringen besto i at rapportene ble sendt via representanter

fra den franske advokatforeningen. Det grunnleggende premisset var altså at det ikke bør være direkte kontakt mellom offentlige myndigheter og advokater om taushetsbelagte forhold.¹⁸ Selv om *Michaud mot Frankrike* gjaldt en rapporteringsordning, vil samme betraktning gjelde ved gjennomføring av tilsyn.

At det ikke bør være kontakt mellom offentlige myndigheter og advokater om taushetsbelagte forhold, illustreres også av avgjørelsen *Federation of Law Societies of Canada v. Canada (Attorney General)*,¹⁹ som er avsagt av Høyesterett i British Columbia. Problemstillingen i saken var om det var forenelig med den canadiske konstitusjonen å gi hvitvaskingsreglene anvendelse for advokater. Domstolen konkluderte med at de canadiske reglene var i strid med prinsippet om fortrolighet mellom advokat og klient, fordi advokatene var pålagt å samle inn klientopplysninger som myndighetene skulle gis tilgang til ved tilsyn. Domstolen uttalte i forlengelsen av dette at en ordning hvor advokatforeningene selv kontrollerte om advokatene overholdt regelverket, ville vært akseptabel.

Det kan etter dette reises spørsmål om Tilsynsrådet for advokatvirksomhet har for nær tilknytning til statsmakten til at det er tilrådelig å la organet føre tilsyn med advokater.²⁰ Det ligger imidlertid utenfor mandatet å foreslå gjennomgripende endringer av tilsynet med advokater. Dette har dessuten nylig vært utredet av Advokatlovutvalget, som har foreslått å opprette en ny medlemsorganisasjon, Advokatsamfunnet, som skal ha tilsynsansvaret. På den annen side det er uklart når – og i hvilken utstrekning – forslaget vil bli fulgt opp. For å sikre at Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 respekteres ved gjennomføringen av hvitvaskingstilsyn, vil utvalget derfor vurdere justeringer av Tilsynsrådets adgang til taushetsbelagt informasjon. Det er nærmere redegjort for dette i punkt 5.4.3.

4.5.7 Tilsyn med postoperatører som formidler verdisendinger

Postoperatører er rapporteringspliktige ved formidling av verdisendinger, men det føres ikke tilsyn med at hvitvaskingsregelverket overholdes. Bakgrunnen for at postoperatører ble underlagt rapporteringsplikt, var at lovgiver ville gjennom-

¹⁴ Se blant annet *Modarca mot Moldova*, dom 10. mai 2007 avsnitt 84–89.

¹⁵ *Niemietz mot Tyskland*, dom 16. desember 1992 avsnitt 32.

¹⁶ Se Rt. 2014 side 1105 avsnitt 28, Rt. 2015 side 93 avsnitt 60 og Rt. 2015 side 155 avsnitt 52.

¹⁷ Se Jon Petter Rui, «Advokaters rapportering om mistanke om hvitvasking bør gjøres via Advokatforeningen», *Lov og Rett 2012* s. 513–514. Advokatlovutvalget har for øvrig foreslått at advokater bør rapportere via en advokat som utpekes av Advokatsamfunnet, se NOU 2015: 3 s. 235.

¹⁸ I samme retning Rt. 2015 s. 81.

¹⁹ 2011 BCSC 1270, Dom av 27. september 2011.

²⁰ Nærmere om dette i punkt 4.4.3.

føre FATFs spesialanbefaling VI om alternative overføringssystemer:

«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.»²¹

Denne oppfatningen deler ikke utvalget. Etter utvalgets syn gjelder ikke FATFs anbefalinger for ytere av penge- og verditransporttjenester. Det vises til FATFs anbefalinger, hvor «money or value transfer services» defineres som «*financial services that involve the acceptance of cash, cheques, other monetary instruments or other stores of value and the payment of a corresponding sum in cash or other form...*».²² Dette må forstås slik at FATFs anbefalinger gjelder betalingstjenester, «financial services», ikke tjenester som går ut på å *transportere* kontanter.

Det kan nevnes at pengetransport heller ikke anses som pengeoverføring etter hvitvaskings-

direktivet. Dette fremgår av artikkel 2 nr. 3 siste setning, som viser til definisjonen av «money remittance» i EUs betalingstjenestedyrekktiv artikkel 4 nr. 13.²³ Her er pengeoverføring definert som «means of *payment services* where funds are received for a payer, without any payment accounts being created in the name of the payer or the payee, for the sole purpose of *transferring a corresponding amount...*».

Verken direktivet eller FATFs anbefalinger krever således at hvitvaskingsreglene skal gjelde ved formidling av verdisendinger. Norge er derfor ikke forpliktet til å opprette en tilsynsordning for denne gruppen. Etter utvalgets syn bør det vurderes om det er behov for å gi hvitvaskingsloven anvendelse for postoperatører eller ikke. Dette vil utvalget gjøre i andre delutredning, hvor det foretas en samlet vurdering av hvitvaskingslovens virkeområde. På bakgrunn av at det er uklart om postoperatører vil være omfattet av loven, fremmer utvalget ikke forslag til tilsynsordning med denne gruppen nå.

²¹ Ot.prp. nr. 72 (2002–2003) s. 85.

²² FATFs anbefalinger s. 119.

²³ Direktiv 2007/64/EC.

Kapittel 5

Regler om gjennomføring av tilsyn

5.1 EØS-rett

Etter artikkel 48 nr. 2 skal medlemsstatene sørge for at kompetente myndigheter har tilstrekkelige fullmakter. Dette omfatter fullmakt til å utføre kontroller og til å kunne kreve fremlagt all informasjon som er relevant for å føre tilsyn med at direktivet overholdes.

Overfor tilbydere av spilltjenester, kreditt- og finansinstitusjoner skal kompetente myndigheter ha utvidede tilsynsfullmakter («enhanced supervisory powers»), jf. artikkel 48 nr. 3. Hva som ligger i utvidede tilsynsfullmakter er ikke nærmere definert i fjerde hvitvaskingsdirektiv, men i tredje hvitvaskingsdirektiv artikkel 35 (3) omtales utvidede tilsynsfullmakter som fullmakt til å gjennomføre stedlig tilsyn.

5.2 FATF-rapporten

FATF-anbefaling 27 krever at tilsynsmyndighetene skal ha «adequate powers» til å føre tilsyn med finansinstitusjonene. Myndighetene skal ha adgang til å kunne kreve fremlagt all relevant informasjon fra finansinstitusjonene og ilegge sanksjoner i samsvar med anbefaling 35. Tilsynet skal ha fullmakt til å ilegge disiplinære og finansielle sanksjoner.

Norge rangeres som «largely compliant» med anbefaling 27. Ifølge FATF-rapporten har Finanstilsynet tilstrekkelige fullmakter. Den eneste svakheten som påpekes er at Finanstilsynets kompetanse til å sanksjonere overtredelser av hvitvaskingsloven, er mangelfull:

«The FSA [Finanstilsynet] has comprehensive inspection and monitoring powers, including the power to compel the production of or obtain access to reporting FIs' records without the need for a court order. However the sanctions powers are inadequate (see R.35)»¹

¹ FATF-rapporten s. 101. Se også FATF-rapporten s. 177.

Problemstillinger som knytter seg til Finanstilsynets sanksjonskompetanse vil utvalget komme tilbake til i andre delutredning, som påpekt i punkt 1.1.3.

5.3 Norsk rett

5.3.1 Tilsynsfullmakter og opplysningsplikt

Finanstilsynsloven § 3 andre ledd regulerer rammen for Finanstilsynet undersøkelser. Her fremgår det at Finanstilsynet kan granske regnskaper og andre oppgaver fra institusjonene og «ellers gjøre de undersøkelser om deres stilling og virksomhet som tilsynet finner nødvendig». Andre ledd andre punktum pålegger institusjonene en plikt til når som helst å gi alle opplysninger som tilsynet måtte kreve og å la tilsynet få innsyn i og i tilfelle få utlevert til kontroll institusjonens protokoller, registrerte regnskapsopplysninger, regnskapsmateriale, bøker, dokumenter, datamaskiner eller annet teknisk hjelpemiddel og materiale som er tilgjengelig ved bruk av slikt hjelpemiddel samt beholdninger av enhver art. Etter tredje ledd kan de enkelte tillits- og tjenestemenn i institusjonen pålegges en selvstendig og subsidiær opplysningsplikt. Opplysningsplikten er ikke sanksjonert.

Tilsynsrådet for advokatvirksomhet er etter advokatforskriften § 4-5 første ledd gitt myndighet til «å kontrollere at advokatvirksomhet drives i samsvar med regler gitt i medhold av domstoloven eller annen lov». Andre ledd pålegger enhver advokat å gi de opplysninger som er nødvendig for Tilsynsrådets kontroll «uten hinder av taushetsplikt». Det er ikke hjemmel for å reagere med sanksjoner ved brudd på opplysningsplikten. Advokatforskriften § 4-7 gir Tilsynsrådet hjemmel for å avholde bokettersyn.

Lotteritilsynets hjemler for undersøkelse og tilsyn fremgår av lotteriloven § 12. I medhold av første ledd skal Lotteritilsynet etter anmodning gis innsyn i regnskapene til de foreninger, organisasjoner mv. som avholder lotteri, eller har søkt

om det. Det samme gjelder regnskapene til autoriserte entreprenører, jf. andre ledd. Etter tredje ledd bokstav a har Lotteritilsynet til enhver tid adgang til sted hvor loddsalg foregår for å kontrollere at lotteriet foregår i henhold til lov, forskrift og vilkår som er fastsatt i medhold av lov. Når det er rimelig grunn til mistanke om overtredelse av § 16 (forbud mot pyramidespill), har lotterimyndigheten adgang til å gjennomføre slik granskning og besiktigelse som den finner nødvendig, jf. fjerde ledd.

Skattekontoret har vidtgående hjemler til å gjennomføre kontroll og undersøkelse i ligningsloven kapittel 6. Disse tilsynsfullmaktene gjelder imidlertid bare for utligning av skatt og trygdeavgift, jf. ligningsloven § 1-1. Hjemlene vil derfor ikke være anvendelige ved tilsyn med etterlevelse av hvitvaskingsregelverket.

5.3.2 Saksbehandlingsregler

Finanstilsynet, Lotteritilsynet og Skatteetaten er underlagt forvaltningslovens regler når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov, jf. forvaltningsloven § 1 første punktum. Ligningsloven § 1-2 gjør generelt unntak fra forvaltningsloven for saker som omfattes av ligningsloven, men dette vil ikke gjelde Skatteetatens tilsyn med etterlevelse av hvitvaskingsloven.²

Det fremgår av domstoloven § 225 åttende ledd at forvaltningsloven gjelder for Tilsynsrådet for advokatvirksomhet. Advokatlovutvalget har foreslått å erstatte Tilsynsrådet med foreningen Advokatsamfunnet. Advokatsamfunnet skal være underlagt særlige saksbehandlingsregler, slik at forvaltningsloven bare vil gjelde utfyllende i den utstrekning advokatloven er taus.³

5.4 Utvalgets vurderinger

5.4.1 Innføring av generelle regler om tilsyn og undersøkelse

Det er nødvendig å innføre tilsynshjemmel for Skatteetaten, fordi bestemmelsene om kontroll og undersøkelse i ligningsloven ikke kan anvendes ved gjennomføringen av tilsyn etter hvitvaskingsloven. Lotteritilsynets tilsynshjemler er heller ikke tilstrekkelig vidtgående til å oppfylle direktivforpliktelsene. Blant annet gir ikke lotteriloven

§ 12 adgang til å gjennomføre stedlig tilsyn i hvitvaskingsforebyggende øyemed, slik direktivets artikkel 48 nr. 3 krever.

Finanstilsynet og Tilsynsrådet for advokatvirksomhet har derimot fullmakter som er i samsvar med de krav som følger av direktivet og FATFs anbefalinger. Utvalget foreslår likevel å innføre en generell bestemmelse om tilsyn og undersøkelse, som skal gjelde for alle myndighetene som gjennomfører tilsyn etter hvitvaskingsloven.

En av grunnene til dette er at utvalget mener bestemmelser om tilsyn og undersøkelse bør være lett tilgjengelige, og at reglene i utgangspunktet bør være like, med mindre det er saklige grunner til avvikende regulering for ulike tilsynsmyndigheter. Det taler for å lovfeste fellesregler i hvitvaskingsloven, fremfor en fragmentarisk regulering i sektorlovgivningen. Utvalget mener slike hensyn veier tyngre enn tilsynsmyndighetens interesse av å kunne forholde seg til ett sett med tilsynshjemler.

Videre er det ikke gitt at sektorlovgivningens tilsynsfullmakter gir tilstrekkelig klar hjemmel for å gjennomføre hvitvaskingstilsyn. Et eksempel er Lotteritilsynets hjemmel for å foreta granskning og besiktigelse etter lotteriloven § 12 fjerde ledd, som ikke kan brukes ved gjennomføring av tilsyn med at hvitvaskingsregelverket følges. Ved å lovfeste generelle regler om tilsyn og undersøkelse i hvitvaskingsloven, sikrer man at tilsynsmyndighetene har de nødvendige hjemler for å gjennomføre et effektivt tilsyn.

Spørsmålet er så hvordan en slik hjemmel bør utformes. Utvalget mener det bør være et vilkår at undersøkelsen er nødvendig for å utføre tilsynsorganets gjøremål etter loven. Med et slikt vilkår ivaretas kravet om at inngrep i tilsynssubjektene rettigheter etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, må anses «nødvendig i et demokratisk samfunn». Samtidig bør tilsynsorganet ha et vidt spillerom for skjønn ved vurderingen av hva som anses nødvendig i det enkelte tilfelle.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at tilsynsmyndighetene gis adgang til å gjennomføre tilsyn og foreta de undersøkelser som myndigheten finner nødvendig for å kunne utføre sine gjøremål etter loven. Dette antas å være i samsvar med Finanstilsynets fullmakter etter finanstilsynsloven § 3 andre ledd første punktum.

For advokater vil det være nødvendig med tilpasninger av hensyn til advokaters taushetsplikt. Det redegjøres nærmere for dette i punkt 5.4.3.

² På dette punkt medfører Finansdepartementets forslag til ny skatteforvaltningslov, ingen endring.

³ Se NOU 2015: 3 Advokaten i samfunnet s. 368.

5.4.2 Innføring av generelle regler om opplysnings- og fremleggelsesplikt

Direktivet krever at tilsynsmyndighetene skal ha fullmakt til å kunne kreve fremlagt all informasjon som er relevant for å kunne gjennomføre sine tilsynsoppgaver, jf. artikkel 48 nr. 2.

Hovedregelen i norsk rett er at det ikke foreligger en plikt til å gi opplysninger til offentlige myndigheter med mindre noe annet er særskilt fastsatt. Finanstilsynsloven § 3 andre ledd andre punktum statuerer en slik opplysningsplikt for «de institusjoner» Finanstilsynet fører tilsyn med. Advokatforskriften § 4-5 andre ledd pålegger advokater opplysningsplikt, som skal gjelde «uten hinder av taushetsplikt».

Det finnes derimot ingen bestemmelser som pålegger forhandlere av gjenstander å gi opplysninger slik at Skatteetaten kan gjennomføre sine tilsynsoppgaver etter hvitvaskingsloven. Lotteriloven statuerer heller ingen slik opplysningsplikt overfor Lotteritilsynet. Det er derfor nødvendig å innføre opplysnings- og fremleggelsesplikt for disse gruppene.

Utvalget foreslår at opplysnings- og fremleggelsesplikten ikke skal være begrenset til disse gruppene, men gjelde generelt for alle rapporteringspliktige. De hensyn som tilsier en generell regel, er de samme som gjennomgått ovenfor i tilknytning til tilsyn og undersøkelse. For advokater vil det være nødvendig med tilpasninger av hensyn til advokaters taushetsplikt.

Utvalget har i den forbindelse vurdert om opplysningsplikten etter hvitvaskingsloven bør være sanksjonert med straff eller administrative sanksjoner. Fordelen med å innføre en sanksjonstrussel, er å sikre at tilsynsmyndighetene får nødvendig informasjon.

Det er likevel flere forhold som trekker i retning av at brudd på opplysningsplikten ikke bør være sanksjonert. For det første inneholder hvitvaskingsloven omfattende krav til dokumentasjon, se blant annet hvitvaskingsloven § 22. Siden det er adgang til å ilegge sanksjoner hvis slike dokumentasjonskrav ikke er oppfylt, er det lite behov for ytterligere pressmiddel til å sikre at opplysningsplikten oppfylles.

For det andre er det bare i særlige tilfeller at lovgivningen gir straffsanksjonerte regler om opplysningsplikt. Et eksempel er konkurranseloven, hvor manglende etterlevelse av opplysningsplikten kan medføre overtredelsesgebyr eller straff, jf. konkurranseloven § 29 første ledd bokstav c og § 32 første ledd bokstav c.⁴ Begrunnelsen for en slik straffesanksjon er knyttet til spesielle utfor-

dringer ved konkurransemyndighetenes informasjonsinnhenting, som ikke gjør seg gjeldende ved tilsyn med overholdelse av hvitvaskingslovgivningen.⁵

For det tredje har Finanstilsynet gitt uttrykk for at det ikke har vært problematisk å innhente nødvendig informasjon i medhold av opplysningsplikten etter finanstilsynsloven § 3 andre ledd andre punktum, selv om denne ikke straffsanksjonert.

På bakgrunn av dette mener utvalget at det ikke er behov for en sanksjonert opplysningsplikt. Med utvalgets forslag er det ikke nødvendig å gå nærmere inn på spenningsforholdet mellom en straffsanksjonert opplysningsplikt og retten til å forholde seg taus og ikke bidra til egen domfelte etter EMK artikkel 6.

5.4.3 Nødvendige tilpasninger for å respektere advokaters taushetsplikt

Grunnloven og EMK setter grenser for hvordan tilsynet med advokater kan utføres. Advokaters taushetsplikt er dels vernet av Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6 nr. 1, som gir rett til rettfærdig rettergang. For å sikre en rettfærdig rettergang, må klienten kunne kommunisere åpent med sin advokat, uten frykt for at fortroligheten blir brutt.⁶

Videre er retten til fortrolig kontakt med advokater vernet av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Til forskjell fra EMK artikkel 8, beskytter disse bestemmelsene også kommunikasjon mellom klient og advokat uten tilknytning til rettsprosesser. Retten til fortrolig kommunikasjon kan forankres i enhver rett til respekt for sin «korrespondanse».⁷ Kommunikasjon mellom advokat og klient er i visse tilfeller også beskyttet av advokatens rett til respekt for sitt «hjem» og den overordnede rett til respekt for privatlivet.⁸

⁴ Det er gitt tilsvarende straffsanksjonert opplysningsplikt i Markedsføringsloven § 33 og verdipapirhandeloven § 15-3 første ledd, jf. 17-3 andre ledd nr. 1.

⁵ Se NOU 2012: 7 Mer effektiv konkurranselov s. 75.

⁶ Se blant annet *Modarca mot Moldova*, dom 10. mai 2007 avsnitt 84–89.

⁷ Se blant annet *Sallinen mot Finland*, dom 24. juli 2008 og *Michaud mot Frankrike*, dom 6. desember 2012. Dette er også uttalt av Høyesterett i Rt. 2008 s. 158 avsnitt 86.

⁸ Se Jens Edvin A. Skoghøy, «Advokaters taushetsplikt og de korresponderende bevisforbud i tvisteloven § 22-5 og straffeprosessloven § 119», *Tidsskrift for strafferett nr. 2 2013* s. 165–197 (s. 168) med videre henvisninger og Marius Stub, «Hvilke skranker setter EMK for adgangen til å foreta inngrep i advokaters taushetsplikt?», i Merete Smith og Øyvind Precht-Jensen (red.), *Advokaters taushetsplikt under press?*, Oslo 2010, s. 35 flg.

Selv om enhver form for «korrespondanse» mellom individer er beskyttet av artikkel 8, er det særlig behov for å verne fortroligheten mellom klient og advokat. Dette er hovedsakelig begrunnet i borgernes rett til rettslig bistand. For at denne rettigheten skal være effektiv, må kommunikasjonen mellom klient og advokat være konfidensiell. Hvis klienten frykter at opplysninger vil kunne spres, kan det føre til at klienten holder tilbake opplysninger, slik at advokatens juridiske bistand vil baseres på manglende eller uriktige premisser. Frykt for informasjonsspredning kan også føre til at borgerne vegrer seg for å oppsøke advokat. Beskyttelse av fortrolighet mellom advokat og klient kan på den bakgrunn anses som en forutsetning for et velfungerende rettssamfunn. At konfidensialiteten mellom advokat og klient nyter et særlig sterkt vern, fremgår blant annet av EMDs dom i saken *Michaud mot Frankrike*:

«The result is that while Article 8 protects the confidentiality of all «correspondence» between individuals, it affords strengthened protection to exchanges between lawyers and their clients. This is justified by the fact that lawyers are assigned a fundamental role in a democratic society, that of defending litigants. Yet lawyers cannot carry out this essential task if they are unable to guarantee to those they are defending that their exchanges will remain confidential. It is the relationship of trust between them, essential to the accomplishment of that mission, that is at stake. Indirectly but necessarily dependent thereupon is the right of everyone to a fair trial, including the right of accused persons not to incriminate themselves.»⁹

I det følgende vil retten til fortrolig advokatkorrespondanse omtales som advokaters taushetsplikt. Det fremgår av EMK artikkel 8 nr. 2 at inngrep i advokaters taushetsplikt bare tillates i den utstrekning inngrepet har tilstrekkelig klar hjemmel i lov, forfølger et legitimt formål og anses «nødvendig i et demokratisk samfunn». Tilsvarende krav om klar lovhjemmel, legitimt inngrepsformål og forholdsmessighet følger av Grunnloven § 102.¹⁰

Etter EMD-praksis er enhver form for kommunikasjon mellom advokat og klient vernet av EMK artikkel 8.¹¹ Den nærmere avgrensningen av

hvilke opplysninger som beskyttes av Grunnloven og EMK, er likevel noe uklar. Høyesterett har i Rt. 2010 s. 1638 lagt til grunn at også klientens navn omfattes av taushetsplikten. Men dette er begrunnet i en tolking av straffeprosessloven § 119. Det er ikke gitt at taushetsplikten etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 avgrenses på samme måte som den norske lovbestemmelsen.

For utvalgets vurderinger er det ikke nødvendig å ta stilling til den nærmere rekkevidden av taushetsplikten etter EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102, fordi det ikke er tvilsomt at gjennomføring av tilsyn med advokater vil kunne medføre inngrep i nevnte bestemmelser. Vilkårene for å gjøre inngrep må derfor være oppfylt.

For det første må det foreligge lovhjemmel som gjør unntak fra taushetsplikten. Kravet om lovhjemmel gjelder både for Tilsynsrådets tilgang til opplysningene og ved eventuell videreformidling til klageinstans i forbindelse behandling av klager over Tilsynsrådets vedtak.¹² På bakgrunn av EMDs praksis må det antas at kravet til klar hjemmel er særlig strengt når det gjelder inngrep i advokaters taushetsplikt.¹³

Videre krever EMK artikkel 8 nr. 2 at lovbestemte unntak fra taushetsplikten må være begrunnet i legitime formål. Formålet med å gi Tilsynsrådet og eventuelle klageorgan tilgang til opplysninger som er omfattet av advokaters taushetsplikt, er å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering, samt å oppfylle EØS-forpliktelse. Dette er legitime grunner til å gjøre inngrep etter EMK artikkel 8 nr. 2.¹⁴

For det tredje må begrensninger i advokaters taushetsplikt anses «nødvendig i et demokratisk samfunn», jf. EMK artikkel 8 nr. 2. Dette innebærer at inngrep i taushetsplikten må være egnet til å oppnå formålene inngrepet gjøres med grunnlag i. Innhugg i taushetsplikten må dessuten ikke gå lenger enn nødvendig for at Tilsynsrådet kan gjennomføre sine tilsynsoppgaver etter hvitvaskingsloven. Hvis det foreligger mindre inngripende tiltak, skal dette benyttes.¹⁵ I tillegg må hensyn som taler for å gjøre inngrep, anses tilstrekkelig tungtveiende holdt opp mot de hensyn advokaters

¹¹ *Niemietz mot Tyskland*, dom 16. desember 1992 avsnitt 32.

¹² Se blant annet Rt. 2008 s. 158 avsnitt 89.

¹³ Se *Sallinen mot Finland*, avsnitt 90, NOU 2015: 3 Advokaten i samfunnet s. 205 og Merete Havre Meidell, «Når kan et inngrep i advokaters taushetsplikt legitimeres etter EMK artikkel 8 nr. 2?», i Merete Smith og Øyvind Precht-Jensen (red.), *Advokaters taushetsplikt under press?*, Oslo 2010, s. 55.

¹⁴ Jf. også *Michaud mot Frankrike*, dom 6. desember 2012, avsnitt 99–100.

⁹ *Michaud mot Frankrike*, dom 6. desember 2012 avsnitt 118.

¹⁰ Se Rt. 2014 side 1105 avsnitt 28, Rt. 2015 side 93 avsnitt 60 og Rt. 2015 side 155 avsnitt 52.

taushetsplikt skal ivareta, etter en forholdsmessig-hetsvurdering. Ved den sistnevnte vurderingen vil det ha betydning hvilken status tilsynsorganet har. Nærmere bestemt om organet kan anses uavhengig av statsmakten.

Det er tvilsomt om Tilsynsrådet har en tilstrekkelig uavhengig rolle til at organet bør ha ubegrenset tilgang til taushetsbelagt informasjon, slik Advokatforskriften § 4-5 andre ledd gir. På den ene siden ligger det en uavhengighet i det at Tilsynsrådet finansieres av advokatene, ikke staten, jf. domstoloven § 225 femte ledd. På den annen side er det departementet som fastsetter bidrags størrelse, jf. advokatforskriften § 4-3 første ledd. Dessuten er det Kongen som oppnevner medlemmene til Tilsynsrådets styre, jf. domstoloven § 225 andre ledd. På bakgrunn av dette, og EMKs krav om at inngrep i advokaters taushetsplikt ikke skal gå lenger enn nødvendig, mener utvalget at Tilsynsrådets tilgang til taushetsbelagt informasjon må begrenses.

Spørsmålet er hvilke begrensninger som bør innføres ved gjennomføringen av tilsyn etter hvitvaskingsloven.¹⁶ Her må de hensyn som begrunner advokaters taushetsplikt veies opp mot Tilsynsrådets behov for tilgang til taushetsbelagt informasjon, slik at organet kan gjennomføre sine tilsynsoppgaver etter hvitvaskingsloven.

Utgangspunktet er at advokaters taushetsplikt nyter er særlig sterkt vern. Rettigheten er likevel ikke absolutt, og ved vurderingen av inngrepets intensitet, har det betydning at Tilsynsrådet skal gis tilgang til taushetsbelagt informasjon med sikte på å avklare forhold knyttet til *advokatens* etterlevelse av hvitvaskingsregelverket.¹⁷ Slike inngrep ligger utenfor taushetspliktens kjerneområde. Hensynet til å sikre fortrolighet i klientrelasjoner, veier tyngst der det er tale om å gi innsyn i taushetsbelagt informasjon med sikte på å avklare forhold knyttet til *klienten*.

Når det gjelder behovet for å gjøre inngrep, understreker utvalget at det ligger tungtveiende hensyn bak hvitvaskingsregelverket, noe også EMD har fremhevet.¹⁸ For at Tilsynsrådet skal

kunne gjennomføre et effektivt tilsyn med at hvitvaskingsregelverket etterleves, vil det i visse begrensede tilfeller være nødvendig å gjøre inngrep i advokaters taushetsplikt. Som påpekt i FATF-rapporten, innebærer tilsyn mer enn å kontrollere teknisk regeletterlevelse.¹⁹ Det vil for eksempel være utilstrekkelig utelukkende å undersøke hvorvidt det foreligger dokumentasjon på gjennomført kundekontroll. For å vurdere om en advokatvirksomhet har implementert regelverket i den daglige driften, må Tilsynsrådet blant annet også foreta stikkprøver. Dessuten må Tilsynsrådet undersøke om den løpende kontrollen gjennomføres og om det sendes rapporter om mistenkelige transaksjoner i tilstrekkelig grad. Et slikt tilsyn lar seg i praksis ikke gjennomføre uten at Tilsynsrådet i enkelte tilfeller gis tilgang til opplysninger som omfattes av advokatens taushetsplikt.

Etter utvalgets syn er det derfor tungtveiende grunner til å gjøre et visst innhugg i taushetsplikten, men inngrepet må begrenses til det som er nødvendig. Utvalget foreslår derfor at det skal være et vilkår at innhenting av taushetsbelagte opplysninger er strengt nødvendig for å utføre Tilsynsrådets oppgaver etter hvitvaskingsloven.

