



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 35

(2003–2004)

Om lov om register over opplysninger
om valutaveksling og overføring av
betalingsmidler inn og ut av Norge
(valutaregisterloven)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	6.6.3	Høringsinstansenes merknader	25
			6.6.4	Departementets vurdering	25
2	Bakgrunnen for forslagene	7	7	Tilgang til opplysningene i registeret	26
2.1	Dagens system for bankrapportering	7	7.1	Gjeldende rett	26
2.2	Arbeidet med et nytt system	7	7.2	Høringsnotatet	26
3	Gjeldende rett	9	7.3	Høringsinstansenes merknader	26
3.1	Valutareguleringsloven 14. juli 1950 nr. 10	9	7.4	Departementets vurdering	29
3.2	BRAVO-registeret	10	8	Taushetsplikt og informasjons-sikkerhet	32
3.3	Nærmere om omleggingen av BRAVO-registeret	11	8.1	Gjeldende rett	32
3.4	Forholdet til forordning (EF) 2560/2001 om grensekryssende betalinger i euro	11	8.2	Høringsnotatet	32
			8.3	Høringsinstansenes merknader	32
			8.4	Departementets vurdering	33
4	Behovet for et valutaregister	13	9	Behovet for en formålsparagraf i loven	35
4.1	Betydningen av valutaopplysninger	13	9.1	Gjeldende rett	35
4.2	De enkelte etatenes behov for et valutaregister	14	9.2	Høringsnotatet	35
4.2.1	Skatteetaten	14	9.3	Høringsinstansenes merknader	35
4.2.2	ØKOKRIM	14	9.4	Departementets vurdering	36
4.2.3	Toll- og avgiftsetaten	15	10	Nærmere om informasjons-omfanget til og fra valutaregisteret	38
4.2.4	Andre etater	16	10.1	Innledning	38
4.3	FATFs anbefalinger	16	10.2	Innmelding av banktransaksjoner	38
5	Rettsstilstanden i andre land	18	10.3	Innmelding av korttransaksjoner	39
6	Forholdet til personvernet og avveining mot personvern hensyn ..	19	10.4	Innmelding av inn/utførsel av kontanter	39
6.1	Innledning	19	10.5	Innmelding av valutaveksling og reisesjekker	39
6.2	Rapporteringer fra kortselskapene	19	10.6	Utleveringsomfanget fra registeret	39
6.2.1	Gjeldende rett	19	11	Økonomiske og administrative konsekvenser	40
6.2.2	Høringsnotatet	19	11.1	Innledning	40
6.2.3	Høringsinstansenes merknader	19	11.2	Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige	40
6.2.4	Departementets vurdering	20	11.3	Økonomiske og administrative konsekvenser for private	40
6.3	Rapporteringer av andre transaksjonstyper	21	12	Merknader til de enkelte bestemmelser	42
6.4	Valutaregisterets karakter	21			
6.4.1	Gjeldende rett	21			
6.4.2	Høringsnotatet	21			
6.4.3	Høringsinstansenes merknader	21			
6.4.4	Departementets vurdering	21			
6.5	Den registrertes rett til innsyn	22			
6.5.1	Gjeldende rett	22			
6.5.2	Høringsnotatet	22			
6.5.3	Høringsinstansenes merknader	23			
6.5.4	Departementets vurdering	24			
6.6	Frist for sletting av opplysninger	24			
6.6.1	Gjeldende rett	24			
6.6.2	Høringsnotatet	24			
				Forslag til lov om register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge (valutaregisterloven)	45



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 35

(2003–2004)

Om lov om register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge (valutaregisterloven)

*Tilråding fra Finansdepartementet av 20. februar 2004,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Departementet fremmer i denne proposisjonen forslag til nytt regelverk om register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge. Formålet med registeret er i første rekke å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet og å bidra til riktig skatte- og avgiftsbetaling. Registrerte opplysninger skal videre kunne brukes til statistikkformål og i arbeidet med å sikre finansiell stabilitet. Opplysningene i registeret skal også kunne brukes i arbeidet med å avdekke trygdemisbruk.

Det foreslås etablert et nytt elektronisk register som skal erstatte dagens BRAVO-register i Norges Bank. I dag rapporterer bankene og kortselskapene til Norges Bank om overføringer av betalingsmidler over landegrensen (BRAVO-registeret). Hovedelementene i dagens system videreføres, men lovforslaget innebærer samtidig en oppdatering og videreutvikling av gjeldende regelverk for registrering av utenlandstransaksjoner.

Opplysningene i BRAVO brukes av Norges Bank i forbindelse med utenlandsbetalingsstatistikken og av Norges Bank og Kredittilsynet i arbeidet med å sikre finansiell stabilitet. I tillegg brukes opplysningene av ØKOKRIM, skatteetaten og toll- og

avgiftsetaten i forbindelse med etterforskning og kontrollvirksomhet. Innhenting av opplysninger til valutastatistikken er under omlegging, og det foreslås av den grunn et nytt regelverk som sikrer kontroll- og etterforskningsorganene fortsatt tilgang til opplysninger om overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge.

Med forslaget vil Norge fortsatt oppfylle FATFs (Financial Action Task Force on Money Laundering) anbefalinger på dette området selv om BRAVO-registeret avvikles.

Toll- og avgiftsdirektoratet vil bli ansvarlig for å samle inn opplysningene og vedlikeholde og drifte registeret.

Banker og finansieringsinstitusjoner skal rapportere til registeret. Bankene skal rapportere om grensekryssende transaksjoner inn og ut av Norge, med identifiserende opplysninger om blant annet partene i transaksjonen og beløpets størrelse. For transaksjoner på NOK 100 000 eller mer skal det ved utgående transaksjoner også rapporteres hva beløpet gjelder. Bankene skal i tillegg rapportere om kjøp og salg av valuta (veksling) dersom beløpet overstiger NOK 5 000.

Kortselskapene skal rapportere grensekryssen-

de transaksjoner foretatt med internasjonale kreditt- eller betalingskort. Her vil det bli en beløpsgrense på NOK 25 000, slik at det ikke registreres enkeltransaksjoner på beløp under denne grensen. For transaksjoner under beløpsgrensen vil det bli rapportert aggregerte summer pr. måned, mens det for transaksjoner over NOK 25 000 skal rapporteres opplysninger om enkeltransaksjoner. I dag rapporteres bruk av kort i utlandet for mer enn NOK 20 000 pr. måned.

I tillegg skal deklarasjonspliktig inn- og utførsel av kontanter registreres via toll- og avgiftsetaten. Inn- og utførsel av kontanter med mer enn NOK 25 000 (eller tilsvarende i annen valuta) skal meldes til toll- og avgiftsetaten i medhold av regler i toll- og avgiftsetaten i medhold av regler i toll- og avgiftsetaten. Dette gjelder for enhver som bringer eller frakter kontanter, herunder kurerer, post- eller budfirmaer og privatreisende. Toll- og avgiftsetaten sørger for at disse deklarasjonene registreres i valutaregisteret.

