

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Vår ref: fs1713/hko
Deres ref: 13/3769
Oslo, 07.04.2017

Høring – Hvitvaskingslovutvalgets utredning NOU 2016: 27

Vi viser til departementets høringsbrev 20. desember 2016 der det bes om kommentarer til forslag fremmet av hvitvaskingslovutvalget i *NOU 2016: 27 Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering II*.

Saken er vurdert av Regnskap Norges fagutvalg.

Oppfølging delutredning 1

Regnskap Norge ga hørings svar til delutredning 1, der vi ga tydelig støtte til mindretallets forslag om innføring av en beløpsgrense for kontantbetaling til forhandlere av gjenstander, til erstatning for rapporteringsplikt. Videre understøttet vi at en eventuell autorisasjonsordning for tilbydere av virksomhetstjenester må unnta rapporteringspliktige som er underlagt konsesjonsplikt fra før. Vi er svært tilfreds med at begge disse punkter er imøtekommet av departementet i Prop. 76 L (2016-2017).

Delutredning 2 – innledende kommentarer

Regnskap Norge representerer autoriserte regnskapsførere, som har vært en del av hvitvaskingslovens rapporteringspliktige siden 2004. Hvitvaskingsloven har et svært viktig og meningsfylt formål, og som rapporteringspliktig bransje tar vi pliktene og ansvaret på det aller største alvor.

Regnskap Norge stiller seg bak hvitvaskingsloven som instrument for å forebygge og avdekke transaksjoner med tilknytning til utbytte av straffbare handlinger eller med tilknytning til terrorhandlinger. Samtidig er vi opptatt av at reglene må være klare, treffende for formålet og praktikable å etterleve. Hvitvaskingsloven innebærer betydelige forpliktelser for de

rapporteringspliktige. Derfor er det viktig å balansere tiltakene, for ikke å påføre byrder uten tilstrekkelig effekt. Vi merker oss i den forbindelse at NOUen er svært tynn på konsekvensutredning, herunder at den kun er av beskrivende i art. Denne svakheten er også påpekt av Regelrådet i sitt høringssvar 13.2.2017, med den konklusjon at Regelrådet ikke finner det mulig å vurdere om de foreslåtte endringene i hvitvaskingsloven «bidrar til å nå målsettingen til relativt sett lavest kostnad for næringslivet».

Internasjonale forpliktelser begrenser vårt handlingsrom, men handlingsrommet må etter vårt syn forvaltes forsvarlig på basis av kost/nytte og slik at direktivet gjennomføres på en måte som gir minst mulig belastning for næringslivet. Dette bør departementet ettergå i sin oppfølging.

Definisjon hvitvasking

I vårt høringssvar til delutredning 1 etterlyste vi en klargjøring av hvitvaskingsbegrepet. I delutredning 2 er dette adressert gjennom å definere begrepet i loven, og bruke det som kopleingsbegrep i lovens bestemmelser. Selve definisjonen knyttes til hvitvaskings- og heleribestemmelsene i straffeloven (§ 337 og § 332). Tilsvarende er det for terrorfinansiering henvist til straffeloven § 135 og § 136a. Vi oppfatter dette som et godt grep.

Undersøkelses- og rapporteringsplikt

Når det kommer til undersøkelsesplikten er det nye grunnlaget avdekking av «forhold som kan indikere at midler har tilknytning til hvitvasking eller terrorfinansiering» (forslaget § 20), mens rapportering skal skje dersom det etter undersøkelsene er «forhold som gir grunnlag for mistanke om hvitvasking eller terrorfinansiering» (forslaget § 21). Der regnskapsførere har betalingsoppdrag er man i direkte befatning med kundens midler. For en stor del ellers er det imidlertid selve regnskapsføringen og innsikten i kundens regnskapsmateriale som er utgangspunktet for eventuell mistanke. For høyest mulig avdekkingsgrad er det viktig med god veiledning og informasjonsdeling/erfaringsutveksling om typiske indikatorer på hvitvasking; hvilke såkalte «forhold» man skal se etter. Regnskap Norge vil fortsette å jobbe frem veiledninger o.l. som hjelp til våre medlemmer. For å lykkes best mulig er vi avhengig av samarbeid med Økokrim og tilsynsmyndigheten for å høste fra de erfaringer og innsikt som disse opparbeider seg i sitt virke.

For øvrig støtter vi mindretallsmerknaden i punkt 6.5.2.2.1 fra utvalgsmedlem Sigurdson om å innta en klarere lovramme for hva som utløser undersøkelsesplikt, jf. utkast til ny § 20 første ledd under punkt 15.2.4.

