



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

VÅR REFERANSE
20/2090

DERES REFERANSE

DATO
24.03.2020

Finanstilsynets svar på høringsnotatorslag til endringer i hvitvaskingsloven - høringsuttalelse

1. Innledning

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev av 17. desember 2019, med forslag til endringer i hvitvaskingsloven og hvitvaskingsforskriften. Finanstilsynets hørings svar er avgrenset til høringsnotatet utarbeidet av Finans Norge om endringer i hvitvaskingsloven, subsidiært hvitvaskingsforskriften, om utvidet adgang til informasjonsdeling.

Finanstilsynet ser at det kan være behov for å klargjøre adgangen til å dele kundeinformasjon på tvers av landegrensene når dette kan bidra til å forebygge og forhindre hvitvasking og terrorfinansiering. Finanstilsynet er også enig med Finans Norge om at informasjonsdeling kan bidra til en mer effektiv bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering. Finanstilsynet mener imidlertid at det konkrete forslaget til bestemmelser ikke oppfyller intensjonen som anføres i høringsnotatet og at det er behov for nærmere utredning av hvordan reglene bør utformes. Ettersom det er flere utfordringer med dagens hjemler for informasjonsdeling, utover de som pekes på i høringsnotatet, mener Finanstilsynet at en eventuell lovendring bør ta utgangspunkt i en helhetlig vurdering av delingshjemlene, herunder om andre og nye rapporteringspliktige skal omfattes.¹

2. Finanstilsynets høringsinnspill

2.1 Bakgrunn og Finanstilsynets alternative forslag

Finans Norge mener at det er behov for en ny lovbestemmelse som tydeliggjør norske rapporteringspliktiges adgang til å dele informasjon med korrespondentrelasjoner². På denne bakgrunn foreslås det et nytt fjerde ledd i lovens § 31. Subsidiært foreslås en forskriftsbestemmelse med liknende ordlyd.

De rapporteringspliktige som omfattes av forslaget er banker, kredittforetak, finansieringsforetak, e-pengeforetak, betalingsforetak, verdipapirforetak, forvaltningsselskap for verdipapirfond, forsikringsforetak, foretak som driver forsikringsformidling, forvaltere av alternative investeringsfond og låneformidlingsforetak. Begrunnelsen for å gi en unntaksbestemmelse for et så

¹ Eksempelvis for eiendomsmeglere og tjenestetilbydere av virtuell valuta, som har snevrere hjemler for informasjonsdeling, uten at det er klart begrunnet i forarbeidene til gjeldende lov.

² Finans Norge benytter begrepet "korrespondentbank". Slik forslaget er utformet antar Finanstilsynet at det vises til korrespondentrelasjoner, jf. hvitvaskingsloven § 2 bokstav i.

bredt spekter av rapporteringspliktige fremgår ikke av notatet fra Finans Norge. Foretakstypene som omfattes av Finans Norges forslag, er sammenfallende med de som omfattes av hvitvaskingslovens definisjon av korrespondentforhold, med unntak av § 4 bokstav l om verdipapirsentraler mv.

Finans Norge viser til at forholdet mellom taushetsplikten etter finansforetaksloven, hvitvaskingslovens bestemmelser om undersøkelse og rapportering, samt hvitvaskingslovens bestemmelse om utveksling av opplysninger er uklart. Det ønskes en tydelig klargjøring og forankring av utleveringsadgangen til utenlandske korrespondentbanker i hvitvaskingsloven.

Finanstilsynet er i utgangspunktet positiv til bredere hjemler for å dele informasjon for å bekjempe kriminalitet, og støtter motivene bak Finans Norges forslag. Ønsket om informasjonsdeling for å avdekke hvitvasking må imidlertid avveies mot hensynet til personvernet og taushetsplikt om kundeforhold, samt virkningen av det foreliggende forslaget. Det er følgelig viktig at det vurderes om nye muligheter til å dele taushetsbelagt informasjon er proporsjonale med inngrepet i personvernet.