Med dette markeres det at nødvendighetskriteriet skal praktiseres strengt, slik at taushetsbelagte opplysninger i minst mulig utstrekning bli utlevert. Utvalget påpeker i den sammenheng at Tilsynsrådet som hovedregel vil kunne gjennomføre et effektivt tilsyn uten å ha tilgang til taushetsbelagt informasjon. For eksempel vil Tilsynsrådet i de fleste tilfeller ha tilstrekkelig grunnlag for å kontrollere advokatens regeletterlevelse, ved at det gis opplysninger om klienten i anonymisert form. Kun unntaksvis vil Tilsynsrådet ha behov for å få tilgang til taushetsbelagte opplysninger. Dette kan for eksempel være aktuelt ved undersøkelser av om advokaten har håndtert de særlige regler for forsterket kundekontroll som gjelder politisk eksponerte personer. Men også i disse tilfellene må det vurderes om advokatens etterlevelse av hvitvaskingsloven kan kontrolleres uten å gi tilgang til taushetsbelagt informasjon.

Ved vurderingen av om et inngrep i advokaters taushetsplikt kan rettfærdiggjøres som «nødvendig i et demokratisk samfunn», legger EMD vekt på om det foreligger prosessuelle rettssikkerhetsgarantier – «adequate and effective safeguard against abuse».²⁰ For å sikre at inngrepet i taushetsplikten ikke gjøres mer inngripende enn nød-

¹⁵ Slik også Merete Havre Meidell, «Når kan et inngrep i advokaters taushetsplikt legitimeres etter EMK artikkel 8 nr. 2?», i Merete Smith og Øyvind Precht-Jensen (red.), *Advokaters taushetsplikt under press?*, Oslo 2010, s. 57–58.

¹⁶ Som nevnt i punkt 4.5.6 ligger det utenfor utvalgets mandat å vurdere hvilken tilgang Tilsynsrådets bør ha til taushetsbelagt informasjon ved gjennomføring av andre tilsynsoppgaver.

¹⁷ Slik også Marius Stub, *Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet*, Oslo 2011 s. 284.

¹⁸ Se *Michaud mot Frankrike*, dom 6. desember 2012, avsnitt 123.

¹⁹ FATF-rapporten side 104.

²⁰ Se *Buck mot Tyskland*, dom 28. juli 2005 avsnitt 45 med videre henvisninger.

vendig, anbefaler utvalget at en representant fra Advokatforeningen bistår ved Tilsynsrådets gjennomføring av tilsyn. Vedkommende skal kontrollere at det ikke gis opplysninger om taushetsbelagte forhold i større utstrekning enn det som er nødvendig for å gjennomføre et effektivt tilsyn. Representanten skal altså «filtrere» på en slik måte at det i minst mulig utstrekning gripes inn i advokatens taushetsplikt. Dersom representanten er uenig med Tilsynsrådet i vurderingen av om det er nødvendig å utlevere taushetspliktig informasjon, vil representantens oppfatning være avgjørende. På dette punktet vil det altså være en markert forskjell fra det som gjelder for de øvrige tilsynsmyndighetene, som er forutsatt å ha et vidt skjønn ved vurderingen av hva som anses nødvendig i det enkelte tilfelle.

Ovenfor tok utvalget utgangspunkt i at konfidensialitetsbehovet er sterkest når det er tale om å gi innsyn i taushetsbelagt informasjon med sikte på å avklare forhold knyttet til *klienten*. Utvalget understreker samtidig at også undersøkelser som rettes mot *advokaten*, kan røpe informasjon som klienten ønsker skal være fortrolige, for eksempel informasjon av interesse for ligningsmyndighetene.²¹ Taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 flg. vil ikke nødvendigvis hindre slik spredning, fordi den forvaltningsrettslige taushetsplikten har en lang rekke unntak. For å begrense inngrepet i retten til konfidensiell advokatkorrespondanse så langt det lar seg gjøre, mener utvalget at

²¹ Som fremhevet i Stub, *Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet* s. 284.

Tilsynsrådet må underlegges samme taushetsplikt som advokaten. Advokatlovutvalget har for øvrig fremmet et lignende forslag.²²

Det kan innvendes at dette forslaget kan medføre at gjennomføringen av tilsyn blir mer tungvint, i tillegg til å skape en viss disharmoni med Tilsynsrådets hjemler å avholde bokettersyn og innhente taushetsbelagt informasjon etter advokatforskriften § 4-5 andre ledd og § 4-7. Utvalget tilrår likevel en slik løsning for å respektere Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. For øvrig bemerker utvalget at den foreslåtte ordningen må harmoniseres dersom, og i den utstrekning, det opprettes et tilstrekkelig uavhengig tilsynsorgan, slik Advokatlovutvalget anbefaler i NOU 2015: 3 s. 334 flg.

5.4.4 Saksbehandlingsregler

Utvalget foreslår å innføre en bestemmelse i hvitvaskingsloven som slår fast at forvaltningsloven gjelder når tilsynsmyndighetene gjennomfører tilsyn og treffer vedtak etter hvitvaskingsloven. Selv om det allerede følger av annen lovgivning at forvaltningsloven gjelder, mener utvalget at det er hensiktsmessig å gi en egen bestemmelse om dette, ut fra et informasjonssynspunkt. Med den foreslåtte lovbestemmelsen sikrer man dessuten at de ulike tilsynsmyndighetene følger samme regler, noe utvalget mener er en fordel.

²² Se NOU 2015: 3 Advokaten i samfunnet s. 243.

Kapittel 6

Registrerings- og autorisasjonsordninger

6.1 Innledning

Etter mandatets punkt 4 skal utvalget fremme forslag til «registrering/autorisering av (...) nye og eksisterende grupper rapporteringspliktige». Nedenfor i punkt 6.2 presenteres kommende EØS-rettslige krav til slike registrerings- eller autorisasjonsordninger. Deretter gjennomgås gjeldende regler for registrering og kontroll med at reelle rettighetshavere og personer i ledende stillinger er egnede. Utvalgets vurderinger fremgår av punkt 6.4.

6.2 EØS-rett

Det fremgår av artikkel 47 nr. 1 at tilbydere av virksomhetstjenester, skal være lisensiert eller registrert («licenced og registered»), mens tilbydere av spilltjenester skal være regulert («regulated»).

Etter artikkel 47 nr. 2 skal kompetente myndigheter påse at personer som har en ledende funksjon i et foretak som tilbyr virksomhetstjenester eller spilltjenester, er «fit and proper», dvs. pålitelige og egnede. Tilsvarende gjelder for foretakets «beneficial owners», altså selskapets direkte eller indirekte eiere, samt andre som på annen måte kontrollerer selskapet.

Direktivet inneholder ingen nærmere definisjon av uttrykket «fit and proper». Det fremgår imidlertid av avsnitt 51 i fortalen at kriteriene for å avgjøre om en person er egnet og pålitelig, som minimum bør avspeile behovet for å beskytte enheten mot å bli misbrukt til kriminelle formål av dens ledere eller reelle eiere. Sammenhengen mellom artikkel 47 nr. 2 og nr. 3 viser at «fit and proper»-kriteriet innebærer mer enn å forhindre at tidligere straffedømte holder ledende posisjoner.

Etter det forrige hvitvaskingsdirektivet artikkel 36 nr. 2 skulle kompetente myndigheter «refuse licensing» dersom egnethetskravene ikke var oppfylt. Direktivet krevde altså bare at egnethet skulle vurderes på lisensieringstidspunktet,

ikke senere. På dette punktet er direktivteksten endret. Etter det fjerde hvitvaskingsdirektivet artikkel 47 nr. 2 skal kompetente myndigheter påse («ensure») at egnethetskravene er oppfylt, jf. artikkel 47 nr. 2. Dette forstås slik at tilsynsmyndighetene kontinuerlig skal sørge for at egnethetskravene er oppfylt.

6.3 Norsk rett

Det er ingen ordning for registrering eller lisensiering av tilbydere av virksomhetstjenester. Det stilles ikke krav til at personer som tilbyr slike tjenester, er egnede.

Formidling av pengespill er ikke tillatt uten hjemmel i lov, jf. pengespilloven § 2. Adgangen til å tilby spilltjenester er uttømmende regulert i pengespilloven, lotteriloven og totalisatorloven.

Verken pengespilloven eller totalisatorloven stiller krav om at personer i ledelsen i henholdsvis Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, skal være egnede. Når det gjelder tilbydere av spilltjenester som omfattes av lotteriloven, må det sondres mellom egnethetskrav for autoriserte entreprenører og for lotteriverdige organisasjoner.

Hva gjelder lotteriverdige organisasjoner, stilles det ingen krav om at ledelsen og reelle eiere skal være egnede. Det fremgår riktignok av forskrift 21. desember 2000 nr. 1366 om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. § 2-1 første ledd at organisasjoner som skal avholde lotteri må «godkjennes» av Lotteritilsynet. Men ledelsens egnethet inngår ikke i grunnlaget for vurderingen av om slik godkjennelse skal gis.¹

For å få autorisasjon som entreprenør stiller forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. § 2-2 andre ledd bokstav a krav om at foretaket må fremlegge politiattest fra strafferegiste-

¹ Kriteriene for å avgjøre om slik godkjennelse skal gis, er om organisasjonen er registrert i Enhetsregisteret og hvorvidt den ivaretar samfunnsnyttige eller humanitære formål, se forskriftens § 2-1 andre ledd.

ret som kan godtgjøre at styrets leder og daglig leder, eller om slike ikke finnes, innehar eller ansvarlige deltakere, ikke har gjort seg skyldig i straffbare forhold i tilknytning til økonomisk virksomhet eller virksomhet etter lotteriloven.

6.4 Utvalgets vurderinger

6.4.1 Innledning

Det må innføres en ordning for registrering eller lisensiering av tilbydere av virksomhetstjenester, samt regler for å kontrollere at personer i sentrale posisjoner er egnede. Hvilke lovendringer dette nødvendiggjør, drøftes i punkt 6.4.2 til punkt 6.4.3.

Norsk rett er i samsvar med direktivets krav om at tilbydere av spilltjenester skal være regulert, fordi adgangen til å drive pengespill er uttømmende regulert i pengespilloven, lotteriloven og totalisatorloven. Det er imidlertid behov for å innføre egnethetskrav. Dette omtales nærmere i punkt 6.4.4. I punkt 6.4.5 drøfter utvalget hvorvidt det bør innføres en registreringsordning for forhandlere av gjenstander.

6.4.2 Autoriseringsordning for tilbydere av virksomhetstjenester

For å oppfylle direktivets krav om at tilbydere av virksomhetstjenester skal være lisensiert eller registrert, foreslår utvalget å innføre et forbud mot å tilby slike tjenester uten tillatelse.

Virksomhetstjenester vil kunne tilbys av for eksempel advokater. Et særlig spørsmål er derfor om registreringsordningen bør omfatte rapporteringspliktige som allerede er underlagt andre registrerings- eller konsesjonskrav. Dette vil blant annet gjelde advokater og rettshjelpere som etter advokatforskriften § 1-1 skal være registrert i Tilsynsrådets register, autoriserte regnskapsførere, statsautoriserte og registrerte revisorer eller foretak som utfører slike tjenester etter godkjenning fra Finanstilsynet.

For at registeret over tilbydere av virksomhetstjenester skal gi mest mulig presis veiledning om hvilke aktører det skal føre tilsyn med, er det mest hensiktsmessig at andre rapporteringspliktige holdes utenfor dette registeret. For den rapporteringspliktige selv er det også en fordel å unngå dobbelt registreringsplikt. Utvalget anbefaler derfor at kravet om at tilbydere av virksomhetstjenester skal ha tillatelse, ikke skal gjelde for rapporteringspliktige som allerede er omfattet av en registrerings- eller konsesjonsplikt.

Direktivet må forstås slik at det tillater en slik begrensning, fordi tilbydere av virksomhetstjenester i direktivets forstand ikke omfatter de som er «already covered under point (a) og (b)» i artikkel 2 nr.1(3), se artikkel 2 nr. 1(3) (c). Etter utvalgets syn er det ikke nødvendig med en egen bestemmelse som slår fast dette. Utvalget mener det allerede følger av definisjonen av «tilbyder av virksomhetstjenester», tolket i lys av direktivet.

For å sikre at forbudet mot å tilby virksomhetstjenester uten tillatelse respekteres, er det behov for å reagere med sanksjoner ved regelbrudd. Utvalget foreslår i denne omgang at slike overtredelser skal kunne straffes, dels fordi straff er den eneste sanksjonsformen etter gjeldende hvitvaskingslov, dels fordi det er vanlig å benytte straff ved sammenlignbare overtredelser, se blant annet eiendomsmeglingsloven § 8-9, jf. § 2-1 og revisorloven § 9-3, jf. § 3-1 tredje ledd. Det understrekes likevel at utvalget ikke har vurdert hvorvidt det er nødvendig med et straffansvar etter de prinsipper for bruk av straff som legges til grunn i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004), eller om administrative sanksjoner anses tilstrekkelig. Dette vil utvalget komme tilbake til i andre delutredning.

6.4.3 Egnethetskrav for tilbydere av virksomhetstjenester

For å oppfylle direktivforpliktelsene etter artikkel 47 nr. 2, må det innføres egnethetskrav for fysiske personer som vil tilby virksomhetstjenester. Dersom virksomhetstilbyderen er en juridisk person, vil tilsvarende egnethetskrav gjelde for reelle rettighetshavere, styremedlemmer, daglig leder og andre personer i den faktiske ledelsen av virksomheten.

Utvalget foreslår at kriteriene for å avgjøre om en person er uegnet, er om vedkommende er dømt for straffbart forhold, og om det straffbare forholdet gir grunn til å anta at vedkommende ikke vil kunne ivareta stillingen eller vervet på en forsvarlig måte. Personen vil alternativt kunne anses uegnet dersom vedkommende i stilling eller ved utøvelsen av andre verv har utvist en slik adferd at det er grunn til å anta at han/hun ikke vil kunne ivareta stillingen eller vervet på en forsvarlig måte. Utvalget legger til grunn at disse egnethetskriteriene, som er utformet etter mønster fra finansforetaksloven § 3-5 første ledd bokstav b og c, er i samsvar med direktivforpliktelsene.

Etter utvalgets oppfatning er det ikke hensiktsmessig å oppstille ytterligere grunnlag for å nekte tillatelse, for eksempel krav om at nærmere angitt

personer skal inneha nødvendige kvalifikasjoner og yrkeserfaring til å utøve stillingen eller vervet.

Utvalget foreslår at det skal være meldeplikt ved endringer i posisjoner i ledelsen eller som reelle rettighetshavere. Bakgrunnen for dette er at direktivet krever at tilsynsmyndighetene skal ha kontinuerlig kontroll med at egnethetskravene er oppfylt.

Ansvar for å foreta egnethetsvurderinger plasseres hos Finanstilsynet, som også er foreslått som tilsynsorgan for denne gruppen, og som har lang erfaring med å foreta denne type vurderinger.

Utvalget har vurdert hvorvidt ansvaret for selve føringen av registeret bør legges til Finanstilsynet eller om oppgaven kan legges til Brønnøysundregistrene. En lignende ordning er valgt i Sverige, der Bolagsverket mottar registreringer, også fra aktører som er underlagt andre myndigheters tilsyn. Etter utvalgets syn er det likevel mest hensiktsmessig å legge registreringsoppgaven til Finanstilsynet, fordi det er en nær sammenheng mellom godkjenningsordningen og selve registerføringen.

Etter utvalgets syn er det behov for å innføre en adgang til å kalle tilbake utstedte tillatelser dersom vilkårene for å inneha tillatelsen ikke lenger er oppfylt. Hensikten med dette er å sikre at tilbydere av virksomhetstjenester ikke misbrukes til hvitvasking eller terrorfinansiering. Denne type tilbakekall av tillatelse vil ikke anses som «straff» etter EMK artikkel 6 nr. 1, fordi tilbakekallet er ment å være et fremadrettet tiltak med forebyggende preg, ikke en pønalt reaksjon.²

6.4.4 Egnethetskrav for tilbydere av spilltjenester

6.4.4.1 Norsk Tipping og Norsk Rikstoto

For å oppfylle direktivforpliktelsene etter artikkel 47 nr. 2, må det innføres egnethetskrav for personer med ledelsesfunksjoner i Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Det er imidlertid ikke nødvendig å lovfeste egnethetskrav for de reelle rettighetshavere, på bakgrunn av eierforholdene i Norsk Tipping og Norsk Rikstoto.

Utvalget foreslår at egnethetskravet utformes etter samme mønster som for tilbydere av virksomhetstjenester, og at dette reguleres i henholdsvis pengespilloven og totalisatorloven.

6.4.4.2 Lotteriverdige organisasjoner

Lotteriregelverket stiller ikke særskilte egnethetskrav til ledelsen eller reelle eiere av lotteriverdige organisasjoner. For å oppfylle direktivforpliktelsene etter artikkel 47 nr. 2, må dette innføres. Det foreslås at egnethetskravet formuleres på samme måte som for tilbydere av virksomhetstjenester, og at personkretsen angis tilsvarende.

Utvalget understreker at det kun er behov for å foreta egnethetsvurderinger av lotteriverdige organisasjoner som omfattes av hvitvaskingsloven. I den utstrekning Finansdepartementet gir forskrifter som unntar visse lotterityper fra hvitvaskingsloven, vil det ikke være påkrevd å gjennomføre egnethetsvurderinger.

6.4.4.3 Autoriserte entreprenører

Etter forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. § 2-2 andre ledd bokstav b gjennomføres det en vandelskontroll i forbindelse med søknad om autorisasjon som entreprenør. De krav som stilles, er ikke i samsvar med direktivforpliktelsene etter artikkel 47 nr. 2.

For det første er egnethetskravet avgrenset til en for snever personkrets. Etter forskriftens § 2-2 andre ledd bokstav b skal vandelskontrollen i utgangspunktet bare gjelde «styrets leder og daglig leder», mens «innehaver eller ansvarlig deltaker» bare skal kontrolleres dersom det ikke finnes noen styreleder. Etter direktivets artikkel 47 nr. 3 skal imidlertid myndighetene påse at både personer med ledelsesfunksjoner og reelle eiere, er egnede. For å oppfylle direktivforpliktelsene foreslår utvalget derfor at egnethetskravet skal utvides til å gjelde for reelle rettighetshavere, styremedlemmer, daglig leder og andre personer i den faktiske ledelsen av virksomheten.

For det andre er ikke det egnethetskravet som stilles, strengt nok. Etter forskriften kreves det at personene «ikke har gjort seg skyldig i straffbare forhold i tilknytning til økonomisk virksomhet eller virksomhet etter lotteriloven». Direktivets krever er at de aktuelle personene skal være «fit and proper». Det fremgår av fortalens punkt 51 at kriteriene for å avgjøre om en person er egnet og pålitelig, som minimum bør avspeile behovet for å beskytte enheten mot å bli misbrukt til kriminelle formål av dens ledere eller reelle eiere. Som påpekt i punkt 6.2 viser sammenhengen mellom artikkel 47 nr. 2 og nr. 3 at «fit and proper»-kriteriet innebærer mer enn å forhindre at tidligere straffedømte innehar ledende posisjoner.

² Se i den forbindelse Rt. 2003 s. 1221. Her fremgår det at Høyesterett ikke anser det som «straff» etter EMK, å illegge konkursskarantene på grunnlag av skikkethetsvurderingen i konkursloven § 142 nr. 2.

For å oppfylle direktivforpliktelsen, og av hensyn til enhetlig lovverk, forslår utvalget at egnethetskravet formuleres på samme måte som for tilbydere av virksomhetstjenester.

6.4.5 Bør det opprettes et register for forhandlere av gjenstander?

Utvalget har vurdert om det bør opprettes et register for forhandlere av gjenstander.

Sverige har et slikt register. Her er reglene slik at den som har til hensikt å drive yrkesmessig handel av varer mot kontant betaling på 15 000 euro, ikke kan drive slik virksomhet før vedkommende har registrert seg i Bolagsverkets hvitvaskingsregister.³ Et slikt register vil gi tilsynsmyndigheten bedre oversikt over rapporteringspliktige enheter og et bedre grunnlag for å drive et

målrettet tilsyn. I tillegg vil en registreringsplikt kunne medføre at rapporteringspliktige blir mer bevisst på sine forpliktelser etter hvitvaskingsregelverket.

På den andre siden vil etableringen av et eget hvitvaskingsregister for forhandlere av gjenstander kunne bli kostnadskreven, og det vil medføre en ytterligere administrativ byrde for det private næringsliv. Det er også usikkert hvilken merverdi det vil gi for tilsynsorganet, da det ofte vil kunne være vel så viktig å kontrollere ikke-registrerte, som registrerte enheter. På denne bakgrunn har utvalget konkludert med at det ikke vil fremsette et forslag om et eget register for forhandlere av gjenstander.

³ Lag (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, 6 kap. § 3 og § 4 jf. 1 kap. § 2 nr. 16.

Kapittel 7

Klageordning

7.1 Innledning

Utforming av klageordning har nær sammenheng med organiseringen av tilsyn. Utvalget har derfor valgt å drøfte hvilke forvaltningsorganer som bør behandle klager over vedtak som treffes av de ulike tilsynsmyndighetene, for eksempel vedtak om å ilegge tvangsmulkt etter hvitvaskingsloven § 27. Spørsmålet om klageordning vil særlig bli aktuelt som følge av det fjerde hvitvaskingsdirektivet artikkel 59, som krever at tilsynsmyndighetene skal kunne ilegges et bredt spekter av til dels strenge administrative sanksjoner. Direktivets artikkel 59 krever blant annet at tilsynsorganene skal kunne vedta midlertidig forbud mot å utøve ledelsesfunksjoner i rapporteringspliktige enheter, og at det skal kunne ilegges administrative bøter på inntil 1 000 000 euro.¹

7.2 Gjeldende rett

Hovedregelen etter forvaltningsloven § 28 første ledd er at enkeltvedtak påklages til det forvaltningsorganet som er «nærmest overordnet» det organet som har truffet vedtaket. Etter denne bestemmelsen vil Finansdepartementet være klageorgan for Finanstilsynets vedtak etter hvitvaskingsloven.²

Når skattekontorene treffer vedtak vil Skattemetodene i utgangspunktet være klageorgan etter hovedregelen i forvaltningsloven § 28 første ledd. Det finnes for øvrig særskilte klagenemnder som skal behandle visse typer vedtak etter ligningsloven og merverdiavgiftsloven, se blant

¹ I enkelte tilfeller skal den maksimale bøtesatsen være høyere, se blant annet artikkel 59 nr. 3.

² Det er gjort unntak fra forvaltningslovens hovedregel for visse typer vedtak som Finanstilsynet treffer med hjemmel i annen lovgivning. Blant annet vil Klagenemnden for revisor- og regnskapsførersaker være klageinstans for Finanstilsynets vedtak om å tilbakekalle autorisasjon som revisor eller regnskapsfører som følge av brudd på hvitvaskingsregelverket, jf. revisorloven § 9-2a første ledd og regnskapsførerloven § 9 første ledd.

annet ligningsloven § 9-2 nr. 1 bokstav b og merverdiavgiftsloven § 19-1 første ledd.

Det er ulike klageinstanser for Lotteritilsynets vedtak. I samsvar med hovedregelen i forvaltningsloven § 28 første ledd vil Kulturdepartementet være klageorgan når Lotteritilsynet treffer vedtak etter pengespilloven. For vedtak som treffes etter totalisatorloven vil derimot klageinstansen være Landbruks- og matdepartementet, som er nærmest overordnet Lotteritilsynet i slike saker. Lotterinemnda er klageinstans for vedtak etter lotteriloven, jf. lotteriloven 4a første ledd første punktum.

I den utstrekning avgjørelser fra Tilsynsrådet for advokatvirksomhet kan påklages, er Advokatbevillingsnemnden klageinstans. Dette fremgår av domstolloven § 225 fjerde avsnitt. I Advokatlovutvalgets lovforslag legges det opp til at Advokat-samfunnets avgjørelser skal kunne påklages til en Advokatnemnd.

7.3 Utvalgets vurderinger

7.3.1 Klageinstans for vedtak etter hvitvaskingsloven

Ved å følge hovedregelen i forvaltningsloven § 28 vil myndigheten til å avgjøre klager bli spredd på en rekke ulike organer. Etter utvalgets syn er dette uheldig. Hvitvaskingsdirektivet artikkel 59 krever at tilsynsorganene skal kunne ilegge et bredt spekter av sanksjoner, der noen er meget strenge. Hensynet til å sikre likebehandling og enhetlig sanksjonspraksis tilsier at klager over slike vedtak avgjøres av ett organ. Å samle ansvaret for klagebehandlingen vil dessuten gi bedre muligheter for å utvikle faglig kompetanse i klageorganet – både kunnskap om hvitvaskingsregelverket og om generell klagesaksbehandling. Utvalget foreslår derfor at klager over vedtak etter hvitvaskingsloven avgjøres av ett organ.

Spørsmålet er hvilket organ som egner seg som klageinstans. Utvalget har vurdert to ulike alternativer. Det ene er å la Finansdepartementet være

klageinstans. Som organ med overordnet ansvar for hvitvaskingslovgivningen, har departementet gode faglige forutsetninger for å avgjøre klager. Finansdepartementet har dessuten erfaring med klagesaksbehandling, blant annet som følge av å være klageinstans for Finanstilsynets vedtak.³

Det andre alternativet er å opprette en uavhengig klagenemnd.⁴ Et sentralt argument til støtte for en nemndsordning, er at klagen behandles av et uavhengig organ uten politisk styring. Dette kan bidra til å øke tilliten til at det skjer en uavhengig overprøving. Videre er det grunn til å anta at en overprøving i en domstollignende klagenemnd vil kunne bidra til at færre klagesaker vil bli reist for domstolene. Ved å opprette en ny nemnd øker dessuten muligheten for spesialisert klagebehandling, fordi nemnden vil kunne settes sammen av medlemmer med ekspertkompetanse. En annen fordel med nemndsordning, er at departementet avlastes fra arbeidskrevende enkeltsaksbehandling.

Spørsmålet er imidlertid hvordan en slik nemndsordning vil fungere i praksis. For å gjøre nemnden solid og funksjonsdyktig uten at det medfører uforholdsmessige kostnader, må saksmengden være tilstrekkelig stor. Frem til i dag har det vært svært få saker som gjelder ileggelse av tvangsmulkt, og dermed få klagesaker. Det er grunn til å tro at tilsynsmyndighetene vil treffe flere vedtak når det innføres av nye administrative sanksjonshjemler, og at antall klagesaker dermed også vil øke noe. Etter utvalgets syn er det likevel lite sannsynlig at nemnden vil oppnå et tilstrekkelig antall saker til at det kan forsvares å bygge opp en nemndsordning. Utvalget foreslår derfor at Finansdepartementet utpekes som klageinstans når tilsynsorganene treffer vedtak etter hvitvaskingsloven.

7.3.2 Advokaters klageadgang

De vedtak som treffes av Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, står i en særstilling sammenlignet med vedtak fra øvrige tilsynsmyndigheter, fordi slike vedtak vil kunne bygge på opplysninger som er omfattet av advokaters taushetsplikt, se punkt 5.4.3. Spørsmålet er derfor om Finansdepartementet bør behandle klager over Tilsynsrådets vedtak.

For at et klageorgan skal ha et forsvarlig grunnlag for å vurdere holdbarheten av en klage, må klageorganet ha tilgang til samme opplysninger som førsteinstansen. Hvis Tilsynsrådets vedtak bygger på taushetsbelagt informasjon, vil det derfor være behov for å overlevere taushetsbelagt informasjon til klageorganet. En slik viderelevering vil representere et selvstendig inngrep i advokatens taushetsplikt etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.⁵

I motsetning til Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, er Finansdepartementet en del av statsmakten, uten noen form for uavhengighet. Etter utvalgets syn vil derfor overlevering av taushetsbelagt informasjon til departementet være et for vidtgående innhugg i taushetsplikten. Av den grunn mener utvalget at Finansdepartementet ikke bør være klageorgan for vedtak som gjelder advokater.

Spørsmålet er om det finnes andre egnede klageorganer. Alternativt må denne type vedtak bringes direkte inn for domstolene.

Forvaltningsklage innebærer normalt en raskere og mindre ressurskrevende overprøving enn domstolsbehandling. Hensynet til advokaten selv tilsier derfor at klageadgangen ikke bør begrenses. Advokatbevillingsnemnden utpeker seg i så fall som et mulig klageorgan. Nemnden er i større grad uavhengig av statsmakten. Betenkelighetene ved å gi tilgang til taushetsbelagt informasjon, er derfor mindre.

