

Mandat – Arbeidsgruppe som skal vurdere norsk gjennomføring av nytt felleseuropeisk antihvitvaskingsregelverk

Bakgrunn

Det europeiske antihvitvaskingsregelverket har som formål å bidra til å forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering, og derigjennom bidra til at samfunnet bekjemper profittmotivert kriminalitet og terror. EØS-avtalen har inneholdt antihvitvaskingsdirektiver siden avtalen ble inngått. Hvitvaskingsdirektivene har i betydelig grad basert seg på anbefalinger fra Financial Action Task Force (FATF), den internasjonale standardsetteren for tiltak mot hvitvasking, terrorfinansiering og finansiering av spredning av masseødeleggelsesvåpen, som Norge er medlem av. FATFs anbefalinger stiller krav til myndighetene over et bredt spekter av temaer, som ikke bare handler om finansmarkedsregulering. I Norge treffer anbefalingene derfor flere ulike departementer og etater. I tillegg stiller ulike internasjonale avtaler overordnede krav om at det iverksettes tiltak for å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering, slik som FNs antikorupsjonskonvensjon og ulike konvensjoner fremforhandlet i regi av Europarådet.

Også EUs hvitvaskingsdirektiver stiller krav utover finansmarkedsregulering. Direktivene har over tid utviklet seg fra å stille forholdsvis få og avgrensede krav til aktører i finanssektoren, til også å stille krav til regelverk for aktører utenfor finanssektoren, samt kvalitative krav til eksempelvis tilsynsaktivitet, nasjonalt og internasjonalt samarbeid og tilgang på opplysninger om fast eiendom. Den forrige store reformen i EU var i 2015, da EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv ble vedtatt, mens femte hvitvaskingsdirektiv fra 2018 innebar en videreutvikling av regelverket mer enn en reform.

Etter en rekke større saker om svak etterlevelse av hvitvaskingsregelverket i Europa etter 2015, med Danske Bank-saken om 2 000 milliarder kroner i potensielt mistenkelige transaksjoner fra Estland som den viktigste, fremmet EU-kommisjonen i 2021 forslag til en sjettede pakke med nytt regelverk. Pakken består av en forordning om pliktene for privat sektor, et direktiv om nasjonale myndigheters plikter samt en forordning om et nytt felleseuropeisk tilsynsbyrå. Pakken ble vedtatt 31. mai 2024. I EU skal reglene i pakken i all hovedsak gjelde fra sommeren 2027, med enkelte unntak. Pakken er antatt å være EØS-relevant, slik som tidligere regelverk har vært, men det kan ikke utelukkes at det er deler av pakken som anses ikke-EØS-relevant.

Målet med regelverkpakken er å forbedre muligheten til å oppdage og stoppe mistenkelige transaksjoner og mistenkelige forhold, og å tette hull i eksisterende regelverk som utnyttes av kriminelle for å hvitvaske ulovlige midler eller for å finansiere terror gjennom det finansielle systemet. Et overordnet trekk i pakken er ønsket om å få et mer harmonisert regime, med like regler (i en forordning fremfor direktiv med nasjonal gjennomføring) og et nytt tilsynsbyrå. Samtidig er regelverket skjerpet på visse områder, blant annet med en utvidelse av hvilke aktører som er underlagt hvitvaskingsregelverket. Det er også blitt en tydeligere kobling mellom hvitvaskingsregelverket og EUs sanksjonsregelverk. Pakken klargjør rammene for registre over reelle rettighetshavere, herunder hvordan og på hvilke vilkår det kan gis tilgang til slike registre.

Det er viktig å bekjempe og begrense omfanget av økonomisk kriminalitet, ikke bare for å forhindre økonomiske tap, men også for å verne samfunnsverdier. Nær sagt all profittmotivert kriminalitet har et hvitvaskingselement. For at kriminelle skal kunne nyte fordelene av et ulovlig utbytte uten å vekke mistanke, må utbyttet integreres i den legale økonomien. Hvitvasking øker lønnsomheten og begrenser oppdagelsesrisikoen ved all profittmotivert

kriminalitet. Å forebygge og bekjempe hvitvasking er derfor en god metode for å begrense all profittmotivert kriminalitet.

Den nasjonale kontraterrorstrategien slår på side 6 fast at «[t]errorisme utgjør en betydelig sikkerhetsutfordring internasjonalt og er en trussel også mot Norge. I Norge har vi blant annet erfart trusler og voldelige angrep mot myndighetsmål og -personer, trossamfunn, offentlig område samt norske borgere og næringsinteresser i utlandet.» Å bekjempe terrorfinansiering skal redusere handlingsrommet til aktører som ønsker å utføre terrorhandlinger.

