

Rapport

Nasjonal risikovurdering

Hvitvasking og terrorfinansiering i Norge



JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

Rapport

Nasjonal risikovurdering

Hvitvasking og terrorfinansiering i Norge



JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

Innholdsfortegnelse:

1	Regjeringens beslutning	5
2	Risiko og kontekst – Norges plass i det internasjonale risikobildet	6
3	Hvitvasking og finansiering av terror	8
	3.1 Hvitvasking.....	8
	3.2 Finansiering av terror	10
4	Norges anti-hvitvaskings- og terrorfinansieringsregime	11
	4.1 Anti-hvitvasking	11
	4.1.1 Lovgivning	11
	4.1.2 Tilsyn med de rapporteringspliktige.....	12
	4.1.3 Enheten for finansiell etterretning.....	12
	4.2 Anti-terrorfinansiering	13
	4.2.1 Lovgivning og annen regulering.....	13
	4.2.2 Nasjonale aktører	15
	4.2.3 PSTs samarbeidspartnere	16
5	Nasjonal risikovurdering-metode	19
	5.1 Metode	19
	5.1.1 Trusler	19
	5.1.2 Sårbarhet.....	19
	5.1.3 Risiko.....	20
6	Trusler	21
	6.1 Hvitvasking	21
	6.1.1 Hvilke tjenestetilbydere, tjenester og instrumenter kan misbrukes?	21
	6.1.2 Kontanter, varer og tjenester.....	23
	6.1.3 Verdipapir.....	24
	6.1.4 Forsikring	25
	6.1.5 IKT-baserte betalingstjenester	26
	6.1.6 Virtuelle valutaer	27
	6.1.7 Internettspill	27
	6.1.8 Innskudd/ uttak.....	28
	6.1.9 Bankremisser	29
	6.1.10 Bankboks	29
	6.1.11 Flytting av midler i banksystemet.....	29
	6.1.12 Overføringer via betalingsforetak	30
	6.1.13 Uformelle verdioverføringssystemer / hawala	31
	6.1.14 Vekslinger og valutasmugling.....	33
	6.1.15 Lån/ kreditt.....	34
	6.1.16 Forhåndsbetalte kort.....	34
	6.1.17 Profesjonaliseringsfaktorer	35
	6.1.18 Særlig utsatte bransjer.....	36

6.2	Terrorfinansiering.....	37
6.2.1	Pengeinnsamlinger	39
6.2.2	Overføringer via betalingsforetak.....	39
6.2.3	Misbruk av ordningen om frivillige organisasjoner.....	40
7	Sårbarhetsanalyse	41
7.1	Kunnskap og samordning	41
7.2	Internasjonalt samarbeid	43
7.3	Tilsynsvirksomhet	45
7.4	Risikobaserte tiltak og rapportering.....	47
7.5	Juridiske personers eierforhold	49
7.6	Bruk av finansiell etterretning.....	50
7.7	Etterforskning, straffeforfølgning og inndragning	52
7.8	Terrorfinansiering, forebygging, etterforskning og straffeforfølgning ...	53
8	Risiko	56
8.1	Analyse og evaluering.....	56
8.1.1	Særskilte trusler	56
8.1.2	Særskilte sårbarheter	57
	Noter	61

1 Regjeringens beslutning

Nasjonal risikovurdering for bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering er Norges første samlede risikovurdering av trusler, sårbarheter og risiki for hvitvasking og terrorfinansiering. Beslutningen om å utarbeide risikovurderingen er fattet av Regjeringen i juni 2013, og det skal utarbeides oppdaterte versjoner hvert annet år. Risikovurderingen skal utarbeides på tvers av sektorer og med bred deltakelse fra relevante myndigheter i finans- og justissektoren. Vurderingen synliggjør hvilke trusler som foreligger innen hvitvasking og terrorfinansiering; hvilke sårbarheter som er identifisert innen bekjempelsen av områdene; og hvordan truslene kan utnytte sårbarhetene. Med bakgrunn i risikiene som identifiseres skal det foreslås konkrete risikodempende tiltak. Risikovurderingene skal være et viktig sektorovergripende verktøy for bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering, og er sentral for oppfyllelse av Norges forpliktelser til å gjennomføre anbefalingene til Financial Action Task Force (FATF).

Risikoanalysen har vært foretatt av en arbeidsgruppe nedsatt og ledet av Justisdepartementet. Arbeidsgruppen har bestått av medlemmer fra Justisdepartementet, Finansdepartementet, Politidirektoratet, Politiets Sikkerhetstjeneste (PST), Finanstilsynet og ØKOKRIM.

Arbeidsgruppen ble nedsatt 28. juli 2013 og leverte sin endelige rapport 14. februar 2014. Den begrensede tid som har vært til rådighet har vært en medvirkende årsak til at det ikke har vært mulighet for å involvere privat sektor i arbeidet i den grad det optimalt hadde vært ønskelig.

Det har ikke tidligere vært utarbeidet en risikovurdering i tråd med FATFs anbefaling 1 på områdene for anti- hvitvasking og terrorfinansiering i Norge. Arbeidsgruppen har lagt til grunn at risikovurderingen skal videreutvikles ved senere oppdateringer av denne.

En ikke ubetydelig utfordring ved utarbeidelsen av risikovurderingen har vært at statistikkgrunnlaget på området er mangelfullt og at det også er et begrenset erfaringsgrunnlag når det gjelder samhandling mellom etatene i anti- hvitvaskings og terrorfinansieringsregimet. Mangelfull statistikk gjør det spesielt vanskelig å si noe sikkert om behandlingen av informasjon i kjeden fra ØKOKRIMs enhet for finansiell etterretning (EFE) til politiet og videre i domstolene.

Arbeidet med risikovurderingen har vært et godt hjelpemiddel til å få frem og illustrere de sårbarheter som finnes i det norske systemet mot hvitvasking og terrorfinansiering. Det er derfor å håpe på at senere oppdateringer av risikovurderingen vil kunne bli mer poengtert enn den nåværende.

2 Risiko og kontekst – Norges plass i det internasjonale risikobildet

Vurderingene av Norges trusler, sårbarheter og risiki på området hvitvasking og terrorfinansiering gjøres med grunnlag i norsk kontekst, slik som også er tilfelle for andre risikovurderinger¹. Ved vurderingen av risikobildet er det også av betydning å kontekstualisere risikoen i et internasjonalt perspektiv, noe som er særlig relevant for hvitvasking og terrorfinansiering gitt deres grenseoverskridende karakter.

Det finnes ingen internasjonal indeks eller rangering på områdene hvitvasking og terrorfinansiering. Det nærmeste er å vurdere gjennomføringen av FATFs standarder i hvert enkelt medlemsland eller land tilsluttet en av FATFs regionale strukturer. FATFs tredje runde med land-evalueringer ga i 2005 en nokså kritisk rapport om Norge, men det er siden gitt betydelig anerkjennelse for Norges forbedringer av regelverk og systemer. Norge ble som et av de første landene tatt ut av FATFs særskilte oppfølgingsprosess, og endte i øvre sjikt når det gjelder etterlevelse av FATFs anbefalinger. Norge skal i 2014 evalueres etter FATFs nye anbefalinger (gjeldende for 2012-2020).

USAs utenriksdepartement utgir årlig en rapport som vurderer en rekke land på blant annet områdene hvitvasking og terrorfinansiering. «The International Narcotics Control Strategy Report (INCSR)» består også av en «Volume II» om hvitvasking og annen økonomisk kriminalitet², og Norge er blant landene som vurderes. Norge figurerer på listen over «andre land som monitoreres», til motsetning fra listene over landene som utgjør «hovedbekymringer» eller «bekymringer»³. Vurderingen av Norge sier blant annet at «Norges betydning, hva angår hvitvasking, er lav».

Av andre faktorer som kan bidra til å illustrere Norges plass i det internasjonale risikobildet er det relevant å vurdere korrupsjonsnivået, tilslutning til internasjonalt regelverk, finansiell gjennomsiktighet, finansiell inkludering, politisk og institusjonell stabilitet og graden av uavhengighet for domstolene. Norge deltar i en rekke internasjonale organisasjoner⁴, med og uten evalueringsmekanismer, og hovedinntrykket er at Norge etterlever sine internasjonale forpliktelser med gode resultater⁵.

Det finnes også en rekke internasjonale indekser/rangeringer som vurderer tilstøtende temaer. Slike indekser kan være misvisende eller bygge på usikker informasjon, men de kan likevel bidra til å opplyse lands risiki på forskjellige områder:

- Verdensbankens «Worldwide Governance Indicators (WGI)», sist oppdatert i 2012, rangerer Norge høyt på alle seks indikatorer, blant annet for kontroll med korrupsjon og uavhengig rettsstat⁶.
- Transparency International sin «Corruption Perceptions Index» fra 2013 gir Norge 86 av 100 poeng, noe som gir en femteplass av 177 land som rangeres.

- Tax Justice Network sin «Financial Secrecy Index» gir Norge en poengsum på 42, som er på nivå to av syv⁷, og i vurderingen heter det at «Norge kan ikke anses som frihavn for hemmelighold». Likevel kommer Norge kun på 50. plass av 82 rangerte jurisdiksjoner (der 1. plass tilsvarer «mest hemmelighold»).
- World Economic Forum sin Global Competitiveness Report (GCR) gir Norge en poengsum på 5.33 (av syv), noe som gir en 11. plass. Indeksen bygger på en rekke indikatorer, herunder vurderingen av landenes korrupsjonsnivå, finansiell sektor, institusjonell effektivitet og stabilitet,

Basert på tilgjengelige internasjonale kilder er vurderingen at Norge er et lavrisikoland for hvitvasking og terrorfinansiering. Hovedinntrykket er at Norge gir sterk tilslutning til internasjonal bekjempelse av økonomisk kriminalitet, at Norge har en stabil og gjennomslukt økonomi, uavhengige institusjoner, lav korrupsjon og en høy grad av finansiell inkludering. 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.

3 Hvitvasking og finansiering av terror

3.1 Hvitvasking

Målet om fortjeneste er drivkraften bak svært mange lovbrudd, og nesten all profittmotivert kriminalitet av en viss størrelse kan dermed ses i sammenheng med hvitvasking. Heleri og hvitvasking regnes som selvstendige lovbrudd selv om de naturlig henger sammen med primærlovbruddet der utbyttet er generert. Ved å hvitvaske utbyttet fra kriminelle handlinger skjules utbyttets illegale opprinnelse, og pengene kan dermed reinvesteres i den legale økonomien uten å vekke myndighetenes mistanke.

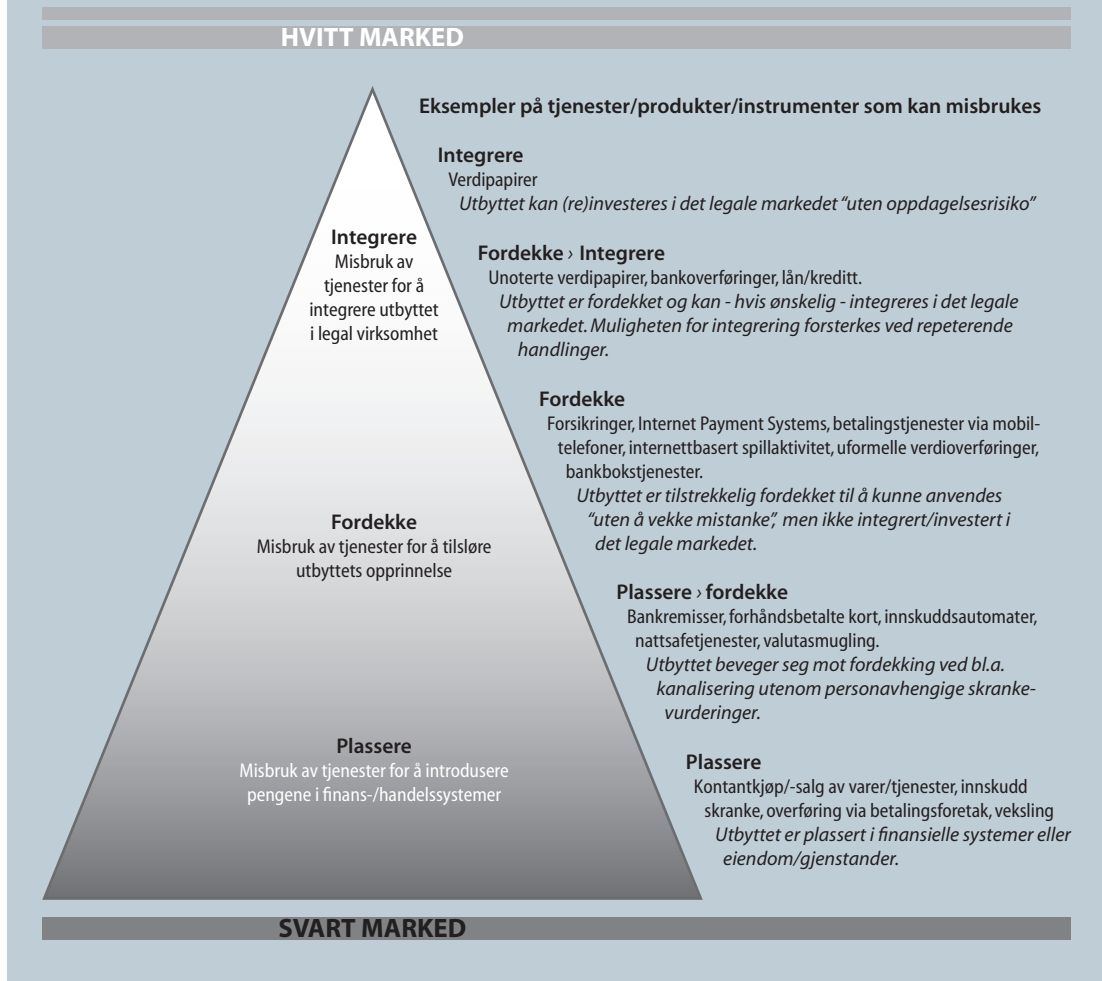
Hvitvasking er en kriminalitetsform der det ofte ikke er noe synlig offer for handlingen, noe som fører til at det i stor grad er politiet eller kontrollmyndigheter som anmelder aktuelle forhold. I 2010 utgjorde heleri og hvitvaskingsanmeldelser 1,1 prosent av det totale antallet anmeldelser. Fortjeneste er målet for svært mange kriminelle handlinger, så et så lavt forholdstall indikerer at avdekking av heleri og hvitvasking i liten grad blir prioritert. Dette kan ses som et paradoks når etterforskning av heleri og hvitvasking er et godt utgangspunkt for å oppnå inndragning av utbytte fra straffbare handlinger og det samtidig skal være et prioritert område for politi og påtalemyndighet⁸.

Hvitvaskingsprosessen beskrives ofte i tre faser – plassering, tildekking og integrering. Det er lettest å oppdage aktiviteten i plasseringsfasen, og hvitvaskingsregimet synes også i stor grad å være innrettet mot å fange opp mistenkelige transaksjoner i denne fasen. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom mange rapporter om kontanthåndtering og vekslinger. Mer avansert hvitvasking fordrer imidlertid også tildekking og eventuelt integrering av utbyttet. Disse fasene av prosessen er langt vanskeligere å oppdage, siden utbyttet da er plassert i/har vært gjennom formelle strukturer og dermed fått et skinn av legitimitet.

Hvitvasking synes i stor grad å gjennomføres av de samme personene som begår primærlovbruddene, og mye av fortjenesten går til økt privat forbruk⁹. Hovedsakelig benytter aktørene relativt lite avanserte hvitvaskingsmetoder, mens et mindretall er meget profesjonelle og godt organiserte. Det er gjerne de samme profesjonaliseringsfaktorene som går igjen, blant annet benyttes:

Figur 1

Hvitvaskingsprosessen



- Utro tjenere for å skjule/gi informasjon og/eller tillatelser på uriktig grunnlag.
- Profesjonelle rådgivere som advokater, revisorer, takstmenn eller andre tjenestetilbydere, som ved sine tjenester gir et skinn av legitimitet. Rådgiverne benyttes til mange ulike oppgaver, som opprettelse av selskapsstrukturer, råd om plassering av penger og/eller gjennomstrømming av midler gjennom klientkonti som bidrar til å gjøre det vanskeligere å avdekke midlenes opprinnelse.
- Falske dokumenter, som identitetspapirer, takstpapirer, lønns slipper og ulike former for fakturaer.
- Ulike dekkelskaper og/eller selskapsstrukturer, gjerne med internasjonale forgreninger, for å plassere eller tilsøre midlenes opprinnelse. Land med stor grad av sekreterie foretrekkes, og bruken av såkalte skatteparadiser synes å være tiltagende i takt med internasjonalisering og teknologiutvikling.

3.2 Finansiering av terror

Terrorfinansiering skiller seg på flere måter fra hvitvasking og annen kriminalitet. Målet er sjeldent eller aldri er profitt. Begrunnelsen for å finansiere, støtte terrororganisasjoner eller terrorhandlinger vil tvert i mot ofte være motivert av en form for idealisme og overbevisning.

Historien viser at terrorhandlinger har blitt begått med ulike ekstrem motivasjon, og for å skape frykt og ramme regjerende styresmakter i et land eller ulike definerte folkegrupper. Motivasjonen kan være politisk eller religiøs og være fascistisk, rasistisk, venstreekstrem, antiislamsk, eller kunne i ekstrem islamistisk tankegang.

Alle terrorhandlinger forutsetter i noen grad finansiering og organisering. Den største terroraksjonen begått i Norge, 22. juli 2011, ble finansiert gjennom blant annet ulovlig dokumentforfalskning og misbruk av kredittkort. 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.

Terrorfinansiering er etter norsk rett et selvstendig lovbrudd, og definert som en terrorrelatert handling. Straffebudet rammer ulike former for finansiering av terrorvirksomhet i og utenfor Norge. Ved mistanke om terrorfinansiering, gjelder det vanligvis pengeforsendelser fra personer i Norge til grupperinger som begår terrorhandlinger i andre land.

For å gjennomføre terrorfinansiering kan det være en eller flere sentrale elementer: Innsamleren, overføreren, kureren og mottakeren.

En pengeoverføring skjer som regel fordekt, og gjerne i form av små beløp. En person eller gruppe som ønsker, eller er klar over at pengene kan komme til å finansiere en terrorhandling eller en terrororganisasjon, vil vanligvis søke å skjule pengestrømmen.

I Norge foregår det ofte innsamling av midler til konfliktområder som etter folkeretten defineres som en intern væpnet konflikt eller en internasjonal konflikt. I slike konflikter kan det være parter med større eller mindre grad av tilknytning til al-Qaida eller andre terrororganisasjoner.

I antiterrorfinansieringsarbeidet er det viktig å avdekke om, og eventuelt forebygge og avverge at slik innsamling i realiteten innebærer finansiering av terror. Det må derfor avklares hva og hvem støtten går til, og om den eller de pengenes sendes til bedriver virksomhet som er terrorhandlinger etter norsk og internasjonal terrorlovgivning og folkeretten som sådan.

I det følgende omtales fenomenene "anti-hvitvasking og anti-terrorfinansiering" som AML/CFT.

4 Norges anti-hvitvaskings- og terrorfinansieringsregime

4.1 Anti-hvitvasking

4.1.1 Lovgivning

Gjeldende hvitvaskingsregelverk fremgår av lov 6. mars 2009 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv. (hvitvaskingsloven) og forskrift 13. mars 2009 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsforskriften). I tillegg er det ved forskrift 13. mars 2009 fastsatt regler om kontrollutvalget for tiltak mot hvitvasking (Kontrollutvalgsvorskriften). Loven og forskriftene trådte i kraft 15. april 2009 og avløste med tidligere hvitvaskingslov og -forskrift. En av de viktigste endringene i det nye regelverket var innføring av risikobasert kundekontroll og plikt for de rapporteringspliktige til å ha løpende oppfølging av kundene. Hvitvaskingsloven- og forskriften gjennomfører EØS-regler som svarer til EUs tredje hvitvaskingsdirektiv, samt gjennomfører FATFs tidligere anbefalinger om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering, slik disse så ut før revisjonen av anbefalingene vinteren 2012.

Hvitvaskingslovens formål er å forebygge og avdekke transaksjoner med tilknytning til utbytte av straffbare handlinger eller med tilknytning til terrorhandling, (jf. loven § 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 å enten avkrefte eller få bekreftet mistanken, jf. § 17. Dersom de nærmere undersøkelsene ikke bidrar til å avkrefte mistanken, så 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.

