

Anti-hvitvasking i Norge: Fungerer myndighetenes tiltak?

ANDREA HOLM KNUTSEN
INA STØLE-HANSEN

VEILEDER
Roy Mersland

Universitetet i Agder, 2020
Fakultet for Handelshøyskolen
Institutt for økonomi

Master

Forord

Dette er en avsluttende oppgave for vår mastergrad i økonomi og administrasjon – siviløkonom ved Universitetet i Agder. Etter mange år på skolebenken gleder vi oss nå til å ta i bruk lærdom fra studiet og til nye utfordringer i arbeidslivet. I mars 2020 brøt Covid-19-pandemien ut i Norge. Dette medførte at Universitetet i Agder ble nedstengt i en lengre periode. Teori, analyser og konklusjon er likevel skrevet uten å ta hensyn til Covid-19, da alt av datainnsamling ble gjort i forkant.

Det å skrive masteroppgave har vært en lang, spennende og krevende prosess. Arbeidet har gitt oss mye ny kunnskap som vi vil ta med oss videre når vi starter i ny jobb til høsten. Valg av tema falt på anti-hvitvasking, noe som er svært dagsaktuelt. Vi håper at denne oppgaven vil være med på å belyse problemstillingen fra flere sider. På nasjonalt nivå er temaet relativt lite forsket på, noe som gjør det interessant og utfordrende på samme tid.

Vi vil med dette bruke anledningen til å takke de menneskene rundt oss som har gjort denne masteroppgaven mulig. Familie og venner har gitt oss god støtte gjennom hele oppgaven. Vi vil også rette en stor takk til alle våre respondenter som har bistått med tid, god innsikt og mye nyttig og relevant informasjon til oppgaven.

En spesielt stor takk vil vi rette til vår veileder Roy Mersland for gode innspill og råd underveis i prosessen. Han har vært en dyktig og imøtekommende veileder for oss.

Kristiansand, mai 2020.

Andrea Holm Knutsen og Ina Støle-Hansen

Sammendrag

Hvitvaskingsloven i Norge bygger på internasjonale standarder fra Financial Actions Task Force (FATF) og EU. Formålet med loven er å bekjempe og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering i Norge. Mediebildet det siste året har vært preget av kritikk fra myndighetene. Dette skyldes store mangler i etterlevelse av loven hos banker som er rapporteringspliktige. På den motsatte side har banker kritisert myndighetene for manglende ressurser og dårlig samarbeid på tvers av aktørene. Flere har også stilt spørsmål ved effekten av regelverket. I denne avhandlingen har vi derfor tatt for oss hvorvidt anti-hvitvaskingsarbeidet i Norge er organisert slik at det bidrar til å bekjempe og avdekke hvitvasking på en effektiv måte.

Utvalget i oppgaven består av personer med mye kunnskap om temaet, både fra myndighetssiden og fra de rapporteringspliktige. Informasjonen ble primært samlet inn ved bruk av intervju som metode for datainnsamling. Vi har gjennomført intervjuer med Finansdepartementet, Finanstilsynet, Enheten for Finansiell Etterretning (EFE) i Økokrim, Skatteetaten, Finans Norge, hvitvaskingseksperter Jon Petter Rui, samt fem banker av ulik størrelse. Formålet med disse intervjuene var å få et så bredt perspektiv på temaet som mulig. Funnene fra intervjuene ble drøftet mot relevant teori og tidligere forskning.

Det viser seg at alle intervjuobjektene har vanskeligheter med å se noen umiddelbar effekt av dagens hvitvaskingslov og systemet rundt det. Likevel har man sett at de rapporteringspliktige har fått økt kunnskap om temaet og at hvitvasking har fått økt fokus i samfunnet. Dette kan ha en forebyggende effekt på kriminaliteten. Det kommer frem at ved økt fokus på regulering kan man fort lede fokuset bort fra formålet med selve loven. Et annet problem som gjør at man ikke oppnår full effekt av dagens system, er at det er for dårlig kommunikasjon mellom myndighetene og de rapporteringspliktige. Bankene er alle enige i at deres ressursbruk på området har blitt vesentlig høyere enn før loven ble innført. Videre er det bred enighet blant bankene om at myndighetene ikke er like styrket ressursmessig. Hele prosessen ser ut til å stoppe opp i det dømmende og utøvende ledd hos Økokrim, politi og påtalemyndighet. Dette medfører at man i dag har et svært lavt antall anmeldelser og domfellelser på området og tyder på at mottaksapparatet ikke har tilstrekkelig kapasitet. Anti-hvitvaskingsarbeidet i Norge ser dermed ikke ut til å være organisert slik at det bidrar til å avdekke og bekjempe hvitvasking på en effektiv nok måte.

Abstract

The anti-money laundering act is based on international standards from Financial Actions Task Force (FATF) and the EU. The purpose of the Act is to prevent and detect money laundering and terrorist financing. Through the media we have seen both sides criticize each other. While the authorities have criticized the banks for poor compliance with the law, the banks have criticized the authorities for lack of resources and absence of cooperation across the various actors. The effect of the regulations has also been questioned; hence this thesis will look at whether the organization of the anti-money laundering work contributes to the detection and combating of money laundering effectively.

The participants in this thesis are people from the authorities and financial institutions that all possesses high knowledge of the subject. The interview method of collecting data was used to gather information. We have conducted interviews with the Ministry of Finance, the Financial Supervisory Authority of Norway, Norway's national Financial Intelligence unit, the Norwegian Tax Administration, Finans Norge, money laundering expert Jon Petter Rui and five banks of different magnitudes. The purpose of these interviews was to get a broad perspective on the topic. The findings from the interviews were discussed against relevant theory and previous research.

It turns out that all the subjects find it difficult to identify any immediate effect of the current anti-money laundering legislation and the current system surrounding it. However, they did get better knowledge about the topic and this can have a preventive effect on crime. It appears that an increased focus on regulation and compliance will turn the focus away from the main purpose of the legislation. Another reason to why the system does not obtain its full effect, is because there is a lack of communication between the authorities and the financial institutions. The resource use within all the banks has expanded significantly, and there is mutual agreement between the subjects that there is a disproportion between the banks and the authorities' use of resources. The whole process seems to burst at the judicial and executive branch of Økokrim, the police and the prosecuting authorities. This leads to a low number of convictions and complaints being filed, which indicate that the receiving part of the system is not sufficient. It appears that the organization of the anti-money laundering work thus do not contribute to the detection and combating of money laundering in a way that is efficient.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
1.1 Bakgrunn for valg av tema.....	1
1.2 Problemstilling.....	4
1.2.1 Forsknings spørsmål.....	4
1.3 Oppgavens struktur.....	6
2. Hva er hvitvasking?	7
2.1 Hvitvasking.....	7
2.2 Trefasemodellen.....	8
2.2.1 Plasseringsfasen.....	8
2.2.2 Tilsløringsfasen.....	9
2.2.3 Integreringsfasen.....	9
2.3 Hvorfor hvitvasking er en trussel for samfunnet.....	10
3. Nasjonale og internasjonale tiltak	12
3.1 Hvitvaskingsloven.....	12
3.2 FATF.....	12
3.3 The Egmont Group.....	13
3.4 EU.....	13
3.5 Finansdepartementet.....	13
3.6 Finanstilsynet.....	13
3.7 Økokrim.....	14
3.8 Enheten for Finansiell Etterretning (EFE).....	14
3.9 Skatteetaten.....	15
3.10 Finans Norge.....	15
3.11 Tidslinje.....	16
4. Bankenes rolle etter regelverket	17
4.1 Risikobasert tilnærming.....	17
4.2 Kundetiltak.....	18
4.3 Politisk eksponerte personer (PEP).....	18
4.4 Løpende oppfølging.....	19
4.5 Undersøkelsesplikten.....	19
4.6 Rapporteringsplikt.....	19
4.7 Sanksjoner og gebyrer.....	20
4.8 Mistenkelige transaksjoner/forhold.....	20

5. Teori	23
5.1 <i>Prinsipal-agent-teori</i>	23
5.1.1 Agentkostnader.....	24
5.1.2 Dobbel-agent-problem.....	24
5.1.3 Insentiver.....	27
5.1.4 Crying Wolf.....	28
5.1.5 Forventninger til hva vi regner med å avdekke i intervjuene.....	29
6. Metode	31
6.1 <i>Forskningsdesign</i>	31
6.2 <i>Kvalitativ metode</i>	32
6.3 <i>Primær- og Sekundærdata</i>	33
6.4 <i>Intervju</i>	33
6.5 <i>Utvalg</i>	35
6.6 <i>Dokumentanalyse</i>	36
6.7 <i>Reliabilitet og validitet</i>	37
6.7.1 Reliabilitet - pålitelighet.....	37
6.7.2 Validitet - gyldighet.....	37
6.8 <i>Informert samtykke</i>	38
7. Funn	39
7.1 <i>Regulering og effekt: Er dagens regelverk en bidragsyter til et effektivt system i Norge?</i>	39
7.1.1 Tolkning av loven.....	39
7.1.2 Implementering av loven.....	40
7.1.3 Spennet mellom myndighetene, banker og kundene.....	41
7.1.4 Motivasjon og forventninger.....	41
7.1.5 Bankenes undersøkelsesplikt.....	42
7.2 <i>Rapportering og effekt: Bidrar rapporteringen fra bankene til avdekking og bekjempelse av hvitvasking? ...</i>	43
7.2.1 Hvor mye rapporteres nå i forhold til tidligere?.....	43
7.2.2 Bankene dras i ulike retninger.....	44
7.2.3 Tilbakemelding på MT-rapportene.....	45
7.3 <i>Ressurser: Hvordan er ressursfordelingen og ressursbruken en bidragsyter for en effektiv avdekking og bekjempelse av hvitvasking?</i>	46
7.3.1 Bankenes kostnader i anti-hvitvaskingsarbeidet og forholdet mellom banker og myndighetenes ressursbruk.....	46
7.3.2 Økokrims ressurser.....	48
7.3.3 Konsekvenser av manglende ressurser hos EFE.....	49
7.3.4 Effekt av anti-hvitvaskingsarbeidet.....	50
7.4 <i>Kommunikasjon og Samarbeid: Er kommunikasjonskanaler og system satt opp slik at det bidrar til avdekking og bekjempelse av hvitvasking?</i>	51
7.4.1 Banker og Finanstilsynet.....	51
7.4.2 Banker og EFE i Økokrim.....	52
7.4.3 EFE i Økokrim og Finanstilsynet.....	52
7.4.4 Systemet som helhet.....	53
8. Drøfting	56

8.1 Regulering og effekt: Er dagens regelverk en bidragsyter til et effektivt system i Norge?.....	56
8.1.1 Bankenes undersøkelsesplikt: tolkning og implementering av loven	56
8.1.2 Interessekonflikt	57
8.1.3 Motivasjon og forventninger	57
8.2 Rapportering og effekt: Bidrar rapporteringen fra bankene til avdekking og bekjempelse av hvitvasking? ...	58
8.2.1 Hvor mye rapporteres?	58
8.2.2 Motstridende kommunikasjon	59
8.2.3 Tilbakemelding på MT-rapporter	61
8.3 Ressurser: Hvordan er ressursfordelingen og ressursbruken en bidragsyter for en effektiv avdekking og bekjempelse av hvitvasking?	61
8.3.1 Bankenes kostnader og forholdet mellom banker og myndighetenes ressursbruk.....	61
8.3.2 Økokrims ressurser: effekten av arbeidet	62
8.4 Kommunikasjon og samarbeid: Er kommunikasjonskanaler og system satt opp slik at det bidrar til avdekking og bekjempelse av hvitvasking?	63
8.4.1 Samarbeid mellom aktørene	63
8.4.2 Kommunikasjon	64
8.4.3 Systemet som helhet	65
9. Anbefalinger til løsninger.....	67
10. Konklusjon	71
10.1 Videre forskning	75
10.2 Begrensninger og kritikk til egen oppgave.....	76
Referanseliste.....	77
Vedlegg	84
Vedlegg 1: Modeller av hvordan systemet er lagt opp.....	84
Modell 10 - Dagens system	85
Modell 11 - Hvitvaskingsloven: ansvarsområder og forpliktelser	86
Modell 12 - Kommunikasjon og samarbeid	88
Vedlegg 2: Modell- Hvor er problemene?	90
Modell 13 - Dagens system med forslag til forbedringspotensialer	90
Modell 14 - Ansvarsområder med forslag til forbedringspotensialer.....	91
Modell 15 - Kommunikasjon med forslag til forbedringspotensialer	92
Vedlegg 3: Intervjuguider	93
Intervjuguide banker.....	93
Intervjuguide Økokrim	95
Intervjuguide Finanstilsynet	96
Intervjuguide Finansdepartementet	97
Intervjuguide Skatteetaten	98
Intervjuguide Finans Norge (Supplert med spørsmål fra intervjuguide banker).....	99
Intervjuguide Jon Petter Rui (Supplert med spørsmål fra intervjuguide banker).....	99
Vedlegg 4: Mer informasjon om de involverte aktørene.....	100
Hvitvaskingsloven	100
FATF	100
FATF rapport Norge 2019.....	101
Egmont Group	102

EU	102
Finansdepartementet.....	104
Finanstilsynet.....	105
EFE/MT-rapporter	105
Skatteetaten.....	105
Rapporteringspliktige	106
<i>Refleksjonsnotat Andrea Holm Knutsen.....</i>	<i>107</i>
<i>Refleksjonsnotat Ina Støle-Hansen.....</i>	<i>114</i>

Liste over figurer

<i>Figur 1: Antall MT-rapporter til EFE og antall transaksjoner stanset</i>	<i>2</i>
<i>Figur 2: Antall meldinger fra EFE til Skatteetaten</i>	<i>3</i>
<i>Figur 3: Trefasemodellen.....</i>	<i>9</i>
<i>Figur 4: Tidslinje</i>	<i>16</i>
<i>Figur 5: Antall MT-rapporter til EFE i 2015-2019</i>	<i>22</i>
<i>Figur 6: Agent-problem</i>	<i>23</i>
<i>Figur 7: Dobbel-agent-problem.....</i>	<i>25</i>

Liste over modeller

<i>Modell 1: Aktørenes rolle med hensyn til Hvitvaskingsloven.....</i>	<i>14</i>
<i>Modell 2: Kommunikasjon mellom aktører.....</i>	<i>15</i>
<i>Modell 3: MT-rapportenes bane</i>	<i>21</i>
<i>Modell 4: Bankenes undersøkelsesplikt</i>	<i>57</i>
<i>Modell 5: Utfallet av rapporteringen fra de rapporteringspliktige.....</i>	<i>59</i>
<i>Modell 6: Motstridende kommunikasjon</i>	<i>60</i>
<i>Modell 7: Ressurssituasjonen til mottaksapparatet</i>	<i>63</i>
<i>Modell 8: Samarbeid mellom aktørene.....</i>	<i>64</i>
<i>Modell 9: Felles database.....</i>	<i>68</i>
<i>Modell 10: Felles plattform</i>	<i>70</i>
<i>Modell 11: Dagens system</i>	<i>85</i>
<i>Modell 12: Ansvarsområder</i>	<i>86</i>
<i>Modell 13: Kommunikasjon og samarbeid mellom de ulike aktørene.....</i>	<i>88</i>
<i>Modell 14: Dagens system med forslag til forbedringspotensialer</i>	<i>90</i>
<i>Modell 15: Ansvarsområder med forslag til forbedringspotensialer</i>	<i>91</i>
<i>Modell 16: Kommunikasjon med forslag til forbedringspotensialer.....</i>	<i>92</i>

1. Innledning

1.1 Bakgrunn for valg av tema

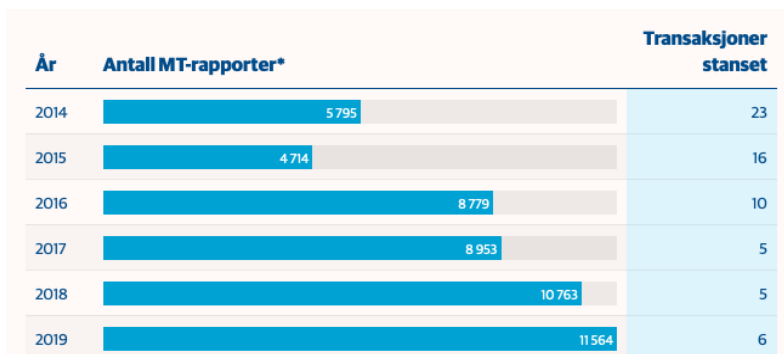
15. oktober 2018 trådte den nye hvitvaskingsloven i kraft. Ved den gjennomføres store deler av EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv, samt en rekke av Financial Actions Task Forces (FATF) 40 anbefalinger om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (Haugstad, 2018). Den nye loven viderefører i stor grad det som var gjeldende rett, men innebærer også innstramminger og oppdateringer av regelverket på vesentlige områder (Haugstad, 2018; Revisorforening, 2018, s. 115). Loven stiller krav til bankenes tiltak for å avdekke og bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering (Erdal, 2019).

Endringene i loven har vist seg å skape store overskrifter i media de siste månedene. De tre største bankene i Norge har siden 2015 brukt 15 milliarder kroner på anti-hvitvaskingsarbeidet, noe som både investorer og aksjonærer i bankene har bitt seg merke i (Schultz, 2019). Samtidig har mange av bankene opplevd et stort press og misfornøyde kunder, da alle kundene blant annet måtte legitimere seg med gyldig legitimasjon innen starten av 2020 (Anda, 2019). I august 2019 gjennomførte Finanstilsynet en kontroll i norske banker. De avdekket store mangler i hvordan bankene følger opp endringene i den nye loven med tanke på legitimering (Erdal, 2019, s. 3). Resultatet av tilsynet var at mer enn 700 000 fysiske personer og 60 000 juridiske personer ikke var legitimert i henhold til hvitvaskingslovens krav. Banker som ikke har gjennomført slike tiltak, etterlever ikke lovens forpliktelser og bare 3,5% av bankene kunne vise at de hadde hatt løpende kundekontroll på hele kundeporteføljen sin. Finanstilsynet syntes at det var kritikkverdig at bankene ikke hadde hatt løpende oppfølging på et tidligere tidspunkt og påla derfor alle banker å gjennomføre lovens plikter innen 17. januar 2020 (Erdal, 2019). Statssekretær i Finansdepartementet, Geir Olsen, syntes at bankene har vært alt for trege med å komme i gang med arbeidet om løpende oppfølging av kunder og legitimering av kundeporteføljen (Anda, 2019). Det kan virke som at bankene har utsatt arbeidet til helt i siste liten, og at mye av presset i høst kunne ha vært unngått dersom oppfølgingen hadde startet på et tidligere tidspunkt. For bankene vil det også være nyttig å få ting på plass så fort som mulig, da dårlig etterlevelse kan medføre store konsekvenser for bankene. Brudd på loven kan i verste fall medføre bøter i milliardklassen

for de største norske bankene, og media har den siste tiden dekket flere store bankskandaler hvor banker har måttet betale ut både million- og milliardsummer (Ekeseth, 2019; NTB, 2012; Otterdal & Gran, 2019; Wasberg, 2019). I tillegg til store bøter, opplever også flere banker at omdømmet svekkes og at aksjekursen går ned som følge av en skandale (Revfem, 2019).

Økokrim har også vært i søkelyset. Tidligere hvitvaskingssjef i DNB, Roar Østby, uttalte i Dagens næringsliv at “det er ikke noen vits i å ringe Økokrim” (Langved, Trumpy & Klevstrand, 2020b). Han opplevde at Økokrim har lagt mye ansvar på bankene og at dersom han kontaktet Økokrim i forbindelse med mistenkelige transaksjoner, fikk han ikke hjelp på grunn av manglende kapasitet (Langved, Trumpy, et al., 2020b). Sven Arild Damslora, førstestatsadvokat i Økokrim, mener selv at Økokrim må få ting til å fungere bedre og at bankene bør ta kontakt oftere (Langved & Trumpy, 2019). Østby påpeker også at kapasiteten til Økokrim og EFE (Enheten for Finansiell Etterretning i Økokrim) ikke er tilstrekkelig i forhold til økningen i antall meldinger (Langved, Trumpy, et al., 2020b). Økokrim fikk inn rekordmange meldinger om mistenkelige transaksjoner i 2019. De fleste av dem var fra norske banker (Langved, Trumpy & Klevstrand, 2020a). Samtidig kom det frem at Økokrim gjennom hele 2019 bare hadde stoppet seks transaksjoner (Langved, Trumpy & Klevstrand, 2020).

Figur 1 gir en oversikt over antall meldinger om mistenkelige transaksjoner (MT-rapporter) og antall stansede transaksjoner de siste seks årene. Her ser man tydelig at mens antall innsendte MT-rapporter har økt, har antallet stansede transaksjoner gått ned (Langved & Trumpy, 2019).

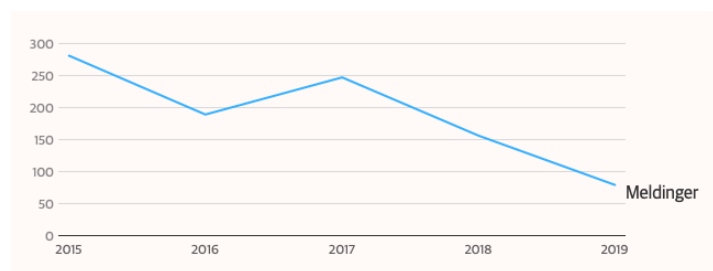


Figur 1: Antall MT-rapporter til EFE og antall transaksjoner stanset (Økokrim, ref.i Langved, Trumpy & Klevstrand, 2020)

Skatteetaten har også stilt spørsmål ved kapasiteten til Økokrim. De reagerer på at antall rapporterte transaksjoner til Økokrim har gått opp de siste årene, samtidig som antall varsler til Skatteetaten

har gått ned. Skattedirektør Hans Christian Holte slår alarm om situasjonen og mener at en konsekvens av et lavere antall meldinger til Skatteetaten vil være at inntekter til statskassen går ned, og at tilliten til systemet svekkes. Det er altså ikke bare bankene som er bekymret for den lave kapasiteten til Økokrim, men også Skatteetaten. Skattedirektøren opplever samarbeidet med Økokrim som godt, men føler at skatterelaterte hvitvaskingsrapporter blir nedprioritert (Langved, Trumpy, et al., 2020a).

Figur 2 viser at Skatteetaten mottok 282 varsler fra Økokrim i 2015, mens det i 2019 bare kom inn 80 (Langved, Trumpy, et al., 2020a).



Figur 2: Antall meldinger fra EFE til Skatteetaten (Langved, Trumpy, et al., 2020a)

30. januar 2020 skrev Dagen Næringsliv en lederartikkel og mente at “bedre koordinering mellom offentlige etater er nødvendig i innsatsen mot hvitvasking” (Dagens Næringsliv, 2020). Bankene kan i stor grad forbedre innsatsen innenfor anti-hvitvaskingsarbeidet, men mye tyder på at Økokrim er overbelastet. Mens bankene rapporterer inn stadig flere mistenkelige transaksjoner (MT-rapporter), tar økokrim tak i færre saker enn tidligere. Økokrim har i dag 17 ansatte i EFE som mottar MT-rapporter fra bankene, mens det i bankene samlet er tusenvis av årsverk innenfor anti-hvitvaskingsarbeidet. Det pekes også på at det trengs et bedre samarbeid og bedre koordinering mellom de ulike instansene og mellom det offentlige og de private (Dagens Næringsliv, 2020). Julie Odden i Sbanken uttalte seg også i Dagens Næringsliv, hvor hun mener at Økokrim og Finanstilsynet presser bankene i ulik retning. Finanstilsynet sier at bankene skal rapportere mer, mens Økokrim sier at de ønsker færre og bedre rapporter. Hun påstår at Finanstilsynet er alt for opptatt av at banken må rapportere inn mistenkelige transaksjoner, og at Økokrim gjør for lite med rapportene (Langved, Trumpy & Klevstrand, 2020c).

1.2 Problemstilling

Det er satt mye press på både de rapporteringspliktige og myndighetene ved innførelse av det nye regelverket. Det er flere innstramminger på området. Formålet med regelverket er å avdekke og bekjempe hvitvasking (Hvitvaskingsloven, 2018§ 1 (1)). I media er det blitt mye diskusjon rundt temaet. Flere banker har havnet i hvitvaskingsskandaler og det stilles spørsmål i media til selve regelverket, ressursfordeling, kapasitet, ansvarsområder og hvilke effekter dette egentlig har for samfunnet. Hvitvaskingsskandalene og kritikken de forskjellige aktørene har fått i media, gjør også at vi stiller oss spørsmål om systemet fungerer optimalt i dag. I denne avhandlingen vil vi derfor se nærmere på denne problematikken. Problemstillingen er som følger;

Er anti-hvitvaskingsarbeidet i Norge organisert slik at det bidrar til bekjempelse og avdekking av hvitvasking på en effektiv måte?

Anti-hvitvaskingsarbeidet i Norge er et samarbeid mellom ulike aktører i det offentlige og det private. Myndighetene og det offentlige i vår oppgave er representert av Finansdepartementet, Finanstilsynet, Økokrim og Skatteetaten. De rapporteringspliktige som vi vil fokusere på i denne oppgaven er bankene. Problemstillingen vil bli besvart gjennom intervjuer, gjeldende regelverk, teori og tidligere forskning.

1.2.1 Forskningsspørsmål

For å besvare problemstillingen har vi formulert fire forskningsspørsmål.

Dagens regelverk setter retningslinjer for arbeidet med anti-hvitvaskingsarbeidet i Norge. Vi lurer på om regelverket er en bidragsyter til å faktisk oppnå det overordnede målet, og om regelverket bidrar til et effektivt system i Norge. Det første forskningsspørsmål blir derfor:

- Er dagens regelverk en bidragsyter til et effektivt system i Norge?

Neste forskningsspørsmål omhandler bankene. Banker er den gruppen rapporteringspliktige som rapporterer inn flest saker til EFE hvert år (Økokrim, 2018). Deres sentrale plikter etter Hvitvaskingsloven (2018) er å identifisere kunder og rapportere mistenkelige transaksjoner til EFE

i Økokrim. Vi lurer derfor på om rapporteringen fra bankene faktisk bidrar til å nå det overordnede målet; bekjempe og avdekke hvitvasking.

- Bidrar rapporteringen fra bankene til avdekking og bekjempelse av hvitvasking?

I mediebildet den siste tiden har det vært store oppslag rundt det at bankene blir pålagt strenge krav fra myndighetene, og at det har krevd enorme ressurser hos bankene for å oppfylle kravene. Samtidig har det vært mye kritikk rettet mot ressurskapasiteten til EFE i Økokrim. Det stilles spørsmål til om de har tilstrekkelige ressurser i arbeidet mot hvitvasking (Langved, Trumpy, et al., 2020b). Vi lurer derfor på om ressursfordelingen mellom bankene og myndighetene er balansert og om ressursbruken er en bidragsyter for å avdekke og bekjempe hvitvasking på en effektiv måte. Det tredje forskningsspørsmålet lyder derfor som følger:

- Hvordan er ressursfordelingen og ressursbruken en bidragsyter for en effektiv avdekking og bekjempelse av hvitvasking?

Systemet rundt anti-hvitvaskingsarbeidet består av en rekke ulike aktører med forskjellige arbeidsoppgaver. For at systemet skal fungere og være effektivt, er det nødvendig med samarbeid både nasjonalt og internasjonalt mellom de ulike aktørene (Buchanan, 2004, s. 126; European Commission, 2018, s. 3). For at det skal være samarbeid er vi avhengig av god kommunikasjon (FATF, 2013). Vi lurer derfor på om kommunikasjonskanalene og systemet med alle aktørene er satt opp slik at man oppnår det overordnede målet; avdekke og bekjempe hvitvasking. Det siste forskningsspørsmålet er derfor:

- Er kommunikasjonskanaler og system satt opp slik at det bidrar til avdekking og bekjempelse av hvitvasking?

1.3 Oppgavens struktur

Det første kapitlet i oppgaven gir leseren bakgrunn for valg av tema, problemstilling og forskningsspørsmål. Videre vil vi i det andre kapitlet redegjøre for hva hvitvasking er og hvilken trussel hvitvasking utgjør for samfunnet. I kapittel tre introduserer vi de forskjellige nasjonale og internasjonale aktørene og de ulike tiltakene mot hvitvasking, før leseren i kapittel fire vil få en oversikt over kravene som blir stilt til bankene etter hvitvaskingsloven. Dette er med på å danne grunnlag for den videre analysen. I kapittel fem blir relevant teori presentert. Det sjette kapitlet tar for seg valg av metode, mens det syvende kapitlet presenterer funn fra intervjuene. I kapittel åtte blir den innsamlede informasjonen analysert og drøftet opp mot relevant teori og tidligere forskning. Funnene fra analysen vil bidra til å besvare forskningsspørsmålene, og senere den endelige problemstillingen. Videre vil leseren i kapittel ni få anbefalinger til nye løsninger og hvordan systemet burde være etter vår mening. Avslutningsvis i kapittel ti vil vi presentere hele avhandlingens konklusjon og forslag til videre forskning på temaet, samt kritikk og avgrensninger til egen oppgave.

2. Hva er hvitvasking?

Som vi så innledningsvis har det vært mye diskusjon rundt hvitvasking, og forebygging av hvitvasking og bekjempelse av terrorfinansiering er blitt et viktig samfunnsmessig mål (Finanstilsynet, 2019c, s. 3). Trusselbildet internasjonalt og nasjonalt er preget av en hurtig utvikling og høy grad av kompleksitet (Justis-og beredskapsdepartementet, 2017, s. 3). Hvitvasking er et globalt problem og forekommer over hele verden (Buchanan, 2004). DNB har trolig blitt misbrukt til hvitvasking for kort tid siden. 70 millioner dollar ble sluset gjennom banken for et islandsk fiskekonsern via et skallselskap i et skatteparadis (Revfem, 2019; Solgård & Hoemsnes, 2020). Santander, Komplet Bank og Swedbank har alle fått bøter grunnet brudd i arbeidet mot hvitvasking (Ekeseth, 2019; Kaspersen, 2020; Wasberg, 2019). Hvitvaskingskandalen som kanskje har fått mest oppmerksomhet i media er Danske Banks hvitvaskingskandale, som er den største saken som noen gang har rammet en europeisk bank. Bankens Estiske filial ble brukt til å sluse gjennom 200 milliarder euro mellom 2007 og 2015 (Solgård, 2020). For å forstå omfanget må man bli bevisst på hva hvitvasking er, hvordan det gjennomføres og hvorfor det utgjør en trussel.

2.1 Hvitvasking

Hvitvasking er aktivitet som sikrer utbytte fra kriminelle handlinger (Økokrim, 2017b). Utbyttet fra kriminelle handlinger blir ofte forsøkt tildekket ved hjelp av ulike hvitvaskingstransaksjoner. Hensikten er å oppnå en økonomisk gevinst og formålet er å sikre at utbyttet fra de straffbare handlingene fremstår som lovlige. Man forsøker å unngå at den bakenforliggende forbrytelsen avdekkes (Bamle & Bruu, 2019, s. 192; Regjeringen.no, 2017). Hvitvasking benyttes blant annet som metode for å skjule utbyttet fra bedragerier, skatteunndragelser, arbeidskriminalitet og terrorfinansiering (Bamle & Bruu, 2019, s. 192). For å kunne benytte seg av utbytte uten å vekke mistanke, er kriminelle avhengige av hvitvaskingsprosessen (Hvitvasking.no, u.å.-h). Hvitvasking har et betydelig omfang både internasjonalt og nasjonalt. Teknologi og økning i den globale økonomiske utviklingen har presset land til å gå fra lukket økonomi til en internasjonal politikk for å oppnå konkurransefortrinn i internasjonal handel. Dette har åpnet opp for en flyktig kapitalbevegelse og gjort hvitvasking til en større trussel (Adetunji, 2019, s. 327).

Kriminalisering av hvitvasking er relativt nytt sett i et historisk perspektiv. Både internasjonale og nasjonale lovverk hadde sitt utspring fra initiativer på slutten av 1980-tallet. Wienkonvensjonen ble starten på det internasjonale samarbeidet mot hvitvasking i desember 1988. Det ble fremhevet at hvitvasking måtte kriminaliseres og at det internasjonale samarbeidet måtte styrkes for å bekjempe denne handlingen (Hvitvasking.no, u.å.-a). Etter terroren i USA 11. september 2001 ble bekjempelse av terrorfinansiering satt på den internasjonale agendaen (Hvitvasking.no, u.å.-a). Internasjonalt har FATF og EU vært med på å harmonisere kriminaliseringen av hvitvasking gjennom evalueringer. På det nasjonale planet har lovgiver vært rask med å reagere på internasjonale forpliktelser i forbindelse med kriminalisering av hvitvasking. Kriminaliseringen skal bidra til å beskytte nasjonal økonomi og hele verdensøkonomien (Rui, 2012, s. 107). Hovedbegrunnelsen for kriminalisering av hvitvasking var for å gjøre det lettere å inndra utbytte fra straffbare handlinger. Det er lettere å få noen domfelt og straffet for en hvitvaskingshandling enn for selve primærforbrytelsen. I tillegg til at kriminaliseringen av hvitvasking skal virke allmennpreventivt, er også et formål at det skal gi en bedring av politiets etterforskningsmuligheter ved at hvitvaskingsloven gir utvidet grunnlag for bruk av tvangsmidler i form av beslag og heftelse (Justis-og beredskapsdepartementet, 2017; Rui, 2012, s. 122).

2.2 Trefasemodellen

Målet med hvitvasking er å skjule opprinnelsen til utbytte fra straffbare handlinger og videre integrere disse midlene i den legale økonomien. Man kan dele opp hvitvaskingsprosessen i tre faser: plasseringsfasen, tilsløringsfasen og integreringsfasen (Hvitvasking.no, u.å.-i).

2.2.1 Plasseringsfasen

I denne fasen introduseres pengene til finanssystemet og det er her det er høyest risiko for å vekke mistanke. Når man har plassert pengene inn på bankkonto er det lettere å overføre og dermed også å manipulere. Plassering av svarte penger kan skje i flere former. Det vanligste er ved hjelp av kontanter. Vanligvis blir store beløp splittet opp i flere mindre beløp før det blir satt inn på en bankkonto (Hvitvasking.no, u.å.-i).

2.2.2. Tilsløringsfasen

I tilsløringsfasen flyttes pengene fra deres opprinnelse og forbindelsen til det straffbare forholdet som lå til grunn fjernes (Hvitvasking.no, u.å.-i). Transaksjonene tildekkes ofte ved å gi inntrykk av at dette dreier seg om en helt ordinær forretningsvirksomhet (Bamle & Bruu, 2019, s. 194). Det er vanlig at pengene reinvesteres og blir spredt over mange kontoer, selskaper eller fond over hele verden. Det kan også være et alternativ å bruke såkalte mellommenn som et ledd i å flytte pengene. (Hvitvasking.no, u.å.-i). Jo lenger ut i rekken av transaksjoner man kommer, desto vanskeligere blir det å avdekke hvitvaskingen (Bamle & Bruu, 2019, s. 194).

2.2.3 Integreringsfasen

I denne fasen er midlene integrert i finanssystemet og midlenes opprinnelse har tilsynelatende fått et legitimt grunnlag. Dersom pengene når denne fasen er midlene i fri disposisjon til privat bruk, investering i eiendom, investering i en lovlig virksomhet og lignende (Hvitvasking.no, u.å.-i). På dette tidspunktet brukes utbyttet med liten sjans for at det skal bli oppdaget at midlenes opprinnelse stammer fra straffbare handlinger (Bamle & Bruu, 2019, s. 194).



Figur 3: Trefasemodellen (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2014, s. 9)

2.3 Hvorfor hvitvasking er en trussel for samfunnet

Videre skal vi se på hvorfor man skal bekjempe hvitvasking. For å sikre vekst og trygghet i samfunnet forutsetter det at systemet er velfungerende og har høy grad av stabilitet. Hvitvasking og terrorfinansiering er en trussel mot disse forutsetningene og utnytter de lovlige finansielle mekanismene, som igjen bidrar til at demokratiet og tryggheten undergraves. Formålet med bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering er nettopp å sikre det internasjonale finanssystemets stabilitet og integritet (Hvitvasking.no, u.å.-j; Justis-og beredskapsdepartementet, 2017, s. 2).

Hvitvasking gjennomføres nesten alltid gjennom bankvesenet eller annen legitim næringsvirksomhet, og finansmarkedet har direkte og indirekte blitt offer for hvitvasking (Sundarakani & Ramasamy, 2013; Økokrim, 2017b). Når bankprodukter benyttes til hvitvasking og til å overføre kriminelt utbytte for terrorfinansiering, undergraver det integriteten til det finansielle systemet (Sundarakani & Ramasamy, 2013, s. 96). Hvitvasking skader derfor virksomheters og bransjers omdømme. Bekjempelse av hvitvasking er høyst nødvendig for å beskytte virksomheten fra å bli utnyttet av kriminelle (Hvitvasking.no, u.å.-j).

Hvitvasking er en av de største hindringene for å opprettholde et effektivt internasjonalt finansielt system (Buchanan, 2004, s. 115). Hvitvasking skjer også over landegrenser og kan føre til forstyrrelser i internasjonale kapitalstrømmer og undergrave den lovlige økonomien (Hvitvasking.no, u.å.-j). United Nations office of drugs and crime (u.å.) estimerte at det globalt hvitvaskes mellom 2-5% av globalt bruttonasjonalprodukt (GDP) hvert år. Dette tilsvarer mellom 800 milliarder-2 billioner dollar. Store summer med hvitvasket kapital kan føre til ustabilitet i verdensmarkedet og å overføre dem fra en jurisdiksjon til en annen kan ha store økonomiske konsekvenser. På nasjonalt nivå vil det kunne påvirke valutakurser og renter, og ved så integrerte markeder kan problemer spre seg fra marked til marked (Alldridge, 2001, s. 306). Det er derfor rammeverket mot hvitvasking følger av internasjonale standarder og forpliktelser (Justis-og beredskapsdepartementet, 2017, s. 2). Global hvitvasking av penger påfører verdensøkonomien betydelige kostnader, nettopp ved å skade nasjonale økonomiers effektive drift. Dette vil sakte ødelegge finansmarkedene og redusere menneskers tillit til det internasjonale systemet. Ved et mer risikabelt og mindre stabilt finansmarked vil veksten i verdensøkonomien reduseres (Buchanan,

2004, s. 116). For å sikre en bærekraftig økonomisk utvikling må man sørge for at finanssektorer i ulike land ikke taper kontroll til kriminelle (Hvitvasking.no, u.å.-j). Forskning viser at det vil kreve samarbeid mellom regulerende myndigheter, politi og påtalemyndigheter, offentlig og privat sektor både nasjonalt og internasjonalt (Buchanan, 2004, s. 126). Ferwerda (2009, s. 16) sine funn viser at godt internasjonalt samarbeid er enda viktigere enn reguleringer og lovverk for å redusere kriminalitetsnivået. Hvitvasking må også sees i sammenheng med underliggende voldelig kriminalitet. Selv om det ofte ikke er direkte synlige ofre, er hvitvasking ofte tett knyttet sammen med organisert kriminalitet. Terrorisme, korrupsjon, menneskesmugling og narkotikatraffikk er noen av de kriminelle aktivitetene som ofte henger sammen med hvitvasking (Hvitvasking.no, u.å.-j). Forskning viser også at bekjempelse av hvitvasking vil være en effektiv måte å forhindre terroraksjoner (Ricardo Azevedo Araujo, 2006, s. 271). Hvitvasking oppmuntrer til opprettholdelse av denne typen kriminalitet (Hvitvasking.no, u.å.-j). Det antas at ved å hindre bevegelse av kriminelle midler vil man kunne redusere alle former for kriminalitet fra småskala skatteunderdragelse til internasjonal terrorisme (FATF, 2014). Ved å forebygge og avdekke hvitvasking og økonomisk kriminalitet vil man altså begrense annen type organisert kriminalitet (Hvitvasking.no, u.å.-j).