Videre har Advokatbevillingsnemnden erfaring med klagesaksbehandling og god juridisk kompetanse, blant annet gjennom krav om at nemndens leder skal være en dommer som tilfredsstiller de krav som stilles til høyesterettsdommer eller lagmann.⁶ Per i dag har Advokatbevillingsnemnden likevel ikke særlig fagkunnskap knyttet til hvitvaskingsregelverket. Siden nemnden trolig vil behandle et nokså beskjedent antall saker mot advokater, er mulighetene for å samle og utvikle slik faglig kompetanse, også noe begrenset. Utvalget anser likevel ikke manglende kunnskap om hvitvaskingsregelverket som en avgjørende innvending mot å utpeke Advokatbevillingsnemnden som klagemyndighet.

Det som særlig taler mot å la Advokatbevillingsnemnden avgjøre klager over vedtak som gjelder advokater, er hensynet til å sikre likebehandling. For å sikre enhetlig og konsekvent sank-

³ Flere av Finanstilsynets vedtak påklages riktignok til andre klageorganer, se blant annet revisorloven § 92a første ledd og regnskapsførerloven § 9 første ledd.

⁴ Det er ikke etablert noen overordnede retningslinjer for når klagenemnd bør opprettes.

⁵ Se Rt. 2008 s. 158 avsnitt 89, hvor det fremgår at Høyesterett anser viderelevering av taushetsbelagt informasjon som et selvstendig inngrep i EMK artikkel 8.

⁶ Ot.prp. nr. 39 (1994–95) s. 19.

sjonspraksis bør det bare være én klageinstans. Ettersom direktivet krever at tilsynsmyndighetene skal kunne ilegges et bredt spekter av til dels strenge administrative sanksjoner, er hensynet til å sikre enhetlig praksis tungtveiende.

Det er også viktig at det utad er tillit til klageorganet. Advokatbevillingsnemnden består av tre medlemmer, hvor lederen skal være dommer mens ett av medlemmene skal være privatpraktiserende advokat, jf. domstoloven § 226 første ledd.⁷ Det kan utad fremstå som noe mindre tillitsvekkende at en advokat som selv vil kunne være omfattet av hvitvaskingsloven, er med å avgjøre

utviklingen av sanksjonspraksisen knyttet til det samme regelverket.

Etter utvalgets syn veier hensynet til å sikre enhetlig sanksjonspraksis tyngre enn advokatens interesse i å ha klagerett. Utvalget foreslår derfor at vedtak som gjelder advokater, ikke skal kunne påklages. Slike vedtak må bringes direkte inn for domstolene ved søksmål.

⁷ I Advokatlovutvalgets forslag til opprettelse av en ny Advokatnemnd skal advokater være representert med noenlunde samme forholdstall, se NOU 2015: 3 s. 360.

Kapittel 8

Økonomiske og administrative konsekvenser

8.1 Innledning

Utvalget foreslår å utvide lovens virkeområde til å omfatte tilbydere av spilltjenester. Det foreslås videre en registreringsordning for tilbydere av virksomhetstjenester, og det fremsettes forslag om hvem som skal føre tilsyn med rapporteringspliktige som ikke allerede er underlagt tilsyn for hvitvaskingsformål. Forslagene vil medføre økte administrative byrder og økonomiske kostnader for både næringslivet og for de foreslåtte tilsynsmyndighetene.

Antallet rapporterings- og registreringspliktige, vil ikke kunne fastsettes før det er gjennomført konkrete risikovurderinger knyttet til tilbydere av spilltjenester, eller før registreringsordningen for tilbydere av virksomhetstjenester er trådt i kraft. Etter FATFs anbefalinger skal tilsynsmyndigheten videre innrette tilsynsaktivitet og ressursbruk etter vurderinger av hvitvaskings- og terrorfinansieringsrisikoen knyttet til de aktuelle gruppene av rapporteringspliktige. I det følgende trekkes derfor de økonomiske og administrative konsekvensene opp på et overordnet nivå. Utvalget har lagt til grunn at vurderinger av endringer knyttet til de ulike finansieringsmodellene til tilsynsmyndighetene som foreslås, ligger utenfor utvalgets mandat.

8.2 Konsekvenser for næringslivet

Utvalget foreslår å utvide hvitvaskingslovens virkeområde til «tilbydere av spilltjenester». For de som med dette vil være omfattet av loven, vil forslaget medføre behov for økt ressursbruk i forbindelse med utarbeidelse av rutiner og systemer for å sikre at hvitvaskingsregelverket etterlevs. Antall tilbydere av spilltjenester som berøres, vil avhenge av hvordan Finansdepartementet benytter den foreslåtte forskriftshjemmelen til å unnta nærmere definerte grupper fra lovens anvendelsesområde. I tillegg vil forslaget om å fremlegge politiattest og sende skriftlig varsel til Lotteritil-

synet når det skjer endringer i posisjoner som er underlagt egnethetskrav, medføre noe merarbeid for berørte enheter. Utvalget viser videre til at Lotteritilsynet foreslås som tilsynsmyndighet, og at Lotteritilsynets utgifter etter gjeldende finansieringsmodell dekkes gjennom avgifter og gebyrer som belastes enheter under tilsyn. Utvalget antar at Lotteritilsynets nye oppgaver knyttet til hvitvaskingstilsyn, vil kunne medføre at eksisterende gebyrer og avgifter vil måtte økes.

Forhandlere av gjenstander og tilbydere av virksomhetstjenester er etter nåværende regler underlagt hvitvaskingslovens forpliktelser. Det er likevel nærliggende å anta at utvalgets forslag om etablering av tilsyn med disse gruppene, vil øke kunnskapen om hvitvaskingsregelverket og etterlevelsen av dette, og derfor også øke næringslivets faktiske kostnader.

Det vises likevel til at Munch Thore, Sigurdson og Stokmo har fremsatt forslag om at forhandlere skal gis adgang til å avtale seg bort fra hvitvaskingslovens virkeområde, ved ikke å motta kontantbetalinger over 40 000 kroner. Utvalgsmedlemmene Holberg, Lund og Utne har foreslått å innføre en begrensning på adgangen til å motta kontanter som settes lik grensen for rapporteringsplikt, samtidig som visse bransjer gjøres rapporteringspliktige uavhengig av betalingsform. Begge forslagene er til dels begrunnet i at de vil være mindre kostnadskrevende for næringslivet, fordi færre forhandlere vil være underlagt hvitvaskingsregelverket.

Utvalget tilrår en ordning som innebærer at enheter som ikke er underlagt annet konsesjons- eller registreringsregime, må søke om tillatelse til å tilby virksomhetstjenester. Søknadsprosedyren vil innebære at det oppstilles krav om fremleggelse av politiattest, og ved endringer i foretakets styre, reelle rettighetshavere, daglige leder eller andre som inngår i den faktiske ledelsen av driften, må det sendes skriftlig melding om dette til tilsynsmyndigheten. Ordningen vil medføre noe økt ressursbruk hos den aktuelle gruppen rapporteringspliktige.

Videre foreslår utvalgsflertallet at Finanstilsynet utpekes som tilsynsmyndighet for tilbydere av virksomhetstjenester. I henhold til gjeldende finansieringsmodell, utliknes Finanstilsynets utgifter på de institusjoner som er under tilsyn i budsjettåret, og utgiftene fordeles på ulike grupper av institusjoner etter omfanget av tilsynsarbeidet. For registrerte tilbydere av virksomhetstjenester, vil ordningen innebære at de belastes en årlig tilsynsavgift som skal gjenspeile Finanstilsynets ressursbruk på området.

Forslaget om at vedtak som rettes mot advokater ikke kan påklages, vil føre til at det blir mer kostnadskrevende for advokater å angripe slike vedtak.

8.3 Konsekvenser for forvaltningen

Lotteritilsynet, Finanstilsynet og Skatteetaten vil pålegges nye tilsynsoppgaver med utvalgsflertallets forslag, noe som også vil medføre behov for økte ressurser i forbindelse med gjennomføring av tilsyn.

Utvalgsflertallet foreslår at Skatteetaten gis ansvaret for å føre tilsyn med forhandlere av gjenstander, og gruppen potensielle tilsynssubjekter er stor. I tillegg vil det måtte bygges særskilt hvitvaskingskompetanse i etaten. I 2013 gjorde SKD et anslag hvor det ble lagt til grunn at Skatteetaten måtte investere mellom 10–12 millioner kroner for å tilpasse systemene for å kunne føre tilsyn med forhandlere av gjenstander og tilbydere av virksomhetstjenester. De varige utgiftene ble anslått å være åtte millioner kroner per år i personalmessige kostnader, og omlag 15 % av investeringskostnadene i driftskostnader.

Utvalgsflertallets forslag om å legge tilsynsansvar, ansvar for å behandle søknader om tillatelse og å føre register over tilbydere av virksomhetstjenester til Finanstilsynet, vil medføre behov for

økt ressursbruk i Finanstilsynet. Utvalget har ikke grunnlag for å gi et sikkert anslag på antall tilbydere av virksomhetstjenester i Norge, men vil anta at antallet tilsynsobjekter og tilknyttede kostnader vil være begrenset sammenlignet med antall forhandlere av gjenstander. Det vises i denne forbindelse til at det i Danmark, hvor definisjonen av tilbydere av virksomhetstjenester, er relativt lik den som utvalget nå foreslår, er registrert 300 enheter.

Utvalgets tilråding om at tilsynet med tilbydere av spilltjenester legges til Lotteritilsynet vil medføre økt ressursbruk i Lotteritilsynet, da det må etableres særlig hvitvaskingskompetanse og gjennomføres tilsyn også for hvitvaskingsformål. I tillegg vil utvidelsen av kretsen personer det skal gjennomføres egnethetsvurderinger av, antagelig medføre noe merarbeid. De totale kostnadene vil avhenge blant annet av i hvilken grad tilsyn for hvitvaskingsformål vil kunne integreres i alminnelig tilsyn, og hvilke typer spilltjenester som unntas hvitvaskingslovens anvendelsesområde. Dette er ikke avklart, og utvalget kan dermed ikke tallfeste den økte ressursbruken på nåværende tidspunkt.

Utvalget foreslår at Finansdepartementet skal være klageinstans for vedtak truffet etter hvitvaskingsloven. Departementet har så langt mottatt få klager knyttet til hvitvaskingsloven. Siden departementet vil være klageinstans for flere grupper rapporteringspliktige enn i dag, samtidig som det på sikt vil innføres flere administrative sanksjonsformer, må klagetilfanget forventes å bli noe større. Forslaget vil dermed på sikt medføre økt ressursbruk også hos Finansdepartementet.

Etter utvalgets vurdering er det lite sannsynlig at forslaget om at det skal være en representant fra Advokatforeningen til stede ved tilsyn hos advokater, vil få særlige ressursmessige implikasjoner for Tilsynsrådet for Advokatvirksomhet. Noe økte kostnader for Advokatforeningen må imidlertid påregnes.

Kapittel 9

Lovforslag og merknader

9.1 Merknader til de enkelte bestemmelser

Merknader til bestemmelser i hvitvaskingsloven

Til § 2 Definisjoner

Til første ledd nr. 4

Bestemmelsen fastsetter hvem som skal anses som tilbyder av virksomhetstjenester. Definisjonen er endret, slik at den samsvarer bedre med definisjonen i fjerde hvitvaskingsdirektiv artikkel 3(7).

I første setning i første ledd nr. 4 presiseres at det kun er personer eller i foretak som «i erverv» tilbyr virksomhetstjenester til tredjepersoner som omfattes. At virksomheten tilbys i «erverv» innebærer at kun personer og foretak som tilbyr virksomhetstjenester av et visst omfang, profesjonalitet, og som det ytes vederlag for, omfattes av definisjonen. Med hensyn til betydningen av at tjenesten må tilbys «tredjepersoner», vises det til drøftelsen under punkt 3.5.3.

Det fremgår av første ledd nr. 4 bokstav b at tilbyder av virksomhetstjenester omfatter personer som innehar en styre- eller ledelsesfunksjon. I norske aksjeselskaper vil dette omfatte personer som sitter i styret eller er utnevnt som daglig leder. Se nærmere om bestemmelsen under punkt 3.5.3. Uttrykket «lignende funksjon» peker tilbake på alle de nevnte funksjoner, og må tolkes i samsvar med direktivet.

I første ledd nr. 4 bokstav c, foreslår utvalget at det presiseres at også personer og foretak som tilbyr forretningsadresser, administrative adresser eller postadresser til «juridiske arrangementer», omfattes av definisjonen. Dette er i samsvar med ordlyden i direktivet, hvor det opereres med et skille mellom juridiske personer («legal persons») som er selvstendige juridiske enheter, og «legal arrangements», som ikke utgjør en selvstendig enhet. Uttrykket «legal arrangement» omfatter blant annet trust, fiducie, treuhand og fideicomiso. Utvalget foreslår også noen mindre språklige endringer uten materiell betydning.

I første ledd nr. 4 bokstav d brukes begrepet «truster», selv om trustinstituttet ikke finnes i norsk rett. Bakgrunnen for ordvalget er at det ikke finnes norske begreper som fullt ut dekker juridiske arrangementer med de egenskaper en trust har. Se nærmere om bestemmelsen under kapittel 3.5.3.

Ved vurderingen av om noen sørger for at andre personer opptrer i posisjoner som nevnt i bokstav b, d og e skal formuleringen «sørger for» tolkes snevert. Se nærmere om dette i punkt 3.5.3.

Til første ledd nr. 5

Etter første ledd nr. 5 skal tilbyder av spilltjenester forstås som fysiske eller juridiske personer som omfattes av lotteriloven, pengespiloven og totalisatorloven. Dette omfatter alle aktører som vil anses som «providers of gambling services» etter hvitvaskingsdirektivet artikkel 2 nr. 1(3)(f) smh. artikkel 3(14). Det henvises til bestemmelser i spilllovgivningen fremfor å gjengi direktivets definisjon av hensyn til kort og konsis lovtekst.

Det fremgår av andre punktum at autoriserte entreprenører anses som tilbyder av spilltjenesten når entreprenører arrangerer lotteri på vegne av en organisasjon eller forening. Formålet med dette er å tydeliggjøre at det er entreprenøren som er rapporteringspliktig i disse situasjonene, ikke organisasjonen eller foreningen som innehar tillatelsen. For øvrig vises det til punkt 3.2.3.

Til § 4 Rapporteringspliktige

Til andre ledd nr. 9

Andre ledd nr. 9 første punktum fastsetter at loven skal gjelde for tilbydere av spilltjenester. Etter andre punktum kan departementet i forskrift helt eller delvis gjøre unntak fra bestemmelsene i denne loven for tilbydere av spilltjenester på grunnlag av en risikovurdering. Bakgrunnen for at det gis en egen bestemmelse, i tillegg til den generelle unntakshjemmelen i femte ledd første punktum, er at vilkårene for å gjøre unntak er for-

skjellige. Vurderingen av om det helt eller delvis skal gjøres unntak for visse tilbydere av spilltjenester må foretas på grunnlag av en risikovurdering i samsvar med direktivets artikkel 2 nr. 2.

Til sjette ledd

Det følger av sjette ledd at departementet ved forskrift kan fastsette regler som gir loven anvendelse for foretak som driver spillvirksomhet. Adgangen til å gi loven anvendelse for slike foretak oppheves som følge av at slike virksomheter vil være rapporteringspliktige etter § 4 andre ledd nr. 9.

Til § 27 Krav om tillatelse for tilbydere av virksomhetstjenester

Dette er en ny bestemmelse som gjennomfører direktivets artikkel 47 nr. 1 og nr. 2. Det innføres krav om tillatelse for å tilby virksomhetstjenester. Formålet er å sikre at personer som innehar slik tillatelse eller som har innflytelse over juridiske personer med slik tillatelse, er egnede og pålitelige. Kravet om tillatelse fra Finanstilsynet gjelder ikke for advokater, regnskapsførere og andre som er omfattet av loven på annet grunnlag, selv om disse også skulle tilby slike tjenester, se punkt 6.4.2.

Bestemmelsen angir to alternative grunnlag for å anse en person som uegnet. Egnethetskravene er utformet etter mønster fra finansforetaksloven § 3-5 første ledd bokstav b og c, men må tolkes i lys av direktivets formål, slik det fremgår av fortalen punkt 51. Et eksempel på at en person er uegnet etter kriteriet i bokstav b, kan være at vedkommende har ledet en virksomhet som har fått sin tillatelse trukket tilbake på grunn av brudd på hvitvaskingsregelverket. Det skal imidlertid alltid skje en konkret vurdering av i hvilken grad vedkommende kan klandres.

Overtredelse kan medføre straff etter § 28. For en nærmere omtale vises det til 6.4.2.

Til § 28 Tilbakekall

Bestemmelsen gir Finanstilsynet adgang til å kalle tilbake tillatelse til å tilby virksomhetstjenester dersom vilkårene for å inneha slik tillatelse ikke lenger er oppfylt.

Til § 29 Behandling av personopplysninger

Finanstilsynet vil behandle personopplysninger, blant annet når tilsynet foretar egnethetsvurderinger etter § 27 og oppretter databaser og registre.

Da kommer i utgangspunktet personopplysningslovens regler til anvendelse.

Første ledd gir Finanstilsynet hjemmel til å behandle personopplysninger med det formål å sikre at personer som nevnt i § 28 er egnet til å inneha posisjoner som angitt i bestemmelsen. Ved å gi en slik lovhjemmel med adgang til nærmere regulering i forskrift, vil det ikke være nødvendig å søke om konsesjon fra Datatilsynet for den behandling av personopplysninger som finner sted hos Finanstilsynet.

Til § 30 Tilsynsmyndigheter

Bestemmelsen fastsetter hvilke myndigheter som fører tilsyn med de ulike gruppene rapporteringspliktige.

Til § 31 Forholdet til forvaltningsloven

Etter § 31 skal forvaltningsloven gjelde ved gjennomføring av tilsyn og utferdigelse av vedtak, med mindre annet fremgår av loven her. Formålet med å lovfeste en bestemmelse om dette er dels informasjonshensyn, dels å sikre at de ulike tilsynsorganene følger samme saksbehandlingsregler. Det vises for øvrig til punkt 5.4.4.

Til § 32 Tilsyn, opplysnings- og fremleggelsesplikt

Første ledd gir adgang til å gjennomføre tilsyn og foreta de undersøkelser som tilsynsmyndigheten finner nødvendig for å kunne utføre sine gjøremål etter loven. Tilsynsorganet skal ha et vidt spillerom for skjønn ved vurderingen av hva som er nødvendig i det enkelte tilfelle.

Det fremgår av andre ledd at enhver plikter å gi opplysninger og fremlegge dokumenter dersom tilsynsmyndigheten krever det. Disse pliktene er ikke straffsanksjonert.

Av hensyn til advokaters taushetsplikt er det i tredje ledd gitt særlige regler ved tilsyn med advokater. Det fremgår av tredje ledd første punktum at tilsynsmyndigheten bare gis tilgang til opplysninger som er omfattet av advokatens taushetsplikt dersom det er strengt nødvendig. Utrykket «opplysninger som er omfattet av advokatens taushetsplikt» skal tolkes i samsvar med straffeprosessloven § 119. Terskelen for å utlevere taushetsbelagte opplysninger er høy. Som hovedregel kan Tilsynsrådet gjennomføre effektivt tilsyn uten å ha tilgang til taushetsbelagt informasjon. For eksempel vil det normalt være tilstrekkelig grunnlag for å kontrollere advokatens regeletterlevelse, ved at det gis opplysninger om klienten i anonymisert

form. Bare unntaksvise vil Tilsynsrådet ha behov for å kjenne til taushetsbelagte opplysninger.

En representant for Advokatforeningen sikre at tilsynet gjennomføres i samsvar med tredje ledd første punktum. Vedkommende skal påse at det ikke gis opplysninger om taushetsbelagte forhold i større utstrekning enn det som er strengt nødvendig for å gjennomføre et effektivt tilsyn. Dersom representanten er uenig med Tilsynsrådet i vurderingen av om det er nødvendig å utlevere taushetspliktig informasjon, vil representantens oppfatning være avgjørende.

Tredje ledd tredje punktum pålegger den som mottar taushetsbelagt informasjon, samme taushetsplikt som advokaten selv. Om bakgrunnen for disse reglene vises det til punkt 5.4.3. Henvisningen til straffeloven § 209 i tredje ledd siste punktum, er gitt av informasjonshensyn.

Til § 33 Klage

Til første ledd

I samsvar med den løsning som anbefales i punkt 7.3.1, skal Finansdepartementet avgjøre klager på vedtak etter hvitvaskingsloven. Bestemmelsen skal forstås slik at Finansdepartementet også avgjør klage over tilsynsmyndighetenes vedtak om å avvise klager på vedtak etter hvitvaskingsloven. Dette innebærer for eksempel at dersom en spilltilbyder påklager et vedtak om illeggelse av tvangsmulkt, og Lotteritilsynet avviser klagen fordi den er for sent innkommet, skal avvisningsvedtaket avgjøres av Finansdepartementet.

Til andre ledd

Det fremgår av andre ledd første punktum at vedtak som retter seg mot advokater og andre som stadig yter rettshjelpsvirksomhet, ikke kan påklages. Bakgrunnen for at slike vedtak ikke kan påklages til Finansdepartementet, er at departementet ikke bør ha tilgang til opplysninger som omfattes av advokaters taushetsplikt. Det vises til punkt 7.3.2.

Til ny § 35 første ledd

Første ledd endres slik at det også vil være straffbart å tilby virksomhetstjenester uten tillatelse fra Finansdepartementet, fordi det anses nødvendig å kunne reagere med straff mot slike overtredelser. Bakgrunnen for dette er nærmere beskrevet i punkt 6.4.2.

Merknad til forslag til endringer i lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v.

Til § 14a

Etter første ledd er Lotteritilsynet pålagt å sørge for at styremedlemmer, daglig leder og andre personer i den faktiske ledelse av selskapets virksomhet, er egnede. Dette gjøres for å oppfylle EØS-rettslige forpliktelser. Se for øvrig punkt 6.4.4.1.

Merknader til forslag til endringer i lov 1. juni 1927 nr. 3 om veddemål ved totalisator

Til § 1a

Bestemmelsen pålegger Lotteritilsynet et ansvar for å påse at tilbydere av spilltjenester som omfattes av totalisatorloven, har en egnet ledelse. Dette gjøres for å oppfylle EØS-rettslige forpliktelser. Se for øvrig punkt 6.4.4.1.

Merknad til forslag til endringer i forskrift 21. desember 2000 nr. 1366 om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m.

Til § 2-1 nytt andre og tredje ledd

Det fremgår av bestemmelsen at det skal gjennomføres egnethetsvurderinger av reelle rettighetshavere, styremedlemmer, daglig leder og andre personer i den faktiske ledelse av organisasjoner og foreninger som søker om godkjenning til å avholde lotteri med omsetning over 200 000 kroner. Det ligger imidlertid en begrensning i det at slike egnethetsvurderinger bare skal gjennomføres dersom organisasjonen eller foreningen vil omfattes av hvitvaskingsloven. I den utstrekning Finansdepartementet gir forskrifter som unntar visse lotterityper fra hvitvaskingsloven, er det ikke påkrevd å gjennomføre egnethetsvurderinger av organisasjoner som tilbyr slike lotterier. Se nærmere om dette i punkt 6.4.4.3.

Til § 2-2 andre ledd bokstav a

Med dette forslaget utvides personkretsen som skal oppfylle egnethetskrav, i tillegg til at egnethetskravet er innstrammet noe. Bakgrunnen for endringen er å oppfylle Norges EØS-rettslige forpliktelser etter hvitvaskingsloven, se punkt 6.4.4.2. Det er ikke tilsiktet å endre adgangen til å nekte utstedelse autorisasjon på grunnlag av personer anses uegnet etter lotterifaglige vurderinger.

9.2 Lovforslag

Forslag til lov om endringer i lov 6. mars 2009 nr. 11 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv.

I lov 6. mars 2009 nr. 11 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv. gjøres følgende endringer:

§ 2 nr. 4 skal lyde:

Tilbydere av virksomhetstjenester: Fysiske og juridiske personer som *erhvervsmessig* tilbyr en eller flere av følgende tjenester til *tredjepersoner*:

- a) å opprette selskaper og andre juridiske personer,
- b) å utøve styre- eller ledelsesfunksjon, å være deltaker eller ha en lignende funksjon i selskap eller annen juridisk person,
- c) å stille til rådighet forretningsadresser, administrative adresser eller postadresser og tilknyttede tjenester for selskaper og andre juridiske personer eller juridiske arrangementer,
- d) å forvalte trustar eller tilsvarende juridiske arrangementer,
- e) å opptre som aksjeeiere for tredjeperson, med mindre denne er et selskap som har finansielle instrumenter opptatt til notering på et regulert marked i EØS-stat eller er underlagt informasjonsplikt tilsvarende det som gjelder ved notering på et regulert marked i EØS-stat, eller
- f) å sørge for at andre personer opptre i posisjoner som nevnt i bokstav b, d og e.

§ 2 nytt nr. 5 skal lyde:

Tilbydere av spilltjenester: Fysiske eller juridiske personer som har tillatelse etter lotteriloven, penge-spilloven eller totalisatorloven. Når en entreprenør arrangerer lotteri på vegne av en organisasjon eller forening, anses entreprenøren som tilbyder av spilltjenesten.

§ 4 andre ledd nytt nr. 9 skal lyde:

Tilbydere av spilltjenester. Departementet kan i forskrift helt eller delvis gjøre unntak fra bestemmelsene i denne lov for tilbydere av spilltjenester på grunnlag av en risikovurdering.

§ 4 sjettede ledd skal lyde:

Departementet kan i forskrift fastsette regler som nærmere angir hvem som er omfattet av § 4 første og annet ledd og regler som gir loven anvendelse for inkassoforetak, pensjonskasser og formidlere av andeler i ansvarlige selskaper og kommandittselskaper.

Overskriften i kapittel 6 skal lyde:

Kapittel 6. *Regulering av tilbydere av virksomhetstjenester*

Ny § 27 skal lyde:

Ingen kan tilby virksomhetstjenester uten tillatelse fra Finanstilsynet. Tillatelse skal ikke gis til fysiske personer som anses uegnet fordi vedkommende:

- a) er dømt for straffbart forhold, og det straffbare forholdet gir grunn til å anta at vedkommende ikke vil kunne ivareta stillingen eller vervet på en forsvarlig måte, eller
- b) i stilling eller ved utøvelsen av andre verv har utvist en slik adferd at det er grunn til å anta at vedkommende ikke vil kunne ivareta stillingen eller vervet på en forsvarlig måte.

For juridiske personer som søker om tillatelse til å tilby virksomhetstjenester gjelder tilsvarende krav til egnethet for reelle rettighetshavere, styremedlemmer, daglig leder og andre personer i den faktiske ledelse av virksomheten.

Ved endringer i posisjoner som nevnt i annet ledd skal det gis skriftlig melding til Finanstilsynet.

Ved søknad om tillatelse eller melding om endringer skal det legges frem ordinær politiattest etter politiregisterloven § 40.

Ny § 28 skal lyde:

Finanstilsynet kan tilbakekalle tillatelse etter § 27 dersom vilkårene for å inneha tillatelsen ikke lenger er oppfylt.

Ny § 29 skal lyde:

Finanstilsynet kan behandle personopplysninger, herunder sensitive personopplysninger jf. personopplysningsloven § 9, for å sikre at personer som nevnt i § 27 er egnet til å inneha posisjoner som angitt i bestemmelsen.

Kongen kan ved forskrift gi nærmere regler om forholdet til personopplysningslovens regler.

Nåværende kapittel 6 blir kapittel 7:

Kapittel 7. *Avsluttende bestemmelser*

Ny § 30 skal lyde:

Tilsynsmyndigheten skal føre tilsyn med at rapporteringspliktige overholder bestemmelser gitt i eller i medhold av loven.

Tilsynsmyndighet er:

- a) Finanstilsynet for rapporteringspliktige etter § 4 første ledd nr. 1, 3 til 13, annet ledd nr. 1, 2, 4 til 6 og 8,

- b) *Tilsynsrådet for advokatvirksomhet for rapporteringspliktige etter § 4 annet ledd nr. 3,*
- c) *Skattekontoret for rapporteringspliktige etter § 4 annet ledd nr. 7,*
- d) *Lotteritilsynet for rapporteringspliktige etter § 4 annet ledd nr. 9.*

Ny § 31 skal lyde:

Forvaltningsloven gjelder ved gjennomføring av tilsyn og utferdigelse av vedtak med mindre annet fremgår av loven her.

Ny § 32 skal lyde:

Tilsynsmyndigheten kan gjennomføre tilsyn hos rapporteringspliktig og foreta de undersøkelser som tilsynsmyndigheten finner nødvendig for å kunne utføre gjøremål etter loven.

Enhver plikter å gi opplysninger og legge frem dokumenter som tilsynsmyndigheten krever for å kunne utføre gjøremål etter loven.

