



Justis- og
beredskapsdepartementet

Nasjonal risikovurdering

Hvitvasking og terrorfinansiering i Norge

1.	Innledning	3
2.	Oppsummering	4
2.1	Utbytte fra primærforbrytelser	4
2.2	Terrortrusselen	4
2.3	Reelle rettighetshavere	4
2.4	Risikoen for hvitvasking i de rapporteringspliktige sektorene	5
2.5	Terrorfinansiering	6
3	Metodikk	6
3.1	Trusler	7
3.2	Sårbarheter	7
3.3	Konsekvenser	7
3.4	Risiko	8
4	Definisjoner	9
4.1	Hvitvasking	9
4.2	Terrorfinansiering og terror	9
5	Norges anti-hvitvaskings- og terrorfinansieringsregime	10
5.1	Regimets internasjonale rammeverk	10
5.2	Nasjonal lovgivning	11
5.3	Regimets aktører	14
6	Trusselvurdering	22
6.1	Viktige sektorer og hvitvaskingsutsatte områder i norsk økonomi	22
6.2	Profittgenererende kriminalitet	24
6.3	Terrortrusselen	39
7	Systemsårbarheter	42
7.1	Overordnede sårbarheter i det norske systemet	42
7.2	Nasjonal koordinering – kunnskap om risiko og samordning	43
7.3	Internasjonalt samarbeid	45
7.4	Tilsynsvirksomhet	46
7.5	Rapporteringspliktiges risikobaserte tiltak og rapportering	47
7.6	Juridiske personers eierforhold	48

7.7	Kvalitet og bruk av finansiell etterretning	49
7.8	Etterforskning, strafforfølgning, samt inndragning	51
8	Risikovurdering	53
8.1	Risikovurdering av rapporteringspliktige sektorer	53
8.2	Risikovurdering ikke-rapporteringspliktige sektorer	71
9	Hvitvaskings internasjonale dimensjon	81
9.1	Hvitvaskingstrussel fra utlandet	81
9.2	Hvitvasking av utbytte i utlandet	83
10	Terrorfinansiering	85
10.1	Generering av midler til terrorfinansiering i utlandet	85
10.2	Generering av midler til terrorfinansiering i Norge	86
10.3	Pengestrømmer ut av Norge	87
10.4	Norge som transittland	87
10.5	Sårbarheter knyttet til terrorfinansiering	88

1. Innledning

Denne Nasjonale risikovurdering for bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering er Norges andre samlede risikovurdering av trusler, sårbarheter og risikoer for hvitvasking og terrorfinansiering. Den første risikovurderingen ble publisert 18.03.2014, og den nye utgaven er en vesentlig videreutvikling basert på en mer omfattende metodikk. Produktet er utarbeidet av en bredt sammensatt arbeidsgruppe under ledelse av ØKOKRIMs Enhet for finansiell etterretning, etter mandat fastsatt av det tverrfaglige myndighetsutvalget Kontaktforum for bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering. Ved utarbeidelsen er det innhentet ekspertise, bidrag og vurderinger fra en rekke aktører i politi og påtalemyndighet, kontrolltater, tilsyn, og privat sektor.

For å implementere anbefaling 1 fra Financial Action Task Force (FATF) og artikkel 7 i EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv, må Norge utarbeide passende risikovurderinger av hvitvasking og terrorfinansiering. Nasjonalt er dette arbeidet forankret ved regjeringsbeslutning, og det er bestemt at risikovurderingen skal oppdateres hvert andre år. Dette arbeidet er følgelig viktig for å besørge at Norge etterlever sine internasjonale forpliktelser på området.

Videre er det en ambisjon at risikovurderingen skal ha konkret nytte ved at den skal være anvendelig for en rekke myndigheter og aktører i arbeidet mot hvitvasking og terrorfinansiering. Kunnskapen og analysene i risikovurderingen skal anvendes strategisk, taktisk og operativt for å iverksette risikodempende tiltak og aktiviteter. Dette krever at samtlige aktører i regimet for å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering bruker funnene til å jobbe risikobasert, for eksempel ved utvikling av regelverk og veiledning, prioriteringen av ressursbruk, utvelgelse av tilsynssubjekter eller åpning av straffesaker, og til videre strategisk og operativ analyse. Aktører i både privat og offentlig sektor bør anvende den nasjonale risikovurderingen som basis for å videreutvikle egne risikoanalyser innenfor egen sektor, tilpasset dennes omfang, egenart og særpreg.

Norge har de beste forutsetninger til å forebygge, avdekke og sanksjonere forbrytelser forbundet med hvitvasking og terrorfinansiering. Gjennom sterk tilslutning til internasjonalt regelverk, en stabil og gjennomsiktig økonomi, uavhengige institusjoner, lav korrupsjon og en høy grad av finansiell inkludering er alle elementer for et effektivt system til stede. Likevel viser så vel evalueringer, trusselvurderinger og andre kilder at det er reelle og alvorlige trusler i Norge, og at det er rom for ytterligere forbedringer av Norges systemer. En samlet nasjonal risikovurdering av hvitvasking og terrorfinansiering antas å være et godt startpunkt for forståelse og erkjennelse av risikoene vi møter i Norge, og for å møte disse risikoene på en effektiv og virkningsfull måte.

2. Oppsummering

2.1 Utbytte fra primærforbrytelser

Trusselvurderingen av primærforbrytelser viser at mye kriminalitet som genererer stort utbytte i Norge, er tett knyttet opp mot Norges næringsstrukturer. Disse utbyttene er ofte knyttet til skatte- og avgiftsunndragelser, herunder skjuling av formue i utlandet, samt grov korrupsjon begått av norske bedrifter som opererer i utlandet. Det er en økende trend at kriminelle benytter legale næringsstrukturer som en del av sin kriminelle virksomhet eller utnytter dem for å maksimere profitt.

Samtidig øker trusselen for bedrageri, mot både private og bedrifter. Her er utbyttet ikke nødvendigvis så stort i hvert enkelt tilfelle (selv om det kan være det spesielt i saker med bedrageri av næringslivet), men når dette bedrives organisert, genereres store summer som hvitvaskes. Bedrageri knyttes i stor grad til utviklingen i digital teknologi, herunder fremveksten av sosiale medier og internettbaserte betalingsplattformer.

Organisert kriminalitet genererer også store utbytter på nye områder, som ulovlig avfallshåndtering og ulovlig handel med avfall samt menneskesmugling og -handel.

Utbyttet fra primærforbrytelser genereres i økende grad i andre former enn kontanter.

2.2 Terrortrusselen

Ekstrem islamisme vurderes fortsatt å utgjøre den største terrortrusselen i Norge. Politiets sikkerhetstjeneste (PST) vurderer det som mulig at terrorister vil forsøke å gjennomføre terroraksjoner mot Norge i løpet av tiden som kommer.

Det er usikkert hva som er den framtidige strategien til den islamske staten i Irak og Levanten (ISIL) og Al Qaida (AQ). I den grad de ønsker å gjennomføre sentralstyrte terroraksjoner i vestlige land, vil terrortrusselen kunne øke i Norge. Norge er likevel ikke blant de mest profilerte landene som inngår i ISIL og AQ sitt fiendebilde.

Trusselen fra de høyreekstreme miljøene i Norge er vurdert som økende. Antall sympatisører som ikke er en del av et organisert miljø, er også vurdert til å være i vekst. Mobilisering rundt temaer knyttet til det høye antallet flyktninger og asylsøkere er årsaken til denne utviklingen.

2.3 Reelle rettighetshavere

En generell sårbarhet for hvitvaskings- og terrorfinansieringsregimet, er utfordringen med å identifisere reelle rettighetshavere. Verifisering av identitet er en utfordring for finansforetakene. Forvalterkonti benyttes for å tilsløre reelt eierskap for verdipapirforetak. Kompliserte og internasjonale eierskapsstrukturer og stråmannsarrangementer benyttes

også for å tilsløre reelt eierskap for profesjonelle aktører og ved omsetning av eiendommer. Dette ses særlig innenfor arbeidslivskriminaliteten.

2.4 Risikoen for hvitvasking i de rapporteringspliktige sektorene

Av de rapporteringspliktige sektorene er det spesielt banker og betalingsforetak som har høy risiko for å bli utnyttet til hvitvasking.

Tjenester som e-pengeforetak er også sårbare i forhold til hvitvasking og terrorfinansiering, men risikoen vurderes å være moderat. Tilbudet av e-penger (elektroniske penger) i Norge er i hovedsak begrenset til kort med lave beløpsgrenser, og bruken av slike kort er ikke veldig utbredt.

Risikoen for hvitvasking gjennom forsikringsforetak anses derimot som lav. Hvitvaskingsregelverkets krav til kundekontroll mv. er imidlertid velegnet til å avdekke forsikringsbedrageri.

Revisorer, regnskapsførere og advokater har et viktig samfunnsansvar med hensyn til å rapportere mistenkelige transaksjoner hos sine oppdragsgivere. Ettersom regnskapsførere ikke håndterer klientmidler, kan ikke virksomheten brukes til hvitvasking. Profesjonelle aktører kan også bli utnyttet av kriminelle, og mer aktivt bidra til økonomisk kriminalitet og hvitvasking. Advokatens klientkonti er spesielt egnet til å hvitvaske midler. Selv om det antagelig er et fåtall av de profesjonelle aktørene som bidrar til hvitvasking, vurderes risikoen for at profesjonelle aktører bidrar til hvitvasking å være moderat.

Omsetning av fast eiendom er en velegnet måte for hvitvasking av utbytte fra kriminell virksomhet. Risikoen for hvitvasking gjennom eiendomsmeglerforetak anses imidlertid som moderat. Risikoen er lav ved megling av boligeiendom. Risikoen kan være noe høyere ved megling av næringseiendom, der det i noen grad benyttes kompliserte selskapsstrukturer og/eller utenlandske eiere som eiendomsmeglerforetaket ikke kan identifisere. Kjøp og salg av verdifulle gjenstander er en forholdsvis enkel måte å plassere utbytte på. Prissettingen er ofte uklar og kun kontant betaling av varer til en verdi av 40 000 NOK eller mer utløser kundekontroll og rapporteringsplikt. Det er en moderat risiko for at forhandlere av verdifulle gjenstander blir utnyttet til hvitvasking.

Verdipapirmarkedet kan være egnet til hvitvasking. Spesielt gjelder dette investeringer i unoterte verdipapir. Risikoen for hvitvasking gjennom verdipapirforetak anses imidlertid å være relativt lav.

Rapporteringspliktig sektor	Risiko
Banker	Høy
Betalingsforetak og agenter for utenlandske betalingsforetak	Høy
Eiendomsmeglere og eiendomsformidling	Moderat
Advokater	Moderat
Finansieringsforetak	Moderat
E-pengeforetak	Moderat
Forhandlere av verdifulle gjenstander	Moderat
Forsikringselskaper og forsikringsformidling	Lav
Kredittforetak	Lav
Revisorer	Lav
Regnskapsførere	Lav
Verdipapirforetak	Lav

2.5 Terrorfinansiering

Flytting av penger til terror foretas der det er mulig, billig og raskt. Midler kan bli overført via pengeformidlere, banker og i form av kontanter – enten smuglet eller tolldeklart ved grenseoverganger. PST vurderer at midler som kan være ment å gå til finansiering av terrororganisasjoner og terrorhandlinger i hovedsak sendes fra Norge til konfliktområder og dets nærliggende områder.

Det er grunn til å tro at penger som er blitt samlet inn i Norge, ved noen anledninger har blitt brukt til å finansiere terror eller grupper som er kjent for å bruke terror som virkemiddel.

Risikoen for at frivillige organisasjoner blir brukt til finansiering og støttevirksomhet til terror er knyttet til mindre organisasjoner, med liten grad av kontroll og rapportering og som opererer i konfliktområder.

Det er også en risiko knyttet til at norske finansinstitusjoner kan bli utnyttet i forbindelse med at pengestøtte til terror føres i transitt gjennom Norge.

3 Metodikk

Metodikken som har vært lagt til grunn for risikovurderingen følger de retningslinjer som er gitt av Financial Action Task Force (FATF) i Guidance: National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment fra februar 2013.

En risikovurdering er en prosess hvor risiko identifiseres, analyseres og evalueres i henhold til FATF-anbefalingene som en funksjon av trusler, sårbarhet og konsekvens, med et fokus på de to første. I henhold til metoden har hvitvaskingstrusler og utsatte sektorer blitt

identifisert, og deretter sårbarheter i hvitvaskingsregimet. Hvitvaskingsrisikoen vurderes innenfor hver sektor som en konsekvens av hvordan truslene utnytter sårbarheten i regimet. En tilsvarende metodikk har blitt lagt til grunn for området terrorfinansiering.

Trusler, sårbarheter og risiko kan defineres på flere måter, her brukes definisjonene under.¹

3.1 Trusler

I henhold til FATF-anbefalingene defineres en trussel som en person, eller gruppe av personer, objekt eller aktivitet med potensial til å skade for eksempel staten, samfunnet og økonomien. I hvitvaskings- og terrorfinansieringskonteksten inkluderer dette kriminelle, terroristgrupper og deres fasilitatorer og deres hvitvaskings- og terrorfinansieringsaktiviteter.² Truslene kan vurderes på en skala fra meget liten til meget stor.³

3.2 Sårbarheter

Sårbarheter er i denne sammenheng de faktorene som kan bli utnyttet av trusselen, eller som kan støtte og fasilitere denne aktiviteten. I en hvitvaskings- og terrorfinansieringskontekst vil sårbarheter typisk være de faktorene som er svakheter i hvitvaskings- og terrorfinansieringsregimet, inkludert spesielle karakteristika ved Norge som gjør Norge spesielt sårbart. I risikovurderingen av sektorer, vil dette inkludere karakteristika ved en sektor, et finansielt produkt eller en type tjenester som gjør de attraktive for hvitvasking og terrorfinansiering, samt tilsyn og kontroll med sektorer, produkter og tjenester. Sårbarheter kan vurderes på en skala fra ubetydelig til svært alvorlig.⁴

3.3 Konsekvenser

Konsekvenser refererer til skaden hvitvasking og terrorfinansiering kan påføre og inkluderer effekten av primærkriminaliteten og terrorvirksomhet på finanssystemer og -institusjoner, økonomien og samfunnet. I denne risikovurderingen er konsekvensen hensyntatt indirekte - faktorer ved det norske hvitvaskings- og terrorfinansieringsregimet og sektorer og primærkriminalitet uten stort omfang og særlig konsekvens ble prioritert bort i en tidlig del av arbeidet med risikovurderingen.

¹ Risikovurderingen og definisjonene er basert på FATF guidance, National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment, Februar 2013.

² FATF guidance, National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment, februar 2013.

³ (Meget liten, liten, moderat, stor og meget stor). Truslers sannsynlighet kan alternativt vurderes som usannsynlig, lite sannsynlig, like sannsynlig som usannsynlig, sannsynlig, meget sannsynlig i henhold til Politiets etterretningsdoktriner.

⁴ Ubetydelig, lav, moderat, alvorlig, svært alvorlig.

3.4 Risiko

Risikoen for at eksempelvis en sektor skal bli utnyttet til hvitvasking eller terrorfinansiering forstås derfor som et uttrykk for forholdet mellom trusselen mot denne sektoren og denne sektorens sårbarhet overfor den spesifiserte trusselen. Dette er også i henhold til den nye norske standarden NS 5832:2014.⁵ Risikoen vurderes som høy, moderat/betydelig eller lav. Det ble innledningsvis i arbeidsgruppas arbeid foretatt en seleksjon hvor de sektorer og områder som ble vurdert å ha lav hvitvaskingsrisiko ble forkastet fra det videre arbeidet til arbeidsgruppa. Sektorer og områder som er vurdert i rapporten, er derfor sektorer og områder som i utgangspunktet er vurdert å ha en klar hvitvaskingsrisiko forbundet med seg.

⁵ Odd Busmundrud, Maren Maal, Jo Hagness Kiran og Monica Endregard, Tilnærminger til risikovurderinger for tilsiktede uønskede handlinger, FFI-rapport 2015/00923.

4 Definisjoner

4.1 Hvitvasking

Hvitvasking defineres i straffeloven § 337. For hvitvasking straffes den som:

- a) yter bistand til å sikre utbyttet av en straffbar handling for en annen ved for eksempel å innkreve, oppbevare, skjule, transportere, sende, overføre, konvertere, avhende, pantsette eller investere det, eller gjennom konvertering eller overføring av formuesgoder eller på annen måte skjuler eller tilslører hvor utbyttet av en straffbar handling han selv har begått,
- b) befinner seg, stammer fra, hvem som har rådigheten over det, dets bevegelser, eller rettigheter som er knyttet til det.

Likestilt med utbyttet er gjenstand, fordring eller tjeneste som trer i stedet for det.

4.2 Terrorfinansiering og terror

Terrorfinansiering defineres i straffeloven § 135 som:

... den som rettsstridig yter, mottar, sender, fremskaffer eller samler inn penger eller andre formuesgoder med hensikt eller viten om at midlene helt eller delvis skal brukes

- a) til å utføre en handling som nevnt i §§ 131, 134 eller §§ 137 til 144,
- b) av en person eller gruppe som har til formål å begå handlinger som nevnt i § 131, § 134 eller §§ 137 til 144, når personen eller gruppen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler,
- c) av et foretak som noen som nevnt i bokstav b eier eller har kontroll over, eller
- d) av et foretak eller en person som handler på vegne av eller på instruks fra noen som nevnt i bokstav b.

På samme måte straffes den som stiller banktjenester eller andre finansielle tjenester til rådighet for personer eller foretak som nevnt i første ledd bokstav b, c eller d.

5 Norges anti-hvitvaskings- og terrorfinanseringsregime

5.1 Regimets internasjonale rammeverk

Financial Action Task Force (FATF)

FATF er et mellomstatlig samarbeidsorgan som ble etablert i 1989 av G-7 gruppen. FATF er en selvstendig enhet, men mandatet og oppgavene har en sterk tilknytning til G20 og beslutninger som blir fattet på ministermøtene.

Mandatet til FATF fastsettes på ministernivå av medlemslandene. Formålet er å fastsette standarder og sikre implementering av rettslige og operative tiltak for å bekjempe hvitvasking og finansiering av terror. FATF består av 34 medlemsland, 2 regionale organisasjoner, 9 assosierte medlemsgrupper og 23 observatører (som Egmont Group, World Bank, Europol, FN, Eurojust). Formålet med FATF er å få til en enhetlig internasjonal tilnærming til bekjempelsen av hvitvasking og finansiering av terror. Dette gjøres ved at FATF har fastsatt 40 anbefalinger som er en internasjonal standard for bekjempelsen av hvitvasking og finansiering av terror. I tillegg er det fastsatt kriterier for å måle om anbefalingene er innført og gir de forventede resultatene, så som antall analyser for finansiell etterretning, straffesaker, inndragning etc.

FATF sine 40 anbefalinger⁶ og krav til nasjonal etterlevelse av standardene (Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems)⁷ er grunnlaget for regimet mot hvitvasking og terrorfinansiering i Norge. FATF legger til grunn at medlemslandene skal ha en risikobasert tilnærming til hvitvasking og finansiering av terror. Basert på de identifiserte risikoenerisiko skal det utarbeides en nasjonal policy på området, samt at det skal være mekanismer på plass som ivaretar kravet om implementering, ressursallokering og samarbeid mellom berørte aktører⁸. Den nasjonale risikovurderingen for hvitvasking og terrorfinans er en del av dette.

EUs hvitvaskingsdirektiv

I EU-landene og i EØS-området gjennomføres FATFs standarder ved hvitvaskingsdirektiver. Fjerde hvitvaskingsdirektiv (2015/849/EU) ble vedtatt 20.5.2015. Medlemsstatenes frist for gjennomføring i nasjonal rett er 26.6.2017. Direktivet gjennomføres i norsk rett ved ny hvitvaskingslov og forskrift som er under utredning.

⁶ The FATF Recommendations; INTERNATIONAL STANDARDS ON COMBATING MONEYLAUNDERING AND THE FINANCING OF TERRORISM & PROLIFERATION, (2012)

⁷ Methodology for assessing technical compliance with the FATF recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems (feb. 2013)

⁸ Anbefaling 1 og 2

FN

FNs Sikkerhetsråds resolusjoner (UNSCR) gir også føringer. Særlig relevant her er UNSCR 2253, UNSCR 1267 og UNSCR 1373 som fastsetter og styrker sanksjonsregimet mot terrorfinansiering og finansiering av spredning av masseødeleggelsesvåpen.

The Egmont Group

The Egmont Group er en internasjonal sammenslutning for Financial Intelligence Units (FIUs). 151 FIUs fra hele verden er medlemmer i Egmont. Enheten for Finansiell Etterretning (EFE)⁹ er Norges FIU og ble medlem av Egmont i 1995. Det er et kriterium i FATF at medlemslandenes FIU skal være medlem i Egmont. Kriteriene for medlemskap fastsettes ved FATFs anbefalinger, Egmont sitt Charter og Principles for Information Exchange between FIUs. De to sistnevnte er bindende for EFE.

5.2 Nasjonal lovgivning

Lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv. (hvitvaskingsloven) med forskrifter

Gjeldende hvitvaskingsregelverk fremgår av lov 6.3.2009 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv. (hvitvaskingsloven) og forskrift 13.3.2009 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsforskriften). I tillegg er det ved forskrift 13.3.2009 fastsatt regler om kontrollutvalget for tiltak mot hvitvasking (Kontrollutvalgskorskriften). Det er nedsatt et lovutvalg som skal utarbeide utkast til lov- og forskriftsendringer for å gjennomføre ventede nye EØS-regler som svarer til EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv, jf. ovenfor.

Hvitvaskingslovens formål er å forebygge og avdekke transaksjoner med tilknytning til utbytte av straffbare handlinger eller med tilknytning til terrorhandling, jf. § 1. Loven angir i § 4 hvem som er rapporteringspliktige, og i §§ 5 flg. regler om når den rapporteringspliktige skal foreta kundekontroll, kundekontrollens innhold mv. Dersom den rapporteringspliktige har mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av en straffbar handling eller forhold som rammes av blant annet straffelovens bestemmelser om terrorhandling, skal den rapporteringspliktige gjennomføre nærmere undersøkelser for enten avkrefte eller få bekreftet mistanken, jf. § 17. Dersom de nærmere undersøkelsene ikke bidrar til å avkrefte mistanken, skal den rapporteringspliktige av eget tiltak oversende til ØKOKRIM opplysninger om transaksjonen og de forhold som har medført mistanke, jf. § 18. Transaksjoner som er meddelt ØKOKRIM etter § 18 skal som hovedregel ikke gjennomføres av den rapporteringspliktige før ØKOKRIM er underrettet, se § 19. ØKOKRIM har da muligheten til i særlige tilfeller å gi pålegg om at transaksjonen ikke skal gjennomføres.

⁹ EFE er nærmere beskrevet under pkt. 5.3

I hvitvaskingsforskriften er det gitt nærmere regler om kundekontroll og løpende oppfølging av kunden (kapittel 2), undersøkelse og rapportering (kapittel 3), oppbevaring av opplysninger (kapittel 4) og interne rutiner og systemer mv. for finansinstitusjonene (kapittel 5).

Kontrollutvalget og Datatilsynet

I tråd med Kontrollutvalgsforskriften har Finansdepartementet opprettet et kontrollutvalg med tre medlemmer som skal føre kontroll med ØKOKRIMs behandling av opplysninger mottatt fra de rapporteringspliktige i tråd med rapporteringskravene i hvitvaskingsloven og hvitvaskingsforskriften. Kontrollutvalget skal legge særlig vekt på at rettssikkerhets- og personvern hensyn ivaretas ved ØKOKRIMs behandling av mottatte opplysninger. Utvalget skal hvert år gi Finansdepartementet en rapport om sin virksomhet. Kontrollutvalgsforskriften ble endret ved forskrift 27.9.2013 nr. 1134, slik at kompetansen til å føre kontroll med ØKOKRIMs behandling av opplysninger dels er gitt Kontrollutvalget og dels Datatilsynet.

Straffelovens bestemmelser om hvitvasking

Hvitvasking er straffsanksjonert i straffeloven §§ 337 (simpel hvitvasking), 338 (grov hvitvasking), 339 (mindre hvitvasking), 340 (uaktsom hvitvasking) og 341 (forbund om hvitvasking). En endring i forhold til reglene i straffeloven av 1902 er at medvirkning til hvitvasking nå er straffbar. Bortsett fra en nedjustering av strafferammen ble det ikke foretatt realitetsendringer i forhold til straffeloven av 1902. Innholdet i bestemmelsen er nærmere omhandlet i Ot.prp.nr.53 (2005–2006) om lov om endringer i straffeloven 1902 og utleveringsloven (gjennomføring av FN-konvensjonen mot korrupsjon.)

Straffeloven §§ 337 *første ledd bokstav a* inneholder gjerningsbeskrivelsen for hvitvasking av utbytte som en bistandshandling til andre, og erstatter straffeloven 1902 § 317 første ledd annet alternativ. *Første ledd bokstav b* gjør det straffbart å hvitvaske utbytte fra egne straffbare handlinger (selvvask) og viderefører straffeloven 1902 § 317 annet ledd. *Annet ledd* retter seg mot hvitvasking av surrogater, og viderefører straffeloven 1902 § 317 første ledd tredje punktum. *Tredje ledd* viderefører straffeloven 1902 § 317 tredje ledd om at hvitvaskeren kan straffes selv om den som begikk primærlovbruddet var utilregnelig eller mindreårig. *Fjerde ledd* angir strafferammen, og bestemmer at hvitvasking kan straffes med bot eller fengsel inntil to år. Dette er en nedjustering i forhold til straffeloven 1902 § 317. Begrunnelsen er at strafferammen skal gi et mer realistisk bilde av straffutmålingspraksis i dag, og det er ikke meningen at hvitvasking skal bedømmes mindre alvorlig enn i dag.

Straffelovens bestemmelser om terrorfinansiering

Terrorfinansiering er straffsanksjonert i Straffeloven §§ 135 og 136a. Nevnte paragrafer gjennomfører FNs terrorfinansieringskonvensjon artikkel 4 bokstav a jf. artikkel 2 og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) OP 1 (b) og (d) med flere. Bestemmelsene rammer det å samle inn og fremskaffe penger eller andre økonomiske midler til terrorhandlinger eller til noen som begår slike handlinger.

Straffeloven § 135 rammer både den som «yter» eller «mottar», og den som passivt tar imot penger som er samlet inn av andre, for så å gi dem videre til støtte til en terrorhandling eller til noen som begår slike handlinger. Bestemmelsen omfatter også den som «sender» – sørger for at midlene overføres til andre, i tillegg til den som «fremskaffer eller samler inn», altså mellommenn som skaffer til veie økonomiske midler ved innsamlinger eller lignende.

Det er ikke et krav at det ved oversendelse er klart hvilken terrorhandling midlene skal finansiere, eller at midlene alene er tilstrekkelige til å finansiere terrorhandlinger. Bestemmelsen rammer også den som fremskaffer eller samler inn midler som delvis skal finansiere terrorhandlinger. Det trenger heller ikke være den tiltenkte bruken, men om mottakeren er personer eller enheter som begår eller forsøker å begå terrorhandlinger, som kan danne grunnlag for straff. Det kan dermed være straffbart å gi økonomisk støtte til slike personer eller organisasjon, selv om støtten er tiltenkt personen eller organisasjonenes eventuelle lovlige virksomhet.

Bestemmelsen rammer også den som stiller finansielle tjenester til rådighet for terrorister eller terrorgrupper, for foretak som eies eller kontrolleres av terrorister eller terrorgrupper eller for noen som handler på vegne av eller på instruks fra disse. Med «finansielle tjenester» forstås blant annet ulike banktjenester – som betalingstjenester, lån og kreditter – og ulike typer rådgivning og investeringstjenester etter verdipapirhandelloven.

Straffeloven § 135 omfatter altså alle elementer av finansiell støtte, men antas å være mest anvendelig ved finansiering i form av penger eller formuesgoder av en viss størrelse. For tilfeller av støtte i form av mindre pengebeløp eller for eksempel anskaffelse av utstyr, kan straffeloven § 136a komme til anvendelse.

Straffeloven § 136a tilsvarer tidligere straffeloven 1902 § 147d.. Den rammer etter sin ordlyd «(...) den som danner, deltar i, rekrutterer eller yter økonomisk eller annen materiell støtte til en terrororganisasjon. (...)». Materiell støtte kan skje for eksempel i form av utstyr til fremmedkriger.

Frys- og listeføringsforpliktelser

Straffeprosessloven har bestemmelser om båndlegging (frys) av midler tilhørende personer som det er skjellig grunn til å mistenke for overtredelse av eller forsøk på overtredelse av straffeloven § 131, 133, 134 eller 135, og har på dermed implementert frys- og listeføringsforpliktelser i overensstemmelse med FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1373. FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1267 er implementert i norsk rett gjennom forskrift av 22. desember 1999 nr. 1374 om sanksjoner mot Al-Qaida og forskrift av 8.11.2013 om sanksjoner mot Taliban.

PST eller den instans som har besluttet å fryse formuesgoder, skal underrette offentlig sektor, i henhold til rutine angitt av Riksadvokaten.

Utenriksdepartementet og Finanstilsynet har utgitt en veiledning om finansielle sanksjoner.. Veilederen gir en beskrivelse av relevante lovbestemmelser og retningslinjer i forhold til FNs frysforpliktelser.