Valutaregisteret vil inneholde personopplysninger. Departementet har lagt vekt på å ivareta personvernet på best mulig måte, samtidig som det er viktig at det offentlige har egnede midler til å bekjempe kriminalitet. Personopplysningslovens al-

minnelige regler for personregistre vil i utgangspunktet gjelde, og blant annet sikre den enkelte rett til innsyn i registrerte opplysninger om seg selv. Hensynet til personvernet tilsier også at det blir regulert og begrenset hvem som skal ha tilgang til opplysningene i registeret. Departementet foreslår at registeret i første rekke gjøres tilgjengelig for politiet, skatteetaten og toll- og avgiftsetaten. Dette er de samme etater som har tilgang til dagens BRAVO-register, bortsett fra at tilgangen for politiet ikke lenger foreslås begrenset til ØKOKRIM. Norges Bank, Statistisk sentralbyrå og Kredittilsynet vil også få tilgang på samme måte som i dag. I tillegg foreslås at Rikstrygdeverket (men ikke hele trygdeetaten) og bostyrere kan benytte opplysninger fra valutaregisteret. Opplysningene skal kun brukes i forbindelse med disse etatenes etterforskning og kontrollvirksomhet. Også Norges Bank og Statistisk sentralbyrå vil kunne bruke opplysningene i registeret i forbindelse med utarbeidelse av statistikk. Dette bidrar til å redusere den totale rapporteringsplikten for foretak som har virksomhet med utlandet.

Det vil bli gitt forskrift med nærmere regler om rapporteringspliktens innhold og registerets drift.

2 Bakgrunnen for forslagene

2.1 Dagens system for bankrapportering

Med hjemmel i lov 14. juli 1950 nr. 10 om valutaregulering § 7 mottar i dag Norges Bank rapporteringer om pengeoverføringer og andre finansielle transaksjoner til eller fra utlandet som går gjennom norske valutabanker eller Norges Bank. Opplysningene registreres i et elektronisk register, BRAVO (Bank RApport Valuta Oppgaver). I tillegg mottar Norges Bank kontrolloppgave fra kortselskapene og opplysninger om inn- og utførsel av betalingsmidler fra toll- og avgiftsetaten. Opplysningene danner grunnlaget for Norges Banks arbeid med utenlandsbetalingsstatistikken (valutastatistikken), som igjen er kilde for Statistisk sentralbyrås utarbeidelse av utenriksregnskapet for Norge. Norges Bank og Kredittilsynet bruker videre opplysningene i arbeidet med å sikre finansiell stabilitet. I tillegg brukes opplysningene i BRAVO-registeret til kontrollformål av skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og ØKOKRIM.

Systemet for innsamling av data til statistikk som belyser den norske utenriksøkonomien er under omfattende omlegging. Omleggingen er i første rekke begrunnet med kvalitetsmessige svakheter i dagens system for bank-rapportering (BRAVO). Det har også vært et moment i vurderingen at Norges Banks rolle som kontrollør av valutatransaksjoner har falt bort i takt med opphevelsen av valutareguleringen. BRAVO skal derfor avvikles som kilde for utenriksregnskapet. Dagens indirekte datainnhenting (via bankene) skal erstattes med innhenting direkte fra foretak med økonomisk aktivitet overfor utlandet, det vil si direkte fra primærkilden. Denne endringen skal iverksettes ved innhenting av data til utenriksregnskapet for januar 2005.

Som en følge av at dagens BRAVO-register avvikles, bortfaller også ordningen med at data til kontrollformål hentes inn av Norges Bank. En annen ordning som tilfredsstiller kontrollformålene blir da nødvendig. I denne proposisjonen fremlegges forslag til regler for et nytt system som skal videreføre dagens rapporteringsordninger for å ivareta kontroll- og etterforskningsorganenes behov for opplysninger om pengestrømmen mellom Norge og utlandet.

Omleggingen av BRAVO er omtalt i St.prp. nr. 1 (2002–2003) s. 65.

2.2 Arbeidet med et nytt system

Finansdepartementet ga 16. august 2002 Toll- og avgiftsdirektoratet i oppdrag å erstatte gjeldende system for registrering av opplysninger om pengestrømmen mellom Norge og utlandet til bruk for de ulike kontroll- og etterforskningsformål. Departementet forutsatte at løsningen ble utviklet i samarbeid med Norges Bank, Statistisk sentralbyrå, ØKOKRIM, Skattedirektoratet og de rapporteringspliktige. Et tilfredsstillende system for ivaretagelsen av kontroll- og etterforskningsformål ble forutsatt å være etablert når BRAVO-registeret etter planen avvikles 1. januar 2005.

Toll- og avgiftsdirektoratet organiserte arbeidet i et prosjekt med mandat til å etablere et nytt system for registrering av pengestrømmen mellom Norge og utlandet. Som en del av prosjektet ble det nedsatt en arbeidsgruppe med spesielt ansvar for regelverksarbeidet. Denne arbeidsgruppen har hatt representanter fra Toll- og avgiftsdirektoratet, Skattedirektoratet, ØKOKRIM, Norges Bank og Finansdepartementet. Toll- og avgiftsdirektoratet oversendte 2. mai 2003 til Finansdepartementet utkast til lov om registrering og behandling av opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge.

Basert på arbeidsgruppens rapport, sendte Finansdepartementet 28. mai 2003 ut et høringsnotat med forslag til lov om register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge (valutaregisterloven). Høringsfristen var 1. september 2003.

Følgende høringsinstanser har gitt merknader til høringsnotatet:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Coop NKL
- Datatilsynet
- Finansieringsselskapenes Forening
- Finansnæringens Hovedorganisasjon
- Forsvarsdepartementet
- Justisdepartementet
- Konkursrådet

Om lov om register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge (valutaregisterloven)

- Ligningsutvalget
- Norges Bank
- Norges Fondsmeglerforbund
- Norsk Øko-forum
- Nærings- og handelsdepartementet
- Næringslivets Hovedorganisasjon
- Riksadvokaten
- Rikstrygdeverket
- Skattedirektoratet
- Sparebankforeningen
- Statistisk sentralbyrå
- Toll- og avgiftsdirektoratet
- Utenriksdepartementet
- ØKOKRIM

Finansnæringsens hovedorganisasjon og Sparebankforeningen har avgitt felles høringsuttalelse.