Finanstilsynet oppfatter forslaget fra Finans Norge dithen at det er ment å gi hjemmel til informasjonsutveksling *utenfor* undersøkelsesfasen, og i praksis åpner for omfattende deling av taushetsbelagte kundeopplysninger fra en respondentinstitusjon til en korrespondentinstitusjon i tilfeller der det ikke er klart at det er nødvendig for å forebygge eller avdekke kriminalitet. Finanstilsynet fraråder at det uten nærmere utredning gis hjemmel til deling av kundeopplysninger utenfor undersøkelser av mistanke. Utveksling av taushetsbelagte kundeopplysninger vil kunne omfatte sensitiv og/eller personlig informasjon. Slik utveksling bør kun skje når det er proporsjonalt, og oppfyller klare og tungtveiende vilkår. Etter Finanstilsynets vurdering bør informasjonsdeling være begrunnet i mistanke om hvitvasking eller terrorfinansiering.

Finanstilsynets vurdering er videre at høringsnotatets forslaget til ny lovbestemmelse er utformet på en måte som ikke synes å være dekkende for det Finans Norge ønsker å oppnå. Finans Norges utforming av lovforslaget går ut på å hjemle enkelte rapporteringspliktiges anledning til å dele nødvendige kundeopplysninger om *felles kunde* i en transaksjon hvor de aktuelle rapporteringspliktige er involvert, under enkelte forutsetninger. Etter Finanstilsynets erfaring er det svært sjelden at både korrespondent og respondent har et kundeforhold med den aktuelle kunden som gjennomfører transaksjonen. Normalsituasjonen er at respondenten har et kundeforhold med kunden, og en korrespondentavtale med korrespondentinstitusjonen. Korrespondentbanken har ansvaret for å videreformidle transaksjonen til mottaker på vegne av respondentbanken. For slike tilfeller vil ikke vilkåret om "felles kunde" i hvitvaskingsloven § 26 (8) eller hvitvaskingsdirektivet art. 39 (5) være oppfylt. For at en ny hjemmel skal omfatte tilfeller der korrespondenten ønsker informasjon om respondentens kunde, så må vilkåret avgrenses til kun "felles transaksjon".

En bestemmelse om grensekryssende informasjonsdeling bør avgrenses til korrespondentrelasjoner, og også klargjøre delingsadgangen til korrespondentrelasjoner utenfor EØS og land med svakere system for å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering. Finanstilsynet mener en passende bestemmelse kan gis i forskrift, men finner det tvilsomt at hvitvaskingsloven § 28 gir tilstrekkelig hjemmel for en slik forskriftsbestemmelse. Det antas derimot at forskriftshjemmelen i § 31 er tilstrekkelig til å gjøre § 31 (3) gjeldende også for rapporteringspliktige i korrespondentforhold, slik at det som ledd i nærmere undersøkelser vil kunne utveksles nødvendige kundeopplysninger mellom korrespondent- og respondentinstitusjon også der det ikke er tale om en felles kunde, men kun felles transaksjon. Både forslaget fra Finans Norge, og Finanstilsynets overnevnte alternativ, vil være

særnorske løsninger. Det legges til grunn at direktivet ikke er til hinder for særnorske løsninger hva angår informasjonsdeling, og det vises i den forbindelse til vurderingene ifm. § 31 (3). Finanstilsynet påpeker også den begrensede effekten en særnorsk regel om grensekryssende informasjonsdeling vil ha.

2.2 Øvrige kommentarer til Finans Norges forslag

Finanstilsynet vil samtidig peke på enkelte andre forhold som ikke fremgår av høringsnotatet.

2.2.1 Vurdering av EØS-rettslig rammeverk

Finans Norges forslag viser til formålet bak hvitvaskingsdirektivet, samt at dagens regulering i hvitvaskingsloven fører til en utilsiktet begrensning i gjennomføring av hvitvaskingsdirektivet artikkel 39 (5). Finanstilsynet mener det ikke er grunnlag for en slik konklusjon, men at det likevel er hensiktsmessig å vurdere den foreslåtte endringen opp mot rammene i hvitvaskingsdirektivet, eksempelvis for å avklare en eventuell begrensning. Det er videre nødvendig å se på rammene for avsløringsforbud og taushetsplikt, samt informasjonsdelings hjemler som følger av hvitvaskingsdirektivet opp mot forslaget, for å påse at det ikke gis utilsiktede avvikende hjemler i norsk regelverk.