Ved tilsyn hos advokater skal tilsynsmyndigheten bare gis tilgang til opplysninger som er omfattet av advokatens taushetsplikt dersom det er strengt nødvendig. En representant for Advokatforeningen skal sikre at tilsynet gjennomføres i samsvar med forrige punktum. Den som ved tilsyn hos advokater får tilgang til opplysninger som er omfattet av advokatens taushetsplikt, har samme taushetsplikt som advokaten selv. Brudd på taushetsplikten straffes etter straffeloven § 209.

Ny § 33 skal lyde:

Departementet avgjør klage over vedtak etter loven her.

Vedtak som retter seg mot advokater og andre som stadig yter rettshjelpsvirksomhet, kan ikke påklages.

Nåværende § 27 blir § 34.

Nåværende § 28 blir § 35. Ny § 35 skal lyde:

Med bøter straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt overtrer eller medvirker til overtreddelse av denne lovs §§ 5, 6, 7, 8, 15, 17, 18, 22 eller § 27, eller forskrifter gitt i medhold av disse bestemmelsene.

Nåværende § 29 blir § 36.

Nåværende § 30 blir § 37.

Nåværende § 31 blir § 38.

Nåværende § 32 blir § 39.

Nåværende § 33 blir § 40.

Nåværende kapittel 7 blir kapittel 8.

Nåværende § 34 blir § 41.

Nåværende § 35 blir § 35.

Forslag til endring i lov 1. juni 1927 nr. 3 om veddemål ved totalisator

Ny § 1a skal lyde:

Lotteritilsynet skal sørge for at styremedlemmer, daglig leder og andre personer i den faktiske ledelse av godkjente organisasjoner og selskaper, er egnede. En person er ikke egnet dersom vedkommende:

- a) *er dømt for straffbart forhold, og det straffbare forholdet gir grunn til å anta at vedkommende ikke vil kunne ivareta stillingen eller vervet på en forsvarlig måte, eller*
- b) *i stilling eller ved utøvelsen av andre verv har utvist en slik adferd at det er grunn til å anta at vedkommende ikke vil kunne ivareta stillingen eller vervet på en forsvarlig måte.*

Ved endringer i posisjoner som nevnt i første ledd skal det gis skriftlig melding til Lotteritilsynet. Det skal fremlegges ordinær politiattest etter politi-registerloven § 40.

Forslag til endring i lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v.

Ny § 14a skal lyde:

Lotteritilsynet skal sørge for at styremedlemmer, daglig leder og andre personer i den faktiske ledelse av selskapets virksomhet, er egnede. En person er ikke egnet dersom vedkommende:

- a) *er dømt for straffbart forhold, og det straffbare forholdet gir grunn til å anta at vedkommende ikke vil kunne ivareta stillingen eller vervet på en forsvarlig måte, eller*
- b) *i stilling eller ved utøvelsen av andre verv har utvist en slik adferd at det er grunn til å anta at vedkommende ikke vil kunne ivareta stillingen eller vervet på en forsvarlig måte.*

Ved endringer i posisjoner som nevnt i første ledd skal det gis skriftlig melding til Lotteritilsynet. Det skal fremlegges ordinær politiattest etter politiregisterloven § 40.

**Forslag til forskrift om endring i forskrift
21. desember 2000 nr. 1366 om lotteritilsynet
og lotteriregisteret m.m.**

§ 2-1 nytt andre og tredje ledd skal lyde:

Dersom organisasjonen eller foreningen vil omfattes av hvitvaskingsloven, skal Lotteritilsynet sørge for at reelle rettighetshavere, styremedlemmer, daglig leder og andre personer i den faktiske ledelse av virksomheten, er egnede. En person er ikke egnet dersom vedkommende:

- a) er dømt for straffbart forhold, og det straffbare forholdet gir grunn til å anta at vedkommende ikke vil kunne ivareta stillingen eller vervet på en forsvarlig måte, eller*
- b) i stilling eller ved utøvelsen av andre verv har utvist en slik adferd at det er grunn til å anta at vedkommende ikke vil kunne ivareta stillingen eller vervet på en forsvarlig måte.*

Ved endringer i posisjoner som nevnt i annet ledd skal det gis skriftlig melding til Lotteritilsynet. Det skal fremlegges ordinær politiattest etter politiregisterloven § 40.

§ 2-2 andre ledd bokstav a skal lyde:

som ved fremleggelse av politiattest etter politiregisterloven § 40 kan godtgjøre at verken reelle rettighetshavere, styremedlemmer, daglig leder og andre personer i den faktiske ledelse av foretaket, er uegnet til å ivareta stillingen, posisjonen eller vervet. En person anses uegnet dersom personen er dømt for straffbart forhold, og det straffbare forholdet gir grunn til å anta at vedkommende ikke vil kunne ivareta stillingen eller vervet på en forsvarlig måte, eller dersom personen i stilling eller ved utøvelsen av andre verv har utvist en slik adferd at det er grunn til å anta at vedkommende ikke vil kunne ivareta stillingen eller vervet på en forsvarlig måte.

Vedlegg 1

Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty on the Functioning of the European Union, and in particular Article 114 thereof,

Having regard to the proposal from the European Commission,

After transmission of the draft legislative act to the national parliaments,

Having regard to the opinion of the European Central Bank,

Having regard to the opinion of the European Economic and Social Committee,

Acting in accordance with the ordinary legislative procedure,

Whereas:

- (1) Flows of illicit money can damage the integrity, stability and reputation of the financial sector, and threaten the internal market of the Union as well as international development. Money laundering, terrorism financing and organised crime remain significant problems which should be addressed at Union level. In addition to further developing the criminal law approach at Union level, targeted and proportionate prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering and terrorist financing is indispensable and can produce complementary results.
- (2) The soundness, integrity and stability of credit institutions and financial institutions, and confidence in the financial system as a whole could be seriously jeopardised by the efforts of criminals and their associates to disguise the origin of criminal proceeds or to channel lawful or illicit money for terrorist purposes. In order to facilitate their criminal

activities, money launderers and financers of terrorism could try to take advantage of the freedom of capital movements and the freedom to supply financial services which the Union's integrated financial area entails. Therefore, certain coordinating measures are necessary at Union level. At the same time, the objectives of protecting society from crime and protecting the stability and integrity of the Union's financial system should be balanced against the need to create a regulatory environment that allows companies to grow their businesses without incurring disproportionate compliance costs.

- (3) This Directive is the fourth directive to address the threat of money laundering. Council Directive 91/308/EEC defined money laundering in terms of drugs offences and imposed obligations solely on the financial sector. Directive 2001/97/EC of the European Parliament and of the Council extended the scope of Directive 91/308/EEC both in terms of the crimes covered and in terms of the range of professions and activities covered. In June 2003, the Financial Action Task Force (FATF) revised its Recommendations to cover terrorist financing, and provided more detailed requirements in relation to customer identification and verification, the situations where a higher risk of money laundering or terrorist financing may justify enhanced measures and also the situations where a reduced risk may justify less rigorous controls. Those changes were reflected in Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and in Commission Directive 2006/70/EC.

- (4) Money laundering and terrorist financing are frequently carried out in an international context. Measures adopted solely at national or even at Union level, without taking into account international coordination and cooperation, would have very limited effect. The measures adopted by the Union in that field should therefore be compatible with, and at least as stringent as, other actions undertaken in international fora. Union action should continue to take particular account of the FATF Recommendations and instruments of other international bodies active in the fight against money laundering and terrorist financing. With a view to reinforcing the efficacy of the fight against money laundering and terrorist financing, the relevant Union legal acts should, where appropriate, be aligned with the International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation adopted by the FATF in February 2012 (the 'revised FATF Recommendations').
- (5) Furthermore, the misuse of the financial system to channel illicit or even lawful money into terrorist purposes poses a clear risk to the integrity, proper functioning, reputation and stability of the financial system. Accordingly, the preventive measures laid down in this Directive should address the manipulation of money derived from serious crime and the collection of money or property for terrorist purposes.
- (6) The use of large cash payments is highly vulnerable to money laundering and terrorist financing. In order to increase vigilance and mitigate the risks posed by such cash payments, persons trading in goods should be covered by this Directive to the extent that they make or receive cash payments of EUR 10 000 or more. Member States should be able to adopt lower thresholds, additional general limitations to the use of cash and further stricter provisions.
- (7) The use of electronic money products is increasingly considered to be a substitute for bank accounts, which, in addition to the measures laid down in Directive 2009/110/EC of the European Parliament and of the Council, justifies subjecting those products to anti-money laundering and countering the financing of terrorism (AML/CFT) obligations. However, in certain proven low-risk circumstances and under strict risk-mitigating conditions, Member States should be allowed to exempt electronic money products from certain customer due diligence measures, such as the identification and verification of the customer and of the beneficial owner, but not from the monitoring of transactions or of business relationships. The risk-mitigating conditions should include a requirement that exempt electronic money products be used exclusively for purchasing goods or services, and that the amount stored electronically be low enough to preclude circumvention of the AML/CFT rules. Such an exemption should be without prejudice to the discretion given to Member States to allow obliged entities to apply simplified customer due diligence measures to other electronic money products posing lower risks, in accordance with Article 15.
- (8) As concerns the obliged entities which are subject to this Directive, estate agents could be understood to include letting agents, where applicable.
- (9) Legal professionals, as defined by the Member States, should be subject to this Directive when participating in financial or corporate transactions, including when providing tax advice, where there is the greatest risk of the services of those legal professionals being misused for the purpose of laundering the proceeds of criminal activity or for the purpose of terrorist financing. There should, however, be exemptions from any obligation to report information obtained before, during or after judicial proceedings, or in the course of ascertaining the legal position of a client. Therefore, legal advice should remain subject to the obligation of professional secrecy, except where the legal professional is taking part in money laundering or terrorist financing, the legal advice is provided for the purposes of money laundering or terrorist financing, or the legal professional knows that the client is seeking legal advice for the purposes of money laundering or terrorist financing.
- (10) Directly comparable services should be treated in the same manner when provided by any of the professionals covered by this Directive. In order to ensure respect for the rights guaranteed by the Charter of Fundamental Rights of the European Union (the 'Charter'), in the case of auditors, external accountants and tax advisors, who, in some Member States, are entitled to defend or represent a client in the context of judicial proceedings or to ascertain a client's legal

position, the information they obtain in the performance of those tasks should not be subject to the reporting obligations laid down in this Directive.

- (11) It is important expressly to highlight that 'tax crimes' relating to direct and indirect taxes are included in the broad definition of 'criminal activity' in this Directive, in line with the revised FATF Recommendations. Given that different tax offences may be designated in each Member State as constituting 'criminal activity' punishable by means of the sanctions as referred to in point (4) (f) of Article 3 of this Directive, national law definitions of tax crimes may diverge. While no harmonisation of the definitions of tax crimes in Member States' national law is sought, Member States should allow, to the greatest extent possible under their national law, the exchange of information or the provision of assistance between EU Financial Intelligence Units (FIUs).
- (12) There is a need to identify any natural person who exercises ownership or control over a legal entity. In order to ensure effective transparency, Member States should ensure that the widest possible range of legal entities incorporated or created by any other mechanism in their territory is covered. While finding a specified percentage shareholding or ownership interest does not automatically result in finding the beneficial owner, it should be one evidential factor among others to be taken into account. Member States should be able, however, to decide that a lower percentage may be an indication of ownership or control.
- (13) Identification and verification of beneficial owners should, where relevant, extend to legal entities that own other legal entities, and obliged entities should look for the natural person(s) who ultimately exercises control through ownership or through other means of the legal entity that is the customer. Control through other means may, inter alia, include the criteria of control used for the purpose of preparing consolidated financial statements, such as through a shareholders' agreement, the exercise of dominant influence or the power to appoint senior management. There may be cases where no natural person is identifiable who ultimately owns or exerts control over a legal entity. In such exceptional cases, obliged entities, having exhausted all other means of identification,

and provided there are no grounds for suspicion, may consider the senior managing official(s) to be the beneficial owner(s).

- (14) The need for accurate and up-to-date information on the beneficial owner is a key factor in tracing criminals who might otherwise hide their identity behind a corporate structure. Member States should therefore ensure that entities incorporated within their territory in accordance with national law obtain and hold adequate, accurate and current information on their beneficial ownership, in addition to basic information such as the company name and address and proof of incorporation and legal ownership. With a view to enhancing transparency in order to combat the misuse of legal entities, Member States should ensure that beneficial ownership information is stored in a central register located outside the company, in full compliance with Union law. Member States can, for that purpose, use a central database which collects beneficial ownership information, or the business register, or another central register. Member States may decide that obliged entities are responsible for filling in the register. Member States should make sure that in all cases that information is made available to competent authorities and FIUs and is provided to obliged entities when the latter take customer due diligence measures. Member States should also ensure that other persons who are able to demonstrate a legitimate interest with respect to money laundering, terrorist financing, and the associated predicate offences, such as corruption, tax crimes and fraud, are granted access to beneficial ownership information, in accordance with data protection rules. The persons who are able to demonstrate a legitimate interest should have access to information on the nature and extent of the beneficial interest held consisting of its approximate weight.
- (15) For that purpose, Member States should be able, under national law, to allow for access that is wider than the access provided for under this Directive.
- (16) Timely access to information on beneficial ownership should be ensured in ways which avoid any risk of tipping off the company concerned.
- (17) In order to ensure a level playing field among the different types of legal forms, trustees should also be required to obtain, hold and provide beneficial ownership information to

obliged entities taking customer due diligence measures and to communicate that information to a central register or a central database and they should disclose their status to obliged entities. Legal entities such as foundations and legal arrangements similar to trusts should be subject to equivalent requirements.

- (18) This Directive should also apply to activities of obliged entities which are performed on the internet.
- (19) New technologies provide time-effective and cost-effective solutions to businesses and to customers and should therefore be taken into account when evaluating risk. The competent authorities and obliged entities should be proactive in combating new and innovative ways of money laundering.
- (20) The representatives of the Union in the governing bodies of the European Bank for Reconstruction and Development are encouraged to implement this Directive and to publish on its website AML/CFT policies, containing detailed procedures that would give effect to this Directive.
- (21) The use of gambling sector services to launder the proceeds of criminal activity is of concern. In order to mitigate the risks relating to gambling services, this Directive should provide for an obligation for providers of gambling services posing higher risks to apply customer due diligence measures for single transactions amounting to EUR 2 000 or more. Member States should ensure that obliged entities apply the same threshold to the collection of winnings, wagering a stake, including by the purchase and exchange of gambling chips, or both. Providers of gambling services with physical premises, such as casinos and gaming houses, should ensure that customer due diligence, if it is taken at the point of entry to the premises, can be linked to the transactions conducted by the customer on those premises. However, in proven low-risk circumstances, Member States should be allowed to exempt certain gambling services from some or all of the requirements laid down in this Directive. The use of an exemption by a Member State should be considered only in strictly limited and justified circumstances, and where the risks of money laundering or terrorist financing are low. Such exemptions should be subject to a specific risk assessment which also considers the degree of vulnerability of the

applicable transactions. They should be notified to the Commission. In the risk assessment, Member States should indicate how they have taken into account any relevant findings in the reports issued by the Commission in the framework of the supranational risk assessment.

- (22) The risk of money laundering and terrorist financing is not the same in every case. Accordingly, a holistic, risk-based approach should be used. The risk-based approach is not an unduly permissive option for Member States and obliged entities. It involves the use of evidence-based decision-making in order to target the risks of money laundering and terrorist financing facing the Union and those operating within it more effectively.
- (23) Underpinning the risk-based approach is the need for Member States and the Union to identify, understand and mitigate the risks of money laundering and terrorist financing that they face. The importance of a supranational approach to risk identification has been recognised at international level, and the European Supervisory Authority (European Banking Authority) (EBA), established by Regulation (EU) No 1093/2010 of the European Parliament and of the Council, the European Supervisory Authority (European Insurance and Occupational Pensions Authority) (EIOPA), established by Regulation (EU) No 1094/2010 of the European Parliament and of the Council, and the European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority) (ESMA), established by Regulation (EU) No 1095/2010 of the European Parliament and of the Council, should be tasked with issuing an opinion, through their Joint Committee, on the risks affecting the Union financial sector.
- (24) The Commission is well placed to review specific cross-border threats that could affect the internal market and that cannot be identified and effectively combatted by individual Member States. It should therefore be entrusted with the responsibility for coordinating the assessment of risks relating to cross-border activities. Involvement of the relevant experts, such as the Expert Group on Money Laundering and Terrorist Financing and the representatives from the FIUs, as well as, where appropriate, from other Union-level bodies, is essential for the effectiveness of that process. National risk assessments and experience are also an important source of information for

the process. Such assessment of the cross-border risks by the Commission should not involve the processing of personal data. In any event, data should be fully anonymised. National and Union data protection supervisory authorities should be involved only if the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing has an impact on the privacy and data protection of individuals.

- (25) The results of risk assessments should, where appropriate, be made available to obliged entities in a timely manner to enable them to identify, understand, manage and mitigate their own risks.
- (26) In addition, to identify, understand, manage and mitigate risks at Union level to an even greater degree, Member States should make available the results of their risk assessments to each other, to the Commission and to EBA, EIOPA and ESMA (the 'ESAs').
- (27) When applying this Directive, it is appropriate to take account of the characteristics and needs of smaller obliged entities which fall under its scope, and to ensure treatment which is appropriate to their specific needs, and the nature of the business.
- (28) In order to protect the proper functioning of the Union financial system and of the internal market from money laundering and terrorist financing, the power to adopt acts in accordance with Article 290 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) should be delegated to the Commission in order to identify third-country jurisdictions which have strategic deficiencies in their national AML/CFT regimes ('high-risk third countries'). The changing nature of money laundering and terrorist financing threats, facilitated by a constant evolution of technology and of the means at the disposal of criminals, requires that quick and continuous adaptations of the legal framework as regards high-risk third countries be made in order to address efficiently existing risks and prevent new ones from arising. The Commission should take into account information from international organisations and standard setters in the field of AML/CFT, such as FATF public statements, mutual evaluation or detailed assessment reports or published follow-up reports, and adapt its assessments to the changes therein, where appropriate.
- (29) Member States should at least provide for enhanced customer due diligence measures to be applied by the obliged entities when

dealing with natural persons or legal entities established in high-risk third countries identified by the Commission. Reliance on third parties established in such high-risk third countries should also be prohibited. Countries not included in the list should not be automatically considered to have effective AML/CFT systems and natural persons or legal entities established in such countries should be assessed on a risk-sensitive basis.

- (30) Risk itself is variable in nature, and the variables, on their own or in combination, may increase or decrease the potential risk posed, thus having an impact on the appropriate level of preventative measures, such as customer due diligence measures. Therefore, there are circumstances in which enhanced due diligence should be applied and others in which simplified due diligence may be appropriate.
- (31) It should be recognised that certain situations present a greater risk of money laundering or terrorist financing. Although the identity and business profile of all customers should be established, there are cases in which particularly rigorous customer identification and verification procedures are required.
- (32) This is particularly true of relationships with individuals who hold or who have held important public functions, within the Union or internationally, and particularly individuals from countries where corruption is widespread. Such relationships may expose the financial sector in particular to significant reputational and legal risks. The international effort to combat corruption also justifies the need to pay particular attention to such persons and to apply appropriate enhanced customer due diligence measures with respect to persons who are or who have been entrusted with prominent public functions domestically or abroad and with respect to senior figures in international organisations.
- (33) The requirements relating to politically exposed persons are of a preventive and not criminal nature, and should not be interpreted as stigmatising politically exposed persons as being involved in criminal activity. Refusing a business relationship with a person simply on the basis of the determination that he or she is a politically exposed person is contrary to the letter and spirit of this Directive and of the revised FATF Recommendations.
- (34) Obtaining approval from senior management for establishing business relationships does not need to imply, in all cases, obtaining

approval from the board of directors. It should be possible for such approval to be granted by someone with sufficient knowledge of the institution's money laundering and terrorist financing risk exposure and of sufficient seniority to take decisions affecting its risk exposure.

- (35) In order to avoid repeated customer identification procedures, leading to delays and inefficiency in business, it is appropriate, subject to suitable safeguards, to allow customers whose identification has been carried out elsewhere to be introduced to the obliged entities. Where an obliged entity relies on a third party, the ultimate responsibility for customer due diligence should remain with the obliged entity to which the customer is introduced. The third party, or the person that has introduced the customer, should also retain its own responsibility for compliance with this Directive, including the requirement to report suspicious transactions and maintain records, to the extent that it has a relationship with the customer that is covered by this Directive.
- (36) In the case of agency or outsourcing relationships on a contractual basis between obliged entities and external persons not covered by this Directive, any AML/CFT obligations upon those agents or outsourcing service providers as part of the obliged entities could arise only from the contract between the parties and not from this Directive. Therefore the responsibility for complying with this Directive should remain primarily with the obliged entity.
- (37) All Member States have, or should, set up operationally independent and autonomous FIUs to collect and analyse the information which they receive with the aim of establishing links between suspicious transactions and underlying criminal activity in order to prevent and combat money laundering and terrorist financing. An operationally independent and autonomous FIU should mean that the FIU has the authority and capacity to carry out its functions freely, including the autonomous decision to analyse, request and disseminate specific information. Suspicious transactions and other information relevant to money laundering, associated predicate offences and terrorist financing should be reported to the FIU, which should serve as a central national unit for receiving, analysing and disseminating to the competent authorities the results of its analyses. All suspicious transactions, including attempted transactions, should be reported, regardless of the amount of the transaction. Reported information could also include threshold-based information.
- (38) By way of derogation from the general prohibition against carrying out suspicious transactions, obliged entities should be able to carry out suspicious transactions before informing the competent authorities where refraining from such carrying out is impossible or likely to frustrate efforts to pursue the beneficiaries of a suspected money laundering or terrorist financing operation. This, however, should be without prejudice to the international obligations accepted by the Member States to freeze without delay funds or other assets of terrorists, terrorist organisations or those who finance terrorism, in accordance with the relevant United Nations Security Council resolutions.
- (39) For certain obliged entities, Member States should have the possibility to designate an appropriate self-regulatory body as the authority to be informed in the first instance instead of the FIU. In accordance with the case-law of the European Court of Human Rights, a system of first instance reporting to a self-regulatory body constitutes an important safeguard for upholding the protection of fundamental rights as concerns the reporting obligations applicable to lawyers. Member States should provide for the means and manner by which to achieve the protection of professional secrecy, confidentiality and privacy.
- (40) Where a Member State decides to designate such a self-regulatory body, it may allow or require that body not to transmit to the FIU any information obtained from persons represented by that body where such information has been received from, or obtained on, one of their clients, in the course of ascertaining the legal position of their client, or in performing their task of defending or representing that client in, or concerning, judicial proceedings, including providing advice on instituting or avoiding such proceedings, whether such information is received or obtained before, during or after such proceedings.
- (41) There have been a number of cases where employees who have reported their suspicions of money laundering have been subjected to threats or hostile action. Although this Directive cannot interfere with Member States' judicial procedures, it is crucial that

this issue be addressed to ensure effectiveness of the AML/CFT system. Member States should be aware of this problem and should do whatever they can to protect individuals, including employees and representatives of the obliged entity, from such threats or hostile action, and to provide, in accordance with national law, appropriate protection to such persons, particularly with regard to their right to the protection of their personal data and their rights to effective judicial protection and representation.

(42) Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council, as transposed into national law, applies to the processing of personal data for the purposes of this Directive. Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council applies to the processing of personal data by the Union institutions and bodies for the purposes of this Directive. The fight against money laundering and terrorist financing is recognised as an important public interest ground by all Member States. This Directive is without prejudice to the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, including Council Framework Decision 2008/977/JHA, as implemented in national law.

(43) It is essential that the alignment of this Directive with the revised FATF Recommendations is carried out in full compliance with Union law, in particular as regards Union data protection law and the protection of fundamental rights as enshrined in the Charter. Certain aspects of the implementation of this Directive involve the collection, analysis, storage and sharing of data. Such processing of personal data should be permitted, while fully respecting fundamental rights, only for the purposes laid down in this Directive, and for the activities required under this Directive such as carrying out customer due diligence, ongoing monitoring, investigation and reporting of unusual and suspicious transactions, identification of the beneficial owner of a legal person or legal arrangement, identification of a politically exposed person, sharing of information by competent authorities and sharing of information by credit institutions and financial institutions and other obliged entities. The collection and subsequent processing of personal data by obliged entities should be limited to what is necessary for the purpose of

complying with the requirements of this Directive and personal data should not be further processed in a way that is incompatible with that purpose. In particular, further processing of personal data for commercial purposes should be strictly prohibited.

(44) The revised FATF Recommendations demonstrate that, in order to be able to cooperate fully and comply swiftly with information requests from competent authorities for the purposes of the prevention, detection or investigation of money laundering and terrorist financing, obliged entities should maintain, for at least five years, the necessary information obtained through customer due diligence measures and the records on transactions. In order to avoid different approaches and in order to fulfil the requirements relating to the protection of personal data and legal certainty, that retention period should be fixed at five years after the end of a business relationship or of an occasional transaction. However, if necessary for the purposes of prevention, detection or investigation of money laundering and terrorist financing, and after carrying out an assessment of the necessity and proportionality, Member States should be able to allow or require the further retention of records for a period not exceeding an additional five years, without prejudice to the national criminal law on evidence applicable to ongoing criminal investigations and legal proceedings. Member States should require that specific safeguards be put in place to ensure the security of data and should determine which persons, categories of persons or authorities should have exclusive access to the data retained.

(45) For the purpose of ensuring the appropriate and efficient administration of justice during the period for transposition of this Directive into the Member States' national legal orders, and in order to allow for its smooth interaction with national procedural law, information and documents pertinent to ongoing legal proceedings for the purpose of the prevention, detection or investigation of possible money laundering or terrorist financing, which have been pending in the Member States on the date of entry into force of this Directive, should be retained for a period of five years after that date, and it should be possible to extend that period for a further five years.

- (46) The rights of access to data by the data subject are applicable to the personal data processed for the purpose of this Directive. However, access by the data subject to any information related to a suspicious transaction report would seriously undermine the effectiveness of the fight against money laundering and terrorist financing. Exceptions to and restrictions of that right in accordance with Article 13 of Directive 95/46/EC and, where relevant, Article 20 of Regulation (EC) No 45/2001, may therefore be justified. The data subject has the right to request that a supervisory authority referred to in Article 28 of Directive 95/46/EC or, where applicable, the European Data Protection Supervisor, check the lawfulness of the processing and has the right to seek a judicial remedy referred to in Article 22 of that Directive. The supervisory authority referred to in Article 28 of Directive 95/46/EC may also act on an ex-officio basis. Without prejudice to the restrictions to the right to access, the supervisory authority should be able to inform the data subject that all necessary verifications by the supervisory authority have taken place, and of the result as regards the lawfulness of the processing in question.
- (47) Persons that merely convert paper documents into electronic data and are acting under a contract with a credit institution or a financial institution and persons that provide credit institutions or financial institutions solely with messaging or other support systems for transmitting funds or with clearing and settlement systems do not fall within the scope of this Directive.
- (48) Money laundering and terrorist financing are international problems and the effort to combat them should be global. Where Union credit institutions and financial institutions have branches and subsidiaries located in third countries in which the requirements in that area are less strict than those of the Member State, they should, in order to avoid the application of very different standards within the institution or group of institutions, apply to those branches and subsidiaries Union standards or notify the competent authorities of the home Member State if the application of such standards is not possible.
- (49) Feedback on the usefulness and follow-up of the suspicious transactions reports they present should, where practicable, be made available to obliged entities. To make this possible, and to be able to review the effectiveness of their systems for combating money laundering and terrorist financing, Member States should maintain, and improve the quality of, relevant statistics. To further enhance the quality and consistency of the statistical data collected at Union level, the Commission should keep track of the Union-wide situation with respect to the fight against money laundering and terrorist financing and should publish regular overviews.
- (50) Where Member States require issuers of electronic money and payment service providers which are established in their territory in forms other than a branch and the head office of which is situated in another Member State, to appoint a central contact point in their territory, they should be able to require that such a central contact point, acting on behalf of the appointing institution, ensure the establishments' compliance with AML/CFT rules. They should also ensure that that requirement is proportionate and does not go beyond what is necessary to achieve the aim of compliance with AML/CFT rules, including by facilitating the respective supervision.
- (51) Competent authorities should ensure that, with regard to currency exchange offices, cheque cashing offices, trust or company service providers or gambling service providers, the persons who effectively direct the business of such entities and the beneficial owners of such entities are fit and proper. The criteria for determining whether or not a person is fit and proper should, as a minimum, reflect the need to protect such entities from being misused by their managers or beneficial owners for criminal purposes.
- (52) Where an obliged entity operates establishments in another Member State, including through a network of agents, the competent authority of the home Member State should be responsible for supervising the obliged entity's application of group-wide AML/CFT policies and procedures. This could involve on-site visits in establishments based in another Member State. The competent authority of the home Member State should cooperate closely with the competent authority of the host Member State and should inform the latter of any issues that could affect their assessment of the establishment's compliance with the host AML/CFT rules.
- (53) Where an obliged entity operates establishments in another Member State, including

through a network of agents or persons distributing electronic money in accordance with Article 3(4) of Directive 2009/110/EC, the competent authority of the host Member State retains responsibility for enforcing the establishment's compliance with AML/CFT rules, including, where appropriate, by carrying out onsite inspections and offsite monitoring and by taking appropriate and proportionate measures to address serious infringements of those requirements. The competent authority of the host Member State should cooperate closely with the competent authority of the home Member State and should inform the latter of any issues that could affect its assessment of the obliged entity's application of group AML/CFT policies and procedures. In order to remove serious infringements of AML/CFT rules that require immediate remedies, the competent authority of the host Member State should be able to apply appropriate and proportionate temporary remedial measures, applicable under similar circumstances to obliged entities under their competence, to address such serious failings, where appropriate, with the assistance of, or in cooperation with, the competent authority of the home Member State.

