



Deres referanse:

Vår referanse:
201802153

Sted, Dato
Oslo, 08.08.2018

HØRING - FORSKRIFTER TIL NY HVITVASKINGSLOV

Det vises til høringsbrev fra Finansdepartementet av 29. juni 2018, vedlagt høringsnotat fra Finanstilsynet om forslag til forskrifter til ny hvitvaskingslov. Videre vises det til Politidirektoratets oversendelse pr. e-post av 23. juli 2018, hvorefter frist for innspill er satt til 6. august 2018. Kripos er gitt frist for merknader til 9. august 2018.

Høringsnotatet inneholder utkast til forskriftsregler, herunder forslag om at tilbydere av vekslings- og oppbevaringstjenester for virtuell valuta gjøres rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven.

Kripos' merknader tar utgangspunkt i vår rolle som nasjonal enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet. Vi etterforsker i den forbindelse alvorlige saker om profittmotivert kriminalitet, og som ledd i dette arbeidet har vi gjort erfaringer hva gjelder kriminelles bruk av virtuell valuta. Våre innspill begrenser seg til høringsnotatets pkt. 3.

Behovet for regulering av vekslings- og oppbevaringstjenester for virtuell valuta

Kripos tiltrer vurderingen av at tilbydere av vekslings- og oppbevaringstjenester for virtuell valuta bør omfattes av hvitvaskingsloven.

Blant annet som følge av transaksjonssikkerheten, den globale tilgjengeligheten og ivaretagelsen av aktørenes anonymitet, fremstår virtuell valuta, etter vår vurdering, som et effektivt betalingsmiddel i forbindelse med forskjellige typer kriminalitet. Kripos har så langt erfart virtuell valuta brukt i forbindelse med profittmotivert kriminalitet, herunder omsetning av narkotika og våpen, bedragerier, utpresning og datainnbrudd. Europol uttaler i en rapport¹:

"There has been a considerable increase in the use of virtual currencies to perform money laundering activities. No longer an exclusive tool for cybercriminals, EU traditional drug trafficking OCGs and major Colombian drug trafficking cartels have now acquired the necessary technical expertise and confidence levels to use virtual currencies as an instrument of their criminal finances."

¹ "2017 Virtual Currencies Money Laundering Typologies", 31.12.17

Kripos

Antallet kjente saker der virtuell valuta knyttes til terrorfinansiering er foreløpig lavt. Likevel uttaler Europol i en annen rapport²:

"...the level of TF [Terrorism Financing] vulnerabilities related to virtual currencies is considered as significant/very significant (level 3 to 4 = 3,5)."

Kripos har gjennom konkrete etterforskninger erfart at vekslings- og oppbevaringstjenester for virtuell valuta utnyttet til sikring av utbytte fra straffbare handlinger. I den såkalte "operasjon Marco Polo" ble narkotika, kjøpt på skjulte markedsplasser på internett og via krypterte e-postløsninger, betalt med Bitcoin, som deretter ble oppbevart, overført og endelig konvertert til ordinær valuta ved bruk av slike tjenester. Utover nevnte straffesak har Kripos, ved bruk av analyseverktøy, kunnet påvise betydelige overførslar av virtuell valuta, via norske vekslings- og oppbevaringstjenester, fra skjulte markedsplasser på internett, der det vesentlig omsettes narkotika.

Gjennom bruk av analyseverktøy har politiet p.t. gode muligheter for sporing av kriminelle transaksjoner i virtuell valuta. En sentral utfordring ved etterforskning i virtuell valuta består imidlertid i å knytte reelle personer til slike transaksjoner. I den forbindelse representerer vekslings- og oppbevaringstjenestene en viktig kilde til informasjon, forutsatt at disse tjenestene faktisk og fullgodt registrerer og oppbevarer korrekt informasjon om sine kunder. Det vil være et viktig bidrag i kriminalitets-bekjempelsen at informasjon om mistenkelige transaksjoner rapporteres uoppfordret til politiet, og dermed blant annet kan danne grunnlag for eventuell oppstart av etterforskning.

