DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Finansdepartementet
Postboks 8008 DEP
0030 OSLO

Deres ref.	Vår ref.	Dato
	16/8079 – TJU	30.03.2017

Høring - Hvitvaskingslovutvalgets utredning NOU 2016: 27

Vi viser til Finansdepartementets brev 20. desember 2016 med vedlegg.

Justis- og beredskapsdepartementet har følgende merknader:

Forholdet til NOU 2015: 3 Advokaten i samfunnet
Justis- og beredskapsdepartementet mottok 19. mars 2015 Advokatlovutvalgets utredning *NOU 2015:3 Advokaten i samfunnet.* Utredningen har vært på alminnelig høring og er under oppfølging i departementet. Vi gjør oppmerksom på at advokatlovutvalgets utredning omhandler flere av de samme problemstillingene som tas opp i Hvitvaskingslovutvalgets delutredning I og II, knyttet til advokaters taushetsplikt og organiseringen av tilsynsordningen med advokater. Advokatlovutvalget foreslår blant annet at advokaters taushetsplikt lovfestes og at det gis en uttømmende regulering av unntakene fra taushetsplikten. Advokatlovutvalget omtaler videre advokaters rapporteringsplikt etter hvitvaskingsloven i utredningens punkt 15.7.4.6. Det foreslås en helt ny tilsynsordning for advokater. Disse forholdene må ses i sammenheng med Hvitvaskingslovutvalgets forslag om innføring av generelle regler om rapporteringsplikt, jf. delutredningens punkt 6.5.3 flg. Advokatlovutvalget foreslår videre opphevelse av rettshjelpsmonopolet. Dette må ses i sammenheng med delutredningens punkt 3.6.

Hvitvaskingslovens virkeområde
Utvalget foreslår at departementet ved forskrift skal kunne bestemme at hvitvaskingsloven skal gjelde for foretak som formidler finansiering ved donasjon og for vekslingsplattformer for virtuell valuta, se utredningens punkt 3.1.18 og 3.1.19.

Postadresse	Kontoradresse	Telefon - sentralbord	Departementsrådens	Saksbehandler
Postboks 8005 Dep	Gullhaug Torg 4A	22 24 90 90	sekretariat	Toril Juul
0030 Oslo	0484 Oslo	Org.nr.: 972 417 831		22245125
0030 Oslo				toril.juul@jd.dep.no

Dette forslaget innebærer en nokså vidtgående delegasjon av lovgivningsmyndighet. Spørsmålet om hvitvaskingsloven bør gjelde de nevnte virksomhetene, forutsetter sammensatte vurderinger. Blant annet må hensynet til effektiv bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering veies opp mot hensynet til å begrense den samlede overvåkningen av privatpersoner, hensynet til de som eventuelt underlegges lovens rapporteringsregime og hensynet til økt ressursbruk hos de offentlige organene som må føre tilsyn. Etter vårt syn er disse avveiningene av en slik karakter at Stortinget bør ta stilling til dem. Vi støtter derfor ikke forslaget om å gi departementet hjemmel til å bestemme at loven skal gjelde for foretak som formidler finansiering ved donasjon og for vekslingsplattformer for virtuell valuta.

Etter hvitvaskingsloven § 4 fjerde ledd annet punktum kan departementet fastsette at loven skal gjelde for «forhandlere av gjenstander ved transaksjoner over bestemte beløpsgrenser ved bruk av nærmere angitte typer betalingsmiddel». Flertallet i utvalget foreslår at denne forskriftshjemmelen ikke videreføres. Flertallet begrunner dette med at en slik endring eventuelt bør vurderes av Stortinget, se punkt 3.1.7.3.4. Vi er enige i dette, av de grunner som vi har nevnt ovenfor.

Advokaters rapportering av mistenkelige transaksjoner
Utvalget er delt i synet på om advokater skal sende rapporter om mistenkelige transaksjoner direkte til ØKOKRIM eller om det skal rapporteres via et selvregulerende organ, se utredningens punkt 5.6.3.3.2.