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).

I tråd med Kontrollutvalgsvorskriften 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. Kontrollutvalgsvorskriften ble endret ved forskrift 27. september 2013 nr. 1134, slik at kompetansen til å

føre kontroll med ØKOKRIMs behandling av opplysninger dels er gitt Kontrollutvalget og dels Datatilsynet.

4.1.2 Tilsyn med de rapporteringspliktige

Finanstilsynet har tilsyn med flere av de personene og institusjonene som er rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven. Det følger av lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel mv. (Finanstilsynsloven § 1) at følgende rapporteringspliktige er underlagt tilsyn; forretningsbanker, sparebanker og finansieringsforetak, verdipapirforetak, forsikringsselskaper, forsikringsformidlere, pensjonskasser, eiendomsmeglere, revisorer, regnskapsførere og verdipapirregistre. Finanstilsynet fører også tilsyn med forvaltningsselskap for verdipapirfond, jf. lov 25. november 2011 nr. 44 om verdipapirfond § 11-2.

Det følger av Finanstilsynsloven § 3 at tilsynet skal påse at institusjonene 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 institusjonene 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.

Det følger videre av lov 13. august 1915 nr. 5 (domstoloven) § 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.

Det er per i dag ikke etablert særskilt tilsyn for forhandlere av gjenstander og tilbydere av virksomhetstjenester jf. hvitvaskingsloven § 4 annet ledd nr. 6 og 7.

4.1.3 Enheten for finansiell etterretning

Enheten for finansiell etterretning (EFE) er det teamet/enheten 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 etterretningssenhet.

EFE er opprettet på bakgrunn av FATF-anbefalingene som oppfordret alle land til å etablere nasjonale etterretningssentre (FIU-er) for mottak, analyse og videreformidling av finansiell informasjon tilknyttet mulig hvitvasking og finansiering av terrorisme.

EFEs hovedoppgaver er å motta rapporter om mistenkelige transaksjoner (MT-rapporter) fra rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven, å analysere informasjon, og å videreformidle informasjon til rette instans når EFE mener vilkårene for det er oppfylt.

Opplysningene EFE mottar behandles som etterretningsinformasjon; de blir analysert, beriket og bearbeidet for å kunne videreformidles. Informasjon videreformidles hovedsakelig i form av etterretningsrapporter. Mottakerne av etterretningsinformasjon er politiet, forvaltningsorganer med kontrolloppgaver, samt andre lands FIU-er.

EFE formidler også informasjon i form av anmeldelser, politirapporter i eksisterende straffesaker, strategiske rapporter, årsrapporter og i form av publisering på hvitvasking.no.

EFE skal i tillegg være et nasjonalt kompetansesenter for spørsmål relatert til hvitvasking. 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.

4.2 Anti-terrorfinansiering

4.2.1 Lovgivning og annen regulering

Terrorfinansiering er straffsanksjonert i den norske straffelovens § 147b jf. § 147a. Bestemmelsen i § 147b gjennomfører FNs terrorfinansieringskonvensjon artikkel 4 bokstav a jf. artikkel 2 og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) OP 1 (b) og (d).

Straffeloven § 147 b rammer det å samle inn, fremskaffe penger eller andre økonomiske midler til terrorhandlinger eller til noen som begår slike handlinger. Bestemmelsen er ment å ramme alle varianter av finansiell bistand til terror.

Forbudet rammer både den som «ytter» 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 rammer også den som «sender» - sørger for at midlene overføres til andre, foruten den som «fremskaffer eller samler inn», altså mellommenn som skaffer til veie økonomiske midler fra de enkelte bidragsytere ved innsamlinger eller lignende. Straffansvar forutsetter ikke at midlene allerede er overlevert eller på annen måte overført til noen som skal delta i terrorhandlingene; bestemmelsen rammer også selve fremskaffelsen eller innsamlingen av midlene. Begrepet «penger eller andre formuesgoder» omfatter aktiva generelt.

Det kreves ikke på forhånd at det er klart hva slags terrorhandling midlene skal finansiere, ei heller at midlene alene er tilstrekkelige til å finansiere en eller flere 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 enheter, selv om støtten er tiltenkt lovlig virksomhet.

Norsk lovgiver har presisert at det ikke ubetinget kan legges til grunn at en gruppe er å anse som en terrorgruppe etter norsk lov fordi den er oppført på FNs eller EUs sanksjonslister. Påtalemyndigheten må på vanlig måte bevise at en har å gjøre med en gruppe som begår terrorhandlinger eller terrorrelaterte handlinger. At gruppen er ført opp på en terrorliste, vil imidlertid kunne tillegges vekt i bevisvurderingen. Straffeloven § 147b hviler på terrorbegrepet som defineres i § 147a.

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 investerings-tjenester etter verdipapirhandeloven.

Skyldkravet er forsett. Forsettet må omfatte den omstendighet at midlene skal brukes til terrorhandlinger eller at mottakeren av midlene eller tjenestene begår slike handlinger. I vurderingen av om forsettskravet er oppfylt, kan det ha betydning om finansieringen er til noen som er oppført på FN eller EUs terrorlister. Strafferammen for terrorfinansiering er fengsel inntil 10 år.

Ved mistanke om terrorfinansiering har politiet med hjemmel i lov av 22. mai 1981 nr 25 om rettergang i straffesaker (Straffeprosessloven) en rekke straffeprosessuelle virkemidler tilgjengelig. Eksempelvis kan det benyttes ulike former for kommunikasjonskontroll, beslag og ransaking. De mest inngripende metodene krever rettens behandling og godkjenning.

Straffeprosessloven har også bestemmelser i sitt kapittel 15 om båndlegging (frys) av midler tilhørende personer som det er skjellig grunn til å mistenke for overtredelse av eller forsøk på overtredelse av straffeloven §§ 147a eller 147b, og har på denne måten implementert 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. november 2013 om sanksjoner mot Taliban.

Det er vedtatt en ny straffebestemmelse om terrorfinansiering i Straffeloven av 2005 § 135. Straffeloven av 2005 er ikke trådd i kraft på grunn av et omfattende teknologiprojekt som er under planlegging.

Norge har nylig etablert en ordning hvor politiet, gjennom Politiets Sikkerhetstjeneste (PST) har fått i oppdrag å fremme forslag overfor de aktuelle komiteene i FN på personer eller instanser som bør vurderes listeført i samsvar med FN Sikkerhetsrådsresolusjoner 1267 og 1373.

For så vidt gjelder oppfølgingen av rutinene med resolusjon 1373 skal PST og

statsadvokatembetene også sørge for å underrette alle aktuelle institusjoner i Norge både innen offentlig og privat sektor om at det er truffet en rettslig beslutning om å fryse finansielle midler som tilhører en person mistenkt for finansiering av terrorisme.

I tillegg til § 147b har også straffeloven to terrorrelaterte bestemmelser til; straffeloven §§ 147c og 147d.

Straffeloven § 147c forbyr offentlig oppfordring, rekruttering, skolering og opplæring til terror eller terrorfinansiering og strafferammen er 6 år.

Straffeloven § 147d forbyr dannelse, deltagelse, rekruttering og økonomisk eller annen materiell støtte til en terrororganisasjon når organisasjonen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler, også her er strafferammen er 6 år.

De to sistnevnte bestemmelsene rammer støtteaktivitet som kan være sentrale forutsetninger for at det lar seg gjøre å gjennomføre terrorhandlinger.

4.2.2 Nasjonale aktører

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 har etter politiloven (pl) § 17d) ansvaret for å forebygge og etterforske overtredelser av bl.a. § 147b jf. § 147a.

Forebyggende sak skal opprettes når det innledes undersøkelser med sikte på å bekrefte eller avkrefte om noen forbereder et straffbart forhold innenfor PSTs ansvarsområde etter politiloven § 17b. De undersøkelsene som iverksettes i forebyggende saker, skal rette seg mot straffrie forberedelser til straffbare forhold innenfor PSTs ansvarsområde. Undersøkelsene skal være målrettet, og de skal være egnet til å bekrefte eller avkrefte om noen forbereder et straffbart forhold. 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.

Det følger av pl § 17b at PST har ansvaret for etterforskning av ”lukkede” terror- og terrorfinansieringssaker. I motsetning til mange andre land, har den norske sikkerhetstjenesten (PST) en etterforskningsavdeling med integrert påtalestyrt etterforskning. Påtaleelementet i PST forholder seg til en særskilt øvre påtalemyndighet; Det Nasjonale Statsadvokatembetet.

Når ”lukkede” terroretterforskningssaker blir «åpne», for eksempel ved en pågrep eller en ransaking og beslag, kan saken fortsette under PSTs ansvar hvis overordnet påtalemyndighet beslutter det, jf. pl. § 17 b nr 5.

Åpen etterforskning i terrorfinansieringssaker kan også foretas av det ordinære politi, herunder ØKOKRIM. Oppstart av nye terrorfinansieringssaker skal koordineres med PST.

Ved frys av midler i PST-sak jf. straffeprosessloven § 202d har PST en intern rutine for varsling av relevante aktører. Finanstilsynet har utgitt en "Veileder vedrørende frys- og båndleggingsforpliktelser for formuesgoder relatert til terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen". Veilederen gir en beskrivelse av relevante lovbestemmelser og retningslinjer av FNs frysforpliktelser.

4.2.3 PSTs samarbeidspartnere

PST er direkte underlagt Justis og beredskapsdepartementet og er en del av den norske politietaten. Politidirektoratet (POD) er sideordnet med PST, og politidistriktene og særorganene er direkte underlagt POD.

PST har personell i alle landets 27 politidistrikt. I de 26 politidistriktene utenfor Oslo er PSTs medarbeidere underlagt politimesteren, og inngår i de respektive politidistriktenes organisasjonsstruktur, samtidig er de underordnet sjefen for PST i PST-saker. På Svalbard er det sysselmannen som er ansvarlig for tjenestens virksomhet. De PST-ansatte i Oslo arbeider ved Den sentrale enhet for PST (DSE), som har totalansvaret for alt PST-arbeid i Oslo politidistrikt, og er PSTs hovedkontor. DSE og Oslo politidistrikt samarbeider nært i saker som berører begge enhetens ansvarsområder.

PST er avhengig av samarbeid med ulike etater og organisasjoner i Norge og i utlandet. 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 og instruksnedfelt dialog, og med andre har er det samarbeid og kontakt ved behov.

Noen typer kriminalitet faller innen ansvarsområdet til både PST og særorganene. PST samarbeider direkte med blant andre Kripas, ØKOKRIM og Politiets utlendingsenhet i slike saker.

PST har ett formalisert samarbeid i forhold knyttet til terrorfinansiering med Enheten for Finansiell Etterretning (EFE) ved ØKOKRIM, i tillegg til samarbeid med Tollvesenet, Skatteetaten, NAV, finansinstitusjoner og betalingsforetak.

PST driver utstrakt foredragsvirksomhet om terrorfinansiering, blant annet til Politihøgskolen og Oslo politidistrikt. Gjennom PSTs forebyggende arbeid gjennomføres informasjonsmøter om terrorfinansiering for private aktører som for eksempel banker, betalingsforetak, forsikringsselskaper og frivillige organisasjoner.

Forsvaret og PST

Norges militære etterretningstjeneste (E-tjenesten) er en av de viktigste samarbeidspartnerne PST har utenfor justissektoren. Samarbeidet skjer på flere ulike nivå og på flere fagområder og er spesielt viktig med tanke på det kom-

plekse, grenseoverskridende trusselbildet som eksisterer i dag. Samarbeidet blir regulert av instruks om samarbeidet mellom E-tjenesten og PST som ble vedtatt i statsråd i 2006.

1. januar 2008 opprettet Regjeringen en felles analyseenhet for E-tjenesten og PST, som sammen utarbeider trusselvurderinger og analyser av internasjonal terrorisme. Høsten 2013 etablerte E-tjenesten og PST et Felles Kontraterror-senter for analyser.

PST samarbeider også med blant andre Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA) og Forsvarets fellesoperative hovedkontor (FOH). I tillegg har PST-enhetene i politidistriktene varierende former for samarbeid med Forsvaret regionalt.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)

Nasjonal sikkerhetsmyndighet er en viktig samarbeidspartner for PST på flere områder. Samarbeidet er spesielt nært når det gjelder personkontroll, men kan også dreie seg om IKT-sikkerhet og om sikkerhets spørsmål generelt.

Kontaktgruppen for forebygging av terror

Regjeringen opprettet i 2005 en kontaktgruppe for forebygging av terror-handlinger. PST leder denne kontaktgruppen, som har representanter fra både offentlig og privat sektor.

Koordinerings- og rådgivingsutvalget for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten (KRU)

For å sikre koordineringen mellom de hemmelige tjenestene og mellom disse tjenestene og Regjeringen er det opprettet et særskilt organ: Koordinerings- og rådgivingsutvalget for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten (KRU). KRU opererer etter Instruks for Koordinerings- og rådgivningsutvalget for etterretnings- og sikkerhetstjenestene, fastsatt ved kongelig resolusjon 20. desember 2002. KRU har seks medlemmer og skal ha denne sammensetningen: en representant fra henholdsvis Forsvarsdepartementet, Justisdepartementet og Utenriksdepartementet på ekspedisjonssjefsnivå eller høyere, sjefen for Etterretningstjenesten, sjefen for Nasjonal sikkerhetsmyndighet og sjefen for PST. KRU har et permanent sekretariat som har til oppgave å styrke samarbeidet.

Internasjonalt samarbeid

Stortinget har i § 17 c i politiloven fastsatt at “den sentrale enhet i Politiets sikkerhetstjeneste skal samarbeide med andre lands politimyndigheter og sikkerhets- og etterretningstjenester”. Alle PSTs utenlandskontakter er godkjent av Justisdepartementet, og etablering av samarbeid med nye land og tjenester skjer alltid i samråd med departementet.

Samarbeidet handler mest om gjensidig utveksling av informasjon. Samarbeidspartnerne er underlagt lovene og reglene i sine respektive land. Det internasjonale samarbeidet gir PST bedre oversikt over ulike aktører som kan ha planar om

å gjøre forbrytelser som kan true den nasjonale sikkerheten. Samarbeidet legger dessuten et godt grunnlag for rådgiving og utarbeidelse av trusselvurderinger.

Samarbeidsforum

PST deltar på vegne av Norge i Club of Bern, et samarbeidsforum for de europeiske sikkerhetstjenestene. PST er også med i Counter Terrorism Group (CTG), et forum som er etablert med utgangspunkt i Club of Bern. PST samarbeider både bi- og multilateralt med politi- og sikkerhetstjenester i en rekke land. I tillegg deltar PST i flere internasjonale organisasjoner og komiteer, som Civilian Intelligence Committee (CIC) i NATO og Police Working Group on Terrorism (PWGT). Det samarbeides også med andre lands politienheter gjennom samarbeidsstrukturene Interpol, Europol og Eurojust.

5 Nasjonal risikovurdering-metode

5.1 Metode

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.

Metoden gir anvisning på først å identifisere hvitvaskingstruslene, og deretter sårbarheter i det nasjonale anti- hvitvaskingsregimet. Norges hvitvaskingsrisiko vil dermed kunne anslås som en konsekvens av hvordan truslene utnytter sårbarheten i regimet.

En tilsvarende metodikk legges også til grunn for området terrorfinansiering. Når det gjelder terrorfinansiering er det valgt å se på risiko og sårbarhet for at penger fra Norge blir overført til andre land i den hensikt å gå til terrorformål.

5.1.1 Trusler

En innledende vurdering har bestått i å definere hvilke type trusler som skal legges til grunn for analysen. Det er flere mulige tilnærminger til dette. Det er mulig å definere trusler ut fra ulike primærforbrytelser som generer utbytte; man kan se på ulike hvitvaskingsmodi; man kan se på økonomisk kriminalitet; eller transaksjoner i den svarte økonomien. En fellesnevner for utbyttegenererende primærforbrytelser og økonomisk kriminalitet er at begge genererer utbytte som kan hvitvaskes. Hvitvasking som selvstendig primærforbrytelse danner utgangspunktet for trusselkapitelet. I denne sammenheng kan det vises til at de rapporteringspliktige ser etter hvitvaskingsmodus og ikke etter primærforbrytelser. Gitt den begrensede tiden prosjektet for utarbeidelse av den nasjonale risikovurderingen har hatt, og det tidligere arbeidet som er gjort på dette feltet, er oppfatningen at den beste metode for å beskrive trusler og sårbarheter ved hvitvasking og terrorfinansiering er gjennom de ulike hvitvaskingsmodi. Avgrensningen kan eventuelt vurderes nærmere i senere oppdateringer av risikovurderingen. Ettersom rapporten skal ta for seg hvitvasking snarere enn det totale kriminalitetsbildet, er dette den mest formålstjenlige tilnæringsmåten for risikovurderingen.

5.1.2 Sårbarhet

ML/TF risiko foreligger når trusler utnytter sårbarhet i et nasjonalt AML/CFT regime. Det er flere metoder for å kartlegge sårbarhet i et nasjonalt regime, men her er det valgt å legge til grunn FATFs kriterier for å måle effektivitet, dvs. et overordnet mål om beskyttelse av finansielle systemer og økonomi. Overordnet målsetting brytes ned i tre mellomliggende målsettinger og videre til elleve umiddelbare målsettinger. Noen av kriteriene er slått sammen slik at følgende 8 målsettinger blir behandlet her:

- Kunnskap og samordning
- Internasjonalt samarbeid
- Tilsyn

- Risikobaserte tiltak og rapportering
- Juridiske personers eierforhold
- Bruk av finansiell etterretning
- Etterforskning, strafforfølgning og inndragning
- Terrorfinansiering, forebygging, strafforfølgning og inndragning

Begrunnelsen for denne fremgangsmåten er at arbeidsgruppen mener at effektivitetskriteriene er en god målestokk for å kunne si noe om hvordan et lands anti- hvitvaskings og terrorfinansieringsregime fungerer. Et sårbart system vil nettopp være et system som ikke møter de målsettinger som er beskrevet i effektivitetskriteriene. FATFs effektivitetskriterier er beskrevet i FATFs “Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems” fra februar 2013.

5.1.3 Risiko

Risikovurdering er prosessen hvor risiko identifiseres, analyseres og evalueres. Risikoen identifiseres som en funksjon av trusler og sårbarhet som beskrevet i kapittel 6 og 7.

Neste steg er en analyse av den identifiserte risikoen. Viktige elementer i analysen er sannsynlighet for at en trussel skal inntreffe og konsekvensene av at trusselen materialiseres.

Siste steg er evaluering, der funnene i risikovurderingen danner grunnlaget for nødvendige nasjonale prioriteringer på området for anti- hvitvasking og terrorfinansiering.

6 Trusler

6.1 Hvitvasking

Svært mange lovbrudd er drevet av ønske om fortjeneste. Utbytte som skal integreres i legal økonomi, og gis et skinn av legitimitet, er således avhengig av hvitvaskingshandlinger. Hvitvasking utføres på en rekke ulike måter og framgangsmåten varierer blant annet etter størrelse på utbyttet, profesjonalitet, marked og tidsperspektiv for gjennomføring. Hvitvaskingshandlinger er stort sett avhengig av at flere aktører deltar.

Hvitvasking av utbytte fra kriminalitet fremtrer i ulike former. Kontanter, verdier kreditert på konti, bruk av ulike former for verdipapirer eller kjøp av verdifulle gjenstander og eiendom er modusene som oftest sees i MT-rapporter. Således er en rekke ulike tjenestetilbydere i samfunnet sårbare for misbruk til hvitvasking. I dette kapitlet beskrives de mest aktuelle framgangsmåtene for hvitvasking.

Alt utbytte av kriminalitet hvitvaskes imidlertid ikke, en del utbytte fra kriminell aktivitet forbrukes direkte av den kriminelle eller investeres i ny kriminell aktivitet.

6.1.1 Hvilke tjenestetilbydere, tjenester og instrumenter kan misbrukes?

Det er en rekke virksomheter som tilbyr ulike tjenester gjennom mange ulike instrumenter. Kombinasjonen av tjenester og instrumenter fører til at hvitvasking kan gjennomføres på svært mange måter, i alle de tre fasene av hvitvaskingsprosessen.

