



FINANSTILSYNET

THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

Høringsnotat - forslag til endring i hvitvaskingsloven

DATO:

17.12.2020

Innhold

1	Innledning	4
2	Foreldelsesfrist for illeggelse av overtredelsesgebyr	4
2.1	Gjeldende rett og bakgrunn	4
2.2	EØS-rett	5
2.3	Foreldelsesfrister i andre nordiske land	6
2.4	Foreldelsesfrister i sektorlovgivningen	7
2.5	Finanstilsynets vurderinger	8
3	Økonomiske og administrative konsekvenser	12
4	Forslag til endring i hvitvaskingsloven	13

1 Innledning

Stortinget vedtok ny hvitvaskingslov 22. mai 2018, med ikrafttredelse 15. oktober samme år. Med den nye hvitvaskingsloven ble det innført hjemmel for tilsynsmyndigheten til å gi overtredelsesgebyr for brudd på en rekke av lovens bestemmelser, jf. hvitvaskingsloven 49. Videre ble det innført en foreldelsesfrist på to år for illeggelse av overtredelsesgebyr i bestemmelsens syvende ledd.

Finansdepartementet har i brev 3. november 2020 bedt Finanstilsynet utrede muligheten for å forlenge foreldelsesfristen for illeggelse av overtredelsesgebyr etter hvitvaskingsloven, og utarbeide forslag til eventuelle regelendringer. Forlengelse av foreldelsesfristen er et mulig tiltak i oppfølgingen av den nye strategien for bekjempelse av hvitvasking, terrorfinansiering og finansiering av spredning av masseødelegglesesvåpen¹.

2 Foreldelsesfrist for illeggelse av overtredelsesgebyr

2.1 Gjeldende rett og bakgrunn

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon som ilegges en enkeltperson eller et foretak for brudd på en plikt fastsatt i lov eller med hjemmel i lov. Reaksjonstypen finnes i en rekke særlover, og fra 2016 ble det gitt fellesregler i forvaltningsloven². Forvaltningsloven gir ingen generell hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr. Loven regulerer heller ikke spørsmålet om *foreldelse* av overtredelsesgebyr. Både hjemler for illeggelse av overtredelsesgebyr og eventuelle foreldelsesregler følger av særlovgivningen.

I hvitvaskingsloven § 49 er tilsynsmyndighetene gitt hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på særskilte bestemmelser i hvitvaskingsloven og -forskriften. Bestemmelsen gjennomfører deler av fjerde hvitvaskingsdirektiv artikkel 58 og 59 og Financial Action Task Forces (FATFs) anbefaling nr. 35.

Ved utredningen av den nye hvitvaskingsloven ble foreldesspørsmålet vurdert av lovutvalget, jf. NOU 2016:27 punkt 10.5.13. Utvalget foreslo å innføre en egen foreldelsesregel for illeggelse av overtredelsesgebyr. Det ble i den forbindelse vist til justiskomiteens uttalelser i Innst.243 L (2015–2016) side 5, om at "*[f]oreldelse er en viktig rettssikkerhetsgaranti som gir enkeltpersoner og virksomheter nødvendig forutberegnelighet. I tillegg spiller effektivitetshensyn inn, og at det alltid vil være behov for å sette punktum for sanksjonsadgang*".

Lovutvalget foreslo at adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr skulle foreldes fem år etter at overtredelsen har opphørt. Forslaget til bestemmelse var inspirert av foreldelsesbestemmelser i

¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/c91c9a1804cf4257a220fe08a4901e4d/regjeringens-strategi-mot-hvitvasking-og-terrorfinansiering.pdf>

² Se Prop.62 L (2015–2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) for detaljer.

annen særlovgivning, herunder konkurranseloven § 29 fjerde ledd og § 34 og akvakulturloven § 30 sjette ledd. Videre ble det vist til at det danske lovforslaget inneholdt en egen bestemmelse om foreldelsesfrist på fem år.³

I Prop.40 L (2017–2018) ble det fremmet forslag om foreldelsesfrist på to år etter at overtredelsen har opphørt, istedenfor fem år slik utvalget hadde foreslått. Det fremgår av proposisjonens punkt 10.7.10 at endringen var begrunnet i at hovedregelen i strafferetten er at straffansvaret foreldes etter to år for overtredelser der strafferammen er bøter eller fengsel i inntil ett år. I tillegg ble det påpekt at foreldelsesfristen også er to år i nye regler om overtredelsesgebyr i verdipapirfondloven.