Rapporteringsplikten og de tilhørende forpliktelsen om kundekontroll, undersøkelse og rapportering av mistenkelige transaksjoner, oppbevaring av dokumentasjon mv, vurderes som et viktig tiltak mot kriminelles brukt av virtuell valuta. For øvrig har Kripos følgende innspill til høringsnotatet:

Tilbydere av vekslings- og oppbevaringstjenester – hvem omfattes av rapporteringsplikten?

I Finanstilsynets utkast til forskriftsbestemmelser foreslås *tilbydere* av vekslings- og oppbevaringstjenester i virtuell valuta gjort rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven. Det fremstår etter vår vurdering uklart hvem utkastets tilbyderbegrep er ment å omfatte.

Veksling og oppbevaring av virtuell valuta er p.t. ikke ansett som virksomhet som reguleres av finansforetaksloven³. En endring av finansforetaksloven med det formål å omfatte slike tjenester er heller ikke foreslått. Følgelig er tilbydere av tjenestene heller ikke konsesjonspliktig som finansforetak etter finansforetaksloven kapittel 2. Tjenestene kan derfor i utgangspunktet lovlig drives i Norge av enhver juridisk eller fysisk person. Kripos etterlyser i den forbindelse en nærmere avklaring av om utkastets tilbyderbegrep er ment å ha tilsvarende rekkevidde.

Finanstilsynet uttaler i høringsnotatet på side 14:

² "The use of Virtual Currencies for Terrorism Financing Purposes", 13.12.17

³ Lov om finansforetak og finanskonsern av 10.04.15 nr. 17

"Det er få aktører etablert i Norge. Finanstilsynet har opplysninger om at det finnes minst tre norske vekslere/oppbevaringstjenester."

Uttalelsen kan tyde på at Finanstilsynet utelukkende tar høyde for tilbydere som p.t. driver vekslings/oppbevaring av virtuell valuta gjennom registrerte foretak. Kripos er kjent med at det, også i Norge, finnes en rekke privatpersoner som tilbyr slike tjenester. Etter vår vurdering representerer også disse virksomhetene et betydelig potensial for hvitvasking mv. Dersom fysiske personer som tilbyr vekslings-/oppbevaringstjenester i virtuell valuta skal anses unntatt fra rapporteringsplikt etter hvitvaskingsloven, må det forventes en forskyvning av kriminelle transaksjoner over til slike virksomheter, som da samtidig vil være utenom myndighetenes kunnskap og kontroll. I forlengelsen av dette må det også forventes at eventuelle tilbydere som måtte ønske å bistå kriminelle med transaksjoner i virtuell valuta vil søke å gjøre dette utenom etablerte og registrerte foretak.

På denne bakgrunn vil Kripos ta til orde for at forskriftens tilbyderbegrep bør omfatte så vel juridiske som fysiske personer som tilbyr vekslings-/oppbevaringstjenester i virtuell valuta.

Registrering og tilsyn

Kripos merker seg at Finanstilsynet, på det nåværende tidspunkt, ikke ønsker å ta stilling til spørsmålet om registrering av- og tilsyn med tilbydere av vekslings- og oppbevaringstjenester i virtuell valuta. Begrunnelsen oppgis å være at dette kan

"...gi et uheldig signal om at norske myndigheter har et medansvar for å sikre seriositet og legitimitet for produktene som tilbys."

Kripos oppfatter utsagnet dithen at Finanstilsynet foreløpig viker tilbake for ytterligere kontrolltiltak av frykt for å gi en prematur "velsignelse" til tjenester som på et senere tidspunkt vil kunne bli underlagt regulering.