I henhold til hvitvaskingsloven er følgende virksomheter rapporteringspliktige til ØKOKRIM:

- Finansinstitusjoner
- Norges Bank
- E-pengeforetak
- Foretak som driver valutavirksomhet
- Betalingsforetak/andre med rett til å yte betalingstjenester
- Verdipapirforetak
- Forvaltningsselskaper av verdipapirfond
- Forsikringsselskaper
- Foretak som driver forsikringsformidling som ikke er gjenforsikringsmegling
- Postoperatører ved formidling av verdisendinger
- Verdipapirregistre
- Foretak som driver depotvirksomhet
- Statsautoriserte og registrerte Revisorer
- Autoriserte regnskapsførere
- Advokater og andre som ervervsmessig eller stadig yter selvstendig juridisk bistand
- Eiendomsmeglere og boligbyggelag når det drives eiendomsmegling
- Tilbydere av virksomhetstjenester

- Forhandlere av gjenstander
- Personer med begrenset tillatelse til å yte betalingstjenester

Dette er de mest sentrale virksomhetene som kan misbrukes til hvitvasking. I tillegg er det selvfølgelig en rekke andre både private og offentlige virksomheter som kan utnyttes, men disse er ikke rapporteringspliktige. Eksempler på dette er blant annet Norsk Tipping, Norsk Rikstoto og offentlige pengeinnkrevere.

Det tilbys en rekke tjenester som kan utnyttes for å plassere, fordekke og/eller integrere utbytte fra kriminell virksomhet inn i legal økonomi. Tjenestene er delt inn i generelle kategorier uavhengig av virksomhetsart:

- Kjøp/salg – for eksempel aksjer, fond, bankremisser, reisesjekker, forsikring, kontanter, varer/tjenester.
- Innskudd/uttak – for eksempel via automat, giro, nattsafe, sjekk, betalingskort.
- Overføringer – for eksempel fra/til konti i utland/innland, pengeoverføring til/fra utland.
- Veksling – for eksempel av gamle sedler, NOK til/fra utenlandsk valuta.
- Lån/kreditt – for eksempel ved nedbetaling, nedbetaling utenfor termin, utbetaling.
- Annet – for eksempel bruk av garantier, kausjoner, bankboks, avbestilling/angrerett.
- Virtuelle valutaer og internettbaserte betalingstjenester

Ulike virksomheter bruker gjerne forskjellige navn for å beskrive sine tjenester eller produkter, og tjenestene kan tilbys enkeltvis eller i kombinasjon. Dette fører til at kompleksiteten i tjenestene kan oppfattes som stor, men grunnleggende kan de deles inn i kategoriene over.

Hvitvaskingsoperasjoner forbindes ofte med håndtering av kontanter eller bankremisser, men dette er bare to av mange måter å hvitvaske på. Som regel vil det være lettere å tilsløre hvitvaskingshandlinger dersom kontanter ikke er involvert. Eksempler på utbredte modi for å skjule midlenes opprinnelse uten kontanter er investeringer i verdipapirmarkedet, forflytning av midler mellom flere konti, betalinger på nett som skjuler identitet (som PayPal, Swift, Earthport og lignende), gjenbruk av kvitteringer, verdifulle gjenstander som tilsynelatende skifter eier, eller fiktive avtaler som passer til størrelsen på beløpet (som låneavtaler, kontrakter, verdivurderinger på eiendom/kunst).

Av modus som beskrives i rapporten, er mange kjent fra tidligere. Det beskrives imidlertid også modus som det foreløpig ikke foreligger så mye informasjon om i Norge. Dette er blant annet hvitvasking gjennom:

- Ulike handelstransaksjoner, ved for eksempel uriktig fremstilling av pris, mengde og/eller kvalitet ved import/eksport av varer.
- Forsikringer

- IKT-baserte betalingstjenester, med særlig fokus på forhåndsbetalte kort og manglende informasjon om internettbasert spillaktivitet.
- Nye betalingsforetak, der det mangler informasjon fra nyetablerte foretak som er opprettet etter EUs betalingsdirektiv fra 2007 ble innført.

Modusbeskrivelsene er strukturert generisk ut fra tjenestene som de rapporteringspliktige etter hvitvaseringsloven tilbyr; kjøp/salg, innskudd/uttak, overføringer, vekslinger, lån/kreditt og annet som kan misbrukes til hvitvasking.

6.1.2 Kontanter, varer og tjenester

Utbytte hvitvaskes ved plassering av ulovlig opptjent profitt i lovlig kontantbasert virksomhet for deretter å rapportere det samlede beløpet som lovlig inntekt. Dette kan gjennomføres ved all kontantbasert forretningsdrift, men blir andelen av svarte penger for stor, kan dette vekke oppsikt og gjennomskues. Næringslivets sikkerhetsråd gjennomførte i 2008 en undersøkelse¹⁰ der det kom frem at tre prosent av virksomhetene som deltok i undersøkelsen kjente til eksempler på hvitvasking innen sin bransje i løpet av siste år. Særlig utsatt var bransjene bygg og anlegg, restaurant, kunst og antikviteter, bil, renhold og eiendom.

Aktører som ønsker å hvitvaske utbytte fra straffbar handling kan investere utbyttet mer eller mindre direkte i ulike verdiobjekter. EFEs erfaring er at investeringsobjekter som går igjen er biler, båter, kunst, antikviteter og smykker/klokker. Dette er investeringer hvor bruk av kontanter er utbredt. Det finnes etterretningsinformasjon som tilsier at hvitvasking ved kjøp av kunst og antikviteter er relativt utbredt i enkelte miljøer. Derimot finnes det få MT-rapporter som bekrefter dette. Det er uvisst om det skyldes at slik hvitvasking skjer utenom rapporteringspliktige aktører, at de rapporteringspliktige ikke følger gjeldende regelverk eller at dette reelt sett er lite utbredt.

I 2012 ble det mottatt 59 MT-rapporter fra forhandlere av gjenstander, hvorav 56 ble innsendt av bilforhandlere. Rapporteringen fra denne kategorien har dalt siden toppåret 2007¹¹ da det ble mottatt 119 MT-rapporter. Rapporteringen fra disse rapporteringspliktige er kvalitativt svak. Dette kommer til uttrykk blant annet ved at de rapporteringspliktige sier at de ikke tror eller vet at det ikke er noe mistenkelig ved transaksjonen, men rapporterer likevel. I MT-rapportene er det få spor etter reell kundekontroll, og de er nesten utelukkende utløst ved bruk av kontanter.

Mistankegrunnlag i MT-rapport fra bilforhandler:

«Vi har ikke mistanke om noe som helst, vi følger kun vår plikt til å informere når vi mottar større kontantbeløp.»

Eiendom er en annen attraktiv måte å hvitvaske på. En vanlig modus er investering i eiendommer med behov for oppussing med

legale midler, mens utbedringer og oppussingskostnader som øker eiendommens verdi betales kontant med utbytte fra kriminell aktivitet. Utbytte kan også benyttes direkte til eiendomsinvestering. Et slikt kjøp kan foregå på flere måter. Det er bl.a. avdekket profesjonelle hjelpere som har bistått med falske verditakster og utro tjenere som tilrettelegger for låneavtaler på bakgrunn av falsk dokumentasjon.

I forbindelse med bruk av eiendom i hvitvasking retter FATF oppmerksomhet mot at selskapsstrukturer og/eller dekkelskaper kan etableres for å skjule midlenes opprinnelse og evt. reelle eiere¹². FATF påpeker også eiendomsinvesteringsfond og verdipapirer med sikkerhet i eiendom som fremvoksende markeder som kan være sårbare for utnyttelse til hvitvasking. Mekanismene ved handel med slike fond og verdipapirer er lik mekanismene ved handel i verdipapirmarkedet generelt¹³. Forskjellen er at fondenes eller selskapenes underliggende verdier er knyttet opp til eiendom. Eiendomsinvesteringsfond og verdipapirer med sikkerhet i eiendom er foreløpig ikke så utbredt i Norge. Det er heller ikke sikkert det blir noen stor vekst innen dette området, blant annet på grunn av at norske avgifter ved omsetning av eiendom (2,5 prosent dokumentavgift) er vesentlig lavere enn i en rekke andre land. I disse landene vil dermed gevinsten ved å sette opp selskapsstrukturer knyttet til eiendomsinvesteringer være langt høyere enn i Norge siden avgiftene kan omgås ved å selge selskapsandeler fremfor eiendommer.

Handelsbasert hvitvasking er en annen modus som påpekes av FATF¹⁴. Uriktig fremstilling av pris, mengde eller kvalitet ved import eller eksport av varer trekkes frem som en effektiv hvitvaskingsmodus. Det enorme volumet av handelsstrømmer, ofte kombinert med valutatransaksjoner og handelsfinansieringsordninger, gjør det vanskelig å oppdage hvitvaskingsaktivitet fordekket gjennom handel. Sammenblanding av lovlige og ulovlige midler i de aktuelle transaksjonene gjør det gjerne ytterligere vanskelig å oppdage. Som en følge av vekst i verdenshandelen, forventer FATF at denne modusen vil misbrukes i større grad. Det er svært få MT-rapporter som beskriver bruk av denne modusen i Norge. Det må antas at fremgangsmåten misbrukes også her, men at det er vanskelig for de rapporteringspliktige å oppdage.

6.1.3 Verdipapir

FATF påpeker at verdipapirmarkedet i hovedsak er lite egnet til å plassere ulovlige midler, blant annet fordi det er liten aksept for bruk av kontanter¹⁵.

Selv om verdipapirmarkedet i vestlige land ikke er særlig egnet til å plassere utbytte direkte, kan det likevel være egnet til å tilsløre

Eksempel på mistankegrunnlag i MT-rapport fra forsikringselskap:

«Gjennom pågående utredning av en vannskade hjemme hos Peder Ås har vi blitt oppmerksomme på at han og hans to brødre de seneste årene har kjøpt seks hus for tilsammen 16,9 mill. Brødrene og deres samboere/koner står i tillegg som eiere av tilsammen ni biler, til dels kostbare. Dette - herunder betydelige låneforpliktelser - står, slik vi ser det, ikke i noe rimelig forhold til kjente inntekter, ref. vedlagte oversikt over personer, forsikringspremie, likningstall fem siste år, biler, eiendommer og kjente næringsinteresser.»

og integrere opphav til ulovlig opptjente penger. Sektoren kan også brukes til å generere ulovlig utbytte gjennom for eksempel innsidehandel og markedsmanipulasjon og i neste omgang til hvitvasking av det ulovlig genererte utbyttet. 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.

Også verdipapirer som ikke er notert på børs eller annet regulert marked kan være egnet middel for hvitvasking. Siden verdipapiret ikke er notert, vil den begrensede likviditeten og åpenheten i forbindelse med omsetning gjøre det enklere å manipulere pris og reelt eierskap, noe som forenkler muligheten for hvitvasking.

6.1.4 Forsikring

FATF påpeker at det er liten rapportering fra forsikringsbransjen¹⁶. Ved FATFs typologiundersøkelse var det under tre prosent av inn-rapporterte transaksjoner som kom fra forsikringsbransjen. Dette sammenfaller med tall fra Norge i perioden 2006–2010.

FATF mener den lave rapporteringen er bemerkelsesverdig siden forsikringssektoren er så stor, med et stort antall produkter og en bred kundekrets. I rapporten påpekes det at bransjen synes å være mest opptatt av tradisjonell forsikringssvindel, og at antihvitvaskingsarbeidet havner i bakgrunnen. Noe av forklaringen på dette kan være at hvitvasking gjennom forsikringsprodukter som regel skjer i en tildekkings- eller integreringsfase, og at det dermed er mer krevende å avdekke. I tillegg påpeker FATF at mye av omsetningen av forsikringsavtaler går gjennom agenter, noe som gjør at ansvaret for kundekontroll pulveriseres.

I FATFs undersøkelse var 65 prosent av rapportene knyttet til livs-forsikring, 30 prosent til skadeforsikring og 5 prosent til gjenforsikring (forsikring av forsikringsselskaper). I Norge synes situasjonen å være motsatt, der flest MT-rapporter fra forsikringsbransjen kommer fra skadeselskap (53 rapporter i 2012) og færre fra livsforsikringsselskap (3 rapporter i 2012). Norges avvik fra de fra de øvrige landene i FATF kan skyldes generelt omfattende velferdsordninger og at fagforeninger har sentralt inngåtte gruppelivsavtaler. I tillegg er det sannsynlig at livsforsikringsbransjen ikke er tilstrekkelig oppmerksom på potensielt misbruk av deres tjenester til hvitvasking.

En gjennomgang av rapportene til ØKOKRIM i 2010 viser at skadeforsikringsbransjen i stor grad rapporterer i etterkant av det forsikringsselskapene mistenker er tradisjonell forsikringssvindel. I forbindelse med skadesaker oppdages det at forsikringstaker sannsynligvis ikke har hatt lovlig økonomi til å anskaffe forsikringsobjektet eller betale forsikringspremien, eller tilfeller hvor forsikringsobjektet er fiktivt. Med en risikobasert tilnærming ville flere slike kunder blitt oppdaget og avvist før avtaleinngåelse.

6.1.5 IKT-baserte betalingstjenester

Utviklingen av nye betalingsmetoder medfører også nye muligheter for hvitvasking av penger. Tradisjonell bank- og finansvirksomhet suppleres av elektroniske transaksjoner der penger representeres digitalt. Finansielle tjenester som nettbank, minibank, internett betalingssystemer og nye typer betalingskort, legger til rette for pengeoverføringer som kjennetegnes av ano-nymitet, hastighet, kostnadseffektivitet, avstand og begrensede sporingsmuligheter.

Internet Payment System (IPS) er internettbaserte transaksjonstjenester som for eksempel PayPal som ofte er organisert utenom banksektoren. Systemene bygger på at transaksjonen som skal foretas finansieres i forkant, ved at det opprettes en konto hos IPS-operatøren. Brukeren gjør et innskudd på IPS-kontoen, som dekker transaksjonen(e) og IPS-operatørens gebyrer når de foretar utbetalingen på kontoeiers vegne. Innskuddet foretas gjennom bruk av nettbank eller via kredittkort. Når IPS-operatøren betaler for varen merkes utbetalingen bare med IPS-operatøren og kanskje brukernavnet til kunden, men ikke hvem som faktisk har betalt produktet, noe som gjør slike transaksjoner vanskeligere å spore enn vanlige bankoverføringer.

IPS-tjenester kan således brukes direkte til å plassere utbytte fra kriminell aktivitet, men det kan også benyttes i tilslørings- og integreringsfasen i hvitvaskingsprosessen.

EFEs erfaring er at noen få banker formidler MT-rapporter på transaksjoner fra slike tjenesteleverandører. Rapportene viser til overføringer fra selskaper som Worldpay, Earthport, Swiftvoucher, Paypal og Envoy Services, men den faktiske avsenderen oppgis ikke. Det antas at MT-rapportene som omtaler overføringer fra slike selskaper hovedsakelig dreier seg om gevinster fra utenlandske spillnettsteder, men ettersom den opprinnelige avsenderen ikke framgår for finansinstitusjonen er dette svært vanskelig å kontrollere. Det er også usikkert hvilke rutiner disse selskapene har for å unngå kriminelle kunder.

Oppfølging av disse tjenestetilbyderne er også tungvint. Enkelte av dem kan kun nås via kontaktskjemaer på internett, noe som er lite tillitvekkende.

Muligheten for anonymitet som den upersonlige registreringen over nettet åpner for er i seg selv et risikomoment med tanke på hvitvasking. I tillegg er det vanskelig for finansinstitusjonene å overvåke og avdekke mistenkelige transaksjoner ved bruk av IPS, som en følge av transaksjonenes hastighet, det høye antallet transaksjoner, lite eller ingen menneskelig innblanding i transaksjonene, transaksjonenes grensekryssende karakter og liten kunnskap om hvem det faktisk er handlet med.

Dømt for fiktiv fakturering

I en ØKOKRIM-sak dømte Oslo tingrett en mann til fengsel i to år og tre måneder for blant annet utroskap og medvirkning til grov økonomisk utroskap med til sammen ca. 38 millioner kroner i bygg- og anleggsbransjen.

Utroskapen ble begått mot flere selskaper i bygg- og anleggsbransjen. Det er tatt ut store kontantbeløp fra selskapenes bankkonti, og deretter utferdiget fiktive fakturaer for å dekke opp disse beløpene. Selskapene stod formelt sett i den tiltaltes navn, men ble i praksis ledet av hovedmannen i saken.

Medvirkningshandlingen besto i å ta ut penger fra selskapenes bankkonti og overlevere dem til hovedmannen. 6,9 millioner kroner ble vekslet til US dollar
Kilde: <http://www.hvitvasking.no/Nyhetsarkiv/Domt-for-hvitvasking-og-medvirkning-til-grov-utroskap-i-byggebransjen/>
[lesedato 17.1.2014]

6.1.6 Virtuelle valutaer

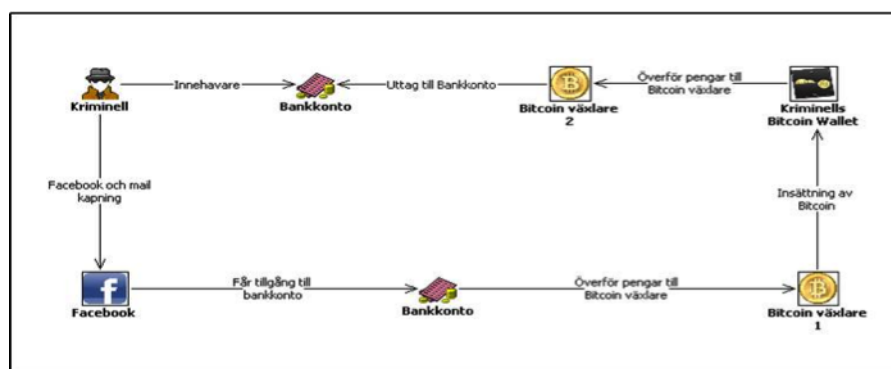
Et økende fenomen de siste årene, og som også nevnes i forbindelse med hvitvasking, er såkalte virtuelle valutaer. Dette er betalingsmidler som har sitt opphav på nettet og som ikke er regulert eller utstedt av noen sentralbank. Den mest kjente av disse valutaene er Bitcoin, men det finnes også en rekke andre virtuelle valutaer.

Bitcoins kan anskaffes gjennom å løse avanserte dataalgoritmer (Bitcoins blir belønningen for algoritmeløsningen) eller kan kjøpes og veksles tilbake (som all annen valuta) gjennom forskjellige vekslings tjenester som finnes på nettet. Betalingen for denne valutaen kan skje gjennom ordinære debet- eller kredittkort, eller med internettbetalingsløsninger som PaySafeCard eller uKash som blant annet kan kjøpes ved hjelp av kontanter i dagligvarehandelen.

Betaling med Bitcoin er en rask og anonym transaksjon mellom brukere. Begge egenskapene gjør slike valutaer egnet for transaksjoner med illegitime formål. Bitcoin var blant annet den eneste aksepterte valutaen på nettsiden Silk Road som åpenlyst omsatte blant annet narkotiske stoffer, våpen og stjalne kredittkortopplysninger. Man ser imidlertid også at ordinære butikker, kafeer og hoteller godtar Bitcoin som betalingsmiddel, men disse er fortsatt sjeldne unntak.

Bitcoins har steget vesentlig i verdi siden oppstarten i 2009. Kursen har imidlertid vist seg å være svært ustabil. Da den kinesiske sentralbanken i desember 2013 innførte forbud mot bruk av Bitcoins i Kina, falt verdien med ca. 50 %. Svingningene kan gjøre valutaen mindre attraktiv for hvitvaskere som ønsker forutsigbarhet.

EFE har mottatt enkelte MT-rapporter i forbindelse med omsetning av Bitcoins. Selv om det er åpenbart at Bitcoins kan misbrukes til hvitvasking og andre ulovlige formål må det innrømmes at norske myndigheter per i dag har begrenset kunnskap om omfang og modi av både lovlig og ulovlig bruk.



Eksempel på framgangsmåte for hvitvasking av utbytte fra nettbedrageri ved hjelp av Bitcoins. Illustrasjonen er laget av Finanspolisen, Sverige.

6.1.7 Internettspill

Internettspillespill er forbudt i Norge og flere norske banker har lagt inn sperrer på sine betalingskort for å forhindre at de brukes på slike nettsteder. Mange

klarer uansett å omgå slike sperrer og spiller via utenlandske selskap. Lavoddsspill og forhåndsoppgjorte spill i lukkede internettrom kan være måter å hvitvaske penger på, og premiene utbetales som regel via IPS til norsk bankkonto.

Kontroll av slike spill er vanskelig siden ingen har oversikt over omfanget eller spillernes reelle identitet. FATF har påpekt behovet for at det gjøres en dybdeanalyse av dette temaet¹⁷.