- (54) Taking into account the transnational nature of money laundering and terrorist financing, coordination and cooperation between FIUs are extremely important. In order to improve such coordination and cooperation, and, in particular, to ensure that suspicious transaction reports reach the FIU of the Member State where the report would be of most use, detailed rules are laid down in this Directive.
- (55) The EU Financial Intelligence Units' Platform (the 'EU FIUs Platform'), an informal group composed of representatives from FIUs and active since 2006, is used to facilitate cooperation among FIUs and exchange views on cooperation-related issues such as effective cooperation among FIUs and between FIUs and third-country financial intelligence units, joint analysis of cross-border cases and trends and factors relevant to assessing the risks of money laundering and terrorist financing at national and supranational level.
- (56) Improving the exchange of information between FIUs within the Union is particularly important in addressing the transnational character of money laundering and terrorist financing. The use of secure facilities for the exchange of information, in particular the

decentralised computer network FIU.net (the 'FIU.net') or its successor and the techniques offered by FIU.net, should be encouraged by Member States. The initial exchange of information between FIUs relating to money laundering or terrorist financing for analytical purposes which is not further processed or disseminated should be permitted unless such exchange of information would be contrary to fundamental principles of national law. The exchange of information on cases identified by FIUs as possibly involving tax crimes should be without prejudice to the exchange of information in the field of taxation in accordance with Council Directive 2011/16/EU or in accordance with international standards on the exchange of information and administrative cooperation in tax matters.

- (57) In order to be able to respond fully and rapidly to enquiries from FIUs, obliged entities need to have in place effective systems enabling them to have full and timely access through secure and confidential channels to information about business relationships that they maintain or have maintained with specified persons. In accordance with Union and national law, Member States could, for instance, consider putting in place systems of banking registries or electronic data retrieval systems which would provide FIUs with access to information on bank accounts without prejudice to judicial authorisation where applicable. Member States could also consider establishing mechanisms to ensure that competent authorities have procedures in place to identify assets without prior notification to the owner.
- (58) Member States should encourage their competent authorities to provide rapidly, constructively and effectively the widest range of cross-border cooperation for the purposes of this Directive, without prejudice to any rules or procedures applicable to judicial cooperation in criminal matters. Member States should in particular ensure that their FIUs exchange information freely, spontaneously or upon request, with third-country financial intelligence units, having regard to Union law and to the principles relating to information exchange developed by the Egmont Group of Financial Intelligence Units.
- (59) The importance of combating money laundering and terrorist financing should result in Member States laying down effective, propor-

tionate and dissuasive administrative sanctions and measures in national law for failure to respect the national provisions transposing this Directive. Member States currently have a diverse range of administrative sanctions and measures for breaches of the key preventative provisions in place. That diversity could be detrimental to the efforts made in combating money laundering and terrorist financing and the Union's response is at risk of being fragmented. This Directive should therefore provide for a range of administrative sanctions and measures by Member States at least for serious, repeated or systematic breaches of the requirements relating to customer due diligence measures, record-keeping, reporting of suspicious transactions and internal controls of obliged entities. The range of sanctions and measures should be sufficiently broad to allow Member States and competent authorities to take account of the differences between obliged entities, in particular between credit institutions and financial institutions and other obliged entities, as regards their size, characteristics and the nature of the business. In transposing this Directive, Member States should ensure that the imposition of administrative sanctions and measures in accordance with this Directive, and of criminal sanctions in accordance with national law, does not breach the principle of *ne bis in idem*.

- (60) For the purposes of assessing the appropriateness of persons holding a management function in, or otherwise controlling, obliged entities, any exchange of information about criminal convictions should be carried out in accordance with Council Framework Decision 2009/315/JHA and Council Decision 2009/316/JHA, as transposed into national law, and with other relevant provisions of national law.
- (61) Regulatory technical standards in financial services should ensure consistent harmonisation and adequate protection of depositors, investors and consumers across the Union. As bodies with highly specialised expertise, it would be efficient and appropriate to entrust the ESAs with the elaboration, for submission to the Commission, of draft regulatory technical standards which do not involve policy choices.
- (62) The Commission should adopt the draft regulatory technical standards developed by the ESAs pursuant to this Directive by means of delegated acts pursuant to Article 290 TFEU

and in accordance with Articles 10 to 14 of Regulations (EU) No 1093/2010, (EU) No 1094/2010 and (EU) No 1095/2010.

- (63) Given the very substantial amendments that would need to be made to Directives 2005/60/EC and 2006/70/EC in light of this Directive, they should be merged and replaced for reasons of clarity and consistency.
- (64) Since the objective of this Directive, namely the protection of the financial system by means of prevention, detection and investigation of money laundering and terrorist financing, cannot be sufficiently achieved by the Member States, as individual measures adopted by Member States to protect their financial systems could be inconsistent with the functioning of the internal market and with the prescriptions of the rule of law and Union public policy, but can rather, by reason of the scale and effects of the action, be better achieved at Union level, the Union may adopt measures, in accordance with the principle of subsidiarity as set out in Article 5 of the Treaty on European Union. In accordance with the principle of proportionality, as set out in that Article, this Directive does not go beyond what is necessary in order to achieve that objective.
- (65) This Directive respects the fundamental rights and observes the principles recognised by the Charter, in particular the right to respect for private and family life, the right to the protection of personal data, the freedom to conduct a business, the prohibition of discrimination, the right to an effective remedy and to a fair trial, the presumption of innocence and the rights of the defence.
- (66) In accordance with Article 21 of the Charter, which prohibits discrimination based on any ground, Member States are to ensure that this Directive is implemented, as regards risk assessments in the context of customer due diligence, without discrimination.
- (67) In accordance with the Joint Political Declaration of 28 September 2011 of Member States and the Commission on explanatory documents, Member States have undertaken to accompany, in justified cases, the notification of their transposition measures with one or more documents explaining the relationship between the components of a directive and the corresponding parts of national transposition instruments. With regard to this Directive, the legislator considers the transmission of such documents to be justified.

(68) The European Data Protection Supervisor was consulted in accordance with Article 28(2) of Regulation (EC) No 45/2001 and delivered an opinion on 4 July 2013,

HAVE ADOPTED THIS DIRECTIVE:

Chapter I

General Provisions

Section 1

Subject-matter, scope and definitions

Article 1

1. This Directive aims to prevent the use of the Union's financial system for the purposes of money laundering and terrorist financing.
2. Member States shall ensure that money laundering and terrorist financing are prohibited.
3. For the purposes of this Directive, the following conduct, when committed intentionally, shall be regarded as money laundering:
 - (a) the conversion or transfer of property, knowing that such property is derived from criminal activity or from an act of participation in such activity, for the purpose of concealing or disguising the illicit origin of the property or of assisting any person who is involved in the commission of such an activity to evade the legal consequences of that person's action;
 - (b) the concealment or disguise of the true nature, source, location, disposition, movement, rights with respect to, or ownership of, property, knowing that such property is derived from criminal activity or from an act of participation in such an activity;
 - (c) the acquisition, possession or use of property, knowing, at the time of receipt, that such property was derived from criminal activity or from an act of participation in such an activity;
 - (d) participation in, association to commit, attempts to commit and aiding, abetting, facilitating and counselling the commission of any of the actions referred to in points (a), (b) and (c).
4. Money laundering shall be regarded as such even where the activities which generated the property to be laundered were carried out in the territory of another Member State or in that of a third country.
5. For the purposes of this Directive, 'terrorist financing' means the provision or collection of funds, by any means, directly or indirectly,

with the intention that they be used or in the knowledge that they are to be used, in full or in part, in order to carry out any of the offences within the meaning of Articles 1 to 4 of Council Framework Decision 2002/475/JHA.

6. Knowledge, intent or purpose required as an element of the activities referred to in paragraphs 3 and 5 may be inferred from objective factual circumstances.

Article 2

1. This Directive shall apply to the following obliged entities:
 - (1) credit institutions;
 - (2) financial institutions;
 - (3) the following natural or legal persons acting in the exercise of their professional activities:
 - (a) auditors, external accountants and tax advisors;
 - (b) notaries and other independent legal professionals, where they participate, whether by acting on behalf of and for their client in any financial or real estate transaction, or by assisting in the planning or carrying out of transactions for their client concerning the:
 - (i) buying and selling of real property or business entities;
 - (ii) managing of client money, securities or other assets;
 - (iii) opening or management of bank, savings or securities accounts;
 - (iv) organisation of contributions necessary for the creation, operation or management of companies;
 - (v) creation, operation or management of trusts, companies, foundations, or similar structures;
 - (c) trust or company service providers not already covered under point (a) or (b);
 - (d) estate agents;
 - (e) other persons trading in goods to the extent that payments are made or received in cash in an amount of EUR 10 000 or more, whether the transaction is carried out in a single operation or in several operations which appear to be linked;
 - (f) providers of gambling services.
2. With the exception of casinos, and following an appropriate risk assessment, Member States may decide to exempt, in full or in part, providers of certain gambling services from

national provisions transposing this Directive on the basis of the proven low risk posed by the nature and, where appropriate, the scale of operations of such services.

Among the factors considered in their risk assessments, Member States shall assess the degree of vulnerability of the applicable transactions, including with respect to the payment methods used.

In their risk assessments, Member States shall indicate how they have taken into account any relevant findings in the reports issued by the Commission pursuant to Article 6.

Any decision taken by a Member State pursuant to the first subparagraph shall be notified to the Commission, together with a justification based on the specific risk assessment. The Commission shall communicate that decision to the other Member States.

3. Member States may decide that persons that engage in a financial activity on an occasional or very limited basis where there is little risk of money laundering or terrorist financing do not fall within the scope of this Directive, provided that all of the following criteria are met:
 - (a) the financial activity is limited in absolute terms;
 - (b) the financial activity is limited on a transaction basis;
 - (c) the financial activity is not the main activity of such persons;
 - (d) the financial activity is ancillary and directly related to the main activity of such persons;
 - (e) the main activity of such persons is not an activity referred to in points (a) to (d) or point (f) of paragraph 1(3);
 - (f) the financial activity is provided only to the customers of the main activity of such persons and is not generally offered to the public.

The first subparagraph shall not apply to persons engaged in the activity of money remittance as defined in point (13) of Article 4 of Directive 2007/64/EC of the European Parliament and of the Council.

4. For the purposes of point (a) of paragraph 3, Member States shall require that the total turnover of the financial activity does not exceed a threshold which must be sufficiently low. That threshold shall be established at national level, depending on the type of financial activity.
5. For the purposes of point (b) of paragraph 3, Member States shall apply a maximum threshold per customer and per single transaction,

whether the transaction is carried out in a single operation or in several operations which appear to be linked. That maximum threshold shall be established at national level, depending on the type of financial activity. It shall be sufficiently low in order to ensure that the types of transactions in question are an impractical and inefficient method for money laundering or terrorist financing, and shall not exceed EUR 1 000.

6. For the purposes of point (c) of paragraph 3, Member States shall require that the turnover of the financial activity does not exceed 5% of the total turnover of the natural or legal person concerned.
7. In assessing the risk of money laundering or terrorist financing for the purposes of this Article, Member States shall pay particular attention to any financial activity which is considered to be particularly likely, by its nature, to be used or abused for the purposes of money laundering or terrorist financing.
8. Decisions taken by Member States pursuant to paragraph 3 shall state the reasons on which they are based. Member States may decide to withdraw such decisions where circumstances change. They shall notify such decisions to the Commission. The Commission shall communicate such decisions to the other Member States.
9. Member States shall establish risk-based monitoring activities or take other adequate measures to ensure that the exemption granted by decisions pursuant to this Article is not abused.

Article 3

For the purposes of this Directive, the following definitions apply:

- (1) 'credit institution' means a credit institution as defined in point (1) of Article 4(1) of Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council, including branches thereof, as defined in point (17) of Article 4(1) of that Regulation, located in the Union, whether its head office is situated within the Union or in a third country;
- (2) 'financial institution' means:
 - (a) an undertaking other than a credit institution, which carries out one or more of the activities listed in points (2) to (12), (14) and (15) of Annex I to Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council, including the activities of cur-

- rency exchange offices (bureaux de change);
- (b) an insurance undertaking as defined in point (1) of Article 13 of Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council, insofar as it carries out life assurance activities covered by that Directive;
- (c) an investment firm as defined in point (1) of Article 4(1) of Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council;
- (d) a collective investment undertaking marketing its units or shares;
- (e) an insurance intermediary as defined in point (5) of Article 2 of Directive 2002/92/EC of the European Parliament and of the Council where it acts with respect to life insurance and other investment-related services, with the exception of a tied insurance intermediary as defined in point (7) of that Article;
- (f) branches, when located in the Union, of financial institutions as referred to in points (a) to (e), whether their head office is situated in a Member State or in a third country;
- (3) 'property' means assets of any kind, whether corporeal or incorporeal, movable or immovable, tangible or intangible, and legal documents or instruments in any form including electronic or digital, evidencing title to or an interest in such assets;
- (4) 'criminal activity' means any kind of criminal involvement in the commission of the following serious crimes:
- (a) acts set out in Articles 1 to 4 of Framework Decision 2002/475/JHA;
- (b) any of the offences referred in Article 3(1)(a) of the 1988 United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances;
- (c) the activities of criminal organisations as defined in Article 1 of Council Joint Action 98/733/JHA;
- (d) fraud affecting the Union's financial interests, where it is at least serious, as defined in Article 1(1) and Article 2(1) of the Convention on the protection of the European Communities' financial interests;
- (e) corruption;
- (f) all offences, including tax crimes relating to direct taxes and indirect taxes and as defined in the national law of the Member States, which are punishable by deprivation of liberty or a detention order for a maximum of more than one year or, as regards Member States that have a minimum threshold for offences in their legal system, all offences punishable by deprivation of liberty or a detention order for a minimum of more than six months;
- (5) 'self-regulatory body' means a body that represents members of a profession and has a role in regulating them, in performing certain supervisory or monitoring type functions and in ensuring the enforcement of the rules relating to them;
- (6) 'beneficial owner' means any natural person(s) who ultimately owns or controls the customer and/or the natural person(s) on whose behalf a transaction or activity is being conducted and includes at least:
- (a) in the case of corporate entities:
- (i) the natural person(s) who ultimately owns or controls a legal entity through direct or indirect ownership of a sufficient percentage of the shares or voting rights or ownership interest in that entity, including through bearer shareholdings, or through control via other means, other than a company listed on a regulated market that is subject to disclosure requirements consistent with Union law or subject to equivalent international standards which ensure adequate transparency of ownership information.
- A shareholding of 25 % plus one share or an ownership interest of more than 25 % in the customer held by a natural person shall be an indication of direct ownership. A shareholding of 25 % plus one share or an ownership interest of more than 25 % in the customer held by a corporate entity, which is under the control of a natural person(s), or by multiple corporate entities, which are under the control of the same natural person(s), shall be an indication of indirect ownership. This applies without prejudice to the right of Member States to decide that a lower percentage may be an indication of ownership or control. Control through other means may be determined, inter alia, in accordance with the criteria in Article 22(1) to (5) of Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council;

- (ii) if, after having exhausted all possible means and provided there are no grounds for suspicion, no person under point (i) is identified, or if there is any doubt that the person(s) identified are the beneficial owner(s), the natural person(s) who hold the position of senior managing official(s), the obliged entities shall keep records of the actions taken in order to identify the beneficial ownership under point (i) and this point;
 - (b) in the case of trusts:
 - (i) the settlor;
 - (ii) the trustee(s);
 - (iii) the protector, if any;
 - (iv) the beneficiaries, or where the individuals benefiting from the legal arrangement or entity have yet to be determined, the class of persons in whose main interest the legal arrangement or entity is set up or operates;
 - (v) any other natural person exercising ultimate control over the trust by means of direct or indirect ownership or by other means;
 - (c) in the case of legal entities such as foundations, and legal arrangements similar to trusts, the natural person(s) holding equivalent or similar positions to those referred to in point (b);
- (7) 'trust or company service provider' means any person that, by way of its business, provides any of the following services to third parties:
- (a) the formation of companies or other legal persons;
 - (b) acting as, or arranging for another person to act as, a director or secretary of a company, a partner of a partnership, or a similar position in relation to other legal persons;
 - (c) providing a registered office, business address, correspondence or administrative address and other related services for a company, a partnership or any other legal person or arrangement;
 - (d) acting as, or arranging for another person to act as, a trustee of an express trust or a similar legal arrangement;
 - (e) acting as, or arranging for another person to act as, a nominee shareholder for another person other than a company listed on a regulated market that is subject to disclosure requirements in accordance with Union law or subject to equivalent international standards;
- (8) 'correspondent relationship' means:
- (a) the provision of banking services by one bank as the correspondent to another bank as the respondent, including providing a current or other liability account and related services, such as cash management, international funds transfers, cheque clearing, payable-through accounts and foreign exchange services;
 - (b) the relationships between and among credit institutions and financial institutions including where similar services are provided by a correspondent institution to a respondent institution, and including relationships established for securities transactions or funds transfers;
- (9) 'politically exposed person' means a natural person who is or who has been entrusted with prominent public functions and includes the following:
- (a) heads of State, heads of government, ministers and deputy or assistant ministers;
 - (b) members of parliament or of similar legislative bodies;
 - (c) members of the governing bodies of political parties;
 - (d) members of supreme courts, of constitutional courts or of other high-level judicial bodies, the decisions of which are not subject to further appeal, except in exceptional circumstances;
 - (e) members of courts of auditors or of the boards of central banks;
 - (f) ambassadors, chargés d'affaires and high-ranking officers in the armed forces;
 - (g) members of the administrative, management or supervisory bodies of State-owned enterprises;
 - (h) directors, deputy directors and members of the board or equivalent function of an international organisation.
- No public function referred to in points (a) to (h) shall be understood as covering middle-ranking or more junior officials;
- (10) 'family members' includes the following:
- (a) the spouse, or a person considered to be equivalent to a spouse, of a politically exposed person;
 - (b) the children and their spouses, or persons considered to be equivalent to a spouse, of a politically exposed person;
 - (c) the parents of a politically exposed person;
- (11) 'persons known to be close associates' means:
- (a) natural persons who are known to have joint beneficial ownership of legal entities

or legal arrangements, or any other close business relations, with a politically exposed person;

- (b) natural persons who have sole beneficial ownership of a legal entity or legal arrangement which is known to have been set up for the de facto benefit of a politically exposed person.
- (12) 'senior management' means an officer or employee with sufficient knowledge of the institution's money laundering and terrorist financing risk exposure and sufficient seniority to take decisions affecting its risk exposure, and need not, in all cases, be a member of the board of directors;
- (13) 'business relationship' means a business, professional or commercial relationship which is connected with the professional activities of an obliged entity and which is expected, at the time when the contact is established, to have an element of duration;
- (14) 'gambling services' means a service which involves wagering a stake with monetary value in games of chance, including those with an element of skill such as lotteries, casino games, poker games and betting transactions that are provided at a physical location, or by any means at a distance, by electronic means or any other technology for facilitating communication, and at the individual request of a recipient of services;
- (15) 'group' means a group of undertakings which consists of a parent undertaking, its subsidiaries, and the entities in which the parent undertaking or its subsidiaries hold a participation, as well as undertakings linked to each other by a relationship within the meaning of Article 22 of Directive 2013/34/EU;
- (16) 'electronic money' means electronic money as defined in point (2) of Article 2 of Directive 2009/110/EC;
- (17) 'shell bank' means a credit institution or financial institution, or an institution that carries out activities equivalent to those carried out by credit institutions and financial institutions, incorporated in a jurisdiction in which it has no physical presence, involving meaningful mind and management, and which is unaffiliated with a regulated financial group.

Article 4

1. Member States shall, in accordance with the risk-based approach, ensure that the scope of this Directive is extended in whole or in part to

professions and to categories of undertakings, other than the obliged entities referred to in Article 2(1), which engage in activities which are particularly likely to be used for the purposes of money laundering or terrorist financing.

2. Where a Member State extends the scope of this Directive to professions or to categories of undertaking other than those referred to in Article 2(1), it shall inform the Commission thereof.

Article 5

Member States may adopt or retain in force stricter provisions in the field covered by this Directive to prevent money laundering and terrorist financing, within the limits of Union law.

Section 2

Risk Assessment

Article 6

1. The Commission shall conduct an assessment of the risks of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities.
To that end, the Commission shall, by 26 June 2017, draw up a report identifying, analysing and evaluating those risks at Union level. Thereafter, the Commission shall update its report every two years, or more frequently if appropriate.
2. The report referred to in paragraph 1 shall cover at least the following:
 - (a) the areas of the internal market that are at greatest risk;
 - (b) the risks associated with each relevant sector;
 - (c) the most widespread means used by criminals by which to launder illicit proceeds.
3. The Commission shall make the report referred to in paragraph 1 available to the Member States and obliged entities in order to assist them to identify, understand, manage and mitigate the risk of money laundering and terrorist financing, and to allow other stakeholders, including national legislators, the European Parliament, the ESAs, and representatives from FIUs to better understand the risks.
4. The Commission shall make recommendations to Member States on the measures suitable for addressing the identified risks. In the event that Member States decide not to apply any of the recommendations in their national

AML/CFT regimes, they shall notify the Commission thereof and provide a justification for such a decision.

5. By 26 December 2016, the ESAs, through the Joint Committee, shall issue an opinion on the risks of money laundering and terrorist financing affecting the Union's financial sector (the 'joint opinion'). Thereafter, the ESAs, through the Joint Committee, shall issue an opinion every two years.
6. In conducting the assessment referred to in paragraph 1, the Commission shall organise the work at Union level, shall take into account the joint opinions referred to in paragraph 5 and shall involve the Member States' experts in the area of AML/CFT, representatives from FIUs and other Union level bodies where appropriate. The Commission shall make the joint opinions available to the Member States and obliged entities in order to assist them to identify, manage and mitigate the risk of money laundering and terrorist financing.
7. Every two years, or more frequently if appropriate, the Commission shall submit a report to the European Parliament and to the Council on the findings resulting from the regular risk assessments and the action taken based on those findings.

Article 7

1. Each Member State shall take appropriate steps to identify, assess, understand and mitigate the risks of money laundering and terrorist financing affecting it, as well as any data protection concerns in that regard. It shall keep that risk assessment up to date.
2. Each Member State shall designate an authority or establish a mechanism by which to coordinate the national response to the risks referred to in paragraph 1. The identity of that authority or the description of the mechanism shall be notified to the Commission, the ESAs, and other Member States.
3. In carrying out the risk assessments referred to in paragraph 1 of this Article, Member States shall make use of the findings of the report referred to in Article 6(1).
4. As regards the risk assessment referred to in paragraph 1, each Member State shall:
 - (a) use it to improve its AML/CFT regime, in particular by identifying any areas where obliged entities are to apply enhanced measures and, where appropriate, specifying the measures to be taken;

- (b) identify, where appropriate, sectors or areas of lower or greater risk of money laundering and terrorist financing;
 - (c) use it to assist it in the allocation and prioritisation of resources to combat money laundering and terrorist financing;
 - (d) use it to ensure that appropriate rules are drawn up for each sector or area, in accordance with the risks of money laundering and terrorist financing;
 - (e) make appropriate information available promptly to obliged entities to facilitate the carrying out of their own money laundering and terrorist financing risk assessments.
5. Member States shall make the results of their risk assessments available to the Commission, the ESAs and the other Member States.

Article 8

1. Member States shall ensure that obliged entities take appropriate steps to identify and assess the risks of money laundering and terrorist financing, taking into account risk factors including those relating to their customers, countries or geographic areas, products, services, transactions or delivery channels. Those steps shall be proportionate to the nature and size of the obliged entities.
2. The risk assessments referred to in paragraph 1 shall be documented, kept up-to-date and made available to the relevant competent authorities and self-regulatory bodies concerned. Competent authorities may decide that individual documented risk assessments are not required where the specific risks inherent in the sector are clear and understood.
3. Member States shall ensure that obliged entities have in place policies, controls and procedures to mitigate and manage effectively the risks of money laundering and terrorist financing identified at the level of the Union, the Member State and the obliged entity. Those policies, controls and procedures shall be proportionate to the nature and size of the obliged entities.
4. The policies, controls and procedures referred to in paragraph 3 shall include:
 - (a) the development of internal policies, controls and procedures, including model risk management practices, customer due diligence, reporting, record-keeping, internal control, compliance management including, where appropriate with regard to the size and nature of the business, the appoint-

ment of a compliance officer at management level, and employee screening;

- (b) where appropriate with regard to the size and nature of the business, an independent audit function to test the internal policies, controls and procedures referred to in point (a).
5. Member States shall require obliged entities to obtain approval from their senior management for the policies, controls and procedures that they put in place and to monitor and enhance the measures taken, where appropriate.

Section 3

Third-country policy

Article 9

1. Third-country jurisdictions which have strategic deficiencies in their national AML/CFT regimes that pose significant threats to the financial system of the Union ('high-risk third countries') shall be identified in order to protect the proper functioning of the internal market.
2. The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 64 in order to identify high-risk third countries, taking into account strategic deficiencies, in particular in relation to:
 - (a) the legal and institutional AML/CFT framework of the third country, in particular:
 - (i) criminalisation of money laundering and terrorist financing;
 - (ii) measures relating to customer due diligence;
 - (iii) requirements relating to record-keeping; and
 - (iv) requirements to report suspicious transactions;
 - (b) the powers and procedures of the third country's competent authorities for the purposes of combating money laundering and terrorist financing;
 - (c) the effectiveness of the AML/CFT system in addressing money laundering or terrorist financing risks of the third country.
3. The delegated acts referred to in paragraph 2 shall be adopted within one month after the identification of the strategic deficiencies referred to in that paragraph.
4. The Commission shall take into account, as appropriate, when drawing up the delegated acts referred to in paragraph 2, relevant evaluations, assessments or reports drawn up by international organisations and standard set-

ters with competence in the field of preventing money laundering and combating terrorist financing, in relation to the risks posed by individual third countries.

Chapter II

Customer Due Diligence

Section 1

General Provisions

Article 10

1. Member States shall prohibit their credit institutions and financial institutions from keeping anonymous accounts or anonymous passbooks. Member States shall, in any event, require that the owners and beneficiaries of existing anonymous accounts or anonymous passbooks be subject to customer due diligence measures as soon as possible and in any event before such accounts or passbooks are used in any way.
2. Member States shall take measures to prevent misuse of bearer shares and bearer share warrants.

Article 11

Member States shall ensure that obliged entities apply customer due diligence measures in the following circumstances:

- (a) when establishing a business relationship;
- (b) when carrying out an occasional transaction that:
 - (i) amounts to EUR 15 000 or more, whether that transaction is carried out in a single operation or in several operations which appear to be linked; or
 - (ii) constitutes a transfer of funds, as defined in point (9) of Article 3 of Regulation (EU) 2015/847 of the European Parliament and of the Council, exceeding EUR 1 000;
- (c) in the case of persons trading in goods, when carrying out occasional transactions in cash amounting to EUR 10 000 or more, whether the transaction is carried out in a single operation or in several operations which appear to be linked;
- (d) for providers of gambling services, upon the collection of winnings, the wagering of a stake, or both, when carrying out transactions amounting to EUR 2 000 or more, whether the transaction is carried out in a single operation or in several operations which appear to be linked;

- (e) when there is a suspicion of money laundering or terrorist financing, regardless of any derogation, exemption or threshold;
- (f) when there are doubts about the veracity or adequacy of previously obtained customer identification data.