Ved profittmotivert kriminalitet begrenser hvitvasking oppdagelsesrisikoen og øker lønnsomheten (Økokrim, 2017b). Det meste av kriminell aktivitet er antatt å være økonomisk motivert (Byrne, 2011, ref. i Ball et al., 2020, s. 2). Utbytte er ofte motivasjonen for å begå den kriminelle handlingen i utgangspunktet. Ved bekjempelse av hvitvasking vil man også undergrave den kriminaliteten som generere utbytte som er gjenstand for hvitvasking. Hvitvaskingsloven omfatter utbytte fra alle typer straffbare handlinger som generer utbytte. Et effektivt arbeid mot bekjempelse av hvitvasking vil derfor gå enda lenger enn bare å stoppe hvitvaskingshandlinger (Justis-og beredskapsdepartementet, 2017, s. 4).

For å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering er en rekke profesjoner pålagt særskilte rapportering- og kontrolloppgaver gjennom bestemmelser i hvitvaskingsloven (Bamle & Bruu, 2019, s. 197). Disse aktørene i anti-hvitvaskarbeidet vil vi gå nærmere inn på i neste kapittel.

3. Nasjonale og internasjonale tiltak

For å kunne forebygge og avdekke hvitvasking på en effektiv måte er det vesentlig med samarbeid både nasjonalt og internasjonalt (Buchanan, 2004, s. 126). Gjennom regulering og samarbeid ønsker man å skape sperrer for kriminelle og gjøre det vanskelig for dem å begå kriminelle handlinger. Det er mange aktører innblandet i arbeidet mot hvitvasking og regler og krav er fastsatt på tvers av landegrenser (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017, s. 12). De påfølgende reguleringene og aktørene har viktige roller i dette arbeidet.

3.1 Hvitvaskingsloven

Hvitvaskingslovens formål er å avdekke og forebygge transaksjoner med mistenkelig tilknytning (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Lovens anliggende er å kartlegge foretaks risiko for hvitvasking og terrorfinansiering og dermed danne grunnlag for gode rutiner i foretak for å forebygge mot hvitvasking og terrorfinansiering (Finanstilsynet, 2019d). Tiltakene skal beskytte det finansielle- og økonomiske systemet, samt samfunnet som helhet og passe på at rapporteringspliktige ikke blir brukt som ledd i hvitvasking og terrorfinansiering (Hvitvaskingsloven, 2018, § 1 (1-2)).

3.2 FATF

Financial Actions Task Force (FATF) er et organ som bidrar til å beskytte den globale økonomien mot hvitvasking og terrorfinansiering. FATF-anbefalingene er anerkjent som den globale antihvitvaskingsstandarden (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 90). FATFs formål ved opprettelsen var å forebygge bruk av banksystemer og andre finansielle systemer til hvitvasking. Dette gjorde de ved å danne internasjonal enighet om tiltak for å identifisere og spore utbytte fra kriminell aktivitet. FATF har 40 anbefalinger som legger til rette for EU-direktivene (FATF, 2019). Målet til FATF er å sette standarder som fremmer effektiv gjennomføring av regulatoriske og operasjonelle tiltak for å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering (FATF, u.å.-b).

3.3 The Egmont Group

The Egmont Group er en internasjonal sammenslutning for enheter for finansiell etterretning i hele verden. Egmont Group sin rolle i anti-hvitvaskingsarbeidet er å være en plattform som gir sikker utveksling av kompetanse og økonomisk etterretning for å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering på tvers av landegrensene. Dette gir finansielle etterretningsenheter (FIU/EFE) muligheten til å samarbeide og motvirke kriminell aktivitet internasjonalt i samsvar med globale anti-hvitvaskingsstandarder (Egmont Group, u.å.-a).

3.4 EU

EU utformer direktiver som tar sikte på å skape et helhetlig rettslig rammeverk for den nasjonale hvitvaskingslovgivningen innenfor EØS-området. Etter EØS-avtalen er Norge forpliktet til å implementere hvitvaskingsdirektivet og internasjonale standarder i norsk lovgivning (Hvitvasking.no, u.å.-c; Rui, 2012). EU har totalt kommet ut med 6 hvitvaskingsdirektiver, men det er EUs 4 hvitvaskingsdirektiv som er det gjeldende direktivet i Norge, og som hvitvaskingsloven fra 2018 bygger på. Direktivet har som formål å beskytte EUs finansielle system mot misbruk i form av hvitvasking og terrorfinansiering (Hvitvasking.no, u.å.-c).

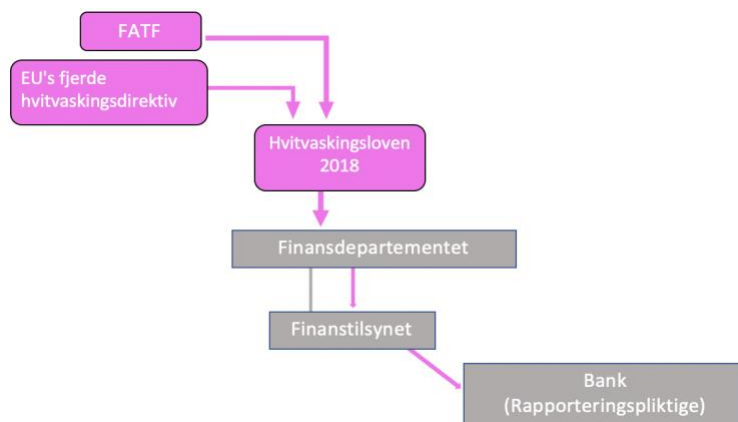
3.5 Finansdepartementet

Det er i departementene det forberedende lovarbeidet foregår (Stortinget.no, 2017). Finansdepartementet har ansvaret for Finanstilsynet og trekker opp retningslinjer for dem basert på lovverket (Regjeringen.no, u.å.-c). En av Finansdepartementets oppgaver er å overvåke og utarbeide regler for finansmarkedene. Hvitvasking kan være ødeleggende for samfunnet og det er deres oppgave og mål å sikre stabilitet i finansmarkedene (Alldridge, 2001; Regjeringen.no, 2014)

3.6 Finanstilsynet

Finanstilsynets oppgave er å føre tilsyn med blant annet banker, finansieringsforetak, revisorer og regnskapsførere for å opprettholde et finansielt stabilt og velfungerende marked (Regjeringen.no, u.å.-a). Dersom de rapporteringspliktige ikke oppfyller sine forpliktelser etter hvitvaskingsregelverket, har Finanstilsynet rett til å gi dem pålegg om retting, bøter og sanksjoner (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Finanstilsynet kom i 2019 ut med rundskrivet «Veileder til hvitvaskingsloven» som blant annet gjelder for banker. Den gir uttrykk for hvordan

Finanstilsynet mener at hvitvaskingsregelverket skal forstås av de rapporteringspliktige (Finanstilsynet, 2019d, s. 7).



Modell 1: Aktørenes rolle med hensyn til Hvitvaskingsloven

Store deler av Hvitvaskingsloven 2018 baserer seg på EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv og FATFs anbefalinger (Finansdepartementet, 2018b). Finansdepartementet trekker opp retningslinjer for virksomheter basert på lovverket (Regjeringen.no, u.å.-c). Finanstilsynet fører tilsyn med bankene og ser at de overholder kravene etter hvitvaskingsloven (Regjeringen.no, u.å.-c).

3.7 Økokrim

Økokrim er politiets og påtalemyndighetenes viktigste kilde til spesialistkompetanse i bekjempelsen av økonomisk kriminalitet (Økokrim, 2017c). Økokrims straffesaksteam har etterforskning og straffesaksarbeid som primære oppgaver. Det meste av ressursene deres benyttes derfor til arbeidet med straffesaker (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018; Økokrim, 2017c).

3.8 Enheten for Finansiell Etterretning (EFE)

Underlagt Økokrim er Enheten for Finansiell Etterretning (EFE) som er Norges svar på Financial Intelligence Unit (FIU) (Hvitvasking.no, u.å.-e). EFE skal bidra til å forebygge og bekjempe terrorfinansiering, hvitvasking og finansiering av masseødeleggelsesvåpen, og er en etterretningsenhet med nasjonalt ansvar (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018; Økokrim, 2017a). EFE sin hovedoppgave er å motta og analysere mistenkelig transaksjonsrapporter (MT-rapporter) fra de som er rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven (Rui, 2012, s. 230). Effektiv bekjempelse av hvitvasking henger tett sammen med en effektiv inndragning av utbytte (Økokrim, 2017b). Informasjonen skal derfor videreformidles til rette instans etter regelverket som for eksempel politiet, PST, FIU-er i andre land og lignende. Det som er avgjørende for å få noen effekt

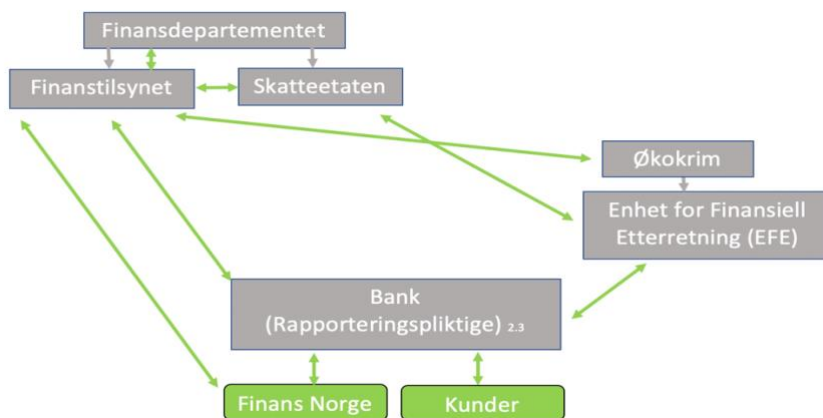
er hvordan informasjonen som hentes inn benyttes i de videre instanser (Hvitvasking.no, u.å.-e; Rui, 2012).

3.9 Skatteetaten

Skatteetaten skal være med på å sikre finansieringen av velferdssamfunnet (Skatteetaten, u.å.-b). Når EFE får inn meldinger om mistenkelige transaksjoner, fra for eksempel banker, skal denne informasjonen sendes videre Skatteetaten dersom det er skatterelaterte saker (Langved, Trumpy, et al., 2020a). Hvitvasking er et element som går under arbeidslivskriminalitet (A-krim) og Skatteetaten jobber sammen med blant annet politi for å bekjempe og forebygge A-krim (regjeringen.no, 2019; Skatteetaten, u.å.-a).

3.10 Finans Norge

Finans Norge er finansnæringens hovedorganisasjon og fremmer finansnæringens synspunkter til politikere, forvaltningsorganisasjoner og internasjonale samarbeidspartnere (Finans Norge, u.å.-b). Målet deres er å være en brobygger mellom næringen og de som fastsetter næringens rammebetingelser (Finans Norge, u.å.-b). De skal bistå sine medlemmer med operasjonaliseringen av hvitvaskingsregelverket og styrke finansnæringens innsats i arbeidet mot kriminalitet (Finans Norge, u.å.-a).



Modell 2: Kommunikasjon mellom aktører

Modellen viser en oversikt av kommunikasjonsflyten mellom de ulike aktørene, slik den er ment å være, og viser hvem som samhandler med hvem. Modellen er utformet på informasjon fra følgende kilder: (Finanstilsynet, 2017), (Finans Norge, 2019a). (Hvitvaskingsloven, 2018, § 26), (Økokrim, 2017a), (Finanstilsynet, 2016b)

3.11 Tidslinje

Figur 4 presenterer en tidslinje med viktige milepæler med hensyn til arbeidet mot hvitvasking og terrorfinansiering i et historisk perspektiv. Dette gjøres for å få et klarere bilde av hvordan arbeidet har foregått fra start til dagens situasjon med tanke på nasjonale og internasjonale tiltak.



Figur 4: Tidslinje

Figuren er utarbeidet basert på informasjon fra følgende kilder: (Hvitvasking.no, u.å.-a) (Hvitvasking.no, u.å.-d) (Hvitvasking.no, u.å.-c) (Hvitvasking.no, u.å.-b) (Finansdepartementet, 2009) (Regjeringen, 2019) (Haugstad, 2018) (Finansdepartementet, 2018b) (Finanstilsynet, 2019b) (NAV, 2009)

4. Bankenes rolle etter regelverket

Så langt har vi gjort rede for hva hvitvasking er og hvilken trussel hvitvasking utgjør. Vi har sett at arbeidet med bekjempelse av hvitvasking er et samarbeid mellom ulike aktører med ulike roller. Banksektoren er en av de største og viktigste aktørene, da det er gjennom legitime virksomheter som banker det aller meste av hvitvasking skjer (Økokrim, 2017b). Bankene blir derfor svært viktige i arbeidet mot hvitvasking. For å håndtere trusler fra kriminelle må bankene stadig utvikle anti-hvitvaskingsavdelinger. Avdelingen har blitt essensiell i alle banker og fremgangen deres overvåkes av rettssystem, myndigheter og internasjonale organisasjoner. Bankene har også en viktig rolle i å etablere tillitt blant land og enkeltpersoner (Sundarakani & Ramasamy, 2013, s. 96). Vi vil nå se nærmere på hvilke krav regelverket stiller til bankene som rapporteringspliktige og hvilke tiltak som er iverksatt for at de ikke skal bli utsatt for hvitvasking. Dette vil både gi en dypere forståelse av regelverket og en oversikt over hvilke verktøy bankene har i kampen mot hvitvasking.

4.1 Risikobasert tilnærming

En risikobasert tilnærming innebærer at bankene skal identifisere og vurdere risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering knyttet til sin virksomhet. Den rapporteringspliktige skal anvende ressursene der hvitvaskingsrisikoen og terrorfinansieringsrisikoen blir identifisert som størst (Finanstilsynet, 2019c, s. 9). Hovedformålet med prinsippet går ut på at tilgjengelige ressurser benyttes slik at man på best mulig måte forebygger og avdekker terrorfinansiering og hvitvasking (Rui, 2012, s. 236-237). Norge har en kombinasjon av regelbasert og risikobasert tilnærming, da hvitvaskingsloven har klare regler for ulike områder (Rui, 2012, s. 238-239). Det kan være utfordrende for bankene å ha en god risikobasert tilnærming fordi det forutsetter at de har nok kunnskap, og dermed bruker ressursene der risikoen er størst (Finanstilsynet, 2019b). Innovasjon på den kriminelle siden gjør det også vanskelig for tilsynsmyndigheter og påtalemyndigheter å holde følge med de kriminelle. Forhåndsbestemte kriterier for hvitvasking gjør det derfor vanskelig å benytte seg av en risikobasert tilnærming (Geiger & Wuensch, 2007, s. 100). Det er en stor overgang å gå fra en regelbasert tilnærming til en risikobasert tilnærming og det er store tekniske utfordringer med å utvikle gode risikovurderingssystemer. Et av de mest

kritiske kravene for et effektivt risikobasert anti-hvitvaskingsarbeid er kommunikasjonen og informasjonsdelingen mellom regulatorne og de rapporteringspliktige (Ross & Hannan, 2007, s. 113). En risikobasert tilnærming legger mye ansvar over på bankene fordi de må utvikle sine egne vurderingsrammer, og fordi beslutningstakingen hviler på dem (Geiger & Wuensch, 2007, s. 100).

4.2 Kundetiltak

Kundekontrollen består hovedsakelig av tre komponenter; identifikasjon av kunden, bekreftelse av kundens identitet og innhenting av kundeforholdets formål og tilsiktede art (Rui, 2012, s. 279). Grunnen til at disse kundetiltakene må gjennomføres er for det første fordi risikoen for hvitvasking er større uten bekreftelse av legitimasjon. Videre skal de rapporteringspliktige gjøre seg kjent med kunden for å gjøre seg opp en mening av risikoen for hvitvasking ved etablering av kundeforholdet (Rui, 2012, s. 280 & 287). Tidligere forskning viser at slike kundetiltak er viktige i den verdensomspennende kampen mot hvitvasking av penger, og at tiltakene også gir banken viktig beskyttelse mot alvorlige økonomiske kostnader som følger av uforsvarlig drift. Banken må beskytte omdømmet sitt og redusere risikoen for etterforskning og rettsaker som kan være et resultat av å bli offer for kriminalitet. Kundetiltak etter hvitvaskingsloven er med på å hjelpe bankene til å unngå å bli utnyttet til økonomisk kriminalitet og dermed bidra til å styrke omdømmet til banken (Williams, 2009, s. 51).

4.3 Politisk eksponerte personer (PEP)

Ifølge hvitvaskingsloven og direktiver er politisk eksponerte personer, såkalt PEP, ansett som en høyrisikogruppe for hvitvasking. Det er også en fare for at PEPer står i en gunstig posisjon til å begå andre lovbrudd som kan gi utbytte som må hvitvaskes, som for eksempel tyveri, korrupsjon, underslag og bedrageri. Disse personene er ofte fysiske personer som har/har hatt en høytstående offentlig stilling eller verv. Siden de inngår i en gruppe med høy risiko for hvitvasking skal de ha ekstra oppfølging fra den rapporteringspliktige (Rui, 2012, s. 291). Banker bør ha gode risikosystemer for å bestemme om en kunde skal kategoriseres som PEP (Chhina, 2017, s. 90). Norge fikk kritikk av FATF i 2014 for å ikke omtale politisk eksponerte personer på nasjonalt nivå. Den nye hvitvaskingsloven definerer PEP i samsvar med FATF-standarder og fastsetter forpliktelser som gjelder for innenlandske, utenlandske og internasjonale organisasjoner (FATF, 2019, s. 3).

4.4 Løpende oppfølging

Hvitvaskingsloven stiller krav til at de rapporteringspliktige skal ha en løpende oppfølging av kundeforholdet (Finanstilsynet, 2019c, s. 54). Reglene om løpende oppfølging har to hovedfunksjoner. Den viktigste av disse er at den rapporteringspliktige skal oppdatere den eksisterende risikoprofilen til kunden med jevne mellomrom. I løpet av kundeforholdet vil det kunne inntreffe forhold som vil føre til en endret risikoprofil, og det er derfor viktig med en løpende oppfølging av kundeforholdet slik at risikoprofilen kan bli korrekt. Dette er for å hjelpe den rapporteringspliktige med å oppdage mistenkelige forhold på en effektiv måte, og samtidig sette inn ressursene der hvor risikoen er størst. Dette vil samsvare med en risikobasert tilnærming (Rui, 2012, s. 318). Tidligere forskning har også påpekt viktigheten av løpende oppfølging i et kundeforhold (Williams, 2009, s. 51). Den løpende oppfølgingen har også en reaktiv funksjon i form av at den vil sette den rapporteringspliktige i bedre stand til å følge opp mistenkelige forhold. Den reaktive funksjonen kommer til syne ved at den rapporteringspliktige ved løpende oppfølging får mulighet til å se større mengde informasjon under ett, i stede for å følge opp en bestemt mistenkelig adferd. På denne måten vil man kunne avdekke forhold som kanskje ville blitt oversett, dersom man ikke hadde sett på det i en større sammenheng (Rui, 2012, s. 319).

4.5 Undersøkelsesplikten

I hvitvaskingsloven av 2018 ble undersøkelsesplikten utvidet fra å gjelde mistenkelige transaksjoner til å omfatte mistenkelige forhold. Den rapporteringspliktige skal avdekke forhold som kan indikere at midler har tilknytning til hvitvasking eller terrorfinansiering (Finanstilsynet, 2019c, s. 54). Det skal være lav terskel for undersøkelse av et mistenkelig forhold, og mistanken er avgjørende for å rapportere videre til Økokrim (Rui, 2012, s. 341). At en transaksjon mangler et legitimt formål kan være et eksempel på at større summer blir splittet opp i mindre beløp for å videre samles opp på en ny konto (Rui, 2012, s. 343). Dersom videre undersøkelse ikke avkrefter mistanken skal det rapporteres videre til Økokrim (Rui, 2012, s. 345).

4.6 Rapporteringsplikt

De rapporteringspliktige skal på eget initiativ rapportere mistenkelige forhold til Økokrim. Rapporteringsplikten inntreffer dersom undersøkelser av et eller flere mistenkelige forhold ikke blir avkreftet ved undersøkelsen (Finanstilsynet, 2019c, s. 61). For bankene betyr dette at dersom

undersøkelsene av et eller flere mistenkelige forhold ikke blir avkrefte, vil rapporteringsplikten tre inn. Det kreves ikke noe sannsynlighetsovervekt eller høyt mistankegrunnlag for at rapporteringsplikten skal inntreffe. Det er bankene som sitter på opplysningene om kundene, og EFE er derfor avhengig av at bankene rapporterer videre for at EFE skal få informasjonen de trenger. Formålet med rapporteringsplikten er å gjøre det enklere å avdekke økonomisk kriminalitet, og forhindre at rapporteringspliktige blir misbrukt i tilknytning til hvitvasking og terrorfinansiering (Finanstilsynet, 2019c, s. 62). Forskning påpeker viktigheten av nok kunnskap om hvitvasking og risiko i banker for at de rapporteringspliktige skal være i bedre stand til å rapportere inn gode rapporter med god kvalitet videre til EFE (Williams, 2009, s. 52).

4.7 Sanksjoner og gebyrer

Tilsynet kan etter hvitvaskingsloven §47 gi pålegg dersom den rapporteringspliktige handler i strid med loven (Finanstilsynet, 2019d). Dersom den rapporteringspliktige ikke etterlever kravene i hvitvaskingsloven, kan tilsynet pålegge dem tvangsmulkt eller overtredelsesgebyrer (Hvitvaskingsloven, 2018, §47 og 49). Størrelsen på overtredelsesgebyrene kan variere, men dersom det kan beregnes hvilken fordel som er oppnådd ved overtredelsen, kan det ilegges et overtredelsesgebyr på den dobbelte størrelsen av fordelene. Det kan også ilegges overtredelsesgebyr på inntil 10% av omsetningen fra siste godkjente årsregnskap, dersom dette beløpet er høyere (Finansdepartementet, 2018a). Tidligere forskning peker på at for at sanksjoner skal være en med på å forhindre hvitvasking, må sanksjonene virke avskrekkende (Esoimeme, 2019, s. 184). Norge ble kritisert av FATF for mangler med hensyn til sanksjoner. De bemerket seg at bortsett fra tvangsmulkt, kunne økonomiske sanksjoner bare ilegges dersom straffeprosesser ble gjennomført og sanksjonsbestemmelser for direktører og toppledelse ikke ble sett på som forholdsmessige og avskrekkende. Dette ble endret med den nye hvitvaskingsloven, og tilsynsmyndigheter kan nå iføre sanksjoner etter FATFs anbefalinger (FATF, 2019, s. 3).

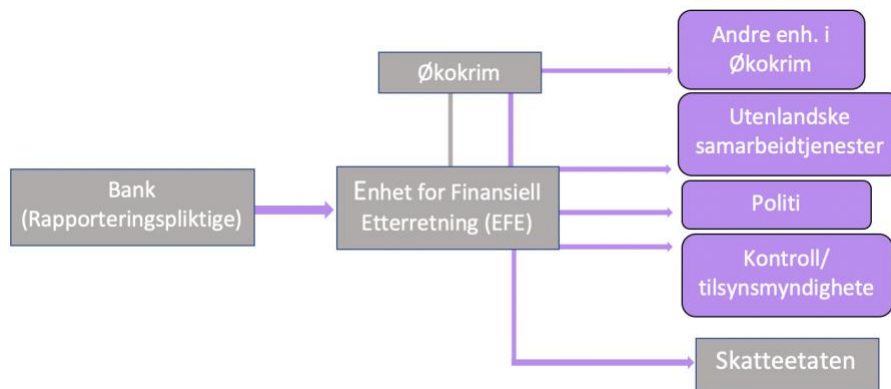
4.8 Mistenkelige transaksjoner/forhold

Som nevnt ble rapporteringsplikten av mistenkelige transaksjoner utvidet til å gjelde mistenkelige forhold gjennom hvitvaskingsloven fra 2018 (Finanstilsynet, 2019c, s. 54). Det er etter hvitvaskingsloven nok at man har en liten mistanke for at undersøkelsesplikten skal inntre. En transaksjon er i mange tilfeller ikke mistenkelig i seg selv, men kjennskap til kundens økonomiske

stilling kan føre til at man forstår at pengene som inngår i transaksjonen ikke har en lovlig opprinnelse. Typiske tegn på en mistenkelig transaksjon er at den mangler et legitimt formål, transaksjonen er uvanlig stor eller kompleks og er uvanlig med hensyn til kundens tidligere transaksjoner. Andre tegn er at transaksjonen kommer fra en kunde i et land eller område som ikke har tilfredsstillende krav til tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering, eller at transaksjonen på en annen måte er av uvanlig karakter (Hvitvasking.no, u.å.-f). Et mistenkelig forhold er forhold som kan indikere at midler har tilknytning til hvitvasking eller terrorfinansiering (Økokrim.no, 2020).

4.8.1 MT-rapport

En MT-rapport er en rapport om mistenkelige transaksjoner eller forhold som brukes for å sende opplysninger fra de rapporteringspliktige videre til EFE i Økokrim. Alle rapporteringspliktige er pliktet til å oversende MT-rapporter dersom de mistenker at den er tilknyttet straffbare handlinger, og mistanken ikke blir avkreftet ved en ytterligere undersøkelse (Hvitvasking.no, u.å.-g).



Modell 3: MT-rapportenes bane

Banken undersøker og sender informasjon i form av MT-rapporter videre til EFE dersom det er grunnlag for mistanke (Hvitvaskingsloven, 2018, § 26 (1)). EFE bearbeider, analyserer og beriker rapportene før de eventuelt videreformidler informasjonen til de forskjellige instansene (Økokrim, 2017a). Modellen over er utformet på bakgrunn av informasjon fra følgende kilder: (Økokrim, 2017a), (Hvitvaskingsloven, 2018, §§ 7 (1), 25 og 26,).

En MT-rapport er ikke en anmeldelse og det skal være lav terskel for å rapportere. Rapportene blir analysert i EFE i Økokrim. Rapportene blir videre bearbeidet før de eventuelt sendes videre til sentrale og lokale politiorganer, andre kontrollorganer eller til hvitvaskingsenheter i andre land. MT-rapportene som blir oversendt fra de rapporteringspliktige er dermed med på å danne grunnlag

for å kunne avdekke hvitvasking og terrorfinansiering (Hvitvasking.no, u.å.-g). En måte å se på om rapporteringen har fått noen effekt er å se på om det er blitt en økning eller nedgang i omfanget av forbrytelser. Dette kan være vanskelig, men noe som kan gi en indikasjon er antall domfellelser eller transaksjoner som er stoppet (Magnusson, 2009).

Virksomhetsområde	2015	2016	2017	2018	2019
Advokater m.fl.	6	12	10	13	24
Andre jf. Hv-loven §4	44	102	186	138	232
Banker	3 390	6 260	5 622	6 884	7 595
E-pengeforetak	1	-	1	7	25
Forhandlere av gjenstander	95	62	60	x	x
Forsikringsselskap	52	68	77	108	259
Meglere	45	134	423	574	979
Regnskapsførere	46	68	66	61	58
Revisorer	49	50	51	42	45
Verdipapirforetak mv.	10	9	5	4	9
Virksomhet for betalingsformidling	976	2 013	2 452	2 932	2 338
SUM MT-rapporter	4 715	8 780	8 926	10 770	11 564

Figur 5: Antall MT-rapporter til EFE i 2015-2019 (Økokrim, 2018)

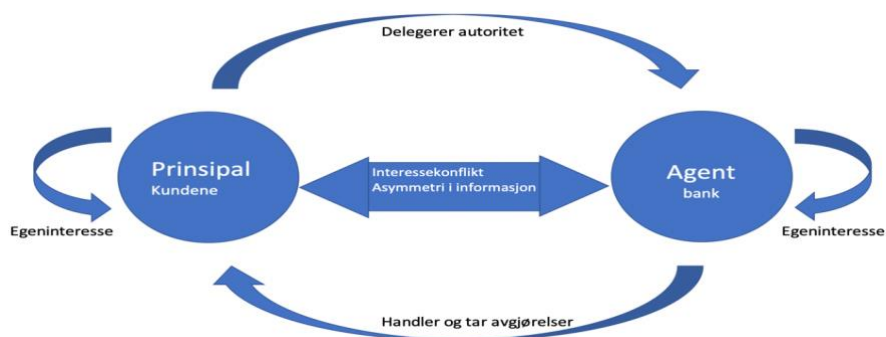
Store deler av informasjon om mistenkelige forhold kommer fra bankene. Som figur 5 viser, står bankene klart for den største andelen av MT-rapporter og gjennom de siste fem årene har antallet doblet seg.

5. Teori

Dette kapittelet danner grunnlaget for den teoretiske delen av analysen. Teori og tidligere forskning vil belyse områder ved temaet som er problematiske og som man bør se nærmere på.

5.1 Prinsipal-agent-teori

Prinsipal-agent-teori anses av forskere for å være veldig passende når det kommer til konseptualisering av kontroll- og overvåkingssituasjoner (Daily, Dalton & Cannella, 2003, s. 372). Med tanke på strukturer i banker er prinsipal-agent-teori blitt en kjernet teori. Dette er grunnet den motstridende karakteren av bankers beslutningsprosess. På den ene siden skal banken jobbe for kundens fortjeneste, mens på den andre siden skal de forbedre sine egne resultater (Naheem, 2020, s. 27). Tradisjonelt sett har man sett på prinsipal-agent-forholdet med en enkel oppdragsgiver/prinsipal (kunden) og en enkelt oppdragstaker/agent (banken) (Wright, Mukherji & Kroll, 2001, s. 414). Agenten blir engasjert av prinsipalen for å gjøre en jobb, noe som også innebærer at agenter får en viss form for beslutningsmyndighet, og valgene agenter gjør vil påvirke prinsipalen (Jensen & Meckling, 1976, s. 308). Dersom agenten og prinsipalen har ulike mål og ulik risikopreferanse kan det skape konflikt (Wright, Ferris, Sarin & Awasthi, 1996, ref. i Wright et al., 2001, s. 413). For å unngå at agenten handler på egeninteresse istedenfor kundens beste, ser man på hvordan man kan få samsvar mellom målene til en prinsipal og en agent ved hjelp av ulike insentiver (Fama & Jensen, 1983, s. 309; Jensen & Meckling, 1976, s. 308).



Figur 6: Agent-problem

Figur utarbeidet på bakgrunn av følgende kilde: (CFI Education inc, u.å.)

5.1.1 Agentkostnader

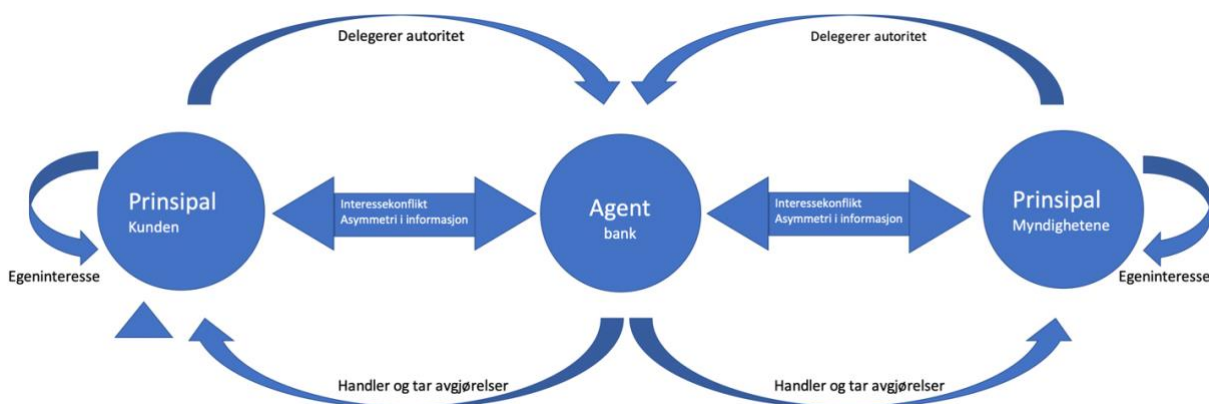
Dersom begge aktørene har ulike insentiver i anti-hvitvaskingsarbeidet og det foreligger informasjonasymmetri, kan det som nevnt skape konflikt. Konflikter kan medføre såkalte agentkostnader (Huarng, 1995, s. 284; Jensen & Meckling, 1976). Jensen og Meckling (1976, s. 308) skiller mellom tre typer agentkostnader; restkostnader, overvåkingsutgifter for prinsipalen og ekstrautgifter for agenten.

Jensen og Meckling (1976) påpeker at det nesten er umulig å få agenten til å handle nøyaktig slik prinsipalen ønsker. Gapet som oppstår mellom agentens handlinger og prinsipalens ønske utgjør residualkostnadene. Overvåkingsutgifter består av kostnader tilknyttet overvåking av agenten som må til for å redusere informasjonssymmetrien mellom dem, samt kostnader knyttet til å etablere insentiver for agenten slik at agenten handler i prinsipalens interesse (Jensen & Meckling, 1976, s. 308). Ressursene Finanstilsynet bruker på tilsyn av bankene kan være et eksempel på dette, da de her må overvåke bankene for å være sikre på at de gjør det arbeidet de er pålagt (Finanstilsynet, u.å.). Asymmetri i informasjon er en av de største utfordringene i et prinsipal-agent-forhold, men med en bedre informasjonsflyt vil man kunne minimere denne type agentkostnader (Huarng, 1995, s. 285). Ekstrautgifter for agenten oppstår når agenten bruker ressurser for å overbevise prinsipalen om at de handler i deres interesse (Jensen & Meckling, 1976, s. 308). Dette kan for eksempel være kostnader som bankene påføres for å kunne overholde kravene fra myndighetene og sikre en god etterlevelse av loven (Naheem, 2020, s. 28). Huarng (1995, s. 284) påpeker at agentkostnad gjerne oppstår ved deling av utførelse av både oppgaver og kontroll fra prinsipal til agent. For å redusere disse kostnadene kan man relokalisere oppgaveutførelse og oppgavekontroll (Robey & Zmud, 1990, ref. i Huarng, 1995, s. 284).

5.1.2 Dobbel-agent-problem

Banksektoren er høyt eksponert for kriminelle kunder som blant annet vil hvitvaske penger gjennom deres produkter. Det har ledet til at bankene har blitt pålagt reguleringer og krav som må etterleves. Naheem (2020) foreslo et teoretisk rammeverk som kunne brukes til anvendelse av anti-hvitvaskingsreguleringer i banksektoren. Han benyttet prinsipal-agent-forholdet til å forklare det underliggende forholdet som blir påvirket av anti-hvitvaskingsreglene. Siden myndighetene er avhengige av at bankene implementerer deler av strategien, mente han at principal-agent-teori ville

være passende. Det økende fokuset på anti-hvitvaskingsarbeid har ført til at bankene har fått enda en agentrolle i tillegg til kunden; de må også forholde seg til myndighetenes krav (Naheem, 2020, s. 27). Denne doble rollen kan skape konflikt mellom aktiviteten som kreves for å levere et produkt til kunden, og aktivitetene knyttet til anti-hvitvaskingsarbeid som kreves fra myndighetene (Ball et al., 2020, s. 8). Agentproblemet i dette rammeverket er nettopp den doble rollen banken har, og det er svært viktig at myndighetene forstår og tar hensyn til dette. Bankene må føle og se fordeler for arbeidet deres og det vil kreve større forståelse mellom de to tjenestene. Tjenesten som tilbys kundene er avhengige av hastighet og lave kostnader for at banken skal være lønnsom og bærekraftig (Naheem, 2020, s. 34). Naheem (2020) sin forskning viser at reguleringer har potensiale til å fjerne begge disse aspektene og setter banken i en vanskelig situasjon.



Figur 7: Dobbelt-agent-problem

Figur utarbeidet på bakgrunn av følgende kilde: (CFI Education inc, u.å.)

Interessekonflikter kan utarte seg på flere måter når banken har denne doble agentrollen. Når myndighetene pålegger banker flere krav, som for eksempel kundetiltak og MT-rapportering, kan dette lede til forsinkelser eller ekstra administrasjonskostnader for kundene (Naheem, 2020, s. 27). Bankansatte kan stå i konflikten mellom å rapportere en mistenkelig kunde, eller å selge kunden et produkt og dermed få fortjeneste. På andre områder kan det være konflikt mellom ressursfordelingen og om man skal bruke disse på anti-hvitvaskingsarbeid eller benytte dem til mer kommersielle mål. Tid og ressurser blir en vanskelig prioritering for bankene og skaper utfordringer på flere områder. På den ene siden kan anti-hvitvaskingsarbeid gå på bekostning av bankens plikt ovenfor kundene og begrense bankens daglige forretningsmål (Canhoto, 2008, ref. i Ball et al., 2020, s. 8). På den andre siden kan mislighold og dårlig etterlevelse av regelverket

skade bedriftens rykte og føre til skade på den kommersielle siden, samt at det kan utgjøre en stor sikkerhetsrisiko (Huysmans, 2014, ref. i Ball et al., 2020, s. 8). Banker må derfor finne en måte å balansere disse rollene på (Naheem, 2020, s. 27).