Følgende høringsinstanser har opplyst at de ikke har merknader til høringsnotatet:

- Barne- og familiedepartementet
- Bedriftsforbundet
- Brønnøysundregistrene
- De selvstendige kommunale pensjonskasser
- Den norske revisorforening
- Fiskeridepartementet
- Forbrukerrådet
- Forbrukerombudet
- Handels- og Servicenæringsens Hovedorganisasjon
- Helsedepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Kommunenes sentralforbund
- Konkurransetilsynet
- Kredittilsynet
- Landbruksdepartementet

- Landslaget for regnskapskonsulenter
- Landsorganisasjonen i Norge
- Sentralkontoret for utenlandssaker
- Sosialdepartementet
- Utdannings- og forskningsdepartementet

Følgende høringsinstanser har ikke avgitt uttalelse i saken:

- Akademikerne
- Den norske Advokatforening
- Finansforbundet
- Fiskebåtredernes Forbund
- Folketrygdfondet
- Handelshøyskolen BI
- Kommunal Landspensjonskasse
- Kontrollutvalget for hvitvasking
- Kultur- og kirke departementet
- Miljøverndepartementet
- Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening
- Norges Eiendomsmeglerforbund
- Norges Handelshøyskole
- Norges Juristforbund
- Norges kommunerevisorforbund
- Norges Rederiforbund
- Norges Røde Kors
- Norske Bankfunksjonærers Forbund
- Norske Pensjonskassers Forening
- Olje- og energidepartementet
- Riksrevisjonen
- Samferdselsdepartementet
- Sentralskattekontoret for storbedrifter
- Skattebetalerforeningen
- Skattefogdenes Landsforening
- Skatterevisorernes Forening
- Verdipapirfondenes forening
- Verdipapirsentralen.

3 Gjeldende rett

3.1 Valutareguleringsloven 14. juli 1950 nr. 10

Innhenting av opplysninger om pengestrømmen mellom Norge og utlandet skjer i dag med hjemmel i lov 14. juli 1950 nr. 10 om valutaregulering (valutareguleringsloven). I forbindelse med en lovteknisk opprydding i bestemmelsene i penge-, kreditt- og valutaloggivningen, ble valutareguleringsloven ved lov 20. juni 2003 nr. 44 vedtatt opphevet. Bakgrunnen for dette er nærmere redegjort for i Ot.prp. nr. 81 (2002–2003). Lov 20. juni 2003 nr. 44 om endringer i sentralbankloven og finansieringsvirksomhetsloven og om opphevelse av valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. De enkelte bestemmelsene i loven kan settes i kraft til ulik tid. Hjemmelsgrunnlaget for BRAVO-rapporteringene (valutareguleringsloven § 7) vil ikke bli opphevet så lenge BRAVO-rapporteringene opprettholdes.

Valutareguleringsloven er en fullmaktslov som trekker opp en ytre ramme for reguleringen, og gir ellers Finansdepartementet myndighet til å utferdige nærmere bestemmelser i forskrifter.

Det heter i valutareguleringsloven § 1 første ledd: «Vedkomande departement kan gjeva føresegner om korleis dei ymse betalingane frå Noreg til utlandet og frå utlandet til Noreg skal gå før seg». Lov om valutaregulering har ingen formålsparagraf. Det er heller ingen andre bestemmelser i loven som klart angir hvilke formål som skal forfølges. Reguleringen har bygget på et vidtrekkende fullmaktssystem som har gitt muligheter til betydelige restriksjoner på pengetransaksjoner med utlandet.

Et formål det har vært ansett viktig å ivareta er beskatning og skattekontroll, jf. NOU 1983: 54 kapittel 7.6. Ved at slike hensyn ble søkt fremmet gjennom utformingen av regelverket og ved å åpne for tilgang til de opplysninger om utenlandstransaksjoner Norges Bank satt inne med, oppsto et avhengighetsforhold mellom beskatning og valutaregulering. Etter hvert som andre hensyn tilsa avvikling av valutareguleringene, ble denne avhengigheten vurdert som uheldig. En uttalt målsetting ble derfor å løse avhengigheten ved å gi likningsmyn-

dighetene egne kontrollhemler, jf. Ot.prp. nr. 63 (1987–88). Denne linjen ble videreført i forbindelse med valutareguleringsreformen i 1990, jf. St. meld. nr. 2 (1989–90). En rekke skatteregler rettet spesielt mot utenlandstransaksjoner ble også etter hvert vedtatt. Også etter reformen i 1990 gjensto imidlertid enkelte valutareguleringsbestemmelser begrunnet utelukkende eller delvis i skattehensyn. Blant annet gjelder dette BRAVO-registeret som, foruten å ivareta statistikkhensyn, i nevnte stortingsmelding ble presentert som punkt 2 i daværende regjeringens 10-punkts program for styrket skattekontroll.

Lov om valutaregulering gjelder i Norge overfor valutautlendinger og valutainnlendinger. Til Norge regnes i den forbindelse også oljeinstallasjoner på norsk kontinentalsokkel. Derimot gjelder ikke loven på Svalbard som geografisk område, men norske statsborgere med registrert bopel på Svalbard regnes som valutainnlendinger.

Sentralt i valutareguleringen er grensen mellom valutautlending og valutainnlending. Definisjonen av valutainnlending og -utlending er nærmere fastsatt i lovens § 8. Innlending i valutareguleringslovens forstand er staten, norsk kommune, person som bor her i landet eller vanligvis holder til her, og selskaper m.m. som har sete her i landet. Valutautlending er definert motsetningsvis som enhver «person eller institusjon som ikkje er innlending etter det som er sagt ovanfor».

Lov om valutaregulering § 7 er hjemmelsgrunnlaget for å utføre valutakontroll og innsamling av grunndata til produksjon av valutastatistikk. Det heter i § 7 første ledd:

«Alle er skyldige til å gjeva departementet eller Noregs Bank eller den som har fullmakt frå ein av desse, dei opplysningane som trengst til å gjennomføra føresegner gjevne i eller med heimel i denne lova, eller som trengst til kontrollen med at slik føresegn vert etterlevd. Det same gjeld om opplysning som trengst til å få oversyn over kor stor inntekt ein innlending har i utanlandsk valuta og kor mykje han ligg inne med av slik valuta og av innanlandske verdepapir og innanlandske krav lydande på utanlandsk mynt eller både det og norske pengar, likeeins opplysning til å få oversyn over kor stor inntekt ein innlending har i innanlandsk og utanlandsk valuta eller ligg inne med av slik valuta her i landet».

Etter opplysningsplikten i § 7 er alle pliktige til å gi de opplysninger som trengs, og man kan kreve å få fremlagt alle dokumenter som kan ha vekt innenfor det geografiske område der valutareguleringsloven gjelder. De alminnelige regler i rettergangslovene om fritak for vitneplikt gjelder ikke. Etter valutaforskriften § 18 er det også bestemt at pålagt taushetsplikt i en rekke lover må vike for opplysningsplikten etter valutareguleringsloven. Dette gjelder for eksempel taushetspliktbestemmelsene i banklovene, straffeloven § 144 osv.

Ved forskrift 22. juni 1990 nr. 589 delegerte Finansdepartementet sin myndighet etter lov om valutaregulering til Norges Bank. Norges Bank har vedtatt forskrift om valutaregulering 27. juni 1990 nr. 595 med senere endringer (valutaforskriften). Forskriften inneholder bl.a. bestemmelser om hvem som kan forestå betalinger mellom Norge og utlandet. Det heter i kapittel 4: «Det er forbudt for andre enn Norges Bank og valutabanker å drive ervervsmessig betalingsformidling mellom Norge og utlandet på vegne av allmennheten». Det heter videre i § 9–1: «Det er forbudt for andre enn Norges Bank og valutabanker å drive ervervsmessig omsetning (kjøp/salg) av utenlandske betalingsmidler i Norge».