Basert på forslaget til lovtekst i Prop.40 L (2017–2018), ble følgende bestemmelse vedtatt i hvitvaskingsloven § 49 syvende ledd;

"Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes to år etter at overtredelsen har opphørt. Foreldelsesfristen avbrytes ved at tilsynsmyndigheten sender forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr."

2.2 EØS-rett

Den nye hvitvaskingsloven gjennomfører store deler av EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv i norsk rett og implementerer en rekke av FATFs anbefalinger om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering.

Det fjerde hvitvaskingsdirektivet stiller mer omfattende og detaljerte krav til medlemsstatenes sanksjonssystem enn de foregående direktivene. Ved alvorlige, gjentatte eller systematiske overtredelser av visse direktivforpliktelser stiller artikkel 59 minstekrav til hvilke sanksjoner og tiltak som skal være tilgjengelige for tilsynsmyndighetene, herunder ileggelse av overtredelsesgebyr, jf. artikkel 59 nr. 2 bokstav e. Direktivet regulerer ikke uttrykkelig spørsmålet om foreldelse av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr.

Det følger imidlertid av artikkel 58 nr. 1 at medlemsstatene skal sørge for at rapporteringspliktige kan holdes ansvarlige for brudd på nasjonale regler som gjennomfører direktivet i samsvar med artikkel 58 til 61. Sanksjoner skal være effektive, forholdsmessige og avskrekkende. Videre pålegger artikkel 58 nr. 2 medlemsstatene å gi regler om administrative sanksjoner. Medlemsstatene skal sørge for at myndighetene kan vedta slike sanksjoner ved overtredelse av nasjonale regler som gjennomfører direktivet.

I fortalens avsnitt 59 fremgår det følgende om administrative sanksjoner:

"The importance of combating money laundering and terrorist financing should result in Member States laying down effective, proportionate and dissuasive administrative sanctions and measures in national law for failure to respect the national provisions transposing this Directive. Member States currently have a diverse range of administrative sanctions and measures for breaches of the key preventative provisions in place. That diversity could be detrimental to the efforts made in combating money

³ Forslag til Lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme (Hvidvaskloven) § 71 stk. 4

laundering and terrorist financing and the Union's response is at risk of being fragmented. This Directive should therefore provide for a range of administrative sanctions and measures by Member States at least for serious, repeated or systematic breaches of the requirements relating to customer due diligence measures, record-keeping, reporting of suspicious transactions and internal controls of obliged entities. [...]"

Som det fremgår av det siterte avsnittet fra fortalen, er bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering ansett så viktig at det nødvendiggjør effektive, forholdsmessige og avskrekkende sanksjoner for brudd på regelverket. Det påpekes at ulike sanksjonsregler på tvers av medlemsstatene er uheldig, fordi det kan medføre en fragmentert respons på overtredelser.

I FATFs anbefalinger om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering følger det av anbefaling nr. 35 at statene skal sørge for at det foreligger et spekter av effektive, forholdsmessige og avskrekkende sanksjoner tilgjengelige mot fysiske eller juridiske personer som omfattes av anbefaling 6 og 8 til 23⁴, dersom disse ikke oppfyller antihvitvaskings- og terrorfinansieringsforpliktelsene.

2.3 Foreldelsesfrister i andre nordiske land

I dansk rett er tilsynsmyndigheten gitt hjemmel til å utstede overtredelsesgebyr (administrative bødeforløg) for overtredelser av en rekke bestemmelser i hvitvaskingsregelverket. Foreldelsesfristen for illeggelse av overtredelsesgebyr er som hovedregel fem år, men for brudd på nærmere angitte bestemmelser er foreldelsesfristen ti år.⁵ Nevnte foreldelsesfrister gjelder for både fysiske og juridiske personer.