Man har sett flere tilfeller hvor egeninteressen til banken som agent og kunden som prinsipal har ført til store konsekvenser for bankene. Flere bankskandaler har forekommet fordi banker har prioritert kundens interesser fremfor alt annet og ikke tatt hensyn til at aktiviteten er ulovlig. Strengere krav og mer regulering har derfor blitt innført for å minimere forekomsten av slike tilfeller (Naheem, 2020, s. 29). Samtidig er forskere uenige i om disse kravene og reglene som pålegges banker har noen effekt på å redusere hvitvasking. Chong og Lopez-De-Silanes (2015) sin forskning viser at strengere regulering har en innvirkning på å redusere hvitvasking og omfanget av kriminell aktivitet, men de kunne ikke si noe nærmere om hvilke deler av reguleringen som var mer eller mindre effektive. Harvey (2005, s. 344) mener derimot at det er lite som tyder på at kravene og reglene som pålegges bankene vil ha den ønskede effekten på å redusere hvitvaskingsaktivitet. Rui (2012, s. 407) sier at det er lite konkret kunnskap på hvor effektiv hvitvaskingsloven er til å avdekke hvitvasking, men det er holdepunkter for at formålet i mindre grad oppnås, særlig med tanke på alvorlig organisert kriminalitet. Også Magnusson (2009, s. 103) sin forskning tyder på at hvitvasking i næringslivet er vanskelig å oppdage og at regelverket mot hvitvasking kun kan ha en marginal effekt når det kommer til å oppdage hvitvasking i forbindelse med økonomisk kriminalitet. Ifølge Rui (2012, s. 406) er det grunn til å tro at loven ikke nevneverdig forebygger alvorlig organisert hvitvaskingskriminalitet, da de kriminelle heller vil ta i bruk teknikker som ikke blir avdekket gjennom hvitvaskingslovens regler. Larsson (2008, s. 73) påpeker at målet har flyttet seg fra å forhindre organisert kriminalitet til å vektlegge verdien av overvåkingen i seg selv. Med andre ord så har anti-hvitvaskingsreguleringen i seg selv blitt et mål. Også Harvey (2005, s. 344) påpeker dette og mener at manglende kunnskap om hvor mye hvitvaskingsaktivitet som foregår gjør at etterlevelse av regelverket blir målet, snarere enn forebygging av kriminalitet.

Det er relativt lite forskning på hvilken effekt regulering har på hvitvasking (Chong & Lopez-De-Silanes, 2015, s. 79). En grunn til dette er fordi det ikke er mulig å si noe om hvor mange som avstår fra å gjennomføre hvitvasking i frykt for å bli rapportert til EFE (Rui, 2012, s. 406). Det har

vist seg å være vanskelig for forskere å bevise hvilken effekt, og eventuelt hvor stor effekten av reguleringen har på hvitvasking. Det mangler derfor troverdige empiriske bevis på dette feltet (Harvey, 2005, s. 339; Magnusson, 2009, s. 111). Til tross for manglende bevis på effekten av reglene, tildeles bankene større ansvar gjennom den nye hvitvaskingsloven, noe som innebærer utvidelser og innstramminger på flere punkter. Ansvar som hviler på foretakene tydeliggjøres. Bankene skal ikke bare beskytte det finansielle og økonomiske systemet, men også samfunnet som en helhet (Finans Norge, 2018; Hvitvaskingsloven, 2018, § 1). Dette innebærer at den finansielle reguleringen strekker seg langt utover å beskytte eiendelene til kundene i banken. Bankene skal nå ta hensyn til innbyggerens velferd og fokuset blir på den sosiale effekten bankenes handlinger har (Naheem, 2019). Tidligere forskning tyder på at det å innføre en regulering for videre å anta at banksektoren er en forlengelse av lov-håndhevelse, ikke er en effektiv tilnærming. Anti-hvitvaskingsstrategier utvikles da som svar på regulatoriske forespørsler, snarere enn noe som er strategisk planlagt fra institusjonene selv (KPMG, 2014; Naheem, 2020).

5.1.3 Insentiver

Som nevnt kan man benytte ulike incentiver for å skape likevekt og jobbe mot det samme målet. For at prinsipal og agent skal fungere effektivt må systemet gi gjensidig nytte og støtte for begge sider (Huarng, 1995, s. 284; Huarng, 1995, ref. i Naheem, 2020, s. 28). Banken og kunden får gjensidig støtte gjennom generering av profitt. Kunden får for eksempel tilgang til et produkt, mens banken tjener penger på kunden. Når det kommer til anti-hvitvaskingsarbeid og reguleringer fra myndighetene, er det vanskeligere å se hva banken får igjen for arbeidet og hvor den gjensidige støtten ligger (Naheem, 2020, s. 28). Naheem (2020, s. 28) påpeker at forholdet mellom banken og myndighetene nemlig er basert på trusler om sanksjoner. Fordelen for banken ligger derfor i å unngå å få sanksjoner. Alternativene bankene står ovenfor da er enten å etterkomme kravene og tape penger ved økte kostnader, eller ikke etterkomme kravene og satse på at de ikke bli tatt for det slik at de unngår bøter (Naheem, 2020, s. 28). Når kostnader ved implementering av reguleringer stiger, reduseres bankers aksept og vilje til å gjøre arbeidet de er pålagt, og fokuset trekkes vekk fra det opprinnelige målet til reguleringen (Masciandaro & Filotto, 2001, s. II-III). For å få en godt balansert incentivordning må anti-hvitvaskingskostnadene bankene pådrar seg samsvare med gevinsten samfunnet får gjennom informasjonen de samler inn. Forskjellen mellom kostnaden og gevinsten må minimeres og det krever en riktig utarbeidelse av belønning og straff

(Pellegrina & Masciandaro, 2008, s. 13). Da reguleringen øker kostnadene til banken, må myndighetene erkjenne at det må være en balanse mellom utgiftene og inntektene til bankene. For at reguleringen skal være effektiv og resultere i lavere hvitvaskingsrisiko, må kostnadene veies mot gevinsten av reguleringen slik at bankene aksepterer reguleringssystemet (Masciandaro & Filotto, 2001, s. II-III). Naheem (2020, s. 34) påpeker også viktigheten av samarbeid mellom myndighetene og bankindustrien. Hans forskning viser at man må fremme samarbeid istedenfor å bare stole på en aggressiv kontrolltaktikk.

Harvey og Lau (2009, s. 69) sin forskning viser at motivasjonen til å overholde reglene ikke går på at bankene ønsker en god forretningsdrift, men et ønske om å unngå sanksjoner. Bankene etterlever ikke reglene for å forbedre omdømme, men for å forhindre en negativ innvirkning på omdømme. Når man da benytter seg av trusler for å skape resultater, vil bankene bare gjøre akkurat nok til at det dekker det som forventes av dem. Harvey og Lau (2009, s. 69-70) mener at dersom man ønsker at bankene virkelig skal yte maksimalt må man tydelig demonstrere innvirkningen anti-hvitvaskingsarbeidet har på den underliggende kriminaliteten.

5.1.4 Crying Wolf

Bekjempelse av hvitvasking avhenger i stor grad av bankens rapportering til rettshåndhevelse og offentlig etater (Reuter & Truman, 2004, ref. i Takáts, 2011, s. 33). Det å lage gode prosedyrer og insentiver som oppfordrer agenten (banken) til å handle effektivt med tanke på informasjonsproduksjon, har vist seg å være et sentralt problem i anti-hvitvaskingsregulering (Ricardo Azevedo Araujo, 2008, s. 69). Takáts (2011, s. 33-36) brukte i sin forskning teorien «Crying wolf», som springer ut fra principal-agent-teori. Han ser på et prinsipal-agent-rammeverk med myndighetene som prinsipal og banken som agent. Historien om «gutten som ropte ulv» blir brukt som et bilde på overrapportering; ved overdreven rapportering unnlater man å identifisere hva som virkelig er relevant. Forskningen hans viser at agenten (banken) har et insentiv til å overrapportere mistenkelige transaksjoner i stedet for å velge dem ut etter hva som passet best for myndighetenes vurderinger. Dette er fordi banker kun pålegges sanksjoner og bøter dersom de mislykkes i å rapportere inn transaksjoner som viser seg å være mistenkelige, eller i senere tid blir rettsforfulgt. De blir derimot ikke dømt for å rapportere inn lovlige transaksjoner som egentlig er grunnløse. Dette gir bankene et insentiv til å rapportere ytterligere for å være på den sikre siden.

Dersom banker identifiserer «alle» transaksjoner som mistenkelige, mislykkes den i å identifisere noe som helst. Anti-hvitvaskingssystemets effektivitet blir derfor alvorlig undergravet av en overbelastning av ubrukelig informasjon (Takáts, 2011, s. 34). Manglende kvalitet på rapportering gjør det derfor vanskelig for EFE å hente ut den viktige informasjonen fra alle rapportene (Rui, 2012, s. 243). Pok, Omar og Sathye (2014, s. 397) påpeker også at dersom banker ikke opplever at selve anti-hvitvaskingsregimet er effektivt, vil de ty til «Crying wolf» og rapportere for å «sikre seg». Dersom de opplever at systemet er effektivt vil de fokusere på å utvikle rapporter som gir verdi til formålet. For å redusere «Crying wolf»-effekten mener derfor Pok et al. (2014, s. 396) at det vil kreve god opplæring av banker og de regulerende myndighetene. Bankene må oppleve at de får noen fordeler med anti-hvitvaskingsarbeidet og det vil kreve enda mer forståelse mellom de ulike aktørene (Naheem, 2020, s. 34). Dersom bankene blir bevisste på anti-hvitvaskingsarbeidet og viktigheten av dette, vil det kunne føre til en mer passende balanse av rapportering. På den måten vil ikke EFE bli oversvømt med mindre relevante rapporteringer (Pok et al., 2014, s. 396). Kommunikasjonen gjennom MT-rapporter har heller ikke vist seg å være ideell. Hovedproblemet i «crying wolf» er ikke nødvendigvis å behandle informasjonen, men det er den grove veien informasjon blir kommunisert på som ofte skaper utfordringer. All viktig og spesiell informasjon blir ikke overført og det kan være vanskelig å validere informasjonen og si om den er korrekt. Dette kan også forekomme i etterretningsrapporter som skal til beslutningstakere (Takáts, 2011). I Norge har kvaliteten på MT-rapporter riktignok økt i mange banker, men fokuset hos mange er på enkle transaksjoner og de har vanskeligheter for å oppdage mer komplekse transaksjoner (FATF, 2019, s. 48).

5.1.5 Forventninger til hva vi regner med å avdekke i intervjuene

Mediebildet de siste månedene har som vi nevnte innledningsvis, vært preget av diskusjoner rundt den nye hvitvaskingsloven. Myndighetene har kritisert de rapporteringspliktiges etterlevelse av loven, og de rapporteringspliktige har kritisert myndighetene for manglende ressurser og dårlig samarbeid på tvers av aktørene. Personer med mye kunnskap om temaet har også diskutert effekten av anti-hvitvaskingssystemet i Norge. Vi håper at intervjuene vil gi oss flere synspunkter og meninger rundt denne problematikken.

Basert på relevant teori og tidligere forskning har vi sett at det kan oppstå et dobbelt-agent-problem for bankene ved å skulle forholde seg til krav fra myndighetene, og samtidig gjøre kundene tilfreds. Vi er spente på om våre funn støtter opp tidligere forskning i form av at bankene står i dette spennet mellom kundene og myndighetene. Det blir interessant å se om myndighetene forstår at bankene kan oppleve at de står i et spenningsforhold, og om de selv har merket et slikt spenningsforhold. Statistikk fra Økokrim presentert tidligere i oppgaven (figur 5) har vist at antall MT-meldinger fra de rapporteringspliktige de siste årene har økt betraktelig. Det er derfor interessant å finne ut om det kan være tendenser til “crying wolf”-syndrom i bankene i form av overdreven rapportering for å sikre seg, og unngå bøter fra myndighetene. Tidligere forskning har også, slik som mediebildet har vist, stilt spørsmål ved effekten av arbeidet mot hvitvasking. Det blir interessant om noen av respondentene i denne avhandlingen klarer å se noen umiddelbar effekt av hvitvaskingsloven og anti-hvitvaskingssystemet i Norge.

6. Metode

Formålet med dette kapittelet er å redegjøre for hvilke metoder og datainnsamling som ble benyttet i gjennomførelse av oppgaven. Gjennom forskning ønsker man å samle inn relevant informasjon som vil gi ny kunnskap og svare på forskningsspørsmålene. Metode er teknikker og fremgangsmåter benyttet for å undersøke en bestemt situasjon eller tema (Gripsrud, Olsson & Silkoset, 2016, s. 16).

6.1 Forskningsdesign

Forskningsdesignet er en plan som beskriver oppbygningen til undersøkelsen, hvordan dataen samles inn, måles og analyseres for å besvare forskningsspørsmålene og problemstillingen (Sekaran & Bougie, 2016, s. 396). Hvilket type forskningsdesign man velger avhenger av hvor mye vi vet om et område, og ambisjonsnivået med hensyn til å forklare og analysere sammenhenger (Gripsrud et al., 2016, s. 46 - 47). Hensikten er å gi innsikt til problemstillingen.

Vår problemstilling er:

Er anti-hvitvaskingsarbeidet i Norge organisert slik at det bidrar til bekjempelse og avdekking av hvitvasking på en effektiv måte?

Selv om hvitvasking ikke er noe nytt, har det vært under utvikling nylig både i metoder som benyttes, samt i omfang. Dette medfører at det er begrenset med forskning på dette området. Når det foreligger lite informasjon og kunnskap om temaet som skal undersøkes, benytter man ofte eksplorerende design (Sekaran & Bougie, 2016, s. 391).

Problemstillingen i denne avhandlingen har flere deler. Formålet med problemstillingen er; å finne ut om regelverket er en bidragsyter til et effektivt system, om rapporteringen fra bankene bidrar til å avdekke og bekjempe hvitvasking og om kommunikasjonskanaler og systemet er satt opp slik at det bidrar til avdekking og bekjempelse av hvitvasking.

Samfunnsmessig metode brukes hvis hensikten er å bidra med kunnskap om den sosiale virkeligheten og hva den forteller oss om samfunnsmessige forhold og prosesser. Metoden egnet seg derfor i vår forskning, da empirisk forskning dreier seg om å samle inn, analysere og tolke data (Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2010, s. 29).

Forskningsspørsmål skal hjelpe med å belyse hva man ønsker å vite og bidra til å besvare problemstillingen. De utvikles for å besvare et problem eller noe man er nysgjerrig på (Everett & Furseth, 2012, s. 115). Forskningsspørsmålene som ble opprettet for å hjelpe til å besvare problemstillingen er:

- Er dagens regelverk en bidragsyter til et effektivt system i Norge?
- Bidrar rapporteringen fra bankene til avdekking og bekjempelse av hvitvasking?
- Hvordan er ressursfordelingen og ressursbruken en bidragsyter for en effektiv avdekking og bekjempelse av hvitvasking?
- Er kommunikasjonskanaler og system satt opp slik at det bidrar til avdekking og bekjempelse av hvitvasking?

6.2 Kvalitativ metode

I samfunnsvitenskapelig metode kan man både benytte kvalitativ og/eller kvantitativ metode (Johannessen et al., 2010, s. 31). Kvantitativ metode benyttes for å studere antall og utbredelse ved fenomener. Det er da større utvalg og resultatene fra studier kan karakteriseres ved et avgrenset og enhetlig datasett. Datasettet gir da grunnlag for at tolkningene får en presis form (Thagaard, 2018, s. 16). Når man skal undersøke fenomener det foreligger lite forskning på og som man ikke kjenner veldig godt, vil det være hensiktsmessig å benytte kvalitativ metode for å få en grundigere forståelse (Johannessen et al., 2010, s. 32). Kvalitativ metode handler om hvordan noe oppleves eller skjer og kvalitative data må fortolkes siden den ikke taler for seg selv (Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2011, s. 185; Kvale, Brinkmann, Anderssen & Rygge, 2009, s. 151). Problemstillingen og forskningsspørsmålene krever tolkning av erfaringer, meninger og forståelse av sammenhenger. Fenomenet er komplekst, det foreligger lite forskning og det meste av tallmateriale er konfidensielt (Kvale et al., 2009, s. 151). Vi valgte derfor å benytte kvalitativ data i form av dokumenter, artikler og intervjuer for å få en dypere forståelse slik av vi kunne besvare problemstillingen på best mulig måte.

6.3 Primær- og Sekundærdata

Vi har benyttet oss av både primær- og sekundærdata. For å få inn informasjon og data som er spesifikt for vår problemstilling, har vi samlet inn primærdata gjennom dybdeintervjuer. Data som allerede eksisterer betegnes som sekundærdata. Dette er data som er samlet inn av andre til andre formål (Sekaran & Bougie, 2016, s. 37-38). Vi benyttet nettsider, rapporter, fagbøker og lovverket for dokumentanalyse.

6.4 Intervju

Intervjuer kan enten være ustrukturert, semistrukturert eller strukturert basert på hvor mye som er tilrettelagt på forhånd. Et ustrukturert intervju har åpne spørsmål tilknyttet et tema og er uformelt. I et strukturert intervju vil man på forhånd ha fastlagt spørsmål, tema og gjerne svaralternativer. Semistrukturerte intervjuer tar utgangspunkt i en overordnet intervjuguide og forskerne kan bevege seg frem og tilbake i intervjuguiden (Johannessen et al., 2010, s. 137). Et typisk kvalitativt intervju er basert på semistrukturert intervjuguide, hvor spørsmålene kan tilpasses intervjupersonens fortelling samtidig som at viktige temaer blir belyst (Thagaard, 2018, s. 91). Da vi ønsket utfyllende informasjon og en dypere forståelse av fenomenet, så vi det som hensiktsmessig å benytte oss av et semistrukturert kvalitativt intervju. På den måten hadde vi en klar ramme med konkrete holdepunkter, samtidig som vi kunne inkludere temaer som ikke var planlagt på forhånd ut fra personens synspunkt og kunnskap (Thagaard, 2018, s. 91). Gjennom semistrukturerte intervjuer gir man respondenten mulighet til å snakke mer fritt utover spørsmålene som blir stilt. Dette kan være en god metode, da det kan lede til nye vinklinger og forhold man kanskje ikke hadde tenkt på forhånd at kunne være relevante for temaet (Hesse-Biber & Leavy, 2011, s. 102).

Problemstillingen er kompleks og forskningsspørsmålene krever at intervjuobjektet har den rette kunnskapen og kompetansen for at spørsmålene skal kunne besvares. Da vi ønsket å få en klarere oppfatning av fenomenet, snarere enn å generalisere data, så vi det hensiktsmessig å benytte oss av dybdeintervju. Med et tema hvor det er begrenset med forskning kan dybdeintervju være nyttig for å få informasjon fra individer om det spesifikke temaet og hvordan de opplever fenomenet. Hensikten med intervjuene var å få informasjon og mer kunnskap om temaet. Da dybdeintervjuer er problemorienterte og kan gi både beskrivende og forklarende data, kan det være svært hensiktsmessig å benytte i utforskende forskning der det foreligger lite informasjon (Hesse-Biber

& Leavy, 2011, s. 95-96). For å få ut mest mulig ærlig informasjon og for å betrygge intervjuobjektene med tanke på konfidensialiteten rundt informasjonen de utgav, valgte vi å anonymisere respondentene i bankene og navnet på bankene (Sekaran & Bougie, 2016, s. 123).

Vi startet prosessen med å identifisere aktuelle kandidater som kunne være interessante å intervju i henhold til temaet. Utvalget består av offentlige instanser som Finansdepartementet, Finanstilsynet, Økokrim og Skatteetaten. Andre interessenter var Finans Norge som er finansnæringens hovedorganisasjon, samt professor og hvitvaskingseksperter Jon Petter Rui (Finans Norge, 2019a; Folkestad, 2020). Grunnen til at vi valgte å fokusere på banker som rapporteringspliktig var fordi det er banknæringen som har det høyeste antall rapporteringer til Økokrim (figur 5), og fordi vi har god kjennskap til bransjen. Tidlig i prosessen ble aktuelle intervjuobjekter kontaktet både via telefon og mail, og responsen var positiv. De syntes at dette var en dagsaktuell og spennende oppgave, og respondentene var derfor villige til å stille til intervju. Respondentene i bankene ønsket å forbli anonyme for å bevare selskapets integritet på best mulig måte. Vi så også på dette som hensiktsmessig, da dette ville bidra til å få mer ærlige svar fra intervjuobjektene. Vi sendte inn meldeskjema til Norsk senter for forskningsdata (NSD) slik at de kunne vurdere om prosjektet vårt ville samsvare med personvernlovgiving. Gjennom dem fikk vi tillatelse til å gjennomføre intervjuer og benytte oss av diktafon.

Alle intervjuene ble gjennomført med diktafon. Dette var med på å skape mindre sansynlighet for feilinformasjon i oppgaven. Respondentene fikk anledning til å gjennomgå sine svar i etterkant for at vi skulle sikre oss at vi hadde forstått dem riktig.

Intervjuguide ble sendt ut på forhånd til de som ønsket dette. Dette ga respondentene mulighet til å reflektere over de ulike temaene før vi møttes. Intervjuene ble gjennomført med utgangspunkt i intervjuguiden, men det ble stilt oppfølgings spørsmål der vi fant det hensiktsmessig. Det var hele tiden en avveining om vi skulle korrigere respondentene om de beveget seg utenfor temaene, eller om vi skulle la dem snakke for å kanskje få nye innspill til oppgaven som vi ikke hadde tenkt på i forkant.

Etter at intervjuene var gjennomført begynte arbeidet med å transkribere. Transkriberingen ble gjennomført så raskt som mulig etter intervjuene, slik at informasjonen fortsatt lå friskt i minnet. Den største utfordringen med å bearbeide en samtale om til en tekst var å få frem det respondenten mente på en korrekt måte. For å sikre oss at vi hadde forstått innholdet i samtalen valgte vi å sende et sammendrag av transkriberingen tilbake til respondenten. Vi fikk dermed tilbakemeldinger om vi hadde misforstått noen elementer i samtalen, og respondenten fikk utdype dersom noe var uklart.

6.5 Utvalg

For å få et mest mulig riktig bilde av fenomenet, måtte vi sikre oss informasjon fra de mest involverte aktørene. Grunnet kompleksiteten var det viktig å få tak i nøkkelpersoner som satt med riktig kunnskap og erfaring om akkurat anti-hvitvasking og forholdene tilhørende dette området.

Vi kontaktet derfor individer fra følgende organisasjoner:

- **Finansdepartementet:** Tobias Brynildsen er representant fra Finansdepartementet. Han jobber med regelverket for hvitvasking og terrorfinansiering. Forarbeidene til hvitvaskingsloven foregår hos Finansdepartementet. Departementet har også ansvaret for å gjøre hvitvaskingsloven gjeldene (Stortinget.no, 2017). Intervjuet ble gjennomført i Finansdepartementet sine lokaler. Han uttalte sine egne meninger om temaet og ikke på vegne av hele departementet.
- **Finanstilsynet:** Rollen til de ansatte i Finanstilsynets er å føre tilsyn over de rapporteringspliktige og de har utformet rundskrivet «Veileder til hvitvaskingsloven» (Finanstilsynet, 2019d, s. 7; Regjeringen.no, u.å.-a). Intervjuet ble gjennomført i Finanstilsynet sine lokaler. Respondentene uttaler seg på vegne av tilsynet.
- **Enheten for Finansiell Etterretning i Økokrim (EFE):** Sven Arild Damslora, avdelingsleder EFE. EFE har ansvaret for å motta og analysere MT-rapporter fra bankene (Hvitvasking.no, u.å.-e). Intervjuet ble gjennomført i lokalene til Økokrim. Intervjuobjektet uttaler seg på vegne av enheten.
- **Skatteetaten:** Seksjonssjef for Etterretning i Skattekrimavdelingen, Divisjon Innsats. Skattekrimavdelingen i Skatteetaten har ansvaret for samarbeidet med EFE og mottar informasjonen fra dem. Intervjuet ble gjennomført i Skatteetaten sine lokaler. Respondenten uttaler seg på vegne av avdelingen.

- **Finans Norge:** Atle Roaldsøy, Fagsjef i avdelingen Finansjuridisk. Finans Norge er bransjeorganisasjon for alle finansforetak og ble kontaktet for å få et helhetlig bilde av hva bankene mener om temaet. Intervjuet ble gjennomført over telefon. Respondenten uttaler seg på vegne av avdelingen.
- **Jon Petter Rui:** professor ved UiT, Professor II ved UiB, hvitvaskingseksperter og leder av lovutvalget til hvitvaskingsloven (Folkestad, 2020; Juridika, u.å.; Regjeringen.no, 2015). Intervjuet ble gjennomført over telefon.
- **Bank A:** større bank. Intervjuet ble gjennomført ved bankens hovedkontor.
 - Leder for anti-hvitvaskingsavdeling
 - Leder for anti-hvitvaskingsavdeling
- **Bank B:** større bank. Intervjuet ble gjennomført ved bankens hovedkontor.
 - Avdelingsleder
- **Bank C:** mindre bank. Intervjuet ble gjennomført via telefon.
 - Banksjef
- **Bank D:** mellomstor bank. Intervjuet ble gjennomført via telefon.
 - Leder for anti-hvitvaskingsavdeling
- **Bank E:** større bank. Intervjuet ble gjennomført ved bankens hovedkontor.
 - Leder for anti-hvitvaskingsavdeling

Vi endte opp med 11 intervjuobjekter som utgjør vårt utvalg.

6.6 Dokumentanalyse

I oppgaven vår ble det benyttet dokumentanalyse av sekundærkilder for å innhente informasjonen som kunne ha betydning for oppgaven. Kildene knytter seg til nettsider, offentlige dokumenter, fagbøker og internasjonale artikler. Ved analyse av disse dokumentene har vi vært bevisste på hvem som har publisert dokumentene, samt utgivelsesår. Mange av dokumentene har blitt gitt ut av Finanstilsynet, Finansdepartementet og Økokrim. Dette ser vi på som svært pålitelige kilder i arbeidet vårt. Når det gjelder internasjonale artikler, tidsskrifter og journaler har vi vært kritisk til kilden. Vi benyttet oss av DBHs publiseringskanaler som indikerer hvilken kvalitet tidsskrifter har. Et nivå på 1 er bra og et nivå på 2 er anerkjent og enda bedre. Vi har også tatt i bruk bibliometri som er en kvantitativ analysemetode som ser på hvor mange ganger en artikkel er blitt sitert. H-indeksen i Scopus har også vært et hjelpemiddel til å se hvor god forfatteren er og gir en indikasjon

på forfatterens produktivitet (Kildekompasset, u.å.). Primærdataene som er blitt benyttet i oppgaven bygger på de 11 dybdeintervjuene vi gjennomførte som er omgjort til tekst. Vi har fått en så god gjengivelse som mulig fra muntlig til skriftlig form.

6.7 Reliabilitet og validitet

6.7.1 Reliabilitet - pålitelighet.

Pålitelighet (reliabilitet) handler om nøyaktigheten av data, hva man benytter av data og hvordan den bearbeides og er samlet inn på. I kvalitativ metode vil disse kravene være mindre hensiktsmessige. Dette er fordi data i kvalitativ metode ofte er samlet inn gjennom samtaler og fordi forskere vil tolke kvalitativ data forskjellig, noe som igjen gjør det umulig å duplisere forskning av kvalitativ karakter. Man må derfor prøve å styrke påliteligheten ved å gi en grundig beskrivelse av konteksten og fremgangsmåten (Johannessen et al., 2011, s. 243-244).

Vår oppgave var høyst avhengig av informasjon fra individer med erfaring og kunnskap rundt fenomenet. Det ville vært vanskelig, om ikke umulig, å besvare problemstillingen kun ut fra den data som allerede forelå. Store deler av vår data ble derfor samlet inn gjennom intervjuer og vi har fått 11 respondenter i vår oppgave. Dette betyr at vi lettere kan si noe om bransjen som helhet, i motsetning til om vi hadde hatt færre respondenter. Både myndighetssiden og privat side er godt dekket med jevnt antall respondenter. Vi har også fått kontakt med alle vi ønsket å snakke med som hadde god kunnskap til temaet.

6.7.2 Validitet - gyldighet

Å vurdere gyldigheten av transkripsjonen fra et intervju er ofte komplekst. Hva som er korrekt transkripsjon er nesten umulig å svare på (Kvale et al., 2009, s. 276). For å sikre god validitet valgte vi å sende tilbake et sammendrag fra transkriberingen til intervjuobjektene våre for å sikre at vi hadde tolket intervjuene riktig.

Transkripsjon innebærer også en del etiske spørsmål. Med intervjuobjektene våre fra banker var det svært viktig å beskytte konfidensialiteten både til personen som ble intervjuet og institusjonen til intervjuobjektet (Kvale et al., 2009, s. 207). Vi var derfor svært nøye på at lydopptakene og

transkriberingen ble lagret trygt og slettet opptakene når de ikke lenger var nødvendige. Vi valgte å verken omtale intervjuobjektet eller institusjonene med navn i lydopptakene.

6.8 Informert samtykke

Informert samtykke betyr at respondentene informeres om undersøkelsens overordnede formål og risikoer ved å delta i prosjektet. Dette sikrer at de involverte intervjuobjektene deltar frivillig og gir dem informasjon om hva samarbeidet inneholder (Kvale et al., 2009, s. 104). Prosjektet ble meldt inn til Norsk Senter for Forskningsdata (NSD) i samsvar med vilkårene fra Universitetet i Agder i henhold til gjennomføring av intervju som datainnsamling. I forkant av alle dybdeintervju ble en informasjonsbeskrivelse av forskningsprosjektet fremlagt, og intervjuobjektene ble informert om hva samarbeidet ville innebære.

7. Funn

I dette kapitlet vil vi gjennomgå funn fra de 11 intervjuene vi har gjennomført. Funnene vil bidra til å kunne besvare problemstillingen: *Er anti-hvitvaskingsarbeidet i Norge organisert slik at det bidrar til bekjempelse og avdekking av hvitvasking på en effektiv måte?*

Vi har strukturert funnene våre etter forskningsspørsmålene og delt opp i 4 underkategorier; 1) regulering og effekt, 2) rapportering og effekt, 3) ressurser, 4) kommunikasjon og samarbeid.

7.1 Regulering og effekt: Er dagens regelverk en bidragsyter til et effektivt system i Norge?

I kapittel 4 så vi på noen av endringene og presiseringene som ble pålagt de rapporteringspliktige ved den nye hvitvaskingsloven. Det meste av hvitvasking foregår gjennom bank og andre legitime virksomheter og det stilles dermed mange krav til de rapporteringspliktige fra myndighetene (Økokrim, 2017b). Gjennom lovgiving og krav til de rapporteringsplikter ønsker man å hindre at de rapporteringspliktige blir delaktige i hvitvasking, samt gi dem et verktøy for hvordan de på best mulig måte kan avdekke og forebygge hvitvasking og terrorfinansiering. Samtidig er forskere uenige om regulering har noen reell effekt på hvitvasking (Chong & Lopez-De-Silanes, 2015; Harvey, 2005; Magnusson, 2009). Bankene er pliktet til å følge lovverket, men de har likevel fått kritikk av Finansdepartementet for å ikke gjøre en god nok jobb (Otterdal & Gran, 2019). De nye kravene har også ledet til flere utfordringer for bankene, noe flere banker har uttalt i media (Langved, Trumpy, et al., 2020c). Vi ønsket derfor å søke klarhet i hvordan bankene opplever regelverket og hva myndighetene mente om bankenes innsats.

7.1.1 Tolkning av loven

I 2019 kom Finanstilsynet ut med en veileder til den nye hvitvaskingsloven til bankene. Denne gav uttrykk for hvordan Finanstilsynet mente at anti-hvitvaskingsarbeidet skulle gjennomføres av de rapporteringspliktige (Finanstilsynet, 2019d, s. 7). Det var derfor interessant å høre hva bankene som rapporteringspliktige syntes om veilederen, og om den var til nytte for å gjøre anti-hvitvaskingsarbeidet enklere.

De fleste bankene synes at veilederen er nyttig og at det er fint å få litt veiledning. Samtidig påpekes det av flere at det er elementer og krav i veilederen som går lenger enn hvitvaskingsloven og at Finanstilsynet har en ganske streng fortolkning. På flere virker det som om Finanstilsynet gir hvitvaskingsloven utvidet tolkning, noe som er problematisk da hvitvaskingsloven ikke kan tolkes utvidende på anvendelsesområdet. Bank D uttaler at: «jeg synes ikke det er forsvarlig å lage så omfattende rundskriv hvor man uthuler hvitvaskingsloven og den selvreguleringen som ligger i hvitvaskingsloven. Dette kan altså komme i konflikt med den risikobaserte tilnærmingen». Flere banker påpeker også at fokuset rundt arbeidet retter seg inn på det formelle. Det får derfor ikke noen reell effekt på kriminaliteten og bidrar svært lite til å nå det overordnede målet. Fokuset går bort fra det å bekjempe og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering og fra den risikobaserte tilnærmingen, og Bank D presiserer at: «fokuset blir dratt i feil retning for det skal jo være risikobasert». Finans Norge opplever at deler av tilsynspraksisen etter den nye loven ikke er i tråd med lovens formål. De sier at store deler av næringen opplever at man forlater den risikobaserte tilnærmingen og heller fokuserer på skjema og avkryssing.

Finans Norge mener at i den forstand norske lover og regler går lenger enn det som kreves av direktivet, er det «heller usikkert om alle de særskilte nasjonale krav som går utover EU/FATF-rammer innebærer noen merverdier i kampen mot hvitvasking og terrorfinansiering. Det er i noen grad en utfordring». Ved spørsmål om Norge går lengre enn det internasjonale standarder krever, påpeker Brynildsen ved Finansdepartementet at det er en kjent karakteristikk. Samtidig presiserer han at EU-regelverket bare setter et minimumskrav. Han føler derimot ikke at Norge prøver å overgå standardene på anti-hvitvaskingsområdet, men mener at det er en del som henger igjen fra den gamle loven. Videre mener han at dette i prinsippet kunne ha blitt fjernet og at det er en litt særnorsk løsning.

7.1.2 Implementering av loven

Det er flere elementer i loven som bankene synes er utfordrende og det er en gjennomgående utfordring å skille mellom det praktiske og det operasjonelle. Temaer som går igjen er blant annet oppdaterte PEP-lister, midlenes opprinnelse og realtidsmonitorering av innlandstransaksjoner. Bank A uttaler at: «vi opplever at det er en ulik forståelse mellom lovgiver og tilsyn når det gjelder kompleksiteten i dette arbeidet». Dette synspunktet støttes av alle bankene vi snakker med. Finans

Norge påpeker også at: «en del av reglene som er innført på området bærer litt preg av «skrivebordstenking» og har lite respekt for de praktiske utfordringene og kostandene knyttet til dette».

Finanstilsynet bemerker seg utfordringene her: «inntrykket er at de største problemene ikke er å forstå loven som sådan, men å forstå hva man rent operasjonelt skal gjøre for å ha en god etterlevelse».

7.1.3 Spennet mellom myndighetene, banker og kundene

Flere av bankene opplever også at de står i et spenningsforhold mellom det å skulle etterleve kravene fra myndighetene og samtidig tilrettelegge for kundene sine. Dette er et spenn de har stått i lenge ifølge flere av bankene. Bank C hevder at: «det er absolutt en balansegang å hele tiden holde kundene og myndighetene fornøyde» Samtidig har de færreste av bankene opplevd negative tilbakemeldinger direkte fra kundene sine, selv om de den siste tiden har måtte innføre flere nye krav. Det blir påpekt av de fleste at kundene bare har trengt litt tid på å tilpasse seg og at bankene har fokusert på god kommunikasjon ut til kunden slik at de skal forstå viktigheten av arbeidet. Det som flere banker derimot har opplevd som mer utfordrende er på systemsiden. Det å skape gode og effektive kundeløsninger er også viktig konkurransemessig. Den mest smidige kundeløsningen vil tiltrekke seg kundene. Bank E uttaler at: «det er krevende å stadig ivareta kundens krav om at ting skal være enkelt og det skal skje raskt samtidig som vi skal ivareta nødvendige lovkrav».

7.1.4 Motivasjon og forventninger

Frykten for sanksjoner er ikke hovedgrunnen til at bankene bidrar i arbeidet, men de fleste påpeker at mulighetene for sanksjoner ved dårlig etterlevelse er noe de har i bakhodet. Ingen av bankene ønsker å bli misbrukt til hvitvasking, og over halvparten av bankene påpeker at de ikke ønsker å skade omdømmet sitt på den måten. Frykten for et skadet omdømme i forbindelse med hvitvasking blir også presisert av Finans Norge som noe som er svært tilstedeværende hos bankene.

Bankene påpeker at samfunnsansvaret står i fokus. De skal bidra til å avdekke og forhindre hvitvasking. Bank A mener at: «hovedmotivasjonen er at vi skal ha kontroll på våre kunder og i den forbindelse også bidra til vårt samfunnsansvar». Alle bankene føler også at forventningene

myndighetene har til dem som rapporteringspliktige er svært høye. De aller fleste bankene har forståelse for at det må være strengt og ser det i sammenheng med det overordnede samfunnsoppdraget de sitter med.

Finanstilsynet på sin side sier kort og enkelt at de forventer at bankene skal ha en god etterlevelse av regelverket; «den viktigste effekten er etterlevelse av de rapporteringspliktige». De mener det er et stort spenn i de forskjellige bankene når det kommer til å etterleve de nye bestemmelsene. Noen har forbedret seg betraktelig, mens enkelte henger langt etter; «i andre banker virker det som om de ikke har fått med seg at det er et nytt regelverk og på ingen måte har etterlevelse som er akseptabel». Selv om det er noen nye elementer i loven, synes de likevel at det er vanskelig å akseptere de bankene som klager på at ting er nytt og vanskelig. Brynildsen ved Finansdepartementet sier også at den generelle forventningen er at bankene følger loven og retter seg etter det Finanstilsynet kommer med. Han forteller at Finanstilsynet fortsatt avdekker mangler, både etter ny og gammel hvitvaskingslov. Han mener at det er positivt at bankene har skjerpet seg, men at oppmerksomheten fortsatt kunne ha vært høyere. Damslorå ved EFE synes at det gjøres mye bra arbeid hos bankene. Samtidig påpeker han at bankene må bli bedre på en del kapitalintensive områder som private banking og internasjonal banking. Han ønsker at anti-hvitvaskingsarbeidet skal være ledelsesfokuseret og forventer gode rutiner, god opplæring og at de ansatte har kunnskap om risiko, trussel og hva dette utgjør for virksomheten.