6.1.8 Innskudd/ uttak

Aktører som ønsker å hvitvaske kontant utbytte fra kriminell aktivitet forsøker gjerne å plassere det i finansinstitusjoner. Dette skjer på mange ulike måter, og aktuelle tjenester er blant annet innskudd/uttak over skranke, innskuddsautomater/minibank, bruk av nattsafe, giro, sjekk, remisser og betalingskort. Norske banker er generelt sett oppmerksomme på kontanter, noe som avspeiles i at MT-rapporter fra norske banker i all hovedsak dreier seg om kontanttransaksjoner.

Ved hvitvasking er noen tjenester bedre egnet enn andre for å tilsløre pengenes opprinnelse. Kontantinnskudd, giro eller remisser over skranke kan brukes, men muligheten for kritiske spørsmål og direkte observasjon gjør at mange kriminelle vil foretrekke å bruke for eksempel innskuddsautomater og nattsafer. Bank/post i butikk er en særlig utfordring i forbindelse med hvitvasking. Det er som regel ordinære butikkansatte som gjennomfører disse transaksjonene og det må antas at de har en svakere kjennskap til gjeldende hvitvaskingsregelverk enn bankansatte.

Innskuddsautomater muliggjør innskudd av store beløp uten å få spørsmål om pengenes opprinnelse, innskyters identitet og/eller knytning til pengene eller konto. Penger kan settes inn i flere omganger, på forskjellige steder og av forskjellige personer. Elektronisk overvåking er en forutsetning for å oppdage mistenkelige transaksjoner ved bruk av innskuddsautomater. Bruk av innskuddsautomater beskrives ofte i MT-rapporter og vil således kunne utnyttes i forlengelsen av all kriminalitet som genererer kontanter.

Nattsafe er primært en tjeneste for næringsdrivende, og misbruk av denne tjenesten fordrer derfor registrert firma og næringskonto. Fordekkes utbytte av kriminalitet gjennom selskaper er det derfor mulig å foreta innskudd uten direkte kontakt med personell i banken. Oppgjøret vil imidlertid kunne sammenlignes med ordinær omsetning for kunden, og store avvik vil kunne vekke mistanke. I likhet med bruk av innskuddsmaskin distanserer nattsafe brukeren fra eventuelle skrankespørsmål om omsetning.

Konto i norsk bank misbrukt i stortilt klimakvotesvindel

EFE ble i 2009 kontaktet av en utenlandsk søsterenhet i forbindelse med analyse av en antatt CO2-svindelsak. Den utenlandske enheten så at det hadde gått betydelige pengesummer via Norge. EFes undersøkelser viste at det ikke var sendt MT-rapporter på disse transaksjonene. Søk i valutaregisteret viste imidlertid at det hadde gått 8 milliarder NOK gjennom en Euro-konti en norsk finansinstitusjon. Disse kontiene var forøvrig opprettet ved hjelp av en svak kopi av et utenlandsk pass.

Mistankegrunnlag fra MT-rapport om bruk av bankboks.

«Peder Ås satte inn kr. 578.000,- i kontanter. Han oppgav til kasserer at det var oppsparte midler han hadde hatt i bankboks. Vi kan ikke se at han har hatt inntekt som tilsier at han skal ha kunnet spare så mye. Noe oppsiktsvekkende er det også at Ås skal være ansatt i Skatteetaten.»

Dømt for hvitvasking i omfattende dopingsak

63 år gammel mann idømt seks måneders fengsel etter å ha hvitvasket penger for sønnen.

Hvitvaskingen skjedde ved at mannen ved to tilfeller i 2010 kjøpte bankremisser på henholdsvis 300 000 og 190 000 kroner med kontanter han hadde fått overlevert fra sin sønn. Sønnen er for øvrig siktet og fengslet i en omfattende dopingsak i Trøndelag.

I retten ga faren en uforbeholden tilståelse og ble dømt for uaktsomhet heleri. Retten viser også til at den domfelte hadde jobbet som advokat i bank og som overformynder i Trondheim kommune og derfor hadde forutsetninger til å forstå at det dreide seg om penger fra ulovlige kilder. Straffen ble satt til seks måneders fengsel, hvorav fem måneder er gjort betinget.

Kilde: <http://www.hvitvasking.no/Nyhetsarkiv/Domt-til-fengsel-for-hvitvasking-i-omfattende-dopingsak> [lesedato 17.1.2014].

6.1.9 Bankremisser

Bankremisser kan benyttes som betalingsmiddel for å skjule identiteten til reell kjøper. I 2012 ble bruk av bankremisser omtalt i mistankegrunnlaget i 169 MT-rapporter. Det er eksempler på at store remisser innløses i flere omganger til nye remisser utstedt til andre aktører. Rapporter om bankremisser synes å være knyttet opp mot bestemte miljøer som i hovedsak knyttes til bedragerier. I tillegg sees omfattende bruk av bankremisser knyttet til forsøk på skatteunndragelser som skjer ved uttak før årsskiftet og innskudd etter. Dette gjøres for å unngå at skattemyndighetene skal se skattyters reelle formue.

6.1.10 Bankboks

EFE mottok 104 MT-rapporter som i grunnlaget omtalte bruk av bankboks i 2012. Bankboksene er i egenskap av et trygt fysisk sted utenom bopel eller arbeidsplass et velegnet sted for skjuling og oppbevaring av utbytte fra kriminalitet.

6.1.11 Flytting av midler i banksystemet

En utfordring EFE har påpekt overfor bankene flere ganger er at rapporteringen deres i altfor liten grad tar for seg transaksjoner som ikke omhandler kontanter, noe som gjelder både person- og bedriftskunder.

Bank er den mest benyttede tjenestetilbyderen for overføringer. Selv om norske banker i veldig stor grad rapporterer kontanttransaksjoner foreligger det også informasjon om betydelig tilsløring av utbytte ved hjelp av flytting av penger i banksystemet. En vanlig hvitvaskingsmodus er å sende penger ad omveier gjennom ulike egne konti eller gjennom konti til tredjeperson, stråmenn eller stråselskaper. En annen fremgangsmåte er å overføre mindre beløp til mange mottakere (smurfing) før pengene føres tilbake til opprinnelig eier. Disse modusene gjør det vanskeligere å påvise sammenhengen mellom kriminaliteten og pengene.

Det mottas en del MT-rapporter om mistenkelige overføringer mellom konti i Norge, men også til en viss grad til og fra utlandet. Dette gjelder både for privatpersoner og virksomheter.

EFE har informasjon om at Norge blir brukt som transittland for å skjule utenlandske aktørers utbytte fra kriminell virksomhet. Dette forekommer blant annet ved at transaksjoner blir overført via Norge for å tilsløre utbyttet. I tillegg er det eksempler på overføringer til Norge for å omgå begrensninger som gjelder i utlandet – for eksempel varslingslister i EU og USA. Transittjenestene utføres hovedsakelig av norske finansinstitusjoner, men det er også eksempler på at advokaters klientkonti er benyttet for å bistå ved slik aktivitet.

Meglerforetak rapporterer nå i større grad om penger fra utlandet, særlig skatteparadis, som blir kanalisert tilbake til Norge via dem. Dette kan være en modus for å hente formue hjem fra utlandet uten å gå veien om skatteamnesti, for å unngå formuesbeskatning av pengene.

6.1.12 Overføringer via betalingsforetak

EFE estimerer¹⁸ at det overføres ca. tre milliarder til utlandet gjennom de internasjonale betalingsforetakene i Norge. På grunn av det generelt høye velferdsnivået i Norge beskrives det norske markedet som spesielt lukrativt i internasjonal sammenheng av bransjeaktørene.

Kriminelle misbruker pengeoverføring til hvitvasking og terrorfinansiering fordi dette er en rask og enkel måte å flytte utbytte over landegrensene, noe som gjenspeiles i at betalingstjenesteaktører i antall er nest største kategori rapporteringspliktig. Når pengene er flyttet til et annet land er det svært vanskelig å spore dem tilbake til primærlovbruddet. Pengeoverføring (og veksling av valuta) er særlig en vanlig modus i hvitvaskingssaker som kan antas å ha forbindelse til narkotikaomsetning og prostitusjon, men det brukes også i forlengelsen av annen profittmotivert kriminalitet. Foruten hvitvasking sees det også at slike tjenester ofte misbrukes i forlengelsen av ulike internettbaserte bedragerier og phishing av nettbanker.

Brorparten av det norske pengeoverføringsmarkedet betjenes av agenter for de store betalingsnettverkene Western Union, Moneygram og Ria. De har per november 2013 ca. 400 agenter i Norge.

Agentene er som regel dagligvarebutikker eller små tjenesteytere som reisebyråer eller internettkafeer. De gjennomgår korte e-læringsprogrammer i anti-hvitvasking som de er pålagt av nettverkene og får for øvrig utdelt en antihvitvaskingsmanual de oppfordres til å lese.

Solide hvitvaskingsrutiner hos rapporteringspliktige krever god opplæring og tilstrekkelig ressursallokering. Et av nettverkene opplyste i 2012 at kun fem av totalt 270 000 transaksjoner i en halvårsperiode ble rapportert som mistenkelige på selvstendig grunnlag fra deres norske agenter. Ut fra dette må det antas at det er rom for meget store forbedringer i selskapets og agentenes AML-rutiner og oppfølgingen av disse hos den enkelte agent. Agentene får provisjon av overføringen og har således et økonomisk insentiv til å gjennomføre transaksjonen, men selskapene gir ingen økonomiske insentiver for å gjøre et godt hvitvaskingsarbeid.

Hvitvaskingsloven pålegger de rapporteringspliktige å gjøre undersøkelser i forkant av gjennomføring av transaksjoner og even-

Dømt for hvitvasking gjennom veksling og pengeoverføring

En nigeriansk statsborger ble i Oslo tingrett dømt for å ha hvitvasket 750 000 kroner. Etter en ID-kontroll og ransaking ble det funnet flere kvitteringer for valutaveksling og pengeoverføring på ham.

Mannen forklarte at han tilfeldigvis hadde kommet i prat med en annen nigeriansk mann og at de senere hadde de møttes. Den tiltalte hadde da fått pengene fra mannen og siden vekslet norske kroner til euro. Den andre mannen sa han hadde blitt utestengt fra å gjøre transaksjoner hos en vekslingsaktør. Den tiltalte gjennomførte ca. 20 vekslinger på vegne av den ukjente mannen. Flere av dem ble forøvrig gjennomført med en tredje persons ID, noe den tiltalte også ble dømt for.

Fengselsstraffen ble satt til åtte måneder og han måtte også tåle inndragning av 16 000 kr som retten mente han hadde tjent på vekslingsoppdragene. Kilde: <http://www.hvitvasking.no/Nyhetsarkiv/Atte-maneders-fengsel-for-hvitvasking/> [lesedato 17.1.2014]

Innvendig smugling av kontanter

I 2010 avdekket norsk tollvesen for første gang valutasmugling innvendig i kroppen, noe som indikerte at nye smuglingsmodus ble tatt i bruk. Det ble foretatt fem innvendige beslag i løpet av vår, sommer og tidlig høst 2010. Fire menn og en kvinne ble stoppet, alle med opprinnelse fra Vest-Afrika, men bosatt henholdsvis i Nederland og Spania. I de fem forholdene ble det til sammen beslaglagt over 91 000 euro i kontanter. En kurér fikk forelegg, ellers ble de andre dømt til fengsel og måtte tåle inndragning av pengene.

Mistankegrunnlag i MT-rapport som trolig omhandler en ulovlig hawalaaktør:

«Kunden fortsetter med samme mønster som vi har meldt inn tidligere, senest i desember-12. Bare i april, pr 16.04.13 er det satt inn 400.000 NOK via innskuddsmaskin og overført nesten 600.000 NOK til utlandet. Mistanken bygger fortsatt på hawala, men det er også spørsmål om hvor disse kontantene stammer fra.»

tuell rapportering. I betalingsforetakenes tilfelle vil det innebære at man må stille kunden direkte spørsmål dersom noe framstår mistenkelig. Bare et av nettverkene gjør nettopp dette, de to andre nettverkene rapporterer utelukkende på grunnlag av sentralisert transaksjonsanalyse gjort i utlandet. Interaksjonen med kunden er kritisk for innhenting av informasjon som belyser mistanken og for nekting av transaksjoner som åpenbart har tilknytning til kriminalitet. Resultatet er at EFE og i forlengelsen andre politimyndigheter blir sittende med svak etterretningsinformasjon som i liten grad bidrar til å bekjempe hvitvasking og kriminalitet, mens betalingsnettverkene profiterer ved å la kriminelle misbruke tjenestene deres. Betalingsnettverkene har en såpass oversiktlig produktportefølje at de med relativt enkle grep kunne eliminert mye av hvitvaskingen, særlig den som skjer ved bruk av kontanter.

Ved etableringen i det norske markedet fra 2009 hadde ingen av nettverkene hvitvaskingsrutiner eller ressurser på plass. Også i dag er disse selskapenes hvitvaskingstiltak sårbare, to av nettverkene har én ansatt i Norge, mens det tredje kun har en representant i Sverige. Disse har ansvar for selve MT-rapporteringen, besvare henvendelser fra øvrig politi og oppfølging av nettverkens agenter på hvitvaskingsområdet. Alle disse oppgavene er tidkrevende og det er grunn til å spørre om bemanningen er forsvarlig sett opp mot den store omsetningen og oppgavene som følger med dette området. Ved fravær og utskifting i organisasjonen har det også hendt at MT-rapporteringen har opphørt. Blant annet medførte et skifte av hvitvaskingsansvarlig i et nettverk stopp i MT-rapportering i syv måneder.

Oppsummeringsvis kan det sies at anti-hvitvaskingstiltakene i denne bransjen er sårbare, noe som er påpekt flere ganger overfor aktørene uten at det er skjedd vesentlige endringer i organiseringen av anti-hvitvaskingsarbeidet.

6.1.13 Uformelle verdioverføringssystemer / hawala

Uformelle verdioverføringssystemer (hawala) benyttes i utstrakt grad til å overføre penger til land uten et godt fungerende bank-system. Betalingsoverføring er i Norge en konsesjonspliktig tjeneste etter Finansieringsvirksomhetsloven. Lovens § 4b-3 ble endret i juni 2010 slik at pengeoverføringsaktører ble gitt mulighet til å overføre maksimalt fem millioner kroner per måned i 12 måneder. Hensikten med innføring av slik begrenset konsesjon var å bringe de uformelle verdioverføringssystemene, herunder hawala, inn i lovlige rammer. Betalingsvirksomheter med begrenset tillatelse er også rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven¹⁹. Selv om hensikten med det forenklede konsesjonsregimet har vært å gjøre det enklere å drive betalingstjenestevirksomhet lovlig, må det legges til grunn at det skjer verdioverføringer også gjennom ulovlige kana-

ler, tjenestetilbydere uten tillatelse og tilsyn fra Finanstilsynet.

Med hawala menes i denne sammenhengen (og forøvrig i tråd med FATFs definisjon i rapporten «The role of hawala and other similar service providers in ML/TF» fra 2013) pengeoverførere som stort sett betjener spesifikke etniske grupper eller geografiske områder. I rapporten her gjøres det ikke noe skille mellom betalingstjenestetilbydere med og uten konsesjon, interessen er snarere å beskrive bruk og organisering av slike tjenester i Norge.

I FATFs hawalarapport listes det opp tre ulike kategorier hawalaforetak; derent tradisjonelle, legitime transaksjonene mellom personkunder, gjerne med lave beløp som representerer liten risiko for hvitvasking, hybrid-hawalaforetak som driver uten konsesjon, men som har kunder som både sender penger med lovlig og ulovlig opprinnelse, og kriminelle hawalaforetak som kontrolleres og brukes av kriminelle. Både tjenestetilbydere med og uten konsesjon opererer i det norske hawalamarkedet.

Det er 21 hawalaaktører registrert som betalingsforetak med konsesjon til pengeoverføring i Norge, dessuten er det seks selskaper med utenlandsk konsesjon som har agenter i Norge. Antallet uregistrerte hawalaforetak er naturligvis vanskeligere å anslå, men EFE kjenner til en rekke personer og organisasjoner (ofte registrert som «forening, lag eller innretning i Brønnøysundregistrene) som opererer slike tjenester.

Hawalaoverføring er svært lik annen pengeoverføring. Kundene oppsøker eller overfører midler til en agent som raskt sender dem videre ut av landet. Når flytting av midler skjer over landegrensene er de vanskeligere å spore, og sporbarheten forverres ytterligere når midlene går til konfliktområder som for eksempel Somalia eller Afghanistan. Dette er egenskaper som gjør slike tjenester attraktive for kriminelle.

EFE mottok i ²⁰2013 36 MT-rapporter fra ni ulike hawalaaktører. Dette må antas å være et forholdsvis lavt antall, og kvalitativt er rapporteringen svak. Det er også kun noen få i denne bransjen som rapporterer til valutaregisteret.

En forklaring på det lave antallet rapporter kan på den ene siden skyldes at det sendes mange små transaksjoner med lav risiko for hvitvasking eller terrorfinansiering, men det kan også være et symptom på svak forståelse i bransjen av lovverkets omfang og betydning. Hvis dette er tilfellet må det antas å ha flere årsaker, som for eksempel at dette er et nytt felt for dem, språkutfordringer, begrensede ressurser (både økonomisk og personmessig) eller mistro til myndighetene.

Sanksjoner mot hawala-aktører i Norge

Høsten 2011 ble en afghansk borger ilagt 30 000 kroner i bot og 16 000 i inndragning for ulovlig hawalavirksomhet av Telemark politidistrikt.

To personer ble i 2009 dømt av Oslo tingrett til henholdsvis ett år og åtte måneder og ett år og tre måneders fengsel for hvitvasking av fire millioner kroner og ulovlig hawalavirksomhet. I samme år i Asker og Bærum tingrett ble en mann dømt til ett års fengsel og til inndragning av 350 000 kroner for brudd på hvitvaskingsloven og heleri.

De som opererer ulovlig rapporterer hverken til EFE eller til valutaregisteret. Disse utgjør naturlig nok en større risiko både i hvitvaskings- og terrorfinansieringsøyemed. Noen av aktørene som mistenkes å drive ulovlig pengeoverføring har navn som angir at de driver med pengeoverføring, mens andre aktører registrerer seg som frivillige eller veldedige organisasjoner. Disse vil til dels kunne drive ulovlig pengeoverføring, bevisst eller ubevisst, 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 operandi gjerne er kontantinnskudd og rask overføring til utlandet, vekker dette gjerne mistanke hos banken, noe som i mange tilfeller vil utløse en MT-rapport til EFE (og eventuell stenging av kontoene).

6.1.14 Vekslinger og valutasmugling

Etterretningsinformasjon og MT-rapporter viser at kriminelle i stor grad veksler utbytte fra straffbare handlinger gjennom vekslingsforetak og (i noe mindre grad) banker. Utbyttet blir i hovedsak vekslet fra norske kroner til euro og dollar, siden dette er lettere omsettelig valuta i utlandet. Vi ser imidlertid også at norsk valuta smugles ut av landet og veksles i utlandet. Dette kan skyldes at de største norske vekslingsaktørene er oppmerksomme for risikoen for misbruk av sine tjenester og har en god etterlevelse av hvitvaskingsreglene.

Når valutasmuglingen ikke oppdages av tollvesenet på vei ut av landet, er norske myndigheter avhengige av informasjon fra vekslingslandet for å kunne følge opp slike saker.

I første halvår 2013 avdekket Tollvesenet 21 millioner i kontanter (omregnet i norske kroner) i kontroller av reisende. I tilfeller med sterk mistanke om at midlene stammer fra kriminalitet blir midlene beslaglagt, mens personer som bærer summer over 25.000 som ikke er deklarerert, men med svakere mistankegrad gebyrlegges med 20 % av totalbeløpet. Det avdekkede beløpet må antas å være en liten andel av det som totalt smugles ut av Norge.

Tollregion Oslo og Akershus gjorde i 2007 et overslag over omfanget av valutasmugling. De hentet ut en oversikt fra valutaregisteret over alle kjøp av valuta på over 25 000 kroner, og beregnet differansen mellom vekslingene og deklareringsringen. Anslaget var at det i 2007 ble smuglet ut ca. 1,5 milliarder kroner i utenlandsk valuta fra Norge²¹. En kartlegging foretatt av Enheten for finansiell etterretning viser at det veksles særlig mye norske kroner i de baltiske landene. Kripos peker i rapporten «Den organiserte kriminaliteten i Norge – trender og utfordringer 2013-2014» at litauiske kriminelle nettverk har stor utbredelse og blant regnes for å være hovedleverandører av amfetamin i Norge²², noe som kan antas å være en del av forklaringen på vekslingene i baltiske land.