5.3 Regimets aktører

De rapporteringspliktige

I henhold til Lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv, er følgende juridiske personer rapporteringspliktige¹⁰:

- finansinstitusjoner
- Norges Bank
- e-pengeforetak
- foretak som driver valutavirksomhet
- betalingsforetak og andre som har rett til å yte betalingstjenester
- verdipapirforetak
- forvaltningsselskaper for verdipapirfond
- forsikringsselskaper
- foretak som driver forsikringsformidling som ikke er gjenforsikringsmegling
- tilbyder av posttjenester ved formidling av verdisendinger
- verdipapirregistre
- foretak som driver depotvirksomhet
- forvaltere av alternative investeringsfond

¹⁰ Hvitvaskingsloven er ikke oppdatert til begrepsbruken etter finansforetaksloven som trådte i kraft 1.1.2016

Loven gjelder også for følgende juridiske og fysiske personer i utøvelsen av deres yrke:

- statsautoriserte og registrerte revisorer, samt revisor som er ansvarlig for revisjon av regnskapet for kommune eller fylkeskommune, samt for kommunalt og fylkeskommunalt foretak, i samsvar med nærmere bestemmelser fastsatt av departementet, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner § 78 nr. 8
- autoriserte regnskapsførere
- advokater og andre som ervervsmessig eller stadig yter selvstendig juridisk bistand, når de bistår eller opptrer på vegne av klienter ved planlegging eller utføring av finansielle transaksjoner eller transaksjoner som gjelder fast eiendom eller gjenstander med verdi over 40 000 NOK
- eiendomsmeglere og boligbyggelag når det drives eiendomsmegling
- foretak som mot vederlag tilbyr tilsvarende tjenester som nevnt i nr. 1 til 4
- tilbydere av virksomhetstjenester
- forhandlere av gjenstander, herunder auksjonsforretninger, kommisjonærer og lignende, ved transaksjoner i kontanter på 40 000 NOK eller mer eller et tilsvarende beløp i utenlandsk valuta, og
- personer med begrenset tillatelse til å yte betalingstjenester

Loven gjelder også for foretak og personer som utfører tjenester på vegne av eller for personer som nevnt i første og annet ledd. Når advokater opptrer som bostyrere, gjelder bestemmelsene i §§ 17, 18, 20, 21, 27 og 28.

Det er forventet at gruppen av rapporteringspliktige vil bli utvidet og endret noe som følge av gjennomføringen av fjerde hvitvaskingsdirektiv i norsk lov. For følgende grupper vil direktivet kunne føre til endringer: Tilbydere av spilltjenester, tilbydere av virksomhetstjenester og forhandlere av gjenstander. Det er også foreslått endringer i tilsynsordningen og rapporteringsregimet for advokater.

Enheten for finansiell etterretning

Enheten for finansiell etterretning (EFE) er den avdelingen i ØKOKRIM som behandler rapportene om mistenkelige transaksjoner som sendes inn av de rapporteringspliktige. EFE har i motsetning til straffesaksteamene i ØKOKRIM ikke etterforskning eller straffesaksarbeid som primære oppgaver, men er Norges nasjonale Financial Intelligence Unit (FIU), og er å betrakte som en etterretningsenhet med nasjonalt ansvar.

EFE er opprettet på bakgrunn av FATF-anbefalingene som pålegger medlemslandene å etablere nasjonale enheter for finansiell etterretning (FIU-er) for mottak, analyse og videreformidling av finansiell informasjon knyttet til mulig hvitvasking og finansiering av terror.

EFEs hovedoppgaver er å motta rapporter om mistenkelige transaksjoner (MT-rapporter) fra rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven, å analysere informasjonen, og å videreformidle informasjon til rette instans. Opplysningene EFE mottar behandles og videreformidles i tråd med politiregisterloven og forskriftens bestemmelser. EFE kan formidle informasjon i form av etterretningsrapporter, informasjon i politiets etterretningssystem (Indicia), anmeldelser, politirapporter i eksisterende straffesaker, strategiske rapporter, årsrapporter og i form av publisering på hvitvasking.no. Mottakerne av etterretningsinformasjon er i all hovedsak politiet, inkludert PST, forvaltningsorganer med kontrolloppgaver, samt andre lands FIU-er. I tillegg formidles det informasjon til privat sektor. Dette gjelder særlig formidling av modus og trender til de rapporteringspliktige. På bakgrunn av initiativ fra Egmont Group og FATF har EFE på lik linje med andre FIUer, formidlet informasjon om fenomenet fremmedkrigere m.m. til privat sektor. Formålet med dette er å sette dem best mulig i stand til å identifisere transaksjoner som har tilknytning til finansiering av terror.

EFE et nasjonalt kompetansesenter for spørsmål relatert til hvitvasking og terrorfinansiering. EFE følger med på kriminalitetsutviklingen blant annet gjennom deltagelse i aktuelle internasjonale fora, som FATF, Egmont Group og INTERPOL, og holder løpende kontakt med samarbeidspartnere og spesielt de rapporteringspliktige, for å bidra til kompetanse- og metodeutvikling.

Det nasjonale regimet mot hvitvasking og finansiering av terror skal som bemerket innledningsvis være risikobasert. Med bakgrunn i dette, og i tråd med det særskilte internasjonale fokuset som er på finansiering av terror, har EFE dreid mye av sin aktivitet mot dette feltet. Dette er spesielt synlig i innsatsen på operativ analyse. Mye av samarbeidet på operativt nivå har skjedd ved deltagelse i nasjonale samarbeidsprosjekter med terrorfinansiering som en av flere modi. Noe som har vist seg å være en fornuftig og effektiv måte å få delt informasjon på. Samarbeidet med PST er særlig viktig i denne sammenheng.

Finanstilsynet

Finanstilsynet har tilsyn med flere av de personene og institusjonene som er rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven. Det følger av lov 7.12.1956 nr. 1 om tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel mv. (Finanstilsynsloven § 1) at følgende rapporteringspliktige er underlagt tilsyn; forretningsbanker, sparebanker, kredittforetak, finansieringsforetak, e-pengeforetak, betalingsforetak, verdipapirforetak, forsikringsforetak, forsikringsformidlere, pensjonskasser, eiendomsmeglere, revisorer, regnskapsførere og verdipapirregistre, forvaltningsselskap for verdipapirfond og forvaltere av alternative investeringsfond.

Det følger av Finanstilsynsloven § 3 at tilsynet skal påse at foretak det har tilsyn med virker på hensiktsmessig og betryggende måte «i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold

av lov». Det fremgår videre av samme bestemmelse at foretakene plikter å «gi alle opplysninger som tilsynet måtte kreve og å la tilsynet få innsyn i og i tilfelle få utlevert» dokumenter, protokoller, regnskapsopplysninger og annet tilgjengelig materiale.

Finanstilsynet gjennomfører hvitvaskingstilsyn både som særskilte tematisyn og som en del av det ordinære tilsynet med de rapporteringspliktige. Tilsynsvirksomheten er innrettet mot at interne rutiner faktisk beskriver institusjonens gjennomføring av regelverket – hvordan lovbestemmelsene er operasjonalisert i foretakenes virksomhet – og at interne retningslinjer faktisk etterleves.

Finanstilsynet kan gi rapporteringspliktige foretak under tilsyn pålegg om retting der de ikke etterlever sine forpliktelser etter hvitvaskingsregelverket. Pålegg kan knyttes til endringer i rutiner eller organisering. Ved alvorlige overtredelser av foretakenes lovpålagte plikter kan Finanstilsynet tilbakekalle institusjonens konsesjon. Det er imidlertid ikke eksempler på at rapporteringspliktige har fått tilbakekalt sin konsesjon alene på grunn av overtredelse av hvitvaskingsregelverket.

Andre tilsynsmyndigheter

Advokater

Det følger videre av lov 13.8.1915 nr. 5 (domstolloven) § 225 første ledd at Tilsynsrådet for advokatvirksomhet fører tilsyn med advokater. Tilsynsrådet har adgang til å meddele irettesettelser og advarsler og dersom det mener at det bør treffes vedtak om tilbakekall av advokatbevilling kan det fremme slikt forslag overfor Advokatbevillingsnemnden. Advokatlovutvalget har foreslått en endring i dagens ordning og at det opprettes et Advokatsamfunn som skal ha tilsynsansvaret.

Forhandlere av gjenstander

Det er per i dag ikke etablert særskilt tilsyn for forhandlere av gjenstander, jf. hvitvaskingsloven § 4 annet ledd nr. 7. Det er imidlertid foreslått i utredningen av ny hvitvaskingslov at det skal etableres tilsyn med denne gruppen. Fylkesmannen, Finanstilsynet, politiet og Skatteetaten kan være aktuelle organ for plassering av et slikt ansvar.

Tilbydere av virksomhetstjenester og tilbydere av spilltjenester

Disse to gruppene er i dag ikke underlagt tilsyn, og hvitvaskingslovutvalget har foreslått at tilsyn utføres av henholdsvis Finanstilsynet og Lotteritilsynet.

Politiets sikkerhetstjeneste

Politiets Sikkerhetstjeneste (PST) skal forhindre at terror og terrorfinansiering foregår i og fra Norge. I tillegg skal PST avverge at Norge utnyttes som transittland for penger til

terrorformål. PST er direkte underlagt Justis og beredskapsdepartementet (sideordnet med Politidirektoratet) og er en del av den norske politietaten.

PST skal opprette forebyggende sak når det innledes undersøkelser med sikte på å bekrefte eller avkrefte om noen forbereder et straffbart forhold innenfor PSTs ansvarsområde etter politiloven § 17b. Forebyggende saker om terror og terrorfinansiering kan avsluttes eller håndteres med mottiltak i det forebyggende sporet. I enkelte tilfeller fører undersøkelser i forebyggende øyemed til at det etableres en mistanke jf. straffeprosessloven § 224, som begrunner etablering av en etterforskning i straffeprosessuell forstand. PST har ansvar for etterforskning av avvergende terror- og terrorfinansieringssaker.

I 2015 besluttet Riksadvokaten å sentralisere alle fremmedkrigersaker, både skjulte og åpne, for en periode på 2 år.

Som nasjonal sikkerhetstjeneste har PST et nært samarbeid med mange etater, institusjoner og andre aktører i Norge. Med de viktigste samarbeidspartnere er det et formalisert samarbeid, og med andre er det samarbeid og kontakt ved behov. Høsten 2013 etablerte Etterretningstjenesten og PST Felles Kontraterrorsenter for analyser.

PST har også et utstrakt samarbeid med andre lands politimyndigheter og sikkerhets- og etterretningstjenester. I tillegg er PST medlem av flere internasjonale samarbeidsfora blant annet Club of Bern, Counter Terrorism Group (CTG), NATO CIC (Civilian Intelligence Committee) og PWGT (Police Working Group on Terrorism). Dette omfattende internasjonale nettverket er avgjørende for å forebygge alvorlig kriminalitet mot norske interesser.

PST driver omfattende opplæring og foredragsvirksomhet om bekjempelse av finansiering av terror og masseødeleggelsesvåpen for både offentlig sektor og private aktører, spesielt opp mot finansnæringen.

Politiet

Politiet består av PST, Politidirektoratet, 12 politidistrikt, særorganene Kripos, ØKOKRIM, Politiets utlendingsenhet, Utrykningspolitiet og Politihøgskolen. Politidistriktene og særorganene er administrativt og faglig underlagt Politidirektoratet¹¹, mens Riksadvokaten har ansvaret for den overordnede faglige ledelsen av straffesaksbehandlingen i politiet. Politiet startet gjennomføringen av nærpolitireformen i 2016. Reformen innebærer struktur- og organisasjonsendringer i politidistriktene, og antall politidistrikter ble redusert fra 27 til 12.

Siden 2005 har alle politidistrikter vært pålagt å opprette egne økoteam, som har et særskilt ansvar for å bekjempe økonomisk kriminalitet. Økoteamene er bemannet med politi, jurister

¹¹ PST er direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet.

og revisorer, og den tverrfaglige kompetansen skal gjøre økoteamene i stand til å behandle større økonomiske straffesaker. Økoteamene skal som hovedregel være samlokalisert og skjermet fra andre oppgaver. Manglende kapasitet er en av hovedutfordringene for politiet og for økoteamene. Nærpolitireformen skal sikre mer robuste fagmiljøer med større kapasitet og økt kompetanse til å etterforske økonomisk kriminalitet. De fleste saker innen økonomisk kriminalitet, herunder hvitvasking, etterforskes i politidistriktene.

Økt fokus på terror, har ført til at politiet har økt sin innsats mot, og prioritering av, kontra-terror og kontra-terrorfinansieringsarbeid.

Tolletaten

Tolletaten består av et sentralt direktorat og seks tollregioner. Etaten utfører kontroll med varer og personer som krysser grensen, herunder hvorvidt medbragt valuta ut over grensebeløpet er deklarerert. Tolletaten ilegger et overtredelsesgebyr på 20 prosent av beløpet i de fleste tilfeller av smugling, men anmelder alle saker hvor det er mistanke om at beløpet stammer fra kriminell virksomhet. Ved anmeldelse beslaglegges hele beløpet. Saker over et visst beløp rapporteres jevnlig til EFE.

Tolletaten besørger også at deklarererte beløp, og de beløp som gis tilbake etter smuglingsforsøk (når overtredelsesgebyr er benyttet), registreres i Valutaregisteret som fysiske transaksjoner.

Overordnet koordinering og samarbeid mellom aktørene i regimet

Et særtrekk ved det nasjonale arbeidet mot hvitvasking og finansiering av terror er at det er tverretatlig og tverrfaglig. Det innebærer at det ikke er en enkelt etat eller organ som sitter med eneansvaret for arbeidet, men at det er summen av alle de ansvarlige etaters innsats som er avgjørende. Dette illustreres særlig ved FATF sine Effectiveness kriterier hvor samhandling og flyt av informasjon er grunnleggende faktorer for en effektiv nasjonal innsats. I forlengelsen av dette er det ikke eksistensen av innsatsen alene som skal evalueres. Det avgjørende er til syvende og sist de resultater som man klarer å frembringe gjennom samarbeidet. Måleparametre for dette er blant annet antall dommer for hvitvasking og finansiering av terror og dommer for inndragning.

Sammenhengen i systemet kan illustreres ved at tilsynsmyndighetene må føre et risikobasert tilsyn for å fange opp mangler i effektiviteten i de rapporteringspliktiges preventive systemer deretter at de rapporteringspliktige fanger opp de mistenkelige transaksjonene og rapporterer disse til EFE. EFE må ha tilgang til de nødvendige kilder og være i stand til å utføre operative og strategiske analyser som så formidles til politiet. Det som formidles må være av en slik kvalitet og ha et innhold som gjør at det kan benyttes i politiets videre arbeid med å bekjempe kriminalitet og å sikre midler. Politiet må ha den nødvendige kompetansen

for å kunne nyttiggjøre seg den informasjonen som blir formidlet. Tilsvarende synergier er til stede for flere deler av den nasjonale innsatsen, herunder også for finansiering av terror.

Det er særlig to faktorer som er av avgjørende betydning for en vellykket nasjonal innsats, at det er en overordnet styring og målretting av arbeidet fra toppen og ned, og at alle aktører har en risikobasert tilnærming til sine oppgaver.

Ansvar for anti-hvitvasking og bekjempelse av terrorfinansieringsarbeidet i Norge er delt mellom flere departementer i henhold til deres lovgivnings- og etatsansvar. De ansvarlige departementer er hovedsaklig Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet, men også Utenriksdepartementet er deleier i området. Justis- og beredskapsdepartementet har hovedansvaret for å utarbeide strategier og tiltak for å forebygge og bekjempe kriminalitet i Norge. Som ledd i dette arbeidet samarbeides det nært med andre departementer, berørte offentlige institusjoner og privat sektor.

For å sikre en koordinert innsats og god samhandling mellom etatene i kampen mot hvitvasking, terrorfinansiering og finansiering av spredning av masseødeleggelsesvåpen, er det nedsatt et tverretatlig Kontaktforum bestående av representanter for:

- Justis- og beredskapsdepartementet
- Finansdepartementet
- Utenriksdepartementet
- Riksadvokatembetet
- Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
- Politidirektoratet
- Finanstilsynet
- ØKOKRIM, Enheten for finansiell etterretning (EFE)
- Politihøgskolen

Representant for de rapporteringspliktige involveres i arbeidet og konsulteres gjennom deltakelse i relevante prosesser. Kontaktforumet ledes av Justis- og beredskapsdepartementet, og rapporterer til de tre involverte departementene. Lederen for Norges delegasjon til FATF deltar i Kontaktforumets møter. Sekretariatsfunksjonen ivaretas av ØKOKRIMs Enhet for finansiell etterretning (EFE) og Finanstilsynet i fellesskap.

Kontaktforumet har vedtatt en handlingsplan hvor det fastsetter at utarbeidelse av ny NRA og en Nasjonal Strategi er prioriterte oppgaver. Ved utarbeidelsen av Nasjonal Strategi ønsker Regjeringen å koordinere den samlede nasjonale innsatsen mot hvitvasking og finansiering av terror. Målet er at tiltakene i strategien gir de berørte etatene de nødvendige føringer for dette arbeidet. Den nasjonale risikovurderingen (NRA) skal ivareta behovet for at risikoanalyser ivaretas på overordnet nivå, mens hver enkelt etat skal ha løpende strategiske analyser av risiko på sitt særskilte fagområde.

Utviklingstrekk – samarbeid og informasjonsdeling

Et gjennomgående trekk på området for finansiering av terror er et utstakt samarbeid og samordning av arbeidet i FATF og Egmont Group. Dette berører både internasjonal policy utvikling og kunnskapsdeling om trender og modi for finansiering av terror. Forholdet til privat sektor og viktigheten av et nært samarbeid med denne er særlig vektlagt. Viktigheten av samarbeid og informasjonsdeling mellom landene, mellom landenes myndigheter og mellom myndigheter og privat sektor er også understreket av FNs sikkerhetsråd.

På det nasjonale nivået har PST og EFE et tett samarbeid om terrorfinansieringsarbeidet, og samarbeider om planlegging og gjennomføring av kurs og foredrag til finansnæringen. Samarbeidet mellom EFE og politiet har økt på terrorfinansieringsområdet.

6 Trusselvurdering

6.1 Viktige sektorer og hvitvaskingsutsatte områder i norsk økonomi

Norge er et av de rikeste landene i verden og har en liten åpen økonomi preget av et fåtall store eksportnæringer. Selv med en forventet nedgang i den økonomiske veksten fremover, vil norsk økonomi gjøre det bra relativt sett i forhold til mange andre land i Europa. Med også urolige politiske forhold i flere land forventes Norges økonomiske og politiske stabilitet å føre til at utenlandske aktører i større grad ser på Norge som et attraktivt sted å plassere verdier – både av lovlig og ulovlig opprinnelse.¹²

Samtidig er norsk økonomi preget av en stor tjenesteytende næring – tjenester utgjorde i 2014 over 50 prosent av bruttonasjonalprodukt (BNP). Dette er næringer som preges av lavt kompetansekrav og stort prispress. Potensialet for å sysselsette underbetalte arbeidere i Norge er derfor stort.¹³

Norsk økonomi er preget av store internasjonale bedrifter og tette bånd til utlandet – mange av de største norske bedriftene har også etablert seg i utviklingsland. Dette øker trusselen for alvorlig økonomisk kriminalitet som korrupsjon og skatte- og avgiftsunndragelser. Prispress og konkurranse fra lavkostland bidrar også til at bedrifter tar snarveier og begår alvorlig miljøkriminalitet, som ved avfallshåndtering.¹⁴

Olje, gass og supply

Petroleumsnæringen er Norges viktigste næring målt i verdiskaping, statlige inntekter, investeringer og eksportverdi. I 2015 sto næringen for 15 prosent av Norges BNP og 39 prosent av norsk eksport.

Oljesektoren er preget av et fåtall store aktører og er strengt regulert og kontrollert, noe som antas å begrense mulighetene for økonomisk kriminalitet. Likevel gjør næringens globale karakter og tilstedeværelse i høyrisiko land i Afrika, Asia og Midtøsten, næringen korrupsjonsutsatt. Avhengighet av komplekse kjeder av agenter og andre tredjeparter gir også flere arenaer hvor korrupsjon kan finne sted og ofte kan det å gi bestikklser være en forutsetning for å bli vurdert i anbudsrunder.

Oljeinvesteringer er kapitalintensive, og det er store summer på kontraktene som inngås. Kontraktstørrelser kan i seg selv øke risikoen for korrupsjon ved at betydelige summer enklere kan kamoufleres gjennom forhøyede kontrakter, som Petrobras-skandalen vitner om. En studie utført av konsultentselskapet EY fant at olje- og gassnæringen i Storbritannia var representert i de fleste slutførte rettsforfølgelser for bestikklser og korrupsjon i perioden

¹² ØKOKRIM, Trusselvurdering 2015–2016.

¹³ ØKOKRIM, Trusselvurdering 2015–2016.

¹⁴ ØKOKRIM, Trusselvurdering 2015–2016.

2008–2012, hvorav de fleste involverte betalinger til utlandet.¹⁵ Flere norske selskaper opererer i land med høy korrupsjonsrisiko. Norske selskaper står også i fare for å være ansvarlig for eventuelle bestiklinger eller korruperte aktiviteter begått av partnere eller tredjeparter som opptrer på deres vegne.

Petroleumsnæringen i Norge er interessant for utenlandske investorer. Reelt eierskap kan skjules i nomineekontoer, gjerne fra banker i Sveits eller Luxembourg, med lite innsyn. Dette gjør det vanskelig å få oversikt over pengestrømmer og å avsløre skatteunndragelser, innsiddehandel og hvitvasking.

Fiskeri

Fiskeeksport er den største eksportnæringen i Norge utenom oljen, og utgjorde i 2014 17 prosent av fastlandseksporten. Eksportverdien av fiskeri- og sjømatprodukter var i 2015 på 72 milliarder NOK, og utgjorde nærmere 9 prosent av den totale norske eksporten.¹⁶

Fiske- og sjømatindustrien kan være et utsatt område for kriminalitet, ved at produksjonskjeden åpner for muligheter til å utføre forskjellige typer kriminalitet, samt at oppdagelsesrisikoen tradisjonelt sett har vært lav. Det kan også være en utfordring at fiskerisektoren er lokalisert i små lokalsamfunn hvor det ofte er nære personlige og profesjonelle bånd mellom ansatte, i den sentrale og lokale fiskeriforvaltningen og næringen.¹⁷

Store deler av norsk eksport av sjømat går også til land som har strukturelle korrupsjonsproblemer og som rangeres langt nede på Transparency International sin korrupsjonsindeks. Det er kjent at korrupsjon har vært et problem for norske bedrifter som eksporterer til disse landene.¹⁸ Kriminalitet i fiskerinæringen omtales nærmere i kapitlet om multikriminalitet.

Eiendomsutvikling

Det norske eiendomsmarkedet har over lengre tid hatt en høy prisstigning. Dette kan ha tilrettelagt for hvitvasking gjennom eiendomsutvikling. Tilgangen til svart arbeidskraft for oppgradering av eiendom er god i Norge. En hvitvaskingsmodus for boligmegling er at utbedringer og oppussingskostnader som øker eiendommens verdi betales kontant med utbytte fra kriminell aktivitet. Andre fremgangsmåter for å benytte eiendomsutvikling til hvitvasking, er manipulasjon av eiendomsverdier, oppgjør med illegale midler, og bruk av stråmenn og kompliserte eierforhold.

¹⁵ <http://www.ey.com/UK/en/Newsroom/News-releases/12-07-16---Oil-and-gas-sector-has-seen-the-most-bribery-and-corruption-prosecutions-in-the-UK>

¹⁶ SSB, Utenrikshandel med varer, 2015, foreløpige tall.

¹⁷ ØKOKRIM, Trusselvurdering 2015–2016.

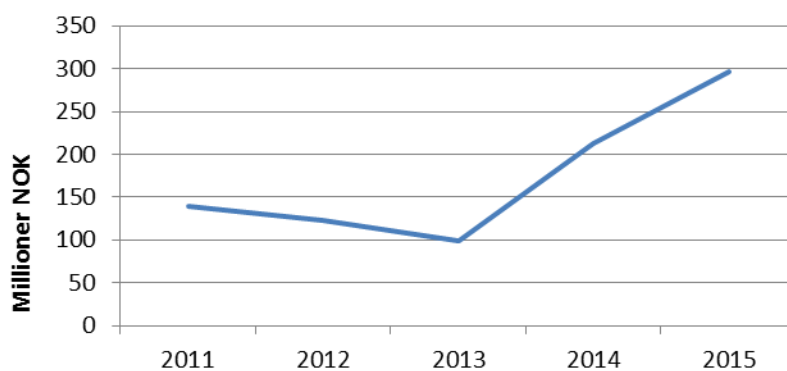
¹⁸ ØKOKRIM, Trusselvurdering 2015–2016.

6.2 Profittgenererende kriminalitet

Inndragning

Det har de senere årene vært økt fokus og politisk mål å øke inndragningen av utbytte fra straffbare handlinger. Inndragningstallene varierer mye fra år til år, både med hensyn til antallet inndragningssaker og den samlede verdien. Samlet inndragningsbeløp i 2015 var på 277 millioner NOK. Figur 1 viser utviklingen i inndragningsbeløp de senere år.¹⁹

Figur 1: Samlet inndragningsbeløp



Kilde: STRASAK-tall

Årsaken til de store svingningene i inndragningsbeløpene fra år til år skyldes først og fremst at enkelte saker med svært høye inndragningsbeløp kan gi store utslag i statistikken. I 2015 inndro Oslo politidistrikt alene 190 millioner NOK fordelt på 184 saker. I tillegg kommer også de sakene hvor det blir lagt ned påstand om inndragning til å dekke erstatningskrav. Dette registreres ikke som inndragning, men som erstatning.

¹⁹ Anmeldt kriminalitet og straffesaksbehandling 2015. Kommenterte STRASAK-tall 2015.

Skatte- og avgiftskriminalitet

Totalt avdekkes det årlig alvorlig straffbar skatte- og avgiftskriminalitet for nærmere 4 milliarder NOK. Kategoriene flytting av skattefundament til utlandet, svart arbeid og svart omsetning dominerer. På tross av stor kontrollvirksomhet og store avdekkede beløp, antas det også at bare en liten del av skatte- og avgiftskriminaliteten avdekkes.

Skatte- og avgiftskriminalitet er sannsynligvis den typen økonomisk kriminalitet som har størst omfang – den rammer i første omgang staten. Det er stor sosial aksept for denne type kriminalitet, inkludert bruk av svart arbeid.²⁰ Norge har hatt en betydelig vekst i arbeidsinnvandringen, spesielt etter EU-utvidelsen i 2004. Deler av arbeidsinnvandringen har ført til en økning i den svarte økonomien. Det er også grunn til å tro at ulovlig innvandring fører med seg svart arbeid, ettersom disse personene vanskelig kan livnære seg i Norge uten å arbeide svart. Asylsøkere med endelig avslag og andre som oppholder seg ulovlig i landet, kan også vurdere at de har lite å tape på å arbeide ulovlig.²¹

Skatte- og avgiftskriminaliteten er preget av økt internasjonalisering. Selv om det de senere år har blitt økt informasjonstilgang fra mange land og jurisdiksjoner, er det fortsatt mange, både skattytere og næringsdrivende som kanalisierer, og skjuler, inntekt og formue i utlandet, for på den måten å forsøke å unndra seg beskatning i Norge. Falsk utvandring, der skatteyter fremstår som registrert utvandret til lavskatteland, men i realiteten skulle vært registrert bosatt i Norge, er også et tradisjonelt modus for å hvitvaske eget skattesvik.

Strukturen på norsk næringsliv, med mange store internasjonale selskaper tilsier at internprising og ulovlig skatteplanlegging kan føre til store reduksjoner i det norske skattefundamentet. Hvert år foretas det store skattemessige etterberegninger i forbindelse med Skatteetatens kontroll av internprising. I perioden 2010–2015 har etterberegnet beløp variert fra 6,7 milliarder til 16,6 milliarder NOK, og gjennomsnittet ligger på 9,7 milliarder årlig. En vesentlig del av disse blir etter hvert godtatt av selskapene, men mange av sakene ender i rettssystemet, hvor Skattemyndighetene ikke alltid får medhold.

Hvitvaskingspotensialet som konsekvens av skatteunndragelser er meget stort, og bruk av utlandstransaksjoner i en eller annen form, fremstår som reelt tilslørende og gjør avdekking både mer komplisert og mer tidkrevende.

Avgiftskriminalitet, som manglende rapportering av merverdiavgift, toll og særavgifter, fører også til betydelige tap for staten. Potensialet for avgiftsunndragelser er stort. Bedrifter som er merverdiavgiftspliktige kan få fradrag for merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester. Det er registrert en økning av antall aktører som urettmessig fradragsfører merverdiavgift, og summen som etterberegnes i merverdiavgift har også økt klart de siste årene, noe figuren under viser.²² ØKOKRIM vurderer at økt bruk av ikke-fysiske varer, som programvare og

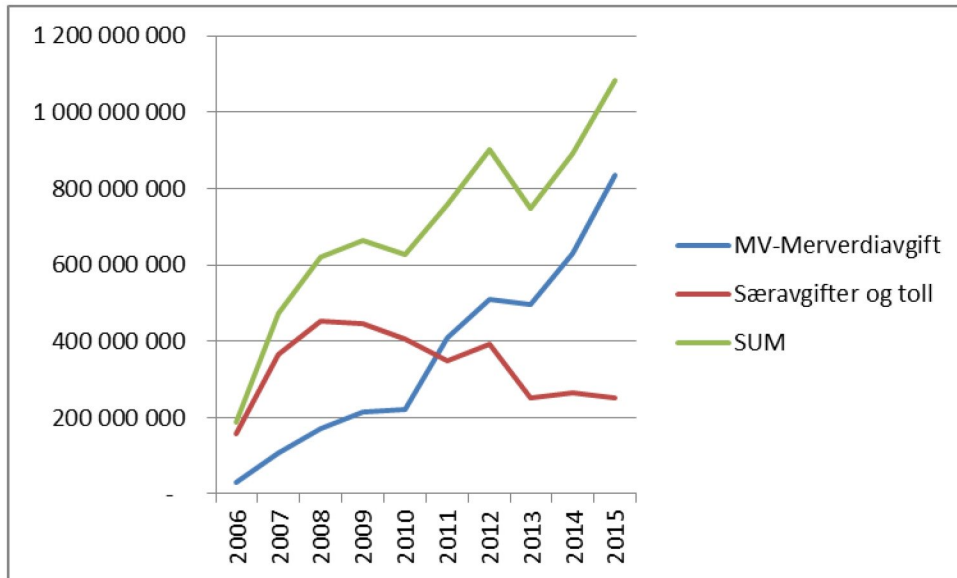
²⁰ ØKOKRIM, Trusselvurdering 2015–2016.

²¹ Tverretattlig situasjonsbeskrivelse – Arbeidsmarkedskriminalitet.

²² Fra ØKOKRIMs trusselvurdering og Toll.

klimakvoter, som grunnlag for fiktiv fakturering, gjør at trusselen for merverdi-kriminalitet sannsynligvis vil øke.²³

Figur 2: Tolletatens totale etterberegninger per år i regnskapskontroller



Tabellen viser beløp i NOK per år.

Kilde: Tolletaten.