Article 12

1. By way of derogation from points (a), (b) and (c) of the first subparagraph of Article 13(1) and Article 14, and based on an appropriate risk assessment which demonstrates a low risk, a Member State may allow obliged entities not to apply certain customer due diligence measures with respect to electronic money, where all of the following risk-mitigating conditions are met:
 - (a) the payment instrument is not reloadable, or has a maximum monthly payment transactions limit of EUR 250 which can be used only in that Member State;
 - (b) the maximum amount stored electronically does not exceed EUR 250;
 - (c) the payment instrument is used exclusively to purchase goods or services;
 - (d) the payment instrument cannot be funded with anonymous electronic money;
 - (e) the issuer carries out sufficient monitoring of the transactions or business relationship to enable the detection of unusual or suspicious transactions.

For the purposes of point (b) of the first subparagraph, a Member State may increase the maximum amount to EUR 500 for payment instruments that can be used only in that Member State.

2. Member States shall ensure that the derogation provided for in paragraph 1 is not applicable in the case of redemption in cash or cash withdrawal of the monetary value of the electronic money where the amount redeemed exceeds EUR 100.

Article 13

1. Customer due diligence measures shall comprise:
 - (a) identifying the customer and verifying the customer's identity on the basis of documents, data or information obtained from a reliable and independent source;
 - (b) identifying the beneficial owner and taking reasonable measures to verify that person's identity so that the obliged entity is satisfied

that it knows who the beneficial owner is, including, as regards legal persons, trusts, companies, foundations and similar legal arrangements, taking reasonable measures to understand the ownership and control structure of the customer;

- (c) assessing and, as appropriate, obtaining information on the purpose and intended nature of the business relationship;
- (d) conducting ongoing monitoring of the business relationship including scrutiny of transactions undertaken throughout the course of that relationship to ensure that the transactions being conducted are consistent with the obliged entity's knowledge of the customer, the business and risk profile, including where necessary the source of funds and ensuring that the documents, data or information held are kept up-to-date.

When performing the measures referred to in points (a) and (b) of the first subparagraph, obliged entities shall also verify that any person purporting to act on behalf of the customer is so authorised and identify and verify the identity of that person.

2. Member States shall ensure that obliged entities apply each of the customer due diligence requirements laid down in paragraph 1. However, obliged entities may determine the extent of such measures on a risk-sensitive basis.
3. Member States shall require that obliged entities take into account at least the variables set out in Annex I when assessing the risks of money laundering and terrorist financing.
4. Member States shall ensure that obliged entities are able to demonstrate to competent authorities or self-regulatory bodies that the measures are appropriate in view of the risks of money laundering and terrorist financing that have been identified.
5. For life or other investment-related insurance business, Member States shall ensure that, in addition to the customer due diligence measures required for the customer and the beneficial owner, credit institutions and financial institutions conduct the following customer due diligence measures on the beneficiaries of life insurance and other investment-related insurance policies, as soon as the beneficiaries are identified or designated:
 - (a) in the case of beneficiaries that are identified as specifically named persons or legal arrangements, taking the name of the person;

(b) in the case of beneficiaries that are designated by characteristics or by class or by other means, obtaining sufficient information concerning those beneficiaries to satisfy the credit institutions or financial institution that it will be able to establish the identity of the beneficiary at the time of the payout.

With regard to points (a) and (b) of the first subparagraph, the verification of the identity of the beneficiaries shall take place at the time of the payout. In the case of assignment, in whole or in part, of the life or other investment-related insurance to a third party, credit institutions and financial institutions aware of the assignment shall identify the beneficial owner at the time of the assignment to the natural or legal person or legal arrangement receiving for its own benefit the value of the policy assigned.

6. In the case of beneficiaries of trusts or of similar legal arrangements that are designated by particular characteristics or class, an obliged entity shall obtain sufficient information concerning the beneficiary to satisfy the obliged entity that it will be able to establish the identity of the beneficiary at the time of the payout or at the time of the exercise by the beneficiary of its vested rights.

Article 14

1. Member States shall require that verification of the identity of the customer and the beneficial owner take place before the establishment of a business relationship or the carrying out of the transaction.
2. By way of derogation from paragraph 1, Member States may allow verification of the identity of the customer and the beneficial owner to be completed during the establishment of a business relationship if necessary so as not to interrupt the normal conduct of business and where there is little risk of money laundering or terrorist financing. In such situations, those procedures shall be completed as soon as practicable after initial contact.
3. By way of derogation from paragraph 1, Member States may allow the opening of an account with a credit institution or financial institution, including accounts that permit transactions in transferable securities, provided that there are adequate safeguards in place to ensure that transactions are not carried out by the customer or on its behalf until full compliance with the customer due diligence requirements

laid down in points (a) and (b) of the first subparagraph of Article 13(1) is obtained.

4. Member States shall require that, where an obliged entity is unable to comply with the customer due diligence requirements laid down in point (a), (b) or (c) of the first subparagraph of Article 13(1), it shall not carry out a transaction through a bank account, establish a business relationship or carry out the transaction, and shall terminate the business relationship and consider making a suspicious transaction report to the FIU in relation to the customer in accordance with Article 33.

Member States shall not apply the first subparagraph to notaries, other independent legal professionals, auditors, external accountants and tax advisors only to the strict extent that those persons ascertain the legal position of their client, or perform the task of defending or representing that client in, or concerning, judicial proceedings, including providing advice on instituting or avoiding such proceedings.

5. Member States shall require that obliged entities apply the customer due diligence measures not only to all new customers but also at appropriate times to existing customers on a risk-sensitive basis, including at times when the relevant circumstances of a customer change.

Section 2

Simplified Customer Due Diligence

Article 15

1. Where a Member State or an obliged entity identifies areas of lower risk, that Member State may allow obliged entities to apply simplified customer due diligence measures.
2. Before applying simplified customer due diligence measures, obliged entities shall ascertain that the business relationship or the transaction presents a lower degree of risk.
3. Member States shall ensure that obliged entities carry out sufficient monitoring of the transactions and business relationships to enable the detection of unusual or suspicious transactions.

Article 16

When assessing the risks of money laundering and terrorist financing relating to types of customers, geographic areas, and particular products, services, transactions or delivery channels, Member States and obliged entities shall take into

account at least the factors of potentially lower risk situations set out in Annex II.

Article 17

By 26 June 2017, the ESAs shall issue guidelines addressed to competent authorities and the credit institutions and financial institutions in accordance with Article 16 of Regulations (EU) No 1093/2010, (EU) No 1094/2010, and (EU) No 1095/2010 on the risk factors to be taken into consideration and the measures to be taken in situations where simplified customer due diligence measures are appropriate. Specific account shall be taken of the nature and size of the business, and, where appropriate and proportionate, specific measures shall be laid down.

Section 3

Enhanced Customer Due Diligence

Article 18

1. In the cases referred to in Articles 19 to 24, and when dealing with natural persons or legal entities established in the third countries identified by the Commission as high-risk third countries, as well as in other cases of higher risk that are identified by Member States or obliged entities, Member States shall require obliged entities to apply enhanced customer due diligence measures to manage and mitigate those risks appropriately.

Enhanced customer due diligence measures need not be invoked automatically with respect to branches or majority-owned subsidiaries of obliged entities established in the Union which are located in high-risk third countries, where those branches or majority-owned subsidiaries fully comply with the group-wide policies and procedures in accordance with Article 45. Member States shall ensure that those cases are handled by obliged entities by using a risk-based approach.

2. Member States shall require obliged entities to examine, as far as reasonably possible, the background and purpose of all complex and unusually large transactions, and all unusual patterns of transactions, which have no apparent economic or lawful purpose. In particular, obliged entities shall increase the degree and nature of monitoring of the business relationship, in order to determine whether those transactions or activities appear suspicious.

3. When assessing the risks of money laundering and terrorist financing, Member States and obliged entities shall take into account at least the factors of potentially higher-risk situations set out in Annex III.

4. By 26 June 2017, the ESAs shall issue guidelines addressed to competent authorities and the credit institutions and financial institutions, in accordance with Article 16 of Regulations (EU) No 1093/2010, (EU) No 1094/2010, and (EU) No 1095/2010 on the risk factors to be taken into consideration and the measures to be taken in situations where enhanced customer due diligence measures are appropriate. Specific account shall be taken of the nature and size of the business, and, where appropriate and proportionate, specific measures shall be laid down.

Article 19

With respect to cross-border correspondent relationships with a third-country respondent institution, Member States shall, in addition to the customer due diligence measures laid down in Article 13, require their credit institutions and financial institutions to:

- (a) gather sufficient information about the respondent institution to understand fully the nature of the respondent's business and to determine from publicly available information the reputation of the institution and the quality of supervision;
- (b) assess the respondent institution's AML/CFT controls;
- (c) obtain approval from senior management before establishing new correspondent relationships;
- (d) document the respective responsibilities of each institution;
- (e) with respect to payable-through accounts, be satisfied that the respondent institution has verified the identity of, and performed ongoing due diligence on, the customers having direct access to accounts of the correspondent institution, and that it is able to provide relevant customer due diligence data to the correspondent institution, upon request.

Article 20

With respect to transactions or business relationships with politically exposed persons, Member States shall, in addition to the customer due diligence measures laid down in Article 13, require obliged entities to:

- (a) have in place appropriate risk management systems, including risk-based procedures, to determine whether the customer or the beneficial owner of the customer is a politically exposed person;
- (b) apply the following measures in cases of business relationships with politically exposed persons:
 - (i) obtain senior management approval for establishing or continuing business relationships with such persons;
 - (ii) take adequate measures to establish the source of wealth and source of funds that are involved in business relationships or transactions with such persons;
 - (iii) conduct enhanced, ongoing monitoring of those business relationships.

Article 21

Member States shall require obliged entities to take reasonable measures to determine whether the beneficiaries of a life or other investment-related insurance policy and/or, where required, the beneficial owner of the beneficiary are politically exposed persons. Those measures shall be taken no later than at the time of the payout or at the time of the assignment, in whole or in part, of the policy. Where there are higher risks identified, in addition to applying the customer due diligence measures laid down in Article 13, Member States shall require obliged entities to:

- (a) inform senior management before payout of policy proceeds;
- (b) conduct enhanced scrutiny of the entire business relationship with the policyholder.

Article 22

Where a politically exposed person is no longer entrusted with a prominent public function by a Member State or a third country, or with a prominent public function by an international organisation, obliged entities shall, for at least 12 months, be required to take into account the continuing risk posed by that person and to apply appropriate and risk-sensitive measures until such time as that person is deemed to pose no further risk specific to politically exposed persons.

Article 23

The measures referred to in Articles 20 and 21 shall also apply to family members or persons known to be close associates of politically exposed persons.

Article 24

Member States shall prohibit credit institutions and financial institutions from entering into, or continuing, a correspondent relationship with a shell bank. They shall require that those institutions take appropriate measures to ensure that they do not engage in or continue correspondent relationships with a credit institution or financial institution that is known to allow its accounts to be used by a shell bank.

Section 4

Performance by Third Parties

Article 25

Member States may permit obliged entities to rely on third parties to meet the customer due diligence requirements laid down in points (a), (b) and (c) of the first subparagraph of Article 13(1). However, the ultimate responsibility for meeting those requirements shall remain with the obliged entity which relies on the third party.

Article 26

1. For the purposes of this Section, 'third parties' means obliged entities listed in Article 2, the member organisations or federations of those obliged entities, or other institutions or persons situated in a Member State or third country that:
 - (a) apply customer due diligence requirements and record-keeping requirements that are consistent with those laid down in this Directive; and
 - (b) have their compliance with the requirements of this Directive supervised in a manner consistent with Section 2 of Chapter VI.
2. Member States shall prohibit obliged entities from relying on third parties established in high-risk third countries. Member States may exempt branches and majority-owned subsidiaries of obliged entities established in the Union from that prohibition where those branches and majority-owned subsidiaries fully comply with the group-wide policies and procedures in accordance with Article 45.

Article 27

1. Member States shall ensure that obliged entities obtain from the third party relied upon the necessary information concerning the customer due diligence requirements laid down in

points (a), (b) and (c) of the first subparagraph of Article 13(1).

2. Member States shall ensure that obliged entities to which the customer is referred take adequate steps to ensure that the third party provides, immediately, upon request, relevant copies of identification and verification data and other relevant documentation on the identity of the customer or the beneficial owner.

Article 28

Member States shall ensure that the competent authority of the home Member State (for group-wide policies and procedures) and the competent authority of the host Member State (for branches and subsidiaries) may consider an obliged entity to comply with the provisions adopted pursuant to Articles 26 and 27 through its group programme, where all of the following conditions are met:

- (a) the obliged entity relies on information provided by a third party that is part of the same group;
- (b) that group applies customer due diligence measures, rules on record-keeping and programmes against money laundering and terrorist financing in accordance with this Directive or equivalent rules;
- (c) the effective implementation of the requirements referred to in point (b) is supervised at group level by a competent authority of the home Member State or of the third country.

Article 29

This Section shall not apply to outsourcing or agency relationships where, on the basis of a contractual arrangement, the outsourcing service provider or agent is to be regarded as part of the obliged entity.

Chapter III

Beneficial Ownership Information

Article 30

1. Member States shall ensure that corporate and other legal entities incorporated within their territory are required to obtain and hold adequate, accurate and current information on their beneficial ownership, including the details of the beneficial interests held.

Member States shall ensure that those entities are required to provide, in addition to information about their legal owner, information on the beneficial owner to obliged entities when the

obliged entities are taking customer due diligence measures in accordance with Chapter II.

2. Member States shall require that the information referred to in paragraph 1 can be accessed in a timely manner by competent authorities and FIUs.
3. Member States shall ensure that the information referred to in paragraph 1 is held in a central register in each Member State, for example a commercial register, companies register as referred to in Article 3 of Directive 2009/101/EC of the European Parliament and of the Council, or a public register. Member States shall notify to the Commission the characteristics of those national mechanisms. The information on beneficial ownership contained in that database may be collected in accordance with national systems.
4. Member States shall require that the information held in the central register referred to in paragraph 3 is adequate, accurate and current.
5. Member States shall ensure that the information on the beneficial ownership is accessible in all cases to:
 - (a) competent authorities and FIUs, without any restriction;
 - (b) obliged entities, within the framework of customer due diligence in accordance with Chapter II;
 - (c) any person or organisation that can demonstrate a legitimate interest.

The persons or organisations referred to in point (c) shall access at least the name, the month and year of birth, the nationality and the country of residence of the beneficial owner as well as the nature and extent of the beneficial interest held.

For the purposes of this paragraph, access to the information on beneficial ownership shall be in accordance with data protection rules and may be subject to online registration and to the payment of a fee. The fees charged for obtaining the information shall not exceed the administrative costs thereof.

6. The central register referred to in paragraph 3 shall ensure timely and unrestricted access by competent authorities and FIUs, without alerting the entity concerned. It shall also allow timely access by obliged entities when taking customer due diligence measures.
7. Member States shall ensure that competent authorities and FIUs are able to provide the information referred to in paragraphs 1 and 3 to the competent authorities and to the FIUs of other Member States in a timely manner.

8. Member States shall require that obliged entities do not rely exclusively on the central register referred to in paragraph 3 to fulfil their customer due diligence requirements in accordance with Chapter II. Those requirements shall be fulfilled by using a risk-based approach.
9. Member States may provide for an exemption to the access referred to in points (b) and (c) of paragraph 5 to all or part of the information on the beneficial ownership on a case-by-case basis in exceptional circumstances, where such access would expose the beneficial owner to the risk of fraud, kidnapping, blackmail, violence or intimidation, or where the beneficial owner is a minor or otherwise incapable. Exemptions granted pursuant to this paragraph shall not apply to the credit institutions and financial institutions, and to obliged entities referred to in point (3)(b) of Article 2(1) that are public officials.
10. By 26 June 2019, the Commission shall submit a report to the European Parliament and to the Council assessing the conditions and the technical specifications and procedures for ensuring the safe and efficient interconnection of the central registers referred to in paragraph 3 via the European central platform established by Article 4a(1) of Directive 2009/101/EC. Where appropriate, that report shall be accompanied by a legislative proposal.
3. Member States shall require that the information referred to in paragraph 1 can be accessed in a timely manner by competent authorities and FIUs.
4. Member States shall require that the information referred to in paragraph 1 is held in a central register when the trust generates tax consequences. The central register shall ensure timely and unrestricted access by competent authorities and FIUs, without alerting the parties to the trust concerned. It may also allow timely access by obliged entities, within the framework of customer due diligence in accordance with Chapter II. Member States shall notify to the Commission the characteristics of those national mechanisms.
5. Member States shall require that the information held in the central register referred to in paragraph 4 is adequate, accurate and up-to-date.
6. Member States shall ensure that obliged entities do not rely exclusively on the central register referred to in paragraph 4 to fulfil their customer due diligence requirements as laid down in Chapter II. Those requirements shall be fulfilled by using a risk-based approach.
7. Member States shall ensure that competent authorities and FIUs are able to provide the information referred to in paragraphs 1 and 4 to the competent authorities and to the FIUs of other Member States in a timely manner.
8. Member States shall ensure that the measures provided for in this Article apply to other types of legal arrangements having a structure or functions similar to trusts.
9. By 26 June 2019, the Commission shall submit a report to the European Parliament and to the Council assessing the conditions and the technical specifications and procedures for ensuring safe and efficient interconnection of the central registers. Where appropriate, that report shall be accompanied by a legislative proposal.

Article 31

1. Member States shall require that trustees of any express trust governed under their law obtain and hold adequate, accurate and up-to-date information on beneficial ownership regarding the trust. That information shall include the identity of:
 - (a) the settlor;
 - (b) the trustee(s);
 - (c) the protector (if any);
 - (d) the beneficiaries or class of beneficiaries; and
 - (e) any other natural person exercising effective control over the trust.
2. Member States shall ensure that trustees disclose their status and provide the information referred to in paragraph 1 to obliged entities in a timely manner where, as a trustee, the trustee forms a business relationship or carries out an occasional transaction above the thresholds set out in points (b), (c) and (d) of Article 11.

Chapter IV

Reporting Obligations

Section 1

General Provisions

Article 32

1. Each Member State shall establish an FIU in order to prevent, detect and effectively combat money laundering and terrorist financing.

2. Member States shall notify the Commission in writing of the name and address of their respective FIUs.
3. Each FIU shall be operationally independent and autonomous, which means that the FIU shall have the authority and capacity to carry out its functions freely, including the ability to take autonomous decisions to analyse, request and disseminate specific information. The FIU as the central national unit shall be responsible for receiving and analysing suspicious transaction reports and other information relevant to money laundering, associated predicate offences or terrorist financing. The FIU shall be responsible for disseminating the results of its analyses and any additional relevant information to the competent authorities where there are grounds to suspect money laundering, associated predicate offences or terrorist financing. It shall be able to obtain additional information from obliged entities.

Member States shall provide their FIUs with adequate financial, human and technical resources in order to fulfil their tasks.

4. Member States shall ensure that their FIUs have access, directly or indirectly, in a timely manner, to the financial, administrative and law enforcement information that they require to fulfil their tasks properly. FIUs shall be able to respond to requests for information by competent authorities in their respective Member States when such requests for information are motivated by concerns relating to money laundering, associated predicate offences or terrorist financing. The decision on conducting the analysis or dissemination of information shall remain with the FIU.
5. Where there are objective grounds for assuming that the provision of such information would have a negative impact on ongoing investigations or analyses, or, in exceptional circumstances, where disclosure of the information would be clearly disproportionate to the legitimate interests of a natural or legal person or irrelevant with regard to the purposes for which it has been requested, the FIU shall be under no obligation to comply with the request for information.
6. Member States shall require competent authorities to provide feedback to the FIU about the use made of the information provided in accordance with this Article and about the outcome of the investigations or inspec-

tions performed on the basis of that information.

7. Member States shall ensure that the FIU is empowered to take urgent action, directly or indirectly, where there is a suspicion that a transaction is related to money laundering or terrorist financing, to suspend or withhold consent to a transaction that is proceeding, in order to analyse the transaction, confirm the suspicion and disseminate the results of the analysis to the competent authorities. The FIU shall be empowered to take such action, directly or indirectly, at the request of an FIU from another Member State for the periods and under the conditions specified in the national law of the FIU receiving the request.
8. The FIU's analysis function shall consist of the following:
 - (a) an operational analysis which focuses on individual cases and specific targets or on appropriate selected information, depending on the type and volume of the disclosures received and the expected use of the information after dissemination; and
 - (b) a strategic analysis addressing money laundering and terrorist financing trends and patterns.

Article 33

1. Member States shall require obliged entities, and, where applicable, their directors and employees, to cooperate fully by promptly:
 - (a) informing the FIU, including by filing a report, on their own initiative, where the obliged entity knows, suspects or has reasonable grounds to suspect that funds, regardless of the amount involved, are the proceeds of criminal activity or are related to terrorist financing, and by promptly responding to requests by the FIU for additional information in such cases; and
 - (b) providing the FIU, directly or indirectly, at its request, with all necessary information, in accordance with the procedures established by the applicable law.

All suspicious transactions, including attempted transactions, shall be reported.
2. The person appointed in accordance with point (a) of Article 8(4) shall transmit the information referred to in paragraph 1 of this Article to the FIU of the Member State in whose territory the obliged entity transmitting the information is established.

Article 34

1. By way of derogation from Article 33(1), Member States may, in the case of obliged entities referred to in point (3)(a), (b) and (d) of Article 2(1), designate an appropriate self-regulatory body of the profession concerned as the authority to receive the information referred to in Article 33(1).

Without prejudice to paragraph 2, the designated self-regulatory body shall, in cases referred to in the first subparagraph of this paragraph, forward the information to the FIU promptly and unfiltered.

2. Member States shall not apply the obligations laid down in Article 33(1) to notaries, other independent legal professionals, auditors, external accountants and tax advisors only to the strict extent that such exemption relates to information that they receive from, or obtain on, one of their clients, in the course of ascertaining the legal position of their client, or performing their task of defending or representing that client in, or concerning, judicial proceedings, including providing advice on instituting or avoiding such proceedings, whether such information is received or obtained before, during or after such proceedings.

Article 35

1. Member States shall require obliged entities to refrain from carrying out transactions which they know or suspect to be related to proceeds of criminal activity or to terrorist financing until they have completed the necessary action in accordance with point (a) of the first subparagraph of Article 33(1) and have complied with any further specific instructions from the FIU or the competent authorities in accordance with the law of the relevant Member State.
2. Where refraining from carrying out transactions referred to in paragraph 1 is impossible or is likely to frustrate efforts to pursue the beneficiaries of a suspected operation, the obliged entities concerned shall inform the FIU immediately afterwards.

Article 36

1. Member States shall ensure that if, in the course of checks carried out on the obliged entities by the competent authorities referred

to in Article 48, or in any other way, those authorities discover facts that could be related to money laundering or to terrorist financing, they shall promptly inform the FIU.

2. Member States shall ensure that supervisory bodies empowered by law or regulation to oversee the stock, foreign exchange and financial derivatives markets inform the FIU if they discover facts that could be related to money laundering or terrorist financing.

Article 37

Disclosure of information in good faith by an obliged entity or by an employee or director of such an obliged entity in accordance with Articles 33 and 34 shall not constitute a breach of any restriction on disclosure of information imposed by contract or by any legislative, regulatory or administrative provision, and shall not involve the obliged entity or its directors or employees in liability of any kind even in circumstances where they were not precisely aware of the underlying criminal activity and regardless of whether illegal activity actually occurred.

Article 38

Member States shall ensure that individuals, including employees and representatives of the obliged entity, who report suspicions of money laundering or terrorist financing internally or to the FIU, are protected from being exposed to threats or hostile action, and in particular from adverse or discriminatory employment actions.

*Section 2***Prohibition of Disclosure***Article 39*

1. Obligated entities and their directors and employees shall not disclose to the customer concerned or to other third persons the fact that information is being, will be or has been transmitted in accordance with Article 33 or 34 or that a money laundering or terrorist financing analysis is being, or may be, carried out.
2. The prohibition laid down in paragraph 1 shall not include disclosure to the competent authorities, including the self-regulatory bodies, or disclosure for law enforcement purposes.
3. The prohibition laid down in paragraph 1 shall not prevent disclosure between the credit institutions and financial institutions or between

those institutions and their branches and majority-owned subsidiaries located in third countries, provided that those branches and majority-owned subsidiaries fully comply with the group-wide policies and procedures, including procedures for sharing information within the group, in accordance with Article 45, and that the group-wide policies and procedures comply with the requirements laid down in this Directive.

4. The prohibition laid down in paragraph 1 shall not prevent disclosure between the obliged entities as referred to in point (3) (a) and (b) of Article 2(1), or entities from third countries which impose requirements equivalent to those laid down in this Directive, who perform their professional activities, whether as employees or not, within the same legal person or a larger structure to which the person belongs and which shares common ownership, management or compliance control.
5. For obliged entities referred to in points (1), (2), (3) (a) and (b) of Article 2(1) in cases relating to the same customer and the same transaction involving two or more obliged entities, the prohibition laid down in paragraph 1 of this Article shall not prevent disclosure between the relevant obliged entities provided that they are from a Member State, or entities in a third country which imposes requirements equivalent to those laid down in this Directive, and that they are from the same professional category and are subject to obligations as regards professional secrecy and personal data protection.
6. Where the obliged entities referred to in point (3) (a) and (b) of Article 2(1) seek to dissuade a client from engaging in illegal activity, that shall not constitute disclosure within the meaning of paragraph 1 of this Article.

Chapter V

Data Protection, Record-Retention and Statistical Data

Article 40

1. Member States shall require obliged entities to retain the following documents and information in accordance with national law for the purpose of preventing, detecting and investigating, by the FIU or by other competent authorities, possible money laundering or terrorist financing:
 - (a) in the case of customer due diligence, a copy of the documents and information

which are necessary to comply with the customer due diligence requirements laid down in Chapter II, for a period of five years after the end of the business relationship with their customer or after the date of an occasional transaction;

- (b) the supporting evidence and records of transactions, consisting of the original documents or copies admissible in judicial proceedings under the applicable national law, which are necessary to identify transactions, for a period of five years after the end of a business relationship with their customer or after the date of an occasional transaction.

Upon expiry of the retention periods referred to in the first subparagraph, Member States shall ensure that obliged entities delete personal data, unless otherwise provided for by national law, which shall determine under which circumstances obliged entities may or shall further retain data. Member States may allow or require further retention after they have carried out a thorough assessment of the necessity and proportionality of such further retention and consider it to be justified as necessary for the prevention, detection or investigation of money laundering or terrorist financing. That further retention period shall not exceed five additional years.

2. Where, on 25 June 2015, legal proceedings concerned with the prevention, detection, investigation or prosecution of suspected money laundering or terrorist financing are pending in a Member State, and an obliged entity holds information or documents relating to those pending proceedings, the obliged entity may retain that information or those documents, in accordance with national law, for a period of five years from 25 June 2015. Member States may, without prejudice to national criminal law on evidence applicable to ongoing criminal investigations and legal proceedings, allow or require the retention of such information or documents for a further period of five years where the necessity and proportionality of such further retention has been established for the prevention, detection, investigation or prosecution of suspected money laundering or terrorist financing.

Article 41

1. The processing of personal data under this Directive is subject to Directive 95/46/EC, as

transposed into national law. Personal data that is processed pursuant to this Directive by the Commission or by the ESAs is subject to Regulation (EC) No 45/2001.

2. Personal data shall be processed by obliged entities on the basis of this Directive only for the purposes of the prevention of money laundering and terrorist financing as referred to in Article 1 and shall not be further processed in a way that is incompatible with those purposes. The processing of personal data on the basis of this Directive for any other purposes, such as commercial purposes, shall be prohibited.
3. Obligated entities shall provide new clients with the information required pursuant to Article 10 of Directive 95/46/EC before establishing a business relationship or carrying out an occasional transaction. That information shall, in particular, include a general notice concerning the legal obligations of obliged entities under this Directive to process personal data for the purposes of the prevention of money laundering and terrorist financing as referred to in Article 1 of this Directive.
4. In applying the prohibition of disclosure laid down in Article 39(1), Member States shall adopt legislative measures restricting, in whole or in part, the data subject's right of access to personal data relating to him or her to the extent that such partial or complete restriction constitutes a necessary and proportionate measure in a democratic society with due regard for the legitimate interests of the person concerned to:
 - (a) enable the obliged entity or competent national authority to fulfil its tasks properly for the purposes of this Directive; or
 - (b) avoid obstructing official or legal inquiries, analyses, investigations or procedures for the purposes of this Directive and to ensure that the prevention, investigation and detection of money laundering and terrorist financing is not jeopardised.

Article 42

Member States shall require that their obliged entities have systems in place that enable them to respond fully and speedily to enquiries from their FIU or from other authorities, in accordance with their national law, as to whether they are maintaining or have maintained, during a five-year period prior to that enquiry a business relationship with specified persons, and on the nature of that rela-

tionship, through secure channels and in a manner that ensures full confidentiality of the enquiries.

Article 43

The processing of personal data on the basis of this Directive for the purposes of the prevention of money laundering and terrorist financing as referred to in Article 1 shall be considered to be a matter of public interest under Directive 95/46/EC.