7.1.5 Bankenes undersøkelsesplikt

Videre stilte vi spørsmål til bankene om arbeidet de gjør og om de føler at de må gjøre politiarbeid i sin undersøkelsesplikt. Flertallet av bankene føler ikke at de driver politiarbeid da de ikke har den samme myndigheten. De påpeker at arbeidet deres handler om kapasitet, kompetanse og det å kjenne kunden sin. Samtidig påpeker noen at dersom kravene går enda lenger i utredning av banker, så vil det kanskje med tiden føles som bankene tar mer av politiets jobb, men at de for øyeblikket er komfortable med rollen sin. Med alle de nye kravene kan det også være vanskelig å si hvor ansvaret til banken stopper. En av bankene føler sterkt at de driver politiarbeid, og påpeker at det er vanskelig å få tak i de riktige ressursene og kompetansen da det ikke er så mange sakkyndige å velge mellom. Bank D uttaler at: «vi føler mye ansvar og at vi helt klart driver

politiarbeid for myndighetene. Bankene har de ressursene de har, og det har egentlig hvitvaskingsregelverket tatt hensyn til, men det har ikke Finanstilsynet forstått».

Finanstilsynet mener at de bankene som har den holdningen at de driver politiarbeid, lever langt tilbake i tid. De påpeker at bankene har et ansvar om å ikke komme i en rolle hvor de medvirker til at kriminalitet blir utført. Økokrim selv sier at arbeidet til bankene kan oppleves som politiarbeid allerede ved undersøkelsesplikten, men at det tross alt er bankene som selger en tjeneste og leverer en transaksjon, og at det dermed blir en del av deres samfunnsansvar.

7.2 Rapportering og effekt: Bidrar rapporteringen fra bankene til avdekking og bekjempelse av hvitvasking?

Effektiv bekjempelse av hvitvasking henger tett sammen med en effektiv inndragning av utbytte (Økokrim, 2017b). For å kunne avdekke og forebygge hvitvasking er myndighetene avhengige av å få inn informasjon fra de rapporteringspliktige (Reuter & Truman, 2004, ref. i Takáts, 2011, s. 33). Selv om bankene rapporterer inn mange tusen rapporter i året, påpeker FATF (2019) at fokuset ofte er på enkle transaksjoner (Langved, Trumpy & Klevestrand, 2020). Forskning viser at overrapportering kan lede til at den viktige informasjon forsvinner i mengden og at kommunikasjon gjennom rapporter kan gjøre det vanskelig å validere informasjonen (Takáts, 2011). Videre blir det hevdet at Økokrim gjør alt for lite med rapportene som blir rapportert fra de rapporteringspliktige og at kun seks transaksjoner ble stanset i 2019 (Langved, Trumpy & Klevestrand, 2020). Dette fører til at vi ble nysgjerrig på om rapporteringen av mistenkelige forhold fra de rapporteringspliktige bidrar til å faktisk avdekke og bekjempe hvitvasking.

7.2.1 Hvor mye rapporteres nå i forhold til tidligere?

Ved spørsmål til bankene om de rapporterer mer enn tidligere inn til EFE, varierer svarene fra at de ikke har rapportert mer til at de har rapportert betraktelig mer enn tidligere. Hovedgrunnen til at noen banker rapporterer mer er fordi de har hatt mer opplæring blant de ansatte og satt inn mer ressurser på området, noe som gjør at de identifiserer mer. En av bankene mener at det er en høy terskel for å slutte å etterforske saker selv, men en lav terskel på å sende inn rapporter til EFE. Fokuset er allikevel på å avdekke mistanke og å få god kvalitet på de rapportene de sender videre.

Damslora ved EFE synes at det gjøres mye bra arbeid hos bankene. Samtidig påpeker han igjen at bankene må bli bedre på en del kapitalintensive områder. Mye av rapportene har vært på personmarkedet og mindre aktører på bedriftsmarkedet. Han mener at: «der hvor de virkelig store verdiene ligger har det vært mer utfordrende å få inn rapporter». Kvaliteten på rapportene har blitt bedre de siste årene, men det er fortsatt stor variasjon både internt i virksomheter og mellom ulike virksomheter. Skatteetaten synes det er vanskelig å si noe om kvaliteten på rapportene. Antall rapporter videre fra EFE til Skatteetaten har gått ned. Dette gjør arbeidet utfordrende for dem da de ikke får inn nok materiale.

7.2.2 Bankene dras i ulike retning

Flertallet av bankene føler også at Finanstilsynet og EFE drar bankene i ulike retninger med tanke på rapporteringen. Bank D uttaler at: «jeg vet ikke hvordan forholdet mellom Finanstilsynet og Økokrim er internt, men utad så virker de veldig motstridende. Jeg synes de drar bankene i ulike retning». Bank C presiserer videre at: «det samsvarer ikke helt med hverandre og jeg opplever dem som veldig motstridende» Den generelle oppfatningen er at EFE ønsker bedre kvalitet på rapportene. På den andre siden har Finanstilsynet kommentert at det har vært en underrapportering. Bank A hevder at: «Finanstilsynet er opptatt av antall MT-rapporter, mens Økokrim ønsker bedre kvalitet på rapportene. Dette er kjempevanskelig». Bankene ønsker å levere god kvalitet på rapportene, men flere påpeker at dersom fokuset blir på at man leverer for få MT-meldinger kan dette bidra til å senke kvaliteten fordi det blir for stort fokus på antall rapporter. Det pekes også på at det er ekstremt krevende for bankene å dokumentere alt de gjør og at det kan være veldig tidskrevende. Bank D påpeker at: «hvitvasking er vanskelig å avdekke noe som gjør det vanskelig å predikere slik at man faktisk kan forebygge og avdekke alt, noe som faktisk ikke er mulig». Det nevnes også at Finanstilsynets forventning til hva banken skal klare å fange opp, avviker fra hva bankene og EFE faktisk klarer å fange opp.

Finanstilsynet sier at riktig antall rapporter avhenger av kriminalitetsbildet. Det å; «benchmark på om man skal ha flere eller færre transaksjoner er i utgangspunktet et feilaktig startsted». De påpeker med jevne mellomrom underrapportering, men dette er ikke bare rapporteringen de oppdager ved tilsynet. De mener at bankene er gode til å rapportere enkle hvitvaskingsmodus, men at det er en stor underrapportering på for eksempel bedriftsmarkedet. De mener videre at det er en

asymmetri i hvilken kriminalitet bankene klarer å avdekke kontra den kriminaliteten som man faktisk blir utsatt for.

Brynildsen ved Finansdepartementet påpeker også at det er for få rapporter fra forretningsområder som i utgangspunktet blir ansett som høyrisiko og at det dermed er rart at ikke bankene oppdager mer. Han stiller spørsmål ved bankenes forståelse av risiko og om det gjøres nok for å følge opp faretruende signaler.

Damslora ved EFE mener selv at de har et tett og godt samarbeid med Finanstilsynet og at: «det er i utgangspunktet ikke noen forskjell mellom Finanstilsynets og vår kommunikasjon til de rapporteringspliktige». Det de har sett er at antall varsler og rapporter er forholdsvis lavt i forhold til mengden av kunder. De er ikke opptatt av antall rapporter så lenge de får inn de riktige rapportene med tanke på vesentlighet, risikoforståelse og god kvalitet. De mener videre at noen banker har et høyere potensiale i rapporteringen.

7.2.3 Tilbakemelding på MT-rapportene

Når det kommer til tilbakemeldingene bankene får fra EFE er det gjennomgående at bankene får noe, men at de skulle ønske at de fikk mer. De mener at det blir vanskelig å optimalisere monitorering når man verken har, eller får fasiten. Samtlige av bankene mener at det ikke er samsvar mellom økningen i rapporter i forhold til ressursinnsatsen til EFE, og at EFEs ressurser ikke er tilstrekkelig på dette området. Bank C uttaler at: «sjansen for at man blir straffet er veldig lav, men sjansen for at man blir stoppet i banken, den er veldig høy». Bank D konstaterer at; «man rapporterer inn titusener av saker og internasjonalt millioner av saker og hoveddelen går usett forbi».

Damslora ved EFE sier at de i tillegg til den elektroniske tilbakemeldingen til de rapporteringspliktige, også har møter, seminarer og kurs. Det er helt klart noe de kunne hatt mer av, men de må tenke på hvordan de kan nå ut til flest mulig med de ressursene de har. De mener at den største utfordringen ligger i at de rapporteringspliktige ikke får manuell tilbakemelding på kvaliteten av MT-rapportene. De skulle gjerne hatt mulighet til å gi tilbakemelding fortløpende, men det er en prioriteringssak med tanke på ressursene og det å tenke mest mulig risikobasert.

7.3 Ressurser: Hvordan er ressursfordelingen og ressursbruken en bidragsyter for en effektiv avdekking og bekjempelse av hvitvasking?

Mye av diskusjonen i media den siste tiden har omhandlet ressursituasjonen til flere av aktørene som har ulike ansvar i anti-hvitvaskingsarbeidet. EFE i Økokrim har en viktig rolle da de rapporteringspliktige i seg selv ikke vil gi konkrete resultater i kampen mot hvitvasking. Det som er avgjørende er hvordan informasjonen som hentes inn benyttes i de videre instanser (Rui, 2012). Det er da illevarslende når det blir hevdet at Økokrim er overbelastet og mangler ressurser. Systemer vil ikke få sin fulle effekt dersom EFE ikke klarer å fange opp informasjonen i MT-rapportene (Langved, Trumpy & Klevestrand, 2020). Videre har det blitt hevdet at det har blitt lagt mye ansvar og krav til ressurser over på bankene. De har brukt enorme summer på dette arbeidet, men dersom kostnadene blir for høye for bankene påpeker forskere at det medfører at bankes vilje til å samarbeide reduseres (Masciandaro & Filotto, 2001, s. II-III; Schultz, 2019). Det er viktig med gjensidig støtte og nytte for at et prinsipal-agent-forhold skal fungere effektivt, men mye tyder på at det ikke er likevekt i innsatsen til de ulike aktørene. Vi ønsker derfor å se nærmere på ressursforholdene mellom de forskjellige aktørene og om deres bidrag har en positiv effekt på bekjempelse av hvitvasking.

7.3.1 Bankenes kostnader i anti-hvitvaskingsarbeidet og forholdet mellom banker og myndighetenes ressursbruk

Samtlige av bankene påpeker at det har vært en betraktelig økning i ressursbruken. Kostnadene på området er høye, noe som helt klart påvirker resultatet. Noen av bankene håper at de regulatoriske kravene vil føre til inntektservervelse på sikt, mens de aller fleste mener at slik det er nå har ikke dette resultatøkende effekt fra et forretningsmessig ståsted. Hva aksjonærene får igjen av verdier er uvisst. Bank D uttaler at: «jeg føler at når anti-hvitvaskingsavdelingen vokser ut til å bli den største avdelingen, da må man sette seg ned og spør seg om dette har gått for langt».

Videre stilte vi spørsmålet til både bankene og myndighetsorganene om bankene får like mye igjen for dette arbeidet som myndighetene. Flere banker mener at de får igjen en gevinst i form av å bidra til et bedre samfunn. Derimot, er det kommersielt sett mer usikkert hva bankene får igjen for arbeidet da det ikke genererer noen merinntekter. Den økonomiske gevinsten i arbeidet står heller

på at bankene unngår en nedside i form av en potensiell skandale, bøter eller at aksjekursen reduseres. Bank A uttaler at: «vi får ikke nødvendigvis like mye igjen for dette som myndighetene, men vi unngår en nedside». Flere av bankene mener at de ikke får noe igjen for arbeidet og at det foreløpig kun er en stor kostnad. Flere påpeker også at det er en skjevfordeling i ressursinnsatsen. Bank E presiserer at: «ressursinnsatsen hos EFE i Økokrim står ikke i forhold til ressursinnsatsen til de rapporteringspliktige». Samtlige av bankene er enige i at de ikke får like mye igjen for dette arbeidet som myndighetene får. Bank C konstaterer at: «banken får ikke igjen like mye som myndighetene». Også Finans Norge mener at ressursinnsatsen til de private ikke står i forhold til ressursinnsatsen til myndighetene, noe som de syntes er svært problematisk. De påpeker at det klart er et misforhold mellom de ressursene bankene legger ned kontra det staten, og da særlig ressursene som EFE legger ned. Hvitvaskingsekspert Rui mener at dersom regelverket skal være proporsjonalt må ressursbruken stå i forhold til utbyttet. Videre er han i tvil om regelverket samlet sett fremstår som proporsjonalt, da; «det er et misforhold mellom de ressursene som det private legger ned og den bruken som staten gjør på området».

Damslora ved EFE mener at bankene må finne seg i å bruke en god del ressurser da de er en svært viktig bidragsyter i samfunnsmaskineriet. Han ser at bankene bruker mye ressurser, men stiller samtidig spørsmål til om de har brukt nok ressurser tidligere og om de har tatt ansvaret sitt alvorlig nok. Han tror at dersom de hadde vært gode på dette arbeidet tidligere, så hadde det ikke føltes som en like stor utfordring nå. Skatteetaten poengterer også det samfunnsansvaret bankene har som forvaltere av borgernes penger. De mener at bankene har råd til å legge inn ressurser i dette, men at det må ses i sammenheng med hva man får ut av arbeidet på den andre siden; «nå legger de mye arbeid i dette og får voldsomme krav og sanksjoner og at de da etterspør resultater på den andre siden er helt naturlig».

Brynildsen ved Finansdepartementet tror at en del av bankene ser verdien av hvitvaskingsreglene i form av at de selv unngår å bli svindlet og lurt. Han synes at det er vanskelig å si noe om det er myndighetene eller bankene som får mest igjen for arbeidet som blir lagt ned på området. Han mener videre at bankene er helt avhengig av at det ikke er for mye mistillit fra omverden og at dersom myndighetene ikke gjør sin jobb så vil det svekke bankene uansett hva de gjør. Finanstilsynet påpeker at det er et samfunnsoppdrag med et felles mål hvor alle i samfunnet skal

bidra til å nå det overordnede målet; få ned kriminaliteten. De mener at det ikke er slik at den ene får mer igjen enn den andre og at bankene får igjen at de får lov til å drive bank. Videre sier de at: «det ligger ikke en slags gevinst i å ha god etterlevelse av hvitvaskingsregelverket, men det er en forutsetning for å drive».

7.3.2 Økokrims ressurser

Ved spørsmålet om hva de forskjellige aktørene syntes om ressursfordelingen og prioriteringene til EFE, påpeker samtlige av bankene at EFE har knappe ressurser. Flere av bankene synes det er rart at ikke myndighetene allokere mer ressurser til EFE og apparatet som skal ta imot informasjonen, når bankene bruker milliarder på området. Bank E uttaler at: «ressursinnsatsen til Økokrim står ikke i forhold til ressursinnsatsen til rapporteringspliktige». Flere mener at kravene som stilles til bankene er utrolig høye gitt at mottaksapparatet ikke er tilstrekkelig. Bank B presiserer at: «vi har på mange måter truffet det punktet hvor skjevfordelingen har blitt for høy, samtidig må man ha respekt for at det er samfunnets midler man snakker om». Bankene mener at de selv er gode til å rapportere, men flere påpeker at ressursallokeringen er feil. Bank C uttaler at: «det er flaut på myndighetenes vegne med tanke på den lave kapasiteten til Økokrim. Det synes jeg rett og slett er helt latterlig». Også Finans Norge mener at ressursinnsatsen til de private ikke står i forhold til ressursinnsatsen til myndighetene, noe som er svært problematisk. De påpeker at det klart er et misforhold mellom de ressursene bankene legger ned kontra det staten og da særlig EFE legger ned.

Finansdepartementet og Finanstilsynet er mer forsiktige med å kommentere direkte på EFEs ressurser. Brynildsen ved Finansdepartementet påpeker at det er stortinget som bevilger midlene og at det er politikerne som velger å prioritere eller nedprioritere områder. Ressursene til EFE avhenger av hvilke hjelpemidler de har og han mener at datasystemet til EFE gjør det mulig å ikke være så mange ansatte. Finanstilsynet mener at man både i privat og offentlig sektor må ha den ressurstilførselen som trengs for at de reelt mistenkelige sakene skal bli fulgt opp på passende måte.

Fra Damslorå ved EFE kommer det tydelig frem at det økte fokuset, antall MT-meldinger og forventningene ute i samfunnet har gitt dem utfordringer med tanke på ressurser. De har ikke fått

økt bemanning eller ressurser til dette arbeidet og må derfor forsøke å arbeide smartere – noe de også har gjort. Selv om antall stansede transaksjoner bare var på 6 i 2019 så har de produsert 2500 etterretningsprodukt de siste 5 årene, noe han mener er verdt å merke seg. De mener selv at de klarer å fange opp mye og at de bruker metoder for å kompensere for få ansatte, men at de helt klart skulle hatt flere ressurser. Han mener at de manglende ressursene går kraftigst ut over kontakten mellom EFE og de rapporteringspliktige. Ubalansen gjør det også utfordrende for dem å måtte prioritere hva de skal bruke ressursene på.

7.3.3 Konsekvenser av manglende ressurser hos EFE

Mange av bankene påpeker at ting stopper opp hos EFE. Bank A mener at: «det er ikke samsvar med økningen i rapporter i forhold til Økokrim med deres ressursituasjon». Bank D uttaler at: «det er provoserende at Finanstilsynet som fører tilsyn med loven nærmest krever at man skal ha ubegrensede ressurser, men den faktiske etterretningen sliter og kun har 17 ansatte». Bank B mener at det er på høy tid at man får opp ressursinnsatsen hos alle de offentlige instansene; «det er på grensen til galskap å bruke så mye ressurser og stille så høye krav til bankene, gitt at mottaksapparatet ikke er til stede».

Brynildsen ved Finansdepartementet og Finanstilsynet påpeker at det til tider stopper opp hos politi og påtalemyndigheter fordi saker fra EFE ofte blir henlagt når de blir sendt videre. Finanstilsynet uttaler at: «hvis reelt mistenkelige saker ikke blir fulgt opp så er det åpenbart uheldig». Ifølge Brynildsen har det blitt laget et referat av Riksadvokaten som påpekte at EFE har laget gode anmeldelser til lokalt politidistrikt. Selv om disse er godt begrunnet og veldig klare for etterforskning og påtale, blir de ofte henlagt uten etterforskning.

Skatteetaten mener at situasjonen kunne bedres dersom EFE hadde fått mer ressurser og dermed kunne ha levert fler rapporter videre til dem. De mener at: «det er snakk om relativt lite ressurser som skal til for at vi skulle få tilstrekkelig informasjon». De påpeker videre at: «arbeidslivskriminalitet går foran annen økonomisk kriminalitet, noe som igjen går ut over inngangen til de større sakene». Når MT-rapporter ikke blir prioritert mister de kanskje det ekstra momentet som kunne gitt dem en inngang til et kriminelt miljø.

Damslora ved EFE i Økokrim forteller at de kunne ha produsert mange hundre anmeldelser årlig, men at det ikke er noen vits når halvparten henlegges i neste ledd. EFE har ingen myndighet over politimestre og kan ikke bestemme hva de skal prioritere. Dersom EFE skulle prioritert anmeldelser ville det vært feil ressursbruk når disse bare blir henlagt. Det ville også gått på bekostning av andre områder. På den ene siden har EFE de rapporteringspliktige som forventer god oppfølging og tilbakemelding og på den andre siden har de myndighetenes krav og forventninger. Han påpeker at dette til syvende og sist er en politisk vurdering.

7.3.4 Effekt av anti-hvitvaskingsarbeidet

Finanstilsynet påpeker også at samfunnseffekten utover det preventive vil komme først når de senere aktørene i kjeden, slik som politi og påtalemyndighet, også har en riktig og god oppfølging i form av etterforskning og etterfølgelse av straffesaker. Brynildsen ved Finansdepartementet stiller spørsmål til hvordan EFEs produkter blir håndtert andre steder. Han mener at det ikke er gitt at det å tilføre mer ressurser til EFE vil hjelpe om det ikke blir tatt hånd om for eksempel hos politiet. Han påpeker at det er ikke sikkert at EFE er det beste stedet å prioritere når det de produserer ikke blir brukt som det fortjener.

Hvitvaskingsekspert Jon Petter Rui forteller at man ikke får noen effekt ut av en lov med mindre man setter inn nok ressurser. Videre sier han at: «det er ikke tilstrekkelig kompetanse i den utøvende makt i EFE og ellers». Når FATF kommer og undersøker implementeringen av hvitvaskingsloven er de opptatt av hvor mye inndragning som skjer i Norge. Det er fordi hovedformålet bak lovgivningen er inndragning av utbytte til straffbare handlinger, men dette skjer nesten aldri i Norge, ifølge Rui.

Finans Norge mener også at: «det må være et håndhevingsapparat på staten sin side som gjør at det er en opplevd oppdagelsesrisiko og en mulighet for en avskrekkende effekt gjennom at man tar et visst antall straffesaker». Myndighetene stiller en rekke krav til bankene, som legger inn enorme ressurser for å nå kravene, men så ruster ikke myndighetene seg opp for å ta imot informasjonen. En av bankene påpeker også at vi som samfunn er ganske langt fra å oppfylle formålet bak lovgivningen.

7.4 Kommunikasjon og Samarbeid: Er kommunikasjonskanaler og system satt opp slik at det bidrar til avdekking og bekjempelse av hvitvasking?

I kapittel 1 så vi at en del av kritikken som har kommet frem i media omhandler kommunikasjonen og samarbeidet mellom de forskjellige aktørene i anti-hvitvaskingsarbeidet. Det har blitt påstått at verken kommunikasjonen eller samarbeidet er optimalt og at flere av myndighetsorganene har ulik kommunikasjon til de rapporteringspliktige. Det ble også hevdet at bedre koordinering mellom offentlige etater er nødvendig i innsatsen mot hvitvasking. Dette er bekymringsverdig da tidligere forskning har vist at systemet er avhengig av god kommunikasjon og godt samarbeid for å fungere effektivt (Buchanan, 2004; Ferwerda, 2009). God kommunikasjon er også viktig for at et prinsippal-agent-forhold skal fungere, for å minimere agentkostnadene og jobbe mot det samme målet (Huang, 1995; Naheem, 2020; Takáts, 2011). På bakgrunn av dette ville vi se nærmere på hvordan kommunikasjonen og koordineringen mellom de ulike aktørene fungerte. Vi spurte derfor de forskjellige aktørene hvordan de opplevde samarbeidet mellom dem.

7.4.1 Banker og Finanstilsynet

Når det kommer til bankenes oppfatning av samarbeidet med Finanstilsynet, har bankene veldig delte meninger. Noen av bankene opplever at samarbeidet er bra og at de har de samme målene, selv om det er litt uenighet med tanke på hvordan man skal nå dem. Selv de som mener at samarbeidet er godt skulle likevel ønske et enda tettere samarbeid. Andre banker føler at det ikke eksisterer noe samarbeid med Finanstilsynet i det hele tatt. Bank D presiserer at: «jeg opplever Finanstilsynet som arrogant og de ønsker ikke å høre på innspill fra bankene om en felles infrastruktur hvor man jobber sammen og deler informasjon». Bank B opplever at Finanstilsynet i alt for liten grad har vilje til å ta beslutninger; «også i dialog med tilsynet, hvor det blir bedt om veiledning før man agerer, blir det ofte ikke gitt noen svar av tilsynet». Bankene har forståelse for at Finanstilsynet er en kontrollmyndighet og at de ikke alltid kan si hva man skal gjøre eller ikke. Likevel skulle flertallet av bankene ønske at Finanstilsynet var mer til stede og var mer samarbeidsvillige i spørsmålet om bankene gjør de riktige vurderingene. Bank B uttaler videre at: «Finanstilsynet oppleves ikke som en diskusjonspartner på et praktisk nivå». For å få en faktisk effekt av systemet, føler flere av bankene at Finanstilsynet og bankene må komme sammen i større grad enn hva de gjør i dag. Bank D sier at: «jeg opplever at Finanstilsynet er lydhøre og jeg tror at om vi skal få en faktisk effekt av systemet må vi komme sammen i større grad enn det vi gjør i

dag». Flere nevner også at det kan være vanskelig for en enkelt bank å gi tilbakemelding til Finanstilsynet, da de er redde for sitt eget rykte. Flere av bankene skulle derfor ønske at Finans Norge kom enda mer på banen og tok kampen for dem. Finans Norge på sin side mener at de har gjort mye på området. Finans Norge prøver å fange opp problemstillinger som blir identifisert ute i næringen og ta det videre. De sier at de opplever en god dialog med Finanstilsynet og at en del av dialogen er knyttet til å formidle realitetene i de utfordringene som bankene står overfor.

Da vi spurte Finanstilsynet hvordan de syntes samarbeidet mellom dem og bankene var, uttaler de kort og enkelt at de føler de jevnt over har et godt samarbeid med bankene.

7.4.2 Banker og EFE i Økokrim

Bankenes forhold til EFE blir beskrevet som bra av flertallet, men at det er ressursene til EFE som setter begrensninger. Manglende ressurser setter begrensninger i form av oppfølging og kontakten med bankene, i tillegg til at de ikke klarer å fange opp alt. Bank A uttaler at: «vi mener at det er veldig uheldig når vi gjør alt vi kan mot målet, men så får vi ikke full uttelling på grunn av mangler i andre ledd». Det er for mange aktører til at EFE har kapasitet til å følge opp alle hele tiden. Det er noe også bankene forstår og det påpekes at EFE er behjelpelige når de først får kontakt med dem.

Damslora ved EFE sier at samarbeidet til bankene er veldig godt. Han påpeker også at de kunne hatt en mye tettere kontakt med de rapporteringspliktige, men at det krever veldig mye kapasitet og ressurser. Norge har ikke en stor FIU (EFE) sett i forhold til brutto nasjonalprodukt og de utfordringene vi har i Norge. Det blir en prioritering de må gjøre, noe som vil gå på bekostning av andre ting. De har slik som det er nå ikke den fremdriften som de ønsker.

7.4.3 EFE i Økokrim og Finanstilsynet

Damslora i EFE i Økokrim sier at samarbeidet med Finanstilsynet er godt og påpeker at det ikke er noe spenningsforhold mellom dem og de ulike aktørene.

Finanstilsynet sier også at de samarbeider godt med EFE. De nevner at politiets samarbeid med myndighetene i stor grad fremgår som informasjonsutveksling om trender og modus operandi

(arbeidsmodus) slik at de kan jobbe risikobasert og riktig. Videre sier de at det ikke er passende om de har noen karakteristikker eller observasjoner om ressursinnsatsen i politiet og hva som kunne ha vært prioritert der. Brynildsen ved Finansdepartementet sier også at EFE og Finanstilsynet samarbeider mye tettere enn de gjorde tidligere, og at det er positivt at det finnes kontaktforum hvor alle kan møtes og diskutere ulike problemstillinger. Han påpeker også at når det kommer til samarbeidet mot bankene blir det meste kanalisert gjennom Finans Norge fordi det er et så stort antall banker i Norge.

Finans Norge sier selv at de har etterlyst tilbakemelding fra myndighetene gjentatte ganger over flere år og at tilbakemeldingene fra myndighetsnivået, da særlig EFE, har vært veldig mangelfulle. De tror videre at myndighetene ikke følger opp av vond vilje, men at det er snakk om hvilke ressurser som er tilgjengelige.

Flertallet av bankene ønsker et tettere samarbeid mellom dem, Finanstilsynet og EFE og at de alle kan samhandle med felles forståelse. Bank B uttaler at: «slik det er nå så er ikke samarbeidet på tvers av næringen, kontrollinstitusjoner og landegrenser egnet til å gjøre noen bedre, men det går riktig vei». Enkelte påpeker også at man trenger en arena hvor man kan ta ærlige diskusjoner. Hvitvaskingskonferansen trekkes frem som en arena hvor alle kan møtes, men at det i stor grad mangler rom for diskusjon.

7.4.4 Systemet som helhet

Når det kommer til hvordan systemet er organisert og hvilke positive effekter man har fått ut av det, sier 4 av 5 banker at de ser liten til ingen effekt av systemet (den siste banken svarte ikke på dette spørsmålet). Flere banker påpeker at samarbeid og det å kunne dele informasjon og teknologi med hverandre og andre aktører kan bidra til å få en større effekt, men at deres bidrag alene ikke vil gi noen direkte effekt på å redusere kriminaliteten. Som Bank D uttaler: «jeg tror at bankenes rolle aldri vil være det som gir den største effekten fordi vi er ikke etterretninger, men en bank». Videre mener Bank C at: «jeg føler ikke at det har vært noen effekt av dette arbeidet. Eneste effekten er at vi har fått en god oversikt over kundemassen og fått ryddet litt opp». Flere påpeker også at det kan være vanskelig å måle den samfunnsmessige effekten. Bank A uttaler at: «noen umiddelbar effekt kan vi ikke påstå at vi ser» og Bank D hevder videre at: «konkret sett så sier jo tallene i kriminalstatistikken at samfunnet ikke har fått noe igjen for anti-hvitvaskingsarbeidet».

Den ene banken uttaler også at det finnes ingen referansepunkt som kan si noe om det var mer eller mindre hvitvasking før det ble fokus på temaet. Dette gjør det vanskelig å si noe om anti-hvitvaskingsarbeidet reelt bidrar til å redusere kriminaliteten. Flere banker påstår at man er helt avhengig av at politi og påtalemyndigheter har ressursene og evnene til å håndtere dette. Det er en utfordring at EFE ikke har kapasitet til å ta imot alle de mistenkelige forholdene i form av MT-meldinger fra de rapporteringspliktige og at det ikke blir domfelt nok store kriminelle nettverk. Bankene mener at man behøver et bedre samarbeid og en mer balansert ressursfordeling for at systemet skal få noen synlige effekter på avdekking og bekjempelsen av kriminaliteten. Bank B uttaler at: «det kunne fått mer effekt om det var mer ressurser utenfor de rapporteringspliktige. Staten får bestemme hvor den listen skal ligge, men det er åpenbart at vi ikke maksimerer utbyttet». Samtidig nevnes det av flere at det har blitt større fokus på temaet kanskje på sikt kan ha en effekt i seg selv. Bank A hevder at: «loven i seg selv gir ikke så mye direkte effekt, men det at det har blitt mer fokus i media, det er det som gir effekten». Videre påpekes det av flere banker at media er den fjerde statsmakt og for at man skal få noen effekt er det viktig at mannen i gata også ser på hvitvasking som et samfunnsproblem, slik at det blir tatt tak i saker og varslet om forhold som kan være mistenkelige. Man må bevisstgjøres.

Finans Norge har vært tydelige på at de synes at effektiviteten i systemet er for dårlig, noe de også har kommunisert til EU-kommisjonen. De mener at man må få mer ut av systemet og at det handler om å få bedre prosedyrer og internasjonal harmonisering. Videre mener de at systemet ikke fungerer godt nok i forhold til ressursinnsatsen.

Skatteetaten uttaler også at det ikke er mulig å si at man har fått noen effekt av arbeidet. Hos dem er mangelen på informasjon den største utfordringen. Videre mener de at det ligger en mulighet i systemet som ikke blir utnyttet på grunn av måten man arbeider på området i dag.

Brynildsen fra Finansdepartementet fokuserer også på det praktiske med tanke på bankene og etterlevelse av loven. Han mener at sanksjonene har gitt en tydelig effekt på bankenes arbeid og at bankene har fått gjennomført tiltak som identifikasjon og kundetiltak. Han sier at kombinasjonen av Finanstilsynets aktivitet og regelendringen gjorde at bankene opptrådte annerledes. Han mener at det er vanskelig å måle noen effekt, samt si om systemet fungerer da det er vanskelig å måle

hvor mye som faktisk hvitvaskes. Hans oppfatning er at oppsettet av systemet er relativt fornuftig og at man må ha med seg privat sektor for å ikke komme over i et overvåkingssamfunn hvor myndighetene kan følge med på alt. Han påpeker også at i tillegg til det private så trenger man også et offentlig apparat for å kunne fange opp alt.

Finanstilsynet sier også at: «den viktigste effekten er etterlevelse av de rapporteringspliktige». De ønsker at alt skal være på stell og få en tilsynsrapport med lite kritikk. Videre sier de at intensjonen til hvitvaskingsregelverket er å bidra til at kriminaliteten avdekkes og forebygges. I teorien er intensjonen at det skal være umulig å plassere utbytte opptjent gjennom kriminelle handlinger, noe som igjen vil redusere motivasjonen til å begå primærforbrytelsen. Dette har dog visst seg å være vanskelig å få til i praksis.

Damslora ved EFE sier at de er helt avhengige av de rapporteringspliktige for at systemet skal fungere. Han mener at systemet har blitt bedre med økt fokus og kunnskap i bransjen, men at det fortsatt har forbedringspotensialet. Han sier at de kunne publisert mer informasjon, og at de har gode hjemler for å dele informasjon både nasjonalt og internasjonalt, men at det igjen er snakk om manglende ressurser. Han synes det er vanskelig å si noe om den eventuelle forebyggende effekten man får med et slikt regelverk. Samtidig påpeker også han at en positiv effekt er det økte fokuset rundt hvitvasking og hvilken trussel hvitvasking utgjør.

Hvitvaskingseksperter Rui sier at slik som systemet fungerer i Norge er det bred enighet om at man ikke får ut den effekten som ligger i dette. Han mener at det er fordi EFE og Økokrim har for lite ressurser. Loven har ikke fått den effekten man ønsker, og den ivaretar nesten ikke formålet i det hele tatt; nemlig inndragning. Han mener at: «det er ikke lovens bokstav som det er noe galt med, men det er organisatoriske, økonomiske og ressursmessige forhold»

8. Drøfting

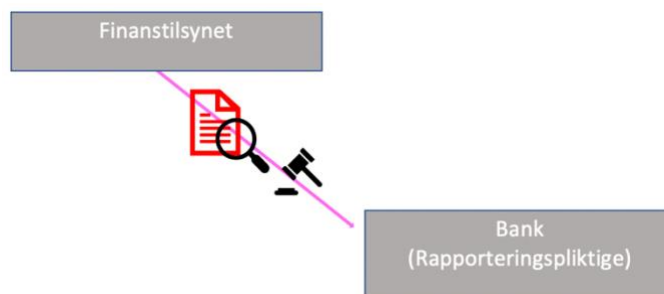
Analysen og drøftingen er basert på primærdata fra dybdeintervjuene, samt sekundærdata i form av teori, tidligere forskning og relevante dokumenter. For å besvare forskningsspørsmål og problemstilling vil svarene fra de forskjellige aktørene sammenlignes og settes opp mot teori og tidligere forskning på temaet.

8.1 Regulering og effekt: Er dagens regelverk en bidragsyter til et effektivt system i Norge?

8.1.1 Bankenes undersøkelsesplikt: tolkning og implementering av loven

Generelt ser det ut til at alle bankene synes at det er bra at Finanstilsynet har kommet med en veileder til den nye hvitvaskingsloven. Det er ikke loven i seg selv som er utfordrende, men hvordan man rent operasjonelt skal ha en god etterlevelse. Dette er også noe som Finanstilsynet er klar over. Man kan derfor lure på hvorfor det ikke har kommet mer veiledning fra Finanstilsynet på hvordan arbeidet rent operasjonelt skal gjennomføres. Det er enkelt å stille krav, men for at man skal få noen effekt må arbeidet fungere i praksis. Veilederen er god, men det stilles spørsmål til noe av innholdet og om den gjør det vanskeligere enn det trenger å være. Tidligere forskning har ikke klart å bevise at regulering i seg selv har noen effekt (Chong & Lopez-De-Silanes, 2015; Harvey, 2005; Magnusson, 2009). Når da fokuset i tillegg da blir på papirarbeidet og ikke på det faktiske formålet; avdekke og forebygge kriminalitet, kan det tenkes at en eventuell effekt blir enda mindre. Det oppleves også motstridende når myndighetene på den ene siden har laget et omfattende rundskriv med detaljerte regler og krav til compliance, samtidig som de ønsker at bankene skal ha en mer risikobasert tilnærming. Dersom man skal få flyttet fokuset over på en mer risikobasert tilnærming må man kanskje gi bankene litt mer spillerom og ikke henge seg opp i alt for mange av de mindre sakene og forholdene som bankene er pliktige til å dokumentere. Som nevnt er det ikke regelverket i seg selv som er vanskelig å forstå, men selve implementeringen av loven som skaper problemer for de rapporteringspliktige. Det kan også stilles spørsmål til om de ekstra momentene som er tilføyet og den strengere tolkningen til Finanstilsynet gir noen større effekt for selve formålet, eller om det bare ødelegger for den risikobaserte tilnærmingen. Det er

vanskelig å se om den skaper noe merverdi i arbeidet mot hvitvasking når det blir mye fokus på det administrative arbeidet og mindre fokus på risikoforståelse og selve formålet i loven.



Modell 4: Bankenes undersøkelsesplikt

Mens bankene egentlig skal jobbe risikobasert, føler flere at fokuset blir på papirarbeidet. Myndighetene legger ekstra restriksjoner og krav på bankene som gjør arbeidet enda mer omfattende og det kan muligens dra fokuset vekk fra formålet med loven.

Naheem (2020) påpekte også at det å innføre en regulering for så å videre anta at banksektoren er en forlengelse av loven, ikke er en effektiv tilnærming. Damslorå ved EFE ser også at det er vanskelig for bankene å vite hvor mye de skal undersøke og hvor langt de skal gå. Slik det er nå føler ikke flertallet av bankene at de gjør politiarbeid i sin undersøkelsesplikt etter hvitvaskingsloven, men dersom mer ansvar blir lagt på dem kan denne oppfatningen fort snu.

8.1.2 Interessekonflikt

Ved strengere reguleringer kan banken havne i et dobbel-agent-rolle med myndighetene på den ene siden, og kundene på den andre (Naheem, 2020). Flertallet av bankene opplever at det er en balansegang som til tider er krevende. Selv om dette kan lede til flere utfordringer og problemer, virker det som om bankene har klart å ta kontroll på kundesiden (Naheem, 2020). De fokuserer på god kommunikasjon og gir kundene tid til å tilpasse seg, noe som kan være grunnen til at de fleste ikke opplever misnøye fra kundene sine. Selv om de opplever litt problematikk med selve systemimplementeringen, kan det se ut til at bankene har klart å balansere de to rollene på en god måte.

8.1.3 Motivasjon og forventninger

Bankene nevner at de har et samfunnsansvar i form av å bidra til å redusere kriminalitet og at det både er en del av motivasjonen, men også forventningene som stilles til dem. Det er da interessant

at myndighetenes forventninger til bankene hovedsakelig går ut på etterlevelse av loven og gode rutiner. Bank D uttaler at: «Finanstilsynet vektlegger innsats fremfor resultat. De har feil fokus og en regelbasert tilnærming». Som KPMG (2014) sin undersøkelse viser, blir ofte anti-hvitvaskingsstrategier utviklet som svar på regulatoriske forespørsler. Dette er en skummel felle å gå i, og hvis bankene blir dratt bort fra fokuset på samfunnsansvaret og heller blir opptatt av å nå de regulatoriske kravene, kan dette bli utfallet.