Forholdet foretak og person

Autoriserte regnskapsførere er rapporteringspliktige i kraft av sin profesjon/yrkesutøvelse. I kapittel 3.2.4.2 drøfter utvalget spørsmålet om lovens forpliktelser primært påligger den fysiske

personen eller foretaket. Etter utvalgets oppfatning åpner ikke direktivet for at det kan dedikeres ansvar for annet enn reglene om interne rutiner mv. Disse forpliktelsene skal kun gjelde den juridiske personen. Det anses imidlertid ikke som nødvendig å presisere dette i loven. Regnskap Norge mener en presisering ville vært klargjørende, konkret slik at visse plikter løftes til foretaksnivå. Naturlig her er plikten til å etablere et system for etterlevelse av hvitvaskingsloven, så som virksomhetsinnrettet risikovurdering og rutiner, opplæring for opplæring og utnevning av hvitvaskingsansvarlig.

En annen og preferert løsning er imidlertid å definere foretakene (autoriserte regnskapsførerselskap og regnskapsførere som driver virksomhet i enkeltpersonforetak) som den rapporteringspliktige. På denne måten vil pliktene til foretakene og de oppdragsansvarlige/autoriserte regnskapsførerne i virksomheten følge samme system for ansvarsforholdet mellom person og selskap som andre rapporteringspliktige foretak.

Pliktsubjekter – Ansvar og anvendelse av sanksjoner overfor ledelse og ansatte i rapporteringspliktig foretak

Etter forslaget er øverste ledelse definert som styret og daglig leder, eventuelt foretaksorgan med tilsvarende kompetanse og ansvar. I § 4, som ramser opp de rapporteringspliktige (lovens anvendelsesområde), er det i tredje ledd en egen bestemmelse som regulerer at følgende plikter også gjelder for øverste ledelse, uavhengig av oppgave- og ansvarsforholdene innad i foretakene:

- § 6 om plikt til å gjennomføre en virksomhetsinnrettet risikovurdering
- § 7 om plikt til å etablere rutiner for håndtering av risiko, og implementering og gjennomføring av tiltak etter loven
- § 8 om øverste ledelses ansvar for å
 - godkjenne virksomhetens risikovurdering etter § 6 og rutiner etter § 7,
 - sørge for at forpliktelsene etter §§ 6 og 7 gjennomføres, og
 - utnevne en person i virksomhetens ledelse med særskilt ansvar for gjennomføring av forpliktelsene i § 7.
- Kapittel 3 om gjennomføring av kundetiltak og løpende oppfølging (§§ 9-19)
- § 20 om undersøkelsesplikt
- § 21 om rapporteringsplikt
- § 22 om opplysningsplikt til Økokrim
- § 23 om forbud mot gjennomføring av mistenkelig transaksjon
- § 25 om forbud mot å avsløre undersøkelser og rapportering
- § 29 om registrering av personopplysninger og andre opplysninger
- § 30 om lagring av opplysninger og dokumenter
- § 31 om lagringstid og sletting av opplysninger og dokumenter
- § 36 om å sørge for intern kontroll i virksomheten av at tiltak etter loven etterleves mm.
- § 37 om å sikre opplæring av de ansatte
- § 40 om å gjennomføre rutiner på konsernnivå mv.

Brudd på pliktene kan ilegges betydelige administrative sanksjoner (overtredelsesgebyr, ledelseskarantene).

Mange av de ovennevnte pliktene er det lite aktuelt for daglig leder og styret å utføre, og vi kan heller ikke forstå at det skal være meningen. Dette bør gjennomgås nærmere av departementet.

Spørsmålet om plikter har en klar side til sanksjoner. Anvendelse av sanksjoner overfor ledelse og ansatte drøftes i utredningen punkt 10.5.2.3. Utvalgsflertallet går inn for at både personer og foretak kan sanksjoneres. For øverste ledelse er sanksjonsgrunlaget brudd på pliktene i oppramsingen ovenfor, og for andre ansatte brudd på §§ 21 og 25 om hhv. rapporteringsplikt og avsløringsforbud.

Mindretallet har derimot et annet syn, og mener at loven ikke bør pålegge fysiske personer sanksjonsansvar, særlig i form av overtredelsesgebyr, i større utstrekning enn det som er nødvendig etter direktivet. Mindretallet skriver:

“Utvalgets mindretall, medlemmet Sigurdsen, har et annet syn på spørsmålet om hvilke fysiske personer i ledelsen som skal kunne sanksjoneres. Dette medlem mener at pliktene, og dermed sanksjonene, i hvitvaskingsreglene primært bør rette seg mot de rapporteringspliktige som sådanne, slik direktivet også bestemmer i artikkel 58 nr. 1 når det gjelder sanksjoner. Det er virksomhetene selv som har den primære interessen i hvordan de etterlever reglene, og som dermed er nærmest til å forebygge brudd på reglene. Denne interessen vil i de fleste tilfeller skape et tilstrekkelig insentiv til etterlevelse av pliktnormene. En del av de nye pliktene som blir innført i hvitvaskingsreglene ved gjennomføringen av direktivet, har et til dels vagt innhold. Den øvre rammen for overtredelsesgebyr er svært høy.