Article 44

1. Member States shall, for the purposes of contributing to the preparation of risk assessments pursuant to Article 7, ensure that they are able to review the effectiveness of their systems to combat money laundering or terrorist financing by maintaining comprehensive statistics on matters relevant to the effectiveness of such systems.
2. The statistics referred to in paragraph 1 shall include:
 - (a) data measuring the size and importance of the different sectors which fall within the scope of this Directive, including the number of entities and persons and the economic importance of each sector;
 - (b) data measuring the reporting, investigation and judicial phases of the national AML/CFT regime, including the number of suspicious transaction reports made to the FIU, the follow-up given to those reports and, on an annual basis, the number of cases investigated, the number of persons prosecuted, the number of persons convicted for money laundering or terrorist financing offences, the types of predicate offences, where such information is available, and the value in euro of property that has been frozen, seized or confiscated;
 - (c) if available, data identifying the number and percentage of reports resulting in further investigation, together with the annual report to obliged entities detailing the usefulness and follow-up of the reports they presented;
 - (d) data regarding the number of cross-border requests for information that were made, received, refused and partially or fully answered by the FIU.
3. Member States shall ensure that a consolidated review of their statistics is published.
4. Member States shall transmit to the Commission the statistics referred to in paragraph 2.

*Chapter VI***Policies, Procedures and Supervision***Section 1***Internal Procedures, Training and Feedback***Article 45*

1. Member States shall require obliged entities that are part of a group to implement group-wide policies and procedures, including data protection policies and policies and procedures for sharing information within the group for AML/CFT purposes. Those policies and procedures shall be implemented effectively at the level of branches and majority-owned subsidiaries in Member States and third countries.
2. Member States shall require that obliged entities that operate establishments in another Member State ensure that those establishments respect the national provisions of that other Member State transposing this Directive.
3. Member States shall ensure that where obliged entities have branches or majority-owned subsidiaries located in third countries where the minimum AML/CFT requirements are less strict than those of the Member State, their branches and majority-owned subsidiaries located in the third country implement the requirements of the Member State, including data protection, to the extent that the third country's law so allows.
4. The Member States and the ESAs shall inform each other of instances in which a third country's law does not permit the implementation of the policies and procedures required under paragraph 1. In such cases, coordinated action may be taken to pursue a solution.
5. Member States shall require that, where a third country's law does not permit the implementation of the policies and procedures required under paragraph 1, obliged entities ensure that branches and majority-owned subsidiaries in that third country apply additional measures to effectively handle the risk of money laundering or terrorist financing, and inform the competent authorities of their home Member State. If the additional measures are not sufficient, the competent authorities of the home Member State shall exercise additional supervisory actions, including requiring that the group does not establish or that it terminates business relationships, and does not undertake transactions and, where necessary, requesting the group to close down its operations in the third country.
6. The ESAs shall develop draft regulatory technical standards specifying the type of additional measures referred to in paragraph 5 and the minimum action to be taken by credit institutions and financial institutions where a third country's law does not permit the implementation of the measures required under paragraphs 1 and 3.
The ESAs shall submit the draft regulatory technical standards referred to in the first subparagraph to the Commission by 26 December 2016.
7. Power is delegated to the Commission to adopt the regulatory technical standards referred to in paragraph 6 of this Article in accordance with Articles 10 to 14 of Regulations (EU) No 1093/2010, (EU) No 1094/2010 and (EU) No 1095/2010.
8. Member States shall ensure that the sharing of information within the group is allowed. Information on suspicions that funds are the proceeds of criminal activity or are related to terrorist financing reported to the FIU shall be shared within the group, unless otherwise instructed by the FIU.
9. Member States may require electronic money issuers as defined in point (3) of Article 2 of Directive 2009/110/EC and payment service providers as defined in point (9) of Article 4 of Directive 2007/64/EC established on their territory in forms other than a branch, and whose head office is situated in another Member State, to appoint a central contact point in their territory to ensure, on behalf of the appointing institution, compliance with AML/CFT rules and to facilitate supervision by competent authorities, including by providing competent authorities with documents and information on request.
10. The ESAs shall develop draft regulatory technical standards on the criteria for determining the circumstances in which the appointment of a central contact point pursuant to paragraph 9 is appropriate, and what the functions of the central contact points should be.
The ESAs shall submit the draft regulatory technical standards referred to in the first subparagraph to the Commission by 26 June 2017.
11. Power is delegated to the Commission to adopt the regulatory technical standards referred to in paragraph 10 of this Article in accordance with Articles 10 to 14 of Regulations (EU) No 1093/2010, (EU) No 1094/2010 and (EU) No 1095/2010.

Article 46

1. Member States shall require that obliged entities take measures proportionate to their risks, nature and size so that their employees are aware of the provisions adopted pursuant to this Directive, including relevant data protection requirements.

Those measures shall include participation of their employees in special ongoing training programmes to help them recognise operations which may be related to money laundering or terrorist financing and to instruct them as to how to proceed in such cases.

Where a natural person falling within any of the categories listed in point (3) of Article 2(1) performs professional activities as an employee of a legal person, the obligations in this Section shall apply to that legal person rather than to the natural person.

2. Member States shall ensure that obliged entities have access to up-to-date information on the practices of money launderers and financiers of terrorism and on indications leading to the recognition of suspicious transactions.
3. Member States shall ensure that, where practicable, timely feedback on the effectiveness of and follow-up to reports of suspected money laundering or terrorist financing is provided to obliged entities.
4. Member States shall require that, where applicable, obliged entities identify the member of the management board who is responsible for the implementation of the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive.

*Section 2***Supervision***Article 47*

1. Member States shall provide that currency exchange and cheque cashing offices and trust or company service providers be licensed or registered and providers of gambling services be regulated.
2. Member States shall require competent authorities to ensure that the persons who hold a management function in the entities referred to in paragraph 1, or are the beneficial owners of such entities, are fit and proper persons.
3. With respect to the obliged entities referred to in point (3)(a), (b) and (d) of Article 2(1), Member States shall ensure that competent authorities take the necessary measures to

prevent criminals convicted in relevant areas or their associates from holding a management function in or being the beneficial owners of those obliged entities.

Article 48

1. Member States shall require the competent authorities to monitor effectively, and to take the measures necessary to ensure, compliance with this Directive.
2. Member States shall ensure that the competent authorities have adequate powers, including the power to compel the production of any information that is relevant to monitoring compliance and perform checks, and have adequate financial, human and technical resources to perform their functions. Member States shall ensure that staff of those authorities maintain high professional standards, including standards of confidentiality and data protection, that they are of high integrity and are appropriately skilled.
3. In the case of credit institutions, financial institutions, and providers of gambling services, competent authorities shall have enhanced supervisory powers.
4. Member States shall ensure that competent authorities of the Member State in which the obliged entity operates establishments supervise that those establishments respect the national provisions of that Member State transposing this Directive. In the case of the establishments referred to in Article 45(9), such supervision may include the taking of appropriate and proportionate measures to address serious failings that require immediate remedies. Those measures shall be temporary and be terminated when the failings identified are addressed, including with the assistance of or in cooperation with the competent authorities of the home Member State of the obliged entity, in accordance with Article 45(2).
5. Member States shall ensure that the competent authorities of the Member State in which the obliged entity operates establishments shall cooperate with the competent authorities of the Member State in which the obliged entity has its head office, to ensure effective supervision of the requirements of this Directive.
6. Member States shall ensure that when applying a risk-based approach to supervision, the competent authorities:

- (a) have a clear understanding of the risks of money laundering and terrorist financing present in their Member State;
 - (b) have on-site and off-site access to all relevant information on the specific domestic and international risks associated with customers, products and services of the obliged entities; and
 - (c) base the frequency and intensity of on-site and off-site supervision on the risk profile of obliged entities, and on the risks of money laundering and terrorist financing in that Member State.
7. The assessment of the money laundering and terrorist financing risk profile of obliged entities, including the risks of non-compliance, shall be reviewed both periodically and when there are major events or developments in their management and operations.
 8. Member States shall ensure that competent authorities take into account the degree of discretion allowed to the obliged entity, and appropriately review the risk assessments underlying this discretion, and the adequacy and implementation of its internal policies, controls and procedures.
 9. In the case of the obliged entities referred to in point (3)(a), (b) and (d) of Article 2(1), Member States may allow the functions referred to in paragraph 1 of this Article to be performed by self-regulatory bodies, provided that those self-regulatory bodies comply with paragraph 2 of this Article.
 10. By 26 June 2017, the ESAs shall issue guidelines addressed to competent authorities in accordance with Article 16 of Regulations (EU) No 1093/2010, (EU) No 1094/2010 and (EU) No 1095/2010 on the characteristics of a risk-based approach to supervision and the steps to be taken when conducting supervision on a risk-based basis. Specific account shall be taken of the nature and size of the business, and, where appropriate and proportionate, specific measures shall be laid down.

Section 3

Cooperation

Subsection I

National Cooperation

Article 49

Member States shall ensure that policy makers, the FIUs, supervisors and other competent authorities involved in AML/CFT have effective mechanisms

to enable them to cooperate and coordinate domestically concerning the development and implementation of policies and activities to combat money laundering and terrorist financing, including with a view to fulfilling their obligation under Article 7.

Subsection II

Cooperation with the ESAs

Article 50

The competent authorities shall provide the ESAs with all the information necessary to allow them to carry out their duties under this Directive.

Subsection III

Cooperation between FIUs and with the Commission

Article 51

The Commission may lend such assistance as may be needed to facilitate coordination, including the exchange of information between FIUs within the Union. It may regularly convene meetings of the EU FIUs' Platform composed of representatives from Member States' FIUs, in order to facilitate cooperation among FIUs, exchange views and provide advice on implementation issues relevant for FIUs and reporting entities as well as on cooperation-related issues such as effective FIU cooperation, the identification of suspicious transactions with a cross-border dimension, the standardisation of reporting formats through the FIU.net or its successor, the joint analysis of cross-border cases, and the identification of trends and factors relevant to assessing the risks of money laundering and terrorist financing at national and supranational level.

Article 52

Member States shall ensure that FIUs cooperate with each other to the greatest extent possible, regardless of their organisational status.

Article 53

1. Member States shall ensure that FIUs exchange, spontaneously or upon request, any information that may be relevant for the processing or analysis of information by the FIU related to money laundering or terrorist financing and the natural or legal person involved, even if the type of predicate offences that may be involved is not identified at the time of the exchange.

A request shall contain the relevant facts, background information, reasons for the request and how the information sought will be used. Different exchange mechanisms may apply if so agreed between the FIUs, in particular as regards exchanges through the FIU.net or its successor.

When an FIU receives a report pursuant to point (a) of the first subparagraph of Article 33(1) which concerns another Member State, it shall promptly forward it to the FIU of that Member State.

2. Member States shall ensure that the FIU to whom the request is made is required to use the whole range of its available powers which it would normally use domestically for receiving and analysing information when it replies to a request for information referred to in paragraph 1 from another FIU. The FIU to whom the request is made shall respond in a timely manner.

When an FIU seeks to obtain additional information from an obliged entity established in another Member State which operates on its territory, the request shall be addressed to the FIU of the Member State in whose territory the obliged entity is established. That FIU shall transfer requests and answers promptly.

3. An FIU may refuse to exchange information only in exceptional circumstances where the exchange could be contrary to fundamental principles of its national law. Those exceptions shall be specified in a way which prevents misuse of, and undue limitations on, the free exchange of information for analytical purposes.

Article 54

Information and documents received pursuant to Articles 52 and 53 shall be used for the accomplishment of the FIU's tasks as laid down in this Directive. When exchanging information and documents pursuant to Articles 52 and 53, the transmitting FIU may impose restrictions and conditions for the use of that information. The receiving FIU shall comply with those restrictions and conditions.

Article 55

1. Member States shall ensure that the information exchanged pursuant to Articles 52 and 53 is used only for the purpose for which it was sought or provided and that any dissemination

of that information by the receiving FIU to any other authority, agency or department, or any use of this information for purposes beyond those originally approved, is made subject to the prior consent by the FIU providing the information.

2. Member States shall ensure that the requested FIU's prior consent to disseminate the information to competent authorities is granted promptly and to the largest extent possible. The requested FIU shall not refuse its consent to such dissemination unless this would fall beyond the scope of application of its AML/CFT provisions, could lead to impairment of a criminal investigation, would be clearly disproportionate to the legitimate interests of a natural or legal person or the Member State of the requested FIU, or would otherwise not be in accordance with fundamental principles of national law of that Member State. Any such refusal to grant consent shall be appropriately explained.

Article 56

1. Member States shall require their FIUs to use protected channels of communication between themselves and encourage the use of the FIU.net or its successor.
2. Member States shall ensure that, in order to fulfil their tasks as laid down in this Directive, their FIUs cooperate in the application of state-of-the-art technologies in accordance with their national law. Those technologies shall allow FIUs to match their data with that of other FIUs in an anonymous way by ensuring full protection of personal data with the aim of detecting subjects of the FIU's interests in other Member States and identifying their proceeds and funds.

Article 57

Differences between national law definitions of tax crimes shall not impede the ability of FIUs to exchange information or provide assistance to another FIU, to the greatest extent possible under their national law.

Section 4

Sanctions

Article 58

1. Member States shall ensure that obliged entities can be held liable for breaches of national

provisions transposing this Directive in accordance with this Article and Articles 59 to 61. Any resulting sanction or measure shall be effective, proportionate and dissuasive.

2. Without prejudice to the right of Member States to provide for and impose criminal sanctions, Member States shall lay down rules on administrative sanctions and measures and ensure that their competent authorities may impose such sanctions and measures with respect to breaches of the national provisions transposing this Directive, and shall ensure that they are applied.

Member States may decide not to lay down rules for administrative sanctions or measures for breaches which are subject to criminal sanctions in their national law. In that case, Member States shall communicate to the Commission the relevant criminal law provisions.

3. Member States shall ensure that where obligations apply to legal persons in the event of a breach of national provisions transposing this Directive, sanctions and measures can be applied to the members of the management body and to other natural persons who under national law are responsible for the breach.
4. Member States shall ensure that the competent authorities have all the supervisory and investigatory powers that are necessary for the exercise of their functions.
5. Competent authorities shall exercise their powers to impose administrative sanctions and measures in accordance with this Directive, and with national law, in any of the following ways:
 - (a) directly;
 - (b) in collaboration with other authorities;
 - (c) under their responsibility by delegation to such other authorities;
 - (d) by application to the competent judicial authorities.

In the exercise of their powers to impose administrative sanctions and measures, competent authorities shall cooperate closely in order to ensure that those administrative sanctions or measures produce the desired results and coordinate their action when dealing with cross-border cases.

Article 59

1. Member States shall ensure that this Article applies at least to breaches on the part of

obliged entities that are serious, repeated, systematic, or a combination thereof, of the requirements laid down in:

- (a) Articles 10 to 24 (customer due diligence);
 - (b) Articles 33, 34 and 35 (suspicious transaction reporting);
 - (c) Article 40 (record-keeping); and
 - (d) Articles 45 and 46 (internal controls).
2. Member States shall ensure that in the cases referred to in paragraph 1, the administrative sanctions and measures that can be applied include at least the following:
 - (a) a public statement which identifies the natural or legal person and the nature of the breach;
 - (b) an order requiring the natural or legal person to cease the conduct and to desist from repetition of that conduct;
 - (c) where an obliged entity is subject to an authorisation, withdrawal or suspension of the authorisation;
 - (d) a temporary ban against any person discharging managerial responsibilities in an obliged entity, or any other natural person, held responsible for the breach, from exercising managerial functions in obliged entities;
 - (e) maximum administrative pecuniary sanctions of at least twice the amount of the benefit derived from the breach where that benefit can be determined, or at least EUR 1 000 000.
 3. Member States shall ensure that, by way of derogation from paragraph 2(e), where the obliged entity concerned is a credit institution or financial institution, the following sanctions can also be applied:
 - (a) in the case of a legal person, maximum administrative pecuniary sanctions of at least EUR 5 000 000 or 10 % of the total annual turnover according to the latest available accounts approved by the management body; where the obliged entity is a parent undertaking or a subsidiary of a parent undertaking which is required to prepare consolidated financial accounts in accordance with Article 22 of Directive 2013/34/EU, the relevant total annual turnover shall be the total annual turnover or the corresponding type of income in accordance with the relevant accounting Directives according to the last available consolidated accounts approved by the management body of the ultimate parent undertaking;

- (b) in the case of a natural person, maximum administrative pecuniary sanctions of at least EUR 5 000 000, or in the Member States whose currency is not the euro, the corresponding value in the national currency on 25 June 2015.
4. Member States may empower competent authorities to impose additional types of administrative sanctions in addition to those referred to in points (a) to (d) of paragraph 2 or to impose administrative pecuniary sanctions exceeding the amounts referred to in point (e) of paragraph 2 and in paragraph 3.
- (c) not publish the decision to impose an administrative sanction or measure at all in the event that the options set out in points (a) and (b) are considered insufficient to ensure:
- (i) that the stability of financial markets would not be put in jeopardy; or
 - (ii) the proportionality of the publication of the decision with regard to measures which are deemed to be of a minor nature.
2. Where Member States permit publication of decisions against which there is an appeal, competent authorities shall also publish, immediately, on their official website such information and any subsequent information on the outcome of such appeal. Moreover, any decision annulling a previous decision to impose an administrative sanction or a measure shall also be published.

Article 60

1. Member States shall ensure that a decision imposing an administrative sanction or measure for breach of the national provisions transposing this Directive against which there is no appeal shall be published by the competent authorities on their official website immediately after the person sanctioned is informed of that decision. The publication shall include at least information on the type and nature of the breach and the identity of the persons responsible. Member States shall not be obliged to apply this subparagraph to decisions imposing measures that are of an investigatory nature.
- Where the publication of the identity of the persons responsible as referred to in the first subparagraph or the personal data of such persons is considered by the competent authority to be disproportionate following a case-by-case assessment conducted on the proportionality of the publication of such data, or where publication jeopardises the stability of financial markets or an on-going investigation, competent authorities shall:
- (a) delay the publication of the decision to impose an administrative sanction or measure until the moment at which the reasons for not publishing it cease to exist;
 - (b) publish the decision to impose an administrative sanction or measure on an anonymous basis in a manner in accordance with national law, if such anonymous publication ensures an effective protection of the personal data concerned; in the case of a decision to publish an administrative sanction or measure on an anonymous basis, the publication of the relevant data may be postponed for a reasonable period of time if it is foreseen that within that period the reasons for anonymous publication shall cease to exist;
 - (c) competent authorities shall ensure that any publication in accordance with this Article shall remain on their official website for a period of five years after its publication. However, personal data contained in the publication shall only be kept on the official website of the competent authority for the period which is necessary in accordance with the applicable data protection rules.
 4. Member States shall ensure that when determining the type and level of administrative sanctions or measures, the competent authorities shall take into account all relevant circumstances, including where applicable:
 - (a) the gravity and the duration of the breach;
 - (b) the degree of responsibility of the natural or legal person held responsible;
 - (c) the financial strength of the natural or legal person held responsible, as indicated for example by the total turnover of the legal person held responsible or the annual income of the natural person held responsible;
 - (d) the benefit derived from the breach by the natural or legal person held responsible, insofar as it can be determined;
 - (e) the losses to third parties caused by the breach, insofar as they can be determined;
 - (f) the level of cooperation of the natural or legal person held responsible with the competent authority;
 - (g) previous breaches by the natural or legal person held responsible.
 5. Member States shall ensure that legal persons can be held liable for the breaches referred to in Article 59(1) committed for their benefit by

any person, acting individually or as part of an organ of that legal person, and having a leading position within the legal person based on any of the following:

- (a) power to represent the legal person;
 - (b) authority to take decisions on behalf of the legal person; or
 - (c) authority to exercise control within the legal person.
6. Member States shall also ensure that legal persons can be held liable where the lack of supervision or control by a person referred to in paragraph 5 of this Article has made it possible to commit one of the breaches referred to in Article 59(1) for the benefit of that legal person by a person under its authority.

Article 61

1. Member States shall ensure that competent authorities establish effective and reliable mechanisms to encourage the reporting to competent authorities of potential or actual breaches of the national provisions transposing this Directive.
2. The mechanisms referred to in paragraph 1 shall include at least:
 - (a) specific procedures for the receipt of reports on breaches and their follow-up;
 - (b) appropriate protection for employees or persons in a comparable position, of obliged entities who report breaches committed within the obliged entity;
 - (c) appropriate protection for the accused person;
 - (d) protection of personal data concerning both the person who reports the breaches and the natural person who is allegedly responsible for a breach, in compliance with the principles laid down in Directive 95/46/EC;
 - (e) clear rules that ensure that confidentiality is guaranteed in all cases in relation to the person who reports the breaches committed within the obliged entity, unless disclosure is required by national law in the context of further investigations or subsequent judicial proceedings.
3. Member States shall require obliged entities to have in place appropriate procedures for their employees, or persons in a comparable position, to report breaches internally through a specific, independent and anonymous channel, proportionate to the nature and size of the obliged entity concerned.

Article 62

1. Member States shall ensure that their competent authorities inform the ESAs of all administrative sanctions and measures imposed in accordance with Articles 58 and 59 on credit institutions and financial institutions, including of any appeal in relation thereto and the outcome thereof.
2. Member States shall ensure that their competent authorities, in accordance with their national law, check the existence of a relevant conviction in the criminal record of the person concerned. Any exchange of information for those purposes shall be carried out in accordance with Decision 2009/316/JHA and Framework Decision 2009/315/JHA as implemented in national law.
3. The ESAs shall maintain a website with links to each competent authority's publication of administrative sanctions and measures imposed in accordance with Article 60 on credit institutions and financial institutions, and shall show the time period for which each Member State publishes administrative sanctions and measures.

Chapter VII

Final Provisions

Article 63

Point (d) of paragraph 2 of Article 25 of Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and the Council is replaced by the following: '(d) the CCP is established or authorised in a third country that is not considered, by the Commission in accordance with Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council, as having strategic deficiencies in its national anti-money laundering and counter financing of terrorism regime that poses significant threats to the financial system of the Union.'

Article 64

1. The power to adopt delegated acts is conferred on the Commission subject to the conditions laid down in this Article.
2. The power to adopt delegated acts referred to in Article 9 shall be conferred on the Commission for an indeterminate period of time from 25 June 2015.
3. The power to adopt delegated acts referred to in Article 9 may be revoked at any time by the

European Parliament or by the Council. A decision to revoke shall put an end to the delegation of the power specified in that decision. It shall take effect on the day following the publication of the decision in the Official Journal of the European Union or at a later date specified therein. It shall not affect the validity of any delegated acts already in force.

4. As soon as it adopts a delegated act, the Commission shall notify it simultaneously to the European Parliament and to the Council.
5. A delegated act adopted pursuant to Article 9 shall enter into force only if no objection has been expressed either by the European Parliament or the Council within a period of one month of notification of that act to the European Parliament and the Council or if, before the expiry of that period, the European Parliament and the Council have both informed the Commission that they will not object. That period shall be extended by one month at the initiative of the European Parliament or of the Council.

Article 65

By 26 June 2019, the Commission shall draw up a report on the implementation of this Directive and submit it to the European Parliament and to the Council.

Article 66

Directives 2005/60/EC and 2006/70/EC are repealed with effect from 26 June 2017.

References to the repealed Directives shall be construed as references to this Directive and shall be read in accordance with the correlation table set out in Annex IV.

Article 67

1. Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive by 26 June 2017. They shall immediately communicate the text of those measures to the Commission.

When Member States adopt those measures, they shall contain a reference to this Directive or be accompanied by such a reference on the occasion of their official publication. The methods of making such reference shall be laid down by Member States.

2. Member States shall communicate to the Commission the text of the main provisions of national law which they adopt in the field covered by this Directive.

Article 68

This Directive shall enter into force on the twentieth day following that of its publication in the Official Journal of the European Union.

Article 69

This Directive is addressed to the Member States.

Done at Strasbourg, 20 May 2015.

For the European Parliament
The President
M. SCHULZ

For the Council
The President
Z. KALNIŅA-LUKAŠEVICA

Vedlegg 2

The FATF Recommendations

AML/CFT Policies and Coordination

1. Assessing risks and applying a risk-based approach

Countries should identify, assess, and understand the money laundering and terrorist financing risks for the country, and should take action, including designating an authority or mechanism to coordinate actions to assess risks, and apply resources, aimed at ensuring the risks are mitigated effectively. Based on that assessment, countries should apply a risk-based approach (RBA) to ensure that measures to prevent or mitigate money laundering and terrorist financing are commensurate with the risks identified. This approach should be an essential foundation to efficient allocation of resources across the anti-money laundering and countering the financing of terrorism (AML/CFT) regime and the implementation of riskbased measures throughout the FATF Recommendations. Where countries identify higher risks, they should ensure that their AML/CFT regime adequately addresses such risks. Where countries identify lower risks, they may decide to allow simplified measures for some of the FATF Recommendations under certain conditions.

Countries should require financial institutions and designated non-financial businesses and professions (DNFBPs) to identify, assess and take effective action to mitigate their money laundering and terrorist financing risks.

2. National cooperation and coordination

Countries should have national AML/CFT policies, informed by the risks identified, which should be regularly reviewed, and should designate an authority or have a coordination or other mechanism that is responsible for such policies.

Countries should ensure that policy-makers, the financial intelligence unit (FIU), law enforcement authorities, supervisors and other relevant competent authorities, at the policymaking and operational levels, have effective mechanisms in

place which enable them to cooperate, and, where appropriate, coordinate domestically with each other concerning the development and implementation of policies and activities to combat money laundering, terrorist financing and the financing of proliferation of weapons of mass destruction.

Money Laundering and Confiscation

3. Money laundering offence

Countries should criminalise money laundering on the basis of the Vienna Convention and the Palermo Convention. Countries should apply the crime of money laundering to all serious offences, with a view to including the widest range of predicate offences.

4. Confiscation and provisional measures

Countries should adopt measures similar to those set forth in the Vienna Convention, the Palermo Convention, and the Terrorist Financing Convention, including legislative measures, to enable their competent authorities to freeze or seize and confiscate the following, without prejudicing the rights of bona fide third parties: (a) property laundered, (b) proceeds from, or instrumentalities used in or intended for use in money laundering or predicate offences, (c) property that is the proceeds of, or used in, or intended or allocated for use in, the financing of terrorism, terrorist acts or terrorist organisations, or (d) property of corresponding value.

Such measures should include the authority to: (a) identify, trace and evaluate property that is subject to confiscation; (b) carry out provisional measures, such as freezing and seizing, to prevent any dealing, transfer or disposal of such property; (c) take steps that will prevent or void actions that prejudice the country's ability to freeze or seize or recover property that is subject to confiscation; and (d) take any appropriate investigative measures.

Countries should consider adopting measures that allow such proceeds or instrumentalities to be

confiscated without requiring a criminal conviction (non-conviction based confiscation), or which require an offender to demonstrate the lawful origin of the property alleged to be liable to confiscation, to the extent that such a requirement is consistent with the principles of their domestic law.

Terrorist Financing and Financing of Proliferation

5. Terrorist financing offence

Countries should criminalise terrorist financing on the basis of the Terrorist Financing Convention, and should criminalise not only the financing of terrorist acts but also the financing of terrorist organisations and individual terrorists even in the absence of a link to a specific terrorist act or acts. Countries should ensure that such offences are designated as money laundering predicate offences.

6. Targeted financial sanctions related to terrorism and terrorist financing

Countries should implement targeted financial sanctions regimes to comply with United Nations Security Council resolutions relating to the prevention and suppression of terrorism and terrorist financing. The resolutions require countries to freeze without delay the funds or other assets of, and to ensure that no funds or other assets are made available, directly or indirectly, to or for the benefit of, any person or entity either (i) designated by, or under the authority of, the United Nations Security Council under Chapter VII of the Charter of the United Nations, including in accordance with resolution 1267 (1999) and its successor resolutions; or (ii) designated by that country pursuant to resolution 1373 (2001).

7. Targeted financial sanctions related to proliferation

Countries should implement targeted financial sanctions to comply with United Nations Security Council resolutions relating to the prevention, suppression and disruption of proliferation of weapons of mass destruction and its financing. These resolutions require countries to freeze without delay the funds or other assets of, and to ensure that no funds and other assets are made available, directly or indirectly, to or for the benefit of, any person or entity designated by, or under the authority of, the United Nations Security Council under Chapter VII of the Charter of the United Nations.

8. Non-profit organisations

Countries should review the adequacy of laws and regulations that relate to entities that can be abused for the financing of terrorism. Non-profit organisations are particularly vulnerable, and countries should ensure that they cannot be misused:

- (a) by terrorist organisations posing as legitimate entities;
- (b) to exploit legitimate entities as conduits for terrorist financing, including for the purpose of escaping asset-freezing measures; and
- (c) to conceal or obscure the clandestine diversion of funds intended for legitimate purposes to terrorist organisations.