Etter vårt syn bør advokater rapportere til et selvregulerende organ. Med en slik «filtreringsmekanisme» sikrer man at hvitvaskingsloven er i samsvar med retten til konfidensiell rettslig rådgivning etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Vi viser til de vurderingene som er gjort av mindretallet i utvalget, som vi er enige i.

Spørsmålet om hvordan et slikt «selvregulerende organ» bør utformes og organiseres, har en side til vårt pågående arbeid med å følge opp forslagene i NOU 2015: 3 Advokaten i samfunnet. Vi finner det derfor ikke riktig å uttale oss nærmere om dette på det nåværende tidspunkt.

Tilbydere av posttjenester - rapporteringspliktige
Utvalget foreslår at tilbydere av posttjenester (heretter "postvesenet") ikke lenger skal være rapporteringspliktig etter hvitvaskingsloven, se utredningens pkt. 3.1.4.

Etter vårt syn bør det være en betydelig risiko for å bli oppdaget og straffeforfulgt for de som utøver hvitvasking. Det er en reell bekymring for at postvesenet vil kunne bli utnyttet av kriminelle miljøer til å gjennomføre alvorlige kriminelle handlinger, for eksempel til å transportere illegale varer mellom leverandør og mottaker, eller ved gjennomføring av betalingstransaksjoner. Det er derfor et uheldig signal å sende at postvesenet ikke skal være rapporteringspliktige for post/verdisendinger. Postvesenet

kan bli oppfattet som et fristed for overføring av penger i kriminelle miljø, da kriminelle tilpasser sin virksomhet etter gjeldende regelverk.

Undersøkelse og rapportering
Utvalget foreslår at unntaket fra avsløringsforbudet bør avgrenses til å gjelde mellom rapporteringspliktige i samme konsern, se punkt 6.5.7.2. Etter vårt syn er denne avgrensningen uheldig og vil medføre at rapporteringspliktige får et dårligere faktagrunnlag for å vurdere risiko og for vurdering av om kundeforholdet bør avvikles. Videre vil kvaliteten på hvitvaskingsmeldinger som sendes ØKOKRIM, bli redusert, og dette innebærer at mer av arbeidet legges over på ØKOKRIM.

Kontroll av meldinger
Utvalget foreslår at det skal utformes elektroniske løsninger for meldingene til registeret med obligatoriske felter som skal fylles ut for at meldingen skal godkjennes, og at registerfører skal ha adgang til en formalkontroll av at opplysningene er korrekte, se utredningens punkt 12.5.6.3. Etter vårt syn vil ikke dette fullt ut dekke våre internasjonale forpliktelser[1]. For å sikre riktig implementering og et register som er egnet for å oppfylle forventningene om at opplysningene som registreres er korrekte, bør det som et minimum etableres et system for å kontrollere mulige feilregistreringer, basert på konkrete opplysninger og tilfeldige stikkprøver. En viss kontroll av denne typen vil blant annet være viktig for en lojal implementering av de internasjonale forpliktelsene, for informasjonens troverdighet, samt som incentiv til registrering av korrekt informasjon.

Forvaltningstiltak og sanksjoner
Utvalget foreslår at det ikke bør opprettholdes et strafferegime for brudd på *hvitvaskingsloven* ved siden av de administrative sanksjonene som må innføres, se utredningens punkt 10.5.2.2. Vi støtter dette forslaget.

Ved brudd på *lov om register over reelle rettighetshavere mv.* foreslår utvalget en ordning med pålegg og tvangsmulkt, se utredningens punkt 12.5.6.8. Etter vårt syn bør man også vurdere å innføre en hjemmel for bruk av sanksjoner. Kriminelles misbruk av selskapsformer og bruk av stråmenn er et betydelig og økende problem. Særlig sett hen til det forebyggende aspektet er det av betydning å kunne sanksjonere feilregistrering av informasjon om reelle rettighetshavere. Kriminelle vil typisk registrere feilinformasjon om reelle rettighetshavere av selskaper, med sikte på å misbruke selskapene til å begå kriminelle handlinger. Det er derfor viktig at særlig grove og forsettlige brudd på registerforpliktelsene kan lede til reelle sanksjoner mot både fysiske og juridiske personer, uten å måtte bevise at de har overtrådt grensen for straffbart forsøk til hvitvaskingsbestemmelsene i straffeloven. Vi har ingen bestemt og detaljert oppfatning av hvordan en eventuell sanksjonsbestemmelse bør utformes,