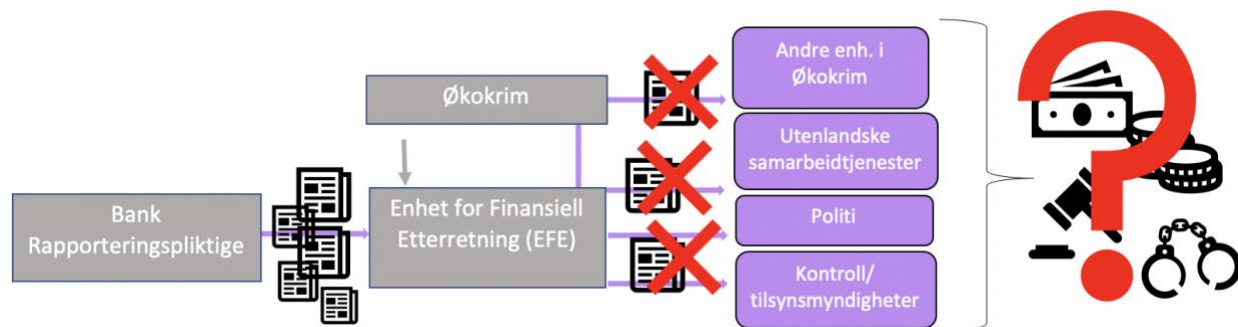
Videre er poenget med insentiver å bidra til at de ulike aktørene jobber mot et felles mål (Huang, 1995, s. 284). Flere av bankene uttaler at frykten for et skadet omdømme veier tyngre enn frykten for sanksjoner og bøter. Men dersom en del av motivasjonen bygger på frykten for et negativt omdømme, kan bankene ende opp med å bare «gjøre det som er ytterst nødvendig» for å etterleve kravene (Harvey & Lau, 2009). Slik insentivordningen er nå er det vanskelig å se hvordan Finanstilsynet og myndighetene bidrar til at bankene ønsker å gjøre et godt arbeid. Det at myndighetene opplever at det er et så stort sprik mellom bankers evne til å etterleve regelverket, kan henge sammen med nettopp det at de mangler riktig motivasjon og insentiver til å bidra (Naheem, 2020). Grunnen til at bankene vi intervjuet faktisk har bidratt så mye som de har, henger nok mer sammen med at motivasjonen deres hovedsakelig bygger på en følelse av plikt og det å føle at de bidrar til samfunnet, mer enn Finanstilsynets trusler om sanksjoner. Man kan derfor stille spørsmål til nettopp det at Finanstilsynet benytter trusler om sanksjoner og bøter som insentiver for å nå deres felles mål. Det virker i alle fall ikke som om det bidrar til å motivere bankene på den mest effektive måten.

8.2 Rapportering og effekt: Bidrar rapporteringen fra bankene til avdekking og bekjempelse av hvitvasking?

8.2.1 Hvor mye rapporteres?

Bankene sier at det ikke er økning i antall rapporter som er det viktigste for bankene, men heller kvaliteten på arbeidet. Bankene har fokusert på opplæring og benyttet mer ressurser på området, nettopp for å forbedre kvaliteten. Dette burde bidra til at arbeidet til EFE blir enklere. Men selv om bankene sier de fokuserer på kvalitet, viser statistikken (figur 1) at det har vært en kraftig økning på antall MT-rapporter til EFE de siste årene. Noen av intervjuobjektene påpeker at det har blitt en økning på grunn av bedre forståelse av hvitvasking hos de rapporteringspliktige. Andre

mener at det har blitt en økning fordi Finanstilsynet har kommentert at det har vært en underrapportering hos de rapporteringspliktige. Uansett årsak så kan overdreven rapportering lede til at relevant informasjon ikke blir identifisert, og det påpekes av EFE og andre myndighetsorgan at det er en mangel av rapporter på kapitalintensive områder (Takáts, 2011). Det at fokuset gjerne blir på enkle transaksjoner blir også påpekt av FATF (2019). Når situasjonen blir slik risikerer man at flere komplekse transaksjoner ikke blir fanget opp, noe som kan medføre at større saker ikke blir avdekket. Dette kan medføre at anti-hvitvaskingssystemets effektivitet blir undergravet, og statistikken (figur 1) viser nettopp at antall stansede transaksjoner har gått ned (Takáts, 2011). I tillegg har det heller ikke blitt flere domfelte de senere årene, ifølge flere av respondentene.



Modell 5: Utfallet av rapporteringen fra de rapporteringspliktige

Mens bankene sender inn mange rapporter, mangler det likevel informasjon på de mer komplekse transaksjonene. EFE har ikke kapasitet til å håndtere all informasjonen, noe som gjør at de ulike instansene ikke mottar all informasjonen de kanskje hadde hatt bruk for.

8.2.2 Motstridende kommunikasjon

Flere av bankene opplever også at det er en vanskelig balansegang mellom det å skulle levere god kvalitet på rapportene, og samtidig unngå underrapportering. Bankene påpeker at det tar tid å lage gode rapporter og at det er et omfattende arbeid å skulle fange opp all informasjon som kan være relevant. Man blir ikke straffet av Finanstilsynet for å sende inn rapporter som er irrelevante, men unngår man å sende inn relevant informasjon kan konsekvensene bli store. Dette kan lede til overrapportering (Takáts, 2011). Økokrim sier at det er kvaliteten som gjelder, samtidig er bankenes oppfatning at Finanstilsynet ønsker at de skal rapportere inn større mengder. Finanstilsynet har bedt dem rapportere inn mer, men det er hovedsakelig på kapitalintensive områder hvor de har bemerket at det er en del underrapportering hos flere banker. Usikkerheten rundt dette medfører at flere av bankene føler seg dratt i ulike retninger. Denne usikkerheten, og eventuelle frykten for å mislykkes i å rapportere inn relevant informasjon, kan være en av grunnene

til at bankene sender inn mange og ofte enkle transaksjoner. Forskning viser at man kan redusere «crying wolf»-effekten og overrapportering dersom man har god opplæring hos bankene (Pok et al., 2014). Det er derfor veldig uheldig at bankene ikke føler de får hjelpen de trenger, men heller opplever at de mottar motstridende informasjon fra myndighetene. Dersom man hadde gitt klarere retningslinjer og myndighetene hadde samkjørt bedre, ville man kanskje unngått underrapportering av komplekse saker, og overrapportering av enkle tilfeller. Kostnadene myndighetene pådrar seg med inspeksjon og oppfølging av bankene, kan også bli redusert dersom asymmetrien i informasjon blir redusert (Jensen & Meckling, 1976). Dersom bankene vet nøyaktig hva og hvordan de skal gjøre sine oppgaver, vil det kreve mindre overvåking. Utvanning av informasjon kan også være noe av grunnen til at EFE ikke klarer å fange opp de sakene som faktisk er hvitvaskingsaker. Brynildsen ved Finansdepartementet stiller også spørsmål ved bankenes forståelse av risiko, og om det gjøres nok for å følge opp saker som viser faretruende signaler. Dette er kritisk sett i forhold til tidligere forskning som sier at dersom man ønsker at bankene skal yte maksimalt må man få bankene til å forstå hvordan anti-hvitvaskingsarbeidet har innvirkning på den underliggende kriminaliteten (Harvey & Lau, 2009, s. 69-70). Også her vil det være viktig med riktig kommunikasjon og opplæring av bankene. Bankene må få mulighet til å endre fokuset uten å være redd for sanksjoner og negative tilbakemeldinger. Dersom bankene skal gå med en frykt for underrapportering vil det kunne bidra til at bankene bare fortsetter å rapportere masse på de enkle sakene. Ved en slik tilnærming vil «crying wolf»-syndromet komme klarere til syne ved overrapportering og utvanning av informasjon til EFE. Dette vil ikke bidra til å oppfylle lovens formål, snarere tvert imot. Dersom Finanstilsynet og EFE hadde samkjørt seg mer og vært klarere på hva de ønsker at bankene skal være observante på, kunne dette ført til en mer effektiv bekjempelse og avdekking av hvitvasking.



Modell 6: Motstridende kommunikasjon

Mye tyder på at kommunikasjonen de rapporteringspliktige mottar fra myndighetene oppleves som ufullstendig og til tider motstridende. Dette er problematisk på flere områder og kan skape usikkerhet og virke demotiverende for bankene.

8.2.3 Tilbakemelding på MT-rapporter

Flere banker opplever at de ikke får nok tilbakemelding fra EFE og at dette gjør det vanskelig for dem å tilrettelegge godt. De ser også at det ikke er samsvar mellom økning av rapporter de sender inn og ressursnivået hos EFE. Hvis bankene får mer tilbakemelding kan de lettere tilpasset seg og få en rettesnor for hvordan de ligger an og på hvilke områder de kan øke eller redusere. Dersom bankene ikke opplever at systemet er effektivt kan det virke demotiverende. Det kan oppleves litt meningsløst for dem å skulle legge inn masse arbeid som skal bidra til formålet, når de ikke føler at det blir håndtert i den andre enden (Pok et al., 2014). For å få en reell effekt må bankene klare å ta tak i de mer kompliserte og større sakene. EFE må også ha kapasitet og ressurser til å kunne ta imot og bearbeide materialet, hvis ikke vil de ikke klare å sile ut informasjon som skal sendes videre til andre instanser.

8.3 Ressurser: Hvordan er ressursfordelingen og ressursbruken en bidragsyter for en effektiv avdekking og bekjempelse av hvitvasking?

8.3.1 Bankenes kostnader og forholdet mellom banker og myndighetenes ressursbruk

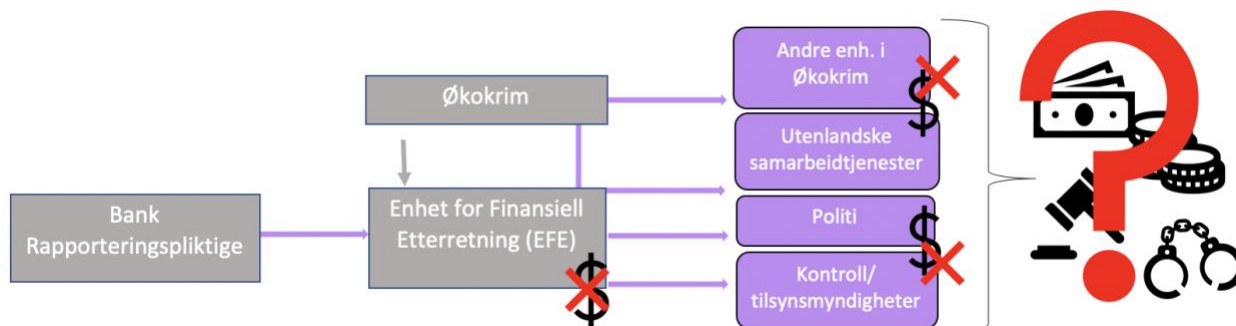
Forholdet mellom bankene og myndighetene bør være basert på gjensidig støtte og nytte for å lede til et effektivt samarbeid (Huang, 1995, s. 284). Det kommer klart frem, både gjennom intervjuer og media, at bankene har benyttet store ressurser på anti-hvitvaskingsarbeidet. Samtidig er bankene klare på at de ikke får like mye tilbake for alt arbeidet som myndighetene gjør. Dersom bankene ikke opplever at de får igjen like mye- eller enda verre, føler de ikke får igjen noen ting- er det stor fare for at motivasjonen deres reduseres. Som diskutert tidligere, benytter myndighetene sanksjoner som insentiv, men flere forskere påpeker at for å få en balansert insentivordning må kostnadene banken pådrar seg samsvare med gevinsten samfunnet får (Naheem, 2020; Pellegrina & Masciandaro, 2008). Det vil bli vanskelig å få til en jevn insentivordning når myndigheten ikke ser denne skjevfordelingen. Deres oppfatning er at det ikke er noen som får mer igjen enn andre av arbeidet som blir gjort. Det kan da bli vanskelig å utarbeide straff og gevinst slik at det utjevner forskjellene (Pellegrina & Masciandaro, 2008). Finanstilsynet påpeker at det ikke skal ligge noen gevinst i å ha god etterlevelse, og det er riktig at dette er lovbestemt og at man skal følge loven. Samtidig må man huske på at dersom man ønsker å få en god effekt av alt arbeidet, krever det at bankene tar det på alvor og virkelig går inn for å gjøre sitt ytterste. Forskning viser at når kostnadene til banken øker, reduseres samtidig deres vilje til å gjøre arbeidet de er pålagt

(Masciandaro & Filotto, 2001, s. II-III). Det er en realitet at kostnadene stiger og vil forbli høye i en god tid fremover. Hvis da bankene ikke har noe som motiverer dem og ikke føler at de får noe igjen, kan man risikere at bankene bare gjør akkurat det som er nødvendig for å tilfredsstille kravene.

8.3.2 Økokrims ressurser: effekten av arbeidet

Samtlige av bankene påpeker at Økokrims ressurser ikke er tilstrekkelige. Andre myndighetsorgan er mer forsiktige med å uttale seg, men erkjenner mer eller mindre at ressursituasjonen til EFE i Økokrim ikke er ideell. EFE ønsker mer ressurser, da de opplever utfordringer med tanke på økt rapportering og økte forventninger fra samfunnet. FATF gav kritikk til Norge i 2019 med tanke på ressursallokeringen (FATF, 2019, s. 28). Hovedproblemet med manglende ressurser hos EFE i Økokrim, er at saker stopper opp. Skatteetaten er også tydelige på at de ikke får tilgang til den informasjonen de ønsker på grunn av prioriteringer og manglende kapasitet i EFE i Økokrim. Damslori i EFE påpeker at de selvfølgelig skulle ønske seg flere ressurser, men at det ikke hovedsakelig er hos dem ting stopper opp. EFE har mulighet til å produsere mange flere anmeldelser og lignende produkter, men dette blir veldig ofte henlagt hos politi og andre instanser. Dette er problematisk da inndragning av utbytte er en nødvendighet for at kriminaliseringen av hvitvasking skal virke allmennpreventivt (Rui, 2012). Flertallet av aktørene påpeker hvor viktig det er at mottaksapparatet og den utøvende makten er til stede. Det er avgjørende at man får felt kriminelle og inndratt utbyttet for å få noen som helst effekt. Det er også viktig at bankene forstår verdien av arbeidet de gjør og at de ser at arbeidet deres leder til konsekvenser og resultater. Forskning viser at for at bankene skal yte mest effektivt må man tydelig demonstrere virkningen anti-hvitvaskingsarbeidet har på den underliggende kriminaliteten (Harvey & Lau, 2009). Når verken EFE i Økokrim, politi eller lignende håndhevingsapparat har kapasitet til å angripe sakene som dukker opp, har man et problem. Ifølge intervjuobjektene har ikke rapporteringen fra bankene i seg selv noen effekt på avdekking og bekjempelse av hvitvasking, men det har nok en indirekte effekt i form av økt fokus i bransjen og en eventuell forebyggende effekt. Uansett hjelper det ikke at banker gjør sitt dersom deres arbeid bare leder til henleggelse av saker. Man vil ikke klare å fange opp alt uansett hvor effektivt og smart EFE jobber, men det bør forventes å ha en større effekt enn hva dagens system har. Når da EFE i tillegg velger å ikke lage anmeldelser fordi de vet det blir henlagt av politidistriktene er det en klar indikator på at mottaksapparatet ikke er

tilstrekkelig. For at systemet skal få noen effekt må de senere instansene ha mulighet til å handle, og det vil kreve ressurser.



Modell 7: Ressurssituasjonen til mottaksapparatet

Uten tilstrekkelige ressurser hos de ulike aktørene er det vanskeligere å få inndratt kriminelt utbytte, øke domfellelser og gjennomføre lignende tiltak. Det er med på å redusere effekten av loven og bidrar ikke slik det burde gjort for å nå formålet.

8.4 Kommunikasjon og samarbeid: Er kommunikasjonskanaler og system satt opp slik at det bidrar til avdekking og bekjempelse av hvitvasking?

8.4.1 Samarbeid mellom aktørene

Tidligere forskning viser at et av de mest kritiske kravene for et effektivt risikobasert anti-hvitvaskingsarbeid, er kommunikasjonen og informasjonsdelingen mellom regulatorne og de rapporteringspliktige (Ross & Hannan, 2007). Funnene fra intervjuene viser at bankene ønsker et tettere samarbeid mellom bankene og myndighetene i anti-hvitvaskingsarbeidet. Bankene føler at det ikke er rom eller arenaer hvor de kan uttrykke sine utfordringer og stille spørsmålstegn til regelverket og krav som blir stilt til dem. Selv om dialogen med EFE er bra, oppleves den likevel ikke tilstrekkelig. Det virker som om det er ressurssituasjonen til EFE som gjør at det er manglende kommunikasjon mellom banker og EFE. Dette er et kritiske funn sett opp mot tidligere forskning, og tyder på at det ikke er tilstrekkelig informasjon mellom regulatorer og rapporteringspliktige. Flere av bankene kritiserer også Finanstilsynet for å ikke være til stede og å ikke være imøtekommende og samarbeidsvillige.

Naheem (2020, s. 36) tydeliggjorde viktigheten av samarbeid mellom myndighetene og bankindustrien. Forskningen viser at man må fremme samarbeidet istedenfor å bare stole på en aggressiv kontrolltaktikk. Det kan virke som at dagens system ikke i stor nok grad bygger på å

fremme samarbeidet, men nettopp fokuserer på kontrolltaktikk fra Finanstilsynet. Dette bidrar ikke til et fruktbart samarbeid og skaper heller flere spørsmål og mer usikkerhet. Bankene kan være store bidragsytere og jobber med anti-hvitvaskingsarbeidet hver dag. Deres synspunkter er både viktige og kan belyse de praktiske utfordringene de står overfor. Dersom bankenes synspunkt hadde kommet bedre frem kunne man kanskje effektivisert arbeidet deres, tilrettelagt for bedre løsninger og på den måten bidratt til at systemet som helhet ble mer effektivt. Med tettere samarbeid, mer åpne diskusjoner og mer felles forståelse kan man kanskje gi regelverket enda større effekt. Vi ser at kommunikasjonen mellom de ulike aktørene i systemet ikke ser ut til å fungere optimalt. Forskingen viser at mangel på kommunikasjon og informasjonsdeling er en av de største utfordringene i et prinsipal-agent-forhold, og kan være med på å øke agentkostnadene (Huang, 1995). Dette ser, ifølge våre intervjuobjekter, ut til å være tilfelle ved dagens system.

Flere av bankene påpeker at dersom man skal få en faktisk effekt av systemet så må Finanstilsynet og bankene samarbeide bedre enn hva de gjør i dag. Tidligere forskning viser at det vil kreve tettere dialog og samarbeid mellom regulerende myndigheter, politi og påtalemyndigheter, offentlig og privat sektor for å få effekt av systemet (Buchanan, 2004, s. 126). Man kan derfor stille spørsmål til om dagens system ikke oppnår dens fulle effekt på grunn av mangel på kommunikasjon og samarbeid mellom de ulike aktørene. Dette samsvarer med Ferwerda (2009, s. 16) sine funn som viser at godt internasjonalt samarbeid er enda viktigere enn reguleringer og lovverk for å redusere kriminalitetsnivået.



Modell 8: Samarbeid mellom aktørene

Bankene ønsker mer samarbeid og tettere kommunikasjon, og at kommunikasjonen skal kunne gå begge veier, og ikke bare være enveiskommunikasjon.

8.4.2 Kommunikasjon

Manglende kommunikasjon og samarbeid mellom regulatorer og rapporteringspliktige kan medføre at bankene vil bruke veldig mye tid på å løse sakene alene. Det vil være vanskeligere å levere tilfredsstillende resultater og bevare omdømmet sitt i næringen når man ikke får veiledning

og tilbakemeldinger fra myndighetene. Et resultat av dette vil være at bankene bruker mye tid på å få den samme forståelsen som myndighetene og forstå hva oppdraget deres faktisk innebærer. Tidligere forskning har påpekt at et av største problemene i reguleringer mellom to aktører i et prinsippal-agent-forhold nettopp er mangelen på lik kompetanse (Huang, 1995). Som nevnt kan man potensielt gå glipp av gode innspill og eventuelle løsninger og endringer som kunne vært til nytte for hele systemet, ved å ikke la bankene delta i diskusjonen. Med bedre dialog kunne man effektivisert bankenes arbeid da de hadde fått en enda bedre forståelse, og dermed også minske agentkostnadene. Bankene kan også jobbe mer målrettet mot det EFE ønsker, vel vitende om at Finanstilsynet også støtter opp denne tilnærmingen. Dette kan potensielt være med på å forhindre overrapportering og «crying wolf»-syndromet. Det ser altså ut til at man ved et tettere samarbeid og økt kommunikasjon mellom de ulike aktørene kan få en enda større effekt av systemet enn hva man oppnår i dag.

8.4.3 Systemet som helhet

Det er relativt lite tidligere forskning rundt hvilken effekt regulering har på hvitvasking, da det ikke er mulig å si noe om hvor mange som avstår fra å gjennomføre hvitvasking i frykt for å bli rapportert til EFE (Chong & Lopez-De-Silanes, 2015; Rui, 2012). Funnene fra intervjuene viser at verken myndighetene eller banker ser noen umiddelbar effekt av dagens anti-hvitvaskingssystem for samfunnet. Dette støtter opp tidligere forskning som også mener det er vanskelig å se noen umiddelbar effekt av regelverket på kriminaliteten, og eventuelt hvor stor effekten av reguleringen har på hvitvasking (Harvey, 2005, s. 339; Magnusson, 2009, s. 111). Det eneste alle peker på som en positiv effekt er at temaet har fått mye mer oppmerksomhet. Økt oppmerksomhet kan ha en forebyggende effekt på kriminaliteten.

I det store bildet er Finanstilsynets utsagn om at den viktigste effekten er etterlevelse av de rapporteringspliktige, noe som alene ikke vil bidra til bekjempelse og avdekking av kriminalitet. Om intensjonen er å oppfylle formålet må det mer til enn at bankene følger regelverket. Fokuset er smalt og mangler ambisjoner da det ikke har et helhetlig fokus på formålet. Harvey (2005, s. 344) mente at det er lite som tyder på at kravene og reglene som pålegges bankene vil ha den ønskede effekten på kriminaliteten. Dersom man ikke kan se noen reell effekt på hvitvasking, har det lite å si om bankene etterlever regelverket eller ikke. Bankene driver ikke etterretning og man

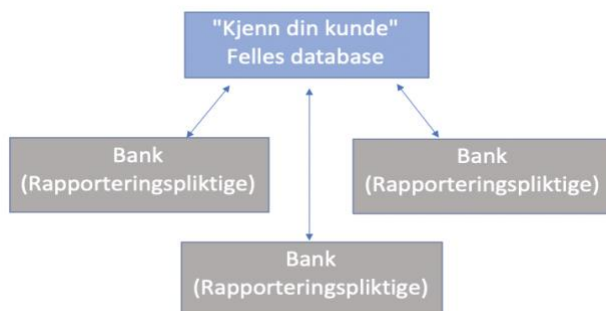
kan ikke forvente at de klarer å fange opp absolutt alt. Samtidig er det svært viktig at det de faktisk klarer å fange opp blir håndtert av et mottaksapparat slik at kriminaliteten blir bekjempet.

Om EFE ikke har kapasitet eller ressurser til å ta tak i sakene som blir sendt gjennom MT-rapporter vil man ikke få noen synlig effekt. Konsekvensen blir at rapportene ikke sendes videre til Skatteetaten eller andre etater som har mulighet til å inndra utbytte eller gå til dom. Det lave antallet av stansede transaksjoner av EFE, i tillegg til det lave antall domfellelser og mangel på sammenlignbart tallmateriale, gjør det vanskelig å si noe om utbytte fra kriminelle handlinger. Mye tyder imidlertid på at man har en overflod av informasjon til EFE, og i sammenheng med manglende ressurser til å ta imot, stopper det hele litt opp. Generelt er det stor mangel på konkrete tall på hva arbeidet til EFE har bidratt med. Systemet er i teorien fint med de private som fanger opp og sender rapporter til det offentlige, som videre skal bearbeide og gjøre fornuftige valg ut fra hva de oppdager. Problemet er bare at det ikke er slik det foregår i praksis. Dette er også inntrykk vi sitter igjen med ved at ingen av intervjuobjektene ser noen umiddelbar effekt av regelverket på selve kriminaliteten.

9. Anbefalinger til løsninger

De aller fleste av intervjuobjektene er enige om at dagens system har for liten effekt i kampen mot hvitvasking. Det er flere momenter som har gått igjen i intervjuene som må forbedres for at man skal kunne oppnå et mer effektivt system i kampen mot hvitvasking og terrorfinansiering. Vi ønsker derfor å komme med anbefalinger og løsninger til hvordan anti-hvitvaskingssystemet burde være i dag. Dette kan være med på å belyse hvordan systemet kunne fått en større effekt på selve kriminaliteten ut fra hva vi har erfart gjennom arbeidet med oppgaven.

Vi tror at mye av arbeidet rundt kundekontroll i bankene kunne ha vært effektivisert ved hjelp av en felles plattform hvor man kan dele informasjon om kundene internt i bransjen. Slik som systemet er i dag må alle banker hente inn informasjon om kundeforholdet for å kartlegge risiko for hvitvasking. Om en kunde har et kundeforhold i flere banker, må den oppgi de samme opplysningene til alle bankene hvor den er kunde. En felles plattform for deling av kundeopplysninger vil gjøre jobben mer smidig overfor kunden, og samtidig mer effektiv for de rapporteringspliktige. Dette vil også føre til at ressursene på området kan bli betraktelig lavere. Imidlertid har man i Norge lover og reguleringer som skal beskytte borgernes rett til privatliv (Regjeringen.no, u.å.-b). Det kan tenkes at en slik plattform ikke er på plass grunnet blant annet taushetsplikt og personvern, da nedsiden med en slik løsning nettopp er det at det kan åpne opp for at personopplysninger kan komme på avveie. Likevel er det ikke utenkelig at en slik løsning kan komme på plass. Det finnes andre tjenester innenfor banken, som for eksempel betalingstjenester i EU/EØS, som åpner opp for deling av blant annet kontoinformasjon på tvers av banker så lenge kunden samtykker til dette (Finans Norge, 2019b). Dersom man skal få til en slik plattform er man uansett helt avhengig av et sikkert og trygt system slik at ikke taushetsplikten brytes og personvernet blir bevart.



Modell 9: Felles database

En felles database kunne gjort det enklere for de ulike bankene å gjennomføre tiltak.

Flere av bankene påpeker at de ikke får gode tilbakemeldinger fra EFE på rapportene sine. Slik som samfunnet utvikler seg i dag, blir det stadig større krav til at transaksjonene skal kunne gjennomføres raskt og smidig overfor kundene. Dette medfører at både banker og EFE i Økokrim må reagere raskt om de oppdager et mistenkelig forhold hos en kunde. Derfor mener vi at en døgnåpen EFE ville vært med på å gjøre systemet mer effektivt. Da vil bankene ha kontakt med enheten i realtid, noe som muligens vil føre til at flere mistenkelige transaksjoner og forhold blir oppdaget. Dette vil imidlertid gjøre at ressursinnsatsen hos EFE blir betraktelig høyere. Ut fra dagens ressursituasjon må man vurdere om dette er den riktige prioriteringen med hensyn til en risikobasert tilnærming.

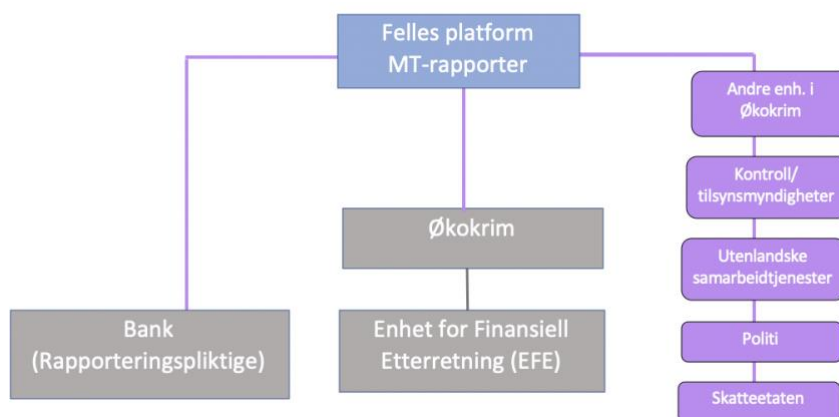
Ressurssituasjonen blir også her en avgjørende faktor for et effektivt system. Bankene påpekte at det ikke var kostnadene i seg selv som var den største byrden, men ressurssituasjonen til Økokrim. Det at Økokrim ikke har kapasitet til å ta tak i alle sakene, gjør at systemet ikke får noen effekt, og det er dette som gjør arbeidet mindre motiverende og skaper frustrasjon hos flere banker. Også vi mener at systemet ikke vil oppnå sin fulle effekt og potensiale, før det er tilstrekkelige ressurser hos EFE, Politi og påtalemyndigheter til å håndtere informasjonen fra bankene. Selve rapporteringen fra bankene får ikke noen faktisk effekt på kriminaliteten før de neste leddene i systemet har de ressursene som trengs for å kunne ta imot informasjonen og behandle den videre. Man er avhengig av at kriminelle blir tatt og at konsekvensene for å bryte loven blir synliggjort for å få noen effekt. Likevel skal man ha respekt for at det er det offentlige sine midler man snakker om og være forsiktige med å pøse ut penger fra statskassen. Staten har de midlene de har, og en opprustning hos en enhet vil kunne gå ut over andre enheter igjen.

Det trengs også et bedre og tettere samarbeid mellom de ulike aktørene i anti-hvitvaskingsystemet for at man skal kunne utnytte systemet best mulig. Følelsen vi sitter igjen med er at de rapporteringspliktige bruker enorme ressurser på å etterleve hvitvaskingsloven, men at det hele stopper opp i neste ledd hos EFE, politi og påtalemyndigheter som ikke har tilstrekkelige ressurser for å ta imot informasjonen fra de rapporteringspliktige. Flere banker føler at de ikke blir hørt og at mye av arbeidet deres blir litt forgjeves når mottaksapparatet ikke er til stede. Dette er, ifølge oss, den største feilen med dagens system som gjør at vi ikke får den ønskede effekten.

Funnene fra intervjuene med bankene viser at flere av bankene ikke synes at loven i seg selv er vanskelig å forstå, men hvordan de rent operasjonelt skal etterleve lovverket. Vi mener derfor at bankene bør få litt mer tid på seg til å få på plass gode systemer og tilpasse seg de rammene som eksisterer i dag, før det eventuelt blir stilt nye krav fra myndighetene. Om myndighetene endrer reglene for mye, er det en fare for at bankene ikke får nok tid og rom til å jobbe med reglene før de må omstille seg for nye. Funnene viser at Finanstilsynets tilnærming gjør at bankene blir mer opptatt av papirarbeid og det å skulle levere gode resultater på tilsynet. For å få noen effekt er det viktig at fokuset hos bankene heller blir mer risikobasert. På den måten vil man kunne benytte ressurser der behovet er størst. Vi mener derfor at systemet ville fått en større effekt på selve kriminaliteten om man minimerer tilsynene hos de rapporteringspliktige som har en god etterlevelse av loven, og fokuserer på tilsyn hos rapporteringspliktige med dårlig etterlevelse. Man bør også fokusere mindre på detaljer, og gi bankene rom til å tilpasse seg og utvikle en mer risikobasert tilnærming.

Intervjuene viser oss at EFE er i en presset situasjon med tanke på ressurser. Dette medfører også at Skatteetaten får færre rapporter fra EFE enn tidligere, noe som gjør jobben deres vanskeligere. Vi mener derfor at man burde se på om det hadde vært mulighet for å ha en etat eller plattform hvor alle fikk tilgang på den informasjonen de trenger for å gjøre sin del av arbeidet. Samfunnet er preget av økt digitalisering, noe som også øker kravet til hurtighet. Om alle aktørene fikk tilgang til den informasjonen de trenger gjennom en felles etat eller plattform vil man kunne effektivisere arbeidet. Alle aktørene vil dermed få tilgang på den informasjonen de trenger, og ville hatt større forutsetninger for å avdekke flere kriminelle forhold. Det er dumt at informasjonen foreligger, men at de som kan gjøre noe med informasjonen ikke får tilgang på den. Sterkere fellesskap ville føre

til at flere aktører klarer å gjennomføre sin del av samfunnsoppdraget og man vil forhåpentligvis kunne avdekke og bekjempe mer hvitvasking og terrorfinansiering enn hva man gjør i dag. Grunnen til at dette ikke foreligger i dag, er nok igjen fordi det foreligger strenge lovreguleringer rundt taushetsplikt og personvern. Dersom opplysningene skulle falle i feil hender, eller dersom noen uskyldige havner i søkelyset på feil grunnlag, vil det klart føre til store konsekvenser for de individene det måtte ramme. Dette gjør at det kun er Økokrim som har tilgang til databasen i dag. Løsningen på dette kan være at det bare er et fåtall personer fra hvert organ som har tilgang til denne basen, slik at man minimerer risikoen for at informasjon kommer på avveie. Man vil da ha god oversikt over de personene som er autorisert til å behandle og hente ut informasjonen, samtidig som flere enheter og etater vil ha lettere tilgang til nødvendig informasjon.



Modell 10: Felles plattform

En felles plattform for MT-rapporter, hvor ulike aktører har innpass, kunne medført at flere saker ble tatt tak i.

Oppsummert mener vi helt klart at man burde fått mer ut av systemet i forhold til ressursene som blir lagt ned i arbeidet, spesielt fra de rapporteringspliktige. Så hva skal til for å effektivisere systemet? Jo; mer samarbeid, felles forståelse, mer feller informasjonsdeling på tvers av næringen og sist, men ikke minst, at alle aktørene i kjeden har tilstrekkelige ressurser og informasjon for å kunne gjennomføre sin del av samfunnsoppdraget.

10. Konklusjon

Formålet med denne mastergradsoppgaven var å svare på følgende problemstilling:

Er anti-hvitvaskingsarbeidet i Norge organisert slik at det bidrar til bekjempelse og avdekking av hvitvasking på en effektiv måte?

For at vi skulle kunne svare på denne problemstillingen utarbeidet vi fire forskningsspørsmål. Forskningsspørsmålene ble besvart gjennom dybdeintervjuer med ulike banker, myndighetsorganer og andre personer som hadde mye kunnskap om temaet. I tillegg til intervju, ble informasjon også innhentet via ulike kilder i form av teori, dokumenter og tidligere forskning.

Er dagens regelverk en bidragsyter til et effektivt system i Norge?

Det kommer frem at det å få et økt fokus på regulering fort kan lede til at fokuset blir dratt bort fra formålet med loven, da det blir mer fokus på papirarbeid og å få på plass gode systemer. Mens bankene ønsker å bidra og oppfylle samfunnsansvaret, er myndighetene mer opptatt av bankenes rutiner og at de følger reglene. Bankene forstår at de som rapporteringspliktig må følge loven som alle andre i Norge. Samtidig har de påpekt at det kan virke som at lovgiver og Finanstilsynet ikke tar hensyn til hvordan bankene operasjonelt skal gjennomføre og implementere de ulike kravene som blir gitt. Bankene påpeker at kravene som blir stilt ikke er særlig risikobaserte, da det å følge veilederen til loven heller fører dem bort fra den risikobaserte tilnærmingen. Det kan derfor se ut som bankenes oppfatning av hva som forventes av dem og deres ønske om å bidra, ikke samsvarer helt med myndighetenes forventninger til dem, noe som er problematisk. På den andre siden er det positive med loven det at det har blitt satt fokus på anti-hvitvaskingsarbeidet. Dette har medført at bankene har fått en bedre forståelse for hvilken risiko de blir utsatt for hver dag. Myndighetene er ikke fornøyd med bankenes etterlevelse av regelverket på en del områder. De mener at de ønsker å se en forbedring på mer kapitalintensive områder, noe som også er i tråd med lovens risikobaserte tilnærming.

Det er altså ikke regelverket i seg selv som er vanskelig å forstå for bankene og de rapporteringspliktige. Problemet er hvordan de skal implementere loven. Det stilles også spørsmål til om den strengere tolkningen til Finanstilsynet gir noen større effekt for selve formålet med loven, eller om det bare ødelegger for den risikobaserte tilnærmingen. Våre funn tyder derfor på at man ikke får den ønskede effekten av regelverket når det kommer til å avdekke og bekjempe hvitvasking. Regelverket kan bli en bidragsyter til et effektivt system i Norge, men det er utfordringene ved implementeringen og fokuset på «papirarbeid» som gjør at man foreløpig ikke oppnår den ønskede effekten.

Bidrar rapporteringen fra bankene til avdekking og bekjempelse av hvitvasking?

Funnene fra intervjuene har vist oss at bankene fokuserer på kvalitet i rapportene fremfor kvantitet, men det er fortsatt enkle transaksjoner som i størst grad blir fanget opp av de rapporteringspliktige. Mye tyder på at det å benytte sanksjonering som konsekvens for manglende rapportering, medfører en overrapportering av enkelte saker i dagens system. Dette er muligens med på å vanne ut informasjonsverdien i MT-rapportene. Videre opplever bankene at Finanstilsynet og Økokrim ikke er samkjørte i kommunikasjonen, noe som ikke gjør situasjonen bedre. Ressursinnsatsen til EFE gjør også at bankene får mindre tilbakemelding på kvaliteten på rapportene. Dette medfører at det blir vanskeligere å vite hvor god kvalitet de har på rapportene, samt hvor de skal sette inn flere eller færre ressurser for å få en mer risikobasert tilnærming.

Ifølge respondentene har ikke rapporteringen fra bankene i seg selv noen effekt på formålet med hvitvaskingsloven, nemlig: avdekking og bekjempelse av hvitvasking. Rapporteringen fra bankene har nok imidlertid fått en indirekte effekt på grunn av et økt fokus i bransjen på området og derfor muligens en forebyggende effekt på kriminaliteten. For at rapporteringen fra bankene skal få en større effekt på avdekking og bekjempelse av hvitvasking må bankene klare å ta tak i mer komplekse og større saker, og kapasiteten til EFE må styrkes.

Hvordan er ressursfordelingen og ressursbruken en bidragsyter for en effektiv avdekking og bekjempelse av hvitvasking?

Bankene har brukt store ressurser på anti-hvitvaskingsarbeidet, men føler ikke at fikk like mye igjen for ressursbruken som det myndighetene får igjen for arbeidet. De fleste bankene aksepterer likevel at dette er en kostnad for banken som ikke gir noe særlig merinntekter. Samtidig synes bankene at det er svært lite motiverende når ressursbruken hos myndighetene ikke samsvarer med ressursinnsatsen til bankene. De mener at det ikke bare er hos EFE hele systemet stopper opp, men også hos aktørene som har myndighet til å inndra utbytte, reise sak og domfelle de kriminelle. Bankene mener at effekten av arbeidet de legger ned ikke vil komme før de senere aktørene i kjeden involveres og har tilstrekkelig kunnskap og kapasitet. Dersom mottaksapparatet ikke har kapasitet eller ressurser vil vi ikke få noen som helst effekt av systemet utover det forebyggende. Det kommer frem at EFE ikke lager anmeldelser fordi de vet at disse vil bli henlagt av politidistriktene. Dette tyder på at mottaksapparatet ikke er tilstrekkelig.

