

Høringsnotat- straff for brudd på kravet om tillatelse for å tilby betalingstjenester

1 Innledning og bakgrunn

Regjeringen la i januar 2017 frem en strategi for bekjempelse av hvitvasking, terrorfinansiering og finansiering av spredning av masseødeleggelsesvåpen ("Strategien"). Strategiens tiltak 14 gjelder terrorfinansiering gjennom ulovlig betalingstjenestevirksomhet, og lyder slik:

"Foretak og personer som driver betalingstjenestevirksomhet uten tillatelse, utgjør en høyrisikogruppe for terrorfinansiering, da de anvendes for å overføre betydelige summer til blant annet områder der terrorister og terrororganisasjoner opererer. Strafferammen for overtredelse må følgelig reflektere alvorlighetsgraden i lovovertrедelsen. Det skal utredes om strafferammen i finansforetaksloven § 22-1 skal heves."

I Norges nasjonale risikovurdering om hvitvasking og terrorfinansiering fra 2016 er risikoen knyttet til ulovlige betalingstjenester beskrevet. I risikovurderingen pekes det blant annet på den lave strafferammen i finansforetaksloven og en tilsvarende liten avskrekkende effekt av påtale og dom for slike lovbrudd, som faktorer som høyner risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering gjennom ulovlige betalingstjenester.

Financial Action Task Force (FATF), som er den internasjonale standardsetteren for tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering, gjennomførte i 2014 en evaluering av Norges arbeid på området. I evalueringsrapporten ble det blant annet påpekt at det robuste lisensieringsregimet som er etablert i Norge, må suppleres med tilstrekkelig arbeid for å avdekke og følge opp ulovlig tjenesteyting.

2 Gjeldende rett

Lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven) § 2-3 første og annet ledd bestemmer hvem som kan tilby betalingstjenester i Norge. Adgangen til å yte betalingstjenester er etter første ledd forbeholdt banker, kredittforetak, betalingsforetak og e-pengeforetak, samt finansieringsforetak som etter loven har tillatelse til å drive betalingstjenestevirksomhet i Norge. I tillegg har foretak med særskilt, begrenset tillatelse til å utføre pengeoverføringer, jf. § 2-10 tredje ledd, rett til å yte pengeoverføringer, se første ledd annet punktum. I medhold av finansforetaksloven § 2-3 annet ledd kan utenlandske kredittinstitusjoner, betalingsforetak og e-pengeforetak tilby betalingstjenester i Norge når finansforetaksloven gir regler om det.

For brudd på finansforetaksloven er strafferammen bøter, se § 22-1. Strafferammen er fengsel inntil ett år dersom det foreligger særlig skjerpende omstendigheter. Både forsettlige og uaktsomme overtredelser er straffbare.

3 Vurderinger og forslag

Etter departementets vurdering er det grunn til å vurdere om strafferammen for brudd på finansforetakslovens regler om yting av betalingstjenester skal heves. Departementet viser til redegjørelsen for bakgrunnen for dette i punkt 1. Departementet presiserer at høringsnotatet er begrenset til å gjelde brudd på kravet om tillatelse for å yte betalingstjenester, og at det ikke innebærer en fullstendig gjennomgang av straffebestemmelsen i finansforetaksloven § 22-1.

Ulovlig tilbud av betalingstjenester representerer i seg selv en forhøyet risiko for hvitvasking og terrorfinansiering. Departementet viser til at tjenesten i så fall utføres utenfor de former og uten de krav som er stilt for å kunne tilby denne typen tjenester i Norge. Disse kravene omfatter blant annet hvitvaskingslovens regler om kundekontroll (foreslått endret til «kundetiltak» i ny hvitvaskingslov), undersøkelser av mistenkelige transaksjoner og rapportering til Enheten for finansiell etterretning ved Økokrim. Dette er blant de sentrale elementene i det norske hvitvaskingsregelverket for å motvirke, avdekke og bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering.

Departementet vil fremheve at det siden 2010 er etablert en egen ordning for forenklede tillatelser til å tilby betalingstjenesten «pengeoverføring» i Norge, se finansforetaksloven § 2-10 tredje ledd. Siden det er blitt enklere å komme inn på markedet, er det etter departementets vurdering mer straffverdig å tilby tjenester uten den nødvendige tillatelsen. Dette trekker i retning av at strafferammen bør heves, i alle fall for grove lovovertridelser.

Et ytterligere moment i retning av at strafferammen bør skjerpes for å fremme effektiv forfølgelse av ulovlig virksomhet, er at det bevismessig kan være svært krevende å knytte betalingsoverføringer til konkrete terrorfinansieringshandlinger. Grove brudd på reglene som stiller krav om tillatelse for å kunne yte betalingstjenester, herunder pengeoverføringer, vil derfor ikke uten videre bli tilstrekkelig fanget opp av andre straffebestemmelser.

Det foreslås ikke at kvalifikasjonen «grov» eller lignende inntas i lovforslaget, da dette kan gi inntrykk av at det kun er de grove tilfellene som kan straffes når bestemmelsen sees i sammenheng med eksisterende bestemmelse (i forslaget nummerert som første ledd). Departementet antar imidlertid, på vanlig måte, at det er særlig de grovere tilfellene som kan straffes med fengsel inntil tre år. Med grove overtridelser forstås i denne sammenheng tilbud av tjenester som fremstår som systematiske eller organiserte, og som enten faktisk eller potensielt vil omfatte overføring av større summer penger til utlandet.

Departementet vil avslutningsvis nevne at strafferammen i finansforetaksloven § 22-1 ikke har blitt endret siden 1991 (da som del av finansieringsvirksomhetsloven). Bestemmelsen har derfor ikke tatt opp i seg utviklingen som er skjedd siden den gang knyttet til fremveksten av uformelle betalingssystemer. At bestemmelsen ble videreført uendret i 2015, er derfor ikke i seg selv et moment mot å heve strafferammen nå.

I forslaget er det ikke vist uttrykkelig til bøtStraff. Dette er ikke nødvendig, jf. straffeloven § 54 første ledd bokstav a og annet punktum, jf. også § 1. For øvrig fjernes et overflødig ord («i») i eksisterende bestemmelse (første ledd etter lovendring).

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagets økonomiske og administrative konsekvenser vil bero på de prioriteringene som gjøres i politiet og påtalemyndigheten. Departementet antar at økt strafferamme vil kunne medføre at flere lovbrudd avdekkes og irtetteføres, noe som forutsetningsvis vil gjøre det vanskeligere og mindre attraktivt å yte betalingstjenester uten tillatelse. På bakgrunn av det som er redegjort for ovenfor, vil dette styrke innsatsen mot hvitvasking, terrorfinansiering og tilknyttet kriminalitet.

De økte økonomiske og administrative konsekvensene for politiet og påtalemyndigheten forutsettes håndtert innenfor gjeldende budsjettammer.

5 Lovforslag

I lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven) § 22-1 gjøres følgende endringer:

§ 22-1. *Straff*

(1) Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer denne loven eller bestemmelse eller pålegg gitt med hjemmel i loven, straffes med bøter, eller under særlig skjerpende omstendigheter med *fengsel inntil 1 år*, dersom forholdet ikke går inn under noen strengere straffebestemmelse.

(2) Den som overtrer § 2-3 om betalingstjenester mv. kan straffes med *fengsel inntil tre år*.