6.1.15 Lån/ kreditt

Lån/innvilgelse av kreditt kan misbrukes ved at låntaker betaler avdrag eller innfrir lån/kreditt med utbytte fra kriminell virksomhet. Ved lån/kreditt er det en fare for at utlåner lettere kan godta mistenkt utbytte som betalingsmiddel for å sikre seg mot egne tap.

Det finnes en rekke eksempler på hvordan låneinstituttet misbrukes. Blant annet ser vi at lån opprettes via mer eller mindre bevisste stråmenn, for å skape større avstand til utbyttet som benyttes som betalingsmiddel. Det er også eksempler på at lån innvilges på bakgrunn av falske dokumenter, som lønsslipper, verditakster, dokumenter som viser eierskap med mer. Det finnes også eksempler på pantelån der verdifulle gjenstander kjøpt med utbyttet fra kriminalitet (som for eksempel sølvtoy, smykker og kunstgjenstander), benyttes som pant for å få innvilget lån/kreditt.

Ved opptak av lån/kreditt finnes det også informasjon om at utbytte fra kriminalitet benyttes som egenkapital for dekning av lån.

6.1.16 Forhåndsbetalte kort

En forholdsvis ny metode for elektronisk flytting av penger er bruk av forhåndsbetalte kort. Kortene 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 eller en "kortkonto" hos kortutsteder som kun er knyttet til det enkelte kortet. De forhåndsbetalte kortene er dermed egnet verktøy til å oppbevare og flytte penger, samtidig som det gir anonymitet. Kortene varierer med hensyn til størrelsesbeløp det er mulig å oppbevare. 2 000 kroner synes å være en omforent beløpsgrense på kort som utstedes i Norge og norske kort har heller ingen mulighet for kontantuttak. FATF rapporterer imidlertid om kort med mulighet for å plassere opp til 30 000 USD i måneden²³.

Forhåndsbetalte kort er ikke så utbredt i Norge som i mange andre land, fordi de fleste innbyggerne i Norge har konto og debetkort. Også i Norge brukes forhåndsbetalte kort i noen grad for å utbetale offentlig stønad til aktører som ikke har konto. Mange av disse kortene er sporbare gjennom bank id, mens andre har konkret knytning mellom eier, bruker og kort.

Foruten å være nyttig til legitime formål kan forhåndsbetalte kort være egnet til å hvitvaske utbytte fra kriminalitet, på grunn av dårlig sporbarhet. Et eksempel på anonymiteten er at det ved internetthandel brukes «Visa verdikort» i navnerubrikken»²⁴. Toll- og avgiftsetaten har avdekket flere forsøk på smugling av forhåndsbetalte kort, gjerne i kombinasjon med smugling av valuta.

Spåmann og spåkone dømt for hvitvasking

Et ektepar tilbød spåtenester over telefon og opprettet i den forbindelse et firma i Panama. De mente derfor at spåtenestene ble gjort på vegne av selskapet i Panama og at de således var fritatt fra betaling av norske skatter og avgifter. Inntektene fra driften ble overført fra en norsk til en panamansk konto.

Retten kom enstemmig fram til at spåvirksomheten ble drevet gjennom et enkeltmannsforetak i Norge, og ikke fra Panama. De skulle derfor ha innbetalt merverdiavgift for tjenestene de leverte.

I forlengelsen av dette ble ekteparet også tiltalt og dømt for å ha hvitvasket ca. 2.3 millioner kroner av den unndratte moms gjennom overføringer til Panama.

Kilde: <http://www.hvitvasking.no/Nyhetsarkiv/Spamann-og-spakvinne-domt-til-fengsel-for-hvitvasking/> [lesedato 17.1.2014]

6.1.17 Profesjonaliseringsfaktorer

Hvitvasking gjøres i stor grad av de kriminelle selv, og mye av for-tjenesten benyttes til økt privat forbruk²⁵. Flertallet av dem synes å bruke relativt lite avanserte hvitvaskingsmetoder, mens andre er profesjonelle og godt organiserte. Profesjonaliseringsfaktorene som går igjen er blant annet bruk av utro tjenere, profesjonelle rådgivere, falske dokumenter, dekkelskaper/selskapsstrukturer og plassering av utbytte i land der det er vanskelig å innhente informasjon.

Opprettelse av dekkelskaper, plassering av utbytte i utlandet og forfalsking av dokumenter har blitt stadig enklere både på grunn av større tilgang til informasjon på internett, og forholdsvis rimelig og avansert teknologi. Således behøver man ikke nødvendigvis gå om profesjonelle aktører for å vanskeliggjøre oppdagelse av hvitvasking.

I mer avanserte hvitvaskingsopplegg er det ofte utstrakt kontakt mellom kriminelle aktører og spesialister på ulike felt. Bistand fra profesjonelle aktører som advokater, revisorer og takstmenn, kan bidra til å tilsløre midlenes opprinnelse. I løpet av de siste årene er det i Norge avdekket og pådømt flere tilfeller der profesjonelle rådgivere er dømt for å bistå kriminelle på en måte som innebærer straffeansvar. Det er videre grunn til å påpeke at også fullt ut lovlig tjenestevirksomhet fra denne gruppen profesjonelle aktører kan bidra til å tilsløre midlenes opprinnelse og dermed svekke muligheten for å avdekke hvitvasking og annen økonomisk kriminalitet, det vil si der kriminelle aktører bevisst benytter seg av lovlige tjenester til å dekke til midlenes ulovlige opprinnelse.

I etterforskningen av straffesaker avdekkes det ikke sjelden utro tjenere i ulike bransjer – både innen bank, finans, eiendomsmegling og offentlige etater. Innsiderne kan skjule informasjon eller gi tillatelser på uriktig grunnlag. Tjenestene utføres mot betaling. Vold og/eller trusler synes å være benyttet i liten grad. De utro tjenerne gir opplysninger om sikkerhetsrutiner, kundeopplysninger og forretningssensitiv informasjon. Det antas at problemet har økt fordi den ytre sikringen av systemer og verdier er blitt mer effektiv²⁶.

Det avdekkes stadig omfattende bruk av falske eller fiktive dokumenter som ledd i å hvitvaske utbytte fra kriminelle handlinger. Dokumenter som går igjen i fiktiv eller forfalsket versjon er identitetsdokumenter, takstpapirer, lønns slipper, låneavtaler, salgskontrakter og fakturaer.

En modus det har vært trettet stor oppmerksomhet mot er såkalt fiktiv fakturering. Dette framstår som rene hvitvaskingsoperasjoner der aktører setter opp egne datterselskaper, og/eller tilsynelatende utilkny-

Advokater og hvitvasking i Norge

Siden 2010 er tre advokater dømt for hvitvasking eller medvirkning til hvitvasking i Norge. To andre advokater har vært tiltalt for hvitvasking og blitt frikjent, men likevel blitt dømt for annen alvorlig økonomisk kriminalitet.

ttede selskaper som blir drevet via stråmenn. Selskapene fungerer i en hierarkisk organisering med underselskaper/underleverandører, der underleverandørene utsteder fiktive fakturaer for påståtte utførte tjenester. Underselskapene tar ut betalingen i kontanter, og leverer dette tilbake til eierne øverst i pyramiden, mot en liten godtgjørelse for tjenesten. Virksomhetene øverst i pyramiden driver delvis legal virksomhet ved siden av hvitvaskingsaktiviteten, noe som gjør lovbruddene vanskeligere å avdekke.

FATF viser i en undersøkelse hvordan ulike selskapskonstruksjoner kan misbrukes for å skjule reelle rettighetshavere, og deres er sårbarhet for misbruk i forlengelsen av en rekke primærforbrytelser og til hvitvasking²⁷. Det finnes flere aktører som bistår med å sette opp slike selskapskonstruksjoner. I Norge er slike tilbydere underlagt hvitvaskingsloven, uten at dette har resultert i MT-rapporter til EFE fra slike aktører, med unntak av enkelte rapporter fra advokater som også tilbyr denne typen tjenester. Derimot ser vi at andre rapporteringspliktige nærer en større skepsis mot selskapsformer med lave krav til egenkapital eller med fritak for revisjon og at enkelte banker har en høyere risikovurdering av slike selskaper. Selskapsformen «Norskregistrert utenlandske foretak» (NUF) gir redusert offentlig innsyn og lempeligere krav til aksjekapital. Påbudet om revisor også for de aksjeselskaper og enkeltmannsforetak med en omsetning under fem millioner kroner ble fjernet fra og med regnskapsåret 2011. Antallet MT-rapporter fra revisorer har sunket fra 54 i 2012, til 39 2013 og det antas at dette kan ha sammenheng med innføring av revisjonsfritaket for denne gruppen av aksjeselskaper.

Det antas at norske aktørers bruk av skatteparadis øker med internasjonali-seringen og teknologiutviklingen. Bredden i bruksområdet er stor, og profitt fra en rekke straffbare handlinger kan holdes effektivt skjult i skatteparadisene. Gjennom politiets straffesaker erfares det at skatteparadisene er et effektivt bindeledd mellom tradisjonell kriminalitet (vinning fra for eksempel bedrage-rier, økonomisk utroskap, skatteunndragelser, korrupsjon, narkotikaomsetning) og lovlig økonomisk virksomhet²⁸. Økt internasjonalt press har ført til at flere skatteparadis har innført større åpenhet. Til tross for større åpenhet fra enkelte skatteparadiser vil det for kriminelle være formålstjenlig å inkludere utenlands-aktivitet i hvitvaskingshandling, siden dette reduserer oppdagelsesrisikoen.

Det økende internasjonale presset på land med utstrakt hemmelighold fører tro- lig til at det blir mer aktuelt å benytte andre land fremfor typiske ”skatteparadis” i forbindelse med hvitvasking. Dette støttes også av resultater fra en undersøkelse som viser at det var langt lettere å opprette skallselskaper uten tilstrekkelig do- kumentasjon i OECD-land enn i land som oftest omtales som skatteparadiser²⁹.

6.1.18 Særlig utsatte bransjer

Bygg- og anleggsbransjen virker særlig utsatt for- og egnet til hvitvaskings- handlinger. ØKOKRIMs trendrapport om hvitvasking fra 2010 viser at inn- rapporterte selskaper registrert med næringskodene «Spes. bygge- og anleggs- virksomhet», «Oppføring av bygninger» og «Omsetning og drift av fast eiendom» i 2010 utgjorde ca. 70 % av selskapene som ble rapportert til EFE. De mange

MT-rapportene som kommer i forbindelse med fiktiv faktureringsaker er hovedårsaken til at denne bransjen utmerker seg så negativt. Fiktiv fakturering involverer store og systematiske kontantuttak over kort tid, noe som bankene lett oppdager og rapporterer. Vi ser også at fiktiv fakturering forekommer til en viss grad i transportsektoren.

Tjenestesektorene som nevnes har til felles at de ikke krever arbeidstakere med spesialisert kompetanse til å utføre tjenestene. Ulovlig arbeidskraft og svarte lønninger benyttes og samtidig oppnår disse aktørene konkurransefortrinn. Slike bransjer kan også brukes for å gi skinn av legitim virksomhet, selv om de i praksis og primært brukes som verktøy for hvitvasking av utbytte fra annen kriminalitet. Det er imidlertid også kartlagt at det finnes en betydelig vilje til å kjøpe svarte tjenester i den norske befolkningen. En holdningsundersøkelse foretatt av Skattebetalerforeningen i 2008 viste at 40 % av befolkningen mente at det var greit å betale svart for mindre oppdrag, og like mange innrømmet å ha kjøpt svarte tjenester³⁰.

Det må også antas at kontantintensive næringer som restauranter og varehandel vil være attraktive for hvitvasking ettersom utbytte fra kriminalitet kan sluses inn i dagsomsetningen og framstå som legitime inntekter. Slike bedrifter rapporteres imidlertid i liten grad fra banker. Dette kan skyldes at det krever meget god kunnskap om gjennomsnittlig omsetning for å oppdage det mistenkelige i en transaksjon, og i og med at risikobasert tilnærming i varierende grad er implementert i norske finansinstitusjoner er det ikke overraskende at slik rapportering er uvanlig. Derimot bør regnskapsførere og/eller revisorer som er langt tettere på klientene sine ha forutsetninger for å oppdage denne type hvitvasking, men også disse rapporteringspliktige rapporterer slikt svært sjelden.

I tillegg regnes kunst- og antikvitethandlere, bilbransjen, urmakere og gullsmeder som egnede steder for hvitvasking av utbytte.

Produktene vil være attraktive for kriminelle fordi de gir anledning til å binde opp til dels stor kapital, samtidig som eierskap til slike objekter kan fremstå som attraktivt. Selv om forhandlerne er omfattet av hvitvaskingsloven står de per i dag ikke under egen tilsynsmyndighet. Det må antas at manglende tilsyn har bidratt til liten oppmerksomhet knyttet til etterlevelsen av hvitvaskingsregelverket i disse bransjene. Bortsett fra bilbransjen er det svært sjelden at forhandlere av dyre gjenstander rapporterer om mistenkelige transaksjoner, det er mottatt totalt ni MT-rapporter fra slike rapporteringspliktige siden 2010³¹.

6.2 Terrorfinansiering

Terrorfinansieringstrusselen ikke kan sees isolert fra terrortrusselen i Norge. Planlegging, forberedelser og gjennomføring av terrorhandlinger har behov for finansiell og/eller logistisk støtte.

Politiets sikkerhetstjeneste vurderer i den årlige trusselvurderingen for 2014 følgende under "Politisk motivert vold: Ekstrem islamisme"

”Terrortrusselen i Norge vurderes som skjerpet. Ekstrem islamisme (*en ekstrem person eller gruppe aksepterer bruk av vold for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål, ekstremisme henspeiler kun på virkemidler og ikke hva som er målet*) utgjør fortsatt den mest alvorlige terrortrusselen i Norge. Trusselen er i første rekke relatert til personer som har tilknytning til et multietnisk ekstremt miljø på Østlandet. Dette miljøet består hovedsakelig av unge menn oppvokst her i landet. De fleste og mest sentrale aktørene holder til i Oslofjordområdet. Det er ingen tydelig organisering av miljøet, men flere sentrale personer påvirker aktiviteten i miljøet. Viktige aktiviteter i miljøet er radikalisering, rekruttering og reisevirksomhet til krigs- og konfliktområder. I tillegg ser vi en utstrakt pengeinnsamling som trolig/sannsynligvis går til ekstreme aktører i slike områder.

Aktiviteten i de mer etnisk homogene miljøene i Norge er i første rekke støttevirksomhet, i form av pengeoverføringer og materiell støtte, til militante grupper i Midtøsten, Nord-Afrika, Somalia, Afghanistan, Pakistan og Nord-Kaukasus. Yngre personer ser ut til å søke mot Østlandsmiljøet, framfor de mer etnisk homogene miljøene. Den direkte trusselen disse miljøene representerer mot Norge vurderes som lavere enn trusselen fra Østlandsmiljøet.”

Faren for terrorisme i Norge er ikke kun knyttet til ekstrem islamisme. I PSTs trusselvurdering for 2014 står det videre at: ”Framveksten av et aktivt ekstremt islamistisk miljø vil bidra til økt polarisering mellom ekstreme grupper i Norge, og kan etter hvert bli en av de viktigste årsakene til en mer alvorlig trussel fra høyreekstreme grupper her i landet.”

I den samordnede vurderingen fra E-tjenesten, Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM) og PST, ”Trusler og sårbarheter 2013” blir situasjonen beskrevet slik:

”Personer og miljøer inspirert av ekstrem islamistisk ideologi anses å utgjøre den mest alvorlige terrortrusselen mot Norge og norske interesser i 2013. Truslene forventes å komme fra aktører som befinner seg i og utenfor Norge.

I Norge er det et multietnisk ekstremt islamistisk miljø som utgjør kjernen i terrortrusselen. Miljøet består hovedsakelig av unge menn oppvokst i Norge. Miljøet har flere handlingsorienterte ledere, og de formidler en ekstremistisk retorikk der blant annet Norge er sentral i fiendebildet. Det forventes at dette miljøet fortsatt vil være aktivt med på å radikalisere, rekruttere, spre voldelig propaganda samt samle inn penger.”

”I 2012 ble det registrert at flere personer fra kjernen i det multietniske ekstreme miljøet i Norge reiste til konfliktområder. (note 3) Samtidig som flere foretok slike reiser enn tidligere ble reisevirksomheten mer organisert. Noen av disse har sluttet seg til militante islamistiske grupper. Reisevirksomheten kan være med på å øke trusselen. Dette fordi de som reiser kan få økt vilje og evne til å gjennomføre terrorhandlinger på norsk jord, eller mot norske interesser i utlandet. På slike utenlandsopphold får de ideologisk skolering, kamperfaring og utvider kontaktnettet til ekstreme islamister.

Viktigst er at de ved å ta del i krigshandlinger kan få økt mental evne og vilje til å utføre vold og drap. Voldspotensialet i deler av miljøet forventes derfor å kunne øke.”

(3) Denne tendensen har forsterket seg også i 2013, da det har vært en markant økning av reisende til Syria.

6.2.1 Pengeinnsamlinger

I Norge har en lang tradisjon for å samle inn penger til organisasjoners og foreningers veldedige arbeid. 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.

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

PST er også kjent med at personer som kan knyttes til ekstrem islamisme driver oppsøkende virksomhet opp mot moskemiljøene. Der samles det inn store beløp i moskeer, i islamske kulturforeninger, på seminarer, konferanser og gjennom private donasjoner. Organisasjonene som kan knyttes til ekstrem islamisme har 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 terrorisme.

6.2.2 Overføringer via betalingsforetak

I Norge er det mange mennesker som ønsker å støtte familie og veldedige formål i konfliktområder, og det er store beløp som hvert år blir overført fra Norge. Beklageligvis er det grunn til å tro at en liten del av pengene overføres med eller uten forsett til terrorformål. Mange konfliktområder har ikke et fungerende bankvesen og dermed blir overførslene gjort gjennom ulike betalingsforetak.

Ikke alle disse foretakene er registrert på lovlig måte eller følger norsk lov. EU betalingsdirektiv fra 2007, ble innført i Norge i 2010. Direktivet gir mulighet for betalingsforetak å søke om konsesjon eller være agent for et EØS-registrert foretak.

De ulike betalingsforetakene kan deles inn i ulike grupper:

- Aktører som har en agentavtale med et EØS-registrert betalingsforetak (om lag 400 stykker)
- Aktører som har forenklet konsesjon og kontrolleres av Finanstilsynet (om lag 20 stykker)
- Aktører, enten i form av en organisasjon (gjerne NGO) eller privat-

personer som opererer ulovlig uten noen form for konsesjon eller agentavtale (ukjent antall)

Det er spesielt de to siste gruppene som ikke, eller i svært liten grad følger lovens krav om å rapportere alle grensekryssende transaksjoner til valutaregisteret og melde inn mistenkelige transaksjoner til EFE. På den måten blir opprinnelig avsender og endelig mottaker skjult for politi og andre kontrollmyndigheter.

6.2.3 Misbruk av ordningen om frivillige organisasjoner

Hvert år blir betydelige pengesummer sendt ut av landet av frivillige organisasjoner, med det formål å støtte veldedig virksomhet. Både norsk og internasjonal erfaring viser at slike pengeoverføringer i enkelte tilfeller har tilfalt organisasjoner med terroristilknytning. Det kan likevel sies på generelt grunnlag 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.

Derimot erfarer man i Norge at flere foretak som driver med betalingsformidling ikke registrerer seg som det, men velger å registrere seg som frivillig organisasjon. Foretakene innehar da ikke konsesjon fra Finanstilsynet for å drive med betalingsformidling eller agentavtale med et EØS-registrert betalingsforetak. Disse selskapene følger heller ikke opp myndighetenes krav om rapportering 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 terrorisme.