Det ser altså ut til at ressursfordelingen mellom de rapporteringspliktige og myndighetene ikke er riktig balansert, og dermed ikke en bidragsyter for en effektiv avdekking og bekjempelse av hvitvasking.

Er kommunikasjonskanaler og system satt opp slik at det bidrar til avdekking og bekjempelse av hvitvasking?

Intervjuene viser at flertallet av bankene ønsker et tettere samarbeid med Finanstilsynet og EFE. De mener at det er for lite samarbeid og at man trenger en arena hvor det er åpenhet for å ta ærlige diskusjoner. Det blir også pekt på den begrensede ressurs situasjonen til EFE som et hinder for et tettere samarbeid. Finanstilsynet fikk kritikk for å ikke være til stede og være lite imøtekommende mot de rapporteringspliktige. Dette bidrar ikke til et fruktbart samarbeid, og trekker heller i retning mot flere spørsmål og enda mer usikkerhet. Bankenes synspunkt kan bidra til å belyse de praktiske utfordringene de forskjellige aktørene står overfor. Om bankenes synspunkt hadde blitt hørt kunne det effektivisert arbeidet til alle, og lagt til rette for bedre løsninger som ville bidratt til et mer effektivt system.

Med et tettere samarbeid, mer åpne diskusjoner og mer felles forståelse kunne regelverket hatt enda større effekt. Vi ser altså at kommunikasjonen mellom de ulike aktørene i systemet ikke fungerer optimalt.

Det kommer frem at dersom rapportene stopper opp hos EFE og ikke blir videresendt til Skatteetaten eller andre etater, eller at saker blir henlagt hos politiet, vil dette ha en veldig negativ effekt. Det at EFE står i en situasjon hvor de må nedprioritere på grunn av manglende ressurser er heller ikke med på å utnytte systemets fulle potensiale. Det blir også stilt spørsmål om gevinsten av dette arbeidet står i forhold til kostnadene som blir brukt på arbeidet. Verken myndighetsorganer eller banker ser noen umiddelbar effekt av systemet rundt anti-hvitvasking for samfunnet.

Det ser altså ut til at systemet, slik det er nå, ikke har den ønskede effekten på samfunnet grunnet manglende ressurser i flere ledd, samt manglende kommunikasjon på tvers av aktørene.

Problemstilling: Er anti-hvitvaskingsarbeidet i Norge organisert slik at det bidrar til bekjempelse og avdekking av hvitvasking på en effektiv måte?

Usikkerheten rundt implementering av den nye loven har vist seg å kunne føre de rapporteringspliktige bort fra den risikobaserte tilnærmingen. Vi ser at verken myndighetsorganer eller banker ser noen umiddelbar effekt av systemet, bortsett fra økt oppmerksomhet rundt temaet. Videre har det kommet frem at rapporteringen fra banker til EFE ikke vil gi noe særlig effekt på kriminaliteten alene. Det er derfor på tide at myndighetene ruster opp mottaksapparatet for at vi skal kunne se en klar effekt i form av flere domfellelser på området. Bankene er usikre på hvor mye de skal etterforske og om de skal sende flere eller færre rapporter videre. Ved sanksjonering av manglende rapportering risikerer man overrapportering. Dersom EFE ikke har kapasitet eller ressurser til å ta tak i sakene som blir sendt gjennom MT-rapporter, og disse sakene ikke sendes videre til politi og lignende, vil man ikke få noen synlig effekt. Mye tyder på at man har store mengder av informasjon som kommer inn til EFE, men at det stopper litt opp på grunn av manglende ressurser. Mangel på kommunikasjon mellom de ulike aktørene fører heller ikke til at man ser noen umiddelbar effekt på systemet og på kriminaliteten. Det hele stopper opp i flere ledd og man må rette et større fokus på systemet og dets svakheter for at man skal kunne se noen synlig effekt og oppnå formålet med loven; avdekking og bekjempelse hvitvasking.

Våre funn tyder dermed på at anti-hvitvaskingsarbeidet ikke er organisert slik at det bidrar til å bekjempe og avdekke hvitvasking på en effektiv måte.

10.1 Videre forskning

Hensikten med å gjennomføre en eksplorativ studie er å åpne opp for videre forskning. I vår oppgave har det dukket opp problemstillinger som ikke kan besvares på grunn av ulike omstendigheter. Det er derfor hensiktsmessig å lage et eget kapittel hvor dette blir fremhevet slik at problemstillingene kanskje kan besvares i fremtiden.

Norge er kritisert av FATF for å ha for lite tallmateriale på hvor mye hvitvasking som faktisk oppdages i form av inndragning av utbytte, reiste saker og saker som fører til dom. Om det hadde kommet frem mer tallmateriale kunne det vært interessant å måle effekten av anti-hvitvaskingsarbeidet opp mot faktiske størrelser. I den forbindelse kunne det vært interessant å gjennomføre en kost-nytte-analyse av systemet for å måle den faktiske gevinsten av arbeidet i forhold til alle kostnadene som brukes.

Nesten alle respondentene er enige om at man har for lite ressurser i dagens mottaksapparat. Vi synes derfor det kunne vært interessant om det hadde blitt forsket videre på hvor mye ressurser som eventuelt måtte tilføres for at man skal kunne få en synlig effekt av dagens system.

Vi har også sett at myndighetenes største virkemiddel for å motivere de rapporteringspliktige til å utføre arbeidet, virker å være å benytte frykt i form av sanksjoner og bøter. Vi har fått inntrykk av at ingen av bankene synes at dette er en god motivator for å utføre det viktige arbeidet. Derfor ser vi for oss at det ville vært interessant om det var andre motivasjonsfaktorer som ville fungert bedre for arbeidet i kampen mot hvitvasking og terrorfinansiering. Organiseringen av dagens system gjør at bankene ikke får noen annen gevinst av å etterleve regelverket, enn å unngå sanksjoner og bøter. Flere av bankene har påpekt at det å skulle tilfredsstille Finanstilsynet vrir dem bort fra en risikobasert tilnærming og selve hensikten med loven. En løsning er at de rapporteringspliktige som har en god etterlevelse av loven, får færre tilsyn og mer tillitt fra tilsynsmyndighetene. Videre forskning på sanksjoner som motivasjonsfaktor, og eventuelt andre faktorer som virker mer

motiverende, ville vært et interessant videre forskningsområde etter at dette ble satt inn som en ny faktor i den nye hvitvaskingsloven.

10.2 Begrensninger og kritikk til egen oppgave

I arbeidet med vår masteroppgave har vi støtt på ulike utfordringer som har satt begrensning for vår oppgave i større eller mindre grad.

Temaet vi har valgt er et tema med lite tidligere forskning, i hvert fall nasjonalt. Dette har gjort at nesten all tidligere forskning er av internasjonal standard. Hvitvasking er også et tema hvor det finnes lite tilgjengelig tallmateriale fra myndighetsorganene. Mye av informasjonen bankene sitter på er også i konfidensiell. Dette har gjort at oppgaven ikke har kunnet bygget sine begrunnelser på faktiske tall.

Det å holde seg nøytral i en slik oppgave er viktig for å få frem det mest riktige bildet av virkeligheten. Ina Støle-Hansen har selv hatt jobb i bank ved siden av studiet det siste året, og har kjent på anti-hvitvaskingsarbeidet og problematikken rundt dette på nært hold. Det kan medføre at hennes meninger blir farget av egne opplevelser helt ubevisst. En styrke i oppgaven er at Andrea Holm Knutsen derimot aldri har jobbet i bank og er helt nøytral til situasjonen. For å unngå partiskhet tok vi for oss et større utvalg av intervjuobjekter fra både banker og myndigheter. Dette for å få en mest mulig balansert tilnærming til temaet.

En siste utfordring som vi støtte på i midten av arbeidet med masteroppgaven var at Covid-19-pandemien brøt ut i Norge og resten av verden. Dette medførte at store deler av Norge sine funksjoner ble stengt, deriblant Universitetet i Agder. Dette hadde betydning for vårt arbeid i form av at det ble vanskeligere å fysisk arbeide med oppgaven sammen. Det ble også mer utfordrende å få tilgang til bøker og lignende ressurser med tanke på at biblioteket var stengt. Vi var ferdige med alle de planlagte fysiske intervjuene før viruset brøt ut for fullt. Intervjuobjekter som ble aktuelle ved en senere anledning, hadde mulighet til å delta på intervju via telefon. En konsekvens av pandemien var likevel at det ble mye vanskeligere å få kontakt med respondentene i ettertid i de tilfeller der ytterligere spørsmål dukket opp.

Referanseliste

- Adetunji, J. A. (2019). Rethinking the internal mechanism of the EGMONT group in financial crime control. *Journal of Money Laundering Control*, 22(2), 327-338. <https://doi.org/10.1108/jmlc-04-2018-0029>
- Alldrige, P. (2001). The Moral Limits of the Crime of Money Laundering. *Buffalo Criminal Law Review*, 5(1), 279-319. <https://doi.org/10.1525/nclr.2001.5.1.279>
- Anda, S. (2019, 16.12). ID-håndtering gir tøffe tak for bankansatte. Hentet 20.02 2020 fra <https://www.finansforbundet.no/finansfokus/tag/hvitvasking/>
- Araujo, R. A. (2006). The effects of money laundering and terrorism on capital accumulation and consumption, 9(3), 265-271. <https://doi.org/10.1108/13685200610681788>
- Araujo, R. A. (2008). Assessing the efficiency of the anti-money laundering regulation: an incentive-based approach. *Journal of Money Laundering Control*, 11(1), 67-75. <https://doi.org/10.1108/13685200810844505>
- Ball, K., Canhoto, A., Daniel, E., Dibb, S., Meadows, M. & Spiller, K. (2020). Organizational tensions arising from mandatory data exchange between the private and public sector: The case of financial services. *Technological Forecasting and Social Change*, 155, 119996. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2020.119996>
- Bamle, M. & Bruu, B. (2019). *Økonomisk kriminalitet : trusler og tiltak*. Oslo: Gyldendal.
- Buchanan, B. (2004). Money laundering—a global obstacle. *Research in International Business and Finance*, 18(1), 115-127. <https://doi.org/10.1016/j.ribaf.2004.02.001>
- CFI Education inc. (u.å.). What is a Principal-Agent Problem? Hentet 05.04.2020 fra <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/other/principal-agent-problem/>
- Chhina, R. K. (2017). Implementation of the concept of “politically exposed persons (PEPs)” in India. *Journal of Money Laundering Control*, 20(1), 89-98. <https://doi.org/10.1108/JMLC-01-2016-0001>
- Chong, A. & Lopez-De-Silanes, F. (2015). Money Laundering and Its Regulation. *Economics & Politics*, 27(1), 78-123. <https://doi.org/10.1111/ecpo.12051>
- Dagens Næringsliv. (2020, 30.01). DN mener: Noe er galt når politiet er proppen i antihvitvaskingsarbeidet. *Dagens Næringsliv*. Hentet fra <https://www.dn.no/leder/hvitvasking/okokrim/finans/dn-mener-noe-er-galt-nar-politiet-er-proppen-i-antihvitvaskingsarbeidet/2-1-747458>
- Daily, C. M., Dalton, D. R. & Cannella, A. A. (2003). Corporate Governance: Decades of Dialogue and Data. *Academy of Management Review*, 28(3), 371-382. <https://doi.org/10.5465/amr.2003.10196703>
- Egmont Group. (u.å.-a). About. Hentet 22.03 2020 fra <https://egmontgroup.org/en/content/about>
- Egmont Group. (u.å.-b). List of members. Hentet 12.02 2020 fra <https://www.egmontgroup.org/en/membership/list>
- Egmont Group. (u.å.-c). NORWAY - Financial Intelligence Unit Norway (EFE). Hentet 04.04.2020 fra <https://www.egmontgroup.org/en/content/norway-financial-intelligence-unit-norway>
- Ekeseth, F. C. (2019, 03.07). Komplet Bank ilagt høyeste hvitvaskingsbot noensinne. *Dagens Næringsliv*. Hentet fra <https://www.dn.no/forbrukslanbanker/santander-bank/komplett-bank/komplett-bank-ilagt-hoyeste-hvitvaskingsbot-noensinne/2-1-632269>
- Erdal, M. (2019). *Dokumentbasert anti-hvitvaskingstilsyn*. Finanstilsynet. Hentet fra <https://www.finanstilsynet.no/contentassets/5d0117014ffc4ff5b965533c41b7e7f7/oppsummer-ende-rapport-dokumentbasert-anti-hvitvaskingstilsyn.pdf>

- Esoimeme, E. E. (2019). A critical analysis of the anti-corruption policy of the federal executive council of Nigeria. *Journal of Money Laundering Control*, 22(2), 176-187. <https://doi.org/10.1108/JMLC-06-2017-0021>
- European Commission. (2018). *Communication from the commission to the european parliament, the european council, the council, the european central bank, the economic and social committee and the committee of the regions* (COM/2018/0645). Hentet fra https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-anti-money-laundering-communication-645_en.pdf
- Everett, E. L. & Furseth, I. (2012). *Masteroppgaven : hvordan begynne - og fullføre* (2. utg. utg.). Oslo: Universitetsforl.
- Fama, E. F. & Jensen, M. C. (1983). Separation of Ownership and Control. *The Journal of Law & Economics*, 26(2), 301-325. Hentet fra https://www.jstor.org/stable/725104?seq=1#metadata_info_tab_contents
- FATF. (2013). *Methodology for Assessing Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems, updated February 2017*, FATF, Paris, France. Hentet fra <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatfissuesnewmechanismtostrengthenmoneylaunderingandterroristfinancingcompliance.html>
- FATF. (2014). FATF Targeted Financial Sanctions Experts' meeting. Hentet 04.04.2020 fra <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/targeted-financial-sanctions-expert-meeting-2014.html>
- FATF. (2018). *Norway's progress in strengthening measures to tackle money laundering and terrorist financing*. Hentet fra <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/fur-norway-2018.html>
- FATF. (2019). *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - Norway, 5th Year Follow-Up Assessment Report of Norway*, FATF, Paris. <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/fuar-norway-2019.html>.
- FATF. (u.å.-a). FATF Members and Observers. Hentet 12.02.2020 fra <http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/>
- FATF. (u.å.-b). What we do. Hentet 13.02.2020 fra <http://www.fatf-gafi.org/about/whatwedo/>
- Ferwerda, J. (2009). The Economics of Crime and Money Laundering: Does Anti-Money Laundering Policy Reduce Crime? *Review of Law & Economics*, 5, 5-5. <https://doi.org/10.2202/1555-5879.1421>
- Finans Norge. (2018). Ny hvitvaskingslov: Større ansvar tildeles finansnæringen. Hentet 19.02.2020 fra <https://www.finansnorge.no/aktuelt/nyheter/2018/10/ny-hvitvaskingslov--storre-ansvar-tildeles-finansnaringen/>
- Finans Norge. (2019a). Om Finans Norge. Hentet 18.02.2020 fra <https://www.finansnorge.no/om-finansnorge/>
- Finans Norge. (2019b). PSD2 eller betalingstjenestedirektivet. Hentet 01.05.20 fra <https://www.finansnorge.no/tema/bank/psd2-eller-betalingstjenestedirektivet/>
- Finans Norge. (2019c). Øker bemanningen for å avdekke hvitvasking. Hentet 18.02.2020 fra <https://www.finansnorge.no/aktuelt/nyheter/2019/08/oker-bemanning-for-a-avdekke-hvitvasking/>
- Finans Norge. (u.å.-a). Hvitvasking og terrorfinansiering. Hentet 18.02.2020 fra <https://www.finansnorge.no/tema/hvitvasking-og-terrorfinansiering/>
- Finans Norge. (u.å.-b). Om Finans Norge. Hentet 19.03.2020 fra <https://www.finansnorge.no/om-finansnorge/>

- Finansdepartementet. (2009). Lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv. (hvitvaskingsloven). Hentet 01.04 2020 fra <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2009-03-06-11>
- Finansdepartementet. (2018a). *Lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven)* (Prop 40L, 2017-2017). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/143572d0eae3427394c242605cfb578e/no/pdfs/prp201720180040000dddpdfs.pdf>
- Finansdepartementet. (2018b). Nytt hvitvaskingsregelverk trer i kraft 15. oktober 2018. Hentet 06.02 2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt-hvitvaskingsregelverk-trer-i-kraft-15-oktober-2018/id2611047/>
- Finanstilsynet. (2016a). Om Finanstilsynet. Hentet 06.02 2020 fra <https://www.finanstilsynet.no/om-finanstilsynet/>
- Finanstilsynet. (2016b). Rapportering Banker. Hentet 18.02.2020 fra <https://www.finanstilsynet.no/rapportering/banker/>
- Finanstilsynet. (2017). Nasjonalt samarbeid. Hentet 18.02.2020 fra <https://www.finanstilsynet.no/om-finanstilsynet/nasjonalt-samarbeid/>
- Finanstilsynet. (2019a). Hvitvaskingskonferansen 2019. Hentet 18.02.2020 fra <https://www.finanstilsynet.no/nyhetsarkiv/nyheter/2019/hvitvaskingskonferansen-2019/>
- Finanstilsynet. (2019b). Oppsummerende rapport - dokumentbasert anti-hvitvaskingstilsyn. Hentet 01.04 2020 fra <https://www.finanstilsynet.no/nyhetsarkiv/nyheter/2019/oppsummerende-rapport---dokumentbasert-anti-hvitvaskingstilsyn/>
- Finanstilsynet. (2019c). Risikovurdering –hvitvasking og terrorfinansiering. Hentet fra <https://www.finanstilsynet.no/contentassets/07ce44e811ac4f6ba0f75812b849cc50/risikovurdering---hvitvasking-og-terrorfinansiering---juli-2019.pdf>
- Finanstilsynet. (2019d). *Veileder til hvitvaskingsloven* (8). Hentet fra <https://www.finanstilsynet.no/contentassets/c3262e6c85fc47c7ad77c7ee10282b72/veileder-til-hvitvaskingsloven.pdf>
- Finanstilsynet. (u.å.). Tilsyn. Hentet 18.04.20 fra <https://www.finanstilsynet.no/tilsyn/>
- Folkestad, S. (2020, 20.02.). «MR WHISTLEBLOWER» TIL NHH. *NHH BULLETIN*. Hentet fra <https://www.nhh.no/nhh-bulletin/artikkelarkiv/2020/february/mr-whistleblower-til-nhh/>
- Geiger, H. & Wuensch, O. (2007). The fight against money laundering: An economic analysis of a cost-benefit paradoxon. *Journal of Money Laundering Control*, 10(1), 91-105. <https://doi.org/10.1108/13685200710721881>
- Gripsrud, G., Olsson, U. H. & Silkoset, R. (2016). *Metode og dataanalyse: beslutningsstøtte for bedrifter ved bruk av JMP, Excel og SPSS* Cappelen Damm akademisk.
- Harvey, J. (2005). An evaluation of money laundering policies. *Journal of Money Laundering Control*, 8(4), 339-345. <https://doi.org/10.1108/13685200510620876>
- Harvey, J. & Lau, S. F. (2009). Crime-money, reputation and reporting. *Crime, Law and Social Change*, 52(1), 57-72. <https://doi.org/10.1007/s10611-008-9173-x>
- Haugstad, A. E. (2018). Ikraftttredelse av ny hvitvaskingslov. Hentet 01.04.20 fra https://lovdata.no/artikkel/ikraftttredelse_av_ny_hvitvaskingslov/2231
- Hesse-Biber, S. N. & Leavy, P. (2011). *The practice of qualitative research* (2nd ed. utg.). Los Angeles, Calif: SAGE.
- Huang, A. S. (1995). System development effectiveness: An agency theory perspective. *Information and Management*, 28(5), 283-291. [https://doi.org/10.1016/0378-7206\(94\)00051-J](https://doi.org/10.1016/0378-7206(94)00051-J)
- Hvitvasking.no. (2019). Kvitvaskingskonferansen 2019. Hentet 18.02.2020 fra <https://www.hvitvasking.no/nyheter/kvitvaskingskonferansen-2019/>
- Hvitvasking.no. (u.å.-a). De første incentivene. Hentet 06.02 2020 fra <https://www.hvitvasking.no/internasjonalt/de-forste-initiativene/>

- Hvitvasking.no. (u.å.-b). Egmont Group. Hentet 12.02 2020 fra <https://www.hvitvasking.no/internasjonalt/egmont-group/>
- Hvitvasking.no. (u.å.-c). EU. Hentet 2020 24.02 fra <https://www.hvitvasking.no/internasjonalt/eu/>
- Hvitvasking.no. (u.å.-d). FATF. Hentet 12.02 2020 fra <https://www.hvitvasking.no/internasjonalt/fatf/>
- Hvitvasking.no. (u.å.-e). Hva er en FIU? Hentet 24.01 2020 fra <https://www.hvitvasking.no/begrepsavklaring/hva-er-en-fiu/>
- Hvitvasking.no. (u.å.-f). Hva er en mistenkelig transaksjon? Hentet 29.03 2020 fra <https://www.hvitvasking.no/begrepsavklaring/hva-er-en-mistenkelig-transaksjon/>
- Hvitvasking.no. (u.å.-g). Hva er en MTR? Hentet 22.03 2020 fra <https://www.hvitvasking.no/begrepsavklaring/hva-er-en-mtr/>
- Hvitvasking.no. (u.å.-h). Hva er hvitvasking. Hentet 12.02.20 fra <https://www.hvitvasking.no/>
- Hvitvasking.no. (u.å.-i). Hvordan foregår hvitvasking? Hentet 2020 06.02 fra <https://www.hvitvasking.no/om-hvitvasking/hvordan-foregar-hvitvasking/>
- Hvitvasking.no. (u.å.-j). Hvorfor bekjempe hvitvasking. Hentet 15.02.20 fra <https://www.hvitvasking.no/om-hvitvasking/hvorfor-bekjempe-hvitvasking/>
- Hvitvaskingsloven. (2018). *Lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering* (LOV-2018-06-01-23). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-01-23>
- Jensen, M. C. & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360. [https://doi.org/10.1016/0304-405x\(76\)90026-x](https://doi.org/10.1016/0304-405x(76)90026-x)
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (4. utg. utg.). Oslo: Abstrakt.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (3. utg. utg.). Oslo: Abstrakt forl.
- Juridika. (u.å.). Jon Petter Rui. Hentet 04.04.2020 fra <https://juridika.no/forfattere/jon-petter-rui>
- Justis- og Beredskapsdepartementet. (2014). *Nasjonal risikovurdering*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/ae00417a948e4eb39fcd6d4b50e89447/nasjonal-risikovurdering_hvitvasking-og-terrorfinansiering.pdf
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Nasjonal risikovurdering* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/58f96ea9756d4457be3095609624d96d/nasjonal-risikovurdering.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2017). *Strategi - for bekjempelse av hvitvasking, finansiering av terror og finansiering av spredning av masseødeleggelsesvåpen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi-for-bekjempelse-av-hvitvasking-finansiering-av-terror-og-finansiering-av-spredning-av-masseodeleggelsesvapen/id2569408/>
- Kaspersen, L. (2020, 19.03). Swedbank må betale fire milliarder svenske kroner i bot. *Dagens Næringsliv*. Hentet fra <https://www.dn.no/market/swedbank/swedbank-ma-betale-fire-milliarder-svenske-kroner-i-bot/2-1-777788>
- Kildekompasset. (u.å.). Vil du vite mer? Hentet 07.04.2020 fra <http://kildekompasset.no/kildekritikk/vitenskapelige-artikler/vil-du-vite-mer.aspx>
- KPMG. (2014). (130934). Hentet fra <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/pdf/2015/03/global-anti-money-laundering-survey-latest.pdf>
- Kvale, S., Brinkmann, S., Anderssen, T. M. & Rygge, J. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (2. utg. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Langved, Å. & Trumpy, J. (2019, 19.11). Økokrim: Bankene må reagere raskere på mistenkelige transaksjoner. *Dagens Næringsliv*. Hentet fra

- <https://www.dn.no/marked/dnb/okokrim/finanstilsynet/okokrim-bankene-ma-reagere-raskere-pa-mistenkelige-transaksjoner/2-1-709485>
- Langved, Å., Trumpy, J. & Klevstrand, A. (2020, 24.01.20). Bankene varslet som aldri før - Økokrim stoppet bare seks mistenkelige transaksjoner. *Dagens Næringsliv*. Hentet fra <https://www.dn.no/kriminalitet/okonomisk-kriminalitet/okokrim/dnb/bankene-varslet-som-aldri-for-okokrim-stoppet-bare-seks-mistenkelige-transaksjoner/2-1-740010>
- Langved, Å., Trumpy, J. & Klevstrand, A. (2020a, 30.01). Skattedirektøren slår alarm - får langt færre varsler fra Økokrim. *Dagens Næringsliv*. Hentet fra <https://www.dn.no/kriminalitet/okokrim/hvitvasking/skattedirektoratet/skattedirektoren-slar-alarm-far-langt-farre-varsler-fra-okokrim/2-1-743480>
- Langved, Å., Trumpy, J. & Klevstrand, A. (2020b, 23.01). Tidligere antihvitvaskingsjef i DNB: - Det er ikke noen vits i å ringe Økokrim. *Dagens Næringsliv*. Hentet fra <https://www.dn.no/kriminalitet/hvitvasking/okokrim/dnb/tidligere-antihvitvaskingsjef-i-dnb-det-er-ikke-noen-vits-i-a-ringe-okokrim/2-1-737499>
- Langved, Å., Trumpy, J. & Klevstrand, A. (2020c, 28.01). Økokrim og Finanstilsynet presser bankene i uik retning: - Det er frustrerende. *Dagens Næringsliv*. Hentet fra <https://www.dn.no/marked/okokrim/finanstilsynet/sbanken/okokrim-og-finanstilsynet-presser-bankene-i-ulik-retning-det-er-frustrerende/2-1-745634>
- Larsson, P. (2008). Å skyte spurv med kanon? Noen konsekvenser av hvitvaskingsreguleringen i finansnæringen. I T. Alalehto & D. Larsson (Red.), *Den ljuskygga ekonomin: Organiserad och ekonomisk brottslighet* (s. 71-94). Sociologiska institutionen, Umeå: Umeå Universitet.
- Magnusson, D. (2009). The costs of implementing the anti-money laundering regulations in Sweden. *Journal of Money Laundering Control*, 12(2), 101-112. <https://doi.org/10.1108/13685200910951884>
- Masciandaro, D. & Filotto, U. (2001). Money Laundering Regulation and Bank Compliance Costs. What Do Your Customers Know? Economics and Italian Experience. *Journal of Money Laundering Control*, 5. <https://doi.org/10.1108/eb027299>
- Naheem, M. A. (2019). Anti-money laundering/trade-based money laundering risk assessment strategies – action or re-action focused? *Journal of Money Laundering Control*, 22(4), 721-733. <https://doi.org/10.1108/JMLC-01-2016-0006>
- Naheem, M. A. (2020). The agency dilemma in anti-money laundering regulation. *Journal of Money Laundering Control*, 23(1), 26-37. <https://doi.org/10.1108/jmlc-01-2016-0007>
- NAV. (2009). EUROPAPARLAMENTS- OG RÅDS DIREKTIV 2005/60/EF av 26. oktober 2005 om tiltak for å hindre at det finansielle system brukes til hvitvasking av penger og finansiering av terrorisme. [Hvitvaskingsdirektiv]. Hentet 01.04 2020 fra <https://lovdata.no/nav/eu/3200510060>
- NTB. (2012). HSBC inngår forlik på 11 mrd kr. etter hvitvasking. Hentet 01.04 2020 fra <https://www.aftenposten.no/okonomi/i/vQn3w/hsbc-inngaar-forlik-paa-11-mrd-kr-etter-hvitvasking>.
- Otterdal, M. & Gran, S. T. (2019, 06.02). Vil snu hvitvaskingstrussel til et konkurransefortrinn *Finansfokus*. Hentet fra <https://www.finansforbundet.no/finansfokus/2019/02/06/vil-snu-hvitvaskingstrussel-til-et-konkurransefortrinn/>
- Pellegrina, L. D. & Masciandaro, D. (2008). The Risk Based Approach in the New European Anti-Money Laundering Legislation: A Law and Economics View. *Review of Law & Economics*, 1-24. Hentet fra https://www.academia.edu/23217871/The_Risk-Based_Approach_in_the_New_European_Anti-Money_Laundering_Legislation_A_Law_and_Economics_View
- Pok, W. C., Omar, N. & Sathye, M. (2014). An Evaluation of the Effectiveness of Anti-money Laundering and Anti-terrorism Financing Legislation: Perceptions of Bank Compliance Officers in Malaysia. *Australian Accounting Review*, 24(4), 394-401. <https://doi.org/10.1111/auar.12054>

- Regjeringen. (2019). EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv - AMLD IV. Hentet 01.04 2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2013/mars/fjerde-hvitvaskingsdirektiv/id2433389/>
- Regjeringen.no. (2014). Ansvarsområder og oppgaver i Finansdepartementet. Hentet 18.03.2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/fin/dep/id221/>
- Regjeringen.no. (2015). Hvitvaskingslovutvalgets første delrapport. Hentet 04.04.2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/hvitvaskingsutvalgets-forste-delrapport/id2460479/>
- Regjeringen.no. (2017). Hvitvasking. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/norsk_okonomi/okonomisk-kriminalitet-2/hvitvasking/id444333/
- regjeringen.no. (2019). Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2019–). Hentet 04.04.2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi-mot-arbeidslivskriminalitet-2019/id2628152/sec3>
- Regjeringen.no. (u.å.-a). Finanstilsynet. Hentet 23.01 2020 fra https://www.regjeringen.no/no/dep/fin/org/etater-og-virksomheter-under-finansdepartementet/underliggende_etater/finanstilsynet/id270404/
- Regjeringen.no. (u.å.-b). Personvern. Hentet 05.05.20 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/personvern/id1373/>
- Regjeringen.no. (u.å.-c). Underliggende og tilknyttede virksomheter. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dep/fin/org/underliggende_etater/id115192/
- Revfem, J. (2019, 29.11). DNB-aksjen får juling fredag etter at Økokrim vil granske Norges største bank for mulig hvitvasking. *Nettavisen*. Hentet fra <https://www.nettavisen.no/okonomi/stygg-borssmell-for-dnb---hvitvaskingsanklage-koster-aksjonarene-13-milliarder/3423886517.html>
- Revisorforening. (2018). Ny hvitvaskingslov i kraft 15. oktober 2018. Hentet 06.02 2020 fra <https://www.revisorforeningen.no/fag/nyheter/ny-hvitvaskingslov-ikraft/>
- Rose, K. J. (2020). Disclosing anti-money launderers through CSR regulation – a new way to combat money laundering. *Journal of Money Laundering Control*, 23(1), 11-25. <https://doi.org/10.1108/JMLC-07-2019-0062>
- Ross, S. & Hannan, M. (2007). Money laundering regulation and risk-based decision-making. *Journal of Money Laundering Control*, 10(1), 106-115. <https://doi.org/10.1108/13685200710721890>
- Rui, J. P. (2012). *Hvitvasking: Fenomenet, regelverket, nye strategier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schultz, J. (2019, 08.12.). De tre største bankene i Norge har brukt over 15 milliarder kroner på å bekjempe økonomisk kriminalitet. *Dagens Næringsliv*. Hentet fra <https://www.dn.no/marked/thomas-midteide/hans-thrane-nielsen/jan-petter-sissener/de-tre-storste-bankene-i-norge-har-brukt-over-15-milliarder-kroner-pa-a-bekjempe-okonomisk-kriminalitet/2-1-718618>
- Sekaran, U. & Bougie, R. (2016). *Research methods for business : a skill-building approach* (7th ed. utg.). Chichester: Wiley.
- Skatteetaten. (u.å.-a). Arbeidslivskriminalitet. Hentet 19.03 2020 fra <https://www.skatteetaten.no/om-skatteetaten/om-oss/arbeidslivskriminalitet/>
- Skatteetaten. (u.å.-b). Samfunnsoppdrag og strategi. Hentet 19.03 2020 fra <https://www.skatteetaten.no/om-skatteetaten/om-oss/samfunnsoppdrag-strategi/>
- Solgård, J. (2020, 16.01). Danske Bank-skandalen vokser – estiske myndigheter utvider etterforskningen. *Dagens Næringsliv*. Hentet fra <https://www.dn.no/marked/danske-bank/hvitvasking/thomas-borgen/danske-bank-skandalen-vokser-estiske-myndigheter-utvider-etterforskningen/2-1-738904>
- Solgård, J. & Hoemsnes, A. (2020, 12.02). DNB avslutter kundeforholdet med Samherji. *Dagens Næringsliv*. Hentet fra <https://www.dn.no/innenriks/dnb/hvitvasking/samherji/dnb-avslutter-kundeforholdet-med-samherji/2-1-755212>

- Stortinget.no. (2017). Lovarbeidet. Hentet 18.03.2020 fra <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Lovarbeidet/>
- Stortinget.no. (2019). Fordeling av makt. Hentet 17.02.2020 fra <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Storting-og-regjering/Fordeling-av-makt/>
- Sundarakani, S. & Ramasamy, M. (2013). Consequences of Money Laundering in Banking Sector. *Jurnal Teknologi*, 64(2). <https://doi.org/10.11113/jt.v64.2243>
- Takáts, E. (2011). A Theory of "Crying Wolf" : The Economics of Money Laundering Enforcement. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 27(1), 32-78. <https://doi.org/10.1093/jleo/ewp018>
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitative metoder* (5. utg. utg.). Bergen: Fagbokforl.
- United Nations office of drugs and crime. (u.å.). Money-Laundering and Globalization. Hentet 04.04.2020 fra <https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/globalization.html>
- Waldjac, C. R. & Myhre, H. T. (2018). *Ny hvitvaskingslov 2018*. Innlegg presentert ved Finans Norges Juskonferanse, Oslo.
- Wasberg, E. S. (2019, 02.07). Santander får gebyr for brudd på hvitvaskingsloven. *E24*. Hentet fra <https://e24.no/boers-og-finans/i/2Gbk9B/santander-faar-gebyr-for-brudd-paa-hvitvaskingsloven>
- Williams, T. F. (2009). Banker as victim: an approach to money laundering prosecutions. *Journal of Money Laundering Control*, 12(1), 50-58. <https://doi.org/10.1108/13685200910922642>
- Wright, P., Mukherji, A. & Kroll, M. J. (2001). A reexamination of agency theory assumptions: extensions and extrapolations. *The Journal of Socio-Economics*, 30(5), 413-429. [https://doi.org/10.1016/s1053-5357\(01\)00102-0](https://doi.org/10.1016/s1053-5357(01)00102-0)
- Økokrim. (2017a). Enhet for finansiell etterretning (EFE). Hentet 23.01 2020 fra <https://www.okokrim.no/enheten-for-finansiell-etterretning.424322.no.html>
- Økokrim. (2017b). Hvitvasking. Hentet 15.02.2020 fra <https://www.okokrim.no/hvitvasking.422268.no.html>
- Økokrim. (2017c). Om ØKOKRIM. Hentet 23.01 2020 fra <https://www.okokrim.no/om-oekokrim.422248.no.html>
- Økokrim. (2018). Statistikk MT-rapporter. Hentet 21.03 2020 fra <https://www.okokrim.no/statistikk-mt-rapporter.6156901-475337.html>
- Økokrim.no. (2020). Ofte stilte spørsmål. Hentet 29.03 2020 fra <https://www.okokrim.no/ofte-stilte-spoersmaal.491006.no.html>

Vedlegg

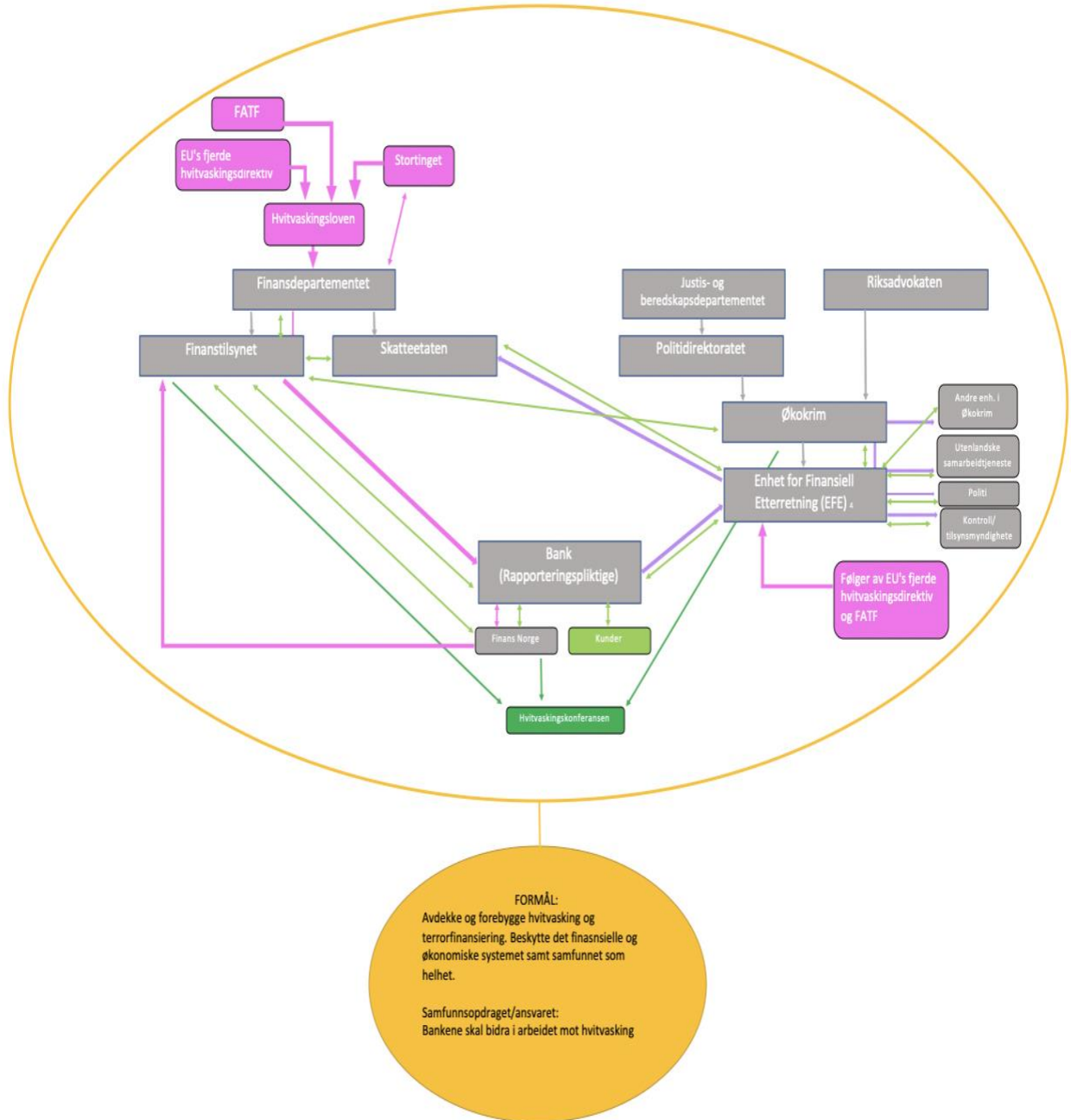
Vedlegg 1: Modeller av hvordan systemet er lagt opp

For å skape en oversikt av hvordan systemet er strukturert så har vi laget noen modeller. Modellene er bygget opp på bakgrunn av informasjon hentet fra de forskjellige aktørenes nettsider og hjemler i lovverket. Modell 10 viser et helhetlig bilde av hvordan systemet er satt opp, mens modell 11 og modell 12 er mer detaljerte modeller med tanke på ansvarsområder og kommunikasjon mellom aktørene.

