FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

VÅR REFERANSE	DERES REFERANSE		DATO
16/2073			31.03.2017

Høringsuttalelse – NOU 2016:27 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering

1. Innledning

Hvitvaskingslovutvalget avga sin andre delutredning 16. desember 2016 (NOU 2016:27). Utredningen er sendt på høring med høringsfrist 1. april 2017.

Finanstilsynet har enkelte merknader til forslag til ny hvitvaskinsglov.

Finanstilsynet vil under punkt 2 i høringsuttalelsen si noe om vårt syn på utvidelse av lovens virkeområde. I forbindelse med dette punktet sier vi også noe om utfordringene knyttet til tilsyn med agenter av utenlandske betalingsforetak. Punkt 3 omhandler generelle regler om tilsyn, mens punkt 4 gjelder administrative sanksjoner. Avslutningsvis sier det noe kort om register over reelle rettighetshavere.

2. Utvidelse av lovens virkeområde

2.1 Skadeforsikring

Finanstilsynet støtter lovutvalgets forslag om at skadeforsikring fortsatt skal være rapporteringspliktig og at slik virksomhet ikke lenger skal ha unntak fra lovens krav til kundekontroll. Manglende kundekontroll ved etablering av kundeforholdet, kan gjøre det vanskelig å ivareta skadeforsikringsforetakenes plikter til løpende oppfølgning av kundene.

2.2 Inkassoforetak

Utvalget foreslår at hvitvaskingsloven også skal gjelde for inkassoforetak. Finanstilsynet er enig med utvalget i at inkassoforetak bør omfattes av hvitvaskingsregelverket.

Utvalget uttaler bl.a. følgende om behovet for å foreta undersøkelser overfor debitorene:

> "*Kundetiltakene skal gjennomføres overfor inkassoforetakenes kunder, dvs. oppdragsgiver/kreditor. Ved kundetiltak kan det være hensiktsmessig at inkassoforetaket gjør visse undersøkelser overfor debitor. Utfordringen er at inkassoforetaket ikke har et kundeforhold til debitor. Det er ofte slik at inkassoforetaket ikke har eller ikke får kontakt med skyldneren, og derved ikke kan føre kontroll med hvem som innbetaler utestående beløp.*

FINANSTILSYNET
Revierstredet 3
Postboks 1187 Sentrum
0107 Oslo

Telefon 22 93 98 00
Telefaks 22 63 02 26

post@finanstilsynet.no
www.finanstilsynet.no

Saksbehandler

Dir. tlf.

Debitor vil heller ikke ha noe insentiv til å samarbeide med inkassoforetaket om kundetiltakene. Dersom det ikke er mulig å klarlegge hvem som er skyldner, vil ikke dette medføre at den rapporteringspliktige må avvise transaksjonen eller avslutte et kundeforhold. Det er kreditor som er inkassoforetakets kunde. Dersom skyldneren ikke samarbeider kan dette imidlertid utløse en undersøkelsesplikt.

Utvalget påpeker at det vil være viktig at kundetiltakene og undersøkelsesplikten ses i sammenheng med inkassators oversikt og innsikt i skyldners økonomiske forhold og tilpasses dette. […] Eksempelvis vil oppgjør kunne fremstå som "mistenkelige" i forhold til økonomisk evne på grunn av mislighold og lav betjeningsevne hos debitor."

Finanstilsynet er enig i utvalgets uttalelser når det gjelder utfordringer knyttet til kontrollhandlinger som vedrører debitor, og anser det ikke som hensiktsmessig med en generell plikt til å kontrollere debitorsiden. Dette må i stedet bero på en konkret risikovurdering. Imidlertid mener Finanstilsynet at lovforslaget er uklart på dette punktet. For eksempel er det et spørsmål om innbetaling fra debitor som overstiger visse terskelverdier er omfattet av forslagets § 15 første ledd bokstav b. Finanstilsynet mener loven bør klarlegges når det gjelder spørsmålet om transaksjonskontrollen omfatter forhold på debitors side. Dette både av hensyn til å lovfeste inkassators plikter etter hvitvaskingsreglene, og for at eventuell rapportering til Økokrim av debitors forhold kan skje uhindret av inkassators taushetsplikt.