I forskriften er det inntatt bestemmelser om plikt til å rapportere betalingene til Norges Bank. Dette gjelder så vel valutabanker som forestår betalinger på vegne av andre (BRAVO-registeret), som juridiske og fysiske personer som etablerer konto i utenlandske banker og/eller som deltar i betalingssystemer med utlandet (nettingordninger, konsernbanker mv.). Det fremgår av Norges Banks kravspesifikasjon at alle transaksjoner på rapportpliktige konti skal rapporteres enkeltvis.

Forskriftens kapittel 10 pålegger meldeplikt ved innførsel og utførsel av sedler og mynt tilsvarende et beløp over NOK 25 000. Slik melding skal gis på fastsatt skjema til toll- og avgiftsetaten ved inn- eller utpasseringen. Skjemaer for deklarerings av inn- og utførsel av kontanter oppbevares i en egen elektronisk løsning i Norges Bank.

Forskriftens kapittel 16 gir kortselskapene plikt til å oppfylle de rapportkrav Norges Bank måtte pålegge med hensyn til beløp for totale debiteringer foretatt av innlending i utlandet samt detaljert liste over korthavere som har brukt kortet i utlandet til enkeltbetalinger over et visst beløp. Nordmenns bruk av internasjonale betalingskort i utlandet rapporteres til Norges Bank av de enkelte kortselskaper. Det rapporteres aggregerte summer pr. kort/måned dersom det samlede forbruket overstiger NOK 20 000 pr. måned. Det rapporteres kun på papir, og rapportene oppbevares i et papirbasert arkiv i Norges Bank.

I forskriftens § 18–2 er det inntatt en dispensasjonshjemmel slik at Norges Bank i særskilte tilfeller kan gjøre unntak fra bestemmelsene i forskriften. Norges Bank og Finansdepartementet har lagt til grunn en restriktiv fortolkning av denne unntakshjemmelen når det gjelder etablering av betalingsformidlingssystemer med utlandet utenom valutabanksystemet og/eller adgang til å omsette utenlandske betalingsmidler.

3.2 BRAVO-registeret

BRAVO (Bank RApport Valuta Oppgave) er et elektronisk register over utenlandstransaksjoner og administreres av Norges Bank. Rapporteringene om pengeoverføringer og andre finansielle transaksjoner til eller fra utlandet som går gjennom norsk valutabank registreres i BRAVO. Den elektroniske registrering av utenlandstransaksjoner ble innført 1. juli 1990 og erstattet et papirbasert rapportsystem. Innlendinger skal også rapportere til Norges Bank om opplysninger om overføringer som skjer utenfor bankene, men disse opplysningene legges ikke inn i BRAVO. Norges Bank har konsesjon fra Datatilsynet til drift av BRAVO-registeret. I konsesjonen er det gitt vilkår for driften av registeret og om behandlingen av personopplysningene.

Valutabankene sender daglig BRAVO-rapporter elektronisk til Norges Bank. Foretak med konti i utlandet sender papirbaserte månedsrapporter til Norges Bank. Kortselskapene har også plikt til å rapportere transaksjoner til Norges Bank. Disse rapporteringene registreres ikke i BRAVO men oppbevares i et papirarkiv i Norges Bank. Videre registrerer Norges Bank i en egen elektronisk løsning inn- og utførsel av kontanter i samsvar med blanketter oversendt fra toll- og avgiftsetaten (inn- og utførsel av kontanter med mer enn NOK 25 000 skal meldes til toll- og avgiftsetaten).

Den elektroniske BRAVO-løsningen omfatter to kategorier transaksjoner som er benevnt kategori 1 og 2. Kategori 1 omfatter kundetransaksjoner mens kategori 2 er transaksjoner mellom banker. Kategori 2 omfatter bl.a. kjøp og salg av valuta mellom norske banker, overføring mellom norske banker av transaksjoner til/fra utlandet (selve overføringen til utenlandsk bank er kategori 1), utlendingers overføring mellom konti i norske banker, innlendingers overføring mellom konti i utenlandske banker m.m.

Alle valutabanker (forretningsbank, sparebank og Postbanken som er autorisert av Norges Bank til å drive valutavirksomhet og/eller internasjonal betalingsformidling) skal rapportere overførsel av

penger til eller fra utlandet og salg av valuta. Samlet omfatter dagens rapportering til BRAVO ca. 2,2 millioner transaksjoner månedlig.

Med hjemmel i valutareguleringsloven § 7 sjette og syvende ledd jf. valutaforskriften § 18–1, kan opplysninger innhentet etter valutareguleringsloven § 7 første ledd meddeles «offentlige myndigheter som har med skattelikning, tolloppgaver og tilsyn med finansinstitusjoner å gjøre» samt ØKO-KRIM. Dette foregår på den måten at etatene sender skriftlige henvendelser til Norges Bank der de oppgir hvem de ønsker opplysninger om (fullstendige identitetsopplysninger/type søk/tidsperiode). Norges Bank foretar søkene og sender opplysningene om treff i registeret tilbake. Dersom forespørselen også omfatter kortselskapenes rapporteringer, foretar Norges Banks personale manuelle søk i listene fra kortselskapene.

3.3 Nærmere om omleggingen av BRAVO-registeret

Dagens rapportssystem gir til dels mangelfull informasjon til bruk for statistikkutarbeidelsen og fyller ikke lenger de krav som må stilles til et moderne rapportssystem for statistikkformål. BRAVO er en kostbar løsning, både for rapportørene og for Norges Bank, og det er også tekniske svakheter ved systemet. Norges Bank legger derfor ned den nåværende valutastatistikken, og fra 2005 vil Statistisk sentralbyrå få hovedansvaret for innhenting av data til utenriksregnskapet.

Omleggingen er i første rekke begrunnet med kvalitetsmessige svakheter i dagens system for bank-rapportering. Systemet er etter hvert blitt lite hensiktsmessig for statistikkformål, og det er vanskelig å opprettholde kvaliteten uten betydelige kostnader. Dagens indirekte innhenting av data til statistikken (via bankene) skal i fremtiden erstattes med innhenting direkte fra de som foretar transaksjoner med utlandet, dvs. fra næringslivet, finansinstitusjoner, offentlige forvaltningsinstitusjoner og også fra husholdningene. Ved å gå direkte til kilden er det mulig å få riktigere opplysninger.

Innhenting av data til kontrollformål foreslås i denne proposisjonen videreført hovedsakelig gjennom rapporteringer fra finansinstitusjonene. Innhenting av data til kontroll- og etterforskningsformål og innhenting av data til statistikkutarbeidelse skal ivareta grunnleggende forskjellige formål, og er forankret i forskjellige hensyn og forskjellige nasjonale og internasjonale regelverk. Det er derfor

ikke hensiktsmessig eller ønskelig å ha dette i et felles system.