Det er også et betydelig potensial for utbytte på områder der skattyterne har mulighet for å få store utbetalinger direkte fra staten, som ordninger med fradrag for kostnader til forskning og utvikling (skattefunn), refusjon av skatteverdien av leteutgifter i oljesektoren (letere fusjon) og kildeskattordningene.

²³ ØKOKRIM, Trusselvurdering 2015–2016.

Profesjonell aktør

En norsk advokat ble dømt til 3,5 år i fengsel for grovt bedrageri av 4 millioner NOK og grovt kreditorsvik. Advokaten hadde unndratt skatt på 2,75 millioner NOK, bedratt NAV for rehabiliteringspenger og fått innvilget gjeldsordning til tross for at han hadde formue og inntekt i utlandet. Advokaten hadde fra 1980-tallet konto i Luxembourg som han ikke opplyste om til skattemyndighetene. I 2000 stiftet advokaten et selskap i skatteparadiset BVI, og selskapet hadde bankkonto i Luxembourg som advokaten disponerte gjennom selskapet på BVI. Retten la til grunn at det ikke var realitet bak BVI-selskapet (pro forma). Selskapet var etter rettens syn benyttet som instrument for advokatens egne aktiviteter. Det ble også funnet at han har bistått flere personer i eiendomsbransjen med å opprette selskaper i Luxembourg.

Klimakvotesaken

Finans og miljøkrim avdelingen i Oslo politidistrikt har etterforsket og iretteført en større sak som hadde sitt utspring i klimakvoter. Saken omhandler kjøp og salg av klimakvoter i store volum, hvor merverdiavgift ble unndratt. Skattegruppa samarbeidet tett med Skatt Øst i denne saken, hvor resultatet av etterforskningen var beslag av ca. 100 millioner. NOK i kontanter og 20 millioner. NOK i usolgte klimakvoter. Påfølgende rettskraftige dommer gav inndragning av hele det beslaglagte beløpet. 60 millioner NOK, samt de usolgte kvotene, ble overført boet som fordeling til kreditorene. Resterende beløp ble inndratt. I praksis fikk Skatt Øst dekket størsteparten av sitt krav. Saken ble rettskraftig i 2015.

Urettmessig avgiftsfritak på mineraloljer

Tollregion Vest-Norge har de siste 10 år utført totalt 89 kontroller på området, og avdekket 262 millioner unndratt inklusiv renter og tillegg, 217 millioner i hovedstol. Et uvanlig høyt antall av disse sakene er gjort med forsett og det er inngitt 31 anmeldelser i perioden. Aktuelt modus er avgiftsfri levering av mineralolje til fartøy hvor kapteinen leverer erklæring på at de skal gå til utlandet selv om de skal fortsette i innenriks trafikk. Det har også vært utenlandske fartøy som har levert olje til norske fartøy innenfor tollområdet, uten å deklare oljen. De senere år er det også kontrollert olje til oppdrettsanlegg hvor det urettmessig ble søkt om refusjon av mineraloljeavgifter.

Energisaken – Castor Energy

Finans og miljøkrimseksjonen Oslo politidistrikt har etterforsket og iretteført en større sak som hadde sitt utspring i energimarkedet. Saken gjaldt momssvindel i strømbransjen med omsetning i milliardklassen og unndratt merverdiavgift for flere hundre millioner NOK. Polske skattemyndigheter var primærfornærmet og samarbeidet med politiet i flere europeiske land. Kjøp og salg av strøm foregikk i flere land i Europa, hvor kontoer i Norge ble benyttet som ledd i hvitvasking av utbyttet. Saken ble tatt inn av Skattegruppa etter samtaler/avtale med Skatt Øst avdeling KR i 2014. Komplisert og krevende etterforskning som har involvert samarbeid med både politi/påtalemyndighet, samt andre offentlige etater i flere land i Europa og USA. Kontoer i Norge ble opprinnelig fryst av ØKOKRIM og en videre heftelse av pengene ble stadfestet etter kjennelse i Oslo Tingrett. Heftelser for i overkant av ca. 15 millioner. NOK per 1.6.2016. Saken ble avsluttet ved vedtagelse av inndragningsforelegg på 136 millioner NOK . og en bot på 1 millioner i 2015. Tidligere i år ble daglig leder og styreleder i selskapet, pågrepet og varetektsfengslet av polsk politi og er under pågående etterforskning for sin rolle i saken.

Det avdekkes i økende grad at etablerte kriminelle aktører oppretter virksomheter med den hensikt å kamouflere kriminalitet.²⁴ Europol forventer at legal næringslivsvirksomhet i større grad vil bli utnyttet til kriminalitet, både som offer for kriminaliteten og som en måte å utøve annen kriminalitet.²⁵ Det største volumet av arbeidslivskriminalitet er sentrert til byer og

²⁴ Kripos, Trendrapport 2016.

²⁵ Europol, Exploring Tomorrow's Organised Crime, 2015.

større tettsteder, men arbeidslivskriminalitet begås også på landsbygda, spesielt i forbindelse med jordbruk og tjenesteytende næringer.

Fiktiv fakturering er en hvitvaskingsmetode som flere politidistrikter fremhever som flittig brukt av kriminelle innenfor flere bransjer. I tillegg er det kjent at det opprettes fiktive firmaer eller enkeltmannsforetak i Brønnøysundregistrene, eller norskregistrerte utenlandske foretak. Det er rapportert at personer fra svake grupper i samfunnet, som hjemløse, trygdede eller innsatte, har blitt rekruttert til å stille som innehavere av fiktive selskaper. Fiktive arbeidskontrakter kan brukes til å utløse urettmessige trygdeytelser, som for eksempel dagpenger og sykepenger. Ved å bokføre fiktive merverdiavgifter oppnår selskapene et bonusutbytte på 25 prosent av det hvitvaskede beløpet. Dette er et direkte og betydelig tap for statskassen. Ved å opprette og nedlegge virksomheter, har det også blitt utbetalt urettmessige permitteringspenger.

Korrupsjon

Korrupsjonen i Norge er ikke strukturell og gjennomgripende: Norge er rangert som et av de land i verden med minst korrupsjon. Korrupsjon er imidlertid vurdert å være et større problem i Norge enn i våre naboland.²⁶ Internasjonale og nasjonale undersøkelser indikerer at rundt 10 prosent av bedriftene i Norge kjenner til korrupsjon.²⁷ Som ØKOKRIM påpeker, har korrupsjonssakene som har vært ført i Norge vært alvorlige – dette er en type kriminalitet som ikke trenger stort omfang for å være en stor trussel.²⁸

Skatteetaten skiller mellom to forhold – korrupsjon og urettmessig regnskapsføring av utgifter til korrupsjon og bestikkelser som representasjon. I 2013 og 2014 utgjorde slik urettmessig føring av kostnader til representasjon til sammen 1,8 milliarder årlig.

Flere alvorlige saker viser at korrupsjon også forekommer i norsk kommunesektor. ØKOKRIM vurderer at innenfor områdene offentlige anskaffelser og byggetillatelse, samt tilgang til å utnytte naturressurser, vil trusselen for korrupsjon sannsynligvis øke.²⁹

PWCs Global Economic Crime Survey for 2014 indikerer at bruk av bestikkelser og korrupsjon har økt på internasjonalt plan. Dette vurderes å være en konsekvens av at det økonomiske tyngdepunktet har forskjøvet seg mot sør og øst, og at vestlige selskaper har etablert seg i

²⁶ På Transparency International sin korrupsjonsindeks i 2015 ble Danmark rangert som nr. 1, Finland som nr. 2, Sverige som nr. 3 og Norge som nr. 5.

²⁷ En rapport fra EU-kommisjonen (EU Anti-Corruption Report avgitt 3.2.2014) slår fast at omfanget av korrupsjon i EU er stort. 4 av 10 bedrifter svarer at de opplever korrupsjon som et hinder for å drive forretningsvirksomhet, men både i Sverige og i Danmark – som er mer sammenlignbare land – er dette tallet vesentlig lavere, henholdsvis 12 og 4 prosent. I Norge viser Næringslivets Sikkerhetsråds KRISINOs rapport for 2013 at 9 prosent av virksomhetene kjenner til korrupsjon i egen bransje, et tall som har vært stabilt siden 2008.

²⁸ ØKOKRIM, Trusselvurdering 2015–2016.

²⁹ ØKOKRIM, Trusselvurdering 2015–2016.

land med større utbredelse av korrupsjon.³⁰ Dette samsvarer med ØKOKRIMs erfaring – ØKOKRIM har etterforsket og irtteført flere store saker med grov korrupsjon ved etableringer i nye økonomier. Dette er land hvor det er vanskelig å etablere seg og drive forretningsdrift uten å delta i korrupsjonsøkonomien og hvor korrupsjon vil være en stor utfordring i lang tid fremover. Med fortsatt stor deltakelse fra norsk næringsliv i, korrupsjonsutsatte land vil sannsynligvis trusselen for korrupsjon øke noe. Økonomiske nedgangstider betyr også hardere konkurranse om begrensede mengder kontrakter, for eksempel innen skipsbyggingsindustrien og oljesektoren, noe som også vil bidra til å øke sannsynligheten for korrupsjon og bestikkelser. Samtidig blir stadig mer sofistikert korrupsjon vanskeligere å avdekke gjennom kontrollrutiner innad i selskaper.³¹

Informasjon som Finans Norge har fra norske og internasjonale aktører, tilsier også at interne misligheter i finansinstitusjoner i Norge er et tiltagende problem.³²

Etterforskning av større norske korrupsjonssaker viser at utbyttet av slike saker er plassert i fast eiendom i Norge og utenlands, investert i aksjer, brukt på verdifulle gjenstander som biler og båter, samt til et generelt økt forbruk. Man har også sett eksempler på at det er opprettet selskaper som tilsynelatende har levert en tjeneste, men som kun har vært en front for å gi transaksjonene som betaler for korrupsjonen et skinn av legitimitet. Ofte tilgodeses mottakeren også indirekte via familie og nærstående. Globalisering og utstrakt reisevirksomhet gjør det mer aktuelt å motta og oppbevare utbyttet av bestikkelser i utlandet. Utenlandske betalingskort tas i økende grad i bruk for å benytte seg av disse midlene.

Bedrageri

Bedrageri er en stor kriminalitetskategori. Det skilles her mellom bedrageri rettet mot privat sektor, og bedrageri rettet mot offentlige sektor. ØKOKRIM vurderer at det lave antallet anmeldelser og politiets henleggelse kan bidra til at trusselen for denne typen kriminalitet sannsynligvis vil øke.³³

Bedrageri mot privatpersoner

Størstedelen av bedragerier rettet mot privatpersoner begås nå via internett. Datingbedrageri og nigeriabedrageri rettet mot norske borgere er fremdeles omfattende, og store summer sendes årlig ut av landet. I 2015 sendte 209 personer ut 280 millioner NOK til bedragerere. Totalsummen antas å være betydelig større. Investeringsbedragerier og

³⁰ PWC, Economic crime: A threat to business globally: Global Economic Crime Survey 2014.

Undersøkelsen viser at bestikkelser og korrupsjon har økt med 13 prosent siden sist undersøkelse.

³¹ ØKOKRIM, Trusselvurdering 2015–2016.

³² Finans Norge, Trendrapport 2016.

³³ ØKOKRIM, Risikovurdering 2015–2016.

aksjeinvesteringsbedragerier er utbredt og ØKOKRIMs saker viser at enkeltsaker kan omfatte bedrageri på mer enn 100 millioner NOK.³⁴

Bedrageri mot næringslivet

Bedrageri mot finansinstitusjoner er en kriminalitetsform der det er avdekket store saker i de seneste år. ØKOKRIM har i de siste årene etterforsket og iretteført over 20 grove bedragerier av denne typen, alle i millionklassen og noen over titalls millioner. I alle de aktuelle sakene som er etterforsket ved ØKOKRIM eller der ØKOKRIM har deltatt i etterforskning sammen med øvrige politidistrikt, er kriminaliteten organisert og i brorparten av sakene er aktørene multikriminelle. Man ser i disse sakene en utstrakt bruk av stråmenn samt bistand fra profesjonelle medhjelpere, herunder advokater.³⁵ Finansnæringen erfarer at mange av bedrageriene er mer systematiserte enn tidligere, at modus og persongalleri går igjen i mange saker, og at sårbare personer i økende grad blir utnyttet til å gjennomføre bedrageri. Bedrageriene er gjerne knyttet til dyre forbruksgjenstander som ofte er lånefinansierte.³⁶

Lånebedrageri, som for eksempel kredittkortbedrageri er også vanlig, og vi ser at noen fremmedkrigere tar opp kreditt før avreise til konfliktområder.

Hvert år svindles forsikringsnæringen for betydelige beløp. Bransjen selv antar at det finnes store mørketall og at kun en liten del av forsikringsbedrageriene blir avdekket. I 2015 ble 666 saker innen skadeforsikring og 319 saker innen syke- og uføreprodukter avslått med henvisning til forsikringsavtaleloven. Det totale kravet for de avslåtte sakene var 335,8 millioner NOK. Forsikringsbedrageri begås gjerne av multikriminelle i sammenheng med andre former for økonomisk kriminalitet. I 2015 erfarte eksempelvis selskapene en økning i arrangerte kollisjoner med krav fra utenlandske aktører med klare spor til internasjonale organiserte kriminelle miljøer. Dette er multikriminelle med stor evne, kapasitet og vilje til å begå straffbare handlinger. Utbytte fra forsikringsbedragerier benyttes i disse miljøene til å finansiere andre former for kriminell aktivitet.³⁷

Bedrageri rettet mot private bedrifter er økende. E-post kontoer kan enkelt hackes og forfalskes. Svindlere kan utgi seg for å være leverandører, og be bedrifter betale for varer og tjenester til en annen konto enn den egentlige leverandørens konto, såkalt Business Email Compromise (BEC). Svindlere kan også benytte seg av «CEO-fraud» hvor de analyserer virksomhetens interne organisasjon med tanke på posisjoner, og utbytter dette ved å be for eksempel en økonomiarbeider overføre en større sum penger til utlandet ved å utgi seg for å være daglig leder. ØKOKRIM erfarer at trenden med CEO-bedrageri ble særlig merkbar i slutten av 2015 og begynnelsen av 2016 og vurderer at bedragerne nå for alvor innretter seg

³⁴ ØKOKRIM, Trusselvurdering 2015–2016.

³⁵ ØKOKRIM, Trusselvurdering 2015–2016.

³⁶ Finans Norge, Trendrapport 2016.

³⁷ Finans Norge, Forsikringsssvindel i Norge – svikstatistikk 2016. Rapport for 2015-tall.

mot norske bedrifter. Mørketallene innenfor denne type bedragerier vurderes å være store. Norske bedrifter kan være fristet til ikke å anmelde, i frykt for å miste omdømme.

Bedrageri av offentlig sektor

Norge har gode velferdsordninger og velferdssystemet er basert på tillit, noe som gjør det sårbart for misbruk. Mange mottar urettmessig trygder og stønader, og trenden med misbruk av velferdsordninger har vært økende. NAV anmeldte i 2015 trygdesvindel for 302 millioner NOK. De fleste sakene gjelder svindel med arbeidsavklaringspenger og dagpenger. Det er også avdekket organiserte og profesjonelle bedragerier, blant annet med syke-, dag- og foreldrepenger.³⁸ Det er naturlig å anta at enkeltpersoner som kan knyttes til ekstreme islamistmiljøer også misbruker ordningene. Vi ser imidlertid ikke at dette foretas på en organisert måte med flere involverte.

Trygdesvindel avdekkes også i store skatte- og avgiftssaker og er en viktig profittgenererende del av arbeidslivskriminaliteten. Da er gjerne bedrageriet organisert, og det er som oftest samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.³⁹ Tendensen er at slik trygdesvindel blir mer sofistisert og organisert.

Lånebedrageri og hvitvasking

I perioden februar 2012 til februar 2013 i Oslo og Sandvika ble Sparebank 1 og Nordea forledet til å utstede lån til en samlet verdi av 31 720 000 NOK med sikkerhet i tomter i Iveland hyttetun i Iveland kommune. I den forbindelse ble det fremlagt uriktige lønnslipper, verdifulderinger og bekreftelse på innbetalt egenkapital. Det ble også unnlatt å oppgi relevante opplysninger i lånesøknaden, slik at låntakers betalingsevne, og sikkerheten for banken, fremstod som vesentlig bedre enn den i realiteten var.

Det ble i forbindelse med bedrageriene brukt «fronter» av lånene som godtok at lånet stod på dem mot et vederlag. Hovedpersonen forfalsket lønnslipper, selvangivelser og brukte en advokat til å gå god for fiktiv innbetalt egenkapital overfor banken. 3 personer ble domfelt i saken i løpet av 2015.

Bank/investorbedrageri

I en ØKOKRIM sak ble enkeltpersoner representert ved selskaper, forledet til å kjøpe kostbare eiendommer eller aksjer i eiendomsselskaper. Det ble holdt skjult hvem som var reell selger av eiendommene, hvem som foresto salget og det ble fremlagt uriktige opplysninger om eiendommenes/selskapets/hotellets verdi. Det ble brukt frontere ved salgene i flere ledd for at sluttkjøper skulle få problemer med å kontakte opprinnelig selger. Det ble også brukt en betrodd eiendomsmegler som var med på forfalskningene slik at kjøper ikke skulle klare å kontakte reell selger.

Reelt tap for sluttkjøper og bankene var på ca. 30 millioner NOK. De 3 tiltalte ble dømt for forholdene samt idømt erstatning.

Ulovlig avfallshåndtering og handel med ulovlig avfall

Avfallshåndtering og grensekryssende transport av avfall er aktiviteter som er sårbare for utnyttelse av kriminelle aktører. Det er en trend at kriminelle tar større del i denne næringen. Ved håndtering av avfall, inkludert farlig avfall, er det såkalt omvendt økonomi

³⁸ ØKOKRIM, Risikovurdering 2015–2016

³⁹ ØKOKRIM, Risikovurdering 2015–2016

som gjelder. Det betyr at den som tar imot avfall, får betalt fullt ut når avfallet er mottatt, altså før sortering, gjenvinning, transport, sluttdeponering med mer er foretatt. For å øke fortjenesten kan det være fristende å ikke gjennomføre avfallshåndteringen forskriftsmessig eller helsemessig. Det er flere eksempler på lovbrudd begått av avfallsprodusenter, transportører, mottak og behandlere. Globalt økte mengden elektronisk avfall (EE-avfall) med 15,2 prosent fra 2011 til 2012. Europol vurderer at dersom tiltak ikke iverksettes, vil den ulovlige handelen med EE-avfall vokse dramatisk og bli på nivå med narkotikahandel.⁴⁰ Undersøkelser Interpol har foretatt, viser at ulovlig handel med EE-avfall også er forbundet med organisert kriminalitet.⁴¹

Behov for samarbeid over landegrensene gjør ofte at kriminalitet forbundet med avfallshåndtering er vanskelig å etterforske.⁴² Selv om saker med miljøutslipp straffes i dag, gjerne med foretaksstraffer med bøter i millionklassen, ser det ikke ut til å ha den ønskede virkningen.

I EU har økonomiske nedgangstider ført til at bedrifter i større grad har søkt å omgå regelverket for å unngå å betale kostnadene ved håndtering av avfall.⁴³ ØKOKRIM vurderer at en lavere økonomisk vekst i Norge også kan øke risikoen her.⁴⁴

Eksport av EE-avfall

I en ØKOKRIM sak ble en mann i 2013 dømt til 150 timer samfunnsstraff for eksport av elektrisk og elektronisk avfall (EE-avfall) til Kina, et mindre korrupsjonsforhold og medvirkning til grovt underslag.

Domfelte eksporterte i perioden 2007–2009 1074 tonn (78 containere) kasserte TV-er og datamonitorer av den gamle, dype typen til Kina. Slike skjermer inneholder miljøgifter, særlig bly, og er derfor ulovlig å eksportere ut av OECD-området. Han ble frifunnet for en eksport i mai 2009 som ikke kom lenger enn til Rotterdam før den ble returnert til Norge (på gjerningstidspunktet var forsøk ikke straffbart, det er det nå etter lovendring), samt for et annet korrupsjonsforhold.

Dommen inneholdt også inndragning av utbytte på 54.800 NOK knyttet til en post for underslag, som var i tråd med aktors påstand. For å illustrere verdi av slikt EE-avfall: Basert på opplysninger dokumenter og tiltalte selv ble mulig utbytte som følge av eksport av de 78 containere med EE-avfall beregnet til å være ca. 3,6 millioner NOK (brutto)/2,6 millioner NOK (netto), uten at det ble nedlagt påstand om dette i retten.

Narkotika- og dopingkriminalitet

Internasjonale narkotikanettverk er premissleverandøren for mesteparten av narkotikaomsetningen i Norge. Personer bosatt i Norge med knytninger til internasjonale narkotikanettverk fungerer ofte som mellommenn og tilretteleggere for samhandling mellom internasjonale narkotikaleverandører og kriminelle miljø i Norge som er mottakere og distributører av narkotikaen. De internasjonale narkotikanettverkene har også egne

⁴⁰ Europol 2015. Exploring tomorrow's organised crime.

⁴¹ Interpols 7. internasjonale konferanse om miljøkriminalitet. Lyon, 14.–15.9.2010.

⁴² Eurojust, Strategic Project on Environmental Crime, november 2014.

⁴³ Eurojust, Strategic Project on Environmental Crime, november 2014.

⁴⁴ ØKOKRIM, Trusselvurdering 2015–2016.

distribusjonsnettverk i Norge. Det at utenlandske grupper og nettverk har fått sterkere fotfeste i Norge, og det økte nettverksbaserte samarbeidet, bidrar til at trusselen for narkotikakriminalitet har blitt mer kompleks.

Narkotikakriminalitet er hovedsakelig knyttet til organisert kriminalitet, men består i økende grad av uformelle og fleksible nettverk som samarbeider på tvers av nasjonalitet, etnisitet og annen kulturell tilhørighet. Større mobilitet og lettere tilgang til teknologi gjør det mindre viktig for kriminelle aktører å være tett organisert geografisk og hierarkisk.

I 2015 var det for første gang siden 2009 en liten nedgang, til knapt 30 000 narkotikasaker i Norge.⁴⁵ Det finnes ingen totaloversikt over inndragning i narkotikasaker, men summen i hver enkelt sak er ikke nødvendigvis stor.

Ved en gjennomgang av narkotikakriminaliteten i Norge er det noen trender som utmerker seg: Omfanget av nye psykoaktive stoffer (NPS) har økt kraftig de siste årene, og det er grunn til å tro at utviklingen vil fortsette. Det er også registrert økt styrke og renhet på noen av de hyppigst brukte rusmidlene, blant dem cannabis, amfetamin, heroin og MDMA (ecstasy). Internett spiller en stadig viktigere rolle i forsyningen og markedsføringen av narkotika, noe som bidrar til rask spredning av nye trender og gir tilgang til kunnskap, ekspertise og logistikk.

Narkotika omsettes både på det åpne og det skjulte internettet.⁴⁶ På det skjulte nettet omsettes narkotiske stoffer direkte mellom to personer, og betalingsformen er ofte *digital valuta*⁴⁷, som kan sikre anonymiteten mellom selger og kjøper. Dette er kriminalitet som er krevende å etterforske for politiet.⁴⁸

Det er grunn til å anta at hvitvaskingsmodi for narkotikakriminalitet vil variere med størrelsen på utbyttene. Vi ser eksempler på at kontanter fra narkotikaomsetning sluses inn i tilsynelatende legitim kontantintensivt næringsliv og eiendom, som kriminelle eller stråmenn for kriminelle formelt sett står som eiere av. Fortsatt benyttes også restaurant- og utelivsbransjen til å hvitvaske utbytte fra narkotikakriminalitet.

Inndragning i en narkotikasak tilknyttet det albanske miljøet

I en narkotikasak fra 2015 ble totalt 6 menn knyttet til det albanske miljøet dømt for narkotikaovertridelser. Tiltalen gjaldt som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe som skal ha tilvirket, innført, ervervet, oppbevart eller overdratt narkotika av meget betydelige kvantum. Til tross for at de tiltalte ble idømt lange fengselsstraffer, mellom fem og fjorten år, ble kun litt over 2 millioner norske NOK, samt 2 biler, 2 datamaskiner og 9 mobiler inndratt.

⁴⁵ Kripos – Narkotika og dopingstatistikk 2015.

⁴⁶ Det skjulte Internettet kalles ofte «deep web» (nettdypet) og er en samlebetegnelse på data som ligger i databaser, er passordbeskyttet og ikke indeksert. «Dark net» (mørkenett) er egne nettverk som er konstruert for å anonymisere brukerne og tjenestene samt vanskeliggjøre lokaliseringen av disse.

⁴⁷ Les også *virtuell valuta*, s77.

⁴⁸ Politidirektoratet, Politiets omverdensanalyse 2015.

Menneskehandel og menneskesmugling

Menneskesmugling innebærer ulovlig kryssing av landegrensener og ikke nødvendigvis utnyttelsene av ofrene, men i praksis kan det være vanskelig å skille menneskehandel fra menneskesmugling. Mange saker som har startet som mistanke om menneskesmugling kan derfor ende opp som en menneskehandelssak.⁴⁹

Menneskehandel⁵⁰ gir stort utbytte – på verdensbasis er det estimert at menneskehandel genererer en profitt på 29,4 milliarder EUR, hvorav 24,8 milliarder av disse kommer fra menneskehandel for seksuell utnyttelse.⁵¹

Straffeloven § 224⁵² kalles gjerne menneskehandelsparagrafen og omhandler blant annet utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål og til tvangsarbeid/-tjenester. I 2014 økte antallet anmeldelser etter denne paragrafen til 106 fra 70 året før. For andre gang var antallet anmeldelser for tvangsarbeid/-tjenester (68 anmeldelser) høyere enn for prostitusjon (37 anmeldelser).⁵³ Tall over identifiserte ofre for menneskehandel i 2014 viser at majoriteten av ofrene fortsatt er kvinner som utnyttes til prostitusjon eller andre seksuelle formål.⁵⁴

I flere av de store byene er kriminelle nettverk som organiserer prostitusjon, også aktive innen andre former for kriminalitet, blant annet narkotikaomsetning og helerivirksomhet. Ved å få sine ofre til å utføre kriminalitet reduserer kriminelle bakmenn sin egen eksponering og risiko for å bli avslørt.

I kriminelle miljøer tilknyttet etniske diasporanettverk som opererer på arbeidsmarkedet i Norge, er utnyttelse av sårbare landsmenn en fremtredende utfordring.⁵⁵ Det er også en utfordring at en del kriminelle aktører utnytter sårbare øst-europeere. Disse lever og arbeider under tilsvarende dårlige vilkår som tredjelandsborgerne.⁵⁶ Asyløkere som forsvinner etter ankomst til Norge er også sårbare for utnyttning, noe som kan medføre en økt trussel for menneskehandel i Norge.

Pr. august 2014 foreligger det kun én anmeldelse som gjelder menneskehandel med utnyttelse til krigstjeneste i fremmed land, men det er mulig at det kan bli opprettet flere tilsvarende saker. Det foreligger informasjon som indikerer at rekruttering av unge mennesker til krigstjeneste i land som Syria, Irak og Somalia, både med lovlig og ulovlig

⁴⁹ Anmeldt kriminalitet og straffesaksbehandling 2015. Kommenterte STRASAK-tall 2015.

⁵⁰ Menneskehandel defineres som: «Den som ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig adferd utnytter en person til prostitusjon eller andre seksuelle formål, tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tigging, krigstjeneste i fremmed land eller fjerning av vedkommendes organer...». (Straffeloven § 224).

⁵¹ Europol, presentasjon «The THB financial business model», 29.–30.4.2015.

⁵² § 257 i ny straffelov som trådte i kraft 1.10.2015.

⁵³ KOM tilstandsrapport 2014, s. 62.

⁵⁴ Ibid., s. 5.

⁵⁵ Kripos, Trendrapport 2016.

⁵⁶ Kripos, Trendrapport 2016.

oppholdstillatelse, også forekommer i de andre nordiske landene. Utbytte fra menneskehandel hvitvaskes ofte ved bruk av familienettverk og i økende grad ved å bruke ofre for menneskehandel.

Den store tilstrømmingen av flyktninger til Europa, har gjort menneskesmugling lukrativt. Europol vurderer at kriminelle menneskesmuglernetter hadde en profitt mellom 3–6 milliarder EUR i 2015.

Europol ser også at en mindre andel av irregulære migranter til Europa tvinges til å betale for tjenestene med ulovlig arbeid, noe de forventer vil øke.⁵⁷

Politiet har informasjon om at det er personer i Norge som meget sannsynlig er tilknyttet menneskesmuglingsnettverk. Mange har samme nasjonalitet som personene de bistår med å smugle til Norge.

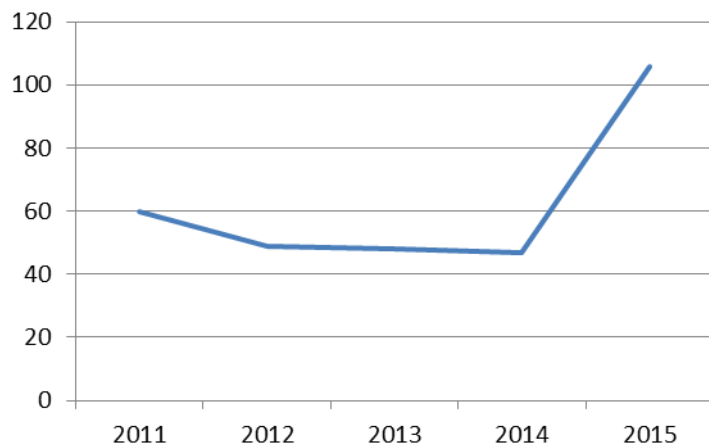
Fra 2011 til 2014 har antall anmeldte menneskesmuglingssaker vært relativt stabilt i Norge. Det siste året har det imidlertid vært mer enn en dobling av anmeldelser.⁵⁸ Undersøkelser viser imidlertid at 90 prosent av menneskesmuglingssakene fra 2015 ble henlagt. Asyl-/migrasjonsstrømmen det siste året har derimot medført at politiet har økt fokus på menneskesmugling.