2.3 Forhandlere av tjenester

Et mindretall i lovutvalget har foreslått at forhandlere av tjenester også underlegges kontantforbud på sammen måte som forhandlere av varer. Det er bl.a. vist til at andre land som har innført grenser for kontantbeløp, har gjort disse gjeldende for både forhandlere av varer og tjenester. Flertallet i utvalget mener at det ikke er behov for dette.

Finanstilsynet støtter mindretallets vurdering om at kontantforbudet også bør omfatte forhandlere av varer. Det kan vises til Finanstilsynets høringsuttalelsen i forbindelse med delutredning I når det gjelder den generelle vurderingen rundt behovet for et kontantforbud.

2.4 Foretak som driver fysisk pengetransport

Lovutvalget foreslår at foretak som driver fysisk pengetransport, skal omfattes av hvitvaskingsloven. Foretakene har tilgang til informasjon om mistenkelige transaksjoner, som bør rapporteres til Økokrim. Finanstilsynet støtter derfor utvalgets forslag om at disse foretakene skal omfattes av hvitvaskingsloven. Spørsmålet om hvem som skal føre tilsyn med slike foretak behandles under punkt 3.

2.5 Agenter av utenlandske betalingsforetak

Utvalget viser til at agenter av utenlandske betalingsforetak i nasjonale risikovurderinger fremheves som en risikogruppe i hvitvaskings- og terrorfinansieringssammenheng. I følge utvalget anslår Økokrim at det overføres ca. 3 milliarder kroner hvert år gjennom agenter av de internasjonale betalingsforetakene.

Lovutvalget foreslår at agentene skal underlegges norsk hvitvaskingsregelverk. Finanstilsynet støtter forslaget.

Utvalget foreslår at det stilles krav om at utenlandske betalingsforetak med agenter i Norge, skal ha en "*sentral kontaktperson*" i Norge. Kontaktpersonen skal på vegne av det utenlandske foretaket sikre at agentene etterlever lokale hvitvaskingsregler. Kontaktpersonen skal også legge til rette for tilsyn med agentene, herunder bidra med opplysninger og dokumenter etter anmodning fra tilsynsmyndigheten. Lovutvalget viser til at kontaktpersonen vil ha en koordinerende rolle overfor tilsynsmyndigheter, og derved lette tilsynsvirksomheten. Finanstilsynet støtter forslaget om at det stilles krav til kontaktperson i Norge.

Utvalgets forslag til tilsynsbestemmelser innebærer at agenter av utenlandske foretak vil være under tilsyn av Finanstilsynet når det gjelder etterlevelse av hvitvaskingsregelverket. Utvalget understreker imidlertid at det fortsatt vil være hjemlandets tilsynsmyndigheter som har hovedansvaret for det generelle tilsyn med agentene virksomhet. Etter forslaget kan Finanstilsynet reagere med midlertidig pålegg og tvangsmulkt der agentene ikke oppfyller sine plikter etter den norske hvitvaskingsloven.

Finanstilsynets oppfatning er at fordeling av tilsynsansvar der hjemlandsmyndigheten har kompetanse til å tilbakekalle foretakets og agentens tillatelse, og der Finanstilsynet gis hjemmel til å gi midlertidige pålegg, i praksis vil ha begrenset effekt. Finanstilsynets erfaring er at betalingsforetakenes hjemlandstilsyn sjelden følger opp betalingsforetakenes virksomhet utenfor eget territorium. Finanstilsynets inntrykk er at agenter for utenlandske betalingsforetak gjennomgående har lite oppmerksomhet på, og kompetanse til, å avdekke pengeoverføringer med hvitvaskings- og terrorfinansieringsrisiko.