Eksempel på mistankegrunnlag fra MT-rapport hvor det mistenkes at en NGO misbrukes til hawalformål:

«Organisasjon X er registrert i frivillighetsregisteret som sosial velferdsorganisasjon. De skal dermed ha lov til å overføre penger til bistand i utlandet. Vi er imidlertid litt usikre på om dette er en måte å lure seg unna krav om konsesjon fra Finanstilsynet. De mottar mange kontantinnskudd og overfører til konto i annen bank. I perioden 1.1.2013 til 22.5.2013 er det satt inn totalt 3.750.000 kontant mange steder rundt om i landet. Det er også overført 1.150.000 til en bedrift i Dubai som er godt kjent som mottaker og videreformidler av hawala-overføringer fra Norge. Det er også overført store summer til konti i andre banker som organisasjon X har i Norge.»

7 Sårbarhetsanalyse

7.1 Kunnskap og samordning

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 så vel med andre departementer og berørte offentlige institusjoner som med privat sektor. Formålet er å samle og koordinere alle interesser som er berørt av og kan bidra i bekjempelsen av kriminalitet. Resultatet av et slik flersektorielt samarbeid er ofte at man får nasjonale handlingsplaner eller strategier som har sin forankring i overordnede politiske beslutninger.

Ansvar for anti-hvitvaskings og bekjempelse av terrorfinansieringsarbeidet i Norge er delt mellom flere departement i henhold til deres lovgivningsansvar og etatsansvar. De ansvarlige departement er hovedsakelig Justisdepartementet og Finansdepartementet, men også Utenriksdepartementet er deleier i området. Det eksisterer i liten grad rutiner og retningslinjer for samordning av departementenes innsats på området utover de generelle prosessene som følger av for eksempel utredningsinstruksen og statsbudsjettprosessen.

Norge har i dag ikke noe overordnet organ som samordner og styrer prosessene knyttet til anti-hvitvasking og bekjempelse av terrorfinansiering. De aktørene som er involvert på saksbehandlernivå har få nasjonale føringer og bestillinger for arbeidet utover det som følger av oppgaver i forbindelse med FATF, og det mangler et samlet fagmiljø på myndighetssiden for anti-hvitvasking og bekjempelse av terrorfinansiering. Liten grad av styring og koordinering fra toppen medfører at initiativet og arbeidsoppgavene havner hos utøvere lenger ned i systemet. Dette medfører at den nasjonale tilnærmingen området får preg av «bottom up» istedenfor «top down», noe som igjen kan ha betydning også for ressursallokering og prioriteringer i etatene.

Når det gjelder den nasjonale forståelsen av og oppmerksomheten mot bekjempelsen av hvitvasking ble problemstillingen senest omtalt i en melding fra regjeringen til Stortinget i 2010 som bærer navnet «Kampen mot organisert kriminalitet- en felles innsats». Meldingen er utarbeidet i et bredt sammensatt utvalg med relevante offentlige og private aktører. Meldingen peker på at hvitvasking i beskjedent utstrekning sees som en primærforbrytelse i Norge. Det konstateres at politiet og påtalemyndigheten i de fleste sakene konsentrerer seg om det underliggende lovbruddet i etterforskningen av ulike typer grov utbyttekriminalitet. På den annen side er politiet klar over at utbyttet ofte blir hvitvasket. Bygg- og anleggsbransjen, restaurantbransjen og eiendomsbransjen anses særlig utsatt. I meldingen erkjennes det at ressurser og kapasitet hos straffesaksaktørene er for svak til at hvitvaskingsmistankene i særlig grad følges opp i videre etterforskningsarbeid.

Når det gjelder straffesaksbehandlingen bærer den norske tilnærmingen fortsatt preg av å undervurdere hvitvasking som primærforbrytelse. Politiets res-

surser benyttes så langt de rekker til å oppklare de mest synlige lovbruddene og å søke å inndra utbytte som er beslaglagt.

En annen side ved et noe fragmentert ansvar, er det faktum at flere departement forvalter forskjellige deler av den relevante lovgivningen, noe som gir særskilte koordineringsutfordringer. Det har aldri vært nedsatt noe lovutvalg som har sett på alle sider ved lovgivningen på området for anti-hvitvasking og bekjempelse av terrorfinansiering. Hvitvaskingsloven, med forskrift, er gitt av Finansdepartementet, mens saksbehandlingsregler for blant annet EFEs dataverktøy har vært fastsatt av Justisdepartementet. Saksbehandlingsbestemmelser for de aktuelle aktørene har aldri vært fullstendig utredet, dette er særlig merkbart for EFEs arbeid. Endringer i de få saksbehandlingsregler som finnes i hvitvaskingsloven har hovedsakelig vært foretatt i forbindelse med utredninger av andre spørsmål enn antihvitvasking, herunder spørsmål knyttet til skattekontroll og personvern. Den fragmentariske og lite helhetlige tilnærmingen medfører usikkerhet og uklarerhet i forbindelse med hva man har hatt hjemmel for å lagre, analysere og videreformidle av informasjon og hvem det kan videreformidles informasjon til. Dette er også elementer som har stor betydning for systemets integritet og anseelse så vel nasjonalt som overfor internasjonale samarbeidspartnere og aktører.

På myndighetssiden skjer samordningen i det operative arbeidet på hvitvaskingsområdet i første rekke mellom Finanstilsynet og ØKOKRIM, herunder ved EFE. Det holdes flere årlige møter mellom Finanstilsynet og ØKOKRIM. Møtene er på overordnet nivå mellom ledelsen i de to organene, hvor både verdipapirkriminalitet og hvitvasking diskuteres, og på saksnivå på hvitvaskingsområdet mellom EFE og Finanstilsynet. Det kan likevel være vanskelig å måle potensielle gevinster av informasjonsutvekslingen, men det må kunne legges til grunn at utveksling av informasjon og erfaring mellom Finanstilsynet og EFE bidrar til at Finanstilsynet kan være mer «rettet» i sitt hvitvaskingstilsyn.

Myndighetene ser det også som viktig å bidra til kunnskap og kompetanse hos de rapporteringspliktige. Finanstilsynet og EFE samarbeider om hjemmesiden hvitvasking.no som gir informasjon om regelverk etc. på hvitvaskingsområdet. Videre har Hvitvaskingskonferansen vært en årlig konferanse siden 2005. Konferansen er et samarbeid mellom Finans Norge, Finanstilsynet og ØKOKRIM hvor målet er å spre kunnskap og styrke samarbeid mellom privat og offentlig sektor, og mellom de rapporteringspliktige.

Finans Norge opprettet i 2013 et fagutvalg mot hvitvasking, det såkalte Hvitvaskingsutvalget. Bakgrunnen var at selv om foreningen mente at finansinstitusjonene jobber godt med hvitvaskingsproblematikken, så man et økende behov for at alle ledd, også ledelsen, har tilstrekkelig oppmerksomhet om problemområdet. Det ble blant annet vist til at det risikobaserte regelverket som ble innført i 2009, pålegger virksomhetene å ha kjennskap til hvor hvitvaskingsrisikoen er størst. Finans Norge viste videre til at det kommer ytterligere presiseringer av kravene i regelverket fra FATF, og at behovet for kunnskap i institusjonene om økonomisk kriminalitet og lovverket om dette, derfor er økende. Hvitvaskingsutvalget ble derfor opprettet som et eget utvalg for å bidra til å øke kunnskapen i finansinstitusjonene.

Tilbakemeldinger fra Finans Norge, som næringsorganisasjon for finansnæringen, tyder på at kravene i hvitvaskingsloven er krevende å forstå og etterleve for bankene. Grunnen til dette er blant annet at kravene, spesielt til kundekontrollen, er vesentlig utvidet i forhold til tidligere lovgivning og fordi loven og forskriften oppleves som vanskelig tilgjengelig på flere sentrale punkter. Konsekvensen av dette var at mange banker kom sent i gang med å gjennomføre risikovurderinger og iverksette risikobaserte tiltak m.m. Etter Finans Norges erfaring er det også grunn til å tro at en rekke banker, spesielt mellomstore og små, fremdeles ikke har gjennomført risikovurderinger av sin virksomhet og utarbeidet risikobaserte rutiner og prosedyrer for sitt anti-hvitvaskingsarbeid.

På bakgrunn av tilbakemeldinger fra bankene og erfaringer fra arbeidet i Finans Norge, kan det til tross for arbeidet som gjøres gjennom Hvitvaskingskonferansen og informasjon som legges ut på Hvitvasking.no, synes som om det er et savn fra næringen om bedre og tydeligere veiledning og rettleiding fra myndighetssiden.

7.2 Internasjonalt samarbeid

Norske myndigheter har over tid utviklet og engasjert seg aktivt i internasjonalt rettslig- og politioperativt 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 m.fl.). Sårbarhetene innen internasjonalt samarbeid følger heller av mangler i det praktiske samarbeidet heller enn rettslige skranker.

Et godt internasjonalt samarbeid er av stor betydning for å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering. Større hvitvaskingssaker har ofte forgreninger i flere land, og terrorfinansiering som berører Norge vil i svært mange tilfeller gjelde pengeoverføringer fra personer som oppholder seg i Norge til mottakere i områder der det er risiko for at midlene kan tilfalle terrorister. Et effektivt internasjonalt samarbeid er følgelig nødvendig for å både forebygge og bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering, være det seg i form av utveksling av opplysninger i konkrete saker, generell kunnskaps- og erfaringsutveksling, koordinerte aksjoner, og andre relevante samarbeidsformer.

Norge deltar i internasjonalt samarbeid mot hvitvasking og terrorfinansiering på en rekke arenaer, og gjennom mange forskjellige konvensjoner og samarbeidsformer. Det foregår en positiv utvikling hva angår regelverksutviklingen internasjonalt (innen for eksempel FN og FATF), og norske myndigheter har tilgang til en rekke samarbeidsformer gjennom strukturene som er bygget opp (herunder Egmont, Club of Bern, Schengen, Europol, nordisk samarbeid, m.m.).

Norges systemer for internasjonalt samarbeid

Gjennom utviklingen av regelverk, organisasjon og tilslutning til internasjonale strukturer og rettslige rammeverk har Norge gode forutsetninger for å delta i internasjonalt samarbeid mot hvitvasking og terrorfinansiering. Det erfares ingen rettslige skranker for å samarbeide med myndigheter i andre land på relevante områder, og det praktiske internasjonale samarbeidet gjennom Justisdepartementet, Utenriksdepartementet, Finanstilsynet, ØKOKRIMs enhet for finansiell etterretning, Politiets sikkerhetstjeneste og Kripos ansees som i stor grad velfungerende og tilstrekkelig.

Dog finnes det indikatorer på at det i enkeltsaker er forbedringspotensial i det internasjonale politisamarbeidet. Politidirektoratets rapport «Etterforskningen i politiet» av desember 2013³² fremgår det at det er variasjoner mellom politidistriktene i hvor godt de kjenner til, og benytter, verktøy for internasjonalt samarbeid, herunder bistand fra Kripos. Det fremgår videre at Kripos erfarer tilfeller der politidistriktene ikke følger opp spor som leder utenlands fordi det ansees som for ressurskrevende. Det er ikke klart om mangler ved bruk av internasjonalt samarbeid rammer bekjempelse av hvitvasking spesielt. Men de generelle erfaringene med tidvis manglende kunnskap om, og bruk av, internasjonalt samarbeid som verktøy i etterforskning gir grunnlag for å tro at det her er rom for forbedringer også i hvitvaskingssaker.

Sårbarheter i andre lands systemer

Det foreligger mange eksempler på effektivt og godt samarbeid med andre lands myndigheter, men på tross av mange suksesshistorier er det noen land og sektorer som utmerker seg negativt. Innen tilsynsområdet er det særlige utfordringer knyttet til noen agenter for utenlandske betalingsforetak (se omtale under delkapittel 7.3). Her erfares det manglende tilsyn fra noen lands tilsynsmyndigheter, og kontakt fra norske myndigheter har ikke gitt noen tilfredsstillende bedring av situasjonen. 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.

Ved etterforskning av grenseoverskridende hvitvasking og terrorfinansiering 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. Dette kan gjøre det vanskelig å følge pengespor til visse land, og det erfares 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.

7.3 Tilsynsvirksomhet

Finanstilsynet gjennomfører hvitvaskingstilsyn både som særskilte tematilsyn og som en del av det ordinære tilsynet med de rapporteringspliktige. I 2013 ble det også gjennomført et dokumentbasert tilsyn. Tilsynsvirksomheten er innrettet mot at interne rutiner faktisk beskriver institusjonens gjennomføring av regelverket – hvordan lovbestemmelsene er operasjonalisert i institusjonens virksomhet – og at interne retningslinjer faktisk etterleves.

Finanstilsynet har et sanksjonsapparat for de tilfellene at de rapporteringspliktige ikke etterlever sine forpliktelser etter hvitvaskingsregelverket. Type sanksjon må vurderes opp mot graden av manglende etterlevelse. Det er imidlertid Finanstilsynets erfaring at ønsket virkning ofte oppnås uten bruk av formelle sanksjoner, for eksempel vil et skriftlig varsel til tilsynsobjektet som regel være tilstrekkelig til at institusjonen endrer sine rutiner. Ved graverende overtredelser av hvitvaskingsregelverket kan tilbakekall av tillatelse være aktuelt. Det er imidlertid ikke eksempler på at rapporteringspliktige har mistet sin tillatelse alene på grunn av brudd på hvitvaskingsregelverket.

Det er institusjonene selv som har ansvaret for overholdelse og oppfølging av hvitvaskingsloven. Overtredelser kan skyldes manglende kunnskap og bevissthet om hvitvaskingsregelverket, menneskelige feil eller bevisste og kalkuleerte brudd på bestemmelser. Normalt er imidlertid institusjonene opptatt av omdømmerisiko og å beskytte seg mot kriminalitet. Institusjonene har derfor en egeninteresse i å ha gode rutiner for riktig etterlevelse av hvitvaskingsregelverket. Hvis imidlertid signalene fra øverste ledelse er likegyldighet med tanke på nødvendigheten av anti-hvitvaskingsarbeidet, vil det være fare for at det heller ikke allokeres tilstrekkelig med ressurser til AML-arbeid i institusjonen. Tilsyn med institusjonene bidrar til økt fokus og bevissthet knyttet til AML-arbeidet hos den rapporteringspliktige, samtidig som tilsynet vil avklare kvaliteten på og etterlevelsen av allerede etablerte rutiner.

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. Systemet med hjemlandstilsyn har vist seg å være særlig utfordrende i forbindelse med tilsynet med agenter til betalingsforetak. I Norge er det registrert ca. 400 agenter for utenlandske betalingsforetak der Finanstilsynet ikke har kompetanse til å gjennomføre tilsyn. Etter norske myndigheters syn er tilsynet med slike agentnett utvilsomt utilstrekkelig slik det fungerer i dag, og det er en åpenbar fare for at hvitvasking og terrorfinansiering kanaliseres gjennom slik virksomhet. Norske myndigheter har tatt opp problemstillingen med tilsynsmyndighetene i enkelte andre land og på EU-nivå.

Forhandlere av verdifulle gjenstander og såkalte «virksomhetstilbydere» (tjenester knyttet til selskapsetableringer mv.) foruten advokater er per i dag ikke underlagt tilsyn i Norge. EFTA-domstolen avsa 2. desember 2013 dom mot Norge for delvis manglende gjennomføring av EØS-regler som svarer til direktiv

2005/60/EF (tredje hvitvaskingsdirektiv). Dommen slår fast at Norge ikke har etablert en ordning for å føre et effektivt tilsyn med at rapporteringspliktige etter hvitvaskingsdirektivet definert som «natural or legal persons trading in goods» (forhandlere av gjenstander) eller såkalte «trust and company service providers» (tilbydere av virksomhetstjenester), etterlever sine forpliktelser i henhold til hvitvaskingsdirektivet. Norge har erkjent den mangelfulle gjennomføringen av de aktuelle bestemmelsene, og har i tidligere korrespondanse med ESA, og senere for EFTA-domstolen, derfor ikke bestridt den mangelfulle gjennomføringen. Tilbydere av virksomhetstjenester er ikke et lovregulert, konsesjonspliktig yrke i Norge (med unntak av de advokater som tilbyr denne typer tjenester), og forhandlere av verdifulle gjenstander er en svært uensartet gruppe rapporteringspliktige. Det har derfor vist seg vanskelig å etablere et effektivt tilsyn med disse gruppene rapporteringspliktige.

Per desember 2013 er det kun ilagt to bøter for brudd for hvitvaskingsloven, en av disse til en bilforhandler. Boten hadde trolig en positiv effekt i den forstand at den antas å ha påvirket antallet MT-rapporter fra forhandlere av gjenstander. Rapporteringen doblet seg i løpet av et år, men rapporteringen fra disse rapporteringspliktige har imidlertid gradvis sunket igjen. Selv om det ikke kan utelukkes at det stadig sjeldnere brukes kontanter til å kjøpe dyre gjenstander, er det grunn til å tro at økningen i MT-rapportering som kom etter forelegget viser at det var og er en underrapportering fra denne gruppen rapporteringspliktige.

For øvrig viser tallene fra denne gruppen rapporteringspliktige at det nesten utelukkende er bilforhandlere som rapporterer mistenkelige transaksjoner. Det er imidlertid lite sannsynlig at det ikke skal forekomme mistenkelige transaksjoner hos for eksempel gullsmeder, antikvitetshandlere eller i klokkebutikker. Her er det trolig en betydelig underrapportering.

Finans Norge opplyser at bankene opplever tilsynene som greie gjennomganger, hvor de får tilbakemeldinger på sine rutiner og prosedyrer. En annen positiv konsekvens av tilsynene er at det gir økt oppmerksomhet på hvitvaskingsområdet fra bankens ledelse, noe som ellers ofte er mangelfull, jf. også ovenfor.

Selv om tilsynet er innrettet mot bankenes faktiske etterlevelse av hvitvaskingsregelverket, oppleves imidlertid tilsynene fra bankenes side som mye rettet inn mot den tekniske etterlevelsen med gjennomgang av skriftlige rutiner og prosedyrer, og mindre rettet inn mot AML regimenes effektivitet og hvordan bankene rent praktisk gjennomfører og tilrettelegger sine risikobaserte AML regimer.

Også banknæringen viser til at Finanstilsynet i liten grad benytter seg av formelle sanksjoner, og at tilsynets rapporter eller skriftlige varsler virker etter sin hensikt. Enkelte banker gir imidlertid uttrykk for at de sliter med å fastsette et tilstrekkelig nivå med hensyn til etterlevelsen av de mange skjønnsbaserte kravene i loven, og at det er en bekymring for at banker som velger ikke å avsette tilstrekkelige ressurser og kompetanse på området får en konkurransemessig fordel, uten at dette får konsekvenser for foretakene utover en skriftlig advarsel i ettertid.

På forsikringssiden har det i følge næringen tradisjonelt vært liten fokus på hvitvaskingsarbeidet i institusjonene fra tilsynsmyndighetenes side. I følge næringen medfører dette en utfordring for selskapene da det bidrar til at det utvikler seg ulik praksis når det gjelder etterlevelsen av kravene. Næringen selv opplyser at dette spesielt gjelder kravene knyttet til gjennomføring av risikovurderinger og omfanget av kundekontrollen. Næringen stiller spørsmål ved om den manglende oppfølgingen på dette området fra tilsynets side, er uttrykk for manglende oppmerksomhet og bevissthet om hvordan og i hvilket omfang forsikringsbransjen blir utnyttet og innblandet i alvorlig økonomisk kriminalitet.

Finansnæringen meddeler at man generelt sett opplever det som komplisert å møte kravene i norsk lovgivning om hvitvasking. Loven synes av flere grunner vanskelig å forstå og etterleve, ikke minst for banksektoren. Banknæringen peker derfor på at mange banker, spesielt mellomstore og små, fremdeles ikke har gjennomført risikovurderinger av sin virksomhet, og ikke har utarbeidet risikobaserte rutiner og prosedyrer. Næringen etterlyser i den forbindelse en forsterket veiledning og tydeligere bruk av sanksjonsmidler fra Finanstilsynets side.

Banknæringen har også pekt på at det skaper problemer for dem å skulle fastslå sikker identitet på kundene når man i Norge, etter næringens oppfatning, fortsatt mangler en helhetlig identitetsforvaltning.

7.4 Risikobaserte tiltak og rapportering

I henhold til hvitvaskingsloven skal det foretas risikobasert kundekontroll og løpende oppfølging. Enkelte kundeforhold krever forsterket kundekontroll. Mistenkelige transaksjoner skal rapporteres til EFE. Lav rapporteringsfrekvens eller dårlig kvalitet er et signal om noe som ikke virker som det skal hos de rapporteringspliktige. Opplæring, oppmerksomhet og evne til en risikobasert tilnærming hos den rapporteringspliktige er sentralt. Ressursene skal settes inn i forhold til risikoen. En risikobasert tilnærming er også i privat sektors interesse ved at ressursene utnyttes mer effektivt.