I Sverige følger sanksjonshjemlene for brudd på hvitvaskingsregelverket dels av penningtvåttsloven og dels av særlovene som gjelder for den enkelte typen virksomhet. Felles for foreldelsesreglene er at de kun gjelder illeggelse av sanksjoner mot *fysiske personer*. Utgangspunktet etter penningtvåttsloven⁶ er at foreldelsesfristen er to år fra tidspunktet da overtredelsen skjedde. Foreldelsesfrist på to år for illeggelse av sanksjoner mot fysiske personer er også gjennomgående i særlovene, med enkelte unntak.⁷ Når det gjelder illeggelse av sanksjoner for brudd på hvitvaskingsregelverket mot *juridiske personer*, er det ingen foreldelsesfrist verken i penningtvåttsloven eller særlovene.

I finsk rett er tilsynsmyndigheten gitt hjemler til å ilegge ulike typer overtredelsesgebyrer avhengig av overtredelsens grovhet. For illeggelse av overtredelsesgebyr for grovere brudd på hvitvaskingsregelverket (påføldavgift) er foreldelsesfristen ved enkelthendelser ti år fra tidspunktet overtredelsen skjedde, mens foreldelsesfristen er fem år fra overtredelsen opphørte i tilfeller der overtredelsen er løpende.⁸ For andre typer overtredelsesgebyr som ilegges ved

⁴ Nevnte anbefalinger omfatter for alle praktiske formål pliktene som påhviler rapporteringspliktige, se <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html> for detaljer.

⁵ Hvitvasklovens § 78, stk. 5. <https://www.elov.dk/hvidvaskloven/>

⁶ Penningtvåttsloven kapittel 7, § 20. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2017630-om-atgarder-mot-penningtvatt-och_sfs-2017-630

⁷ I loven om försäkringsdistribution er det for eksempel ingen foreldelsesfrist for fysiske personer.

⁸ Lag om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism § 7. <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2017/20170444>

mindre graverende brudd, er foreldelsesfristen fem år fra da overtredelsen skjedde eller opphørte. Foreldelsesfristene gjelder for både fysiske og juridiske personer.

2.4 Foreldelsesfrister i sektorlovgivningen

I sektorlovgivningen er det på en rekke områder inntatt hjemler for forvaltningen til å ilegge overtredelsesgebyr. Flertallet av særlovene regulerer imidlertid ikke spørsmålet om foreldelse.⁹

De reglene om foreldelse som finnes i sektorlovgivningen har et gjennomgående trekk ved at foreldelsesfristen starter å løpe når det ulovlige forholdet opphører og at fristen avbrytes ved at forvaltningen sender varsel om overtredelsesgebyr¹⁰. Lengden på foreldelsesfristene varierer.

Flere lover innen finanssektoren har foreldelsesregler for illeggelse av overtredelsesgebyr. Foreldelsesfristen etter verdipapirfondloven § 11-6 er to år fra overtredelsen opphørte. Det var denne bestemmelsen Finansdepartementet viste til da foreldelsesfristen ble endret fra fem til to år i lovforslaget til hvitvaskingsloven. Både verdipapirsentralloven § 11-9 sjette ledd og referanseverdiloven § 12 sjette ledd har derimot foreldelsesfrister på fem år.

Utenfor finanssektoren har enkelte særlover foreldelsesfrist på to år, herunder forurensningsloven § 80 fjerde ledd og akvakulturloven § 30 sjette ledd. I yrkestransportlova § 40 b sjette ledd er det innført en foreldelsesfrist på tre år. Andre lover har foreldelsesfrist på fem år, eksempelvis personopplysningsloven § 28, ekomloven § 10-13 tredje ledd og luftfartsloven § 13 a-5 femte ledd. I konkurranseloven § 29 fjerde ledd er foreldelsesfristen i utgangspunktet fem år, men for enkelte overtredelser foreldes adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr først etter ti år.

Det siste året er det blitt foreslått og vedtatt en rekke nye bestemmelser om foreldelse av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr. Et gjennomgående trekk ved den nye lovgivningen er at foreldelsesfristen settes til fem år.