Fordeling av tilsynsansvar mellom hjemland- og vertslandsmyndigheter er etter EU-retten avhengig av om et betalingsforetaks/e-pengeforetaks virksomhet i en vertsstat gjennom agent er å anse som en etablering eller ikke. I hvitvaskingsdirektivet artikkel 48. nr. 4 er vertstatens mulige tilsynsansvar avhengig av om agenten "*operates establishments*" i vertsstaten. Det er gjort en lignende sondring i betalingstjenestedirektivet (PSD2)[1]. Agenter av utenlandske betalingsforetaks virksomhet er en mellomting mellom filialetablering og grensekryssende virksomhet i verstsstaten. I EU er det satt i gang et arbeid med sikte på å avklare når en agent anses etablert i verststaten. Dette arbeidet kan ha betydning for i hvilken grad agenter kan underlegges norsk hvitvaskingslov og tilsyn.

Det er i dag registrert cirka 590 agenter for utenlandske betalingsforetak i Norge. Finanstilsynet har med dagens ressurssituasjon ikke kapasitet til å føre hvitvaskingstilsyn med et så stort antall agenter. Dersom Finanstilsynet gis tilsynsansvar for agenter etablert i Norge, bør det vurderes å innføre et gebyr for registrering i agentregisteret. Innføringen av gebyr for behandling av søknad om konsesjon som betalingsforetak, ser ut til å ha begrenset antall søknader. Tilsvarende kan et gebyr for registrering som agent, medføre færre agenter. Det bør også vurderes å kreve tilsynsavgift for tilsynsoppgaver for denne gruppen på lik linje med filialer.

[1] Finanstilsynets høringsutkast til gjennomføring av PSD2

3. Generelle regler om tilsyn og tilsynsmyndighet

Utvalget foreslår regler om tilsyn og opplysningsplikt som skal gjelde alle tilsynsmyndighetene, herunder Finanstilsynet. Bestemmelsene fremstår som overlappende med finanstilsynslovens bestemmelser, men er mindre omfattende. Det er uheldig om Finanstilsynets hjemler ved hvitvaskingstilsyn ikke skal være de samme som ved ordinært tilsyn. For eksempel vil et stedlig tilsyn normalt omfatte flere temaer enn foretakenes oppfølging av hvitvaskingsreglene. Ulike tilsynshjemler for ulike temaer som behandles på samme stedlige tilsyn er ikke hensiktsmessig. Finanstilsynet mener derfor at tilsynsbestemmelsene i hvitvaskingsloven ikke bør gjelde for Finanstilsynet. Dette ble også påpekt i høringsuttalelsen til delutredning I.

Forslag til regler om tilsyn omfatter bl.a krav til Finanstilsynets saksbehandling, herunder krav om publisering av vedtak. Finanstilsynet mener denne type krav må vurderes generelt for Finanstilsynets tilsynsvirksomhet og ikke knyttes til vedtak som gjelder etterlevelsen av særskilte krav som f.eks hvitvaskingsreglene. Finanstilsynets vurdering er at denne type krav ikke bør lovfestes i hvitvaskingsloven.

Utvalget foreslår at tilsynet med foretak som driver pengetransport, legges til Finanstilsynet. Utvalgets mindretall (representantene fra Finanstilsynet og Finansdepartementet) mener tilsynet bør legges til politiet, som også gir tillatelse til pengetransport. Finanstilsynet støtter mindretallets syn.

Kontrollen med overholdelsen av kontamtforbud ved kjøp av varer og tjenester, som er foreslått av et mindretall av utvalget, er foreslått lagt til skatteetaten. Det er vist til at det av praktiske grunner kan være naturlig at en slik kontrolloppgave gjennomføres i forbindelse med etatens alminnelige bokettersyn. Finanstilsynet støtter dette forslaget.

4. Administrative sanksjoner

4.1 Overtredelsesgebyr

Utvalget foreslår at adgangen til å ilegge straff erstattes av en adgang til å ilegge overtredelsesgebyr. Utvalget mener at manglende strafferettslig oppfølging tyder på at straff er et lite egnet virkemiddel for å sikre at hvitvaskingsloven etterleves.