Det er politidistriktene som har ansvaret for etterforskning av menneskesmugling, og de har hatt lite fokus på dette. Etterforskning av menneskesmugling forutsetter gjerne internasjonalt samarbeid og dette har ikke alle politidistrikt like gode forutsetninger for, eller erfaringer med å gjennomføre. Nærpolitireformen vil etablere større fagmiljøer som vil kunne håndtere mer kompleks kriminalitet. Det har inntil nylig ikke vært adgang til bruk av kommunikasjonskontroll ved mistanke om grov menneskesmugling.

⁵⁷ Europol, Migrant smuggling in the EU, February 2016.

⁵⁸ Anmeldt kriminalitet og straffesaksbehandling 2015. Kommenterte STRASAK-tall 2015.

Figur 3 Antall anmeldte menneskesmuglingssaker i Norge 2011–2015



Kilde: STRASAK-tall.

Globalisering og internasjonalisering har gjort Norge mer tilgjengelig for resten av verden. Dette øker potensialet for menneskesmugling og menneskehandel. Europol frykter at terrorister bruker menneskesmuglingsnettverk til å komme til Europa, og at menneskesmugling utnyttes av terroristorganisasjoner for å skaffe finansiering. Vi har ikke noe grunnlag for å si at dette er tilfelle i Norge.⁵⁹

Smugling og deklarerer

Ulovlig inn- og utførsel av varer – inkludert valuta – fra en stat til en annen gjøres for å innføre ulovlige varer, men også for å unndra toll og avgifter ved innførselen av merverdiavgift og fortjeneste ved videre omsetning av varene. I enkelte saker hvor smugling inngår, kan politiets fokus være avgrenset til primærforbrytelsen som gjerne har høyere strafferamme. Det er også en utfordring at så mange anmeldte smuglingssaker henlegges. Antallet anmeldte smuglingssaker har imidlertid holdt seg relativt stabilt de senere år.

Tolletatens beslagsstatistikk viser at den stipulerte avgiftsunndragelsen på grunn av smugling inn til landet av varer (alkohol, tobakk- og kjøttvarer) er stigende. I 2015 tilsvarte beslaget av alkohol, tobakkvarer og kjøtt en stipulert avgiftsunndragelse på 104 millioner NOK. Dette er en økning fra 90 millioner i 2013 og 92 millioner i 2014.

Smugling av kjøtt til Norge er lukrativt på grunn av tollbarrierer og høy pris på kjøtt. Mattilsynet har indikasjoner på at dette er en form for smuglervirksomhet som i større eller mindre grad kan være organisert. Ofte beslaglegges sigaretter, alkohol og kjøtt i samme laster. Slikt kjøtt er ofte transportert under uhygieniske forhold, har ukjent opphav og kan derfor også utgjøre en mulig fare for folke- og dyrehelse.

⁵⁹ Europol, Migrant smuggling in the EU, February 2016.

Tolletatens beslagsstatistikk viser også at verdien av beslaglagt valuta har vært svakt stigende de siste årene. I 2015 beslagla Tolletaten valuta til en verdi av 52 millioner NOK. Det er likevel lav risiko forbundet med å smugle valuta inn og ut av Norge, spesielt i post- og varesendinger, eller ved grensepasseringer på land eller sjø. Som flypassasjer er risikoen noe høyere, blant annet på grunn av samarbeid med sikkerhetskontrollen og bruk av valutahunder. Sårbarheten ligger i volum- og trafikk tall og etatenes ressurser.

Kriminelle velger imidlertid også å deklare penger som skal transporteres, istedenfor å smugle dem. I disse tilfellene blir deklarasjonen å regne som et første hvitvaskingskritt. Personer tilknyttet ekstreme islamistiske miljø har også samlet inn penger til konfliktområder og deklart pengebeløp på grenseoverganger på vei ut av Norge. Det er sannsynlig at noe av valutaen som blir ført ut av Norge går til finansiering av terror.

Smugling over Svinesund

I en aksjon hvor Tolletaten aksjonerte sammen med politiet i Østfold på Svinesund, ble 6 personbiler med polakker stoppet. Sjåførene prøvde å stikke av, men ble innhentet. Til sammen ble det beslaglagt 66 920 sigaretter, 7 631 liter øl og 1 094 liter brennevin. Dette er en typisk smuglings sak hvor det mistenkes at smuglingen kan knyttes til organisert kriminalitet.

Arbeidslivskriminalitet og arenaer for multikriminalitet

En hovedtrend i både norsk og internasjonal kriminalitetsutvikling, er at kriminelle begår lovbrudd på mange ulike arenaer for å maksimere utbytte, og at kriminelle benytter legale næringsstrukturer som en del av sin kriminelle virksomhet.⁶⁰ I Norge har dette særlig blitt en utfordring i de delene av arbeidsmarkedet som har en høy andel ufaglært arbeidskraft.

Utbytte fra arbeidslivskriminalitet er sannsynligvis høyt. Men det er vanskelig å tallfeste, da utbytte ofte er en kombinasjon av penger, kostbare varer, gjenstander og tjenester eller har gått til oppussing av eiendom. Store deler av utbyttet fra arbeidslivskriminaliteten vil også

⁶⁰ Begrepene arbeidsmarkeds kriminalitet og arbeidslivskriminalitet benyttes om denne samfunnsutfordringen.

Arbeidslivskriminalitet defineres som: «*Handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygde, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen.*» Det beskrives videre at arbeidslivskriminaliteten utgjør en del av den økonomiske kriminaliteten og dreier seg både om kriminalitet i arbeidsforhold og grov kriminalitet under dekke av å drive virksomhet, for eksempel gjennom fiktiv fakturering og hvitvasking av inntekter. Et karakteristisk trekk er innslaget av multikriminalitet. Regjeringens strategi mot Arbeidslivskriminalitet, 13.1.2015

Arbeidsmarkeds kriminalitet defineres slik: «Arbeidsmarkeds kriminalitet er brudd på norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygde-, skatte-, og avgiftskriminalitet eller organisert kriminalitet som minimaliserer produksjonskostnadene for varer og tjenester i Norge og dermed undergraver norske samfunnsstrukturer og virker konkurransevridende».

være kostnadsbesparelser, som eksempelvis kan gjøre at bedrifter kan underby sine konkurrenter, og dermed vinne anbudsrunder.

Kriminaliteten i Fiskerinæringen er tidvis omfattende både med hensyn til økonomi og miljø. Utgangspunktet for fiskerikriminalitet⁶¹ er ulovlig og urapportert fiske og det er registrert samarbeid mellom fiskere og mottak om gjennomføringen av kriminaliteten. Fiskeridirektoratets estimat indikerer at tjuv- og overfiske tilsvarer en årlig verdi på om lag 2 milliarder NOK. Verdien av det ulovlige fisket internasjonalt derimot antas å være nærmere 180 millioner NOK hvert år.

Overfiske og uregistrerte landinger av fisk innebærer hvitvasking i seg selv, men legger også grunnlaget for senere skatte- og avgiftskriminalitet. Vi ser også at mange aktører innen industrielt fiske driver omfattende annen økonomisk kriminalitet, som hvitvasking, korrupsjon, dokumentforfalskning og heleri. Toll og avgifter unndras ved feildeklarerer og smugling. Trusselen er spesielt stor i forbindelse med eksport av fisk og fiskeprodukter fra Norge hvor eksempelvis opphavsland, mengde og innhold i fiskeprodukter deklarerer feil for å legge til rette for unndragelse i importlandet⁶². Analyser av valutatransaksjoner utført av Skatteetaten og Tolletaten viser at antallet transaksjoner og beløpene overført fra norske fiskeribedrifter til skatteparadiser har økt de siste ti årene.⁶³ Det mottas imidlertid få meldinger om mistenkelige transaksjoner fra banker langs kysten av Norge.

Det er grunn til å tro at utnyttelsen av arbeidstakere innen fiskerinæringen har blitt mer organisert. Arbeidstilsynet har registrert at næringen i større grad ansetter utenlandske arbeidere og asylsøkere. Mange arbeidere formidles fra selskaper i lavkostland, for eksempel fra Polen og de baltiske landene og mange av disse virksomhetene opptrer ikke i henhold til norsk regelverk.

Trenden med større, kompliserte og internasjonale selskapsstrukturer og økt integrering av skatte- og arbeidslivskriminalitet gjør at ØKOKRIM vurderer at utbredelsen av fiskerikriminalitet er stor og at trusselen sannsynligvis vil øke.

Hvitvasking ved kjøp av tørrfisk

Enkelte aktører som har spesialisert seg på salg av tørrfisk til Nigeria har overveiende kontant oppgjør. Under kontroll av et selskap i Norge, som solgte tørrfisk til Nigeria, ble det avdekket uteholdt omsetning på flere millioner NOK. Regnskapet for 2012–2014 viste at av omsetningen på 60 millioner NOK, hadde over 50 millioner NOK blitt betalt kontant av kundene til selskapet i Norge. Tørrfisken ble deretter lastet i bruktbiler som ble smuglet ut av Norge og videre til Nigeria for videresalg. Kontrollen har så langt også avdekket flere millioner NOK i uteholdt omsetning.

⁶¹ Fiskeriforvaltningens analysenettverk (FFA) definerer fiskerikriminalitet som «de straffbare elementene ved UUU-fiske [ulovlig, urapportert og uregulert fiske] og annen kriminalitet som kan knyttes direkte til fiskerinæringens verdikjeder i alle ledd fra kvotefordeling og fangst via foredling til markeder. ØKOKRIM forholder seg til denne definisjonen.

⁶² Norsk eksport av fisk i 2015 utgjorde om lag 70 milliard NOK og at markedet for tørket fisk til Nigeria utgjorde om lag 250 000 NOK.

⁶³ I perioden 2006–2011 ble 1,7 milliarder NOK overført fra norske fiskeribedrifter til skatteparadiser. I perioden 2012–2014 ble 1,4 milliarder NOK overført.

6.3 Terrortrusselen

Terrorfinansieringstrusselen kan ikke sees isolert fra terrortrusselen i Norge og verden forøvrig. Planlegging, forberedelser og gjennomføring av terrorhandlinger er avhengig av finansiell og logistisk støtte. En forståelse av terrortrusselen for å kunne identifisere og bekjempe finansiering og støttevirksomhet til terror, er derfor viktig. I arbeidet mot terrorfinansiering fokuseres det på tre forhold, generere, flytte og bruke midler.

Terrortrusselen i utlandet

Det globale trusselbildet blir stadig mer sammensatt og uoversiktlig. Konflikt og uro har destabilisert skjøre statsdannelse i store deler av Midtøsten.⁶⁴ Det er heller ingen utsikter til løsning i flere av de konfliktfylte landene på det afrikanske kontinentet, som Libya, Mali og Sør-Sudan.⁶⁵ I land hvor myndighetene ikke har evne eller vilje til å gi sin befolkning grunnleggende sikkerhet og tjenester, skapes det grobunn for ekstremistiske grupper og kriminelle nettverk. Etniske og ideologiske konflikter gir også grobunn for vold og ekstremisme. Terror er den ytterste konsekvens av voldelig ekstremisme.⁶⁶ Militante ekstremistgrupper som ISIL og Al-Qaida utnytter myndighetenes manglende kontroll til å opparbeide og befeste lokal dominans, og lokale militante grupper knytter seg sammen i sterkere regionale nettverk.⁶⁷ Områder med svak myndighetskontroll, korrupsjon og åpne grenser gjør at terrorgrupper kan bevege seg relativt fritt over landegrensene.⁶⁸

I Stortingsmeldingen om globale sikkerhetsutfordringer i utenrikspolitikken, skriver Utenriksdepartementet at de i økende grad ser hvordan ukonvensjonelle sikkerhetsutfordringer som terror, organisert kriminalitet, piratvirksomhet og utfordringer i det digitale rom får konsekvenser for global stabilitet, sikkerhet og utvikling. Globaliseringen har bidratt til at det har oppstått tettere bånd mellom de globale sikkerhetsutfordringene, og det trekkes spesielt frem hvordan organisert kriminalitet benyttes til å finansiere terror.⁶⁹

Terrortrusselen fra militante islamister er i endring. Den fremstår som mer sammensatt, omskiftelig og uoversiktlig fordi den nå springer ut fra en rekke nettverk og grupper med løs tilknytning til hverandre. Internett har blitt en kanal for å spre ekstreme synspunkter, og ekstremismen har blitt mer grenseoverskridende og tettere knyttet til internasjonale forhold og konflikter.⁷⁰

⁶⁴ Politidirektoratet, Politiets omverdensanalyse 2015.

⁶⁵ Etterretningstjenesten, Fokus 2016.

⁶⁶ Politidirektoratet, Politiets omverdensanalyse 2015.

⁶⁷ Etterretningstjenesten, Fokus 2016.

⁶⁸ Utenriksdepartementet, Meld. St. 37 (2014–2015), Globale sikkerhetsutfordringer i utenrikspolitikken, 2015.

⁶⁹ Utenriksdepartementet, Meld. St. 37 (2014–2015), Globale sikkerhetsutfordringer i utenrikspolitikken, 2015.

⁷⁰ Politidirektoratet, Politiets omverdensanalyse 2015.

ISIL og Al-Qaida er i dag de to mest omfattende transnasjonale terrornettverkene og rivaliseringen mellom de to øker. Al-Qaida taper oppslutning og terreng til ISIL og fremstår i dag som svekket sammenlignet med ISIL⁷¹. Al-Qaidas kjerneorganisasjon er svekket, til fordel for dens regionale filialer.⁷² Al-Qaida har derfor høy motivasjon for å gjennomføre terrorangrep for å fremme egen relevans. Kapasiteten til sentralstyrte angrep vurderes imidlertid å være begrenset.⁷³ ISIL har sitt utspring i Midtøsten, men utgjør gjennom radikaliserede fremmedkrigere som vender hjem eller sympatisører, også en betydelig sikkerhetstrussel i land utenfor regionen. Det er også flere eksempler på terrorgrupper med et mer regionalt eller lokalt utspring, som Boko Haram i Nigeria.⁷⁴

Siden 2011 har det vært en markant vekst i antall terrorangrep på verdensbasis. Religion har de siste årene vært en motivasjonsfaktor bak et flertall av terrorangrepene i verden.

Gjennomføringen av terrorangrep i vestlige land preges i økende grad av lite komplekse angrep, gjerne utført av enkeltpersoner med utstyr som er lett å anskaffe. Dette er handlinger som er vanskelige for ansvarlige myndigheter å fange opp i forkant. Samtidig viste terrorangrepet i Paris 13.11.2015 at også koordinerte terroranslag kan inntreffe.⁷⁵ Konflikten i Syria og Irak har gjennom flere år stadig forverret trusselbildet og ført til at antallet planlagte og gjennomførte terrorangrep i Europa har økt. De fleste angrepsforsøkene i vestlige land fra høsten 2014 og gjennom 2015 var egeninitierte, men med bakgrunn i en ideologisk tilknytning til ISIL. Denne trenden forventes å vedvare i 2016, på grunn av ISIL-ledelsens fortsatte oppfordring om å angripe vestlige land og interesser.⁷⁶

Trusselen mot vestlige interesser fra militante islamister er alvorlig og blir stadig mer kompleks. Norge er ikke et prioritert mål for ISIL eller Al-Qaidas ledelse. Imidlertid er Norge som del av ISIL og Al-Qaidas uttalte mål om å ramme vestlige land og interesser – et legitimt mål for internasjonale terrorgrupperinger som deler deres ideologi.⁷⁷

Terrortrusselen i Norge⁷⁸

I PSTs årlige trusselvurdering er en vurdering av forventet utvikling innenfor PSTs ansvarsområder det kommende året. Målgruppen er norsk offentlighet som ønsker åpen informasjon om forventede utviklingstrekk i trusselbildet. I arbeidet med vurderingen har PST benyttet informasjon fra en rekke ulike kilder og samarbeidet med flere andre myndighetsorganer, blant annet Etterretningstjenesten, Nasjonal Sikkerhetsmyndighet og politiet for øvrig.

⁷¹ Etterretningstjenesten, Fokus 2016.

⁷² Utenriksdepartementet, Meld. St. 37 (2014–2015), Globale sikkerhetsutfordringer i utenrikspolitikken, 2015.

⁷³ Etterretningstjenesten, Fokus 2016.

⁷⁴ Utenriksdepartementet, Meld. St. 37 (2014–2015), Globale sikkerhetsutfordringer i utenrikspolitikken, 2015.

⁷⁵ Politidirektoratet, Politiets omverdensanalyse 2015.

⁷⁶ Etterretningstjenesten, Fokus 2016.

⁷⁷ Etterretningstjenesten, Fokus 2016.

⁷⁸ Teksten i dette underkapitlet er i sin helhet basert på PSTs ugraderte trusselvurderinger fra 2015 og 2016.

Ekstrem islamisme vurderes fortsatt å utgjøre den største terrortrusselen i Norge. Ved starten av 2016, er det særlig to forhold som potensielt kan få store konsekvenser.

Det ene forholdet er hvorvidt Den islamske staten i Irak og Levanten (ISIL) og eventuelt andre terrorgrupper vil klare å gjennomføre ytterligere terroraksjoner i vestlige land. Det er usikkert hva som er den fremtidige strategien til ISIL og Al Qaida (AQ). I den grad de ønsker å gjennomføre sentralstyrte terroraksjoner i vestlige land, vil terrortrusselen kunne øke i Norge. Det kan synes som om ISILs eksterne fokus har blitt større den siste tiden og at dette skjerper trusselbildet også utenfor de områdene ISIL har kontrollert. Norge er likevel ikke blant de mest profilerte landene som inngår i ISILs og AQs fiendebilde. PST vurderer det som mulig at ekstreme islamister vil forsøke å gjennomføre terroraksjoner mot Norge i løpet av tiden som kommer.

Et annet forhold som vil påvirke trusselbildet, er det store antall flyktninger og asylsøkere som har ankommet Vest-Europa og Norge – og som eventuelt vil komme også i løpet av 2016. På kort sikt vurderes asylsøkere med tilknytning til ekstrem islamisme i liten grad å utgjøre noen trussel mot Norge og norske interesser. Det finnes eksempler på at ISIL har benyttet asylinstituttet til å smugle terrorister til Europa. Dette er forhold som blir vektlagt i den forebyggende innsatsen. På lengre sikt kan radikaliserings og rekruttering av asylsøkere få betydelige konsekvenser for trusselbildet.

I lys av den økende flyktningestrømmen vurderes trusselen fra de høyreekstreme miljøene i Norge som økende. Asyltematikken er en sentral drivkraft for høyreekstrem aktivitet, radikaliserings og rekruttering. Samtidig vurderes høyreekstremisme å utgjøre en mindre terrortrussel enn ekstrem islamisme. Dette skyldes at miljøene fortsatt er preget av svak organisering, interne konflikter og skiftende ledelse. Dessuten mangler de en ekstern ideologisk pådriver, slik som ISIL og Al Qaida er for ekstreme islamister. Trusselen fra høyreekstreme knyttes derfor til enkeltpersoner og små grupper i eller utenfor høyreekstreme miljøer.

Trusselen fra de venstreekstreme miljøene er vurdert som lavere og den forventes å være stabil.

Det har i flere år vært personer i Norge som sympatiserer med og støtter terror- og opprørsgrupper som har et avgrenset nasjonalt eller regionalt engasjement. Pengeinnsamlinger til konflikter i egne hjemland utgjør fortsatt hovedaktiviteten i disse mer etnisk homogene miljøene.

Fremmedkrigere som er tilknyttet ISIL i Syria og Irak, har en høy status i de ekstreme islamistiske miljøene. PST vurderer det som sannsynlig at personer i miljøene fortsatt vil forsøke å rekruttere til fremmedkrigvirksomhet i 2016. Slik aktivitet foregikk gjennom 2015, delvis kombinert med propagandavirksomhet og pengeinnsamling. Innsamlede penger kan gå både til norske fremmedkrigere og internasjonale terror- og opprørsgrupper. Aktiviteten finner sted over hele landet, men hovedsakelig i det multietniske nettverket knyttet til Oslo

og Østlandsområdet. Til tross for denne aktiviteten er det mulig at antall aktive fremmedkrigere vil gå noe ned i tiden som kommer. Dette skyldes blant annet to forhold. For det første er det vanskeligere for miljøer i Norge å rekruttere fremmedkrigere. Dette skyldes at miljøene er blitt mer sikkerhetsbevisste i sin rekrutteringsvirksomhet, og at nasjonale mottiltak, inkludert straffeforfølgning, vurderes å ha en effekt. For det andre at de militære operasjonene mot ISIL både avskrekker nye reisende og i tillegg medfører et økt antall drepte blant utreiste fremmedkrigere.

I løpet av 2015 og 2016 er flere returnerte fremmedkrigere blitt etterforsket, og noen er dømt. Denne straffeforfølgningen vil fortsette og det er sannsynlig at det vil virke avskrekkende på enkelte personer som vurderer å reise ut. I tillegg har returnerte fremmedkrigere midlertidig blitt fjernet fra miljøene, fordi de sitter i varetekt eller er inne til soning. På andre vil ikke trusselen om straff ha noen effekt, og på enkelte kan en slik reaksjon fra samfunnet også virke radikaliserende. Effekten vil imidlertid også avhenge av hvordan samfunnet klarer å legge til rette for rehabilitering, samt forebygging av fengselsradikalisering.

7 Systemsårbarheter

Det norske systemet mot hvitvasking og finansiering av terror har noen sårbarheter som kan påvirke dets evne til å fungere godt. FATFs evaluering av det norske regimet i 2014 identifiserte sårbarheter og flere tiltak har etter den tid blitt satt i verk for å avhjelpe de mangler som ble påpekt. Den mest gjennomgripende mangelen som ble påpekt var svakheter ved risikoforståelse knyttet til hvitvasking og mangel på koordinering. Utarbeidelsen av ny NRA og opprettelsen av et Kontaktforum mot hvitvasking og terrorfinansiering forventes å forbedre både regimets overordnede risikoforståelse og mangel på koordinering. Som et ledd i sitt koordineringsarbeid har Kontaktforumet iverksatt utarbeidelse av en Nasjonal Strategi mot hvitvasking, terrorfinansiering og spredning av masseødeleggelsesvåpen.

7.1 Overordnede sårbarheter i det norske systemet

Sårbarhetsanalysen omhandler både innsatsen mot hvitvasking og finansiering av terror. Inndelingen i områder tar utgangspunkt i FATF sine kategorier for effektivitetsevalueringer⁷⁹:

- Nasjonal koordinering – kunnskap om risiko og samordning
- Internasjonalt samarbeid
- Tilsynsvirksomhet

⁷⁹ FATF Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems, February 2016

- Rapporteringspliktiges risikobaserte tiltak og rapportering
- Juridiske personers eierforhold
- Kvalitet og bruk av finansiell etterretning
- Etterforskning og straffeforfølgning, samt inndragning

7.2 Nasjonal koordinering – kunnskap om risiko og samordning

Et velfungerende regime mot hvitvasking og terrorfinansiering er avhengig av nasjonal koordinering. Norge fikk kritikk for manglende nasjonal koordinering av, og nasjonale strategiske prosesser for, anti-hvitvaskings og kontra-terrorfinansieringsarbeidet i FATF-evalueringen. Spesielt regimets forståelse av risikoen for hvitvasking ble kritisert og fremhevet som mangelfull, mens forståelsen av risikoen relatert til terrorfinansiering ble vurdert å være god.⁸⁰ Norge opprettet derfor i 2015 et Kontaktforum, som skal være Norges koordineringsmekanisme for en samlet innsats mot hvitvasking og terrorfinansiering.

Et grunnleggende trekk ved en velfungerende og effektiv bekjempelse av hvitvasking og finansiering av terror er at man har kunnskap om de risikoene som foreligger på området. I forlengelsen av dette må man ha en koordinert innsats for i størst mulig grad minimere de risikoene som er identifisert.

Kunnskap om risiko

Norge har tidligere fått kritikk for Nasjonal risikovurdering (NRA) som ble utarbeidet i 2014, ble ansett for å ikke fremstå som et tverretattlig produkt med innspill fra samtlige statlige aktører og aktuelle deler av privat sektor. Den ble således ikke ansett for å være et fullgodt grunnlag for beslutningsprosesser for en samordnet nasjonal innsats. For å imøtekomme denne tidligere identifiserte sårbarheten, vedtok Kontaktforum at det skulle utarbeides en ny NRA i 2016. Ved utarbeidelsen av denne NRAen vært et større fokus på deltakelse fra alle relevante aktører.

I tillegg må det vises til at mye av den risikoen som er aktuell for finansiering av terror er av internasjonal karakter, dvs. at de er relativt like fra land til land. Det har vært utført et betydelig arbeid for å beskrive risiko, modus og trender for terrorfinansiering i både The Egmont Group og i FATF. Disse rapportene er lagt til grunn for arbeidet på operativt nivå og som beslutningsgrunnlag for koordineringen av den nasjonale innsatsen. Denne informasjonen er delt med relevante deler av privat sektor så langt det har vært mulig. Den nasjonale risikoforståelsen har også blitt styrket av at PST i løpet av 2015 har hatt flere domfellelser for deltagelse og støttevirksomhet til terror som har gitt et godt innblikk i hvordan støttevirksomhet blir gjort fra Norge. Denne kunnskapen har blant annet blitt presentert til finansnæringen på Hvitvaskingskonferansen 2015.

⁸⁰ FATF, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Norway, Mutual Evaluation Report, December 2014, key finding 1 og 2, s 5.

Informasjonsbehovet i forhold til hvitvasking er fortsatt stort og det er et særlig behov for å øke kunnskapen om omfanget av denne kriminaliteten og hvilke kriminalitetsområder som genererer mest utbytte. De omverdensanalyser og strategiske analyser som har vært utfordrig tar i liten grad opp disse temaene. Dette er primært på grunn av manglende kunnskapsgrunnlag: På tross av økt fokus i regimet, er effektivering av inndragning av utbytte fremdeles utfordrende. Det er også en sårbarhet at det ikke i tilstrekkelig grad føres statistikk over utbytte i saker. Dermed er det ikke mulig å få en god oversikt over utbytte som genereres innenfor de enkelte kriminalitetsområder. Denne mangelen på kunnskap er en utfordring både for myndighetenes arbeid med å utforme tiltak og for de rapporteringspliktiges arbeid med å identifisere mistenkelige transaksjoner.

Flere aktører i regimet og også store rapporteringspliktige utarbeider nå interne trussel- og risikoanalyser på ulike nivå, men disse deles i liten grad. NRAen er dermed den eneste strategiske analysen av trusler, trender og modi for hvitvasking og finansiering av terror som deles offentlig. Et større tilfang av slike analyser hadde vært nyttig for både Kontaktforumet, ved utarbeidelse av NRA og for det løpende arbeidet både på beslutningsnivå og på operativt nivå i de respektive etatene.

Samordning av innsatsen

Den overordnede koordineringen og målrettingen av den nasjonale innsatsen skal ivaretas av Kontaktforum. Det legges derfor vekt på at deltagerne skal ha de nødvendige fullmakter for å ta de beslutninger som trengs, slik at Kontaktforum er beslutningsdyktig.

Det er heller ikke alle tilsynsorgan som sitter i Kontaktforum. Det vil derfor ta noe tid før Kontaktforum når sitt potensiale som nasjonal koordineringsmekanisme.

Som et ledd i samordningen av innsatsen skal det også utarbeides nye samarbeidsavtaler mellom aktørene i regimet.

Tverretatlig samarbeid er et prioritert område både hos politiet, kontrollorganer og privat sektor for å oppnå større effekt. Det har i den forbindelse blitt laget en ny veileder for deling av informasjon mellom etatene.⁸¹ Denne forventes å bidra til økt klarhet om hva som kan deles mellom de ulike etatene, og dermed også økt samarbeid og effektivitet i regimet.

Det har også blitt etablert et tverretatlig etterretnings- og analysesenter med deltakere fra politiet, skatteetaten, arbeidstilsynet, NAV og tolletaten. Senteret skal arbeide mot økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet og legge til rette for at politiet og kontrolletatene bedre kan utnytte den samlede analyse- og etterretningsinformasjonen etatene besitter. Dette skal bidra til å utvikle og gjennomføre en mer effektiv, slagkraftig og treffsikker kriminalitetsbekjempelse. I henhold til oppdragsbrevet skal det tverretatlige

⁸¹ ØKOKRIM, Nasjonal veileder for informasjonsdeling mellom kontrolletatene, politiet og private for å bekjempe kriminalitet, 2015.

nasjonale senteret kunne bistå Kontaktforum med utarbeidelse av analyser og rapporter til bruk for Kontaktforumets arbeid.

PST og Etterretningstjenesten har et etablert felles kontraterror analysesenter.

7.3 Internasjonalt samarbeid

Hvitvasking og finansiering av terror er grensekryssende kriminalitet og effektiv bekjempelse av dette fordrer at det foregår samarbeid med andre lands myndigheter. Formålet med dette samarbeidet skal være å motta og levere informasjon, finansiell etterretning, bevis med mer som kan benyttes i bekjempelse av kriminalitet, herunder å frata de kriminelle utbyttet av deres straffbare handlinger.

Norske myndigheter har over tid utviklet og engasjert seg aktivt i internasjonalt rettslig- og politiooperativt samarbeid for å kunne ta hånd om oppklaring og rettslig prøving av straffbare forhold med internasjonale forgreninger. Det er ikke én spesiell lov som hjemler dette samarbeidet, da det rettslige grunnlaget ligger hovedsakelig i politiloven, straffeloven, straffeprosessloven, utleveringsloven og Forskrift om internasjonalt samarbeid i straffesaker. Til sammen gir disse lovene politiet og påtalemyndigheten bred anledning til å samarbeide med utenlandske relevante myndigheter, og det oppleves en positiv utvikling innen en rekke områder (Norden, EU, Schengen, Europol, Europarådet med flere).

En sårbarhet som er av mer indirekte karakter er utfordringene knyttet til fravær av en samlet oversikt og statistikk over rettsanmodninger til og fra Norge. Systemet for rettsanmodninger fungerer svært bra, men det sammensatte aktør- og regelbildet medfører at det er utfordrende å få en fullstendig oversikt og statistikk over tidsbruk, svarprosent, sakstyper med mer. Dette gjelder ikke saker relatert til terror og terrorfinansiering.