I ny revisorlov, som trer i kraft 1. januar 2021, er foreldelsesfristen i § 14-7 satt til fem år etter at overtredelsen opphørte.¹¹ Videre er det i ny verdipapirhandellov § 21-11 inntatt en foreldelsesfrist på fem år. Bestemmelsen er vedtatt, men har ikke trådt i kraft. Foreldelsesfristens lengde er nærmere omtalt i forarbeidene, Prop.96 LS (2018–2019) i punkt 7.6.5.7:

"Departementet viser til at utvalget har foreslått at adgangen for Finanstilsynet til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes etter to år.

Departementet mener det er for kort tid med en frist på to år fra overtredelsen til fristen avbrytes ved at Finanstilsynet gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om

⁹ Blant andre lov om toll og vareførsel (tolloven), lov om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. (markedsføringsloven), lov om merking av forbruksvarer mv. (forbrukermerkelloven), lov om mesterbrev i håndverk og annen næring (mesterbrevloven), lov om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester (kringkastingsloven) mv.

¹⁰ I enkelte særlover avbrytes fristen når forvaltningen iverksetter skritt til sikring av bevis eller meddeler at et foretak eller en person er mistenkt for overtredelse av regelverket.

¹¹ <https://lovdata.no/static/lovtidend/ltavd1/2020/nl-20201120-128.pdf>

overtredelsesgebyr. For det første kan det på verdipapirområdet gå relativt lang tid fra overtredelsen finner sted til den oppdages fordi resultatet av overtredelser kan materialisere seg lenge etter at handlingen er foretatt. Stadig nye handelsmønstre og teknikker gjør også at det kan ta tid å avdekke overtredelser. For det annet er verdipapirområdet svært komplekst, og de undersøkelser som må foretas for å etablere tilstrekkelig sikkerhet for at overtredelse er begått, kan være både omfattende og tidkrevende.

Disse forholdene sett samlet medfører at en foreldelsesfrist på to år gir betydelig risiko for at alvorlige overtredelser ikke vil kunne sanksjoneres administrativt fordi foreldelse inntreffer før det er praktisk mulig å skaffe tilstrekkelig grunnlag for en sak. Departementet viser videre til at konkurranseloven hvor sakene ofte er komplekse og tidkrevende, har foreldelsesfrister på 5 og 10 år.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at adgangen for Finanstilsynet til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes fem år etter at overtredelsen er opphørt. Fristen vil avbrytes ved at Finanstilsynet gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr. Se lovforslaget § 21-11 første ledd".

Finanstilsynet foreslo i høringsnotat 19. desember 2019 om overtredelsesgebyr og ledelseskaraktere i finansforetaksloven mv.¹² en foreldelsesfrist på fem år under henvisning til at det tilsvarende de nylig vedtatte reglene i verdipapirhandeloven § 21-11, verdipapirsentralloven § 11-9 og referanseverdiloven § 12.

Vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, energiloven, lov om elsertifikater og havenergilova har alle hjemler for ileggelse av overtredelsesgebyr, men ingen av de fem lovene regulerer spørsmålet om foreldelse. På bakgrunn av Justisdepartementets anbefalinger og føringer om administrative sanksjoner i Prop.62 L (2015–2016) har Olje- og energidepartementet vurdert de nevnte lovene på energi- og vassdragsområdet. I Prop.100 L (2019–2020) foreslår departementet å innføre bestemmelser om at adgangen til å treffe vedtak om overtredelsesgebyr foreldes fem år etter at overtredelsen opphørte. En foreldelsesfrist på to år ble ansett å være for kort innenfor energi- og vassdragsområdet. Departementet viste til at Norges vassdrags- og energidirektorat fører tilsyn med anlegg over hele landet, og at det i mange tilfeller er nødvendig med stedlig tilsyn. Flertallet i Energi- og miljøkomiteen sluttet seg til forslaget i proposisjonen og hadde ingen merknader til foreldelsesfristens lengde.¹³ Lovforslaget er ikke endelig vedtatt, men er til behandling i Stortinget.

2.5 Finanstilsynets vurderinger

Formålet med overtredelsesgebyr er å forebygge overtredelser ved å påføre overtrederen et onde. Både hensynet til å sikre et effektivt sanksjonssystem, allmennprevensjonshensyn, overtredelsens alvorlighetsgrad og hensynet til rettssikkerheten til rapporteringspliktige og enkeltpersoner¹⁴ må vektlegges i vurderingen av foreldelsesfristens lengde.