Næringen selv oppfatter at bankene sender inn mange MT-meldinger, men at både omfang og kvalitet på det som rapporteres kan bli bedre. Det rapporteres for eksempel lite innenfor bedriftsmarkedet. En forklaring på dette kan være den manglende bevisstheten og fokuset på den konkrete risikoen banken har for å bli involvert eller utnyttet i hvitvaskingshandlinger.

Forsikringsselskapene har i følge Finans Norge så langt definert kravet til å gjennomføre risikovurderinger og utvikle risikobaserte kundekontrollsystemer til å ligge utenfor de kravene loven pålegger selskapene. Dette innebærer at selskapene ikke har hatt fokus på eller sett behovet for å identifisere den konkrete risikoen selskapene har for å bli utnyttet eller involvert i hvitvaskingsprosesser. Dette gjenspeiles også i hvordan selskapene arbeider med ML/TF risikoen.

Forsikringsbransjen melder at også den ser det som utfordrende fullt ut å forstå og etterleve kravene i hvitvaskingsloven. Det savnes en bedre veiledning om dette fra Finanstilsynet. Forsikringsbransjen etterspør dessuten bedre oppfølg-

ning og mer informasjon fra tilsynets side knyttet til for eksempel kundekontroll og rapporteringsplikt. Bransjen mener selv at selskapene i dag ikke arbeider så effektivt og målrettet som man burde gjøre for å bekjempe hvitvaskingsproblemenene.

Skadeselskapene rapporterer et relativt stort antall meldinger i året. Livselskapene har få eller ingen rapporteringer. Det er potensiale for at rapporteringshyppigheten kan bli større innenfor begge selskapstypene.

Hawala

I en overgangsperiode på fem måneder etter at det ble åpnet for begrenset tillatelse som betalingsforetak mottok Finanstilsynet 70 søknader om slik begrenset tillatelse. I løpet av denne overgangsperioden ble tidligere erfaring som (ulovlig) hawalaoperatør ikke ansett som diskvalifiserende for en skikkethetsvurdering. Etter en grundig tildelingsprosess som inkluderte skikkethetsvurdering av alle søkere, vurdering av hvitvaskings- og terrorfinansieringsrutiner osv. ble 24 selskaper gitt en begrenset tillatelse. Per i dag er det 21 foretak som har tillatelse. Hawalaforetakene har samme forpliktelser etter hvitvaskingsloven som andre rapporteringspliktige.

Siden regimet med begrensede tillatelser til å drive pengeoverføring er forholdsvis nytt, er det begrenset med informasjon om bransjens arbeid med hvitvaskingssspørsmål. Det er ikke foretatt systematiske undersøkelser av de ulovlige hawalaoperatørene i Norge.

Aktørene som ønsker å drive lovlig opplever det konkurransevridende å bruke ressurser og tape kunder på å etterleve et regelverk som ikke håndheves overfor dem som ikke innretter seg etter loven. Evenetuell manglende håndhevelse fra myndighetenes side må også antas å svekke motivasjonen til å følge loven.

Utenom Finanstilsynets saksbehandling av konsesjonssøknadene har det vært begrenset kontakt mellom bransjen og myndighetene. I forbindelse med at det ble åpnet for betalingsforetak med begrenset tillatelse ble det ikke gjort noe felles framstøt fra Finanstilsynet eller ØKOKRIM for å informere om pliktene som fulgte med muligheten for å starte slike betalingsforetak. I forbindelse med et prosjekt ved forskningsinstituttet PRIO ble det imidlertid holdt seminarer for pengeoverførere med deltakelse fra både Finanstilsynet og EFE, og EFE har også deltatt på en antihvitvaskingsfagdag hos en stor aktør i dette markedet. Det forekommer også kontakt i forbindelse med den (begrensede) rapporteringen vi ser fra disse foretakene. Flere av hawalaaktørene har også deltatt på den årlige hvitvaskingskonferansen.

Finanstilsynet har hatt dokumentbaserte kontrolltiltak mot bransjen, men ikke vært på stedlig tilsyn. Det er også få eksempler på straffesanksjoner mot ulovlige aktører. Dette antas å skyldes den relativt lave strafferammen for brudd på finansieringsvirksomhetsloven 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 bransjen og få straffesanksjoner mot ulovlige aktører, er det åpenbart at det foreligger sårbarhet både i bransjen og hos myndighetene.

7.5 Juridiske personers eierforhold

Regelverket og registrene knyttet til eierskap og reelle rettighetshavere i Norge sikrer i vesentlig grad gjennomsiktighet og åpenhet om juridiske personers eierforhold. Likevel er det kjent at proforma eierskap og stråmannsproblematikk forekommer i hvitvaskingssaker, selv om sårbarhetene først og fremst inntreffer der sporene leder ut av landet, og det viser seg vanskelig å få informasjon om reelle rettighetshavere fra utenlandske myndigheter (se kapittel 7.2 om internasjonalt samarbeid). Nasjonalt anses sårbarhetene ikke å ligge i regelverket, men eventuelt i manglende etterlevelse eller omgåelse av reglene. Grenseoverskridende sårbarheter er knyttet dels til manglende internasjonalt regelverk, og dels til visse lands manglende etterlevelse av de internasjonale standardene/reglene som foreligger.

Etter hvitvaskingsloven § 8 femte ledd skal rapporteringspliktige ved etablering av kundeforhold registrere opplysninger som entydig identifiserer reell rettighetshaver. Begrepet reell rettighetshaver er definert i hvitvaskingsloven § 2 første ledd nr. 3 som «en fysisk person som i siste instans eier eller kontrollerer en kunde eller som en transaksjon gjennomføres på vegne av».

Etter loven er det kun fysiske personer som kan være reelle rettighetshavere, og uttrykket «i siste instans» viser at det kan være en kjede av personer, fysiske eller juridiske, som leder til den reelle rettighetshaver. I slike situasjoner vil det åpenbart kunne være krevende for de rapporteringspliktige å etablere faktisk kunnskap om hvem som er reell rettighetshaver.

Hvilken dokumentasjon som er tilgjengelig for bekreftelse av identiteten til reelle rettighetshavere vil variere, avhengig av typen juridisk person. I forarbeidene til hvitvaskingsloven legger Finansdepartementet til grunn at det normalt må være tilstrekkelig at det fremlegges henholdsvis aksjeeierbok/utskrift fra aksjeeierregisteret, selskapsavtale eller foreningsavtale, jf. Ot. prp. nr. 3 (2008 – 2009) Om lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv (hvitvaskingsloven). For selskaper som ikke er registrert i et verdipapirregister vil selskapets aksjeeierbok og selskapsavtale kunne gi opplysninger om eierforholdene. Dette er dokumenter som selskapene enkelt skal kunne skaffe til veie, men notoriteten knyttet til dokumenter som føres av selskapene selv kan være begrenset. Det kan med andre ord være en sårbarhet knyttet til hvorvidt informasjonen er korrekt. Større grad av notoritet rundt eierskap vil være sikret for allmenaksjeselskaper og aksjeselskaper med aksjeeierregister i verdipapirregisteret. For norske aksjonærer i børsnoterte aksjer er det videre pliktig med registrering i aksjeeierregisteret på sluttinvestornivå. Det vil si at det er forbudt for norske aksjonærer i børsnoterte foretak å registrere sitt eierskap gjennom en forvalter. Dette bidrar til å sikre åpenhet rundt det reelle eierskapet. For utenlandske aksjonærer er det imidlertid mulig å registrere sitt eierskap gjennom forvalter, se allmennaksje-loven § 4-10. Dersom selskapet eller en offentlig myndighet krever det, plikter imidlertid forvalteren å gi opplysninger om hvem som eier de aksjer forvalteroppdraget omfatter, og om hvor mange aksjer hver enkelt eier. Dette bidrar til å sikre en viss grad av åpenhet i det første eierskapsleddet, men der det er flere lag med utenlandske juridiske personer som eiere, vil selskapets tilgang til informasjon om reelle rettighetshavere i mange tilfeller være meget begrenset.

En åpenbar sårbarhet er derfor manglende mulighet til å få fullstendig og korrekt informasjon om utenlandske reelle eiere, samt at informasjonen som selskapene og de rapporteringspliktige innhenter, aldri kan bli kvalitativt eller kvantitativt bedre enn den informasjonen som ligger i originaldatabasene, enten nasjonalt eller i utlandet. Normalt bruker institusjonene selv å søke i offentlige tilgjengelige databaser i tillegg til å kjøpe tjenester fra byråer. Byråene som tilbyr institusjonene tjenester er imidlertid selv avhengig av oppdaterte baser i de enkelte land. Ikke alle jurisdiksjoner og land har rettighetsregistre slik som i Norge, og de som har det sørger ikke alltid for oppdatering av registre innen rimelig tid.

Det foreligger ikke noen omfattende rettspraksis som omhandler misbruk av juridiske personers eierforhold, men det kan ikke uten videre ansees som en indikasjon på sårbarheter i systemet ettersom gjeldende regulering og tilgang til relevant informasjon er god. Det er likevel på det rene at etterforskning av denne typen kriminalitet er ressurskrevende, særlig når sporene leder ut av Norge, noe som kan resultere i at slike saker ikke oppklares i den utstrekning som er ønskelig. Det er også en åpenbar sammenheng med den økende profesjonaliseringen, slik omtalt i delkapittel 6.1.17.

7.6 Bruk av finansiell etterretning

Denne målsettingen omfatter både EFEs mottak av informasjon, analyse og formidling av informasjon. I tillegg omfattes også politiet og andre myndigheters bruk av informasjonen.

I denne sammenheng må det vises til at Norge er et gjennomregulert og relativt oversiktlig samfunn på mange måter. EFE har svært god tilgang til offentlige informasjonskilder og har et avansert datasystem for mottak og analyse av MT-rapporter og for videreformidling av informasjon. Dette er en viktig faktor for å optimalisere bruken av informasjon.

Det er en sammenheng mellom EFEs analyser og de produkt og den informasjonen som mottas fra de rapporteringspliktige. Ujevn kvalitet på informasjon mottatt fra rapporteringspliktige påvirker således potensialet for EFEs produkter videre oppfølging i hvitvaskingsregimet.

En analyse av MT-rapporter foretatt av EFE (Trendrapport hvitvasking 2011) viser at det fortsatt er et større antall som dreier seg om kontante transaksjoner. Det kan også synes som om det er en overrepresentasjon av MT-rapporter på kunder enten med utenlandsk statsborgerskap eller opphav. Enkelte næringsgrupper, herunder bygg- og anleggsbransjen er også hyppigere representert enn andre næringsgrupper. Vi vet imidlertid at utlendinger er overrepresentert i kriminalstatistikken, at store legitime kontanttransaksjoner blir stadig sjeldnere og at bygg- og anleggsbransjen har stort potensial for misbruk til hvitvasking. 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.

Det er naturligvis vanskelig å si noe sikkert om hva som ikke rapporteres. Det er imidlertid grunn til å bemerke at det synes å være et lite mindretall av MT-rapportene som er et resultat av den løpende risikobaserte oppfølging som de rapporteringspliktige er pålagt. De fleste MT-rapporter er hendelsesutløste og undersøkelser og analyser som eventuelt gjøres i etterkant er et resultat av handlingene snarere enn at de rapporteringspliktige har en risikobasert tilnærming til hvitvaskingstrusselen de står overfor.

Skjevheten i rapporteringen kan medføre at det rettes for mye oppmerksomhet mot mindre kontanttransaksjoner som ikke er ledd i større næringsvirksomhet eller grov kriminalitet. EFEs analyseprodukter vil da i mindre grad kunne dreie seg om større og mer komplekse tilfeller av hvitvasking av utbytte. 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 rapportert i hvitvaskingsregimet.

Manglende MT-rapporter innenfor områdene som er nevnt ovenfor vil også ha en effekt på EFEs muligheter til å foreta ytterligere undersøkelser rundt personer, foretak og konti ettersom det er formidling av en MT-rapport som utløser EFEs mulighet til å innhente informasjon hos rapporteringspliktige. Uten en MT-rapport i bunn vil EFE bare kunne innhente informasjon i offentlige registre og åpne kilder.

Det som faktisk rapporteres fra de rapporteringspliktige holder ujevn kvalitet. En stor andel av rapportene inneholder lite analyse og vurderinger gjort av de rapporteringspliktige. MT-rapportene har ofte en kort beskrivelse av de faktiske forhold uten at mistanken underbygges og beskrives nærmere. Det er også lite dokumentasjon eller beskrivelse av de undersøkelser som er gjort for å avkrefte mistanken. Det finnes imidlertid også flere rapporteringspliktige som formidler meget gode MT-rapporter.

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

EFE har mulighet for å formidle informasjon til både politiet og andre myndigheter. En stor del av MT-rapportene inneholder informasjon som umiddelbart synes å dreie seg om skatte- og avgiftsunndragelser. Denne informasjonen har så blitt formidlet til skatte- og avgiftsmyndighetene som så har fattet et forvaltningsvedtak i saken. Denne informasjonen har således i begrenset grad resultert i straffesaker og inndragning. Informasjon til politiet har blitt formidlet både gjennom politirapporter, anmeldelser og etterretningsrapporter. Etterretningsrapportene har i all hovedsak blitt sendt politiet via den nasjonale etterretningsdatabasen Indicia. Det er vanskelig å måle om denne informasjonen blir brukt av politiet. EFE har sendt relativt få politirapporter til pågående straffesak og anmeldelser til politiet. Dette er naturligvis også en medvirkende årsak til at kjeden MT-rapport-Analyse-Straffesak/Inndragning ikke fungerer optimalt.

Per i dag finnes det ikke mekanismer for tilbakemelding fra mottaker eller detaljert statistikk over bruken, altså er det lite oversikt på hvordan den finansielle etterretningen anvendes i straffesakskjeden. EFE har imidlertid tall på produktene som formidles til mottakere i politiet og andre myndigheter.

EFE har gjennom øremerkede midler fra Justis- og beredskapsdepartementet «markedsført» finansiell etterretning gjennom prosjektet «Norge Rundt». Prosjektet har som mål å besøke samtlige av landets politidistrikter, og har fra perioden september 2012 til desember 2013 besøkt 15 av landets 27 politidistrikter. Målet har vært å øke bevisstheten i politiet om hva finansiell etterretning er, vise hva som kan utrettes med finansiell etterretning, samt informere om objekter som er kjent for EFE, men som ikke er kjent for lokalt politi. Det er dessuten gjennomført møter med 17 lokale banker, møter som har resultert i økt kvantitativ og sterkere kvalitativ MT-rapportering. Prosjektet har høstet ros både fra politidistriktene og de rapporteringspliktige som er besøkt.

Når det gjelder politiets bruk av informasjon fra EFE kan det synes som om en utfordring er at det ikke finnes noen overordnet strategi eller retningslinjer for hvordan politiet skal forholde seg til informasjonen som mottas eller er tilgjengelig. Dette gjør seg særlig gjeldende i de tilfeller hvor det formidles informasjon på et etterretningsnivå, dvs. når EFE ikke har utferdiget en anmeldelse eller politirapport til pågående straffesak. Det kan også stilles spørsmål ved om politiet har den nødvendige kompetanse innen fagområdet hvitvasking, noe som kan innebære en hindring at det iverksettes etterforskning og påfølgende straffesaker på området.

En særskilt utfordring på området ligger i det faktum at registreringsverktøyet for straffesaker, Strasak mangler de nødvendige kodegrupper for klassifisering av hvitvaskingssaker.

7.7 Etterforskning, straffefølgning og inndragning

Som beskrevet under punkt 7.6 så mangler man de nødvendige statistikkgrupper i registeringsverktøyet for straffesaker (Strasak), til å registrere blant annet alle typer hvitvaskingssaker. Dette medfører både at alle potensielle saker ikke blir opprettet, at eksisterende saker registreres på andre koder og at det følgelig blir svært vanskelig å få en fullstendig oversikt på området.

Det registrerte antallet hvitvaskingssaker må antas å være relativt lavt og det er uklart hva som er årsaken til dette. En forklaring kan være at man har konsentrert seg om etterforskning av primærforbrytelsen på bekostning av hvitvaskingssaken.

En annen årsak til de relativt lave tallene for straffefølgning av hvitvaskingssaker kan være at slike saker oppleves som noe spesielt og mer utfordrende etterforskningsmessig enn det ordinære tilfanget av saker i et politidistrikt. Etersom 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.

Justis- og beredskapsdepartementet har engasjert professor emeritus Dan Magnusson for å foreta en kartlegging av de straffesaker hvor § 317 har vært benyttet i Oslo politidistrikt i 2012. Prosjektet vil vare i tidsrommet 1.10.2013-15.3.2014 og er således ikke ferdigstilt ennå. Grunnet den relativt korte tiden som var til rådighet var det ikke anledning til å foreta en bredere undersøkelse. Magnusson undersøkte om det kunne foreligge feilkoding av saker, slik at det reelle antallet hvitvaskingssaker var høyere. De foreløpige funn i prosjektet tyder på at av de 1247 rettskraftige sakene subsumert etter straffelovens § 317 i 2012, så var ingen av sakene som var kodet som simpelt heleri å anse som hvitvaskingssaker. Av sakene som var kodet som grovt heleri viste det seg at ca. halvparten av disse sakene var feilkodet og skulle ha vært kodet som hvitvaskingssaker. Undersøkelsene har så langt ikke identifisert noen klare årsaker til at antallet hvitvaskingssaker ikke er høyere i Norges største politidistrikt.

Et av de tverrfaglige teamene i ØKOKRIM har et særskilt ansvar for store og prinsipielle saker vedrørende utbytte fra straffbare handlinger. De har hatt flere saker de senere årene hvor de har strafforfulgt profesjonelle medhjelpere til hvitvasking, så som advokater og takstmenn.

Fra overordnet hold har viktigheten av å bekjempe hvitvasking og større inn- dragning av utbytte vært betonet i en årrekke. Det synes imidlertid som om det fortsatt er en utfordring å få dette implementert i etterforskningen av straffe- saker i politiet.

Paradoksalt nok har Norge en hvitvaskingsbestemmelse som er svært praktisk å bruke både hva gjelder omfang og bevistema. Det antas derfor at utfordringene ikke skyldes lovgivningsmessige forhold.

Mangelfull statistikk og begrenset kunnskap om funksjonaliteten rundt mang- lende strafforfølgning av hvitvaskingssaker, gjør det vanskelig å peke på konk- rete oppfølgningspunkt. Det er imidlertid i seg selv en pekepinn på at man her har kunnskapsmangler og en utfordring som bør møtes av nasjonale myndigheter på et relativt høyt nivå.

7.8 Terrorfinansiering, forebygging, etterforskning og straffe- forfølgning

Sårbarhet ved pengeinnsamlinger

Innsamling i Norge er ikke lovregulert. Det er heller ingen krav til registre- ring eller underretning. Det er frivillig å registrere seg i Innsamlingsregisteret, kun de som mottar offentlig støtte må registrere seg. De fleste store og seriøse organisasjonene som driver innsamlinger registrerer seg her. Innsamlings- kontrollen, som administrerer Innsamlingsregisteret ble etablert i 2009.

Ettersom det er tillatt for alle å samle inn penger, og det er frivillig å registrere seg, gir denne frivillighetsordningen åpning for uønskede aktører.

I 2013 har det vært en økt innsamlingsaktivitet til Syria. Høsten 2013 gikk PST til aksjon mot en privatperson som gjennom sin organisasjon oppgir å samle inn penger til humanitære formål i Syria. Det er mistanke om at pengene delvis ble benyttet for tilrettelegging og finansiering av reisevirksomhet for å støtte terrorhandlinger. Personen er siktet etter strl § 147d.

Kulturdepartementet har i januar 2014 nedsatt en arbeidsgruppe som skal vurdere problemene med useriøse innsamlingsaktører og foreslå tiltak som vil gjøre det lettere å skille useriøse innsamlingsaktører fra seriøse og gjøre det vanskeligere for useriøse aktører å drive innsamlingsaktivitet. Arbeidsgruppen vil bestå av deltagere fra blant annet Innsamlingskontrollen, Lotteri- og stiftelsestilsynet, Skattedirektoratet, ØKOKRIM og PST.

Sårbarhet med overføringer via betalingsforetak

Betalingsformidlere som opererer uten konsesjon eller agentavtale, er ulovlige. Ulovlig betalingsforetak gjør det vanskelig for norske myndigheter å følge pengestrømmen. Opprinnelig avsender og endelig mottager forblir også skjult ved slik overføring.