Hjemlandets manglende tilsyn med agenter for utenlandske betalingsforetak, kombinert med manglende vilje eller evne til å samarbeide med norske myndigheter om problematikken, representerer en klar sårbarhet for både hvitvasking og terrorfinansiering. Mangel på reelt tilsyn med betalingsformidlingsselskapene som er agenter til morselskap registrert i EØS land utgjør en særskilt sårbarhet. Det foreligger eksempler på at man i saker om finansiering av terror har oversendt utleveringspålegg til en utenlandsk betalingsformidler, og har fått beskjed at det ikke blir etterkommet under henvisning til at henvendelsen må rettes til den utenlandske sikkerhetstjenesten.

Ved etterforskning av grenseoverskridende hvitvasking erfares det at myndighetene i noen land yter lite eller ingen bistand, eller at samarbeidet er omstendelig, med tidkrevende prosesser. Kriminelle som plasserer utbytte fra straffbare handlinger, eller tilslører midlers opprinnelse, søker gjerne til land preget av strengt hemmelighold og lite samarbeidsvillige myndigheter. Bruken av skatteparadiser synes å være tiltagende i lys av internasjonalisering og teknologiutvikling og det store antallet aktører som tilbyr tjenester som tilrettelegger for

bruk av dem. Dette kan gjøre det vanskelig å følge pengespor til visse land, og det erfarer også mangler knyttet til å få ut informasjon om reelle rettighetshavere til utenlandske selskaper. Norge støtter det økende internasjonale presset for finansiell åpenhet, men det foreligger åpenbare sårbarheter forbundet med land som ikke bidrar til internasjonalt etterforsknings samarbeid på tilfredsstillende måte. Det har imidlertid blitt lettere å innhente informasjon etter inngåelse av bistandsavtaler med de fleste land. Slike skatteutvekslingsavtaler (TIEA) gir Skatteetaten raskere og større tilgang til konkrete utenlandsopplysninger. Type opplysninger som mottas varierer fra land til land, men fremstår i all hovedsak som meget nyttig i kontrollarbeidet.

7.4 Tilsynsvirksomhet

Tilsyn med de rapporteringspliktige skal adressere og forebygge hvitvasking og finansiering av terror. På denne måten forhindrer man at kriminelle kan misbruke finansielle tjenester for å sikre utbytte og å finansiere terror.

Finanstilsynet har et risikobasert tilsyn som er adekvat i relasjon til den risikoen som er identifisert på tilsynsområdene.

Tilsynsrådet for advokater driver i økende grad risikobasert tilsyn, men opplever at det er en tendens til at advokaters taushetsplikt i stadig sterkere grad påberopes og dermed vanskeliggjør offentlighetens mulighet til innsyn, noe som igjen reduserer deres mulighet til å drive tilsyn med advokaters rapporteringsplikt i henhold til hvitvaskingsloven. De opplever også at Tilsynsrådets mandat og mulighet til å formidle informasjon fra tilsyn blir påstått å være uklart og er under press fra en ressurssterk gruppe rapporteringspliktige som ikke nødvendigvis ønsker å bli underlagt tilsyn.

Det er en sårbarhet ved regimet at noen rapporteringspliktige aktører ikke er underlagt tilsyn. Det er imidlertid foreslått at de skal underlegges tilsyn i den nye hvitvaskingsloven.⁸² Det er også noen internasjonale aktører innen betalingsformidling (utenlandske betalingskort) som det i praksis ikke blir ført tilsyn med.

For finansforetak og andre rapporteringspliktige som er under tilsyn av Finanstilsynet, er en generell sårbarhet knyttet til omfanget av og kompleksiteten i regelverket. Finansmarksreguleringen er svært omfattende og detaljert. Reglene skal bidra til foretakenes soliditet, finansiell stabilitet, forbrukerhensyn og til at foretakene generelt kan fylle sin samfunnsmessige rolle på betryggende måte. Hvitvaskingsregelverket inngår som en begrenset del av det totale regelverket, men er i seg selv omfattende og krevende å følge opp. Det er dermed operasjonell risiko knyttet til foretakenes etterlevelse av det samlede regelverket. Dette er imidlertid ikke en sårbarhet som er særegen for det norske markedet.

⁸² NOU 2015:12, Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering, Første delutredning.(forhandlere av gjenstander, tilbydere av virksomhetstjenester, tilbydere av spilltjenester).

7.5 Rapporteringspliktiges risikobaserte tiltak og rapportering

Innen flere sektorer er det en god forståelse av og kjennskap til de trusler de er eksponert for samt et velutviklet regime for kundekontroll og rapportering av mistenkelige transaksjoner. Til tross for dette er det samlede antall rapporter om mistenkelige transaksjoner relativt lavt. Dette blir særlig synlig når man ser på det samlede transaksjonsvolumet i Norge og den utstrakte bruken av tjenestene til finansinstitusjoner og andre rapporteringspliktige.

Et særtrekk ved rapporteringen er det lave antallet rapporter fra advokater. Tjenestene disse gruppene tilbyr har erfaringsmessig en særlig risiko for misbruk fra kriminelle som ønsker å benytte legale tjenestene for å sikre utbyttet fra straffbare handlinger. Dette fordrer at det i større grad enn dag bør være en særlig årvåkenhet både fra de rapporteringspliktige selv og fra de aktuelle tilsynsmyndighetene.

MT-rapportene EFE mottar viser at det fortsatt er en stor overvekt av rapporter som gjelder kontanttransaksjoner. En stor andel av MT-rapportene gjelder fremdeles kunder enten med utenlandsk statsborgerskap eller opphav og enkelte næringsgrupper, herunder bygg- og anleggsbransjen som er hyppigere representert enn andre næringsgrupper. Vi vet imidlertid at utlendinger er overrepresentert i kriminalstatistikken, at store legitime kontanttransaksjoner blir stadig sjeldnere og at det skjer mange økonomiske lovbrudd i bygg- og anleggsbransjen. Spørsmålet som likevel må stilles er om de nevnte kundegrupper, transaksjonstyper og næringsgrupper i like stor grad som rapporteringen indikerer, er involvert i hvitvasking og/eller om de rapporteringspliktige er overdrevent opptatt av disse gruppene eller ikke retter tilstrekkelig oppmerksomhet mot andre typer transaksjoner, bransjer og kunder. Dette er en sårbarhet som fører til at regimet i større grad fanger opp enkel hvitvasking begått av privatpersoner, enn mer sofistikert hvitvasking utført av eksempelvis typiske økonomiske kriminelle og større bedrifter.

Sett under ett, holder MT-rapportene ujevn kvalitet. En vesentlig andel inneholder lite analyse og vurderinger gjort av de rapporteringspliktige. Slike MT-rapporter har ofte korte beskrivelser av de faktiske forhold uten at mistanken underbygges eller beskrives nærmere. Typisk vil det også være lite dokumentasjon eller beskrivelse av de undersøkelser som er gjort for å belyse mistanken. Dette har en klar sammenheng med hvilke ressurser som brukes på antihvitvaskingsarbeidet hos de enkelte rapporteringspliktige. På bakgrunn av tilsynsvirksomhet fra og veiledningsarbeid fra Finanstilsynet, Finans Norge og EFE har man likevel sett en kvalitativ forbedring av MT-rapporteringen fra mange rapporteringspliktige.

Sårbarheten i MT-rapporteringen ligger dermed vel så mye i hva som ikke rapporteres til EFE, som i innholdet av det som faktisk rapporteres.

7.6 Juridiske personers eierforhold

Kjennskap til hvem som er de reelle eiere av foretak vil si at man identifiserer hvilke fysiske personer som i siste instans eier eller kontrollerer et foretak eller som en transaksjon gjennomføres på vegne av. Kjennskap til dette er en viktig forutsetning for å kunne bekjempe hvitvasking, finansiering av terror, korrupsjon, skatteunndragelser med mer. Mangel på transparens når det kommer til eierskap er en alvorlig sårbarhet for regimet.

Mye av den alvorlige økonomiske kriminaliteten kamufleres ved at lovbrysterne gjennomfører transaksjoner og tar eierskap på en ikke-transparent måte. Adgangen til informasjon om eierskap og transaksjoner har stor betydning for innsatsen mot kriminaliteten. Begrenset tilgang til informasjon om reelle eiere utgjør en utfordring for bekjempelsen av hvitvasking. Et sentralt element av hvitvaskingsregimet er at banker plikter å gjennomføre kundekontroll ved etablering av kundeforhold. Er kunden et selskap, omfatter kundekontrollen også bekreftelse av identiteten til reelle rettighetshavere. Hvordan bankene foretar denne kontrollen, varierer.⁸³ Finans Norge har gjennomført mange kunde og ID-kontroll-kurs de siste årene, noe som har ført til bedre kundekontroll.

Informasjon om norske eiere i norske aksjeselskaper er i utgangspunktet noe myndighetene har enkel adgang til gjennom offentlig tilgjengelige registre. Men ordningen med forvalterregistrering, som i utstrakt grad benyttes av utenlandske investorer, begrenser adgangen til informasjon om utenlandske eiere. Både selskaper og offentlige myndigheter kan kreve at forvalter oppgir hvem som eier de aktuelle aksjene, men det tar i praksis lang tid å få svar på slike forespørsler. Erfaringen er at svaret kan bestå i navnet på nok et selskap med skjulte eiere eller et nytt forvalternavn. Mye av risikokapitalen i norsk næringsliv er utenlandsk og offentligheten har dermed i realiteten begrenset adgang til informasjon om mye av eierskapet i store norske selskaper. Det er også grunn til å anta at også norske aktører som ønsker å skjule seg, benytter forvalterregistrering av aksjer. Det er ulovlig, men like vanskelig å avdekke som det er å avdekke reell eier bak flere lag med selskaper og truster.⁸⁴

Stortinget fattet 16.6.2014 et anmodningsvedtak, hvor regjeringen ble bedt om å etablere en offentlig løsning med informasjon som sikrer større åpenhet om eiere i aksjeselskaper. Nærings- og fiskeridepartementet har i samarbeid med Finansdepartementet sendt på høring flere mulige alternativer for å etablere en offentlig løsning med informasjon om eierskap i aksjeselskaper.

Etter gjeldende regler kan enhver kreve innsyn i et aksjeselskaps aksjeeierbok. Det er imidlertid ikke noe krav om at aksjeeierboken føres elektronisk, eller er tilgjengelig på selskapets nettsted. Stortinget fattet derfor 5.6.2015 et nytt anmodningsvedtak for å bidra til økt åpenhet om eierskap. Regjeringen ble da bedt om å opprette et norsk offentlig eierskapsregister og å påse at registeret tilfredsstillt kravene i FATFs anbefalinger og EU-

⁸³ ØKOKRIM, Trusselvurdering 2015–2016.

⁸⁴ ØKOKRIM, Trusselvurdering 2015–2016.

reguleringen på området. Denne internasjonale reguleringen omfatter anbefalinger og krav knyttet til åpenhet om «egentlige eiere», det vil si fysiske personer som gjennom direkte eller indirekte eierskap, eller på annen måte, kan utøve kontrollerende innflytelse over et selskap eller annen juridisk person. I desember 2015 sendte Nærings- og fiskeridepartementet har på høring et forslag med ulike elektroniske aksjeeierregistre. Departementet viser til at sentrale hensyn i vurderingen av de ulike alternativene blant annet vil være hensynene til åpenhet, brukervennlighet, personvern og forenkling for næringslivet.

Mangelen på konto- og gjeldsregister med sanntidsinformasjon gjør også at finansinstitusjoner i mange tilfeller ikke har mulighet til å oppdage eksempelvis bedragerier og avsløre reelle eiere. Et gjeldsregister ville gjort finansnæringen i stand til å avdekke bedragerier og forsøk på bedragerier på et langt tidligere stadium enn i dag. Dette er noe kriminelle vet, og utnytter bevisst.

Regjeringen nedsatte 6.2.2015 et hvitvaskingslovutvalg. Utvalget skal vurdere nye regler som bidrar til åpenhet om reelle eier og har fått frist til desember 2016 på å fremsette forslag til blant annet hvordan kravene knyttet til «egentlig eierskap» skal gjennomføres i norsk rett.

En oppfølging av de nevnte initiativene, kan bidra til en mer effektiv kundekontroll og øke mulighetene til å avdekke hvitvasking.

7.7 Kvalitet og bruk av finansiell etterretning

Et grunnleggende element i den samlede innsatsen mot hvitvasking og finansiering av terror er at finansiell etterretning blir analysert og at resultatet av dette blir videreformidlet til politiet som benytter den i etterforskning og inndragning.

EFE har svært god tilgang til offentlige og lukkede informasjonskilder og en avansert dataløsning for mottak og analyse av MT-rapporter og for videreformidling av informasjon. Dette tilrettelegger for effektiv bruk av finansiell etterretning. For å utnytte den mottatt og tilgjengelige informasjonen i så stor grad som mulig har EFE på bakgrunn av egne identifiserte informasjonsbehov en strategisk tilnærming til hva som prioriteres til analyse og formidling, både på hvitvaskings- og terrorfinansieringsområdet, noe som fører til en mer objektiv utvelgelse av prosjekter og målbevisst analyse. Prioriteringene gjøres med utgangspunkt i EFEs egne vurderinger av kriminalitetsbildet og av satsingsområder i politidistriktene, øvrige særorgan og hos kontrollmyndighetene.

Det er imidlertid en sammenheng mellom informasjonen som mottas fra de rapporteringspliktige og EFEs analyser. Kvaliteten på informasjon som mottas fra rapporteringspliktige påvirker potensialet for EFEs produkter og den videre oppfølging overfor politi eller kontrollmyndigheter. Selv om flere store økonomiske straffesaker i Norge de siste årene har hatt sitt utspring i, eller har vært beriket av informasjon fra EFE antas det at det er langt flere slike saker som kunne blitt oppdaget og rapportert i hvitvaskingsregimet

dersom mer hadde blitt rapportert og en større del av MT-rapportene hadde hatt høyere kvalitet.

Når det gjelder rapportering som kan knyttes til terrorfinansiering, er det en utfordring for de rapporteringspliktige å identifisere slike transaksjoner – det er gjerne snakk om små beløp gjennomført av personer uten direkte tilknytning til terrororganisasjoner. Økt fokus på området i alle ledd i regimet, og media, samt formidling av indikatorer til de rapporteringspliktige synes imidlertid å ha bidratt til at de rapporteringspliktige i økende grad fanger opp, og rapporterer, transaksjoner som mistenkes å være knyttet til terrorfinansiering.

Informasjon til politiet formidles både gjennom politirapporter, anmeldelser og etterretningsrapporter. Etterretningsrapportene har i all hovedsak blitt sendt politiet via den nasjonale etterretningsdatabasen. Det er vanskelig å måle om denne informasjonen blir brukt av politiet siden det ikke foreligger noe krav om at de som eventuelt bruker den melder tilbake om det. Det vil imidlertid komme ny funksjonalitet i etterretningsdatabasen som vil vise hva som tas inn i analyseprosjekter i etterretningsdatabasen.

Informasjon om finansielle transaksjoner som mistenkes knyttet til terrorfinansiering har tidligere primært vært formidlet til PST. Nå formidles slik informasjon i større grad også gjennom de nasjonale, prioriterte, etterretningsprosjektene til politiet.

EFE iverksetter ikke større analyseprosjekter uten at det er opprettet kontakt med, og fått bekreftet interesse for, å jobbe videre med EFEs materiale hos potensielle mottakere, og det legges ikke inn informasjon i etterretningsdatabasen uten at det er gjort en konkret vurdering av at denne informasjonen bør tilflyte relevante mottakere.

Det er utfordrende at det i Norge ikke finnes en overordnet strategi eller retningslinjer for hvordan politiet skal forholde seg til informasjonen som mottas direkte fra EFE, eller som ligger tilgjengelig i etterretningsdatabasen. Dette gjør seg særlig gjeldende i tilfellene det formidles informasjon på et etterretningsnivå, dvs. når EFE ikke har utferdiget en anmeldelse eller politirapport til pågående straffesak.

Når det gjelder hvitvaskingssporet, har EFE lenge opplevd at bruken av finansiell informasjon og etterretning varierer veldig fra politidistrikt til politidistrikt. På bakgrunn av dette fikk EFE øremerkede midler fra Justis- og beredskapsdepartementet til å øke kunnskapen om finansiell etterretning. Prosjektet hadde som mål å besøke samtlige av landets politidistrikter, og i perioden fra september 2012 til desember 2015 besøkte EFE 25 av landets 27 politidistrikter. Det finnes ikke entydig statistikk på gevinsten av dette, men en analyse av antall forespørsler til EFE viser at tallet på forespørsler fra disse politidistriktene samlet har økt med hele 41 prosent. Dette gir etter EFEs vurdering en klar indikasjon på at forståelsen for og bruken av denne type informasjon har økt som følge av økt kunnskap om finansiell etterretning. EFE ser også at flere leser og tar kontakt for oppfølgende spørsmål

basert på informasjon som er lagt ut i Indicia av EFE og at anmeldelser fra EFE på heleri og hvitvasking nå i større grad en tidligere blir etterforsket.

EFE mener imidlertid at det fortsatt er et betydelig potensiale for økt anvendelse av finansiell etterretning/informasjon i politidistriktene både i planlegging og i etterforskning av enkeltsaker samt i arbeidet med utvelgelse og prioritering av saker.

Erfaring viser at politiet i begrenset grad er kjent med bevisverdien av informasjon fra EFE og i enda mindre grad benytter denne som utgangspunkt for opprettelse av straffesaker eller til bruk ved inndragning. Det er nå iverksatt flere tiltak for å avhjelpe denne sårbarheten. Et tiltak er at Riksadvokaten skal utarbeide en instruks for samarbeid mellom politiet og EFE. Det vil i den sammenheng bli understreket viktigheten av at informasjon fra EFE benyttes til etterforskning av straffesaker og inndragning. Den nye organiseringen av politidistriktene samt innføringen av etterretningsdoktrinen er en meget god mulighet for å knytte tydeligere og mer formelle kontaktpunkter når det gjelder utnyttelse av informasjonen som EFE genererer gjennom rapporteringssystemet etter hvitvaskingsloven.

7.8 Etterforskning, straffefølgning, samt inndragning

Etterforskning og straffefølgning av hvitvasking, samt inndragning

Hvitvaskingsforbrytelser og forbrytelser som genererer stort utbytte skal etterforskes og irettføres på en effektiv og proporsjonal måte. De kriminelle skal fratas utbyttet fra straffbare handlinger begått både i Norge og i utlandet.

Det registrerte antallet hvitvaskingsaker har vært lavt over tid og det er uklart hva som er årsaken til dette. Fra overordnet hold har viktigheten av å bekjempe hvitvasking og større inndragning av utbytte vært betonet i en årrekke – grov profittmotivert kriminalitet er et høyt prioritert kriminalitetsområde for politiet og det blir stilt krav til inndragning av utbytte fra straffbare handlinger. Det må også bemerkes at det i mange saker hvor det offentlige har lidd et tap, typisk skatte- og avgiftssaker, blir lagt ned påstand om inndragning til dekke av erstatningskrav. Dette registreres ikke som inndragning, men som erstatning. De reelle tallene på midler som tas fra de kriminelle er således høyere enn hva inndragningstallene isolert skulle tilsi.

Det synes imidlertid som om det fortsatt er en utfordring å få dette implementert i etterforskningen av straffesaker i politiet. Selv ved etterforskning av narkotikakriminalitet, hvor det genereres store utbytter, klarer politi i for liten grad å spore opp utbytte og irettføre hvitvaskingshandlingen. Dette er et paradoks da Norge har en hvitvaskingsbestemmelse som er svært praktisk å bruke både hva gjelder omfang og bevistema. Det antas derfor at utfordringene ikke skyldes lovgivningsmessige forhold. Ikrafttredelsen av ny straffelov i 2015 vil gi bedre statistikkgrunnlag for hvitvaskingsaker.

Politiets innsats mot hvitvasking har sammenheng med politiets evne til å avdekke indikasjoner på hvitvasking – uavhengig av primærkriminaliteten. Politiet rapporterer selv at det er sjelden at indikasjoner på hvitvasking eller ulovlig pengestrømmer er inngangen til etterforskning av annen alvorlig kriminalitet.

I mange tilfeller må dessuten komplekse saker avgrenses i etterforskningssporet av hensyn til effektivitet og ressursforhold. Dette kan medføre at etterforskningen ofte velger å fokusere på primærforbrytelsen og at sakskomplekset ikke utvides til å involvere hvitvaskingsaktørene. At hvitvasking i beskjedne utstrekning blir sett på som en primærforbrytelse i Norge ble påpekt i en melding fra regjeringen til Stortinget allerede i 2010 som bærer navnet «Kampen mot organisert kriminalitet- en felles innsats»⁸⁵. I meldingen erkjennes det at ressurser og kapasitet hos straffesaksaktørene er for svak til at hvitvaskingsmistankene i særlig grad følges opp i videre etterforskningsarbeid.

En annen årsak til de relativt lave tallene for strafforfølgning av hvitvaskingsaker kan være mangel på kunnskap om finansiell etterforskning og om hvordan ulovlige pengestrømmer og hvitvasking foregår i Norge. Finansiell etterforskning og hvitvaskingsaker oppleves ofte som noe spesielt og mer utfordrende etterforskningsmessig enn det ordinære tilfanget av saker i et politidistrikt. Ettersom sakene krever noe økonomisk etterforskning og særskilt kompetanse kan det finnes en oppfatning av at dette er saker som bør behandles av særskilte enheter i politiet, og ikke i den ordinære straffesaksporteføljen.

For at politiet skal bli bedre på å identifisere og avdekke indikasjoner på hvitvasking kreves det både bedre kunnskap og opplæring. I denne sammenheng må det pekes på at grunnutdanningen av norsk politi er sentral når det gjelder å skape en solid plattform for gode etterforskningsmiljøer i politidistrikt og særorgan. Politiet må evne å etterforske og irtetteføre saker som omhandler hvitvasking og politiet må ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Finansiell etterretning og etterforskning kan i større grad inngå som en del av etterforskningsfaget under grunnutdanningen. Slik utdanningen i dag er lagt opp har bare et fåtall nyutdannede politietterforskere kunnskap om hvilke betydelige muligheter etterforskning av finansielle spor gir både som bevis for primærlovbrudd og som direkte støtte for krav om inndragning av utbytte fra kriminalitet. Dette vil selvfølgelig også prege etterforskningsmiljøene ute i politidistriktene både faglig og hva gjelder kultur. I tillegg er det behov for sivil spesialistkompetanse hvor medarbeidere med annen faglig utdanning enn politihøgskole, som revisorer, økonomer og samfunnsvitere, supplerer den polisiære kompetansen.

⁸⁵ Justis- og politidepartementet, Meld. St. 7 (2010–2011), Kampen mot organisert kriminalitet-en felles innsats.

Etterforskning og straffeforfølgning av terrorfinansiering

Finansiering av terror skal etterforskes og iverksettes på en effektiv, proporsjonal måte. Terrorister, terrororganisasjoner og de som finansierer terror skal forhindres fra å samle inn, flytte og bruke midler for sine formål.

Etterforskning av terror og terrorrelaterte forbrytelser kan foretas av PST eller i politidistriktene. I praksis er det PST som får ansvaret for å straffeforfølge personer for deltakelse og støttevirksomhet til terror, inkludert finansiering av terror. Etterforskningen av fremmedkrigere er for tiden sentralisert til PST. Det har ført til flere rettskraftige dommer for deltagelse, støttevirksomhet og forbund om terror.

Som beskrevet i punkt 5.3 rammer bestemmelsene i straffeloven § 135 og § 136a alle aktuelle former for terrorfinansiering og støttevirksomhet. Bestemmelsene har i praksis vist seg å være gode og anvendelige ved straffeforfølgelse av finansiering og annen støttevirksomhet til terror.

Det er imidlertid flere krevende elementer ved straffeforfølgning av terrorfinansiering i Norge. Utfordringene knyttet til straffeforfølgelse synes imidlertid ikke å skyldes lovgivningen, men heller lovbruddets komplekse karakter.

8 Risikovurdering

8.1 Risikovurdering av rapporteringspliktige sektorer

Banker, finansieringsforetak og kredittforetak

Banker, finansieringsforetak og kredittforetak tilbyr i stor grad samme typer tjenester, herunder særlig lånefinansiering. Til unntak fra kredittforetak og finansieringsforetak, tilbyr banker også betalingstjenester og mottar innskudd.

Trusler

Norge er ikke lenger et kontantbasert samfunn, noe også trusselvurderingen av utbyttegenererende primærkriminalitet⁸⁶ viser. Det genereres likevel noe utbytte i kontanter som hvitvaskes, og aktører som ønsker å hvitvaske kontant utbytte fra kriminell aktivitet vil kunne forsøke å plassere dette blant annet i banker.

For å tilsløre midlers opprinnelse er en vanlig hvitvaskingsmodus å sende penger gjennom ulike egne konti eller gjennom konti til tredjeperson, stråmenn eller stråselkaper, og til og fra utlandet. En annen fremgangsmåte er å overføre mindre beløp til mange mottakere

⁸⁶ ØKOKRIM, Trusselvurdering 2015–2016

(smurfing), før pengene føres tilbake til opprinnelig eier. Disse modi gjør det vanskeligere å påvise sammenhengen mellom kriminaliteten og pengene.

Norske banker som samarbeider med en bank i et annet land (såkalt korrespondentbank), er avhengig av at den utenlandske samarbeidsbanken gjennomfører en tilfredsstillende kundekontroll av kunder som overfører penger til Norge. Uten tilfredsstillende kundekontroll, herunder kontroll av midlenes opprinnelse, kan en norsk bank motta ulovlig ervervede midler, som kan disponeres av mottager i Norge.

Banker og finansieringsselskapene i Norge tilbyr leasing, factoring, lån med salgspant og annen forbruksfinansiering. Finanstilsynet har erfart at tilbydere av objektsfinansiering (salgspantlån i kjøretøy/båt) ikke i tilstrekkelig grad vurderer låntagers betjeningsevne og midlers opprinnelse og at foretak har mangelfull dokumentasjon av låntagers inntekts- og formuessituasjon.

Lån og innvilgelse av kreditt kan misbrukes til hvitvasking ved at låntaker benytter utbytte fra kriminalitet som pant for å få innvilget lån og betaler avdrag eller innfrir lån og kreditt med utbytte fra kriminell virksomhet. Lån kan også opprettes via mer eller mindre bevisste stråmenn, for å skape større avstand til utbyttet som benyttes som betalingsmiddel samt med falske dokumenter, som lønns slipper, verditakster og dokumenter som viser eierskap.

De som ønsker å hvitvaske kontanter eller finansiere terror benytter ofte andre aktører enn banker. Betalingsforetak og frivillige innsamlingsorganisasjoner kan begge misbrukes til hvitvasking eller finansiering av terror. De fleste betalingsforetak og frivillige organisasjoner som driver innsamlingsaktivitet benytter banker til å få gjennomført sine tjenester. Banker kan dermed indirekte bli brukt til både hvitvasking og finansiering av terror.

Enkelte norske fremmedkrigere har også tatt opp forbrukslån og maksimert sin kredittgrense på ett eller flere kredittkort før avreise til konflikt- og krigsområder.

Sårbarheter

Det er vanskelig å gi en generell beskrivelse av bankenes, kredittforetakenes og finansieringsforetakenes bevissthet om risikoen for at deres produkter blir misbrukt til hvitvasking og terrorfinansiering. Finansnæringen selv oppfatter at bankene sender inn et stort antall MT-meldinger. ØKOKRIMs erfaring er at både omfang og kvalitet på det som innrapporteres kan bli bedre.

Rapportering fra de mindre, lokale bankene er varierende. De kjenner ofte sin kunde godt, men dette kan gi utslag i at det er vanskeligere å melde fra om mistenkelige transaksjoner. Kundekontrollen og kjennskap til hvitvaskingsregelverket er ofte dårlig hos 3. parts aktører, som bank eller post i butikk.

ØKOKRIMs erfaring er at det rapporteres lite innenfor bedriftsmarkedet, men dette kan i begrenset grad dokumenteres med statistikk. ØKOKRIM antar at en forklaring på lav grad av

rapportering kan være den manglende bevisstheten og fokuset på den konkrete risikoen banken har for å bli involvert eller utnyttet i hvitvaskingshandlinger i denne sammenheng.

En annen utfordring er at det sjeldent rapporteres om andre forhold enn bruk av kontanter, noe som gjelder både person- og bedriftskunder. Det er vanskeligere å oppdage misbruk i det brede spekteret av produkter som ikke er kontantbaserte. Midlene er allerede plassert i banksystemet og kan i utgangspunktet virke legitime bare i egenskap av ikke å være kontantbaserte. Her er viktigheten av kjennskap til hvordan produktet normalt brukes og kundens normale handlingsmønster avgjørende. Forskjellen i kvaliteten på etterlevelsen vil avspeile bankenes grad av risikobaserte tilnærming til hvitvaskingsarbeidet.

Produkttilbudet endres raskt og foretakene kan ha en manglende identifisering av og forståelse for hvordan nye produkter og tjenester kan benyttes til hvitvasking eller terrorfinansiering. Nye aktører som tilbyr finansielle tjenester antas å ikke ha den samme kunnskapen om hvordan tjenestene deres kan benyttes til hvitvasking. Det stiller store krav til at foretakene regelmessig evaluerer eksisterende tjenester og produkter for å identifisere svakheter som kan misbrukes og vurderer risikoen for økonomisk kriminalitet og hvitvasking ved implementeringen av nye tjenester og produkter nøyte.⁸⁷

Økt automatisering av kundebehandlingen reduserer sårbarheten ved at behandlingen av risiko blir mindre subjektiv, men gir i følge næringen selv utfordringer relatert til kundekontroll og verifisering av rett identitet på kunder. Økende grad av elektronisk overføring av dokumentasjon gir også muligheter for manipulering av dokumentasjonen.

Et økt antall utenlandske borgere har behov for å etablere kundeforhold til norske banker. Det er i mange tilfeller utfordrende å fastslå og kontrollere deres identitet. Erfaringsmessig medfører økt tilstrømning av utenlandske borgere en økning i benyttelsen av falske ID-dokumenter og identitetsmisbruk.

Finansnæringen opplever det generelt som komplisert å møte kravene i norsk lovgivning om hvitvasking. Loven synes av flere grunner vanskelig å forstå. For mange banker, spesielt mellomstore og små, fremstår det som krevende å gjennomføre risikovurderinger av virksomheten, og etablere risikobaserte rutiner og prosedyrer.