¹² <https://www.regjeringen.no/contentassets/9220f6bc38164a8786b5b3e0b96ef68c/utkast-til-horingsnotat-om-overtredelsesgebyr-og-ledelseskaraktere-2266351.pdf>

¹³ jf. Innst. 62 L (2020-2021)

¹⁴ Rapporteringspliktige og andre fysiske personer som har handlet på vegne av en rapporteringspliktig

2.5.1 Innledende betraktninger

Blir foreldelsesfristen for kort, risikerer man at tilsynsmyndigheten ikke får anledning til å ilegge overtredelsesgebyr i saker som kvalifiserer for dette. Enhver foreldelsesfrist er i prinsippet egnet til å svekke reaksjonens effektivitet, proporsjonalitet og avskrekkende virkning, da foreldelse avgrenser tidsrommet overtredelser kan reageres mot. Dette kan motvirke overtredelsesgebyrets formål med å forebygge brudd på hvitvaskingsregelverket. På den annen side tilsier hensynet til rettsikkerhet og forutberegnelighet at foreldelsesfristen ikke bør være for lang. Som i strafferetten har regler om foreldelse en funksjon som rettssikkerhetsgaranti, og det bør for de aller fleste lovovertridelser være et punkt der overtredelsene ligger så langt tilbake i tid at det vil være urimelig å gi en pønalt reaksjon. Å sanksjonere svært gamle overtredelser vil i mange tilfeller heller ikke ha de samme effekter som en generelt søker å oppnå ved å ilegge administrative sanksjoner.

I vurderingen av foreldelsesfristens lengde ved utformingen av hvitvaskingsloven § 49 syvende ledd, la Finansdepartementet vekt på at straffansvaret foreldes etter to år for overtredelser der strafferammen er bøter eller fengsel i inntil ett år. Straffeansvar etter hvitvaskingsloven § 51 foreldes etter to år. Finanstilsynets vurdering er imidlertid at foreldelsesfristene for overtredelsesgebyr og straff ikke nødvendigvis bør være like lange. Det vises til at straff er et mer inngripende virkemiddel der subjektens rettssikkerhetshensyn i større grad gjør seg gjeldende. Videre vises det til Justisdepartementets uttalelser i Prop. 62 L (2015-2016) side 171:

"I strafferetten knyttes foreldelsesfristens lengde opp mot strafferammen. Administrative sanksjoner har derimot ingen generell strafferamme som foreldelsesfristen kan knyttes opp mot. De administrative sanksjonene kan videre variere i alvorlighetsgrad, rette seg mot ulike rettssubjekter og gjelde innenfor svært ulike forvaltningsområder. En generell foreldelsesfrist måtte derfor være av en viss lengde. Departementet har under noe tvil blitt stående ved at det i denne omgang ikke bør innføres generelle regler om foreldelse av adgangen til å ilegge administrative sanksjoner. Spørsmålet om regulering bør heller vurderes i særlovgivningen."

Finanstilsynet forstår uttalelsen som at foreldelsesfristens lengde for forvaltningssanksjoner må vurderes i den enkelte særlov basert på det konkrete området som reguleres, alvorlighetsgraden og hvilke rettssubjekter som berøres.

2.5.2 Vurderinger i lys av overnasjonalt regelverk og nordisk rett

Norge er forpliktet til å påse at rapporteringspliktige holdes ansvarlige for brudd på hvitvaskingsregelverket, og sanksjonene som iverksettes må være effektive, proporsjonale og avskrekkende, jf. fjerde hvitvaskingsdirektiv artikkel 58 og FATFs anbefaling nr. 35. Det er gode grunner til å vurdere om en lengre foreldelsesfrist vil utgjøre en bedre og mer lojal implementering av overnasjonalt regel- og normverk, sett hen til at dagens korte foreldelsesfrist kan ha en direkte negativ virkning for de administrative sanksjoners effektivitet.

