

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

28. mai 2019

Høring – Forordning for fri flyt av andre opplysninger enn personopplysninger i EU (FFD-forordningen)

Vi viser til høringsbrev av 12. april 2019 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om forordning om fri flyt av andre opplysninger enn personopplysninger i EU (FFD-forordningen). Her fremgår det at departementet forbereder innleggelse av forordningen i EØS-avtalen og vurderer behovet for regelverksendringer som er nødvendige for å gjennomføre forordningen i norsk lov.

Formålet med forordningen er å fjerne nasjonale hindringer for fri flyt av andre opplysninger enn personopplysninger i EU/EØS. De generelle hjemlene i EU-traktaten om etableringsfriheten (TFEU artikkel 49) og friheten til å tilby tjenester (TFEU artikkel 56) har vist seg å ikke være tilstrekkelig for å skape et digitalt indre marked. En viktig barriere er manglende datamobilitet, og det fremholdes at regulatoriske og administrative krav og praksiser som begrenser muligheten til å lagre og behandle data utenfor det enkelte medlemslands grenser er blant de største hindre for et digitalt indre marked.

Et viktig prinsipp i forordningen er å sikre fri flyt av data uten at dette griper inn i myndighetenes tilgang til data som er nødvendig for å utføre deres oppgaver, selv om dataene er lagret i et annet land. Forordningen skal sikre at data gjøres tilgjengelig for myndigheters legitime behov, også når de er lagret i et annet medlemsland. I Artikkel 5 stadfestes det *”at rettsakten ikke skal gripe inn i myndighetenes tilgang til data, for eksempel til kontrollformål. Myndighetene kan ikke nektes adgang til data med den begrunnelsen at data er lagret i et annet medlemsland, jf. art. 5 (1).”* Tilgang til lokaler og databehandlingsutstyr/midler må være i overensstemmelse med EU-retten og i tråd med nasjonal prosesslovgivning i landet hvor utstyret er plassert, jf. art. 5 (3).

Artikkel 7 regulerer samarbeidsmekanismen for utlevering av data mellom myndigheter, og relevant myndighet skal behandle forespørselen uten unødig opphold, jf. art. 7 (4).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har foreløpig vurdert det slik at FFD-forordningen vil kreve endringer blant annet i bokføringsloven med tilhørende forskrift. Dette gjelder kravet om at regnskapsmateriale skal oppbevares i Norge, jf. bokføringsloven § 13 annet ledd, eventuelt i Norden, jf. bokføringsforskriften § 7-5, og kravet om at kassasystem og elektronisk journal må oppbevares i Norge, jf. bokføringsforskriften § 5-3-15. I tillegg er det behov for endringer skattebetalingsforskriften § 5-11-2 tiende ledd (krav om at arbeidsgiver som ikke har bokføringsplikt skal oppbevare lønnsdokumentasjon i Norge) samt arkivloven § 9 b.

Norsk Øko-Forum (NØF) organiserer mer enn tusen medlemmer fra bl.a. Skatteetaten, politi- og påtalemyndighet, tolletaten, NAV, Arbeidstilsynet og ansatte i anti-hvitvaskingsenheter innen bank og forsikring. Våre medlemmer arbeider i førstelinje med avdekking og oppfølging av økonomisk

kriminalitet, og har bred praktisk erfaring på området. Selv om vi ikke står på høringslisten, ønsker vi å bli hørt med våre synspunkter

Det fremgår av høringsbrevet at forslag til endringer i regelverk som blir påvirket av forordningen vil bli sendt på høring i egne prosesser, men vi vil allerede nå signalisere vår uro dersom forordningen skulle medføre endring av kravet til oppbevaringssted i Norge eller Norden, jf. bokføringsloven § 13 annet ledd og bokføringsforskriften § 7-5, samt kravet om at kassasystem og elektronisk journal må oppbevares i Norge, jf. bokføringsforskriften § 5-3-15, noe som vil kunne innebære at det blir helt fritt å oppbevare regnskapsmateriale elektronisk i alle EU/EØS-land med de problemer det kan medføre med hensyn til de enkelte landenes jurisdiksjon i forbindelse med kontroll og etterforskning av økonomisk kriminalitet.

Ved oppbevaring av spesifikasjoner og dokumentasjon i Norge, vil materialet være *umiddelbart* tilgjengelig for kontrollformål både for politi og kontrollmyndigheter, noe som kan være helt avgjørende for å kunne sikre bevis i straffe- eller forvaltningssak. Dersom oppbevaringen finner sted i utlandet, kan dette bli vanskeliggjort. Dersom om det foreligger lovkrav om at regnskapsmaterialet skal være tilgjengelig i Norge enten på papir eller elektronisk via telelinje, vil dette avhjelpe situasjonen for myndighetene i den utstrekning den bokføringspliktige er villig til å bistå. I motsatt fall – dersom den bokføringspliktige ikke kan eller vil bistå – kan tilgang til materialet bli svært vanskelig.