Preventive Measures

9. Financial institution secrecy laws

Countries should ensure that financial institution secrecy laws do not inhibit implementation of the FATF Recommendations.

Customer Due Diligence and Record-Keeping

10. Customer due diligence

Financial institutions should be prohibited from keeping anonymous accounts or accounts in obviously fictitious names.

Financial institutions should be required to undertake customer due diligence (CDD) measures when:

- (i) establishing business relations;
- (ii) carrying out occasional transactions: (i) above the applicable designated threshold (USD/EUR 15,000); or (ii) that are wire transfers in the circumstances covered by the Interpretive Note to Recommendation 16;
- (iii) there is a suspicion of money laundering or terrorist financing; or
- (iv) the financial institution has doubts about the veracity or adequacy of previously obtained customer identification data.

The principle that financial institutions should conduct CDD should be set out in law. Each country may determine how it imposes specific CDD obligations, either through law or enforceable means.

The CDD measures to be taken are as follows:

- (a) Identifying the customer and verifying that customer's identity using reliable, independent source documents, data or information.
- (b) Identifying the beneficial owner, and taking 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. For legal persons and arrangements this should include financial institutions understanding the ownership and control structure of the customer.

- (c) Understanding and, as appropriate, obtaining information on the purpose and intended nature of the business relationship.
- (d) Conducting ongoing due diligence on the business relationship and scrutiny of transactions undertaken throughout the course of that relationship to ensure that the transactions being conducted are consistent with the institution's knowledge of the customer, their business and risk profile, including, where necessary, the source of funds.

Financial institutions should be required to apply each of the CDD measures under (a) to (d) above, but should determine the extent of such measures using a risk-based approach (RBA) in accordance with the Interpretive Notes to this Recommendation and to Recommendation 1.

Financial institutions should be required to verify the identity of the customer and beneficial owner before or during the course of establishing a business relationship or conducting transactions for occasional customers. Countries may permit financial institutions to complete the verification as soon as reasonably practicable following the establishment of the relationship, where the money laundering and terrorist financing risks are effectively managed and where this is essential not to interrupt the normal conduct of business.

Where the financial institution is unable to comply with the applicable requirements under paragraphs (a) to (d) above (subject to appropriate modification of the extent of the measures on a risk-based approach), it should be required not to open the account, commence business relations or perform the transaction; or should be required to terminate the business relationship; and should consider making a suspicious transactions report in relation to the customer.

These requirements should apply to all new customers, although financial institutions should also apply this Recommendation to existing customers on the basis of materiality and risk, and should conduct due diligence on such existing relationships at appropriate times.

11. Record-keeping

Financial institutions should be required to maintain, for at least five years, all necessary records

on transactions, both domestic and international, to enable them to comply swiftly with information requests from the competent authorities. Such records must be sufficient to permit reconstruction of individual transactions (including the amounts and types of currency involved, if any) so as to provide, if necessary, evidence for prosecution of criminal activity.

Financial institutions should be required to keep all records obtained through CDD measures (e.g. copies or records of official identification documents like passports, identity cards, driving licences or similar documents), account files and business correspondence, including the results of any analysis undertaken (e.g. inquiries to establish the background and purpose of complex, unusual large transactions), for at least five years after the business relationship is ended, or after the date of the occasional transaction.

Financial institutions should be required by law to maintain records on transactions and information obtained through the CDD measures.

The CDD information and the transaction records should be available to domestic competent authorities upon appropriate authority.

Additional Measures for Specific Customers and Activities

12. Politically exposed persons

Financial institutions should be required, in relation to foreign politically exposed persons (PEPs) (whether as customer or beneficial owner), in addition to performing normal customer due diligence measures, to:

- (a) have appropriate risk-management systems to determine whether the customer or the beneficial owner is a politically exposed person;
- (b) obtain senior management approval for establishing (or continuing, for existing customers) such business relationships;
- (c) take reasonable measures to establish the source of wealth and source of funds; and
- (d) conduct enhanced ongoing monitoring of the business relationship.

Financial institutions should be required to take reasonable measures to determine whether a customer or beneficial owner is a domestic PEP or a person who is or has been entrusted with a prominent function by an international organisation. In cases of a higher risk business relationship with such persons, financial institutions should be required to apply the measures referred to in paragraphs (b), (c) and (d).

The requirements for all types of PEP should also apply to family members or close associates of such PEPs.

13. *Correspondent banking*

Financial institutions should be required, in relation to cross-border correspondent banking and other similar relationships, in addition to performing normal customer due diligence measures, to:

- (a) gather sufficient information about a respondent institution to understand fully the nature of the respondent's business and to determine from publicly available information the reputation of the institution and the quality of supervision, including whether it has been subject to a money laundering or terrorist financing investigation or regulatory action;
- (b) assess the respondent institution's AML/CFT controls;
- (c) obtain approval from senior management before establishing new correspondent relationships;
- (d) clearly understand the respective responsibilities of each institution; and
- (e) with respect to «payable-through accounts», be satisfied that the respondent bank has conducted CDD on the customers having direct access to accounts of the correspondent bank, and that it is able to provide relevant CDD information upon request to the correspondent bank.

Financial institutions should be prohibited from entering into, or continuing, a correspondent banking relationship with shell banks. Financial institutions should be required to satisfy themselves that respondent institutions do not permit their accounts to be used by shell banks.

14. *Money or value transfer services*

Countries should take measures to ensure that natural or legal persons that provide money or value transfer services (MVTs) are licensed or registered, and subject to effective systems for monitoring and ensuring compliance with the relevant measures called for in the FATF Recommendations. Countries should take action to identify natural or legal persons that carry out MVTs without a license or registration, and to apply appropriate sanctions.

Any natural or legal person working as an agent should also be licensed or registered by a competent authority, or the MVTs provider

should maintain a current list of its agents accessible by competent authorities in the countries in which the MVTs provider and its agents operate. Countries should take measures to ensure that MVTs providers that use agents include them in their AML/CFT programmes and monitor them for compliance with these programmes.

15. *New technologies*

Countries and financial institutions should identify and assess the money laundering or terrorist financing risks that may arise in relation to (a) the development of new products and new business practices, including new delivery mechanisms, and (b) the use of new or developing technologies for both new and pre-existing products. In the case of financial institutions, such a risk assessment should take place prior to the launch of the new products, business practices or the use of new or developing technologies. They should take appropriate measures to manage and mitigate those risks.

16. *Wire transfers*

Countries should ensure that financial institutions include required and accurate originator information, and required beneficiary information, on wire transfers and related messages, and that the information remains with the wire transfer or related message throughout the payment chain.

Countries should ensure that financial institutions monitor wire transfers for the purpose of detecting those which lack required originator and/or beneficiary information, and take appropriate measures.

Countries should ensure that, in the context of processing wire transfers, financial institutions take freezing action and should prohibit conducting transactions with designated persons and entities, as per the obligations set out in the relevant United Nations Security Council resolutions, such as resolution 1267 (1999) and its successor resolutions, and resolution 1373 (2001), relating to the prevention and suppression of terrorism and terrorist financing.

Reliance, Controls and Financial Groups

17. *Reliance on third parties*

Countries may permit financial institutions to rely on third parties to perform elements (a)-(c) of the CDD measures set out in Recommendation 10 or to introduce business, provided that the criteria set out below are met. Where such reliance is per-

mitted, the ultimate responsibility for CDD measures remains with the financial institution relying on the third party.

The criteria that should be met are as follows:

- (a) A financial institution relying upon a third party should immediately obtain the necessary information concerning elements (a)-(c) of the CDD measures set out in Recommendation 10.
- (b) Financial institutions should take adequate steps to satisfy themselves that copies of identification data and other relevant documentation relating to the CDD requirements will be made available from the third party upon request without delay.
- (c) The financial institution should satisfy itself that the third party is regulated, supervised or monitored for, and has measures in place for compliance with, CDD and record-keeping requirements in line with Recommendations 10 and 11.
- (d) When determining in which countries the third party that meets the conditions can be based, countries should have regard to information available on the level of country risk.

When a financial institution relies on a third party that is part of the same financial group, and (i) that group applies CDD and record-keeping requirements, in line with Recommendations 10, 11 and 12, and programmes against money laundering and terrorist financing, in accordance with Recommendation 18; and (ii) where the effective implementation of those CDD and record-keeping requirements and AML/CFT programmes is supervised at a group level by a competent authority, then relevant competent authorities may consider that the financial institution applies measures under (b) and (c) above through its group programme, and may decide that (d) is not a necessary precondition to reliance when higher country risk is adequately mitigated by the group AML/CFT policies.

18. Internal controls and foreign branches and subsidiaries

Financial institutions should be required to implement programmes against money laundering and terrorist financing. Financial groups should be required to implement groupwide programmes against money laundering and terrorist financing, including policies and procedures for sharing information within the group for AML/CFT purposes.

Financial institutions should be required to ensure that their foreign branches and majority-owned subsidiaries apply AML/CFT measures

consistent with the home country requirements implementing the FATF Recommendations through the financial groups' programmes against money laundering and terrorist financing.

19. Higher-risk countries

Financial institutions should be required to apply enhanced due diligence measures to business relationships and transactions with natural and legal persons, and financial institutions, from countries for which this is called for by the FATF. The type of enhanced due diligence measures applied should be effective and proportionate to the risks.

Countries should be able to apply appropriate countermeasures when called upon to do so by the FATF. Countries should also be able to apply countermeasures independently of any call by the FATF to do so. Such countermeasures should be effective and proportionate to the risks.

Reporting of Suspicious Transactions

20. Reporting of suspicious transactions

If a financial institution suspects or has reasonable grounds to suspect that funds are the proceeds of a criminal activity, or are related to terrorist financing, it should be required, by law, to report promptly its suspicions to the financial intelligence unit (FIU).

21. Tipping-off and confidentiality

Financial institutions, their directors, officers and employees should be:

- (a) protected by law from criminal and civil liability for breach of any restriction on disclosure of information imposed by contract or by any legislative, regulatory or administrative provision, if they report their suspicions in good faith to the FIU, even if they did not know precisely what the underlying criminal activity was, and regardless of whether illegal activity actually occurred; and
- (b) prohibited by law from disclosing («tipping-off») the fact that a suspicious transaction report (STR) or related information is being filed with the FIU.

Designated Non-Financial Businesses and Professions

22. DNFBPs: customer due diligence

The customer due diligence and record-keeping requirements set out in Recommendations 10, 11,

12, 15, and 17, apply to designated non-financial businesses and professions (DNFBPs) in the following situations:

- (a) Casinos – when customers engage in financial transactions equal to or above the applicable designated threshold.
- (b) Real estate agents – when they are involved in transactions for their client concerning the buying and selling of real estate.
- (c) Dealers in precious metals and dealers in precious stones – when they engage in any cash transaction with a customer equal to or above the applicable designated threshold.
- (d) Lawyers, notaries, other independent legal professionals and accountants – when they prepare for or carry out transactions for their client concerning the following activities:
 - buying and selling of real estate;
 - managing of client money, securities or other assets;
 - management of bank, savings or securities accounts;
 - organisation of contributions for the creation, operation or management of companies;
 - creation, operation or management of legal persons or arrangements, and buying and selling of business entities.
- (e) Trust and company service providers – when they prepare for or carry out transactions for a client concerning the following activities:
 - acting as a formation agent of legal persons;
 - acting as (or arranging for another person to act as) a director or secretary of a company, a partner of a partnership, or a similar position in relation to other legal persons;
 - providing a registered office, business address or accommodation, correspondence or administrative address for a company, a partnership or any other legal person or arrangement;
 - acting as (or arranging for another person to act as) a trustee of an express trust or performing the equivalent function for another form of legal arrangement;
 - acting as (or arranging for another person to act as) a nominee shareholder for another person.

23. DNFBPs: Other measures

The requirements set out in Recommendations 18 to 21 apply to all designated non-financial businesses and professions, subject to the following qualifications:

- (a) Lawyers, notaries, other independent legal professionals and accountants should be required to report suspicious transactions when, on behalf of or for a client, they engage in a financial transaction in relation to the activities described in paragraph (d) of Recommendation 22. Countries are strongly encouraged to extend the reporting requirement to the rest of the professional activities of accountants, including auditing.
- (b) Dealers in precious metals and dealers in precious stones should be required to report suspicious transactions when they engage in any cash transaction with a customer equal to or above the applicable designated threshold.
- (c) Trust and company service providers should be required to report suspicious transactions for a client when, on behalf of or for a client, they engage in a transaction in relation to the activities referred to in paragraph (e) of Recommendation 22.

Transparency and Beneficial Ownership of Legal Persons and Arrangements

24. Transparency and beneficial ownership of legal persons

Countries should take measures to prevent the misuse of legal persons for money laundering or terrorist financing. Countries should ensure that there is adequate, accurate and timely information on the beneficial ownership and control of legal persons that can be obtained or accessed in a timely fashion by competent authorities. In particular, countries that have legal persons that are able to issue bearer shares or bearer share warrants, or which allow nominee shareholders or nominee directors, should take effective measures to ensure that they are not misused for money laundering or terrorist financing. Countries should consider measures to facilitate access to beneficial ownership and control information by financial institutions and DNFBPs undertaking the requirements set out in Recommendations 10 and 22.

25. Transparency and beneficial ownership of legal arrangements

Countries should take measures to prevent the misuse of legal arrangements for money laundering or terrorist financing. In particular, countries should ensure that there is adequate, accurate and timely information on express trusts, including information on the settlor, trustee and beneficiaries, that can be obtained or accessed in a timely

fashion by competent authorities. Countries should consider measures to facilitate access to beneficial ownership and control information by financial institutions and DNFBPs undertaking the requirements set out in Recommendations 10 and 22.

Powers and Responsibilities of Competent Authorities, and other Institutional Measures Regulation and Supervision

26. Regulation and supervision of financial institutions

Countries should ensure that financial institutions are subject to adequate regulation and supervision and are effectively implementing the FATF Recommendations. Competent authorities or financial supervisors should take the necessary legal or regulatory measures to prevent criminals or their associates from holding, or being the beneficial owner of, a significant or controlling interest, or holding a management function in, a financial institution. Countries should not approve the establishment, or continued operation, of shell banks.

For financial institutions subject to the Core Principles, the regulatory and supervisory measures that apply for prudential purposes, and which are also relevant to money laundering and terrorist financing, should apply in a similar manner for AML/CFT purposes. This should include applying consolidated group supervision for AML/CFT purposes.

Other financial institutions should be licensed or registered and adequately regulated, and subject to supervision or monitoring for AML/CFT purposes, having regard to the risk of money laundering or terrorist financing in that sector. At a minimum, where financial institutions provide a service of money or value transfer, or of money or currency changing, they should be licensed or registered, and subject to effective systems for monitoring and ensuring compliance with national AML/CFT requirements.

27. Powers of supervisors

Supervisors should have adequate powers to supervise or monitor, and ensure compliance by, financial institutions with requirements to combat money laundering and terrorist financing, including the authority to conduct inspections. They should be authorised to compel production of any information from financial institutions that is relevant to monitoring such compliance, and to impose sanctions, in line with Recommendation 35, for failure to comply with such requirements.

Supervisors should have powers to impose a range of disciplinary and financial sanctions, including the power to withdraw, restrict or suspend the financial institution's license, where applicable.

28. Regulation and supervision of DNFBPs

Designated non-financial businesses and professions should be subject to regulatory and supervisory measures as set out below.

(a) Casinos should be subject to a comprehensive regulatory and supervisory regime that ensures that they have effectively implemented the necessary AML/CFT measures.

At a minimum:

- casinos should be licensed;
- competent authorities should take the necessary legal or regulatory measures to prevent criminals or their associates from holding, or being the beneficial owner of, a significant or controlling interest, holding a management function in, or being an operator of, a casino; and
- competent authorities should ensure that casinos are effectively supervised for compliance with AML/CFT requirements.

(b) Countries should ensure that the other categories of DNFBPs are subject to effective systems for monitoring and ensuring compliance with AML/CFT requirements. This should be performed on a risk-sensitive basis. This may be performed by (a) a supervisor or (b) by an appropriate self-regulatory body (SRB), provided that such a body can ensure that its members comply with their obligations to combat money laundering and terrorist financing.

The supervisor or SRB should also (a) take the necessary measures to prevent criminals or their associates from being professionally accredited, or holding or being the beneficial owner of a significant or controlling interest or holding a management function, e.g. through evaluating persons on the basis of a «fit and proper» test; and (b) have effective, proportionate, and dissuasive sanctions in line with Recommendation 35 available to deal with failure to comply with AML/CFT requirements.

Operational and Law Enforcement

29. Financial intelligence units

Countries should establish a financial intelligence unit (FIU) that serves as a national centre for the

receipt and analysis of: (a) suspicious transaction reports; and (b) other information relevant to money laundering, associated predicate offences and terrorist financing, and for the dissemination of the results of that analysis. The FIU should be able to obtain additional information from reporting entities, and should have access on a timely basis to the financial, administrative and law enforcement information that it requires to undertake its functions properly.

30. Responsibilities of law enforcement and investigative authorities

Countries should ensure that designated law enforcement authorities have responsibility for money laundering and terrorist financing investigations within the framework of national AML/CFT policies. At least in all cases related to major proceeds-generating offences, these designated law enforcement authorities should develop a proactive parallel financial investigation when pursuing money laundering, associated predicate offences and terrorist financing. This should include cases where the associated predicate offence occurs outside their jurisdictions. Countries should ensure that competent authorities have responsibility for expeditiously identifying, tracing and initiating actions to freeze and seize property that is, or may become, subject to confiscation, or is suspected of being proceeds of crime. Countries should also make use, when necessary, of permanent or temporary multi-disciplinary groups specialised in financial or asset investigations. Countries should ensure that, when necessary, cooperative investigations with appropriate competent authorities in other countries take place.

31. Powers of law enforcement and investigative authorities

When conducting investigations of money laundering, associated predicate offences and terrorist financing, competent authorities should be able to obtain access to all necessary documents and information for use in those investigations, and in prosecutions and related actions. This should include powers to use compulsory measures for the production of records held by financial institutions, DNFBPs and other natural or legal persons, for the search of persons and premises, for taking witness statements, and for the seizure and obtaining of evidence.

Countries should ensure that competent authorities conducting investigations are able to

use a wide range of investigative techniques suitable for the investigation of money laundering, associated predicate offences and terrorist financing. These investigative techniques include: undercover operations, intercepting communications, accessing computer systems and controlled delivery. In addition, countries should have effective mechanisms in place to identify, in a timely manner, whether natural or legal persons hold or control accounts. They should also have mechanisms to ensure that competent authorities have a process to identify assets without prior notification to the owner. When conducting investigations of money laundering, associated predicate offences and terrorist financing, competent authorities should be able to ask for all relevant information held by the FIU.

32. Cash couriers

Countries should have measures in place to detect the physical cross-border transportation of currency and bearer negotiable instruments, including through a declaration system and/or disclosure system.

Countries should ensure that their competent authorities have the legal authority to stop or restrain currency or bearer negotiable instruments that are suspected to be related to terrorist financing, money laundering or predicate offences, or that are falsely declared or disclosed.

Countries should ensure that effective, proportionate and dissuasive sanctions are available to deal with persons who make false declaration(s) or disclosure(s). In cases where the currency or bearer negotiable instruments are related to terrorist financing, money laundering or predicate offences, countries should also adopt measures, including legislative ones consistent with Recommendation 4, which would enable the confiscation of such currency or instruments.

General Requirements

33. Statistics

Countries should maintain comprehensive statistics on matters relevant to the effectiveness and efficiency of their AML/CFT systems. This should include statistics on the STRs received and disseminated; on money laundering and terrorist financing investigations, prosecutions and convictions; on property frozen, seized and confiscated; and on mutual legal assistance or other international requests for cooperation.

34. *Guidance and feedback*

The competent authorities, supervisors and SRBs should establish guidelines, and provide feedback, which will assist financial institutions and designated non-financial businesses and professions in applying national measures to combat money laundering and terrorist financing, and, in particular, in detecting and reporting suspicious transactions.

Sanctions

35. *Sanctions*

Countries should ensure that there is a range of effective, proportionate and dissuasive sanctions, whether criminal, civil or administrative, available to deal with natural or legal persons covered by Recommendations 6, and 8 to 23, that fail to comply with AML/CFT requirements. Sanctions should be applicable not only to financial institutions and DNFBPs, but also to their directors and senior management.

International Cooperation

36. *International instruments*

Countries should take immediate steps to become party to and implement fully the Vienna Convention, 1988; the Palermo Convention, 2000; the United Nations Convention against Corruption, 2003; and the Terrorist Financing Convention, 1999. Where applicable, countries are also encouraged to ratify and implement other relevant international conventions, such as the Council of Europe Convention on Cybercrime, 2001; the Inter-American Convention against Terrorism, 2002; and the Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism, 2005.

37. *Mutual legal assistance*

Countries should rapidly, constructively and effectively provide the widest possible range of mutual legal assistance in relation to money laundering, associated predicate offences and terrorist financing investigations, prosecutions, and related proceedings. Countries should have an adequate legal basis for providing assistance and, where appropriate, should have in place treaties, arrangements or other mechanisms to enhance cooperation. In particular, countries should:

- (a) Not prohibit, or place unreasonable or unduly restrictive conditions on, the provision of mutual legal assistance.
- (b) Ensure that they have clear and efficient processes for the timely prioritisation and execution of mutual legal assistance requests. Countries should use a central authority, or another established official mechanism, for effective transmission and execution of requests. To monitor progress on requests, a case management system should be maintained.
- (c) Not refuse to execute a request for mutual legal assistance on the sole ground that the offence is also considered to involve fiscal matters.
- (d) Not refuse to execute a request for mutual legal assistance on the grounds that laws require financial institutions or DNFBPs to maintain secrecy or confidentiality (except where the relevant information that is sought is held in circumstances where legal professional privilege or legal professional secrecy applies).
- (e) Maintain the confidentiality of mutual legal assistance requests they receive and the information contained in them, subject to fundamental principles of domestic law, in order to protect the integrity of the investigation or inquiry. If the requested country cannot comply with the requirement of confidentiality, it should promptly inform the requesting country.

Countries should render mutual legal assistance, notwithstanding the absence of dual criminality, if the assistance does not involve coercive actions. Countries should consider adopting such measures as may be necessary to enable them to provide a wide scope of assistance in the absence of dual criminality.

Where dual criminality is required for mutual legal assistance, that requirement should be deemed to be satisfied regardless of whether both countries place the offence within the same category of offence, or denominate the offence by the same terminology, provided that both countries criminalise the conduct underlying the offence.

Countries should ensure that, of the powers and investigative techniques required under Recommendation 31, and any other powers and investigative techniques available to their competent authorities:

- (a) all those relating to the production, search and seizure of information, documents or evidence (including financial records) from financial

institutions or other persons, and the taking of witness statements; and

- (b) a broad range of other powers and investigative techniques;

are also available for use in response to requests for mutual legal assistance, and, if consistent with their domestic framework, in response to direct requests from foreign judicial or law enforcement authorities to domestic counterparts.

To avoid conflicts of jurisdiction, consideration should be given to devising and applying mechanisms for determining the best venue for prosecution of defendants in the interests of justice in cases that are subject to prosecution in more than one country.

Countries should, when making mutual legal assistance requests, make best efforts to provide complete factual and legal information that will allow for timely and efficient execution of requests, including any need for urgency, and should send requests using expeditious means. Countries should, before sending requests, make best efforts to ascertain the legal requirements and formalities to obtain assistance.

The authorities responsible for mutual legal assistance (e.g. a Central Authority) should be provided with adequate financial, human and technical resources. Countries should have in place processes to ensure that the staff of such authorities maintain high professional standards, including standards concerning confidentiality, and should be of high integrity and be appropriately skilled.

38. Mutual legal assistance: freezing and confiscation

Countries should ensure that they have the authority to take expeditious action in response to requests by foreign countries to identify, freeze, seize and confiscate property laundered; proceeds from money laundering, predicate offences and terrorist financing; instrumentalities used in, or intended for use in, the commission of these offences; or property of corresponding value. This authority should include being able to respond to requests made on the basis of non-conviction-based confiscation proceedings and related provisional measures, unless this is inconsistent with fundamental principles of their domestic law. Countries should also have effective mechanisms for managing such property, instrumentalities or property of corresponding value, and arrangements for coordinating seizure and confiscation

proceedings, which should include the sharing of confiscated assets.

39. Extradition

Countries should constructively and effectively execute extradition requests in relation to money laundering and terrorist financing, without undue delay. Countries should also take all possible measures to ensure that they do not provide safe havens for individuals charged with the financing of terrorism, terrorist acts or terrorist organisations. In particular, countries should:

- (a) ensure money laundering and terrorist financing are extraditable offences;
- (b) ensure that they have clear and efficient processes for the timely execution of extradition requests including prioritisation where appropriate. To monitor progress of requests a case management system should be maintained;
- (c) not place unreasonable or unduly restrictive conditions on the execution of requests; and
- (d) ensure they have an adequate legal framework for extradition.

Each country should either extradite its own nationals, or, where a country does not do so solely on the grounds of nationality, that country should, at the request of the country seeking extradition, submit the case, without undue delay, to its competent authorities for the purpose of prosecution of the offences set forth in the request. Those authorities should take their decision and conduct their proceedings in the same manner as in the case of any other offence of a serious nature under the domestic law of that country. The countries concerned should cooperate with each other, in particular on procedural and evidentiary aspects, to ensure the efficiency of such prosecutions.

Where dual criminality is required for extradition, that requirement should be deemed to be satisfied regardless of whether both countries place the offence within the same category of offence, or denominate the offence by the same terminology, provided that both countries criminalise the conduct underlying the offence.

Consistent with fundamental principles of domestic law, countries should have simplified extradition mechanisms, such as allowing direct transmission of requests for provisional arrests between appropriate authorities, extraditing persons based only on warrants of arrests or judgments, or introducing a simplified extradition of consenting persons who waive formal extradition

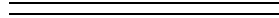
proceedings. The authorities responsible for extradition should be provided with adequate financial, human and technical resources. Countries should have in place processes to ensure that the staff of such authorities maintain high professional standards, including standards concerning confidentiality, and should be of high integrity and be appropriately skilled.

40. Other forms of international cooperation

Countries should ensure that their competent authorities can rapidly, constructively and effectively provide the widest range of international cooperation in relation to money laundering, associated predicate offences and terrorist financing. Countries should do so both spontaneously and

upon request, and there should be a lawful basis for providing cooperation. Countries should authorise their competent authorities to use the most efficient means to cooperate. Should a competent authority need bilateral or multilateral agreements or arrangements, such as a Memorandum of Understanding (MOU), these should be negotiated and signed in a timely way with the widest range of foreign counterparts.

Competent authorities should use clear channels or mechanisms for the effective transmission and execution of requests for information or other types of assistance. Competent authorities should have clear and efficient processes for the prioritisation and timely execution of requests, and for safeguarding the information received.



Norges offentlige utredninger

2014 og 2015

Statsministeren:

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2014: 3 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2014

NOU 2014: 17 Pensjonsordning for arbeidstakere til sjøs

NOU 2015: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2015

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:

NOU 2014: 8 Tolking i offentlig sektor

NOU 2014: 9 Ny adopsjonslov

NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap

Finansdepartementet:

NOU 2014: 13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi

NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd

NOU 2015: 5 Pensjonslovene og folketrygdreformen IV

NOU 2015: 9 Finanspolitikk i en oljeøkonomi

NOU 2015: 10 Lov om regnskapsplikt

NOU 2015: 12 Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering

Forsvarsdepartementet:

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2014: 12 Åpent og rettferdig – prioriteringer i helsetjenesten

NOU 2015: 11 Med åpne kort

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2014: 1 Ny arvelov

NOU 2014: 10 Skyldevne, sakkyndighet og samfunnsvern

NOU 2015: 3 Advokaten i samfunnet

Klima- og miljødepartementet:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

NOU 2014: 6 Revisjon av eierseksjonsloven

NOU 2015: 7 Assimilering og motstand

Kulturdepartementet:

NOU 2014: 2 Lik og likskap

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2014: 5 MOOC til Norge

NOU 2014: 7 Elevenes læring i fremtidens skole

NOU 2014: 14 Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg

NOU 2015: 2 Å høre til

NOU 2015: 8 Fremtidens skole

Landbruks- og matdepartementet:

NOU 2014: 15 Norsk pelsdyrhold – bærekraftig utvikling eller styrt avvikling?

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2014: 4 Enklere regler – bedre anskaffelser

NOU 2014: 11 Konkurranseskilgenemda

NOU 2014: 16 Sjømatindustrien

Olje- og energidepartementet:

Samferdselsdepartementet:

Utenriksdepartementet:

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Xpress AS – 11/2015