Videre anser Finanstilsynet at det er uheldig med vesentlig kortere foreldelsesfrister enn i Norden for øvrig. Ulikhetene er ikke i tråd med hvitvaskingsdirektivets formål om mer likeartete regler og praksis for administrative sanksjoner, som omtalt i direktivets fortale, og det fremstår også som mindre rimelig at norske rapporteringspliktige skal gå fri fra mulige reaksjoner for overtredelser som kan sanksjoneres i andre nordiske land, på grunn av særegne foreldelsesregler.

2.5.3 Vurderinger i lys av annen norsk sektorlovgivning

Ulik sektorlovgivning som hjemler overtredelsesgebyr har ulikt formål, og rammer overtredelser av forskjellig alvorlighet og karakter, og med variasjoner i skadefølge og oppdagelsesrisiko. Dette er også gjenspeilet i forarbeidene til forvaltningslovens fellesregler om administrative sanksjoner, som nevnt over. Likevel anser Finanstilsynet det som naturlig å se hen til andre relevante regler i sektorlovgivningen, med ambisjon om at de forskjeller og ulikheter som foreligger er tilsiktede og velbegrunnede. Det vises til at foreldelsesfristen er fem år i verdipapirsentralloven § 11-9 sjette ledd, personopplysningsloven § 28 og ekomloven § 10-13 tredje ledd, og opptil ti år i konkurranseloven § 29 fjerde ledd. Videre er det vedtatt ny foreldelsesfrist på fem år i revisorloven § 14-7, verdipapirhandelsoven § 21-11 og foreslått fem års foreldelsesfrist i lovene på energi- og vassdragsområdet. Overtredelser av sentrale bestemmelser i hvitvaskingsregelverket må etter Finanstilsynets vurdering anses minst like alvorlig som brudd på nevnte lover.

2.5.4 Vurderinger i lys av Finanstilsynets tilsynserfaringer

Finanstilsynet erfarer at flere store hvitvaskingsoperasjoner av grensekryssende karakter har blitt avdekket mer enn to år etter at de involverte rapporteringspliktige har overtrådt sine plikter. Erfaringene bygger på konkrete tilsyn og undersøkelser som Finanstilsynet har gjennomført de senere år, både saksforhold avgrenset til Norge, og saksforhold av grenseoverskridende karakter, herunder flere av de såkalte "laundromat schemes". Det bemerkes også at det i både Sverige og Danmark pågår eller er sluttført tilsynsprosesser mot banker med alvorlige mangler i etterlevelsen av hvitvaskingsregelverket, og der tilsynene omfatter forhold flere år tilbake i tid.

For lovovertridelser som fant sted under den nå opphevede hvitvaskingsloven av 2009, er foreldelsesfristens lengde uten betydning. Den nye hvitvaskingsloven trådte i kraft 15. oktober 2018, og illeggelse av overtredelsesgebyr er følgelig kun aktuelt for lovovertridelser som har inntruffet fra denne dato. Finanstilsynet anser det imidlertid sannsynlig at det også i fremtiden vil være slik at større lovovertridelser avdekkes mer enn to år etter handlingene er gjennomført.

En av årsakene til at flere brudd på regelverket oppdages mer enn to år etter at overtredelsen har opphørt, er at det normalt er nødvendig med stedlig tilsyn for å avdekke av forholdene. Rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven omfatter svært mange tilsynsenheter. Oppdagelsesrisikoen for overtredelser blant rapporteringspliktige kan derfor i utgangspunktet anses som lav. I tillegg er sakene som regel både omfattende og kompliserte der det kan bli aktuelt med illeggelse av overtredelsesgebyr. Det kan derfor ta tid før saken er tilstrekkelig opplyst til å sende varsel om overtredelsesgebyr.

Basert på Finanstilsynets erfaringer om at flere brudd først oppdages etter foreldelsesfristens utløp, bør foreldelsesfristen utvides for å sikre overtredelsesgebyrets effektivitet og avskrekkende virkning i tråd med forpliktelsene etter fjerde hvitvaskingsdirektiv og FATFs anbefalinger. En utvidelse av foreldelsesfristen vil samtidig bøte på den lave oppdagelsesrisikoen.