Det nye datafangstsystemet som utarbeides av Statistisk sentralbyrå skal primært dekke databehovet til utenriksregnskapet. Systemet vil i tillegg fremskaffe data for å dekke andre forpliktelser Norge har vedrørende internasjonal rapportering av Norges økonomiske relasjoner med utlandet. Norge har forskjellige rapporteringsforpliktelser til IMF, OECD og Eurostat.

I Norge er det ca. 100 000 foretak som har økonomiske relasjoner med utlandet. Den statistiske informasjonen i BRAVO-systemet angir overføringer fra alle disse enhetenes transaksjoner med utlandet (tusensvis hver dag). Statistisk sentralbyrå anslår at det bare vil bli noen få tusen av disse foretakene som blir rapporteringspliktige i forbindelse med datafangst til statistikkformål. Innenfor ikke-finansiell sektor regner man med at ca. 1 000 foretak vil dekke om lag 90 % av tjeneste, kapital- og rentetransaksjonene. Fra disse enhetene vil det være nødvendig å innhente nokså detaljert informasjon direkte. For å få en tilfredsstillende statistikk (utenriksregnskap) vil det i tillegg være nødvendig å innhente data fra et utvalg av den store massen av mindre enheter som også har økonomisk aktivitet i utlandet. Spesielt i forhold til denne delen av datafangsten vil det nye valutaregisteret kunne bidra vesentlig til å begrense rapporteringsbehovet. Statistisk sentralbyrå vil, på grunn av det nye valutaregisteret, kunne greie seg med vesentlig mindre utvalg, mindre hyppige og mindre detaljerte undersøkelser. Små og mellomstore foretak betyr hver for seg relativt lite for utenriksregnskapet, og et lite utvalg av disse vil sammen med opplysninger fra valutaregisteret gi tilstrekkelig grunnlag for å beregne en rekke nødvendige tallstørrelser. På den måten oppnår man at vesentlig færre foretak blir rapporteringspliktige til Statistisk sentralbyrå.

3.4 Forholdet til forordning (EF) 2560/2001 om grensekryssende betalinger i euro

19. desember 2001 vedtok Europaparlamentet og Rådet forordning (EF) 2560/2001 om grensekryssende betaling i euro. Forordningen har til hovedformål å sikre at gebyrene for grensekryssende betaling i euro er de samme som for betaling i euro innenfor en medlemsstat (innenlands betaling). For å gjøre det enklere for institusjonene å utføre grensekryssende betaling, inneholder forordningen en bestemmelse som pålegger medlemsstatene å opphe-

ve nasjonale pålegg om rapporteringsplikt til betalingsbalansestatistikken, jf. fortalen til forordningen punkt 12.

Etter forordningen artikkel 6 nr. 1 skal medlemsstatene med virkning senest fra 1. juli 2003 fjerne nasjonale rapporteringskrav for grensekryssende betaling inntil 12 500 euro for betalingsstatistikk.

Forordningen er vedtatt innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning 7. november 2003.

Departementet legger til grunn at forordningen artikkel 6 nr. 1 ikke gjelder nasjonale krav om rapportering av grensekryssende betaling der hovedhensikten er å fremme andre formål enn en god be-

talingsbalansestatistikk. Etter departementets vurdering vil det ikke være i strid med kommende EØS-regler som svarer til forordningen å kreve rapportering av grensekryssende betaling etter lovforslaget her under grensen på 12 500 euro. Departementet har ved denne vurderingen lagt vekt på at hensikten med rapporteringsplikten etter de lovreglene som foreslås i proposisjonen her, er å sikre kontroll med valutatransaksjoner og pengeoverføring ut og inn av landet for å hindre og avdekke kriminalitet og skatte- og avgiftsunndragelser. Etter departementets vurdering gjelder dette selv om innrapporterte data er tenkt å kunne nyttes også til utarbeidelse av offisiell statistikk.

4 Behovet for et valutaregister

4.1 Betydningen av valutaopplysninger

Bekjempelse av økonomisk kriminalitet forutsetter utstrakt finansiell etterforskning. Opplysninger fra finansinstitusjonene er finansielle spor (pengestrømmer), som er viktig til bruk i blant annet ØKOKRIMs og politiets arbeid. Over landegrensen vil dette dreie seg om valutatransaksjoner.

Utviklingen innenfor økonomisk kriminalitet viser blant annet at antall saker øker, både mindre og større saker. Videre er en større andel av sakene grensekryssende, og de kriminelle opptrer i større grad i nettverk og skjuler sin virksomhet i utlandet.

Politiets saker og etterretningsopplysninger indikerer at en større andel av den økonomiske kriminaliteten skjer i organiserte former. Dette gjelder både i Norge og internasjonalt. Utbyttet plasseres i økende grad i utlandet; det gjøres bruk av strålselskaper og stråmenn, og det benyttes utenlandske selskaper som utgangspunkt for overføringer av kriminelt utbytte til og fra Norge. I dag stikker ikke slike disposisjoner seg ut som mistenkelige på samme måte som før. Kriminelle kan operere internasjonalt i ly av de mønstre for reisevirksomhet, handel, kommunikasjon og transaksjoner som også avtegnes av legal samfunnsaktivitet. Aktørene kan gjennomføre sine opplegg på måter som gjør det svært vanskelig for politiet i det enkelte land å se mønsteret i kriminaliteten eller identifisere hovedmennene. Dette utgjør i seg selv en betydelig utfordring i årene fremover.

Når det gjelder skatte- og avgiftskriminalitet, sees en økning av tilfeller hvor personer som er skattepliktige til Norge, uriktig oppgir bosted/opphold i utlandet og/eller unngår beskatning ved å fakturere fra utenlandske selskaper som er opprettet for dette formål. Internasjonaliseringen vil sannsynligvis være den aller største utfordringen fremover.

Det å kunne følge pengestrømmen er et meget viktig verktøy for å avdekke profittmotivert kriminalitet. Økonomisk kriminalitet kjenner ingen grenser, og utbyttet flyttes raskt over landegrenser, blant annet til såkalte skatteparadis. Kontroll- og etterforskningsorganene må sikres praktiske muligheter for å etterforske og avdekke ulovlig virksomhet. BRAVO-registeret har vist seg som et hensikts-

messig verktøy i så måte, både for politiet, skatteetaten og toll- og avgiftsetaten. Opplysningene i BRAVO-registeret har bidratt til at såkalte bakmenn er tatt og dømt. Opplysningene er også sentrale for å sikre en effektiv inndragning av utbyttet fra straffbare handlinger, ved at midlene kan spores og beslaglegges på et tidlig tidspunkt.