Finanstilsynet mener at overtredelsesgebyrer ved overtredelser av plikter etter hvitvaskingsregelverket kan være et egnet sanksjonsmiddel. Pålegg om retting og kritikk har i praksis vært de aktuelle virkemidlene for Finanstilsynet på dette området. Overtredelse av hvitvaskingsreglene alene har så langt ikke vært tilstrekkelig grunnlag for tilbakekall av tillatelse til å drive virksomhet. Finanstilsynet mener derfor at overtredelsesgebyr vil være velegnet, og kan gi en effektiv allmennpreventiv effekt.

Finanstilsynet mener det bør klargjøres nærmere hvorvidt ledelsen av filialer av utenlandske foretak er ment å omfattes av reglene om overtredelsesgebyr.

4.2 Tilbakekall av tillatelse

Lovutvalget foreslår en bestemmelse om administrativt rettighetstap. Etter bestemmelsen kan foretakets tillatelse tilbakekalles for inntil to år ved grove eller gjentatte overtredelser av hvitvaskingsreglene. Et slikt midlertidig tilbakekall fremstår som lite praktisk for foretak under tilsyn. Et tidsbegrenset tilbakekall vil i realiteten innebære at virksomheten må nedlegges. Det

følger av sektorlovgivningen at tillatelser kan tilbakekalles ved overtredelser av de plikter etter lov og forskrift m.v. som foretak under tilsyn er omfattet av. Finanstilsynet kan vanskelig se at det vil være praktisk å bruke midlertidig tilbakekall i form av administrativt rettighetstap, der overtredelse av hvitvaskingsreglene bør få konsekvenser for foretakets tillatelse til å drive konsesjonspliktig virksomhet. Finanstilsynets mener derfor at hvitvaskingsloven ikke bør ha regler om midlertidig tilbakekall.

4.3 Ledelseskarantene

Utvalget foreslår at ledere i rapporteringspliktige foretak som grovt eller gjentatte ganger overtrer sine plikter etter hvitvaskingsreglene, kan ilegges ledelseskarantene i inntil to år.

Sektorregelverket på finansområdet har regler om at ledende ansatte og styremedlemmer skal egnethetsvurderes. Det er også stilt krav til egnethetsvurderinger av personer som søker om personlig autorisasjon. Grove eller gjentatte overtredelser av hvitvaskingsreglene kan gi grunnlag for at en person ikke anses egnet etter sektorlovgivningen. Etter Finanstilsynets praksis vil en person som ikke anses egnet, normalt ikke kunne prøves på nytt før det er gått fem år etter forholdet som medførte at vedkommende ble ansett uegnet.

Finanstilsynet ser imidlertid ikke bort fra at et vedtak om ledelseskaratene i inntil to år kan være en effektiv sanksjon for konkrete regelverksovertredelser, uten at det skal medføre at vedkommende leder/styremedlem skal anses som uegnet for å være del av ledelsen i foretak under tilsyn i utover denne perioden. Ledelseskarantene vil antakelig være særlig relevant for rapporteringspliktige som ikke er under Finanstilsynets tilsyn, som for eksempel forhandlere av varer. Finanstilsynet støtter derfor forslaget om ledelseskarantene.

5. Register over reelle rettighetshavere

Hvitvaskingsdirektivet stiller krav om at juridiske personer, foreninger mv. skal lagre opplysninger om reelle rettighetshavere. Nasjonale myndigheter skal ha et sentralt register over reelle rettighetshavere. Utvalget har foreslått at dette reguleres i en egen lov. Formålet med reglene er å legge til rette for tilgang til opplysninger om reelle rettighetshavere for rapporteringspliktige, myndighetene og andre for å forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering. Det er foreslått at registeret administreres av Brønnøysundregistrene.

Finanstilsynet støtter forslaget om at registeret skal administreres av Brønnøysundregistrene.

For Finanstilsynet

Cecilie Ask
juridisk direktør

Anders Hole
fung. seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.