2.5.5 En eller flere foreldelsesregler?

En alternativ løsning til å ha kun en regel om foreldelse, som i dag, vil være å fastsette ulike foreldelsesregler avhengig av hvilke forpliktelser som er brutt, slik det er gjort i markedsføringsloven, samt i hvitvaskingsregelverket etter dansk og finsk rett. En slik løsning vil kunne gi god rettssikkerhet for mindre alvorlige overtredelser, og en mer effektiv reaksjon mot de mest alvorlige overtredelsene. Finanstilsynet vil likevel ikke tilråde en slik løsning. For

det første er en overtredelses alvorlighet ikke kun knyttet til hvilken bestemmelse i loven som er overtrådt, men snarere omfanget, typen og summen av overtredelser. Jf. lovens vurderingsmomenter, herunder overtredelsens grovhet og varighet, vil det i praksis være aktuelt å ilegge overtredelsesgebyr kun der det foreligger alvorlige lovovertridelser. Til tross for at markedsføringsloven har foreldelsesregler avhengig av type overtredelse, er det gjennomgående utgangspunktet i sektorlovgivningen at foreldelsesreglene for illeggelse av overtredelsesgebyr ikke skiller mellom ulike typer brudd.

Et annet alternativ, er å innføre ulike foreldelsesregler for brudd i form av enkelthendelser og løpende overtredelser. Etter finsk rett foreldes adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr etter ti år ved enkelthendelser, mens løpende brudd foreldes fem år etter at overtredelsen opphørte. Finanstilsynets vurdering er imidlertid at en kortere foreldelsesfrist for løpende overtredelser ikke harmonerer med øvrige regler i hvitvaskingsloven. Etter hvitvaskingsloven § 50 bokstav a skal overtredelses varighet vektlegges i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og i utmålingen av gebyret. Løpende overtredelser vil vanligvis anses som mer alvorlige enn enkelthendelser. Foreldelsesfristen for løpende overtredelser bør derfor ikke være kortere enn for enkelthendelser. Finanstilsynets vurdering er at det ikke bør skilles mellom brudd i form av enkelthendelser og løpende overtredelser ved fastsettelse av foreldelsesfristens lengde.

Hensynet til rettsikkerheten og forutberegnelighet gjør seg gjeldene i sterkere grad for fysiske personer enn for juridiske personer. En mulig løsning vil være å ha ulike foreldelsesregler for fysiske og juridiske personer, med en lengre foreldelsesfrist for sistnevnte. Finanstilsynet mener at det kan være en hensiktsmessig deling dersom det fastsettes en foreldelsesfrist som er så lang at den vil kunne være betenkelig for rettsikkerheten til fysiske personer. Eksempelvis vil en løsning med ti års foreldelsesfrist for juridiske personer kombineres med fem års foreldelsesfrist for fysiske personer. Gitt Finanstilsynets anbefalte løsning, omtalt under, anses det likevel ikke for nødvendig å foreslå et slikt skille.

2.5.6 Samlet vurdering

Hvitvaskingsregelverket er grunnleggende for å sikre det finansielle systemet mot misbruk av kriminelle til hvitvasking av utbytte, og finansiering av terrorisme. Overtredelsesgebyr etter hvitvaskingsloven § 49 kan bare ilegges ved brudd på nærmere spesifiserte og sentrale plikter etter hvitvaskingsregelverket. I vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, skal det i tillegg legges vekt på overtredelsens grovhet og varighet, graden av skyld og eventuelle tidligere overtredelser av hvitvaskingsregelverket. Overtredelsesgebyr er således ikke aktuelt for mindre eller bagatellmessige overtredelser. Brudd på hvitvaskingsregelverket som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr, må anses alvorlige. Finanstilsynet mener dette bør gjenspeiles i foreldelsesfristen lengde.

Samtidig må det tas hensyn til hvilke rettssubjekter som berøres. Overtredelsesgebyr kan ilegges både fysiske og juridiske personer. Hensynet til enkeltpersoners og foretaks rettsikkerhet og forutberegnelighet tilsier at foreldelsesfristen ikke bør være for lang.

I vurderingen av foreldelsesfristens lengde, bør det videre tas hensyn til foreldelsesreglene for overtredelsesgebyr etter hvitvaskingsregelverket i andre nordiske land og lignende foreldelsesregler for overtredelsesgebyr i sektorlovgivningen.