[1] FATFs tolkningsnote til anbefaling 24, og *FATFs Guidance on transparency and beneficial ownership* av oktober 2014

utover at sanksjonen bør være egnet til å ramme grove og forsettlige brudd på registerforpliktelsene.

Reglene om overtredelsesgebyr bør, så langt EØS-forpliktelsene åpner for det, utformes i tråd med anbefalingene i Prop. 62 L (2015-2016). Vi viser særlig til anbefalingene knyttet til fastsettelse av maksimumssatser i punkt 13.3.4 og i særmerknadene til forvaltningsloven § 44 annet ledd første punktum i punkt 34.1. Etter vårt syn bør innholdet av EØS-forpliktelsene vurderes noe nærmere på dette punktet.

Det er etter vårt syn ikke opplagt om det er hensiktsmessig med hjemler for administrativt rettighetstap og ledelseskarantene som sanksjon i tillegg til muligheten for å ilegge overtredelsesgebyr, eller om en i stedet for bør innrette ordningene med tilbakekall av tillatelse og karantene som ikke-pønale forvaltningstiltak. En fordel med å velge administrative sanksjoner som reaksjonsform er at en dermed i forvaltningsloven har et sett av rettssikkerhetsgarantier som er lovfestet og særskilt tilpasset reaksjonstypen. En må uansett gjøre det tydelig om de valgte reaksjonsformene har karakter av administrative sanksjoner eller ikke. Vi viser til Prop. 62 L (2015–2016) for veiledning om vurderingen.

Ved vurderingen av om eventuelle hjemler for administrative sanksjoner er rettssikkerhetsmessig forsvarlig, bør følgende momenter vurderes nærmere (jf. Prop. 62 L (2015-2016) punkt 7.4.3 og 7.4.4): hvilket område en er på og dermed lovbruddets karakter, hvorvidt sakstypen reiser vanskelige rettslige spørsmål eller bevisspørsmål, den aktuelle sanksjonens karakter og omfang, andre virkninger ileggelse av sanksjonen kan ha for den berørte, hvilket rom for utøvelse av skjønn som ligger innenfor lovens ramme, hvem som typisk er pliktsubjekt og hvilke forutsetninger forvaltningsorganet har for å sikre en betryggende behandling av sakene. Vurderingen bør i hvert fall som utgangspunkt skje ut fra hver enkelt handlingsnorm, jf. Prop. 62 L (2015-2016) punkt 7.4.3.2.

Etter utvalgets forslag kan både administrativt rettighetstap og ledelseskarantene som sanksjon ilegges i inntil to år, jf. utkastet til hvitvaskingsloven henholdsvis § 52 siste ledd og § 53 siste ledd siste punktum. Det bør vurderes nærmere om det er grunnlag for å fastsette forskjellige rammer enten i lov eller i forskrift for ulike typer overtredelser i medhold av loven. Det at den private parten har søksmålsbyrden, kan tale for en slik begrensning av rommet for forvaltningens skjønnsutøvelse. Samtidig bør en ikke gå så langt i retning av å tilpasse sanksjonene i lov og forskrift at regelverket blir finmasket og uoversiktlig.

Forholdet til Grunnloven § 96 første ledd bør vurderes nærmere for de ulike

administrative sanksjonene som foreslås. Ved vurderingen kan en søke veiledning i redegjørelsen i Prop. 62 L (2015-2016) punkt 4.1.

Med vennlig hilsen

Harald Aass
fagdirektør

Toril Juul
seniorrådgiver

Vedlegg: Innspill fra Politidirektoratet

Dokumentet er godkjent og sendes uten signatur