EUs sjette hvitvaskingspakke representerer et nytt steg i den europeiske innsatsen mot hvitvasking og terrorfinansiering, noe som også skal styrke bekjempelsen og forebyggingen av profittmotivert kriminalitet og terror. Pakken skal også bidra til bedre implementering av terrorfinansieringsrelaterte finansielle sanksjoner og sanksjoner vedtatt for å forebygge spredning av masseødeleggelsesvåpen.

Regjeringen varslet i Meld. St. (2023–2024) *Felles verdier – felles ansvar – Styrket innsats for forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet* at det skulle settes ned en arbeidsgruppe for å vurdere gjennomføring av EUs sjette antihvitvaskingspakke i Norge. Finansdepartementet setter med dette ned en slik arbeidsgruppe, som også skal vurdere behovet for andre regelverksendringer enn det som er nødvendig for å gjennomføre antihvitvaskingspakken.

Organisering

Arbeidsgruppen skal bestå av medlemmer fra Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Økokrim og Finanstilsynet. Arbeidsgruppens medlemmer skal utarbeide skriftlige bidrag som inngår i rapportene arbeidsgruppen skal levere. Medlemmene antas å måtte sette av vesentlig tid til arbeidet for å kunne oppfylle mandatet. Arbeidsgruppen forventes å møtes om lag månedlig. Finansdepartementet leder og koordinerer arbeidsgruppen.

Det skal i tillegg etableres en styringsgruppe ledet av Finansdepartementet og med medlemmer fra Justis- og beredskapsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Kulturdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet og Utenriksdepartementet, samt Finanstilsynet. Styringsgruppen skal jevnlig motta oppdateringer fra arbeidsgruppen og kan gi innspill til arbeidsgruppens arbeid. Styringsgruppen skal sikre at arbeidsgruppen får nødvendige bidrag fra berørte departementer og underliggende etater, slik at arbeidsgruppen kan vurdere og foreslå gjennomføring av også elementer i antihvitvaskingspakken som berører andre departementers ansvarsområder, herunder:

- Organisering, samarbeid og innsats i politiet og Enheten for finansiell etterretning, herunder med ulike EU-organer (JD)
- Krav til registre over fast eiendom (JD og KDD)
- Forholdet til internasjonale sanksjoner (UD)
- EU-kommisjonens nye hjemler for å listeføre land (UD)
- Krav til registre over reelle rettighetshavere og forholdet til offentlige anskaffelser og fusjons-, fisjons- og omdanningskontroll (selskapsrett) (NFD)
- Nye rapporteringspliktige i ikke-finansiell sektor (bl.a. kunst-/kulturminne- og idrettsfeltet) og tilhørende tilsynsmyndighet(er), herunder sanksjonssystem (NFD, KUD, JD)
- Det nye EU-byråets oppfølging av tilsynsmyndigheter utenfor finanssektoren (KUD, JD)
- Rammer/grenser for oppholdstillatelser og statsborgerskap mot investeringer mv. (JD)

Avgrensning og koordinering

Arbeidsgruppens arbeid må avgrenses mot eller koordineres med annet relevant arbeid og pågående utredninger, så som:

- Løpende arbeid med implementering av sanksjonsregelverk i sanksjonsloven med forskrifter
- Annet finansregulatorisk arbeid, så som forordning (EU) 2024/886 om grensekryssende betalinger i euro
- NOU 2021: 7 (endringer i eiendomsmeglingsloven)
- Tilgang på eiendomsinformasjon – antatt fremtidig KVVU i regi av Kartverket
- Oppdrag til Finanstilsynet om informasjons-/rapporteringsplikter om visse betalingstjenester («pengeoverføringer»)

Arbeidsgruppens mandat

Arbeidsgruppen skal utrede gjennomføring av EUs nye antihvitvaskingspakke, som består av:

- Direktiv (EU) 2024/1640 om statenes mekanismer for å forebygge hvitvasking og terrorfinansiering («sjette hvitvaskingsdirektiv» – AMLD VI)
- Forordning (EU) 2024/1624 om å forebygge og bekjempe hvitvasking («hvitvaskingsforordningen» – AMLR)
- Forordning (EU) 2024/1620 om å etablere et nytt tilsynsbyrå for antihvitvasking («AMLA-forordningen» – AMLAR)