Riksadvokaten støtter i sin høringsuttalelse forslaget om å innføre et regelverk som fortsatt vil gi tilgang til opplysninger om pengestrømmen mellom Norge og andre land. Riksadvokaten skriver: «Det er behov for å innhente slikt materiale i saker hvor straffbare handlinger kan gi betydelig økonomisk utbytte, for eksempel ved grov økonomisk kriminalitet, grove ran, eller omsetning av større partier narkotika/sprit. Opplysningene kan være viktige både for å avdekke straffbare handlinger og som bevis i straffesaker. Spørsøk kan dessuten bidra til effektiv inndragning av utbyttet, dels ved at omfanget lettere avdekkes, og dels ved at midlene kan oppspores på et tidlig tidspunkt og eventuelt beslaglegges. Opplysningene kan vanskelig innhentes andre steder. Riktignok kan melding om enkelttransaksjoner bli gitt ved hvitvaskingsmeldinger etter finansieringsvirksomhetsloven § 2–17, men slike meldinger forutsetter at den meldepliktige i det enkelte tilfellet har *mistanke* om at pengene er utbytte av en straffbar handling. Opplysningene kan også tenkes innhentet ved forespørsler til finansinstitusjonene, men det ville være så omstendelig at det neppe er praktisk gjennomførbart. I praksis er disse opplysningene derfor ikke tilgjengelig andre steder enn i BRAVO-registeret. Når registeret nedlegges, bør det derfor innføres regler som sikrer fortsatt tilgang til opplysningene».

Departementet legger til grunn at det ved utviklingen av dagens BRAVO-register oppstår behov for et nytt system som kan ivareta og sikre politiet og kontrolletatene fortsatt tilgang til opplysninger om pengestrømmen over landegrensen. BRAVO har vist seg å være et svært viktig hjelpemiddel i etatenes arbeid med etterforskning og kontroll, men dagens modell har vist betydelige svakheter med hensyn til ressursbruk og effektivitet, jf. punkt 4.2 nedenfor. Departementet finner det derfor hensiktsmessig, samtidig med utviklingen av BRAVO, å legge forholdene til rette for løsninger som bidrar

til å effektivisere etatenes arbeid med etterforskning og kontroll.

Et slikt register vil være viktig for skatteetatens og toll- og avgiftsetatens arbeid med skatte- og avgiftsfastsettelse. Søk i registerets opplysninger vil kunne bidra til å sikre mest mulig riktig fastsettelse.

Det må antas at et slikt register også vil ha en viktig preventiv funksjon. Terskelen for bevisst å gi uriktige eller ufullstendige opplysninger i for eksempel selvangivelsen, må antas å være vesentlig høyere når skattyter vet at transaksjonen er registrert og lagret lett tilgjengelig for kontrollformål.

Ved å gi kontroll- og etterforskningsorganene egen hjemmel for innhenting av opplysninger om grensekryssende overføring av betalingsmidler, slutføres den prosess som ble innledet på 1980-tallet med å løse avhengigheten av det regelverk Norges Bank administrerer.

4.2 De enkelte etatenes behov for et valutaregister

4.2.1 Skatteetaten

Skatteetaten bruker BRAVO-registeret til stikkprøvekontroll av virksomheter og fysiske personer etter nærmere angitte kriterier, avklaring av fakta i forbindelse med konkrete saker og til kartlegging av pengestrømmer til og fra spesifikke land.

Opplysningene i BRAVO-registeret gir skatteetaten verdifull informasjon i følgende situasjoner:

- kartlegging av pengestrømmer til spesielt interessante skatteregimer
- avdekking av ikke oppgitt skattepliktig inntekt/gevinster i utlandet
- avdekking av svart sparing i utlandet
- avdekking av fiktive kostnadsfradrag som hevdes å ha sin opprinnelse i utlandet
- avstemming av bokførte pengestrømmer mot BRAVO-registrerte transaksjoner

Skattedirektoratet har opplyst at BRAVO har hatt vesentlig større betydning for etaten enn det man kunne forutse da BRAVO ble etablert. Direktoratet har fremholdt at den allmenne globalisering og kommunikasjonsteknologiske utvikling har ført til lettere tilgang til internasjonale markeder, noe som har ført til vekst i grensekryssende transaksjoner og pengestrømmer. Dette stiller skattemyndighetene overfor nye utfordringer.

Skatteetaten har i årene 1997–2001 henvendt seg til BRAVO i 898 saker hvor det er spurt om 1387 navn/skattytere. Registeret har imidlertid ik-

ke fungert så godt som skattemyndighetene hadde kunnet ønske. En svakhet har vært at tilgang til registeret har krevd skriftlige forespørsler til Norges Bank. Kvaliteten på de registrerte opplysningene har heller ikke vært tilfredsstillende. Skatterevisorene har derfor opplevd bruken av BRAVO-registeret som mer tungvint enn det som burde være nødvendig med dagens elektroniske utvikling. Skattedirektoratet ser det som en vesentlig forbedring at det nå er tenkt etablert direkte registertilgang for kontrollmyndighetene.

Skatteetaten fremholder at opplysningene i registeret vil kunne brukes som grunnlag for kontrollplanleggingen. Særlig vil opplysninger om betalingsart og land kunne gi grunnlag for sporing av trender i betalingsstrømmene inn og ut av Norge. Dette er viktig underlagsmateriale for behovsstyringen av etatens kontrollinnsats. Registeret vil også kunne tjene som en nyttig opplysningskilde i konkrete kontrollsaker. Lett brukertilgang og høy kvalitet på de kontrollrelevante opplysningene er en forutsetning for at registeret skal tjene sitt formål i konkrete kontrollsaker. Det viktigste for skattemyndighetene er den preventive funksjonen slike rapporteringsordninger og registre kan ha.

4.2.2 ØKOKRIM

Alle henvendelser fra politiet om søk i BRAVO går via ØKOKRIM, siden Norges Banks taushetsplikt etter valutareguleringsloven § 7 fjerde jf. femte ledd er opphevet overfor ØKOKRIM (og ikke overfor politiet generelt). BRAVO-registeret som et elektronisk sporsted gir politiet og påtalemyndigheten konkrete og håndfaste opplysninger med stor bevisverdi i domstolsbehandlingen av straffesaker. Økonomiske straffesaker skiller seg fra straffesaker for øvrig ved at dokumentbevisene som oftest er svært sentrale bevis.

ØKOKRIM søker kun om opplysninger fra BRAVO-registeret dersom opplysningene er nødvendige for etterforskningen av et straffbart forhold. Det vil i praksis si at det må være «åpnet» straffesak ved at det foreligger rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold, jf. straffeprosessloven § 224.

Finansiell etterforskning har fått en mer sentral rolle i kriminalitetsbekjempelsen, særlig i forhold til terrorisme og profittmotivert kriminalitet. Dette har ført til økning i antall BRAVO-søk fra politiet. Pengestrømmer som legger til rette for å sikre utbytte av straffbare handlinger er særdeles viktige spor i etterforskningen. Kunnskap om pengetransaksjoner kan føre til at også «bakmennene» blir avslørt.