Politiet kan benytte straffeprosesslovens bestemmelser for innhenting av regnskap og dokumentasjon i Norge. Dersom materialet befinner seg utenfor norsk jurisdiksjon – enten på papir eller på utenlandsk server – må norske myndigheter innhente tillatelse fra utenlandsk myndighet for å innhente informasjonen. Dette kan blant annet skje ved at det sendes rettsanmodning via norsk domstol til vedkommende utenlandske myndighet. Responstid og gjennomføring vil variere avhengig av hvilket land som er involvert. Det finnes en rekke eksempler på at anmodninger er avslått etter flere års saksbehandlingstid.

Tilsvarende problematisk kan det være for kontrollmyndighetene, hvor blant annet skattemyndighetene er avhengig av skatte- og bistandsavtaler med vedkommende land. Erfaringsmessig tar slike bistandsanmodninger lang tid og det er også usikkerhet knyttet til hvilke opplysninger det er adgang til å innhente fra det enkelte land.

Vi frykter også at det kan reises tvil om norske *kontrollmyndigheters* adgang til å kunne innhente regnskapsopplysninger som ligger på utenlandske servere. Nylig avgjorde Høyesterett (HR-2019-610-A) et spørsmål om *politiet* fra dataterminaler i et norsk selskaps kontorlokaler i Norge kan laste ned elektronisk materiale selskapet har lagret i utlandet, etter at Økokrim i medhold av straffeprosessloven hadde begjært ransaking hos selskapet. Uklarhet og tvist om myndighetenes adgang til selv å kunne innhente regnskapsopplysninger, vil være svært uheldig og vil kunne ødelegge for kontrollmyndighetenes, konkursboene eller politiets muligheter til å kunne avdekke og oppklare økonomisk kriminalitet.

Det følger av bokføringsloven § 14 at bokføringspliktige skal gi offentlige kontrollmyndigheter nødvendig bistand til innsyn i regnskapssystemet og regnskapsmaterialet og stille til disposisjon utstyr og programvare for dette. Bistand til offentlig kontrollmyndighet skal være vederlagsfri. Bestemmelsen gjelder tilsvarende for tredjeparter, dersom bokføring og oppbevaring av regnskapsmateriale er overlatt til disse, for eksempel til autorisert regnskapsfører eller til foretak som leverer lagringstjenester i ”skyen” av regnskapsmateriale. Slike lagringstjenester er i sterk vekst og leveres fra både norske og utenlandske foretak, og lagring kan skje på servere hvor som helst i verden.

Både skattemyndighetene og bostyrere erfarer i økende grad at tilgangen til regnskapsmateriale vanskelig gjøres ved digital oppbevaring hos tjenesteleverandører, for eksempel når den bokføringspliktige har fått sperret adgangen til sine data som følge av manglende betaling for lagringstjenester eller når den bokføringspliktige har gått konkurs. Det samme kan være tilfelle ved

avvikling av virksomheten hvor oppbevaringen av regnskapsmaterialet er overlatt til en ekstern leverandør av skylagringstjenester. Dersom tjenesteleverandøren befinner seg i Norge, vil skattemyndighetene og andre offentlige kontrollmyndigheter kunne kreve vederlagsfri tilgang til de lagrede opplysningene fra denne med hjemmel i bokføringsloven § 14 annet ledd. Bistandsplikten for tjenesteleverandørene etter bokføringsloven § 14 til å utlevere oppbevaringspliktig regnskapsmateriale til kontrollmyndighetene er straffesanksjonert, jf. straffeloven §§ 392- 394, men det kan være tvilsomt om en utenlandsk tjenesteleverandør kan straffes i Norge for brudd på bistandsplikten etter bokføringsloven § 14. I så fall vil det kunne være sanksjons- og risikofritt for en utenlandsk dataleverandør å ikke utlevere oppbevaringspliktig regnskapsmateriale til norske myndigheter. Utenlandske (og useriøse) aktører kan dermed få en urimelig konkurransefordel i forhold til norske leverandører.

Vi reiser også spørsmål om rekkevidden av forordningens art. 5, om at myndighetenes tilgang til opplysningene ikke påvirkes av hvor de er lagret, også sikrer full og vederlagsfri tilgang for kontrollmyndighetene i tilfeller hvor bokføringspliktiges tilgang til sitt regnskapsmateriale er blitt sperret som følge av manglende betaling for oppbevaringstjenester til utenlandsk tjenesteyter.

Etter vår oppfatning kan konsekvensene av å tillate elektronisk oppbevaring av regnskapsmateriale utenfor Norge eller Norden være svært ødeleggende for myndighetenes muligheter til å bekjempe økonomisk kriminalitet. Vi anmoder derfor departementet om at det gjøres en fornyet vurdering av om det er nødvendig å endre reglene i bokføringslovgivningen eller i skattebetalingsforskriften om elektronisk oppbevaring av regnskapsmateriale Norge (eller i Norden).

Med hilsen
for Norsk Øko-Forum
Jan-Egil Kristiansen
leder faglig utvalg