Risiko

Som totalleverandør av finansielle tjenester er banker eksponert for høy risiko for å bli utnyttet til hvitvasking. Dette gjelder særlig de største bankene, som har et større produktspekter enn for eksempel mindre sparebanker. Nye aktører og teknologier som tas i bruk innehar en større hvitvaskingsrisiko enn etablerte banktjenester. Finansieringsforetakene er også eksponert for misbruk dersom kontrollen med kundemidlenes opprinnelse ikke er god nok. Kredittforetak er, på grunn av det begrensede produkttilbudet, i mindre grad utsatt og representerer en lavere risiko.

⁸⁷ Finans Norge, Trendrapport 2016, vedlegg nr. 2.

E-pengeforetak

Tillatelse til å drive virksomhet som e-pengeforetak gir adgang til å utstede elektroniske penger og utføre betalingstjenester. E-penger er en pengeverdi lagret på et elektronisk medium, er utstedt etter mottak av midler og er anerkjent som betalingsmiddel av andre enn utsteder. Elektroniske penger kan være kortbasert eller basert på en tallkode/kodebillett. For relativt små beløp kan e-penger utstedes mot oppgjør i kontanter og basert på forenklet kundekontroll. Ved utgangen av mai 2016 hadde fem norske foretak konsesjon som e-pengeforetak. I tillegg var det rundt 65 utenlandske e-pengeforetak som hadde meldt om grensekryssende virksomhet til Norge.

Den mest vanlige formen for e-pengeforetak, er forhåndsbetalte kort. Forhåndsbetalte kort er gjerne knyttet til Visa, Mastercard, American Express eller liknende, men skiller seg fra tradisjonelle betalingskort ved at de ikke er tilknyttet en bankkonto. All verdi er knyttet til selve kortet og kortene kan brukes over hele verden.

Andre e-pengeforetak er kodebilletter (voucher) og i 2015 ble det i Norge lansert flere nye betalingstjenester for mobiltelefon som gjør bruk av forenklet kundekontroll for e-pengeforetak.

Forhåndsbetalte kort er ikke så utbredt i Norge som i mange andre land, fordi de fleste innbyggerne i Norge har konto og debetkort.

Sårbarheter

Det er adgang til å foreta forenklet kundekontroll ved utstedelse av elektroniske penger der lagret beløp på det enkelte mediet er begrenset til 250 EUR og mediet ikke kan lades opp igjen. Kort som utstedes i Norge, har lavere beløpsgrense – 2 000 NOK synes å være en omforent beløpsgrense og har heller ingen mulighet for kontantuttak. Det derfor ingen kundekontroll for denne type kjøp.

Mange av disse kortene er sporbare gjennom BankID, mens andre har konkret knytning mellom eier, bruker og kort. Likevel kan forhåndsbetalte kort være egnet til å hvitvaske utbytte fra kriminalitet, på grunn av at de gir en økt grad av anonymitet, ved eksempelvis at det brukes «Visa verdikort» i navnerubrikken ved internetthandel og dårlig sporbarhet.⁸⁸

Risiko

Det er en utfordring med e-penger, og spesielt forhåndsbetalte kort, at brukeren kan være anonym og at verdier kan flyttes anonymt både innad og mellom land.

⁸⁸ Justis- og beredskapsdepartementet, Nasjonal risikovurdering Hvitvasking og terrorfinansiering i Norge, 2014.

Risikoen forbundet med norske kort er imidlertid noe begrenset grunnet lave beløpsgrenser. Den økte smuglingen av slike kort viser imidlertid at hvitvasking ved hjelp av e-pengeforetak er en reell risiko også i Norge.

Anonymiseringen e-pengeforetak tilbyr, og muligheten til å flytte relativt store verdier med begrenset kvantum, over landegrenser, kan også fremstå som attraktivt for aktører som ønsker å bidra til å finansiere terror.

Betalingsforetak og agenter for utenlandske betalingsforetak

Betalingsoverføringsmarkedet består av mange ulike typer aktører. Betalingsforetak kan være etablert og ha konsesjon i Norge. De største aktørene i det norske betalingsoverføringsmarkedet er imidlertid agenter for utenlandske betalingsforetak som opererer i Norge på grunnlag av konsesjon fra sitt hjemland.

Western Union, Moneygram og Ria er de utenlandske betalingsforetakene med flest agenter i Norge. Imidlertid er det også andre utenlandske betalingsforetak som har 5–20 agenter. Agentene er som regel dagligvarebutikker eller små tjenesteytere som reisebyråer eller internettkafeer. EFE estimerer at det overføres ca. tre milliarder NOK til utlandet gjennom de internasjonale betalingsforetakene i Norge.⁸⁹

I juni 2010 ble finansieringsvirksomhetsloven § 4b-3 endret, slik at foretak kan få en begrenset tillatelse til å utføre betalingsformidling. Per i dag er det 6 foretak som har slik begrenset tillatelse. Foretakene med begrenset konsesjon har samme forpliktelser etter hvitvaskingsloven som andre rapporteringspliktige.

Ved utgangen av august 2016 var det 13 foretak med norsk konsesjon som betalingsforetak. Av disse er det 10 som driver med tradisjonell pengeoverføringsvirksomhet. I tillegg tilbød 14 filialer av utenlandske foretak og 590 agenter av utenlandske foretak betalingstjenester i Norge. Det er også aktører som driver ulovlig betalingsformidling i Norge.

Trusler

Betalingsforetak benyttes i utstrakt grad til å overføre penger til konfliktområder, der det ikke finnes fungerende banker. Mange betalingsforetak overfører kun penger til gitte geografiske områder.

Pengeoverføring via betalingsforetak er en rask og enkel måte å flytte midler over landegrenser. Når pengene er flyttet til et annet land er det vanskelig å spore dem tilbake til et eventuelt primærlovbrudd. Sporbarheten blir åpenbart enda dårligere når de går til konfliktområder. Dette er egenskaper som gjør slike tjenester attraktive for kriminelle og aktører som ønsker å finansiere terror.

⁸⁹ Justis- og beredskapsdepartementet, Nasjonal risikovurdering, Hvitvasking og terrorfinansiering i Norge, 2014.

Pengeoverføring er en særlig vanlig modus i hvitvaskingsaker som antas å ha forbindelse til narkotikaomsetning og prostitusjon, men brukes også i forlengelsen av annen profittmotivert kriminalitet. Meldinger om mistenkelige transaksjoner viser at enkelte agenter for betalingsforetak enten aktivt tilrettelegger for at kriminelle skal kunne hvitvaske gjennom dem, eller med vilje ser gjennom fingrene med at kriminelle bruker dem til å hvitvaske penger.

Aktører som driver ulovlig betalingsformidling utgjør en særlig trussel. Noen av aktørene som mistenkes å drive ulovlig betalingsformidling har navn som angir at de driver med betalingsformidling, mens andre aktører registrerer seg som frivillig eller veldedig organisasjon og i alle fall delvis driver ulovlig betalingsformidling i tillegg til eventuelle frivillige aktiviteter. Mange av disse oppretter det som brukes som samlekonti i norske banker før midlene sendes ut av landet. Fordi modus gjerne er kontantinnskudd og rask overføring til utlandet vekker dette mistanke hos banken med samlekontoen, noe som i mange tilfeller vil utløse en MT-rapport til EFE og at enkelte banker har avsluttet kundeforhold med slike aktører.

Sårbarheter

Tilsyn med institusjoner med grenseoverskridende virksomhet innenfor EØS er basert på hjemlandstilsyn. Det vil si at en institusjon med hovedsete i ett EØS-land og med grensekryssende virksomhet eller filialetablering i et annet EØS-land, vil være underlagt hjemlandets tilsynsmyndigheter, også for den virksomheten som drives i vertsstaten. Det erfarer manglende tilsyn fra noen lands tilsynsmyndigheter, og kontakt fra norske myndigheter har ikke gitt noen tilfredsstillende bedring av situasjonen.

Finanstilsynets erfaring tyder på at utenlandske betalingsforetak ikke stiller nødvendige krav til de de benytter som agenter i det norske markedet. Agentene gjennomgår korte e-læringsprogrammer i anti-hvitvasking og får for øvrig utdelt en antihvitvaskingsmanual de oppfordres til å lese. Anti-hvitvaskingstiltakene i denne bransjen er sårbare, noe som er påpekt flere ganger av norske myndigheter overfor aktørene uten at det er skjedd vesentlige endringer i organiseringen av anti-hvitvaskingsarbeidet.

Det oppleves også utfordringer knyttet til betalingsforetak som tilbyr pengeoverføringer fra selskaper til kunder. EFE mistenker at en del slike overføringer kan knyttes til pengespill gjennom utenlandske selskaper, men overføringene er problematiske nettopp fordi det er overføringsselskapet, og ikke faktisk avsender som framkommer i valutaregisteret og på kontoutskrifter. Betalingsforetakene som driver denne virksomheten har tillatelse i et annet EØS-land, men det er ukjent for norske myndigheter hvilke krav som stilles til deres antihvitvaskingstiltak og i hvilken grad de utføres.

Det er svært sjeldent agenter for utenlandske betalingsforetak rapporterer på eget grunnlag om mistenkelige transaksjoner til de interne hvitvaskingsavdelingene i selskapene de

representerer. Agentnettverkene rapporterer stort sett fremdeles på grunnlag av sentralisert transaksjonsanalyse gjort i utlandet. Resultatet er at EFE, og i forlengelsen andre politimyndigheter, blir sittende med lite informasjon til å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering.

EFE ser at stadig flere av foretakene med begrenset konsesjon til å drive betalingsformidling formidler MT-rapporter, men kvaliteten på rapporteringen og etterlevelsen av hvitvaskingsregelverket er likevel forholdsvis svak. Dette er bekymringsverdig særlig når vi vet at deler av midlene som overføres, går til konfliktområder og kan brukes til terrorfinansiering. Bare et fåtall av dem rapporterer til valutaregisteret, noe som gjør sporbarheten av midlene langt vanskeligere.

Det er begrenset med straffesanksjoner mot aktører som driver ulovlig betalingsformidling. Det antas å skyldes den lave strafferammen for brudd på finansforetaksloven og tilsvarende liten avskrekkende effekt av påtale og dom for slike lovbrudd.

Sett i lys av den lave og kvalitativt svake MT-rapporteringen, begrenset tilsyn med agentnettverkene og få straffesanksjoner mot ulovlige aktører, er det åpenbart at det foreligger sårbarheter både i bransjen og hos myndighetene.

Risiko

Pengeoverføring via betalingsforetak er en rask og enkel måte å flytte utbytte over landegrenser. Det er stor aksept for betaling av transaksjoner i kontanter og kundekontrollen er som regel lite inngående.

Betalingsforetak og agenter for utenlandske betalingsforetak står for et stort volum av transaksjoner og fungerer bedre i konfliktområder enn vanlige banker. Flere av aktørene har også tidsgaranti på når transaksjonen skal være fremme hos mottaker. Dette gjør aktørene meget velegnet som instrument for å flytte både midler som er utbytte fra kriminelle handlinger, og som skal benyttes til finansiering av terror. Risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering ved hjelp av betalingsforetak er dermed høy.

Etter norske myndigheters syn er tilsynet med agenter for utenlandske betalingsforetak utvilsomt utilstrekkelig slik det fungerer i dag, og det er derfor en spesiell risiko for at hvitvasking og terrorfinansiering kanaliseres gjennom slik virksomhet.

Verdipapirforetak

Med verdipapirmarkedet menes markedet for handel med finansielle instrumenter som aksjer, obligasjoner og derivater. I dette markedet er flere aktører rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven, herunder verdipapirforetak, forvaltningsselskaper for verdipapirfond og verdipapirregistre. I det følgende er hovedfokuset på trusler, sårbarheter og risikoer for hvitvasking gjennom norske verdipapirforetak, altså foretak som har konsesjon fra

Finanstilsynet til å yte en eller flere investeringstjenester i henhold til gjeldende verdipapirhandellov.

Trusler

Det regulerte verdipapirmarkedet i Norge forvaltet i 2015 om lag 1 850 milliarder NOK. I tillegg er betydelige verdier bundet opp i ikke-noterte finansielle instrumenter som også kan omsettes. Omsetningen i markedet er svært stor – det ble daglig gjennomført 112 000 handler i gjennomsnitt bare på Oslo Børs de tre første månedene av 2016.⁹⁰

Norske myndigheter er kjent med at det eksisterer forbindelser mellom kriminelle miljøer og aktører som opererer i verdipapirmarkedet, der det er mistanke om at utbytte fra kriminell aktivitet, for eksempel narkotikavirksomhet, reinvesteres og integreres i verdipapirmarkedet.

Markedet kan også benyttes til hvitvasking direkte dersom mottatt utbytte oppnås i en annen form enn i kontanter, eksempelvis via underprisede finansielle instrumenter. I slike tilfeller vil utbyttet oppstå i en «ferdig hvitvasket» form slik at plasseringsfasen unngås helt.

Sårbarheter

Forvalterkonti kan benyttes for å tilsløre reelt eierskap og vanskeliggjøre kontrollarbeid. Tilsvarende oppnås ved bruk av andre muligheter til å skjule reelt eierskap blant annet via internasjonale eierskapsstrukturer eller stråmannsarrangementer.

Det innrapporteres få meldinger om mistenkelige transaksjoner fra verdipapirforetak. De få MT-rapportene som mottas er imidlertid gjennomgående gode og beskriver forhold som EFE også mener er mistenkelige. Dette indikerer at deler av bransjen er bevisst risikoen for hvitvasking, selv om det sannsynligvis er for få mistenkelige transaksjoner som rapporteres.

Risiko

Børsnoterte verdipapirer er etter Finanstilsynets mening lite egnet for hvitvasking. Unoterte aksjer kan være mer egnet. Det samme gjelder til en viss grad lavt prisede og mindre likvide noterte rentepapirer. I disse markedene kan det avtales transaksjoner basert på fiktive verdier, som kan gjøre utbytte av straffbare handlinger «hvitt» gjennom salg av papirene.

Verdipapirforetak som yter rådgivning kombinert med ordreformidling, kan være attraktive for å tilsløre og integrere hvitvaskede midler, særlig på grunn av de store verdiene og kompleksiteten i produkttilbudet.

Forsikringselskaper og forsikringsformidling

Ut fra uoffisielle tall antar Finanstilsynet at det pr utgangen av 2015 var ca. 49 milliarder NOK plassert i individuelle kapitalforsikringer og ca. 72 milliarder NOK i individuelle

⁹⁰ <http://www.oslobors.no/Oslo-Boers/Statistikk/Fakta-og-noekkeltall/2016-Fakta-og-noekkeltall-mars-2016>, 28.4.2016.

pensjonsforsikringer. Ser man på forsikringsutbetalingene for 2015, betalte liv og skadeselskapene ut ca. 85 milliarder NOK i erstatning.

Trusler

Individuelle livsforsikringspoliser utgjør en relativt liten andel av det norske forsikringsmarkedet. Tall Finans Norge innhenter fra sine medlemmer viser at livsforsikringsselskapene i det norske markedet har forsikringsforpliktelser på ca. 54 milliarder NOK i individuelle kapitalforsikringer og ca. 71 milliarder i individuelle pensjonsforsikringer, eller om lag 11 prosent til sammen av samlede forsikringsforpliktelser på 1 136 milliarder NOK⁹¹. Ser man på forsikringsutbetalingene for 2015, betaler liv og skadeselskapene ut ca. 85 milliarder NOK i erstatning.

For å foreta hvitvasking gjennom et forsikringsselskap må kunden innbetale premie til selskapet og selskapet må foreta utbetaling til kunden eller en tredjemann. Midler som betales i forsikrings-/risikopremie er ikke kundens midler og kunden har ikke ubetinget rett på å få utbetaling fra selskapet. Dette gjør forsikring mindre egnet til hvitvasking enn der midler som innbetales er kundens, for eksempel til en bankkonto. For at selskapet skal foreta utbetaling må det skje et forsikrings-/skadetilfelle eller at kunden av en eller annen grunn sier opp forsikringen og skal ha tilbake premie for den gjenstående forsikringsperioden det opprinnelig ble betalt for (ristorno) eller skal ha tilbake innestående i en livsforsikring med spare-/investeringselement.

I livsforsikring vil det i mange tilfeller innbetales midler til sparing/investering i tillegg til risikopremien. Ved individuelle avtaler bestemmer kunden hvilket beløp som skal innbetales. Ved slike avtaler vil utbetaling til kunden løpe fra et bestemt tidspunkt frem i tid, enten som et engangsbeløp eller som delbetalinger i en nærmere bestemt periode. I disse tilfellene vil eventuell hvitvasking forutsette et langsiktig perspektiv fra kundens side. Imidlertid kan kunden, avhengig av produkt, si opp avtalen og få utbetalt innestående beløp. Dersom utbetalingen skal skje til en annen enn kunden, kan det være risiko for den som mottar utbetalingen har betalt premien gjennom en «stråmann» og har hvitvasket utbytte fra straffbare handlinger.

De fleste avtaler med sparing/investering i norske selskaper er imidlertid kollektive avtaler. For denne type avtaler er det liten fleksibilitet når det gjelder innbetaling og uttak. Premien betales som regel av arbeidsgiver. Følgelig er det i første rekke de individuelle livsforsikringsavtalene som kan representere en viss hvitvaskingsrisiko.

Pensjonskasser vil ha mange av de samme karakteristika som kollektive avtaler. Her vurderes mulighetene for hvitvasking som svært begrenset.

Forsikring kan misbrukes til terrorfinansiering. En måte som da kan benyttes er at det meldes skader til forsikringsselskapene som blir gjenstand for utbetaling av erstatning. Denne erstatningsutbetalingen blir deretter benyttet til å finansiere terror, eksempelvis ved

⁹¹ Finans Norge, tall per 2. kvartal 2016.

at pengene sendes ut av landet. Terrorfinansiering kan også foregå ved at den forsikrede gjenstanden sendes ut av landet, meldes stjålet og gjenstanden og/eller forsikringsutbetalingen går til terrorfinansiering. Tilsvarende kan også livsforsikring benyttes til terrorfinansiering ved at forsikringstilfellet benyttes til å skaffe kapital som deretter for eksempel sendes ut av landet.

Sårbarheter

I forsikringsbransjen har det tradisjonelt vært begrenset oppmerksomhet knyttet til hvitvaskingsarbeid. Dette skyldes at risikoen for hvitvasking av penger gjennom forsikringsselskaper har vært ansett begrenset. På forsikringsområdet er det for øvrig vanskelig å skille mellom «primærforbrytelser» og «sekundærforbrytelser». Forsikringsselskapene kan avdekke mistenkelige transaksjoner i forbindelse med for eksempel tegning av bilforsikring. Eksempelvis at forsikringstaker ikke har en økonomi som tilsier at bilen er kjøpt med lovlig ervervede midler.

De siste årene har næringen økt oppmerksomheten knyttet til gjennomføring av risikovurderinger og omfanget av kundekontrollen. Foretakene har gjennomført risikoanalyser og iverksatt risikobaserte kundekontrolltiltak for å forebygge og avdekke hvitvaskingsrisikoen. Dette arbeidet har også medført større evne til å identifisere risikokunder som blir gjenstand for en forsterket kundekontroll før endelig kundeforhold blir etablert. Graden av kontroll varierer imidlertid fremdeles mellom selskapene.

Foretakenes økte oppmerksomhet på hvitvaskingsområdet er viktig ut fra et generelt samfunnsmessig perspektiv. Hvitvaskingsregelverkets krav til kundekontroll mv. er, i tillegg til å avdekke mistenkelige transaksjoner, velegnet til å kunne avdekke forsikringsbedrageri.

EFE mottok totalt 14 MT-rapporter fra livsforsikringsforetak mellom 2011 og 2015, sju av disse ble formidlet i 2015.

Risiko

Selv om det er noe forskjell i risiko for hvitvasking i forsikring avhengig av produktet og forsikringsselskapets størrelse er det samlet sett lav risiko for hvitvasking i forsikring. I forsikringsprodukter med ren forsikringsrisiko er det lavere risiko enn i livsforsikring med spare-/investeringselement, men risikoen er samlet sett også lav på dette området.

I FATFs undersøkelse var 65 prosent av MT-rapportene knyttet til livsforsikring, 30 prosent til skadeforsikring og 5 prosent til gjenforsikring. I Norge synes situasjonen å være motsatt, der flest MT-rapporter fra forsikringsbransjen kommer fra skadeselskap og færrest fra livsforsikringsselskap. Dette antas å skyldes at norske livsforsikringsprodukter i mindre grad er egnet til hvitvasking enn utenlandske produkter.

Eksempler:

Dataselskap melder fra om innbrudd og krav om forsikringsutbetaling av datautstyr for 1 056 000 NOK, dokumentert med fakturaer fra et annet firma. Utredningen viste at fakturaene var falske og at datautstyret opprinnelig var tyvegods.

Man har også eksempler hvor det kjøpes verdigjenstander i utlandet, disse takseres i Norge til en høyere verdi og deretter meldes stjålet/tapt. Eksempel fra Tryg: Rolex kjøpt i Dubai for 10 000 Euro, klokken taksert til 250 000 NOK i Norge og forsøkt forsikret som verdigjenstand.

Revisorer

Det er 7380 revisorer i 516 revisjonsselskaper⁹². De fem største revisjonsselskapenes markedsandel er opp mot 68 prosent målt etter revisjonshonorar.

Revisorer har et stort samfunnsansvar. Revisor er tillagt viktige funksjoner og roller som forebygger, avdekker og rapportør. Revisorer har monopol på å bekrefte økonomisk informasjon blant annet gjennom revisjonsberetninger.⁹³

Trusler

Det går ingen betalingsstrømmer gjennom revisjonsselskaper som gjør at disse direkte kan misbrukes til hvitvasking. I selve utførelsen av et revisjonsoppdrag er risikoen knyttet til at revisor ikke hindrer eller avdekker hvitvasking som oppdragsgiver er involvert i. At et foretaks regnskaper er revidert, kan imidlertid gi et inntrykk av at virksomheten drives forsvarlig og under betryggende kontroll.

Enkelte revisorer har en stor andel av sin oppdragsportefølje innenfor en bransje. Hvis dette er en bransje der risikoen for hvitvasking vurderes som særlig høy, må revisor ha en særlig oppmerksomhet rettet mot risikovurderingen av revisjonsklienten og mot mistenkelige transaksjoner, og rapportere disse til ØKOKRIM.

Revisorer kan opptre som rådgivere. I denne rollen vil revisorer måtte vurderes på linje med andre rådgivere. Også i denne rollen kan medvirkning til hvitvasking skyldes manglende etterlevelse av lovkrav, herunder risikovurdering av kunden, eller bevisst medvirkning.

Erfaringer fra Finanstilsynets tilsyn viser at kvaliteten på retningslinjer og rutiner som skal bidra til å sikre etterlevelsen av hvitvaskingslovgivningen, er varierende. Store selskaper er normalt mer profesjonelt ledet og har bedre kapasitet og kompetanse også på hvitvaskingsområdet.

Sårbarheter

Revisorer har rapportert ca. 50 MT-rapporter årlig siden 2011. Gitt antallet revisjonsoppdrag finner EFE grunn til å stille spørsmål ved om det kun er 50 forhold som oppfyller kriteriene for rapportering etter hvitvaskingsloven. Det kan skyldes manglende bevissthet rundt, og forståelse for, hvitvasking. En forklaring kan også være at revisor har større mulighet for å

⁹² Finanstilsynets årsmelding 2015

⁹³ Geir Kjetil Finneide, Rapporteringsplikten etter hvitvaskingsloven: Et profesjonelt samfunnsansvar, Revisjon og Regnskap 1:2008.

avkrefte mistanken gjennom nærheten til revisjonsklienten. Videre har revisjonsplikt bortfalt for en rekke selskaper.

EFEs erfaring er blant annet at noen revisorer først overveier muligheten til å ikke rapportere, noe som indikerer manglende rapporteringsvilje. EFE mener det virker å være aksept for å ikke rapportere i deler av bransjen inkluderer ulovlig uttak fra virksomheten, lån som i realiteten er utbytte fra straffbare handlinger, og fiktiv fakturering.

Risiko

Det går ingen betalingsstrømmer gjennom revisjonsselskaper. Risikoen knyttet til hvitvasking i utøvelsen av revisjonsvirksomheten er at revisjonsoppdraget ikke gjennomføres i samsvar med revisorloven og at revisor dermed ikke får det innsyn i virksomheten som forutsettes i en revisjon, og at revisor ikke har tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot pliktene etter hvitvaskingsloven. At et regnskap er revidert vil kunne skape en tillit til at virksomheten drives i samsvar med lovgivningen.

Når revisor opptrer i rådgiverrollen, er risikoen den samme som i tilsvarende grupper, typisk advokater.

Regnskapsførere

Det er 11 558 autoriserte regnskapsførere i 2 835 regnskapsførerselskaper⁹⁴. Regnskapsførerbransjen omfatter 20–30 større selskaper og grupperinger. Rundt 93 prosent av regnskapsførerselskapene har færre enn ti ansatte.⁹⁵

Heller ikke regnskapsførere og regnskapsførerforetak håndterer betalingsstrømmer som gjør at disse direkte kan misbrukes til hvitvasking. I utførelsen av et regnskapsføringsoppdrag er risikoen, på samme måte som for revisorer, knyttet til at regnskapsfører ikke hindrer eller avdekker hvitvasking som oppdragsgiver er involvert i. Det er derfor viktig at regnskapsførere følger opp sine plikter til å gjøre en risikovurdering av oppdragsgiver og rapportere mistenkelige transaksjoner til ØKOKRIM.

På samme måte som for revisorer kan det forekomme at regnskapsførerselskaper har en stor andel av sin oppdragsportefølje innenfor én bransje eller klientkategori. Dersom dette er en bransje der hvitvasking erfaringsmessig forekommer oftere enn i andre bransjer, må regnskapsførers aktsomhet skjerpes når det gjelder risikovurderingen av kunden og vurderingen av mistenkelige transaksjoner. Et utviklingstrekk som påvirker regnskapsførers mulighet til å avdekke hvitvasking er økt bruk av informasjonsteknologi. Manuell bokføring av bilag overtas av maskinell behandling. Dette innebærer at grunnlaget for regnskapsførers konkrete vurdering av om en transaksjon er mistenkelig, kan bli svakere. På den annen side

⁹⁴ Finanstilsynets årsmelding 2015

⁹⁵ FATF, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Norway, Mutual Evaluation Report, December 2014.

vil teknologien kunne bidra til enklere å identifisere uvanlige transaksjoner, for eksempel på grunn av deres størrelse eller at det kan lages rapporter som viser avvik fra normal kundegruppe m.m.

Trusler

Retningslinjer og rutiner i regnskapsførerselskaper, herunder på hvitvaskingsområdet, vil være av betydning for kvaliteten på oppdragsutførelsen og oppmerksomheten rettet mot risikoen for hvitvasking hos oppdragstaker. Tilsvarende gjelder kontrollen med etterlevelsen av retningslinjene og rutinene og hvordan avdekkede brudd håndteres. Manglende eller mangelfulle retningslinjer og rutiner i revisjons- og regnskapsføringsselskapene og manglende oppmerksomhet fra toppledelsen rettet mot hvitvaskingsarbeidet er en trussel mot det å hindre eller avdekke hvitvasking. Mangelfulle rutiner kan skyldes at pliktene etter hvitvaskingsregelverket ikke fremstår som klart.

Når det gjelder praktiske fremgangsmåter for hvitvasking, er fakturering av fiktive varer og tjenester en kjent modus som benyttes av kriminelle, spesielt innen arbeidslivskriminalitet og annen multikriminalitet. Foretakene som bruker fakturaer for fiktive varer og tjenester har ofte verken regnskapsfører eller revisor, men politiet har avdekket at regnskapsførere bokfører inngående fakturaer som de burde stilt spørsmål til, eksempelvis fakturer som ikke tilfredsstillers lovens krav med hensyn til spesifikasjon og underdokumentasjon. Fakturaer for fiktive varer og tjenester er gjerne upresise og korte i beskrivelsen av tjenestene som er levert. Ofte sjekkes bare formalitetene, og bilagene ses ikke i sammenheng. Likheter mellom de fiktive fakturaene fanges dermed ikke opp.

Sårbarheter

Sårbarheten knyttet til regnskapsførers rolle i å hindre eller avdekke hvitvasking, vil henge sammen med den enkelte regnskapsførers kompetanse, styrings- og kontrollsystemene i regnskapsførerselskapet og hvilken oppmerksomhet hvitvasking gis internt i selskapet. Ut fra erfaringer i tilsynsarbeidet vil sårbarheten variere avhengig av størrelsen på og profesjonaliteten i selskapet.

Sårbarheten vil også avhenge av hvilke oppdragsgivere regnskapsførerselskapet har. Oppdragsgivere innen en bransje der hvitvasking forekommer hyppig i kombinasjon med et lite og mindre profesjonelt drevet regnskapsførerselskap, vil gi større sårbarhet for at hvitvasking ikke blir oppdaget enn om det er et stort og profesjonelt regnskapsførerselskap med oppdragsgivere som driver virksomhet med liten risiko for hvitvasking.

Risiko

Det går ingen betalingsstrømmer gjennom regnskapsførerselskapet. Risikoen knyttet til hvitvasking i utøvelsen av regnskapsføreryrket er derfor at regnskapsføreroppdraget ikke gjennomføres i samsvar med regnskapsførerloven og at regnskapsfører ikke har tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot pliktene etter hvitvaskingsloven. Dette kan gjøre at

regnskapsførere utnyttes av kriminelle og bidra til å skape tillit til at bokføringsloven og annen lovgivning er fulgt.

I rollen som rådgiver må regnskapsfører vurderes på samme måte som andre rådgivere. Erfaring viser også at noen regnskapsførere bevisst bidrar til å hvitvaske utbytte fra kriminelle handlinger.

Advokater

Advokater er betrodd tillit av både samfunnet og egen profesjon, og skal levere tjenester som er i tråd med norske lover og bransjenes egne etiske standarder.

Advokater er underlagt rapporteringsplikt i henhold til hvitvaskingsloven når de bistår eller opptre på vegne av klienter ved planlegging eller utføring av finansielle transaksjoner, eller transaksjoner som gjelder fast eiendom eller gjenstander med verdi over 40 000 NOK. Dette inkluderer kjøp og salg av eiendom og bedrifter, forvaltning av klienters penger, verdipapirer og andre verdier, etablering og forvaltning av spare- og verdipapirkonti, organisering av bidrag til å etablere, drifte og styre truste og bedrifter. Advokater er også forpliktet til å undersøke og rapportere mistenkelige transaksjoner når de opptre som bostyrere.