ØKOKRIM/politiet har også svært god nytte av BRAVO-registeret ved etterforskning av skatte- og avgiftsunndragelser. ØKOKRIM har hatt flere store saker hvor opplysningene fra BRAVO har vært vesentlige for å avklare avgiftunndragelsens omfang. Opplysninger fra BRAVO bidrar også til at det blir enklere å oppspore og inndra utbytte fra organisert økonomisk kriminalitet.

ØKOKRIM har også erfart at opplysninger fra BRAVO-registeret kan bidra til å avklare om transaksjoner mellom innlending og utlending er mangelfullt eller overhodet ikke registrert i et selskaps regnskap. I slike tilfeller kan opplysningene fra BRAVO gjøre det mulig å rekonstruere pengestrømmer det ikke eksisterer regnskapsmateriale for.

Pengetransaksjoner som krysser landegrensen blir stadig mer vanlig og politiets/ ØKOKRIMs behov for en rask og sikker identifikasjon av slike transaksjoner øker tilsvarende. Finansiell etterforskning hvor opplysninger fra BRAVO står sentralt blir i økende grad fremhevet som et effektivt virkemiddel for å bekjempe profittmotivert kriminalitet.

ØKOKRIM har fremholdt i sin høringsuttalelse at opplysninger om pengestrømmen mellom Norge og utlandet er svært viktige pengespor som har stor betydning for etterforskningen og oppklaringen av økonomiske straffesaker. ØKOKRIM har i det siste brukt BRAVO-søk blant annet i flere store og omtalte saker, hvor det var sendt store pengestrømmer ut av landet. Opplysningene fra BRAVO-søkene gav vesentlig og viktig informasjon både om virksomhetens omfang og opplysninger om mottakerne m.m. Disse opplysningene hadde ikke vært tilgjengelige for ØKOKRIM uten BRAVO-registeret.

ØKOKRIM har vist til at forslaget til ny valuta-registerlov i hovedtrekk er en videreføring av dagens regelverk som gir tilgang til opplysninger om pengestrømmer mellom Norge og andre land. ØKOKRIM har presisert viktigheten av at dagens BRAVO-regelverk videreføres.

4.2.3 Toll- og avgiftsetaten

Toll- og avgiftsetaten har ca. 4–500 forespørsler pr. år i BRAVO-registeret. I forbindelse med fastsettelses- og virksomhetskontroller er BRAVO et viktig verktøy.

I en rekke saker er det avdekket at firma og privatpersoner systematisk har betalt og overført et annet beløp enn det som fremkommer av dokumentene som er fremlagt i forbindelse med fortolling. Opplysninger fra BRAVO benyttes for verifisering av vareverdi.

Også i forbindelse med enkelttransaksjoner benyttes ofte BRAVO-registeret som kilde for kontroll fra tollmyndighetenes side. Når en vare oppgis for toll- og avgiftsetaten med en bestemt verdi i forbindelse med fortolling, kan et oppslag i BRAVO gi informasjon om det oppgitte beløp korresponderer med det beløp som faktisk er overført til utlandet. Toll- og avgiftsetaten er for eksempel kjent med at fakturaer splittes slik at verdien ved inn- eller utførsel fremstår som en annen enn den faktiske. Et oppslag i BRAVO-registeret kan avklare det reelle forholdet nærmere.

Ved virksomhetskontroller undersøkes inn- og utførsel av varer over en viss periode. Det vil da som regel gjelde flere transaksjoner mellom Norge og utlandet. En ikke uvanlig fremgangsmåte for å unndra toll og avgift, er at et firma som har hatt flere transaksjoner med en leverandør i utlandet, oppgir et lavere antall innførselsdeklarasjoner i TVINN (Toll- og avgiftsetatens INformasjonssystem med Næringslivet). I slike tilfeller kan opplysninger fra BRAVO gi en indikasjon på at noen forsendelser er innført uten å være deklarerert for toll- og avgiftsetaten.

Ved bruk av BRAVO-registeret kan tolletaten også avdekke om andre enn kontrollobjektet har hatt transaksjoner til samme part, for eksempel en leverandør. Kontrollobjektet kan ha et regnskap som er helt i tråd med de transaksjoner som foreligger mot leverandøren, og alt ser ut til å være korrekt. Ved å sammenligne opplysninger gitt på deklarasjoner til toll- og avgiftsetaten med opplysninger fra BRAVO, vil toll- og avgiftsetaten kunne se om det er andre firma eller personer som har hatt transaksjoner til samme utenlandske leverandør i samme tidsperiode. Avdekkes det for eksempel at en privatperson ansatt i kontrollobjektet har hatt en transaksjon mot samme leverandør som kontrollobjektet, kan det være en indikasjon på at det er oppgitt for lav verdi på den innførte vare. Avvik mellom opplysninger gitt til toll- og avgiftsetaten og opplysninger fra BRAVO kan danne grunnlaget for en grundigere kontroll hos en virksomhet eller enkeltperson.

Toll- og avgiftsetatens behov for kontrollopplysninger om utenlandstransaksjoner vil ikke bli mindre. Økt internasjonalisering, økt reisevirksomhet og økt handel over landegrenser gjør at toll- og avgiftsetaten trenger tilgang til opplysninger som kan bekrefte/avkrefte de opplysninger som oppgis til tollmyndighetene, alternativt bidra til avdekking av transaksjoner som ikke er oppgitt til toll- og avgiftsmyndighetene. Kontrollene på dette feltet kan være både omfattende og kompliserte, og effektive elektroniske verktøy er helt vesentlig.

4.2.4 Andre etater

Norges Bank og Statistisk sentralbyrå vil også benytte det nye registeret som et supplement i forbindelse med innhenting av data til utenriksregnskapet. Som nevnt i punkt 3.3 vil innhenting av opplysninger fra valutaregisteret medføre at færre foretak blir rapporteringspliktige til Statistisk sentralbyrå i forbindelse med statistikkutarbeidelsen. Kredittilsynet vil kunne bruke opplysningene fra registeret i arbeidet med å sikre finansiell stabilitet. Utenriksdepartementet har brukt opplysninger fra BRAVO i forbindelse med kontroll av internasjonalt vedtatte sanksjoner mot enkeltland. Utenriksdepartementet har understreket betydningen av at adgangen til slik kontrollvirksomhet opprettholdes. Gjennom valutaregisteret vil Utenriksdepartementet fortsatt kunne innhente de relevante kontrollopplysningene. I tillegg til disse etatene, har Rikstrygdeverket og bostyrere i konkursboer gjort gjeldende et behov for å kunne hente kontrollopplysninger fra valutaregisteret, jf. punkt 7.

4.3 FATFs anbefalinger

Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) ble opprettet av G-7 landene i 1989. FATF har 33 medlemmer; 31 land og to internasjonale organisasjoner (EU-kommisjonen og Gulfstatenes samarbeidsråd). Norge sluttet seg til FATF i 1991. Alle OECD-landene er med i FATF. Videre er blant annet Argentina, Brasil, Hong-Kong, Mexico og Singapore medlemmer. Som medlem i FATF deltar Norge aktivt i arbeidet med å utvikle og vedta anbefalinger og retningslinjer for å motvirke hvitvasking og terrorfinansiering.