Myndighetenes informasjon om transaksjonen avhenger til dels av hvilken overførselsmetode som benyttes.

Betalingsforetak som opererer ulovlig virker konkurransevridende ovenfor de aktørene som følger myndighetenes krav om rapportering og generell forretningsdrift. Disse betalingsforetakene opplever pressede inntjeningsmarginer og potensielle kunder som heller velger ulovlige aktører der de som avsendere kan være anonyme.

Sårbarhet med ordningen om frivillige organisasjoner

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

Det er imidlertid frivillig for en organisasjon å registrere seg i Frivillighetsregisteret. Det er et vilkår at en er registrert i Enhetsregisteret først.

Frivillighetsregisteret ble etablert i Norge i 2008, og 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.

Når en organisasjon er registrert i Frivillighetsregisteret kan de overføre penger til utlandet uten større kontroll eller rapporteringsplikt til Valutaregisteret. Flere uformelle pengeoverføringsselskaper registrerer seg derfor som veldedig organisasjon for å unngå regelverket. De unngår da å måtte rapportere til Valutaregisteret og mistenkelige transaksjoner til EFE.

Sårbarhet ved straffeforfølgning

Informasjon fremsatt i denne vurderingen er basert på ugradert informasjon. Av sikkerhets- og etterforskningsmessige hensyn kan det ikke refereres konkret til eventuelle henlagte eller pågående sikkerhetsgraderte etterforskningssaker. For domfellelse i Norge kreves at påtalemyndigheten fremlegger bevis utover enhver rimelig tvil om at midlene skulle finansiere en terrorhandling, eller ble overført til en person eller organisasjon som begår terrorhandlinger, og at det foreligger nødvendig subjektiv skyld knyttet til de nevnte vilkår.

På et generelt grunnlag kan det pekes på krevende elementer ved straffeforfølgning av terrorfinansiering i Norge:

- Definisjonen av terror er sammensatt og bygger ikke på en enkel felles internasjonal forståelse.
- Det er krevende og av og til ikke mulig å føre tilfredsstillende bevis for hva som skjer eller har skjedd på et helt annet sted i verden. Ofte dreier det seg om samfunn hvor det er vanskelig å etablere samarbeid med myndighetene.
- En organisasjon eller deler av den kan i tillegg til å være terrorlistet, også være en forhandlingspart i politiske prosesser.
- Bevisføringen og forståelsen av mistenktes forsett om at midlene skal benyttes til terrorformål kan være utfordrende på grunn av nevnte punkter.

Norsk påtalemyndighet har kun iretteført en terrorfinansieringssak siden siste FATF-evaluering av Norge i 2009. En person ble tiltalt for terrorfinansiering og brudd på lov om våpenembargo til Somalia. Saken gikk i to instanser i perioden 2009 til 2011. Lagmannsretten la til grunn at pengene ble overført til Somalia, men frifant for terrorfinansiering. Tiltalte ble imidlertid dømt for brudd på våpenembargo til Somalia og fikk inndratt et beløp tilsvarende det påtalemyndigheten mente han hadde sendt til lederskikkelser i al-Shabab i Somalia, NOK 144.000,-.

8 Risiko

8.1 Analyse og evaluering

I denne risikoanalysen er det identifisert ytre trusler og indre sårbarheter. Disse utgjør til sammen den risiko som er identifisert for Norge.

Ved sårbarhetsanalysen er det identifisert systemsvakheter som ikke er spesifikke for særskilte hvitvaskingshandlinger, terrorfinansiering eller kriminalitetsområder, men som gjelder for systemets samlede utfordringer og slagkraft.

Risikoanalysen viser at enkelte områder utmerker seg og utgjør de mest kritiske og viktige elementene i arbeidet mot hvitvasking og finansiering av terror. Dette omfatter både trusler og sårbarheter. Konsekvensen blir derfor at det identifiseres særskilte trusler og sårbarheter.

8.1.1 Særskilte trusler

Profesjonelle medhjelpere

Som beskrevet innledningsvis i rapporten kan det synes som om det er en økende bruk av profesjonaliseringsfaktorer i hvitvaskingen av utbytte. Dette er særlig bruk av profesjonelle rådgivere, så som advokater og revisorer, bruk av falske dokumenter, dekkelskaper/selskapsstrukturer og plassering av utbytte i land hvor det er vanskelig å få aktuell informasjon. Når man samtidig ser at dette er de områdene hvor det er få MT-rapporter, kan det synes som om dette er områder med både høy risiko og relativt liten informasjonstilgang i anti-hvitvaskings- og terrorfinansieringsregimet.

Pengeoverføring

Pengeoverføring er en enkel og rask måte å flytte utbytte av kriminalitet fra et land til et annet. Det misbrukes sannsynligvis i forlengelsen av de fleste profittmotiverte lovbrudd på mindre til middels stor skala. Svak etterlevelse hos aktørene og tungroddede prosesser med utenlandske tilsynsmyndigheter for å påpeke mangler og styrke etterlevelsen i etterlevelsen hos aktørene gjør dette systemet ytterligere sårbart. I hvitvaskingsdommer med tilknytning til narkotika og prostitusjon vil det også ofte forekomme pengeoverføringer. Særlig narkotikaomsetning oppleves som svært samfunnsskadelig fordi det både representerer alvorlige kriminalitets-, ordens- og helseproblemer. Å gjøre det vanskeligere å flytte profitten fra denne kriminaliteten kan være et av flere tiltak som kan gjøre slik kriminalitet mindre attraktiv.

Hawala

Hawalatjenester er i likhet med andre pengeoverføringstjenester velegnet for hvitvasking og terrorfinansiering. Tjenestene er kontantbaserte og rask overføring ut av landet gjør midlene vanskelige å spore tilbake til primærforbrytelsen. Ettersom hawalaoverføringer stort sett går til høyrisikoland med svake sentralmakter og sterke ekstremistgrupper må det antas å være en forhøyet fare for at noe av midlene går til terrorfinans.

I Norge finner vi både lovlige (registrerte) og ulovlige (uregistrerte) hawala-aktører. Hos de lovlige aktørene er det en varierende grad av forståelse for hvitvaskingstiltak. Dette kan ha flere årsaker, komplisert lovverk, språkproblemer, varierende grad av mistro til myndighetene og disse aktørenes tross alt begrensede ressurser er faktorer som spiller inn. Vi ser også at det er lav MT-rapportering til EFE, og at bare få av aktørene rapporterer til valutaregisteret, noe som gjør hvitvasking og terrorfinans vanskeligere å avdekke.

De ulovlige aktørene har sannsynligvis ingen tiltak mot hvitvasking eller terrorfinans og deres transaksjoner vil åpenbart være enda vanskeligere å spore enn hos de lovlige aktørene. Vi ser også at tilsynelatende veldedige eller ideelle organisasjoner registrerer seg som «Forening, lag, innretning» i Brønnøysundregistrene, men har et transaksjonsmønster med betydelige kontantinnskudd og rask overføring til utlandet som tyder på at hawalatransaksjoner i alle fall er deler av deres virksomhet.

Begrenset håndhevelse og tilsyn med denne forholdsvise nye sektoren i Norge fører til at myndighetene har begrenset kunnskap og oversikt over bransjen. Manglende håndhevingen må antas å virke demotiverende og konkurransevridende for dem som faktisk prøver å etterleve reglene.

I ytterste konsekvens kan det ikke utelukkes at norske hawalaforetak kan gjøre seg skyldige i å medvirke til å finansiere terroraksjoner i Norge eller andre land.

Hvitvaskingsmodus hvor man mangler kunnskap

Noen trusler er på områder hvor det foreløpig ikke er mye informasjon om i Norge. Dette er blant annet hvitvasking gjennom:

- Ulike handelstransaksjoner, ved uriktig fremstilling av pris, mengde og/eller kvalitet ved import/eksport av varer.
- Forsikringer, der det er mangelfull informasjon fra livsforsikringsbransjen.
- IKT-baserte betalingstjenester, særlig såkalte kryptovalutaer, forhåndsbetalte kort og internettbasert spillaktivitet.

Terrorfinans

På området for terrortrusler utgjør ekstrem islamisme den mest alvorlige trusselen i Norge og dermed også den mest alvorlige terrorfinansieringstrusselen. Støtte til militante grupperinger foregår primært gjennom pengeinnsamling og propagandavirksomhet. Denne formen for terrorfinansiering er vanskelig å oppdage og ha oversikt over. Sett i sammenheng med det som er sagt tidligere om trusselen som pengeoverføringssystemer kan utgjøre, så er dette en ikke ubetydelig utfordring.

8.1.2 Særskilte sårbarheter

Ved identifisering av sårbarheter som utgjør en særskilt trussel er det naturlig å legge vekt på de sårbarhetene som utgjør kritiske faktorer i en effektiv nasjonal

bekjempelse av hvitvasking og finansiering av terror. Kritiske faktorer vil typisk være elementer som forårsaker manglende funksjonalitet i informasjonsflyten og som forhindrer en effektiv bruk av informasjonen hos de forskjellige aktørene i regimet. En sektoriell sårbarhet kan være betydningsfull nok isolert sett, men vil ha enda større betydning om den utgjør en hindring i det samlede regimet.

De mest kritiske sårbarhetene som er identifisert er på følgende områder:

- Manglende kunnskap og samordning
- Få risikobaserte tiltak og underrapportering
- Lite bruk av finansiell etterretning
- Få straffesaker

Kunnskap og samordning

Et fravær av en overordnet strategi og samordning som er særlig innrettet på hvitvasking og terrorfinans, medfører at koordinering og ressursutnyttelse ikke får den optimale effekt. Kunnskap og kompetanse på områdene vil også som en følge av dette kun være spredd i de involverte etater uten at man har en nasjonal samordning som til enhver tid vil kunne være orientert om de trender, erfaringer og ressurser som finnes.

Det er få regimer som i like stor grad som hvitvaskingsregimet setter krav til gode synergieffekter mellom de nasjonale aktørene, for å få det ønskede resultat som regimet til bekjempelse av hvitvasking og terrorfinans legger opp til. Regimet omfatter både nivåene for utarbeidelse av policy og de operative leddene. I justissektoren stilles det krav til både departement, direktorat, Enhet for Finansiell Etterretning (FIU) og politiet. I tillegg omfattes både aktører i det private og i det offentlige.

I det offentlige vil det være krav til lovgivning, retningslinjer og samhandling for flere sektorer tilhørende forskjellige departement. En ordinær budsjettprosess eller et løpende samarbeid vil vanskelig kunne ta høyde for de krav til målrettet samordning som er påkrevd for anti hvitvasking- og finansiering av terror.

I tillegg er det et særtrekk at området er sterkt preget av internasjonale krav og føringer, jf. blant annet EU, FATF og Egmont-samarbeidet. Disse føringene er ikke kun sektorielle, men dreier seg om hele regimet og fokuserer i stor utstrekning på flyt av informasjon mellom aktørene og resultater av denne samhandlingen.

En nasjonal samordning skal ta utgangspunkt i den risikoen som er identifisert. Det er videre et krav om at en særskilt myndighet eller spesifikke koordineringsmekanismer skal ivareta at den samlede nasjonale policy på området blir implementert. Det vises i denne sammenheng til FATFs anbefaling nr. 2. Det synes å foreligge et klart behov for å bedre den nasjonale samordningen, herunder ved for eksempel organisatoriske endringer på myndighetssiden.

Risikobaserte tiltak og rapportering

EFE utførte i 2011 en Trendanalyse hvor man kartla avsendere og innhold i MT-rapporter. Trendene i analysen har vist seg å vedvare og indikerer at det er en skjevhet i rapporteringen. Et større antall av MT-rapporter dreier seg om enkle transaksjoner, dvs. at de som oftest er hendelsesutløste og kontantbaserte. I tillegg sees det en overrepresentasjon av rapporteringer på kunder med ikke-nordisk bakgrunn. Det antas at antallet MT-rapporter som ikke er generert på grunnlag av kontanttransaksjoner (fra både person- og bedriftsmarkedet) kunne vært langt høyere dersom bankene i større grad hadde hatt en risikobasert oppfølging av kundene.

En annen konsekvens av dette er at de rapporteringspliktige eksponerer seg for en unødvendig risiko ved at det ikke rettes nok oppmerksomhet mot bedriftskundene og mer avanserte transaksjoner.

Risikoen blir ekstra fremtredende når man ser den i sammenheng med det faktum at man ser en økende bruk av profesjonelle medhjelpere for å gjennomføre hvitvasking.

Bruk av finansiell etterretning

Som beskrevet tidligere i risikovurderingen er det en skjevhet i hva som rapporteres til EFE fra de rapporteringspliktige. Det vises her særlig til den antatte underrapporteringen transaksjoner som ikke er kontantbasert og den manglende risikobaserte oppfølging av disse kundene. Dette påvirker EFEs mulighet til å foreta analyser og anmeldelser på mer kompliserte saker, noe som igjen påvirker politiets og påtalemyndighetens mulighet til å etterforske og irtetteføre. Kort sagt blir ikke EFEs mulighet til å produsere nyttig informasjon for politiet bedre enn det som blir rapportert til enheten fra de rapporteringspliktige.

Når det gjelder politiets bruk av informasjon fra EFE kan det synes som om en utfordring er at det ikke finnes en overordnet strategi eller retningslinjer for hvordan politiet skal forholde seg til informasjonen som mottas eller er tilgjengelig.

Et særtrekk ved bruken av finansiell etterretning er imidlertid at ØKOKRIM i flere store saker har vist evne og vilje til å benytte informasjonen fra EFE, både som utgangspunkt for opprettelse av straffesak og som informasjon i pågående straffesak.

Det er problematisk at det i politidistriktene er svært få hvitvaskingssaker som har sitt opphav i informasjon til EFE. Det kan stilles spørsmål ved om politidistriktene har den nødvendige kompetanse innen fagområdet hvitvasking, noe som vil være en hindring for iverksetting av etterforskning og påfølgende straffesaker. En annen side av dette er at det synes å mangle overordnede føringer i form av for eksempel avtaler, prioriteringer og rutiner for politidistriktenes bruk av informasjon fra EFE. På tross av uttalte mål fra Riksadvokaten om at hvitvaskingssaker skal prioriteres kan det synes som om dette ikke i særlig grad er gjennomført. Et sterkere fokus på funksjonaliteten i regimet fra påtalemynd-

dighetens side vil også kunne øke antallet saker. EFE har søkt å avhjelpe den manglende bruken av finansiell etterretning i politidistriktene ved prosjektet Norge Rundt. Dette har vist seg vellykket, men er svært ressurskrevende for enheten og vil på sikt ikke være en hensiktsmessig måte å få reparert manglende funksjonalitet i regimet på.

En hensiktsmessig og effektiv bruk av finansiell etterretningsinformasjon i politiet fordrer en større grad av overordnede prioriteringer og iverksettelse av føringer og samarbeidsavtaler på et høyt nivå.

Straffesaker

En særskilt utfordring på området ligger i det faktum at registreringsverktøyet for straffesaker (Strasak) mangler noen av de nødvendige kodegrupper for klassifisering av hvitvaskingssaker. Konsekvensen av dette er at det er vanskelig å få den nødvendige oversikten på området.

De tilgjengelige tallene fra Strasak viser at det etterforskes og irettføres relativt få hvitvaskingssaker i Norge. Dette er paradoksalt når man tar i betraktning at hvitvaskingsbestemmelsen dekker alle typer straffbare handlinger som kan generere utbytte. Dette skulle tilsi at bestemmelsen er særdeles anvendelig for et bredt spekter av saker. I tillegg må det vises til at bevistemaet i bestemmelsen også er tilrettelegger for en effektiv bruk i og med at man ikke trenger å bevise hvilken primærforbrytelse som har generert utbyttet. Når man i tillegg ser hen til at transaksjoner Norge i stor grad er sporbare ved at det benyttes kort/bankoverføringer fremfor kontanter, så skulle mye ligge til rette for en effektiv etterforskning av potensielle hvitvaskingssaker.

Som beskrevet under seksjonen Bruk av finansiell etterretning, så kan det stilles spørsmål ved om politidistriktene har den nødvendige kompetanse for å identifisere og etterforske potensielle hvitvaskingssaker. I tillegg må det vises til at det er behov for sterkere overordnet styring og prioritering på dette området, slik at man får det ønskede resultatet.

Noter

¹ For eksempel ØKOKRIMs Trusselvurdering av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet 2011–2012.

² <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2013/vol2/index.htm> Siste rapport er avgitt i mars 2013.

³ Se rapportens side 38, «Countries and jurisdictions table».

⁴ For eksempel FN, FATF, GRECO, OECD, og tilslutningen til EU.

⁵ Evalueringsrapporter er tilgjengelig for Norges gjennomføring av diverse FN-forpliktelser (UNCAC, CTED), Europarådets strafferettslige konvensjon mot korrupsjon (GRECO), OECDs anti-bestikkelseskonvensjon, FATFs anbefalinger mot hvitvasking, terrorfinansiering og finansiering av masseødeleggelsesvåpen, for å nevne noen. Evalueringsrapporter om Norges etterlevelse av UNCACs kapittel tre og fire (kriminalisering og rettslig samarbeid), samt GRECOs fjerde evalueringsrunde (vurdering av uavhengigheten til dommere, påtalemyndigheten og parlamentarikere) ventes i løpet av 2014.

⁶ Indikatorene er Voice & Accountability, Political Stability and Lack of Violence, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law, and Control of Corruption.

⁷ Nivå 1 er «Moderately secretive», mens nivå 7 er «Exceptionally secretive».

⁸ Riksadvokaten; Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2011 – politiet og statsadvokatene. Rundskriv nr. 1/2011, Oslo 12. januar 2011.

⁹ ØKOKRIM; Trusselvurdering av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet 2011–2012. Desember 2010.

¹⁰ Næringslivets sikkerhetsråd; KRISINO – Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelsen. 2008.

¹¹ I november 2006 ble en bilforhandler ilagt forelegg for brudd på hvitvaskingsloven. Det må antas at dette påvirket rapporteringshyppigheten blant forhandlere av gjenstander.

¹² FATF; Money Laundering and Terrorist Financing through the Real Estate Sector. June 2007.

¹³ Verdipapirer blir omtalt i neste kapittel.

¹⁴ FATF; Trade Based Money Laundering. June 2006.

¹⁵ FATF; Money Laundering and Terrorist Financing in the Securities Sector. October 2009.

¹⁶ FATF; Money Laundering vulnerabilities in the insurance sector i Money Laundering and Terrorist Financing Typologies 2004–2005. 2005.

¹⁷ FATF, Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector. Mars 2009; side 58.

¹⁸ På grunnlag av egne beregninger og samtaler med bransjeaktører

¹⁹ Det kom nye konsesjonsregler for pengeoverføringer fra Norge i 2010. Per 2011 er det innvilget begrenset konsesjon, som betyr konsesjon begrenset til pengeoverføringer inntil 5 millioner kroner i måneden, til to aktører. 15 søknader er under behandling. Etterretningsinformasjon tilsier at det fortsatt er mange aktører som driver pengeoverføringer uten konsesjon.

²⁰ Pr 12.12.2013

²¹ Tollregion Oslo og Akershus; Analyse av valutasmugling ved inn- og utførsel. 1. januar 2008.

²² Kilde: Den organiserte kriminaliteten i Norge – trender og utfordringer 2013-2014, Kripos (2013).

²³ FATF; Money Laundering using New Payment Methods. Oktober 2010.

²⁴ www.spv.no/privat/kort/visa-verdikort

²⁵ ØKOKRIM; Trusselvurdering av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet 2011–2012. Desember 2010.

²⁶ Finansnæringens fellesorganisasjon; Trusler og sikkerhetsutfordringer i finansnæringen 2010. Mars 2010.

²⁷ FATF; The Misuse of Corporate Vehicles, including Trusts and Company Service Providers. 2006

²⁸ ØKOKRIM; Trendrapport økonomisk kriminalitet

²⁹ Sharman, J.C.; The Money Laundry: Regulating Criminal Finance in the Global Economy. Cornell University Press, 2011.

³⁰ Trusselvurdering økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet 2011-2012, s.10. ØKOKRIM (2010).

³¹ Tall fra EFEs analyseløsning Ask

³² Se særlig kapittel 10.4 «Internasjonalt politisamarbeid»

Utgitt av:
Justis- og beredskapsdepartementet

Trykk: DSS - 02/2014 - 100