I 2015 var det 7 505 praktiserende advokater i Norge. Det var også registrert 137 praktiserende rettsjelpere, inklusive advokater fra land utenfor EØS-området og 16 personer med advokatbevilgning fra annen EU/EØS-stat, som driver virksomhet i Norge i kraft av denne.⁹⁶ Om lag 2000 jobber innad i virksomheter, mens ca. 5 000 er privatpraktiserende advokater.⁹⁷

Trusler

Advokater besitter stor kunnskap om regelverk og bistår klienter med både finansielle transaksjoner og eiendomsoverdragelser. Dette er typer tjenester som benyttes av kriminelle for å hvitvaske.

Informasjon fra straffesaker og etterretningsinformasjon viser at selv om de fleste advokater er lovlidige, er det flere som aktivt deltar i kriminalitet og hvitvaskingsoperasjoner. Med den kompetansen advokater besitter er dette en betydelig trussel.

Sårbarheter

FATF-rapporten gir uttrykk for at det er flere sårbarheter relatert til advokaters virksomhet som muliggjør at de kan bli utnyttet til hvitvasking og terrorfinansiering. Evalueringsgruppen konkluderer med at tilsynet med advokater er begrenset og ikke effektivt. Tilsynsrådet for Advokater får også kritikk for at de ikke i tilstrekkelig grad verken har identifisert eller vurdert trusselen for hvitvasking eller terrorfinansiering gjennom advokater.

⁹⁶ Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, Årsberetning 2015.

⁹⁷ FATF, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Norway, Mutual Evaluation Report, December 2014.

Implementeringen av hvitvaskings- og terrorfinansieringsforpliktelsene hos advokater er heller ikke tilstrekkelig effektive og det lave antallet av MT-rapporter indikerer videre lav oppmerksomhet rundt temaet.⁹⁸ Rapporteringen fra advokater er forholdsvis beskjedne, og ofte er det motparter eller svindelforsøk mot dem som rapporteres, snarere enn at det rapporteres på tilfeller hvor deres egne klienter står bak transaksjoner de oppfatter som mistenkelige.

Tilsynsrådet for Advokatvirksomhet har i etterkant av FATF-rapporten kurset alle ansatte i hvitvaskingsreglene og trappet opp antallet tilsynsbesøk, særlig mot risikoutsatte virksomheter. Høsten 2015 ble det gjennomført tilsyn hos et tilfeldig utvalg nyoppstartede advokatvirksomheter, med fokus på rutiner ved etablering av kundeforhold og hvitvaskingsreglene, klientmiddelbehandling, samt faktureringsrutiner. Det er også planlagt temabaserte begrensede tilsyn, blant annet mot hvitvasking. Tilsynsrådet skal også utarbeide et strategidokument som skal brukes til risikobasert tilsyn høsten 2016 og ny veileder om hvitvasking til advokatbransjen.

En annen særlig sårbarhet knyttet til advokater, er klientkonti. Advokater har klientkonti som et viktig verktøy i sin yrkesutøvelse. Klientkonti er en transaksjonskonti tilhørende advokatvirksomheten og transaksjoner på klientkonti er av rettssikkerhetsprinsipper underlagt taushetsplikt. Klientkonti er dermed egnet til å skjule midlers opprinnelse og bruk, og vil kunne være etterspurt av kriminelle, selv om ordinære transaksjoner tilknyttet finansielle tjenester og eiendomsoverdragelser er rapporteringspliktige. Erfaring fra ØKOKRIMs straffesaker er at det finnes flere eksempler på at advokaters kompetanse, og klientkonti, har blitt misbrukt for å hvitvaske midler.

Risiko

Det er en moderat risiko for at advokaters kompetanse og klientkonti blir utnyttet av kriminelle til å hvitvaske midler. Dette er en internasjonal utfordring, og har også blitt påpekt av FATF.⁹⁹ Økt fokus og kompetanse i bransjen, samt økt risikobasert tilsynsvirksomhet, vil sannsynligvis bidra til å redusere risikoen for at advokater blir utnyttet til hvitvaskings- og terrorfinansieringsformål.

Antallet advokater som aktivt bidrar til kriminalitet og hvitvaskingsoperasjoner er begrenset. Hvitvaskingsrisikoen anses derfor for å være moderat. Som profesjonelle medhjelpere vil advokater på en svært effektiv måte kunne utnytte regelverk og benytte klientkonti til å skjule den kriminelle virksomheten. Manglende tilsyn gjør oppdagelsesrisikoen lav, og begrensninger rundt myndighetens mulighet til innsyn som berører eller kan berøre advokaters taushetsplikt gjør etterforskning utfordrende.

⁹⁸ FATF, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Norway, Mutual Evaluation Report, December 2014.

⁹⁹ FATF, Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals, 2013.

Eiendomsmeglere

Eiendomsmeglingsforetak og advokater som driver eiendomsmegling formidlet i 2014 eiendommer for 428 milliarder NOK. Rundt 152 000 eiendomstransaksjoner gikk via megler eller advokat i 2014¹⁰⁰. Tilsvarende tall for 2015 var formidlet verdi på 500 milliarder NOK og 165 000 eiendomstransaksjoner.

Internasjonal erfaring viser at kjøp av fast eiendom er en av de mest benyttede metodene for å hvitvaske utbytte fra kriminalitet. I Norge er eiendom en vanlig måte å hvitvaske midler fra en lang rekke primærlovbrudd herunder narkotika- og arbeidslivskriminalitet.

Trusler

Eiendom kan benyttes til hvitvasking av utbytte fra kriminell virksomhet på mange måter. Kjøper kan benytte utbytte fra illegale midler til å erverve eiendom. De illegale midlene kan bli betalt kontant og utgjøre hele eller deler av kjøpesummen, eller mer vanlig overføres fra en norsk eller utenlandsk konto. For å tilsløre midlenes opprinnelse kan det brukes stråmenn eller selskaper med kompliserte eierforhold eller utenlandske selskaper hvor det er vanskelig å få innsyn i reelle eiere.

Manipulasjon av eiendommens verdi er også en måte å hvitvaske penger på i eiendomsmarkedet. Verdien av eiendommen kan fastsettes enten under eller over reell markedsverdi, eller ved å angi at deler av kjøpesummen består av ekstrafasiliteter og utstyr som er vanskelig å prise. Ved å sette prisen ulik markedsprisen kan utbytte fra straffbare handlinger overføres fra selger til kjøper, eller motsatt, samtidig som midlene blir hvitvasket.

Kriminelle kan også kjøpe eiendom med legale midler og bruke illegale midler til å renovere eiendommen for. Når eiendommen videreselges, eller leies ut, blir de illegale midlene hvitvasket og integrert i den legale økonomien.

I tillegg kan meglers klientkonti, på samme måter som advokaters, utnyttes av kriminelle til hvitvasking. Et typisk eksempel er at kriminelle begår lånebedrageri ved hjelp av falske dokumenter som angir for høy takst, uriktige opplysninger om kjøpesum og/eller innbetalt egenkapital, falske leiekontrakter eller lønns slipper. Lånebeløpet overføres så til meglers klientkonto og utbetales til selger.

Sårbarheter

Finanstilsynet legger til grunn at eiendomsmeglingsvirksomheter i utgangspunktet ikke i særlig stor grad inngår i direkte plassering av illegalt utbytte, ettersom kontanter normalt ikke benyttes ved omsetning av fast eiendom gjennom eiendomsmeglingsforetak. Eiendomsmeglingsvirksomhet kan imidlertid inngå i hvitvasking ved å bli benyttet i transaksjoner for å tilsløre og integrere ulovlig opptjente penger.

¹⁰⁰ Tall fra Finanstilsynet

Det har vært en gradvis økning av MT-rapporteringen fra eiendomsmeglere de siste årene. Det tyder på økende bevissthet, men tallet på MT-rapporter (40 i 2015) er fremdeles lavt.

Mange eiendomsforetak tilkjenner også manglende kunnskap om at hvitvasking gjennom eiendom kan utføres på andre måter enn ved kontantoppgjør. Finanstilsynets erfaringer tilsier at mange ansatte i eiendomsmeglerforetak ikke har tilstrekkelig kunnskap til å fange opp indikasjoner på mistenkelige transaksjoner. Dette tyder på at mange i bransjen fortsatt har mangelfull forståelse for risikoen for at tjenestene de tilbyr kan misbrukes.

Midlenes opprinnelse og reell eier kan være utfordrende å fastslå ved mange eiendomstransaksjoner. Kompliserte oppgjør og overføringer fra utenlandske conti er eksempler på transaksjoner hvor kundekontroll kan være utfordrende å gjennomføre.

Risiko

Eiendomsmeglingsforetak er forskjellige både i størrelse og tjenestetilbud. Foretak med høy markedsmessig betydning vil ha en høyere iboende risiko på grunn av flere transaksjoner. Finanstilsynet ser imidlertid at små foretak har generelt svakere rutiner og dårligere etterlevelse av regelverket, og har høyere iboende risiko av den grunn.

Når det gjelder risikoen knyttet til tjenestene den enkelte virksomhet yter, kan det skilles mellom utleiemegling, salgsmegling (inklusive oppgjør), samt rene oppgjørsoppdrag. Salg av fast eiendom antas å være mer attraktivt for hvitvasking enn utleiemegling, på bakgrunn av muligheten for å hvitvaske større beløp, og kortere tidsperspektiv før midlene er hvitvasket.¹⁰¹

Risikoen for hvitvasking er størst i tilfeller hvor eiendomsmegler kun bistår med oppgjør. Dette da oppgjørsmegleren normalt har lavere kjennskap til partene, avtalen og salgsobjektet. Dersom oppgjørsform endres etter at kontrakt er skrevet, for eksempel ved at deler av oppjøret ikke lånefinansieres, men gjøres opp kontant mellom kjøper og selger, er risikoen også større.

Eiendomsmeglingsforetakene opererer i ulike markeder. Det viktigste skillet går mellom næringsmegling og boligmegling. Finanstilsynet antar at risikoen for hvitvasking i eiendomsmarkedet er størst ved næringsmegling, idet det i noen grad benyttes kompliserte selskapsstrukturer og /eller utenlandske eiere som eiendomsmeglingsforetaket ikke kan identifisere. Videre antas det vanskeligere å vurdere om prisen på næringseiendom er markedsmessig eller ikke, og det foreligger en større mulighet til å manipulere eiendomsverdien ved bruk av falske leiekontrakter eller verdivurderinger¹⁰².

Risikoen for hvitvasking gjennom megling av boligeiendom anses lav fordi flertallet av kundene er privatpersoner og formålet er egen bruk. Det kan imidlertid ikke utelukkes

¹⁰¹ Finanstilsynet, Veiledning til etterlevelse av hvitvaskingsregelverket i eiendomsmeglingsvirksomhet, rundskriv 6/2016.

¹⁰² Finanstilsynet, Veiledning til etterlevelse av hvitvaskingsregelverket i eiendomsmeglingsvirksomhet, rundskriv 6/2016.

hvitvasking i forbindelse med kjøp av oppussingsobjekt som renoveres og siden selges for en høyere pris. Risikoen kan også være noe høyere ved salg av boliger under oppføring, hvor selger ofte er juridiske personer.

Totalt vurderes hvitvaskingsrisikoen for eiendomsmeglere å være moderat.

Forhandlere av verdifulle gjenstander

Forhandlere av verdifulle gjenstander er rapporteringspliktige i henhold til hvitvaskingsloven ved transaksjoner i kontanter på 40 000 NOK eller mer, eller tilsvarende beløp i utenlandsk valuta.

Trusler

Kriminelle hvitvasker utbytte fra kriminelle handlinger ved å kjøpe verdifulle gjenstander, som dyre biler, antikviteter og merkevarer.

Ulovlig handel med kunst og kulturminner anses som en voksende utfordring internasjonalt. Krigene i Midtøsten fører nå til plyndring og ødeleggelse av kulturminner der. Dette er gjenstander som kanaliseres til organiserte kriminelle nettverk og som oftere finansierer terror- og opprørsgrupper i konfliktområder.

Det foreligger informasjon om at antikviteter fra Syria og Irak er forsøkt solgt til norske auksjonshus. Det er imidlertid vanskelig å vite om omsetning av slike artikler stammer fra områder kontrollert av terrorgrupper og om utbyttet benyttes til å finansiere terror.

Sårbarheter

Det er en sårbarhet at forhandlere av verdifulle gjenstander ikke er underlagt tilsyn. FNs sikkerhetsråd vedtok 12.2.2015 en resolusjon som forplikter medlemsland til å iverksette tiltak for å hindre at ekstremistgrupper på denne måten skaffer inntekter til våpen og terroraktivitet. Kulturdepartementet i samarbeid med Finans Norge har derfor gått ut med en anbefaling til forsikringsbransjen hvor de anmoder næringen om å gjennomgå rutiner og regler for å unngå forsikring av kunst- og kulturgjenstander som kan være stjålet eller ulovlig utført fra andre land og aktivt informere forsikringskunder om risikoen ved å investere i kunst og antikviteter med uklart opphav og ufullstendig eierskapshistorikk.¹⁰³

Det store flertallet av mistenkelige transaksjoner som rapporteres fra denne sektoren, kommer fra bilforhandlere. Av totalt 95 MT-rapporter i 2015, kom 88 fra bilforhandlere. Dette tyder på at hvitvaskingslovverket er kjent i deler av bilbransjen. I samme år ble det for eksempel ikke formidlet noen MT-rapporter fra urmakere eller antikvitethandlere, til tross for at det er kjent at produktene de selger kan være svært egnet til hvitvasking av midler.

¹⁰³ Finans Norge, Rundskriv nr. 8/2016, Anbefaling fra Kulturdepartementet: Behov for aktsomhet i forbindelse med forsikring av kunst- og kulturgjenstander som kan være ulovlig utført eller innført fra andre land, 24.5.2016.

Risiko

Kjøp og salg av verdifulle gjenstander er en forholdsvis enkel måte å plassere utbytte på. Slike gjenstander gir gjerne status, og kan være lett omsettelige. Prissettingen av objekter som kunst, aktiviteter og andre gjenstander i bruktmarkedet er ofte uklar, noe som er gunstig for kriminelle som ønsker å hvitvaske midler, både ved kjøp og salg.

Det er kun kontant betaling av varer til en verdi av 40 000 NOK eller mer som utløser kundekontroll og rapporteringsplikt. Mange verdifulle gjenstander som er egnet, og velkjent brukt til hvitvasking, har imidlertid en enhetspris som er under 40 000 NOK. Kontantkjøp er heller ikke den vanligste oppgjørsmåten ved kjøp av varer i Norge. Ved å spre kjøp over tid, hos flere forhandlere, eller benytte andre oppgjørsformer kan dermed kriminelle unngå kundekontroll og å bli rapportert på bakgrunn av mistenkelige transaksjoner.

Dette medfører at det er en moderat risiko for at forhandlere av verdifulle gjenstander blir utnyttet til hvitvasking.

8.2 Risikovurdering ikke-rapporteringspliktige sektorer

Frivillige organisasjoner og pengeinnsamling

I Norge har vi en lang tradisjon for å samle inn penger til organisasjoners og foreningers veldedige arbeid. Dette gjøres via store og frivillige humanitære organisasjoner, men også mer uformell ad hoc innsamling av penger. Det kan på generelt grunnlag sies at risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering primært er relatert til andre enn de store og veletablerte humanitære organisasjonene.

Det samles inn penger i forbindelse med akutte katastrofer og humanitære kriser som inntreffer ulike steder i verden. I tillegg drives det løpende innsamling til trengende i et stort antall organisasjoner og foreninger, på festivaler og på private arrangement. Slik innsamling foregår også i forbindelse med ulike trossamfunns faste arrangementer, for eksempel ved kollekt under gudstjenester i kirken eller ved fredagsbønnen i moskeer.

Hvert år blir betydelige pengesummer sendt ut av landet av frivillige organisasjoner, med det formål å støtte veldedig virksomhet.

Trusler

Det er kjent at flere foretak som driver med betalingsformidling ikke registrerer seg som det, men velger å registrere seg som frivillig organisasjon, og dermed misbruker denne ordningen. Foretakene innehar da ikke konsesjon fra Finanstilsynet for å drive med betalingsformidling eller agentavtale med et EØS-registrert betalingsforetak. Disse selskapene rapporterer da ikke til valutaregisteret og EFE om mistenkelige transaksjoner i henhold til hvitvaskingsloven. Det fører igjen til at myndighetenes kontroll på opprinnelig

avsender og endelig mottaker forblir skjult, og slike transaksjoner kan bli brukt både for å hvitvaske penger og finansiere terror.

Det er kjent at personer som kan knyttes til ekstrem islamisme driver oppsøkende virksomhet opp mot moskemiljøene. Det samles inn store beløp i moskeer, i islamske kulturforeninger, på seminarer, konferanser og gjennom private donasjoner. Organisasjoner som kan knyttes til ekstrem islamisme har også sendt ut flygeblader, brukt aviser og websider for å spre informasjon om donasjoner til pågående innsamlinger. Givere kan bli forledet til å tro at pengene går til humanitære formål, mens det i realiteten kan misbrukes blant annet til finansiering av terror.

Sårbarheter

Myndighetenes informasjon om transaksjonene som gjennomføres av slike foretak avhenger til dels av hvilken overførselsmetode som benyttes, men opprinnelig avsender og endelig mottaker forblir ofte skjult ved slik overføring. Mange av disse oppretter det som brukes som samlekonti i norske banker før midlene sendes ut av landet. Fordi modus gjerne er kontantinnskudd og rask overføring til utlandet vekker dette gjerne mistanke hos banken med samlekontoen, noe som i mange tilfeller vil utløse en MT-rapport til EFE (og eventuell stenging av kontoene).

PST og ØKOKRIM holder foredrag og opplæring av privat sektor om faren for at frivillige organisasjoner blir misbrukt til terrorfinansiering. Dette har blant annet ført til at norske banker i stor grad er oppmerksomme på dette og flere har avsluttet kundeforhold med registrerte frivillige organisasjoner som bankene anser driver ulovlig betalingsformidling i stedet for veldedig arbeid.

Frivillige organisasjoner

Frivillige organisasjoner skal registreres i Enhetsregisteret. Registeret inneholder nøkkelinformasjon om organisasjonen. Informasjonen er tilgjengelig for alle, og enheten er registrert som egen juridisk enhet. Frivillige organisasjoner kan også registrere seg i Frivillighetsregisteret¹⁰⁴.

Det kan, på generelt grunnlag, sies at de store og veletablerte frivillige og humanitære organisasjonene har gode kontrollsystemer og etterlever myndighetenes krav om registrering og kontroll på hva midlene blir brukt til.

Pengeinnsamling

¹⁰⁴ Frivillighetsregisteret har som formål å bedre og forenkle samhandlingen mellom frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter. Registeret skal sikre systematisk informasjon som kan styrke legitimiteten til og kunnskapen om den frivillige aktiviteten.

Innsamling i Norge er ikke lovregulert. Det er heller ingen krav til registrering eller underretning. Innsamlingskontrollen ble etablert i 2009. Det er frivillig å registrere seg hos Innsamlingskontrollen og de fleste store og seriøse organisasjonene som driver innsamlinger registrerer seg. Innsamlingskontrollen kontrollerer de registrerte frivillige organisasjonenes regnskaper og revisjonsberetninger og årsberetninger.

Innsamlingskontrollen er en sentral aktør som kontrollerer innsamlingsaktiviteter og har ansvaret for den såkalte «Godkjent listen» og «OBS-listen» som publiseres på Innsamlingskontrollens hjemmeside. Aktører som det har fremkommet negative opplysninger om, og som Innsamlingskontrollen vurderer det riktig å advare mot, føres opp på «OBS-listen». Manglende vilje til å gi opplysninger om selskap vurderes å være en klar indikasjon på at man utøver en virksomhet som ikke tilfredstiller de grunnleggende krav som bør gjelde for innsamling.

En arbeidsgruppe nedsatt av Kulturdepartementet presenterte i mai 2014 en rapport som vurderer problemene med useriøse innsamlingsaktører.¹⁰⁵ Økt åpenhet ble fremhevet som viktig for å unngå at useriøse aktører misbruker innsamlinger, men det ble foreslått få konkrete tiltak som vil gjøre det vanskeligere for useriøse aktører å drive innsamlingsaktivitet. Dette vil derfor fortsette å være en sårbarhet som kan utnyttes.

Risiko

Det er liten kontroll med frivillige organisasjoner. Det er en betydelig risiko knyttet til at mindre, frivillige organisasjoner misbrukes til hvitvasking av utbytte. Det er spesielt stor risiko knyttet til etnisk tilknyttede organisasjoner som overfører penger til høyrisikodestinasjoner. Det er imidlertid viktig å påpeke at den aller største andelen overføringer via frivillige organisasjoner fra Norge til utlandet er legale midler som sendes til familie og slektninger i hjemlandet. Det er heller ikke bevist at transaksjoner fra Norge til risikodestinasjoner kan knyttes til terrorfinansiering.

Ettersom det er tillatt for alle å samle inn penger i Norge er det en høy risiko for at uønskede aktører utnytter denne muligheten, eksempelvis til å finansiere terror.

¹⁰⁵ PWC, for Kulturdepartementet, Kartlegging av useriøse innsamlingsaktører, 20.5.2014.

Indikatorliste - risiko i forbindelse med innsamlingsvirksomhet		
Spørsmål	Ja	Nei
Er innsamlingen knyttet til konfliktområder hvor det begås terrorisme		
Er innsamlerne omhandlet negativt i media		
Er mottakerne for de innsamlede midlene omhandlet negativt i media		
Gjennomføres det kontantuttak av de innsamlede midlene		
Er det åpenhet rundt disponeringen av de innsamlede midlene		
Har innsamlerne drevet innsamlingsvirksomhet eller veldedig arbeid før		
Har innsamlerne tilhørighet til områdene som er gjenstand for innsamling		
Er innsamlerne registrert i frivillighetsregisteret		
Høy risiko		
Lav risiko		

Utenlandske spillselskaper

Betalingsformidlingsforbudet er et forbud mot formidling av innskudd og gevinst til pengespill uten norsk tillatelse. Forbudet er rettet mot banker og andre som yter betalingstjenester (finansinstitusjoner) i Norge og er hjemlet i lotteri- og pengespillovgivningen og en egen forskrift. Finansinstitusjonene skal stanse betalingskorttransaksjoner mellom spiller og utenlandske pengespilltjenester som har brukerstedskode for pengespill, men forbudet blir i stor grad omgått av utenlandske pengespillselskaper ved bruk av tredjepartsselskaper og bruk av andre brukerstedskoder.¹⁰⁶

Flere norske banker har lagt inn sperrer på sine betalingskort for å forhindre at de brukes på slike nettsteder, men mange klarer likevel å omgå dette og spiller via utenlandske selskaper.

Trusler

EFE mottar jevnlig MTR knyttet til utenlandske betalingsplattformer som har spilltilbydere på sin kundeliste. Bakgrunnen for innrapporteringen er forbudet mot spill på nett ved bruk av norsk konto og kort. Det indikeres i MTR at innbetalinger og utbetalinger trolig er brudd på spillforbudet.

Spilltilbydere som har tjenester som lar en spiller laste opp beløp på sin spillkonto for så å overføre hele eller deler av beløpet til annen persons konto er godt egnet til hvitvasking av utbytte og kan benyttes av organiserte kriminelle som en sikker måte å flytte utbytte på.

Lavoddspill og lukkede spillerom med oppgjorte spill kan være en effektiv måte å hvitvaske utbytte på. Her kan penger skytes inn og tas ut av spillekontoer på tilsvarende vis som

¹⁰⁶ Lotteri- og stiftelsestilsynet.

ordinære bankkonti og dette kan også være en modus som kan få utbytte til å framstå legitimt.

Denne type virksomhet forutsetter imidlertid kontoforhold hos finansinstitusjonene og banktransaksjoner for å få flyttet midlene.

Sårbarheter

Selv om utenlandske spilltilbydere i mange tilfeller vil være underlagt hjemlandets hvitvaskingslovgivning og tilsyn er det ukjent i hvor stor grad dette etterleves. Kontroll av slike spill er uansett vanskelig siden ingen har oversikt over omfanget eller spillernes reelle identitet. EFE har aldri mottatt spontan rapportering fra andre lands FIU-er på bakgrunn av MT-rapporter om mistenkelig spillvirksomhet utført av nordmenn.

Ved spill på nett overføres også penger via ulike betalingsplattformer, som i seg selv er egnet som instrument til å hvitvaske da de tilbyr tjenester over landegrensene og innsynet i deres virksomhet er begrenset. De er underlagt kontroll i land utenfor Norge, men det er en sårbarhet at flere betalingsplattformer er relativt nye aktører og av den grunn ikke underlagt like streng internasjonal regulering og kontroll.

Ved svak kundekontroll vil det for eksempel være enkelt å føre et utbytte til en spillkonto, som brukes lite eller ikke i det hele tatt. Ved tilbakeføring til norsk konto vil det på kontoutskriften framstå som om pengene kommer fra en Internet Payment Provider. Dette kan være en indikasjon på at det er spillegevinster, men når den faktiske avsenderen ikke framgår av kontoutskriften kan midlene strengt tatt stamme fra hva som helst.

Risiko

Risikoen for at utenlandske spillselskaper skal benyttes til både å hvitvaske midler og å overføre penger mellom kriminelle aktører er moderat. Dette er imidlertid modi og aktører som spesielt bankene må være observante på å fange opp.

Inkasso¹⁰⁷

Inkassovirksomhet er ikke omfattet av FATFs anbefalinger, hvitvaskingsdirektivet eller det norske hvitvaskingsregelverket, og inkassovirksomhet er i liten utstrekning regulert i andre land. Etter hvitvaskingsloven § 4 sjettede ledd kan departementet gi loven anvendelse for inkassoforetak. Inkassoforetak er underlagt tilsyn av Finanstilsynet.

¹⁰⁷ Inkasso vil med all sannsynlighet bli omfattet av Hvitvaskingslovutvalgets annen delutredning og omhandles derfor også i NRA 2016.

Det finnes to typer av inkassovirksomhet underlagt tilsyn. Fremmedinkasso er inndriving av forfalte pengekrav på vegne av andre, som også kan utøves av advokater. Oppkjøpsinkasso er oppkjøp av forfalte pengekrav med etterfølgende inndriving av disse.

Trusler

Årlig går det ca. 23 milliarder NOK¹⁰⁸ gjennom klientkonti i norske inkassoforetak. Inkassoforetak kan utnyttes av kriminelle til hvitvasking ved å sende fiktive fordringer til inndriving. Det fiktive kravet betales av samarbeidspartneren med midler som stammer fra straffbare forhold til inkassoselskapets klientkonto. Ved inkassoforetakets utbetaling av midlene til kreditor tilsløres midlenes opprinnelse og det skapes et inntrykk av legitimitet.

Kravet kan også betales til inkassofirmaet av en annen enn debitor, med midler som er utbytte fra straffbare handlinger. Dette vil tilsløre midlenes opprinnelse. Kravet kan også betales til inkassators klientkonto med kontanter som stammer fra en straffbar handling, eventuelt med et høyere beløp enn kravets pålydende, slik at differansen tilbakebetales skyldner.

Sårbarheter

Det er flere faktorer i inkassovirksomhet som gjør den anvendelig for hvitvasking. Virksomheten mottar i enkelte tilfeller kontant betaling, noe som muliggjør direkte plassering av illegale midler. Det at inkassoforetakene har samleklientkonti gjør i seg selv virksomheten anvendelig for plassering av illegale midler. Inkassokravene varierer i størrelse, fra de helt små, til inndriving av lån til bil og bolig. Det er således mulig å plassere store beløp, noe som anses attraktivt i hvitvaskingssammenheng.

Oppdragsgiverne til inkassoforetakene kan være tilhørende i skatteparadis uten selskapsregistre, og ha en komplisert organisering med stråselkaper som skjuler kravets reelle eier. Inkassoforetak forestår dessuten overføringer til utenlandske konti.

Risiko

Ettersom inkassoforetak ikke har etablert et antihvitvaskingsregime og da heller ikke nødvendigvis er oppmerksom på risikoen for å bli utnyttet i forbindelse med hvitvasking, og det ikke er etablert myndighetskontroll på området, er det mulig å hvitvaske illegale midler gjennom inkassoforetak uten at dette avdekkes.

Når det gjelder risikoen for terrorfinansiering, står inkassoforetak i en særstilling til å kunne oppdage terrorfinansiering i form av opptak av mye kreditt på kort tid, som så misligholdes i forbindelse med at fremmedkrigere reiser til konfliktområder. Det samme gjelder i de tilfeller der mye kreditt opptas ved bruk av falske identiteter hos ulike kreditttilbydere, og misligholdes ved å føres ut av landet eller til andre personer eller virksomheter med konti i

¹⁰⁸ Finanstilsynet

ulike finansinstitusjoner. Dette gjelder i alle fall de største aktørene i bransjen, som gjerne mottar inkassosaker fra mange ulike kredittgivere.

Digital valuta

Virtuell valuta er en samlebetegnelse for ulike internettbaserte valutaer som kun veksles elektronisk. FinCEN¹⁰⁹ definerer virtuell valuta som en «*digital representasjon av verdi som hverken er utstedt av en sentralbank eller offentlig myndighet, og heller ikke nødvendigvis knyttet til en fiat valuta, men er akseptert (...) som betalingsmiddel og kan overføres, lagres eller handles elektronisk*». Det finnes i dag mer enn hundre forskjellige varianter virtuelle valutaer.

Virtuelle valutaer kan være mer eller mindre konvertible. Enkelte typer, som Bitcoin, kan uten vanskeligheter veksles til andre valutaer, mens valutaer brukt i dataspill i mindre grad er konvertible. Et annet skille går mellom sentraliserte og desentraliserte valutatyper. Sentraliserte valutatyper styres av en tredjepart, som utsteder valutaen og fastsetter regler for bruken. Dette gjelder valutatypene som benyttes i dataspill. Desentraliserte varianter benytter kryptografi for å generere nye valutaenheter og for å sikre kontroll over transaksjoner, og omtales gjerne som kryptovaluta. For kryptovalutaer foregår transaksjonene direkte, uten mellomledd. Bitcoin er en kryptovaluta, og er den virtuelle valutaen som har størst utbredelse.