Alle nasjonale valgmuligheter i rettsaktene skal identifiseres, belyses, vurderes og, der det er hensiktsmessig, foreslås benyttet. I vurderingen av de nasjonale valgmulighetene skal det tas utgangspunkt i norske forhold, behov og interesser, samt kostnader og nytte ved benyttelse av valgmulighetene. Der rettsaktene har ulike tolkningsalternativer, skal disse belyses og vurderes. Valg av tolkningsalternativ for nasjonal gjennomføring skal begrunnes, i tråd med EØS-rettslig metode. Arbeidsgruppen kan i sine vurderinger, der det er relevant, se hen til hvordan det europeiske antihvitvaskingsregelverket er eller kan bli gjennomført i andre land, samtidig som vurderingene skal være tilpasset norske forhold, behov og interesser. Arbeidsgruppen kan om nødvendig vurdere om det bør foreslås midlertidige tilpasninger av gjeldende norsk hvitvaskingsregelverk.

Som del av utredningen av nevnte rettsakter skal arbeidsgruppen bl.a. vurdere:

- hvordan nye krav til registre over reelle rettighetshavere skal gjennomføres, herunder om de nye reglene gir mulighet for å åpne tilgangen til registeret ytterligere,
- om det kan stilles strengere krav til foretak som yter betalingstjenesten pengeoverføringer, herunder krav eller tiltak for å begrense risiko forbundet med virksomheten til agenter av utenlandske betalingsforetak og utenlandske betalingsforetak som yter tjenester i Norge på grensekryssende basis, og
- den nasjonale gjennomføringen av de delene av pakken som viderefører krav i hvitvaskingsdirektivene som allerede er del av EØS-avtalen (fjerde hvitvaskingsdirektiv (direktiv (EU) 2015/849), som endret ved femte hvitvaskingsdirektiv (direktiv (EU) 2018/843). Der arbeidsgruppen mener det er behov for ytterligere tiltak eller regelendringer for å oppfylle disse allerede gjeldende EØS-kravene på en tilfredsstillende måte, skal arbeidsgruppen utrede og foreslå nødvendige tiltak og endringer.

Arbeidsgruppen skal også vurdere behovet for andre endringer eller supplerende regler i hvitvaskingsregelverket, basert på erfaringer med gjeldende hvitvaskingsregelverk, for

ytterligere å kunne bidra til å forbedre innsatsen mot økonomisk kriminalitet. Arbeidsgruppen kan gi innspill til videre forbedring av den generelle norske innsatsen mot økonomisk kriminalitet, især samfunnsundergravende økonomisk kriminalitet knyttet til gjengkriminalitet, bedragerier og narkotikaomsetning, og skal i sitt arbeid uansett se hen til formålet med denne generelle innsatsen.

Arbeidsgruppens forslag til tiltak og regelverk skal utredes og utarbeides i samsvar Utredningsinstruksen og veilederen «Lovteknikk og lovforberedelse». Arbeidsgruppen skal gjennomføre overordnede samfunnsøkonomiske analyser i tråd med Utredningsinstruksen for alle forslag. EU-kommisjonens konsekvensvurdering («impact assessment») av forslagene i regelverkspakken skal gjenbrukes i den grad det er mulig, med tilpasning til norske forhold. Arbeidsgruppen skal synliggjøre de tiltakene som vil kreve ytterligere teknisk utvikling og tilpasning og tilhørende utredning mv.

Arbeidsgruppen skal innhente innspill og vurderinger fra en referansegruppe bestående av representanter for privat sektor. Finansdepartementet bestemmer sammensetningen av referansegruppen, i samråd med berørte departementer. Involveringen kan skje gjennom organisasjoner. Innspillene fra privat sektor, og arbeidsgruppens vurdering av disse, skal fremgå av arbeidsgruppens leveranse.

Leveranser mv.

Arbeidsgruppen skal levere én rapport eller flere delrapporter, avhengig av hva gruppen anser som hensiktsmessig. Arbeidsgruppen skal særlig vurdere om nye anbefalinger om reglene om registre over reelle rettighetshavere kan avgis tidligere enn fristen nevnt nedenfor.

Rapporten(e) skal oversendes Finansdepartementet senest innen utgangen av desember 2025. Dersom arbeidsgruppen organiserer arbeidet slik at avgrensede deler av arbeidet ferdigstilles raskere, bør disse rapportene oversendes det eller de relevante departementene fortløpende.

Endringer i mandatet

Finansdepartementet kan endre eller utvide mandatet.