2.2.2 Vurdering av sektorspesifikt regelverk

Finans Norges forslag omfatter en rekke rapporteringspliktige, herunder verdipapirforetak og AIF-forvaltere. Utredningen omtaler imidlertid bare forholdet til taushetspliktsbestemmelsene i finansforetaksloven. Som for finansforetak kan det oppstå et behov for forvaltningsselskaper, AIF-forvaltere og verdipapirforetak å utlevere opplysninger til andre norske foretak når formålet er å avdekke eller motvirke alvorlig kriminalitet. Finanstilsynet legger i veileder til taushetsplikten³ til grunn at andre foretak i særlig tilfeller vil kunne være ikke-urvedkommende for kundeopplysninger.

Finanstilsynets vurdering er at alle relevante rapporteringspliktiges skranker for taushetsplikt må utredes.

2.2.3 Vurdering av andre bestemmelser i hvitvaskingsloven

Hvitvaskingsloven inneholder et forbud mot å avsløre undersøkelser av mistenkelige forhold, rapportering og etterforskning. Samtidig inneholder loven hjemler for å dele informasjon i en rekke tilfeller, herunder i konsernforhold, når det anses nødvendig som ledd i undersøkelse av mistenkelige forhold og når de rapporteringspliktige har samme kunde i felles transaksjon. Dersom Finansdepartementet endrer loven i tråd med Finans Norge er det Finanstilsynets vurdering av forholdet til de øvrige bestemmelse om delingsadgang bør utredes nærmere. Bestemmelsen som er foreslått er nesten tilsvarende dagens § 28 (6), som unntak fra avsløringsforbudet. Finans Norge har foreslått at en tilsvarende bestemmelse inntas under § 31 om utveksling av opplysninger fra rapporteringspliktige, men da antatt uten vilkår om at det foreligger et mistenkelig forhold. I § 31 følger det imidlertid allerede en bestemmelse som dekker de rapporteringspliktige Finans Norge representerer.

Finanstilsynet stiller spørsmål ved merverdien av en bestemmelse slik den er utformet. Slik Finanstilsynet forstår vil forslaget være en delingshjemmel som delvis overlapper med dagens § 28

³ https://www.finanstilsynet.no/nyhetsarkiv/rundskriv/2019/veiledning-om-taushetsplikt/#_4

sjette ledd, og delvis overlapper med dagens § 31 (3). Forholdet mellom disse tre bestemmelsene bør utredes.

Det er heller ikke utredet hvorvidt det skal være begrensninger i delingsadgangen med korrespondentrelasjoner i land utenfor EØS, eller korrespondentrelasjoner i land med svakere systemer for å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering, jf. hvitvaskingsloven § 19 og hvitvaskingsforskriften § 4-10.

2.2.4 Utforming av lovforslaget

I begrunnelsen for Finans Norges forslag legges det vekt på at bestemmelsen skal gi hjemmel for deling mellom enkelte rapporteringspliktige og deres korrespondensrelasjoner. Finanstilsynet antar, som tidligere nevnt, at det er ment å gi delingsadgang utover situasjoner det foreligger mistenkelige forhold. Forslagets ordlyd synes imidlertid å ha et videre nedslagsfelt enn grensekryssende korrespondentrelasjoner, men et snevrere nedslagsfelt enn de rapporteringspliktige som omfattes av korrespondentrelasjonsdefinisjonen i § 2 bokstav i.

Etter Finanstilsynets vurdering er ikke ordlyden tilpasset formålet om grensekryssende informasjonsdeling. En slik bestemmelse bør ha en avgrenset ordlyd tilpasset formålet og klargjøre delingsadgangen til korrespondentrelasjoner utenfor EØS og land med svakere system for å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering. Videre er det ikke klart for Finanstilsynet hvorfor verdipapirsentraler mv., jf. § 4 bokstav l, er tatt ut av bestemmelsen dersom den er ment å regulere korrespondentrelasjoner som helhet. Finanstilsynet understreker at korrespondentrelasjoner gjelder både innenlands- og utenlandsrelasjoner. Dersom det er forhold tilknyttet denne gruppen rapporteringspliktige som ekskluderer dem fra en bestemmelse om grensekryssende informasjonsdeling, bør dette fremkomme i forslaget. Avslutningsvis anser Finanstilsynet det nødvendig, som tidligere nevnt, og begrense delingsadgangen til situasjoner hvor det foreligger mistenkelige forhold.

For Finanstilsynet

Ann Viljugrein
direktør for bank- og forsikringstilsyn

Anders Schiøtz Worren
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.