Som påpekt i fjerde hvitvaskingsdirektivs fortale, er det uheldig med ulike sanksjonsregler på tvers av medlemsstatene. Norge bør av den grunn ikke ha en vesentlig kortere foreldelsesfrist enn resten av Norden.

Finanstilsynet forslår at foreldelsesfristen i hvitvaskingsloven § 49 syvende ledd utvides til fem år. En foreldelsesfrist på fem år vil gjenspeile alvorlighetsgraden av lovbrudd der overtredelsesgebyr etter hvitvaskingsloven er aktuelt, og samtidig harmonere bedre med både foreldelsesreglene i andre nordiske land og andre typer administrative sanksjoner i norsk sektorlovgivning.

Finanstilsynets oppfatning er videre at hensynene til både foretak og enkeltpersoner ivaretas gjennom saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, samt i hvitvaskingslovens vurderingsmomenter. En foreldelsesfrist på fem år anses som rimelig og proporsjonal hensyntatt formålet med hvitvaskingsregelverket, og alvorlighetsgraden av brudd som gir grunnlag for overtredelsesgebyr. Det skilles heller ikke mellom fysiske og juridiske personer i verken dansk eller finsk rett, eller i lignende foreldelsesregler i sektorlovgivningen. Finanstilsynets vurdering er at forslaget til ny foreldelsesfrist på fem år bør omfatte både fysiske og juridiske personer.

For å sikre en tilfredsstillende regeletterlevelse og effektiv bruk av overtredelsesgebyr i fremtiden, vil Finanstilsynet tilråde at foreldelsesfristen i hvitvaskingsloven § 49 syvende ledd utvides fra to til fem år, uavhengig av overtredelsens art og hvilket rettssubjekt det gjelder. Det foreslås ingen endringer i regelen om fristavbrudd.

3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til endring i hvitvaskingsloven utvider foreldelsesfristen for illeggelse av overtredelsesgebyr fra to til fem år. Forslaget berører rapporteringspliktige og personer som handler på vegne av rapporteringspliktige ved at de kan stilles til ansvar for overtredelser i ytterligere tre år sammenlignet med någjeldende regler.

Forslaget antas å ha beskjedne økonomiske og administrative konsekvenser for tilsynsmyndigheter. Saksgrunnlaget for overtredelsesgebyr bygger i stor grad på stedlige tilsyn som gjennomføres uavhengig av hvilke eventuelle reaksjoner det senere blir aktuelt å ilegge. En utvidelse av foreldelsesreglene vil ikke påvirke prosessen og verktøyene for utvelgelse av tilsynsenheter, og gjennomføringen av tilsynet vil heller ikke bli vesentlig annerledes. Noe økt ressursbruk kan imidlertid påregnes fordi et noe større antall brudd på hvitvaskingsregelverket vil kunne møtes med overtredelsesgebyr sammenliknet med dagens regelverk. I forbindelse med vedtak om overtredelsesgebyr må det gjøres særlig grundige vurderinger i forbindelse med vedtaket, for eksempel i vurderingen av utmåling. Flere overtredelsesgebyr vil kunne møtes med klage og eventuelt søksmål, hvilket vil kunne medføre økt ressursbruk i det offentlige.

Forslaget til endring vil føre til en mer effektiv håndhevelse av brudd på hvitvaskingsregelverket ved at adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr utvides tidsmessig. På sikt vil økte sanksjonsmuligheter fremme etterlevelsen av regelverket ved at rapporteringspliktige øker ressursinnsatsen på hvitvaskingsområdet. Dette må antas å føre til en bedre etterlevelse hos de rapporteringspliktige, med den virkning at den tilsynsmessige oppfølgingen blir mindre ressurskrevende. For rapporteringspliktige vil økt etterlevelse også ha

en positiv effekt ved at det reageres overfor konkurrerende virksomheter som bryter regelverket.

4 Forslag til endring i hvitvaskingsloven

Forslag til endring i lov av 1. juni 2018 nr. 23 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven)

Ny § 49 syvende ledd skal lyde:

(7) Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes **fem** år etter at overtredelsen har opphørt. Foreldelsesfristen avbrytes ved at tilsynsmyndigheten sender forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr.