Symbolforklaring:

- hvem som er underlagt hvem
- kommunikasjonsmønsteret
- hvordan lover og direktiver påvirker og ansvarsområder ifølge loven
- MT-rapportenes bane

Modell 10 - Dagens system

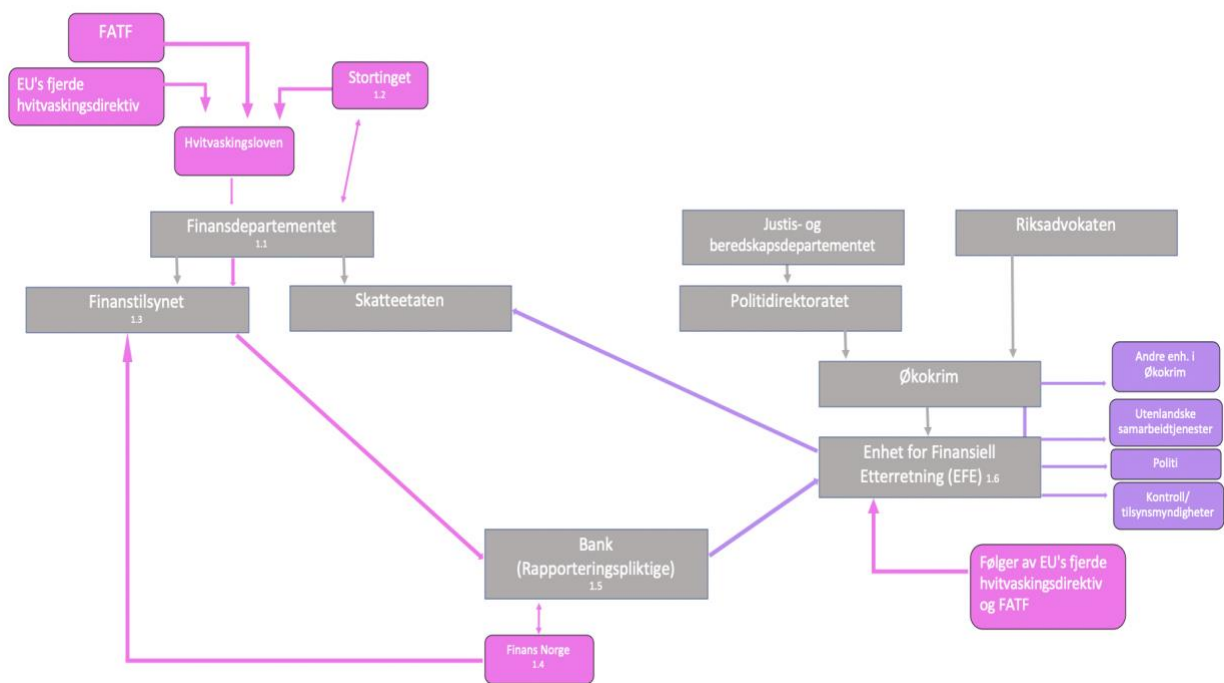


Modell 11: Dagens system

Modellen er utformet på bakgrunn av følgende kilder: (Finanstilsynet, 2017) (Finanstilsynet, 2016b) (Finanstilsynet, 2019d, s. 7) (Finanstilsynet, 2019a) (Finans Norge, 2019a) (Finans Norge, u.å.-a) (Økokrim, 2017a) (Stortinget.no, 2019) (Stortinget.no, 2017) (Hvitvasking.no, 2019) (Regjeringen.no, u.å.-c) (Hvitvaskingsloven, 2018, §§ 1, 7(1), 7(4), 9(1), 25, 26, 26(1), 34, 43(2), 47, 49)

Modell 10 viser et helhetlig bilde av hvordan de forskjellige aktørene henger sammen både i form av kommunikasjon og hvilke forpliktelser og ansvar de har etter loven. Den er ment å vise hvordan de forskjellige aktørene er innblandet og hvordan dagens system er bygget opp. Formålet ved innføringen av hvitvaskingsloven og hovedgrunnen til samarbeidet mellom de forskjellige aktørene er å avdekke og forebygge hvitvasking for å beskytte det finansielle og økonomiske systemet, samt samfunnet som helhet (Hvitvaskingsloven, 2018, § 1). Bankene er en stor del av dette da de har et samfunnsansvar i å bidra i arbeidet mot hvitvasking (Finans Norge, 2019c).

Modell 11 - Hvitvaskingsloven: ansvarsområder og forpliktelser



Modell 12: Ansvarsområder

Modell 11 viser hvem som pålegger hvem noe etter lovverket og hvordan MT-rapportene sendes etter bestemmelsene i hvitvaskingsloven.

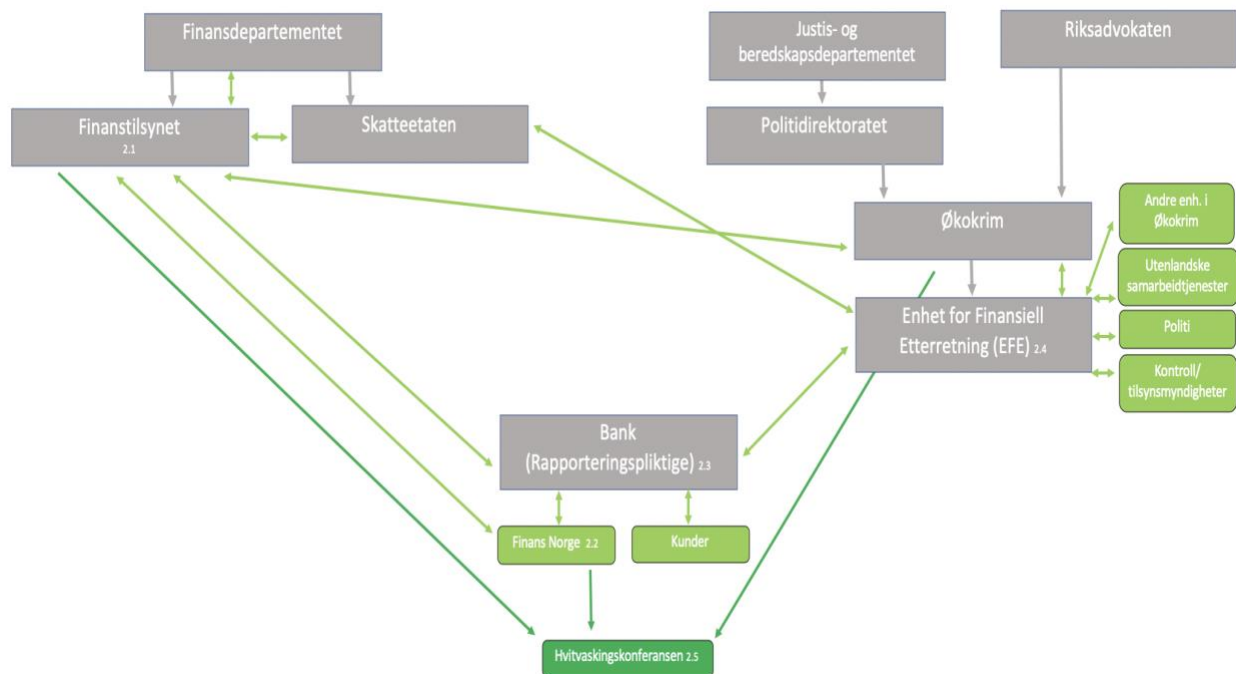
1.1 Det forberedende lovarbeidet foregår i departementene (Stortinget.no, 2017).

Finansdepartementet trekker opp retningslinjer for virksomhetene basert på det lovverket Stortinget har vedtatt (Regjeringen.no, u.å.-c).

1.2 Stortinget vedtar Norges lover, bevilger penger over statsbudsjettet og kontrollerer at regjeringen følger opp Stortingets vedtak (Stortinget.no, 2019).

- 1.3 Finanstilsynet fører tilsyn med de rapporteringspliktige (Hvitvaskingsloven, 2018, § 43 (2)). Finanstilsynet har utarbeidet en veileder til de rapporteringspliktige som gir uttrykk for Finanstilsynets vurderinger av hvordan hvitvaskingsregelverket skal forstås (Finanstilsynet, 2019d, s. 7). De kan gi de rapporteringspliktige tvangsmulkt eller overtredelsesgebyrer (Hvitvaskingsloven, 2018, §§ 47 & 49).
- 1.4 En sentral oppgave Finans Norge har er å bistå medlemmene i operasjonaliseringen av hvitvaskingsregelverket. Finans Norge arbeider løpende for å styrke næringens innsats på dette området og det gjøres blant annet gjennom samarbeid og dialog med samarbeidspartnere, næringen og myndighetene. De bidrar i utviklingen av lover og regelverk. De overvåker, videreutvikler og beskytter næringens finansielle infrastruktur (Finans Norge, u.å.-a).
- 1.5 De rapporteringspliktige skal blant annet: identifisere og vurderer risiko for hvitvasking, gjennomføre kundetiltak og ha risikovurderinger tilpasset virksomheter (Hvitvaskingsloven, 2018, §§ 7(1), 7(4), 9(1)). Indikasjon på tilknytting til hvitvasking og terrorfinansiering undersøkes og etterforskes videre (Hvitvaskingsloven, 2018, § 25). Dersom undersøkelser gir grunnlag for mistanke om hvitvasking eller terrorfinansiering, skal rapporteringspliktige oversende opplysninger til Økokrim om forholdene (MT-rapporter) (Hvitvaskingsloven, 2018, § 26 (1)).
- 1.6 EFE mottar opplysningene fra de rapporteringspliktige i form av MT-rapporter. MT-rapportene bearbeides, analyseres, berikes og videreformidles til politi, kontroll/tilsynsmyndigheter, samt utenlandske samarbeidene tjenester (Økokrim, 2017a). Det inkluderer Skatteetaten, Tolletaten, A-krim og NAV (Hvitvaskingsloven, 2018, § 34).

Modell 12 - Kommunikasjon og samarbeid



Modell 13: Kommunikasjon og samarbeid mellom de ulike aktørene

Modell 12 gir en oversikt av kommunikasjonsflyten til de forskjellige aktørene slik den er ment å være, og hvem som samarbeider med hvem.

2.1 Finanstilsynet legger vekt på god kommunikasjon og dialog med bransjene under tilsyn. De har etablert faste kontaktmøter med bransjeorganisasjonene. Videre har de også kontaktmøter med samarbeidende organisasjoner og offentlige myndigheter, herunder Økokrim. De har også regelmessige møter med Finansdepartementet som er deres overordnede myndighet (Finanstilsynet, 2017).

2.2 Finans Norge er finansnæringens hovedorganisasjon og medlems- og arbeidsgiverorganisasjon for banker. De skal fremme finansnæringens standpunkter til blant annet politikere, beslutningstakere med flere (Finans Norge, 2019a).

2.3 Bankene skal underrette Økokrim om diverse forhold og kan be om hjelp fra Økokrim hvis de har en problemstilling de ikke vet hvordan de skal ta tak i. Økokrim kan også be bankene om nødvendig informasjon tilbake (Hvitvaskingsloven, 2018, § 26). Bankene skal også rapportere

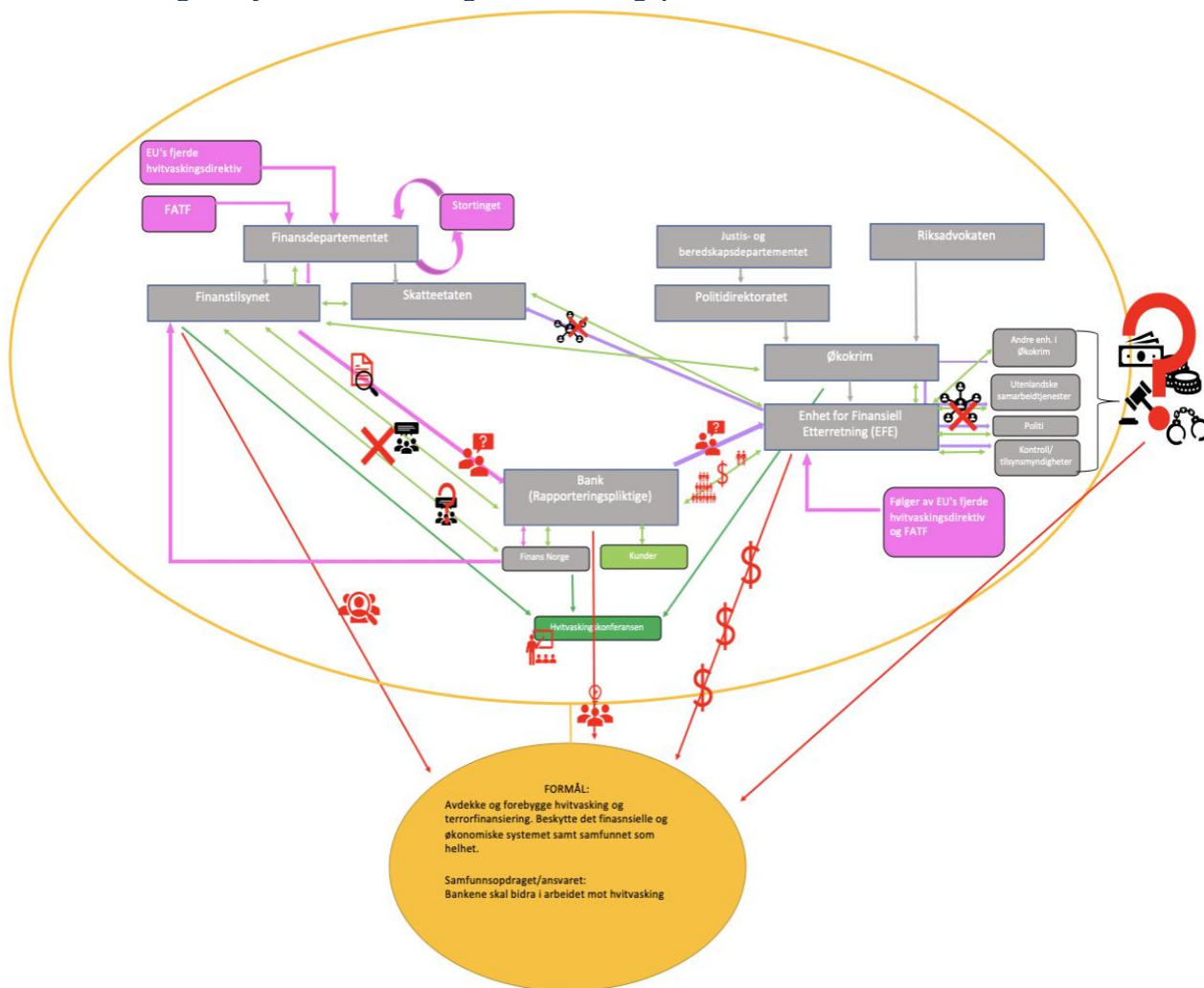
til Finanstilsynet som hjelp i deres dokumentbaserte tilsyn og de skal ha god kommunikasjon og dialog seg imellom (Finanstilsynet, 2016b, 2017).

2.4 For å bidra til metode- og kompetanseutvikling i politi og rapporteringspliktige har EFE løpende kontakt med aktuelle samarbeidspartnere. EFE deltar også i internasjonale fora med Egmont Group og FATF (Økokrim, 2017a).

2.5 Hvitvaskingskonferansen er et samarbeid mellom Finans Norge, Økokrim og Finanstilsynet (Finanstilsynet, 2019a). Konferansen er åpen for de forskjellige aktørene i bransjen og skal bidra til at foretak i finanssektoren etterlever hvitvaskingsregelverket. På konferansen belystes aktuelle saker, temaer og problemstillinger tilknyttet terrorfinansiering og hvitvasking (Hvitvasking.no, 2019).

Vedlegg 2: Modell- Hvor er problemene?

Modell 13 - Dagens system med forslag til forbedringspotensialer



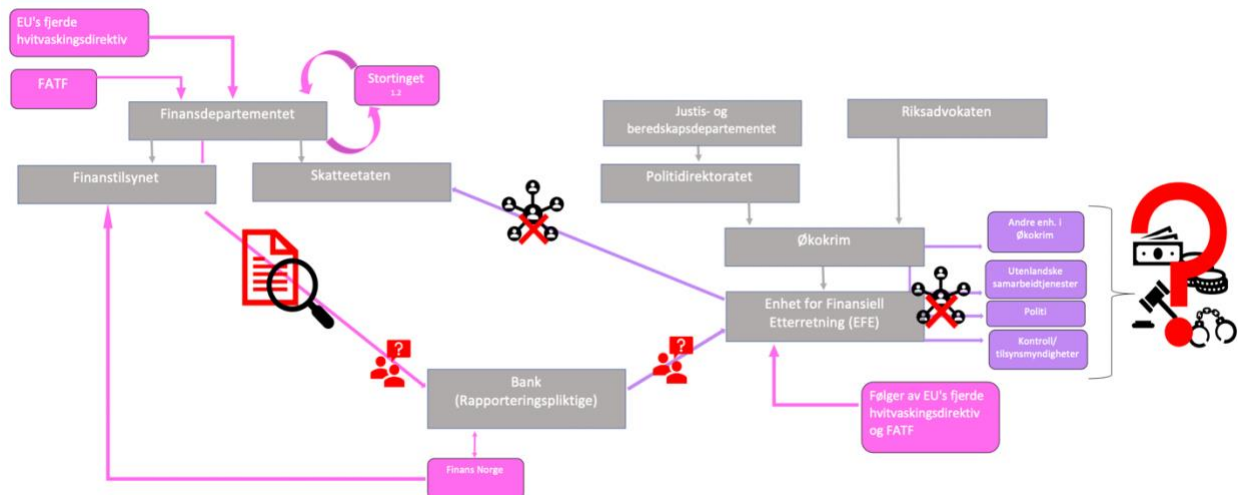
Modell 14: Dagens system med forslag til forbedringspotensialer

Modellen er utformet på bakgrunn av funn og følgende kilder: (Finanstilsynet, 2017) (Finanstilsynet, 2016b) (Finanstilsynet, 2019d, s. 7) (Finanstilsynet, 2019a) (Finans Norge, 2019a) (Finans Norge, u.å.-a) (Økokrim, 2017a) (Stortinget.no, 2019) (Stortinget.no, 2017) (Hvitvasking.no, 2019) (Regjeringen.no, u.å.-c) (Hvitvaskingsloven, 2018, §§ 1, 7(1), 7(4), 9(1), 25, 26, 26(1), 34, 43(2), 47, 49)

Systemet som helhet viser feil i flere ledd. Dette medfører at man ikke bidrar effektivt til å oppnå formålet med loven. Kommunikasjon og samarbeidet mellom aktørene oppleves som dårlig, og bankene føler at de får motstridende informasjon fra flere myndighetsorganer. Manglende ressurser hos EFE medfører at færre rapporter blir sendt videre til Skatteetaten og andre dømmende

ledd. Manglende ressurser hos mottaksapparatet fører til at man i dag har et lavt antall anmeldelser og domfellelser på området.

Modell 14 - Ansvarsområder med forslag til forbedringspotensialer

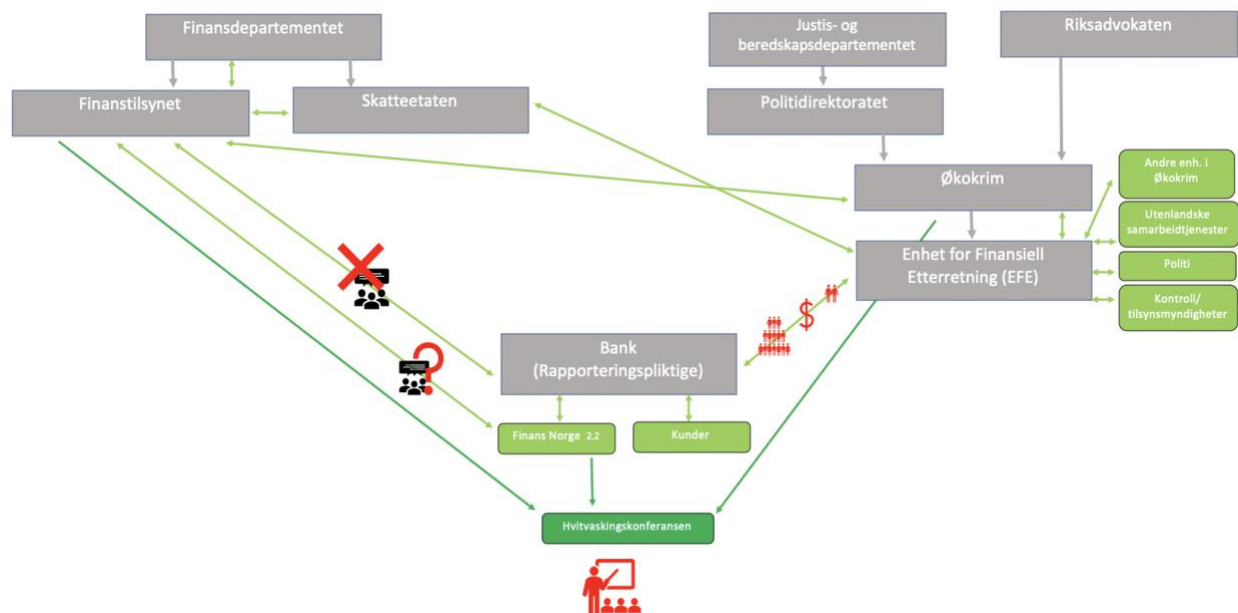


Modell 15: Ansvarsområder med forslag til forbedringspotensialer

Modellen er utarbeidet på bakgrunn av funn og følgende kilder: (Stortinget.no, 2017) (Stortinget.no, 2019) (Regjeringen.no, u.å.-c) (Økokrim, 2017a) (Finans Norge, u.å.-a; Finanstilsynet, 2019d, s. 7) (Hvitvaskingsloven, 2018, §, 7(1), 7(4), 9(1), 25, 26(1), 34, 43 (2), 47, 49,)

Når det gjelder ansvarsområder er et problemområde at kommunikasjonen fra EFE og Finanstilsynet som kan virke motstridende for bankene. EFE ønsker færre MT-rapporter med bedre kvalitet, mens Finanstilsynet har påpekt underreportering. Dette gjør det vanskelig for bankene å vite om de skal rapportere mer eller mindre. Flere av intervjuobjektene opplever også at Finanstilsynet er for opptatt av papirarbeid og compliance, noe som ødelegger for den risikobaserte tilnærmingen. Et annet problem er at det har blitt en nedgang i antall rapporter fra EFE til Skatteetaten og andre etater, både på grunn av en presset ressursituasjon og prioriteringsområder. Det blir også etterspurt mer resultat i form av domfellelser og anmeldelser fra det dømmende ledd.

Modell 15 - Kommunikasjon med forslag til forbedringspotensialer



Modell 16: Kommunikasjon med forslag til forbedringspotensialer

Modellen er utformet på bakgrunn av funn og følgende kilder: (Finanstilsynet, 2017) (Finanstilsynet, 2019a) (Finanstilsynet, 2016b) (Økokrim, 2017a) (Finans Norge, 2019a) (Hvitvaskingsloven, 2018, § 26) (Hvitvasking.no, 2019)

Når det gjelder kommunikasjon mellom de ulike aktørene viser det seg at de største utfordringene er at bankene føler det er vanskelig å kommunisere med Finanstilsynet. Finanstilsynet oppleves ikke som en samarbeidspartner. Flere ønsker også en arena hvor det er rom for mer åpne diskusjoner enn hva det finnes i dagens system. Flere av intervjuobjektene påpekte at Hvitvaskingskonferansen er en fin arena for å få oppdatert informasjon. Det er derimot ikke en arena for diskusjon og åpen dialog mellom aktørene. Dette er noe de rapporteringspliktige savner. Både media og respondentene påpekte den ujevne ressursfordelingen mellom bankene og mottaksapparatet. Bankene har tusenvis av medarbeider som jobber med anti-hvitvasking, mens EFE har 17.

Vedlegg 3: Intervjuguider

Følgende intervjuguider ble brukt til å veilede oss gjennom intervjuene med de ulike respondentene.

Intervjuguide banker

Om banken

- Kan du fortelle din tittel og gi en kort beskrivelse av din rolle/ansvar i banken?
- Hvordan er arbeidet med AML fordelt i banken?!

Situasjonsbeskrivelse

- Hvilke forventninger føler du at myndighetene har til dere som rapporteringspliktig?
- Hva er det knyttet størst usikkerhet til rundt hvitvaskingsloven?
- Har banken iverksatt tiltak som sikrer at banken etterlever de nye bestemmelsene om hvitvasking?
 - Hvordan vil du karakterisere Norges nye hvitvaskingslov? Har dere nådd de målene og kravene som er satt fra staten?
 - Hva tenker du om størrelsen på overtredelsesgebyrene?

Ressursbruk

- Hvor mye ressurser blir brukt på AML?
 - Har strengere krav fra staten og økte kostnader knyttet til AML hatt stor betydning for resultatet til banken?
 - Føler dere at dere får noe igjen med tanke på alle kostnader som brukes?
 - Føler du at banken får like mye igjen for dette arbeidet som myndighetene?
- Når startet dere med innføring av AML?

Motivasjon og fremtiden

- Hva er motivasjonen deres, unngå bøter og /eller sikre omdømme eller forhindre hvitvasking?
 - Hvordan føler du at omdømmet til banken har blitt påvirket etter skjerpede hvitvaskingsregler?
 - Er banken redd for å tape omdømme ved eventuelle mangler i rapportering?
- Føler dere at dere i større grad rapporterer saker dere ikke ville ha rapportert tidligere?
 - Rapporterer dere heller en MT-rapport for mye enn en for lite for å unngå bøter?
- Hvordan opplever dere tilbakemeldingen fra økokrim på MT rapporter?
 - Skjer det noen læring i denne prosessen?
- Hvordan forholder dere dere til eventuelle nye endringer av hvitvaskingsreglene i fremtiden?
- Hvordan opplever dere samarbeidet mellom Finansdepartementet/finanstilsynet, økokrim og banker i hvitvaskingsarbeidet?
- Opplever dere at finanstilsynet og økokrim drar bankene i ulik retning?

Ansatte

- Har banken sikret at de ansatte vet hva de skal gjøre i henhold til rapporteringsplikten i hvitvaskingsloven?
- Hvor vanskelig og tidkrevende har det vært å utvikle metoder/prosedyrer og møte forpliktelsene for etterlevelse av hvitvaskingsregelverket?
- Hvordan har de ansatte gitt uttrykk for at de takler et større ansvar i form av å avdekke hvitvasking?

Avslutning

- Hvordan føler dere at effekten av de nye hvitvaskingsreglene har vært for samfunnet?
- Er det noe mer du synes at vi burde vite som kan være relevant for oppgaven vår?

Intervjuguide Økokrim

Myndighetenes forventninger med bankenes forståelse av hvitvaskingsloven»

Under følger en oversikt over temaer vi ønsker å snakke om, samt noen veiledende spørsmål.

Situasjonsbeskrivelse

- Hvilke forventninger har dere til banken som rapporteringspliktig?
- Hva er det knyttet størst usikkerhet til rundt hvitvaskingsloven?
- Hva tenker dere om bankenes tiltak for å etterleve de nye bestemmelsene om hvitvasking?

Ressursbruk

- Har strengere krav fra staten og økte kostnader knyttet til AML hatt stor betydning for arbeidsmengden i Økokrim?
- Hvordan mener du at banker som bransje håndterer rapportering av hvitvasking?
- Hva tenker dere om at bankene bruker så store ressurser på implementering og tilpassing til de nye hvitvaskingsreglene?

Motivasjon

- Hvordan er oppfølgingen og tilbakemeldinger til bankene?
- Hvordan forholder dere dere til eventuelle nye endringer av hvitvaskingsreglene i fremtiden?
- Hva er den største utfordringen for dere når det gjelder å fange opp og unngå hvitvasking?
- Hvordan opplever dere samarbeidet mellom Finansdepartementet/Finanstilsynet, Økokrim og banker i hvitvaskingsarbeidet?

MT-rapporter

- Er det blitt en endring i hvordan dere håndterer hvitvasking etter den nye hvitvaskingsloven?
- Hvordan har kvaliteten på MT-rapportene vært etter skjerpede krav fra myndighetene side?
- Hvor mange av MT-rapportene som kommer inn etterforskes videre og hvor mange av disse fører til dom?
- Er det observerbare forskjeller i rapporter fra små og store banker?

Avslutning

- Hvordan føler dere at effekten av de nye hvitvaskingsreglene har vært for samfunnet?

Intervjuguide Finanstilsynet

Under følger en oversikt over temaer vi ønsker å snakke om, samt noen veiledende spørsmål.

Situasjonsbeskrivelse

- Hvilke forventninger har dere til banken som rapporteringspliktige?
- Hva er det knyttet størst usikkerhet til rundt hvitvaskingsloven, og har dere inntrykk av at bankene tolker den riktig?
- Det er gått fra mistenkelige transaksjoner til mistenkelige forhold, hva legger dere i mistenkelige forhold?
- Føler dere at bankene har iverksatt de tiltak som er nødvendig for å etterleve de nye bestemmelsene om hvitvasking?

Ressursbruk

- Hvor mye ressurser blir brukt på antihvitvasking i Finanstilsynet?
- Hvordan mener du at banken som bransje håndterer rapporteringen av hvitvasking?

Motivasjon

- Hva tror dere motiverer bankene i hvitvaskingsarbeidet?
- Hvordan forbereder dere dere for eventuelle endringer i internasjonale standarder
- I flere tilsynsrapporter hos ulike banker blir det påpekt at det underrapporteres av MT-rapporter. Har dette bedret seg etter den nye hvitvaskingsloven?
- Hvordan opplever dere samarbeidet mellom Finansdepartementet/Finanstilsynet, Økokrim og banker i hvitvaskingsarbeidet?
- Hvordan forholder dere dere til en stadig økende utvikling i hvitvasking og stadig skjerpede regler internasjonalt?
- Hva er konsekvensen for Finanstilsynet om dere ikke leverer etter internasjonale standarder?

Avslutning

- Hvordan føler dere at effekten av de nye hvitvaskingsreglene har vært for samfunnet?

Intervjuguide Finansdepartementet

Under følger en oversikt over temaer vi ønsker å snakke om, samt noen veiledende spørsmål.

Om Finansdepartementet

- Kan du fortelle ditt navn, tittel og gi en kort beskrivelse av din rolle/ansvar i finansdepartementet?

Situasjonsbeskrivelse

- Hva er de største endringene i den nye hvitvaskingsloven?
 - Hva var hensikten med denne endringen?
- Føler dere at dere har fått den effekten av lovendringen som dere ønsket?
- Hvordan føler dere at banker takler de nye lovendringene?
- Hvilke forventninger har dere til banken som rapporteringspliktige?
- Føler dere at bankene har iverksatt de tiltak som er nødvendig for å etterleve de nye bestemmelsene om hvitvasking?
- Hvorfor ble kontrollutvalget avviklet og ble det erstattet med noe i henhold til den nye hvitvaskingsloven?

Ressursbruk

- Hvor mye ressurser blir brukt på hvitvasking i Finanstilsynet?
- Hvordan mener du at banken som bransje håndterer rapporteringen av hvitvasking?

Motivasjon

- Hva tror dere motiverer bankene i hvitvaskingsarbeidet?
- Hvordan forbereder dere dere for eventuelle endringer i internasjonale standarder?
- Hvordan opplever dere samarbeidet mellom Finansdepartementet/finansstilsynet, økokrim og banker i hvitvaskingsarbeidet?
- Hvordan forholder dere dere til en stadig økende utvikling i hvitvasking og stadig skjerpede regler internasjonalt?
- Hva er konsekvensen for Finansdepartementet om dere ikke leverer etter internasjonale standarder?

Avslutning

- Hvordan føler dere at effekten av de nye hvitvaskingsreglene har vært for samfunnet?

Intervjuguide Skatteetaten

Under følger en oversikt over temaer vi ønsker å snakke om, samt noen veiledende spørsmål.

Situasjonsbeskrivelse

- Hva er deres rolle i anti-hvitvaskingsarbeidet?
- Hvilke forventninger har dere til banken som rapporteringspliktig?
- Hva tenker dere om bankenes tiltak for å etterleve de nye bestemmelsene om hvitvasking?

MT-rapporter

- Hvordan opplever dere samarbeidet mellom Finanstilsynet, Økokrim og bankene i anti-hvitvaskingsarbeidet?
- Hvordan mener dere at Økokrim håndterer MT-rapporter?
- Har økt antall MT-rapporter til Økokrim hatt betydning for antall MT-rapporter videre til dere i Skatteetaten?
- Er det blitt en endring i hvordan dere håndterer hvitvasking etter den nye hvitvaskingsloven?
- Hvordan har kvaliteten på MT-rapportene vært etter skjerpede krav fra myndighetene side?
- Hvor mange av MT-rapportene som kommer inn etterforskes videre og hvor mange av disse fører til dom?

Ressursbruk

- Har strengere krav fra staten og økte kostnader knyttet til AML i banker hatt stor betydning for arbeidsmengden i Skatteetaten?
- Hva tenker dere om at bankene bruker så store ressurser på implementering og tilpassing til de nye hvitvaskingsreglene?
Hva håper/tror dere blir effekten av dette arbeidet?

Avslutning

- Hvordan forholder dere dere til eventuelle nye endringer av hvitvaskingsreglene i fremtiden?
- Hvordan føler dere at effekten av de nye hvitvaskingsreglene har vært for samfunnet?

Intervjuguide Finans Norge (Supplert med spørsmål fra intervjuguide banker)

Situasjonsbeskrivelse

- Hvilke forventninger føler du at myndighetene har til banker som rapporteringspliktige?
- Hva tenker du om størrelsen på overtredelsesgebyrene?

Ressurser

- Føler du at bankene får noe igjen med tanke på alle kostnader som brukes?
- Føler dere at bankene har fått noen fordeler av et strengere AML håndtering?
- Hva mener/håper du er effekten av dette arbeidet?
- Føler du at bankene får like mye igjen for dette arbeidet som myndighetene?
- Hvordan kan banken legge til rette for kundens virksomhet og samtidig overvåke implementeringen av internasjonal AML-innsats?

Motivasjon

- Hvordan opplever dere tilbakemeldingen fra økokrim til bankene på MT rapporter?
- Hvordan opplever dere samarbeidet mellom Finansdepartementet/finanstilsynet, Økokrim og banker i hvitvaskingsarbeidet?
- Hvordan føler dere at effekten av de nye hvitvaskingsreglene har vært for samfunnet?

Intervjuguide Jon Petter Rui (Supplert med spørsmål fra intervjuguide banker)

Situasjonsbeskrivelse

- Hvilke forventninger føler du at myndighetene har til banker som rapporteringspliktige?
- Hva tenker du om størrelsen på overtredelsesgebyrene?

Ressurser

- Hva tenker du om at banker har brukt mye ressurser i anti-hvitvaskingsarbeidet?
- Føler du at bankene får noe igjen med tanke på alle kostnader som brukes?
- Føler dere at bankene har fått noen fordeler av et strengere AML håndtering?
- Hva mener/håper du er effekten av dette arbeidet?
- Føler du at bankene får like mye igjen for dette arbeidet som myndighetene?

Motivasjon

- Hvordan opplever dere samarbeidet mellom Finansdepartementet/finanstilsynet, Økokrim og banker i hvitvaskingsarbeidet?
- Hvordan føler dere at effekten av de nye hvitvaskingsreglene har vært for samfunnet?

Vedlegg 4: Mer informasjon om de involverte aktørene

Hvitvaskingsloven

Det nye hvitvaskingsregelverket trådte i kraft 15. oktober 2018. Loven bygger på FATF sine anbefalinger samt EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv. Hvitvaskingslovens formål er å avdekke og forebygge transaksjoner med mistenkelig tilknytning (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Endringer i den nye loven er blant annet at gruppen av rapporteringspliktige er utvidet, politisk eksponerte personer (PEP) er utvidet til også å omfatte nasjonale PEP-er og sist men ikke minst at foretaket kan ilegges overtredelsesgebyrer ved manglende etterlevelse av loven (Finanstilsynet, 2019d). Kundekontroll erstattes av kundetiltak som innebærer at det skal utføres i større omfang enn tidligere. Undersøkelsesplikten utløses av mistenkelige forhold i stedet for mistenkelige transaksjoner og det stilles mer eksplisitte krav til risikovurderingen hos de rapporteringspliktige (Haugstad, 2018; Waldjac & Myhre, 2018). Det forventes også at den rapporteringspliktige benytter ressurser der den identifiserte hvitvaskingsrisiko er størst. Man kan ikke fravike regelverket, men ressursbruken kan minimeres om risikoen blir vurdert som liten.

Den nye hvitvaskingslovens anvendelsesområde ble utvidet til også å omfatte:

- Vekslings- og oppbevaringstjenester for virtuell valuta og disse tjenestetilbyderne underlegges tilsyn.
- Agenter av utenlands betalingsforetak underlegges tilsyn av Finanstilsynet og de utenlandske betalingsforetakene pålegges å utpeke nasjonale kontaktpunkter.

Den nye hvitvaskingsloven presiserer og viderefører sentrale deler av gjeldende forskrift og i tillegg til å gi særlige regler for skadeforsikringsforetak og tilbyderne av spilltjenester. De sentrale delene av norsk regelverk er i samsvar med EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv og anbefalinger fra Financial Actions Task Force (FATF)(Finansdepartementet, 2018b).