Dette medlem mener derfor at det ikke bør innføres sanksjoner mot fysiske personer som ikke er rapporteringspliktige – som styremedlemmer, daglig leder og ansatte – utover det som er nødvendig for å oppfylle forpliktelsene i direktivet.

Sanksjon i form av overtredelsesgebyr bør derfor gjelde generelt for virksomheters overtredelser og spesielt for daglig leders overtredelser når det gjelder ansvaret for å gjennomføre regler, rutiner mv. som gjelder hvitvasking, se merknader i punkt 4.5.4. Ansatte må etter direktivet kunne sanksjoneres for nærmere bestemte plikter. (...)”

Regnskap Norge støtter mindretallet i dette.

Forvaltningstiltak og sanksjoner

Innføring av administrative sanksjoner brer om seg i lovverket, og nå altså i ny hvitvaskingslov. Vi har forståelse for hensikten med virkemiddelet, og at det har en formålstjenlig effekt. På den

annen side utfordrer det rettssikkerheten for dem sanksjonen ilegges. Helt avgjørende i dette bildet er at sanksjonsinstituttet håndheves med særdeles stor fornuft.

Forslaget i ny hvitvaskingslov utfordrer etter vårt skjønn grensen for det forsvarlige, både ved rekkevidden (jf. om pliktsubjekter og ansvar ovenfor) og nivået på overtredelsesgebyret:

- Inntil 10 MNOK for personer og foretak, eventuelt det dobbelte av oppnådd vinning
- I finansforetak: Inntil 50 MNOK for personer og foretak, eller for foretak inntil 10% av årlig omsetning.

Det er med andre ord betydelige overtredelsesgebyr som, hvis forslaget blir vedtatt, kan bli ilagt uten den rettssikkerhetsmessige prosessen som et eventuelt straffespor vil gi. Vi mener gebyrstørrelsene her har tatt helt av, og ville primært sett at de ble vurdert på nytt og satt til et mer akseptabelt nivå. Så langt det ikke er mulig innenfor direktivet, er det i stedet berettiget å spørre om de maks grensene det her er snakk er av en slik størrelse at de bør forbeholdes rettsapparatet å ilegge. Departementet bør vurdere dette nøye. Hvis systemet likevel blir stående som foreslått vil Regnskap Norge igjen på det sterkeste understreke viktigheten av forsvarlig håndtering fra forvaltningens side. Dette må overvåkes nøye, og løsningen eventuelt tas opp igjen til vurdering dersom erfaringene viser urimelige utslag.

For øvrig viser vi til kommentaren over, i tråd med mindretallet, om at loven ikke bør pålegge fysiske personer sanksjoner, særlig hva gjelder overtredelsesgebyr, i større omfang enn det som er pålagt etter direktivet.

Det er et felles samfunnsansvar å arbeide mot økonomisk kriminalitet, hvitvasking og terrorfinansiering, og de rapporteringspliktige både støtter og gjør en betydelig innsats for å etterleve pliktene i hvitvaskingsloven. Det må derfor ikke bli slik at den positive viljen og støtten undermineres av et uproporsjonalt og opplevd urimelig sanksjonsregime.

Register over reelle rettighetshavere

Fjerde hvitvaskingsdirektiv krever opprettelse av et sentralt register over reelle rettighetshavere. Det fortelles i utredningen at direktivet inneholder minimumsregler som må gjennomføres, men at flere spørsmål knyttet til utformingen av registerløsningen er overlatt til medlemsstatene.

Vi har i dag flere registre/registreringskrav hva gjelder eierskap og rettighetshavere, som bl.a. aksjonærregisteret, aksjeeierbok og foretaksregisteret. Videre ble det i høring 22. desember 2015 fra Nærings- og fiskeridepartementet vurdert løsninger for å sikre økt åpenhet om informasjon om eiere i aksjeselskaper (aksjeeierregister). Det viktigste budskapet i vårt høringssvar da, er det samme vi vil uttrykke nå – at man må se på gjenbruksmuligheter og samordning mot allerede eksisterende registre. Konkret foreslo vi å bygge det nye registeret sammen med Skatteetatens aksjonærregister. Med hvitvaskingsdirektivet krav om å ha et register over reelle

rettighetshavere, bringes det inn ytterligere en faktor. Dette forsterker budskapet om samordning. Det vil ikke være heldig med flere eierskaps-/rettighetshaverregistre med stor del av overlapp. Regnskap Norge mener derfor at registerordningene må vurderes samlet, og opp mot de registre vi allerede har. Sekundært må det i alle tilfeller settes som en forutsetning at dobbelrapporteringer unngås.

Med vennlig hilsen

Regnskap Norge


Christine Lundberg Larsen
Adm.dir.


Hanne Opsahl
Leder fag