Kripos vil advare mot en for forsiktig tilnærming til etablering av et effektivt kontrollregime for vekslings- og oppbevaringstjenester i virtuell valuta. Basert på vår erfaring synes dagens tilbydere av slike tjenester, nasjonalt og internasjonalt, å operere i en stadig mer etablert bransje⁴, bestående av både seriøse og useriøse aktører. Kripos er p.t. kjent med 11 norske foretak som tilbyr vekslings-/oppbevaringstjenester i virtuell valuta. Selv om funksjonaliteten rundt virtuell valuta kan være velegnet for kriminelle transaksjoner, har vi erfart flere aktører som er opptatt av å drive "ryddig" og lovlydig, og som ønsker regulering og kontroll. Vår erfaring er at fravær av et kontrollregime for disse aktørene fremstår som en utfordring.

Etter Kripos oppfatning fremstår også registrering av- og tilsyn med vekslings- og oppbevaringstjenester i virtuell valuta som et viktig tiltak for å bekjempe hvitvasking, terrorfinansiering mv. Et register for tilbydere av slike tjenester vil være en viktig kilde til sentrale og korrekte opplysninger om tilbyderne, og vil lette muligheten for offentlig kontroll med at virksomheten utføres i samsvar med gjeldende lovgivning. Dette gjelder ikke minst for privatpersoner, som p.t. ikke omfattes av foretaksregisterloven⁵.

⁴ Smln. Departementets vurdering i Prop. 40L pkt. 3.4.18.5

⁵ Lov om registrering av foretak av 21.06.85 nr. 78

Tilsyn med tilbydere av vekslings- og oppbevaringstjenester i virtuell valuta er etter vår oppfatning viktig for å sikre en reell etterlevelse av de forpliktelser i hvitvaskingsloven som tilbyderne nå foreslås underlagt. Kripos vil særlig påpeke at det, grunnet den særegne funksjonaliteten knyttet til transaksjoner i virtuell valuta, vil være et betydelig behov for veiledning og utfyllende bestemmelser om hvilke tiltak som bør implementeres til etterlevelse av forpliktelsene i hvitvaskingsloven. I denne forbindelse har en tilsynsmyndighet en sentral rolle. Et eksempel på tiltak som, etter vår oppfatning, bør vurderes pålagt, er bruk av analyseverktøy for sporing av transaksjoner i virtuell valuta.

Avsluttende bemerkninger

Kripos ble ikke bedt avgi høringsuttalelse til Hvitvaskingslovutvalgets utredninger NOU2015:12 og NOU2016:27. Vi tar til etterretning Finansdepartementets forslag til ny hvitvaskingslov § 4 nr. 5, hvoretter regler som gir loven anvendelse for vekslings- og oppbevaringstjenester i virtuell valuta kan gis i forskrift. Under henvisning til anførselene ovenfor, er vi imidlertid enig med Justis- og beredskapsdepartementet⁶ i at en slik utvidelse av hvitvaskingslovens anvendelsesområde burde vært fastsatt på lovnivå. En løsning som i så fall kunne vært vurdert, er å definere vekslings- og oppbevaringstjenester i virtuell valuta som valutavirksomhet etter finansforetaksloven § 2-5. Kripos innser at dette vil bidra til å legitimere slike tjenester, men mener en styrking av kontrollen med tjenestene må veie tyngre. Lovendring som nevnt vil innebære at vekslings-/oppbevaringstjenester i virtuell valuta utelukkende vil kunne utføres av visse finansforetak med nødvendig konsesjon. Videre vil norske finansforetak av denne type vil være registreringspliktige etter foretaksregisterloven, samt underlagt rapporteringsplikt og tilsyn etter hvitvaskingsloven.

Med hilsen

Ketil Haukaas

Saksbehandler:
Richard Beck Pedersen
Politiadvokat
Telefon: 23 20 80 00

⁶ Jf. Prop. 40L pkt. 3.4.18.4 smln. Departementets vurdering, pkt. 3.4.18.5