FATF

FATF ble opprettet i 1989 og er sammensatt av et tverrfaglig team av ministrene av alle medlemslandene (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 90). Per februar 2020 består FATF av 37 land og 2 regionale organisasjoner (FATF, u.å.-a). FATF har fastsatt 40 anbefalinger som skal fungere som en internasjonal standard. Disse 40 anbefalingene er grunnlaget for regimet mot hvitvasking og terrorfinansiering i Norge (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 90). Målet

til FATF er å sette standarder som fremmer effektiv gjennomføring av regulatoriske og operasjonelle tiltak for å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering (FATF, u.å.-b).

En kort oppsummering av de 40 anbefalingene er å kriminalisere hvitvasking og å lage et lovverk som gjør det mulig å inndra utbytte fra de straffbare handlingene. Anbefalingene bygger også på å opprette regler for blant annet banker for identifisering av kunder og oppbevaring av disse opplysningene. Det blir også krevd at mistenkelige transaksjoner rapporteres til myndighetene, i Norges tilfelle til Enheten for Finansiell Etterretning i Økokrim. Anbefalingene vil også sørge for at det er et forsvarlig tilsyn og kontroll av finansinstitusjonene. I Norge vil det være Finanstilsynet som gjør disse tilsynene. Sist men ikke minst vil disse 40 anbefalingene bidra til et økt internasjonalt samarbeid for å bekjempe hvitvasking. Det underliggende prinsippet til disse anbefalingene og prinsippene er gjennomsiktighet (Hvitvasking.no, u.å.-d).

FATF rapport Norge 2019

Norges første evaluering etter FATF anbefalingene ble gjort i 2014. Den fjerde og nyeste rapporten ble gjort i 2019. Konklusjonen fra denne var at Norge har gjort en god jobb og gode fremskritt med å håndtere de tekniske manglene som ble gjort i de tidligere evalueringene. En av anbefalingene gjelder det å identifisere risikoen for hvitvasking, og Norges svar på dette er en nasjonal risikovurdering som blir publisert av regjeringen annethvert år. Et annet fremskritt er at Norge nå har innført en ny lovgivning og EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv (FATF, 2018). De jobber også for å fremme implementering av nasjonale standarder i medlemslandene (Hvitvasking.no, u.å.-d). FATF har fastsatt 40 anbefalinger som fungerer som internasjonal standard og er grunnlaget for regimet mot hvitvasking og terrorfinansiering i Norge (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 90).

Ifølge FATF (2019) har Norge nådd et betydelig nivå av effekt når det gjelder forståelse av hvitvasking og terrorfinansiering på nasjonalt nivå, og måten landet samordner handlinger for å bekjempe forbrytelsene. Også en robust nasjonal risikovurdering i kombinasjon med trusselvurdering har hjulpet Norge med å forstå risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering i landet. Vi har også forbedret koordineringen av innsatsen for å bekjempe forbrytelsen via kontaktforum, som har som oppgave å identifisere risiko og utvikle strategier for å dempe risikoen

for hvitvasking og terrorfinansiering. Norge har også fokusert på operasjonelt samarbeid og har prioritert bevisstgjøringen i banksektoren som er en høyrisikosektor (FATF, 2019). Rapporten fokuserer også på at Norge har nådd et betydelig nivå av effektivitet når det gjelder å bruke finansiell etterretning. Med nesten en tredobling av antall rapporter om finansiell etterretning som ble brukt av norske rettshåndhevelsesbyråer i 2018 sammenlignet med 2015 (fra 50 til 134), var Norge i stand til å demonstrere en god forbedring i bruken av finansiell etterretning (FATF, 2019).

Egmont Group

Egmont Group er en plattform for sikker utveksling av kompetanse og økonomisk etterretning for å bekjempe hvitvasking og finansiell terror (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 91). En stor utfordring ved å oppdage hvitvasking er når midlene krysser landegrenser. Et godt internasjonalt samarbeid er derfor en avgjørende faktor for å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering med tanke på å spore midler på tvers av landegrenser. I tillegg til å utveksle informasjon skal landene dele erfaringer på nye hvitvaskingstrender og teknologi som er sårbar i sammenheng med hvitvasking (Hvitvasking.no, u.å.-b). Per mars 2020 hadde gruppen 164 medlemsland, blant annet Norge (Egmont Group, u.å.-b).

EU

EU gjennomfører FATFs 40 reviderte anbefalinger, men går på noen av disse punktene lenger enn FATFs anbefalinger (Hvitvasking.no, u.å.-c).

- **EUs 1. hvitvaskingsdirektiv**

EUs første hvitvaskingsdirektiv ble vedtatt i 1991. Direktivet hadde som formål å forhindre at det finansielle banksystemet kunne bli misbrukt til hvitvasking. Dette medførte at bankene måtte innføre systemer for å identifisere sine kunder og gjøre det mulig å rapportere mistenkelige transaksjoner. Disse reglene var utgangspunktet for dagens hvitvaskingslov (Hvitvasking.no, u.å.-c).

- **EUs 2. hvitvaskingsdirektiv**

EUs andre hvitvaskingsdirektiv er en videreføring av det første hvitvaskingsdirektivet. Endringene var at Norge måtte endre sitt regelverk. Dette resulterte i en ny hvitvaskingslov som trådte i kraft 01.01.2004 (Hvitvasking.no, u.å.-c).

- **EUs 3. hvitvaskingsdirektiv**

Hvitvasking og terrorfinansiering er høyt prioritert også av EU. I henhold til EØS-avtalen er Norge pliktige til å følge EUs vedtak og direktiver innenfor hvitvasking. I forbindelse med implementeringen av EUs tredje hvitvaskingsdirektiv ble det også forslag om ny hvitvaskingslov. De viktigste elementene fra tidligere lov ble videreført med tanke på at de rapporteringspliktige skulle identifisere sine kunder, undersøkelsesplikt ved mistanke om mistenkelige transaksjoner i tilknytning til hvitvasking og terrorfinansiering og at denne rapporteringen skal skje til Økokrim dersom mistanken ikke kan avkrefte (Hvitvasking.no, u.å.-c).

- **EUs 4. hvitvaskingsdirektiv**

EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv er det gjeldende direktivet. Direktivet ble vedtatt av Europaparlamentet 20. mai 2015 og det trådte i kraft 9. juni 2015. Ny hvitvaskingslov ble vedtatt i Stortinget 1. juni 2018 og trådte i kraft 15. oktober 2018. Direktivet har som formål å beskytte EUs finansielle system mot misbruk i form av hvitvasking og terrorfinansiering. Dette gjennomfører FATFs 40 reviderte anbefalinger, men går på noen av disse punktene lenger enn FATFs anbefalinger. EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv viderefører hovedtrekkene i EUs tredje hvitvaskingsdirektiv, men samtidig har det regler som utdyper, presiserer og endrer det tredje direktivet på ulike punkter.

Hovedendringene er:

- Transaksjonsverdien ved kontant betaling reduseres fra 15 000 til 10 000 euro.
- Det skal foretas en risikobasert tilnærming på hvitvaskingsområdet.
- Reglene om kundekontroll utvides.
- Det fjerde direktivet inneholder strengere krav om informasjon om reelle retningshavere.
- Det innebærer også et forsterket samarbeid om informasjonsutveksling mellom medlemslandenes EFE.
- Medlemslandene skal etter dette direktivet som hovedregel kunne iverksette sanksjoner for grove, gjentatte og systematiske brudd for hovedforpliktelsen i direktivet.

EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv innebærer strengere krav til rapporteringspliktige, og en konsekvens av dette vil kunne medføre økt ressursbruk. Samtidig vil den økte

rapporteringsplikten kunne bidra til å forbedre etterarbeidet hos norske myndigheter (Hvitvasking.no, u.å.-c).

- **EUs 5. hvitvaskingsdirektiv**

19. juni 2018 ble det femte EU-direktivet mot hvitvasking av penger offentliggjort i Den europeiske union. Fristen for å overføre disse nye reglene i nasjonal lovgivning er 20. januar 2020. Femte AML-direktiv utvider anvendelsesområdet til virtuelle valutaplattformer og lommebokleverandører, skatterelaterte tjenester og kunstforhandlere. Videre forplikter den medlemslandene til å lage en liste over nasjonale offentlige kontorer og funksjoner som kvalifiserer som politisk utsatt (Koster, 2020, s. 4). Målet med dette direktivet er å sikre sammenheng mellom medlemslandenes regelverk om kriminalisering av hvitvasking. Per dags dato setter direktivet en minimumsstandard for hvilke lovbrudd som skal sanksjoneres, og forsøker å sikre en felles forståelse av tolkning av kriminalisering av hvitvasking (Rose, 2020, s. 16).

- **EUs 6. hvitvaskingsdirektiv**

12. november 2018 ble det sjette anti-hvitvaskingsdirektivet publisert i EU. Dette direktivet må overføres av medlemslandene innen 3. desember 2020. Det forventes at det sjette anti-hvitvaskingsdirektivet vil øke arbeidsmengden til overholdelsesansvarlige (Koster, 2020, s. 4).

Finansdepartementet

Finansdepartementet utarbeider dokumenter til Stortinget og bakgrunnsmateriale med faglig råd til regjeringen. Departementet setter i verk politiske vedtak, noe som innebærer at de styrer virksomheten i ytre etater. Finansdepartementet skal blant annet planlegge og iverksette den økonomiske politikken, samordne arbeidet med statsbudsjettet og overvåke og utarbeide regler for finansmarkedet (Regjeringen.no, 2014). Finansdepartementet utarbeider dokumenter til Stortinget og bakgrunnsmateriale med faglig råd til regjeringen. Finansdepartementet foreslo i en proposisjon en ny lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering som innebar i stor grad videreføring av gjeldende rett, men også en innstramning på visse områder (Finansdepartementet, 2018a). Finansdepartementet har ansvaret for en rekke underliggende virksomheter blant annet Finanstilsynet og Skatteetaten. Basert på lovverket Stortinget har vedtatt trekker Finansdepartementet opp retningslinjer for disse virksomhetene (Regjeringen.no, u.å.-c).

Finanstilsynet

Finanstilsynets arbeid har grunnlag i vedtak og lover fra Regjeringen, Stortinget og Finansdepartementet (Finanstilsynet, 2016a). Finanstilsynet er et selvstendig myndighetsorgan som er underlagt Finansdepartementet. Finanstilsynet gjennomfører hvitvaskingstilsyn blant annet hos de som etter lov er rapporteringspliktige. Dette innebærer en kontroll av de interne rutine og hvordan de rapporteringspliktige har operasjonalisert de aktuelle lovbestemmelsene, samt kontroll av oppfyllelse av de interne retningslinjene (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018).

EFE/MT-rapporter

Det var på bakgrunn av FATF-anbefalingene og EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv at EFE ble opprettet i 1994 (Egmont Group, u.å.-c; Hvitvasking.no, u.å.-e; Økokrim, 2017a). MT-rapporter blir mottatt og analysert via et verktøy som er datasystemet Ask i EFE. Dette ble tatt i bruk i 2008, og omtales som en av verdens mest avanserte IT-løsninger for behandling av MT-rapporter (Rui, 2012, s. 229). EFE er en av sju avdelinger ved Økokrim, og skiller seg fra de andre avdelingene ved at den er den eneste som ikke driver etterforskning og straffesaksarbeid (Rui, 2012, s. 229). EFE sin hovedoppgave er å motta og analysere mistenkelig transaksjonsrapporter (MT-Rapporter) fra de som er rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven (Rui, 2012, s. 230). Resultatet av analysearbeidet munner ut i flere ulike produkter. Som oftest er det snakk om etterretningsrapporter og politirapporter (Rui, 2012, s. 230).

Skatteetaten

Skatteetaten er underlagt Finansdepartementet og det er Finansdepartementet som gir retningslinjer for Skatteetatens virksomhet. I Skatteetaten jobber over 6500 ansatte. Skatteetaten er underlagt Finansdepartementet og har ansvar for at folkeregisteret er oppdatert, samt at skatter og avgifter blir fastsatt og innbetalt på riktig måte. Organisasjonen er organisert med fire avdelinger: virksomhetsstyring, HR, kommunikasjon og juridisk avdeling, og er alle etatens kontaktpunkter overfor Finansdepartementet på sine fagområder. Alle divisjonene har landsdekkende ansvar for hver sine fagområder (Skatteetaten, u.å.-b). Ingen etat kan bekjempe A-krim alene. Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten jobber for å bekjempe og forebygge A-

krim. Gjennom tverrfaglig samarbeid blir myndighetenes innsats mer målrettet og effektiv (Skatteetaten, u.å.-a).

Rapporteringspliktige

Hvitvaskingsloven legger opp til et samarbeid mellom private aktører og myndighetene i anti-hvitvaskingsarbeidet. De private aktørene blir omtalt som rapporteringspliktige. De rapporteringspliktige skal rapportere om mistenkelige forhold for sin virksomhet til Økokrim. Loven gjelder blant annet for banker, kredittforetak, finansieringsforetak og så videre. Bank er den største gruppen rapporteringspliktige, og dem som hvert år rapporterer inn flest MT-rapporter (Økokrim, 2018).

Refleksjonsnotat Andrea Holm Knutsen

Sammendrag

Ny hvitvaskingslov trådte i kraft 15. oktober 2018. Den bygger på internasjonale standarder fra FATF og EU, samt viderefører gjeldende rett. Formålet med den nye loven er å forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). For å nå dette målet forutsetter det at de involverte aktørene samarbeider og bidrar på de områdene de er pålagt etter loven (Buchanan, 2004). Både skriverier i media, resultater fra tilsynsrapporter og internasjonale vurderinger antyder at det er flere problemområder hos de forskjellige aktørene. Vi ønsket derfor å undersøke om organiseringen av anti-hvitvaskingsarbeidet bidro til en effektiv bekjempelse og avdekking av hvitvasking.

Utvalget i oppgaven baserte seg på representanter fra banksektoren som besitter høy kunnskap om temaet og praktiserer pliktene gjennom sitt arbeid. Totalt intervjuet vi fem banker, samt Finans Norge som er finansnæringens hovedorganisasjon. Fra myndighetene intervjuet vi de aktørene som har mest innflytelse når det kommer til forvaltning av loven, herunder Finanstilsynet, Finansdepartementet, EFE i Økokrim og Skatteetaten. Vi fikk også et intervju med Norges hvitvaskingsekspert Jon Petter Rui. Analysen baserte seg på de ulike dybdeintervjuene, dokumentanalyse og teori.

Funnene indikerer at de ulike aktørene har vansker med å se noen umiddelbar effekt av den nye loven. Bankene synes loven er god i teorien, men vanskelig å implementere og gjennomføre i praksis. Bankene ytret også at de ønsket et mye tettere samarbeid med de andre aktørene. Videre så man at ressurstilgangen og ressursbruken hos myndighetene, og da særlig i EFE i Økokrim, ikke var tilstrekkelig. Dette medførte at mye stoppet opp hos mottaksapparatet og den utøvende makten. Når EFE og påtalemyndigheter ikke har kapasitet til å ta tak i sakene som blir oppdaget av bankene, hindres systemet fra å oppnå optimal effekt. Vår konklusjon ble derfor at organiseringen av anti-hvitvaskingsarbeidet ikke ser ut til å bidra til en effektiv bekjempelse og avdekking av hvitvasking.

Internasjonale trender og krefter

Globalisering har ført til økt grad av samhandling og integrasjon mellom land (Fosshagen, 2017). Internasjonal samhandel er en viktig forutsetning for økonomisk utvikling, men den globale økonomien har også medført at hvitvasking ofte skjer over landegrensene. Problematikken rundt hvitvasking og terrorfinansiering er derfor noe som berører hele verden og det kan påvirke den finansielle infrastrukturen i ulike jurisdiksjoner (Alldridge, 2001). Arbeidet med internasjonale regler og krav blir derfor svært viktig da kriminelle vil forflytte seg til banker i land som ikke har de samme restriksjonene (Økokrim, 2017). Hvis land ikke samarbeider kan det bli et skille mellom de som driver lovlig og de som ikke gjør det. Det kan gi konkurranseskjevhet og eventuelt medføre at ulovlige virksomhetene utkonkurrerer de lovlige virksomhetene.

Våre funn tydet på at anti-hvitvaskingsarbeidet i Norge ikke er organisert slik at det bidrar til å avdekke og bekjempe hvitvasking på en effektiv nok måte. Dersom avdekking og forebygging av hvitvasking ikke er effektivt, kan det lede til flere alvorlige konsekvenser. Først og fremst kan det medføre at Norge blir en slags «honingkrukke» for profesjonelle aktører innenfor hvitvasking. Hvis det er lett å hvitvaske penger i Norge vil det tiltrekke seg aktører fra hele verden (Otterdal & Gran, 2019). Dette vil ikke bare medføre et dårlig rykte for institusjonene som direkte eller indirekte er involvert i hvitvasking, men også for Norge som land. Ytterste konsekvens av dårlig etterlevelse av internasjonale bestemmelser og vedtak kan medføre svartelisting fra FATF (FATF, 2020). Finansielle transaksjoner til land som er blitt svartelistet kan bli stoppet og man risikerer at andre land ikke ønsker og/eller ikke har lov til å handle med det landet. Dette kan medføre store konsekvenser for økonomien til landet som er svartelistet (Oanda, 2019).

Norge ble tatt under forsterket oppfølging i 2014 (Regjeringen.no, 2019). Våre funn viste at Norge går enda lengre enn det internasjonale standarder krever, og det kan tenkes at det er nettopp for å unngå å havne i en slik situasjon igjen.

Innovasjon

Anti-hvitvaskingsarbeid er helt klart et område som trengte, og fortsatt trenger, å utvikle gode systemer. Det kan tenkes at dersom de nye AML-reglene ikke hadde kommet, ville det ikke forekommet noe innovasjon på dette området. Dette fordi et slikt initiativ mest sannsynlig ikke ville kommet fra bankene selv da de (foreløpig) ikke tjener penger på å innføre disse reglene/tiltakene. Funnene tydet på at det var praktiske utfordringer tilknyttet implementeringen og operasjonaliseringen av regelverket. Det å skape gode kundeløsninger, samt sikre at man har systemer som fanger opp hvitvasking er ikke bare vanskelig å lage, men krever mye tid, ressurser og kunnskap.

Anti-hvitvaskingsregler og krav har ført til bruk og utvikling av finansteknologiselskaper (FinTech) både nasjonalt og internasjonalt. Kriminelle utvikler seg samtidig som teknologien og finner hele tiden nye, kompliserte måter å komme seg rundt og inn i de systemene som finnes i banker nå. FinTech kan derfor hjelpe bankene slik at de klarer å ligge et skritt foran hele tiden (Hackett, u.å.). Problemet med FinTech er at det krever mye integrasjon med eksisterende systemer, noe FinTech kan ha problemer med å tilpasse seg. Systemutvikler må da gjerne komme på plass for å utvikle nye systemer.

Alle banker trenger systemer som har kapasitet til å prosessere informasjon og utvikle nye tjenester for kundene. Dette var et av områdene som var mest utfordrende for bankene vi intervjuet og en av postene som krevde store ressurser. Selv om det er utfordrende, er det ytterst nødvendig for bankene å ha slike systemer på plass. Dette for å ha orden på sine kunder og oversikt over hvilke midler som kommer inn og ut av bankene. I tillegg til bøter og sanksjoner som kan påfalle bankene dersom de ikke opprettholder kravene eller medvirker til hvitvasking, kan banker også risikere å miste banklisensen sin (Doran & Janda, 2018; Iversen, 2016)

Utviklingen av disse systemene er krevende på flere plan, men gode systemer kan redde banker fra større utfordringer og hardere konsekvenser i fremtiden. Dersom man ser fordelene med de nye Anti-hvitvasking systemene, kan disse kanskje bli adoptert av andre bransjer som f.eks. shipping, forskning etc., hvor det også er en fordel å kjenne kundene sine.

Ansvar- etiske utfordringer

I oppgaven tydeliggjorde vi viktigheten av samarbeid og kommunikasjon mellom de ulike aktørene. Flertallet av intervjuobjektene ønsket tettere samhandling og flere påpekte at det manglet en god plattform for informasjonsutveksling. For at organiseringen og arbeidet skal bli mer effektiv, er det mye som tyder på at man må finne en bedre løsning for deling av informasjonen som kommer i MT-rapportene. Det kunne også vært nyttig for bankene dersom de kunne samarbeidet mer når det kom til innhenting av informasjon på kunder som har konto i flere banker.

Samtidig må man passe på at Norge ikke blir et overvåkingssamfunn. Legalitetsprinsippet sier at man ikke kan gjøre inngrep i borgernes rettsstilling uten hjemmel i lov og at man skal beskytte individer mot statsmakten (Jusinfo.no, u.å.). Selv om hvitvaskingsloven gir det juridiske grunnlaget man behøver for å behandle personopplysninger (PWC.no, 2018), finnes det lover og regler som skal beskytte personvernet til borgerne, noe som gjør det vanskeligere å dele for mye informasjon med andre. Disse restriksjonene gjør at arbeidet til banker og andre finansielle institusjoner blir mye mer omfattende. Samtidig må man ta hensyn til at det er sensitive personopplysninger bankene sitter på og kan innhente (Hvitvaskingsloven, 2018). Det er derfor svært viktig at denne informasjonen ikke kommer på avveie. Det å skulle dele informasjonen mellom forskjellige banker kan derfor bli vanskelig. Risikoen for at informasjonen skulle falle i feil hender øker dersom flere har tilgang.

Også flere av myndighetsorganene så fordeler med at flere enn bare EFE har tilgang til å innhente informasjon fra MT-rapportene. En felles database kunne ha gjort arbeidet mer effektivt, og mer informasjon kunne ha nådd frem til de utøvende myndighetsorganene. Men også her blir det et etisk spørsmål som går på personvern og taushetsplikt. Det skumle med rapportering og dette arbeidet er nettopp hvis uskyldige blir involvert. Hvis da denne informasjonen er tilgjengelig for svært mange kan det medføre stor skade på det individets person.

Selv om informasjonsdeling og felles plattformer ville gjort ting enklere for bankene og myndighetene, må man ikke glemme at Norge er en rettsstat hvor personvern er et grunnleggende prinsipp (Regjeringen.no, u.å.). Dersom man skulle hatt en felles database eller plattform, måtte det vært strenge reguleringer og restriksjoner rundt det. Det burde kanskje bare være et fåtall av

øremerkede personer fra de ulike aktørene som har adgang, slik at informasjonen ikke kommer på avveie.

Konklusjon

Problemstillingen vår er relevant på et nasjonalt og internasjonalt nivå da hvitvasking er et globalt fenomen som kan påvirker lands økonomi og skape ujevnheter/forstyrrelser i verdensøkonomien. Like reguleringer og krav på tvers av landegrensener er svært viktig da det vil gjøre det vanskeligere for kriminelle å få innpass til markeder og gi like konkurranseforhold for alle aktører.

Innovasjon på dette feltet har vist seg å være utfordrende, men også svært viktig for å kunne levere gode produkter til kunder og samtidig ha god etterlevelse av regelverket. Det er kommet flere aktører på banen, både nasjonalt og internasjonalt, som forsøker å skape gode løsninger slik at banker og andre finansielle institusjoner ikke skal bli offer for hvitvasking.

De etiske utfordringene tilknyttet problemstillingen går hovedsakelig på personvern og hvor mye man eventuelt skal kunne dele mellom de ulike aktørene. For å få bedre effekt av systemet og regelverket, vil det å dele informasjon være en viktig faktor. Samtidig er Norge en rettsstat og ikke et overvåkingssamfunn, og dersom vi ønsker å forbli det må borgernes rett til privatliv bevares.

Referanseliste

- Alldrige, P. (2001). The Moral Limits of the Crime of Money Laundering. *Buffalo Criminal Law Review*, 5(1), 279-319. <https://doi.org/10.1525/nclr.2001.5.1.279>
- Buchanan, B. (2004). Money laundering—a global obstacle. *Research in International Business and Finance*, 18(1), 115-127. <https://doi.org/10.1016/j.ribaf.2004.02.001>
- Doran, M. & Janda, M. (2018, 04.06). Commonwealth Bank to pay \$700m fine for anti-money laundering, terror financing law breaches. *ABC News*. Hentet fra [https://www.abc.net.au/news/2018-06-04/commonwealth-bank-pay-\\$700-million-fine-money-laundering-breach/9831064?fbclid=IwAR0-lpjotYqLYsl2jzwDU5YZeiWzKOdzKocjfNmweUTjD49SkAr-602MosU](https://www.abc.net.au/news/2018-06-04/commonwealth-bank-pay-$700-million-fine-money-laundering-breach/9831064?fbclid=IwAR0-lpjotYqLYsl2jzwDU5YZeiWzKOdzKocjfNmweUTjD49SkAr-602MosU)
- FATF. (2020). High-Risk Jurisdictions subject to a Call for Action – 21 February 2020. Hentet 04.05.20 fra <https://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/call-for-action-february-2020.html>
- Fosshagen, K. (2017). Globalisering. I snl.no (Red.), *Store norske leksikon* Hentet 05.05.2020 fra <https://snl.no/globalisering>
- Hackett, S. (u.å.). FinTech: Reinforcement for Banks' AML (Anti-Money Laundering) Efforts. Hentet 05.05.20 fra <https://legal.thomsonreuters.com/en/insights/articles/fintech-reinforcement-for-banks-anti-money-laundering-efforts>
- Hvitvaskingsloven. (2018). *Lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering* (LOV-2018-06-01-23). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-01-23>
- Iversen, M. (2016, 11.10). Mister banklisens etter skandale. *Dagens Næringsliv*. Hentet fra <https://www.dn.no/asia-i-dag/singapore/mister-banklisens-etter-skandale/1-1-5743776>
- Jusinfo.no. (u.å.). Legalitetsprinsippet. Hentet 05.05.20 fra <http://jusinfo.no/index.php?site=default/721/1285/1304>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Nasjonal risikovurdering* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/58f96ea9756d4457be3095609624d96d/nasjonal-riskikovurdering.pdf>
- Oanda. (2019). What Countries Are Blacklisted and What Are the Consequences of Working with Them? Hentet 05.05.20 fra <https://blog.oanda.com/solutions-for-business/blog/what-countries-are-blacklisted>
- Otterdal, M. & Gran, S. T. (2019, 06.02). Vil snu hvitvaskingstrussel til et konkurransefortrinn *Finansfokus*. Hentet fra <https://www.finansforbundet.no/finansfokus/2019/02/06/vil-snu-hvitvaskingstrussel-til-et-konkurransefortrinn/>

PWC.no. (2018). Personvernforordningen og hvitvaskingsloven. Godzilla vs King Kong? Hentet 05.05.20 fra <https://blogg.pwc.no/granskingsbloggen/gdpr-og-hvitvaskingsloven.-godzilla-vs-king-kong>

Regjeringen.no. (2019). FATF: Norge har styrket arbeidet mot hvitvasking og terrorfinansiering. Hentet 05.05.2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fatf-norge-har-styrket-arbeidet-mot-hvitvasking-og-terrorfinansiering/id2681446/>

Regjeringen.no. (u.å.). Personvern. Hentet 05.05.20 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/personvern/id1373/>

Økokrim. (2017). Hvitvasking. Hentet 15.02.2020 fra <https://www.okokrim.no/hvitvasking.422268.no.html>

Refleksjonsnotat Ina Støle-Hansen

Tema: Anti-hvitvasking i Norge: Fungerer myndighetenes tiltak?

Problemstilling: Er anti-hvitvaskingsarbeidet i Norge organisert slik at det bidrar til bekjempelse og avdekking av hvitvasking på en effektiv måte?

Kort oppsummering av oppgaven

Bakgrunnen for valg av tema til masteroppgaven var at det høsten 2019 ble mye snakk og diskusjon i media om den nye hvitvaskingsloven. Loven medførte at banker i Norge måtte forholde seg til mer innskjerpede regler på området. Dette var noe store deler av Norges befolkning fikk kjenne på kroppen i form av at de måtte levere inn gyldig legitimasjon til banken sin. Avisoppslag stilte store spørsmål til systemet, og om det hadde noen effekt på selve kriminaliteten i det hele tatt. Flere stilte også spørsmål til de enorme ressursene bankene måtte bruke for å unngå bøter ved en dårlig etterlevelse av loven, samt manglende ressurser hos det offentlige. Dette gjorde at vi ble nysgjerrige på å studere temaet. Ved hjelp av 11 intervjuer med banker og ulike myndighetsorganer fant vi ut at mye av kritikken og diskusjonene i media var berettiget. Hovedfunnene er at det er vanskelig å se effektene av et skjerpet anti-hvitvaskingsregime i dag. Det blir også stilt spørsmål til om Norge har et apparat til å ta imot mistanker om hvitvasking fra banker i form av Økokrim, politi og påtalemyndighet, da vi nesten ikke har noen anmeldelser eller domfellelser på området i Norge, til tross for en stadig økt mengde rapporter til Økokrim. Etter hvitvaskingsloven skal de rapporteringspliktige ha en risikobasert tilnærming i anti-hvitvaskarbeidet. Funn viser imidlertid at implementeringen av den nye hvitvaskingsloven har vist seg å kunne føre de rapporteringspliktige bort fra den risikobaserte tilnærmingen. Vi utarbeidet fire forskningsspørsmål for å besvare den endelige problemsstillingen;

- *Er dagens regelverk en bidragsyter til et effektivt system i Norge?*

Regelverket i seg selv ser ikke ut til å være vanskelig å forstå, men det er hvordan de rapporteringspliktige skal implementere loven som er problemet.

- *Bidrar rapporteringen fra bankene til avdekking og bekjempelse av hvitvasking?*

Rapporteringen har ifølge respondentene ikke i seg selv noen effekt på formålet med hvitvaskingsloven; avdekke og bekjempe hvitvasking. Rapporteringen har imidlertid en indirekte ønsket effekt i form av økt fokus i bransjen og dermed en forhåpentligvis forebyggende effekt på kriminaliteten.

- *Hvordan er ressursfordelingen og er ressursbruken en bidragsyter for en effektiv avdekking og bekjempelse av hvitvasking?*

Bankene bruker enorme ressurser i anti-hvitvaskingsarbeidet, og føler ikke at de får like mye igjen for ressursbruken som det myndighetene får for arbeidet. De påpeker videre at det er svært lite motiverende når ikke ressursbruken hos myndighetene samsvarer med ressursinnsatsen til bankene på området.

- *Er kommunikasjonskanaler og system satt opp slik at det bidrar til avdekking og bekjempelse av hvitvasking?*

Det kommer frem at det er for lite samarbeid og en for dårlig kommunikasjon mellom de ulike aktørene i systemet i dag. Verken banker eller myndigheter ser noen umiddelbar effekt av systemet i dag ut over det preventive. Det er altså ikke ut til at systemet slik som det har en ønsket effekt på samfunnet på grunn av manglende ressurser i flere ledd, samt manglende kommunikasjon på tvers av enhetene.

Internasjonalisering

Hvitvasking og systemer for å forhindre denne type kriminalitet er et stort globalt problem. Det anses at 2000 milliarder dollar hvitvaskes årlig gjennom internasjonale bankkontoer, tilsvarende 5% av verdens årlige brutto nasjonalt produkt. I 2019 ble det ilagt bøter på 8 milliarder dollar globalt som brudd på loven mot hvitvasking (Huse, 2020). Hvitvasking av penger skjer ofte på tvers av landegrensener, og det er derfor viktig at man har et internasjonalt samarbeid for å forhindre hvitvasking internasjonalt. Det har skjedd mye på området de siste årene. FATF ble opprettet i 1989, og er 40 anbefalinger til sine medlemsland i hvordan de skal klare å forhindre hvitvasking (FATF, u.å.). EU har også ulike direktiver som skal gjøre at man internasjonalt får like standarder for å jobbe mot hvitvasking på samme måte (European Commission, 2018). Dagens hvitvaskingslov bygger på det fjerde EU-direktivet, og det er ventet at det vil komme nye direktiver i nærmeste fremtid (Finans Norge, 2018). Kriminelle utvikler seg hele tiden for å finne nye metoder, noe som også gjør at man må finne oppdaterte løsninger for å fange de kriminelle nasjonalt og internasjonalt kontinuerlig. Egmont Group er også en internasjonal gruppe av medlemsland for å kunne utveksle etterretningsinformasjon på tvers av landegrensener, hvor også Norge er medlem. Dette gjør at man vil kunne motta og sende etterretningsinformasjon til andre land om det er mistanke om hvitvasking og terrorfinansiering på tvers av landegrensener for å skjule midlenes opprinnelse

(Egmont Group, u.å.). Verden blir stadig mer digitalisert og globalisert, noe som også krever at det blir et stadig tettere samarbeid på tvers av landegrensene. Anti-hvitvaskingsystemer er dermed svært avhengig av at det har et internasjonalt samarbeid for at man skal kunne forhindre og avdekke kriminaliteten. Det ser ut til at det finnes gode organisasjoner og systemer som oppmuntrer til internasjonalisering innenfor anti-hvitvasking.

Innovasjon

Funnene våre fra intervjuene viser at det er store forbedringspotensialer i dagens system. Det største problemet ser ut til å være at EFE i Økokrim har for lite ressurser. Ved en økt mengde rapportering fra bankene til enheten har ikke ressursene blitt styrket i enheten. Dette har medført en betydelig økning i arbeidsmengde, og flere utfordringer i å fange opp informasjonen i rapportene. I 2019 ble det rapportert i underkant av 12 000 rapporter om mistenkelige forhold fra rapporteringspliktige, deriblant banker, til EFE i Økokrim. Av disse ble bare 6 transaksjoner stanset, og veldig få ble anmeldt og domfelt (Langved, Trumpy & Klevestrand, 2020). Funnene våre viser også at det ikke bare er i EFE det hele stopper opp, men at det også er utfordringer i det utøvende og dømmende ledd i politiet. EFE sender etterretningsrapporter videre til lokale politidistrikt, og største delen blir bare henlagt. Dette viser at vi trenger en opprustning i ressurser i det utøvende og dømmende leddet. Det hjelper ikke at banker og andre rapporteringspliktige bruker enorme ressurser på å følge loven og rapportere videre til EFE om det hele bare stopper opp i neste ledd. Rapporteringen fra bankene får dermed ikke noen effekt på selve kriminaliteten. Dette er svært utfordrende sett i samfunnsøkonomisk perspektiv. Hele anti-hvitvaskingsystemet er avhengig av at alle aktører samarbeider for at vi skal kunne forvente å ha noen effekt på kriminaliteten. Funnene våre viser at de fleste intervjuobjektene mener at man trenger en bedre kommunikasjon på tvers av aktørene, og et tettere samarbeid for å kunne se noen effekt. Det har også vist seg at det er store usikkerheter i hvordan de rapporteringspliktige skal operasjonelt ha en god etterlevelse av lovverket. En bedre kommunikasjon mellom myndigheter og de private ville nok også minsket denne usikkerheten.

Ansvar

Mye av informasjonen i anti-hvitvaskingsarbeidet er konfidensiell informasjon som vi ikke fikk tilgang til da vi jobbet med oppgaven. Dette medførte at vi ikke kunne basere funnene våre på

faktiske tall, men mer på meninger til personen med mye kunnskap rundt temaet. Alle bankene vi snakket med ønsket å være anonyme for å bevare sin egen anonymitet, samt bankens rykte. Dette var svært viktig for oss, og vi behandlet informasjonen fra bankene svært forsiktig. Bankene har også et viktig samfunnsansvar ved at de skal forvalte befolkningen sin kapital på en trygg måte. Det at bankene har en god etterlevelse av hvitvaskingsregelverket er derfor viktig ved at de opprettholder tillitt blant kundene. Store hvitvaskingskandaler har vist seg å svekke tilliten fra kundene til banken, noe som har ført til at aksjekursen har falt kraftig. Dette viser meg at det er temaet rundt anti-hvitvasking er viktig for at bankene skal ta sin del av samfunnsansvaret.

Oppsummering

I denne masteroppgaven har vi tatt for oss et veldig dagsaktuelt og viktig tema som både er et nasjonalt og internasjonalt problem. Det har vært stor kritikk fra bankene til ulike myndighetsorganer gjennom media den siste tiden. Flere banker håper derfor på at denne oppgaven vil være med på å belyse hvordan situasjonen i dagens anti-hvitvaskingsssystem er, og den minimale effekten av dette til tross for de enorme ressursene som legges ned i arbeidet. Man får aldri vite hvor stor effekt lovverket har i form av at man unngår hvitvasking, men rent tallmessig så sier statistikken at man ikke har fått noen stor effekt av selve systemet.

Usikkerheten rundt implementering av den nye hvitvaskingsloven har vist seg å kunne være med på å føre de rapporteringspliktige bort fra en risikobasert tilnærming. Det vises også at rapporteringen fra banker til EFE i Økokrim ikke har noen særlig effekt på kriminaliteten. Dette i kombinasjon med manglende ressurser hos det utøvende og det dømmende leddet, og mangel på kommunikasjon mellom de ulike aktørene, gjør at ingen ser noen umiddelbar effekt av systemet på samfunnet utenom en eventuell forebyggende effekt.

Det er viktig at bankene forstår ansvaret som påhviler dem, ved at de skal beskytte kapitalen til befolkningen på en forsvarlig måte. I dette ansvaret ligger det også at de skal prøve å ha en god etterlevelse av hvitvaskingsloven for å unngå å bli utnyttet til hvitvasking av kriminelle.

Referanseliste

Egmont Group. (u.å.). About. Hentet 22.03.2020 fra <https://egmontgroup.org/en/content/about>

European Commission. (2018). *Communication from the commission to the european parliament, the european council, the council, the european central bank, the economic and social committee and the committee of the regions* (COM/2018/0645). Hentet fra https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-anti-money-laundering-communication-645_en.pdf

FATF. (u.å.) What we do. Hentet 13.02.2020 fra <http://www.fatf-gafi.org/about/whatwedo/>

Finans Norge. (2018) Ny hvitvaskingslov: Større ansvar tildeles finansnæringen. Hentet 19.02.2020 fra

<https://www.finansnorge.no/aktuelt/nyheter/2018/10/ny-hvitvaskingslov--storre-ansvar-tildeles-finansnaringen/>

Huse, I.-M. (2020). Hvitvasking og det finansielle systemet. Hentet 16.05.2020 fra

<https://bankplassen.norges-bank.no/2020/02/07/hvitvasking-og-det-finansielle-systemet/>

Langved, Å., Trumpy, J. & Klevestrand, A. (24.01.2020). Bankene varslet som aldri før-

Økokrim stoppet bare seks mistenkelige transaksjoner. *Dagens Næringsliv*. Hentet fra

<https://www.dn.no/kriminalitet/okonomisk-kriminalitet/okokrim/dnb/bankene-varslet-som-aldri-for-okokrim-stoppet-bare-seks-mistenkelige-transaksjoner/2-1-740010>