Trusler

Bruken av virtuelle valutaer har økt, også i Norge. Verdien av transaksjoner i valutaregisteret som antas å gjelde kjøp og salg av virtuell valuta med hovedtyngden på kjøp og salg av Bitcoins økte kraftig i perioden 2012 til 2014, fra totalt 4,1 millioner til 39,7 millioner NOK. I tillegg kommer nordmenns kjøp og salg via utenlandske vekslere, som ikke går via norske banker, og transaksjoner mellom Bitcoin-valutaer. Det er stor usikkerhet knyttet til hvor stor omsetningen av virtuelle valutaer mot kontanter er i Norge. Skatteetaten har estimert at den totale summen av transaksjoner med virtuelle valutaer økte fra 5,8 millioner NOK i 2012 til 117,6 millioner i 2014.

Det er viktig å påpeke at det ikke er ulovlig å bruke digital valuta i seg selv, men at det kan forenkle kjøp av ulovlige varer for kriminelle – på samme måte som kontanter i den fysiske verden.

Ettersom transaksjoner kan utføres anonymt kan virtuelle valutaer utnyttes av kriminelle som driver med omsetning av ulovlige varer og tjenester som narkotika, barnepornografi, stjålne kredittkortopplysninger og våpen. Anonymiteten kan også utnyttes til hvitvasking og terrorfinansiering.

¹⁰⁹ United States Department of The Treasury, Financial Crimes Enforcement Network

Digitale valutaer fryktes også brukt av ekstremister og terrorister for å opprettholde en anonym tilstedeværelse på nett og for å skjule store pengetransaksjoner.¹¹⁰

Sårbarheter

Virtuell valuta kan tilegnes ved hjelp av å stille datakraft tilgjengelig, men dette er både ressurs- og tidkrevende. Langt de fleste benytter derfor meglere. Meglere av virtuell valuta er ikke omfattet av hvitvaskingsloven per i dag, men ettersom meglerne i hovedsak tar seg betalt gjennom ordinære betalingskanaler, er transaksjonene sporbare for politi- og kontrollmyndigheter. Det finnes imidlertid også meglere av virtuell valuta som kjøper og selger valutaen mot kontanter, noe som gjør bruken vanskelig å spore.

I 2014 ble en applikasjon, en virtuell lommebok, lansert som gir ytterligere anonymitet til transaksjoner med virtuell valuta, og gjør det i praksis umulig å avdekke hvem som har sendt penger til hvem. Dette fasiliterer hvitvasking med bruk av virtuell valuta.

En annen utfordring knyttet til politiets etterforskning av internettrelatert kriminalitet er den såkalte sletteplikten. Sletteplikten har bakgrunn i Datatilsynets beslutning om at lagring av kobling mellom IP-adresse og abonnent ikke har hjemmel i lov etter 21 dager. Det fører i praksis til at det er svært vanskelig å identifisere personer bak kriminell aktivitet på Internett. I EU-landene ligger lagringsperioden på trafikkdata på mellom seks måneder og to år.

I tillegg benyttes virtuell valuta gjerne til global kriminalitet, der serveren, eieren av serveren, brukerne, kriminaliteten og etterforskningen kan være lokalisert i ulike land. Det krever stor grad av internasjonalt samarbeid og gjør at etterforskning tar tid – bare å få ut data fra amerikanske tjenestetilbydere tar opp til et års saksbehandling.

Risiko

Virtuelle valutaer er, gitt sin natur og måten de blir omsatt på, godt egnet til å finansiere kriminell aktivitet og fasilitere hvitvasking.

EFE har informasjon om at virtuell valuta har blitt benyttet til kjøp av narkotika på nett i Norge. Det er foreløpig ikke avdekket at virtuell valuta har blitt benyttet til hvitvasking eller terrorfinansiering, men det kan ikke utelukkes at det forekommer.

Verdien av virtuell valuta kan fluktuere mye, noe som gjør langsiktig plassering av midler i virtuell valuta risikofullt. Dersom verdisvingningene reduseres kan utbredelsen av virtuell valuta tilta ytterligere, og med det også risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering.

¹¹⁰ Politidirektoratet, Politiets omverdensanalyse 2015.

Betaling av narkotika på det skjulte nettet med virtuell valuta

Saken gjelder omsetning av narkotika på markedsplassen «Silk Road». Kripas har per i dag siktet 5 personer i saken for å stå bak selgerprofiler på denne markedsplassen. Kjøperne kjøpte i hovedsak til eget bruk, men enkelte drev også med videresalg i mindre skala. Selgerne foretrakk betaling ved bruk av bitcoin transaksjoner, men godtok også andre former for betaling.

For å etterforske denne saken, ble det benyttet både vanlige skjulte etterforskningsmetoder og metoder med en mer teknologisk vinkling. Saken var også utfordrende for politiet å etterforske, da mye av kommunikasjonen på mellom aktørene på nettet var kryptert.

Folkefinansiering

Folkefinansiering er et eksempel på en ny alternativ finansieringsform, som innebærer at enkeltpersoner, organisasjoner eller bedrifter samler inn kapital fra et større antall personer til ulike formål. Folkefinansiering fasiliteres gjerne gjennom internettplattformer med integrerte betalingsløsninger, som gir en lav terskel for initiativtaker og eventuelle bidragsyttere. Folkefinansiering gjør det mulig for privatpersoner å direkte støtte saker de er opptatt av, samtidig som det blir enklere for mindre aktører å få finansiert sine prosjekter. Prosjektene som skal finansieres markedsføres og deles gjerne på sosiale medier, noe som er en effektiv måte å nå frem til potensielle målgrupper og tilhengere på.

Folkefinansiering kan deles inn i ulike hovedtyper. Det er vanlig å skille mellom varianter som er donasjonsbaserte, belønningsbaserte, egenkapitalbaserte og lånebaserte. Donasjonsbasert finansiering innebærer uforpliktende bidrag til et prosjekt, mens den belønningsbaserte varianten gir bidragsyterne rett til et produkt som utvikler skal realisere. Egenkapitalbasert folkefinansiering gir bidragsyterne rett til eierandeler i selskapet, mens lånebasert finansiering gir bidragsyterne avkastning i form av renter. De nordiske landene, Norge inkludert, har lovgivning som i praksis hindrer utbredelsen av egenkapitalbasert og lånebasert folkefinansiering.¹¹¹ Sammenliknet med andre europeiske land, er det få folkefinansieringselskaper med utspring fra Norge.

Trusler

Folkefinansiering kan innebære risiko for svindel overfor bidragsyttere ved at pengene ikke blir brukt til det formål det utgav seg til å tjene, og i stedet blir kanalisert inn i kriminell virksomhet. Donasjonsbasert folkefinansiering bærer også en risiko for at penger misbrukes til blant annet finansiering av terror.

¹¹¹ http://ec.europa.eu/finance/general-policy/docs/crowdfunding/150304-presentations-ecsf_en.pdf

Folkefinansiering er foreløpig lite utbredt i Norge. Imidlertid kan utenlandske folkefinansieringsvirksomheter også bli brukt av norske aktører.

Sårbarheter

Manglende innsyn og åpenhet gjør folkefinansiering sårbar for utnyttelse til kriminelle formål. Folkefinansiering er ikke regulert særskilt hverken i EU eller Norge. EU-kommisjonen har varslet at det på sikt vil være aktuelt å utrede behovet for felleseuropeiske regler på området, og Norge vil følge opp EUs arbeid på området.¹¹² Folkefinansieringsvirksomheter er heller ikke rapporteringspliktig i henhold til hvitvaskingsloven. Folkefinansiering er et nytt fenomen, og det foreligger lite kunnskap om og erfaringer med bruken av folkefinansieringsløsninger. Dette er faktorer som kan øke risikoen for at folkefinansiering utnyttes til kriminelle formål

Risiko

I og med at det ikke er tillatt med folkefinansiering til egenkapital og lån i Norge, er utbredelsen fremdeles begrenset i Norge og risikoen for slike finansieringsformer skal benyttes til hvitvasking er også lav.

Folkefinansiering medfører imidlertid en risiko for terrorfinansiering, også ved innsamling til falske frivillige tiltak. Reguleringer og due diligence av prosjekteier kan redusere risikoen. Den største folkefinansieringsplattformen i Norge, (stiftelsen Bidra, se www.bidra.no) har etablert etiske retningslinjer som blant annet begrenser prosjekter til å være i NORGE, kun motta betalinger fra nordiske bankkonti (for å unngå betaling fra skatteparadis og «tilslørte penger» osv.), prosjekter kun med Norske eiere mm. En slik overvåkenhet reduserer risikoen betydelig.

Delingsøkonomi

En del av den IKT og internettdrevne utviklingen omtales som delingsøkonomien. Delingsøkonomi er en forretningsmodell der privatpersoner selger tjenester eller leier ut eiendeler direkte eller gjennom internettplattformer.

Trusler

Delingsøkonomien skaper nye markedsmuligheter og forretningsmodeller, og skal bidra til bedre utnyttelse av eiendeler som hus, kjøretøy eller andre objekter det finnes et leiemarked for. Transaksjonskostnadene er ofte lave, noe som muliggjør utleie av objekter eller tjenester hvor leiebeløpene er lave. Delingsøkonomi kjennetegnes typisk av bruken av

¹¹²https://www.regjeringen.no/contentassets/05f1305cb2a94a379ff48c2f2c60d688/grunderplan_2015.pdf

internettbaserte plattformer og applikasjoner for å koble selger og kjøper. Plattformene har ofte et system hvor kjøpere karaktersetter og gir tilbakemeldinger på selger, for å hindre at useriøse aktører får mulighet til å utfolde seg. Uber og Airbnb er to profilerte selskaper innenfor delingsøkonomien, som formidler henholdsvis bil- og husdelingstjenester. Selskapene har hatt stor vekst og har også etablert seg i Norge. Enkelte delingsmodeller kan basere seg på andre gjenytelser enn penger, som tjenester. Det vil si at det bare er tjenester involvert, og ikke penger.¹¹³

Delingsøkonomien kan utnyttes av kriminelle til å få en inntektskilde. Det er ikke usannsynlig at eksempelvis eiendom ervervet med utbytte fra kriminelle handlinger leies ut via slike metoder. Det er også en risiko for at kriminelle kan se dette som en egnet måte å begå bedrageri på. Inntekter fra delingsøkonomien er også godt egnet til å bli unndratt skatt.

Sårbarheter

En sårbarhet som relaterer seg til manglende kontroll med identitet på internettbaserte plattformer, er at personer kan opprette to separate profiler, hvor den ene benyttes til å opprette fiktive jobber, og den andre brukes til å by på de samme oppdragene. Den første profilen kan da melde fra om oppdrag utført til tjenestestedet, som da vil frigjøre midlene til den andre profilen.

Risiko

Delingsøkonomien baserer seg på utnyttelse av privatpersoners eiendeler. Transaksjonene vil dermed være små, men hyppige. Delingsøkonomi kan likevel være egnet til eksempelvis å overføre penger mellom aktører uten at transaksjonene fremstår mistenkelige, og innehar dermed en hvitvaskingsrisiko.

9 Hvitvaskings internasjonale dimensjon

9.1 Hvitvaskingstrussel fra utlandet

Trusler

Norge er et attraktivt land å plassere penger i fordi det norske finanssystemet har stor stabilitet og kredibilitet. Dette kan også tiltrekke seg utenlandske hvitvaskere. Flere land som tidligere fremstod som skatteparadis har blitt presset til åpenhet. Dette fører til at aktører som ønsker å hvitvaske midler, må velge andre land. ØKOKRIM vurderer derfor at trusselen for at norske finansinstitusjoner skal bli brukt for å legitimere pengestrømmer, og at utbytte

¹¹³ <http://www.skatteetaten.no/delingsokonomi>

fra kriminalitet begått i utlandet skal bli plassert i Norge, er økende. Det er også en trend at penger fra utlandet – gjerne skatteparadis – investeres i større, ulønnsomme eller urealistiske prosjekter i Norge. På den måten får kriminelle hvitvasket oppgjøret samtidig som de får kredittverdighet.¹¹⁴ Overføringer fra skatteparadiser blir også brukt i oppgjør for verdipapir.

I Norge er det flere titalls tusen norske bankkonti som innehas av utenlandske selskaper. Kun 2 500 av disse kontiene er det oppgitt disponent på. Basert på svenske kontrollmyndigheters erfaringer kan reelle innehavere bak selskaper i skatteparadiser med skjult inntekt og formue i utlandet være norske skatteyttere og næringsdrivende som skjuler inntekt og formue i utlandet. Norske bankkonti som innehas av utenlandske selskap kan derfor både utgjøre en hvitvaskingstrussel og gjøre Norge til et gjennomstrømmingsland. At Norge i alle fall i noen grad benyttes som transittland, indikerer også rapporteringen fra de rapporteringspliktige.

Konti i norske banker benyttes også til muldyr-/oppsamlingskonti for norske og utenlandske kriminelle i forbindelse med svindler, hovedsakelig nettbank- og såkalt toppsjef-/CEO-svindler. De fleste muldyrkonti er imidlertid utenlandske, og midler føres fra norske svindelofre til disse utenlandske oppsamlingskontiene.

Sårbarheter

Rapportering fra banksektoren viser at den fremdeles er opptatt av kontanttransaksjoner, og har vanskeligere for å fange opp andre mistenkelige forhold. Dette kan særlig være problematisk når det kommer midler fra respekterte finansinstitusjoner i utlandet. Dersom kundekontrollen ikke gjennomføres i like stor grad i slike tilfeller, medfører det en sårbarhet for at norske aktører kan bli brukt til hvitvasking.

Utenlandske aktører har også større mulighet til å skjule reelt eierskap, blant annet ved hjelp av bruk av klientkonti. Det kan være en utfordring for norske aktører å få innsikt i hvem reell eier i utlandet er, noe som kan føre til at norske aktører kan bli brukt til å hvitvaske midler fra kriminell virksomhet i utlandet.

Risiko

Rapporteringen i regimet indikerer at utenlandske aktører søker å utnytte norske aktører til å hvitvaske på en rekke måter, fra overføring til bankkonti til investering i verdipapirer.

¹¹⁴ ØKOKRIM, Trusselvurdering 2015–2016.

9.2 Hvitvasking av utbytte i utlandet

Trusler

Utbytte fra kriminalitet i Norge plasseres gjerne i utlandet. Hvitvasking av skjult inntekt og formue i utlandet utgjør en stor trussel. Internasjonalt er det anerkjent at store beløp holdes skjult i skatteparadis og lavskatteland. Den franske økonomien Gabriel Zucman har estimert at åtte prosent av verdens personlige finansielle formue holdes i skatteparadiser. For Europa er anslaget ti prosent. Legger man til grunn at ti prosent av den finansielle formuen i Norge ikke oppgis, utgjør dette ca. 200 milliarder NOK.¹¹⁵ Hvor stor andel av den uoppgitte formuen som holdes i Norge og hvor stor del som holdes i utlandet er vanskelig å anslå.

Ordningen med frivillig retting hvor tidligere uoppgitt inntekt blir innrapportert til Skatteetaten er en indikator på hvor store verdier norske personer hvitvasker i utlandet. Dette kan være midler fra lovlig inntekt i utlandet som tidligere har vært unntatt beskatning, men det kan også være utbytte fra kriminelle handlinger både i Norge og i utlandet. De siste tre årene har det vært en jevn pågang, og økning, av nye skatteyttere som ønsker å benytte ordningen. I 2015 var det 384 nye saker med frivillig retting.

Avsløringer om bruk av skatteparadiser og personer som unndrar store beløp i skatt ved å gjemme penger i utlandet – eksempelvis Panama Papers-lekkasjen – har ført til en økt pågang av personer som ønsker å benytte seg av ordningen med frivillig retting.

Skatteetaten ser at en trend er at ikke oppgitt næringsoverskudd overføres til utlandet ved fiktiv fakturering. At ikke oppgitt inntekt fra arbeidsgivere eller bemanningsbyrå kanalisert via utlandet er også en voksende trend. Skatteetatens kontroller på området de senere årene viser at avdekket ikke-oppgitt inntekt øker samtidig som antall søknader om frivillig retting fortsetter å øke. Det er også en kjent modus at nordmenn kjøper eiendom i utlandet enten ved å benytte profesjonelle rådgivere i Norge eller ved å benytte utenlandske selskap med skjult eierskap der eier og innehaver i realiteten er norsk skattyter bosatt i Norge.

Hvitvasking av eget skattesvik med hjelp av tilslørende utenlands transaksjoner, forekommer i flere ulike typer saker, bransjer og av skattytere i ulike aldre.

Skal midlene benyttes til forbruk, gjøres det ofte med utenlandske bankkort i Norge. Da unngår aktørene risikoen med å overføre pengene til en norsk bankkonto de kan knyttes til og utbytte fra kriminell virksomhet blir hvitvasket ved å ta ut kontanter eller betale for varer i Norge. Midler tas også tilbake ved hjelp av fiktive lån fra utlandet, som i realiteten er utelatt omsetning og ved at lån i Norge nedbetales med skjult inntekt/formue i utlandet.

¹¹⁵ Beregnet på bakgrunn av finansiell formue (utland og innland) i 2012 som ble beregnet til 1860 milliarder NOK. 10 prosent utgjør 207 milliarder NOK.

Sårbarheter

Skatteetaten har trappet opp kontrollarbeidet utenfor landets grenser. Norge har også inngått avtaler om informasjonsutveksling med de fleste såkalte skatteparadis.¹¹⁶ Avtalene gir Skatteetaten rett til å innhente opplysninger om blant annet bankkonti, eierskap til selskaper og rettigheter til trustere og stiftelser. Men det er en sårbarhet at opplysningene bare gis på forespørsel – Skatteetaten må altså vite hvilke personer de skal be om informasjon om. Det jobbes internasjonalt for automatisk utveksling av informasjon knyttet til finansielle konti. Kvaliteten på informasjonen varierer også fra land til land.

Transaksjoner med utenlandske betalingskort blir sjeldent meldt inn som mistenkelige transaksjoner av rapporteringspliktige. Dette er en sårbarhet kriminelle kan benytte til å hente penger hjem igjen.

Bevisstheten og oppmerksomheten til tredjepartsoverføringer og – tjenester virker også å være lav. Dette er en sårbarhet kriminelle kan utnytte til å overføre midler til utlandet for å hvitvaske midler.

Risiko

Grenseoverskridende transaksjoner fremstår i dag som vesentlig mer hyppige enn bare for noen år tilbake. Tilgjengeligheten av tilbydere av finansielle tjenester på internett har økt, det er fortsatt mulig å opprette selskap med skjult eierskap i lavskatteland og skatteparadis. Dette vanskeliggjør identifisering av både pengenes opprinnelse og reelle eiere. Internasjonalisering og økt virksomhet på tvers av landegrensene betyr samtidig at stadig flere har inntekt eller formue i utlandet. Risikoen for at utbytte fra kriminalitet hvitvaskes via utlandet er derfor økende. Bedre informasjonstilgang gjennom nye multilaterale og bilaterale skatteutvekslingsavtaler og økt internasjonalt samarbeid mellom kontrollorganer og politi, er en motvekt.

Hvitvasking med utenlandsk betalingskort

I en sak fra 2011 knyttet til Skatteetatens avdekking av et utenlandsk betalingskort, ble det avdekket at innehaver hadde mottatt provisjon fra en av arbeidsgiverens utenlandske leverandører. Totalt 2,75 millioner hadde blitt satt inn på skattyteres utenlandske betalingskort, som ikke var oppgitt. Skattyter ble dømt til fengsel i halvannet år og til inndragning av 2,7 millioner NOK.

¹¹⁶ Det finnes ingen klar definisjon på hva et skatteparadis er. OECD har imidlertid indentifisert tre nøkkelfaktorer for å bedømme om et område er et skatteparadis: 1. ingen skatt eller skatter kun i spesialtilfeller, mangel på effektiv informasjonsdeling og mangel på åpenhet. Tax Justice Network definerer skatteparadis slik: «Skatteparadis er land eller områder som kjennetegnes ved at de har forskjellige skattesystemer for lokale innbyggere og utlendinger. Skatteparadis tilbyr ikke bare utlendinger lav eller ingen skatt, men også anonymitet og enkle, raske og fleksible regler for registrering».

10 Terrorfinansiering

Finansiering av terror er medvirkning til en terrorhandling eller medvirkning til opprettholdelse av en terrororganisasjon, og må sees i sammenheng når man bekjemper denne kriminalitetsformen.¹¹⁷

Begrunnelsen for å finansiere og støtte terrororganisasjoner eller terrorhandlinger vil ofte være motivert av politiske, ideologiske eller religiøse mål.¹¹⁸

På samme måte som andre kriminelle handlinger, blir terrorhandlinger ofte finansiert gjennom en kombinasjon av legale inntekter, legal eller fordekt innsamling eller ulike varianter av kriminell virksomhet. Finansiering av terrorhandlinger eller terrororganisasjoner skjer i praksis på en rekke måter: overførsler via bank- eller betalingsformidlingselskaper, overlevering via kurer, med mer. Typisk modus for å fremskaffe midler kan være innsamling av penger fordekt som veldedighet, kortbedrageri eller annen kriminalitet. Terrorfinansiering og annen finansiell eller materiell terrorstøtte er etter norsk rett et selvstendig lovbrudd, og defineres som terrorrelaterte handlinger. Straffebudene rammer ulike former for finansiering og støtte av terrorvirksomhet i og utenfor Norge som finansiering av konkrete terrorhandlinger og støtte til terrororganisasjoner eller enkeltterrorister.

10.1 Generering av midler til terrorfinansiering i utlandet

Organisert kriminalitet er en viktig finansieringskilde for terror-, milits- og opprørsgrupper og truer regional og internasjonal sikkerhet. At ISIL finansierer sin terror gjennom ulovlig salg av olje og kulturskatter og sprer sin ekstreme ideologi i sosiale medier, viser hvor tette disse båndene har blitt.

I følge FN og FATF hentet Taliban 1/3 av sine inntekter fra beskatning av opiumshandelen. Andre terrorgrupper som Boko Haram, Al-Shabaab og kriminelle nettverk i Libya har også beskatning av smugling som en betydelig inntektskilde. Nettverkene i Libya beskatter smugling av våpen, mennesker og narkotika, mens Boko Haram og Al-Shabaab beskatter trekullsmugling.¹¹⁹ Netto inntektskilden til kriminelle og militsgrupper fra denne handelen er i størrelsesorden 2,4–9 milliarder USD årlig. Profitten fra menneskesmugling gjennom Libya bidrar med 170 millioner USD til finansiering av over 100 militser og destabilisering av Libya.

120

¹¹⁷ Nasjonal Strategi for Bekjempelse av Hvitvasking, Finansiering av terror og Finansiering av Spredning av Masseødeleggelsesvåpen

¹¹⁸ Nasjonal Strategi for Bekjempelse av Hvitvasking, Finansiering av terror og Finansiering av Spredning av Masseødeleggelsesvåpen

¹¹⁹ UN Security Council 2014: letter dated 10 October 2014 from the Chair of the Security Council Committee pursuant to resolutions 751 (1992) and 1907 (2009) concerning Somalia and Eritrea addressed to the President of the Security Council.

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2014/726.

¹²⁰ Utenriksdepartementet, Meld. St. 37 (2014–2015), Globale sikkerhetsutfordringer i utenrikspolitikken, 2015.

ISIL har i en lang periode hatt store inntekter og kontantbeholdninger og dermed ikke vært avhengig av økonomisk støtte fra sympatisører i andre land. I takt med at ISIL den senere tid har mistet kontroll over landområder, er det grunn til å tro at deres økonomi har blitt redusert. Det er en økende bekymring for at ISIL skal gjennomføre terroraksjoner utenfor områdene de kjemper i Syria og Irak. Deres fiendebilde er preget av hvilke land som bidrar i kampene mot ISIL. Situasjonen vil kunne resultere i at både terrorister og finansielle midler blir styrt fra ISILs sentrale organisasjon mot vestlige land, for å finansiere terrorangrep her. Dette ser vi eksempler på i nyere terrorangrep både i Paris og Brussel.

10.2 Generering av midler til terrorfinansiering i Norge

Pengeinnsamling og misbruk av frivillige organisasjoner (NPO/non profitt-organisasjoner) er metoder som benyttes for finansiering og støttevirksomhet av terror. Det har i flere år vært personer i Norge som sympatiserer med og støtter terror- og opprørsgrupper som har et avgrenset nasjonalt eller regionalt engasjement. Pengeinnsamlinger til konflikter i egne hjemland utgjør fortsatt hovedaktiviteten i disse mer etnisk homogene miljøene.

Norges arbeid mot terror og terrorfinansiering følger trusselbildet og ISIL representerer nå den største trusselen. ISIL skiller seg noe fra andre terrororganisasjoner ved at de i stor grad har vært selvfinansiert. I den grad støttevirksomhet skjer fra Norge til ISIL kontrollerte områder knyttes dette gjerne til fremmedkrigere.

PST har ansvar for etterforskning av norske fremmedkrigere og erfarer at fremmedkrigerne i stor grad er selvfinansierte. De bruker egne midler til å betale reise, klær og utstyr i forkant av utreisen. Egne midler er inntekt, enten det er lønnsinntekt eller sosiale ytelser, salg av egne eiendeler og verdigjenstander og penger fra familie. I tillegg til dette, forekommer også misbruk av kredittkort, lån og stipender. De har tatt opp kredittkortlån hos flere tilbydere i løpet av kort tid, uten intensjon om at det skal tilbakebetales. Det samme gjelder ulike typer lån, f.eks. forbrukslån og studielån. Det forekommer også at innvilgede stipender ikke blir benyttet til det som var betingelsen for utbetalingen.

Dom terrorfinansiering

I Oslo tingretts som av 11.7.2015 ble en person domfelt for brudd på straffeloven 1902 § 147d (tilsvarende dagens gjeldende straffelov 2005 § 136a). Til grunn for domfellelsen lå blant annet domfeltes egenfinansiering i form av kredittkortlån, stipend og salg av eiendeler forut for avreise og deltagelse med terrororganisasjonene Jabhat al Nusra og ISIL til Syria. Retten la også vekt på at siktede hadde samlet inn midler til støtte til en fremmedkriger og seg selv, som bevis for at vedkommende fortsatt deltok i ISIL etter sin hjemkomst til Norge.

I Høyesteretts dom av 18.1.2015 ble to personer domfelt for brudd på § for på tilsvarende måte å ha selvfinansiert reisene sine, og for kjøp av nødvendig utstyr for å delta i terrororganisasjonen ISIL i Syria. I tillegg ble en person domfelt for forsøk på å «yte materiell støtte» i form av forsendelse av diverse utstyr.

10.3 Pengestrømmer ut av Norge

Flytting av penger til terror fortas der det er mulig, billig og raskt. Midler kan bli overført via pengeformidlere, banker og i form av kontanter, enten smuglet eller tolldeklart ved grenseoverganger.

PST vurderer at midler som kan være ment gå til finansiering av terrororganisasjoner og terrorhandlinger i hovedsak sendes fra Norge til konfliktområder og dets nærliggende områder. Betalingsforetakene blir hyppig benyttet når penger skal sendes til slike konflikt- og krigsområder og områder i randsonen av slike områder. Grunnen til dette er at konvensjonelt banksystem ofte ikke er representert på disse stedene. Det kreves heller ikke et etablert kundeforhold hos betalingsforetakene og avhengig av hvilket foretak som benyttes, kan det være vanskelig å finne rett identitet til reelle mottakere og i enkelte tilfeller reell avsendere. En ser fra andre land at organisasjoner, herunder frivillig sektor, også har blitt brukt i forbindelse med transitt av penger, dette for å tilsøre pengestrømmen.

En forskningsrapport fra Forsvarets Forskningsinstitutt avdekker at bruk av betalingsforetak var svært liten ved finansiering av terrorangrep i Europa, dette kan forklares med at i Europa er det et godt fungerende bankvesen, noe som sjeldent er tilfelle i de konflikt- og krigsområdene vi har i dag.¹²¹

10.4 Norge som transittland

Norge blir brukt som transittland både for å skjule utenlandske aktørers utbytte fra kriminell virksomhet og for eksempel for å omgå begrensninger som gjelder i utlandet – for eksempel varslingslister i EU og USA. Transittjenestene utføres hovedsakelig av norske finansforetak, men vi har også sett eksempler på at advokaters klientkonti er benyttet for å bistå ved slik aktivitet.

Norge kan også bli brukt som transittland, for penger som skal støtte terror.

¹²¹ Emilie Oftedal, The financing of jihadi terrorist cells in Europe, FFI-rapport 2014/02234.

10.5 Sårbarheter knyttet til terrorfinansiering

Finansiering og støtte av terror består gjerne av små beløp. Anders Behring Breivik brukte eksempelvis kun 361 453 NOK på å finansiere hele terrorangrepet i 2011. En fremmedkriger reiser også gjerne med kun 2 000–3 000 USD, et beløp som oftest er under grensen for det som skal deklarerer til Tolletaten (25 000 NOK). Slike beløp er derfor vanskelig å fange opp. Lave beløp vekker heller ikke den samme oppmerksomhet hos finansforetak, som større beløp og kontantuttak. Dermed kan det være vanskeligere for de meldepliktige å avdekke mistenkelige transaksjoner som kan knyttes til terror, både midler som sendes ut av landet og midler som sendes via norske finansinstitusjoner. Dette reduserer rapporteringen av mistenkelige transaksjoner til ØKOKRIM. Både PST og ØKOKRIM har derfor overlevert indikatorlister til FNO og finansforetak som ikke er organisert under FNO. Her skilles det mellom finansiering av fremmedkrigere og finansiering av terror generelt.

PST og ØKOKRIM holder også foredrag for og opplæring av privat sektor om faren for og indikatorer på at frivillige organisasjoner blir misbrukt til terrorfinansiering. Dette har ført til at norske banker i større grad er oppmerksomme på dette. Flere banker har avsluttet kundeforhold med registrerte frivillige organisasjoner som bankene anser driver ulovlig betalingsformidling i stedet for veldedig arbeid.

Risiko

Risikoen for at frivillige organisasjoner blir brukt til finansiering og støttevirksomhet til terror er knyttet til mindre organisasjoner, med liten grad av kontroll og rapportering og som opererer i konfliktområder. Det er grunn til å tro at penger som er blitt samlet inn i Norge, ved noen anledninger har blitt brukt til å finansiere terror eller grupper som er kjent for å bruke terror som virkemiddel. Det er også en risiko knyttet til at norske finansforetak skal bli benyttet som transittland for penger som skal støtte terror.