FATF har utarbeidet 40 anbefalinger vedrørende tiltak mot hvitvasking av utbytte. Anbefalingene omhandler blant annet identifisering av kunder, undersøkelse og rapportering av mistenkelige transaksjoner og internasjonalt samarbeid. FATFs anbefalinger anses som de ledende internasjonale standarder for tiltak mot hvitvasking. Anbefalingene ble nylig revidert ved beslutning på plenums møte i FATF 20. juni 2003. Justisministeren har i brev 18. september 2003 til FATF gitt uttrykk for sin tilslutning til de reviderte anbefalingene. Det legges til grunn at det må foretas en revisjon av norsk hvitvaskingslovgivning på bakgrunn av de reviderte anbefalingene.

Anbefaling nr. 19 b omhandler innføring av et system for rapportering av valutatransaksjoner til et nasjonalt sentralt elektronisk register. FATF anbefaler medlemmene å vurdere innføring av et system hvor alle banker og finansinstitusjoner rapporterer

alle innenlandske og internasjonale valutatransaksjoner over et visst beløp til en nasjonal, sentral elektronisk base som gjøres tilgjengelig for «kompetente myndigheter».

På bakgrunn av terrorangrepene i USA 11. september 2001 har FATF utvidet sitt virkeområde til å omfatte terrorfinansiering. FATF har utarbeidet 8 tilleggsanbefalinger om tiltak mot finansiering av terrorisme. Formålet med tilleggsanbefalingene er blant annet å forhindre at terrorister og deres støttespillere får adgang til det internasjonale finansielle system, og å avdekke og bekjempe anskaffelse og overføring av midler som kan benyttes til å finansiere terrorhandlinger. FATF anser penge- og valutaoverføringssystemer som særlig utsatte for å bli misbrukt til å skaffe til veie eller overføre midler til finansiering av terrorhandlinger.

Anbefaling nr. VI om alternative overføringsmetoder forutsetter blant annet en gjennomgang av nasjonalt regelverk for å sikre at alle personer og foretak som overfører penger eller fordringer på vegne av andre skal ha konsesjon eller være registrert for å utøve slik virksomhet. Det forutsettes videre at disse personer og foretak pålegges en plikt til å følge alle FATF anbefalingene.

Det følger av anbefaling nr. VII vedrørende finansiering av terror at virksomheter som driver betalingsformidling skal sikre at opplysninger som gjør det mulig å identifisere avsender følger overføringen til enhver tid og i ethvert ledd i betalingskjeden. Opplysningene om avsender skal følge betalingen også når betalingen går gjennom flere transaksjoner før den kommer til siste mottaker. I anbefalingen er det nevnt at informasjon om avsenders navn, adresse og kontonummer bør følge overføringen. Anbefalingen ble utformet med tanke på å hindre at terrorister og andre kriminelle uhindret kan bruke det finansielle systemet til å overføre midler mv.

FATF vedtok i plenums møte 14. februar 2003 en tolkningsuttalelse til anbefaling nr. VII, som blant annet inneholder definisjoner av sentrale begrep i anbefalingen. Videre angis enkelte alternative løsninger mht. hvilken informasjon som skal følge transaksjonen, når slik informasjon skal være tilgjengelig og enkelte unntak fra anbefalingen. For grensekryssende betalingstransaksjoner skal følgende informasjon alltid følge med: navnet på avsenderen, og hvor en konto eksisterer, nummeret på kontoen. I mangel av kontonummer kan et unikt referansenummer brukes. I tillegg anbefales det at informasjon om opphavsmannens adresse følger med, alternativt nasjonalt identifikasjonsnummer, kundeidentifikasjonsnummer eller fødselsdato og fødselssted.

Tolkingsuttalelsen gjør unntak for overførsler ved bruk av kreditt- eller debetkort, så lenge kortnummeret følger transaksjonen. Dersom kortet brukes som et betalingssystem for å effektivere en pengeoverføring, gjelder imidlertid terroranbefaling nr. VII, og nødvendig informasjon skal følge transaksjonen.

I Ot.prp. nr. 72 (2002–2003) (kap. 10.3) om tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger mv. (hvitvaskingsloven) er oppfølgingen av anbefaling nr. VII drøftet nærmere. Det fremgår her at de nærmere krav til hvilke opplysninger som skal følge transaksjonen, mest hensiktsmessig fastsettes i forskrift. I hvitvaskingsloven § 18 nr. 3 er

det inntatt en forskriftshjemmel til å gi regler om hvilke opplysninger om avsender som skal følge en transaksjon i betalingskjeden. Forskrifter på dette området vil måtte sees i sammenheng med forslag til valutaregisterlov.

I kontroll- og etterforskningsøyemed vil regler om opplysninger som skal følge grensekryssende betalingstransaksjoner først fungere optimalt når de forskjellige landene har implementert de internasjonale regler og standarder som er vedtatt på området. På dette området foregår det for tiden en utvikling, jf. blant annet den nylige vedtatte tolkingsuttalelsen fra FATF vedrørende anbefaling nr. VII.

5 Rettstilstanden i andre land

Mange av FATFs medlemsland har etablert kontrollsystemer for å kunne følge bevegelsen av kontanter og betalingsmidler over grensen. De fleste landene har etablert en plikt til å rapportere inn- og utførsel av kontanter og betalingsmidler som overstiger en viss sum (Review of FATF Anti-Money Laundering Systems and Mutual Evaluation Procedures 1992–1999, rapport 16. februar 2001). Australia krever i tillegg (i likhet med Norge) rapportering av «international wire transfers». Disse rapportene mottas i elektronisk form og registreres i en elektronisk database. Australia har etablert et automatisk overvåkingssystem som analyserer informasjonen.

I OECD arbeides det også med tiltak for å hindre økonomisk kriminalitet som for eksempel hvitvasking og skatte- og avgiftsunndragelser. En rekke OECD-land har innført rapporteringskrav ut over de som gjelder for mistenkelige transaksjoner i henhold til de respektive hvitvaskingsregelverk. I OECDs rapport «Access for Tax Authorities to Information Gathered by Anti-Money Laundering Authorities» fremgår det at 19 land krever rapportering av store kontantransaksjoner og/eller grensekryssende kontantransaksjoner mer generelt. Blant disse landene er Canada, Frankrike, Tyskland, Hellas, Italia, Nederland, Portugal, Sverige og USA.

I EU foreligger et forslag til forordning om tollsamarbeide for å forebygge hvitvasking av penger (2002/C 227 E/34). Forslaget er blant annet begrunnet med at hvitvasking av penger ved hjelp av

grensekryssende pengebevegelser utgjør en trussel mot medlemsstatene og fellesskapets sikkerhet og finansielle interesser. Denne faren kan bekjempes effektivt av tollmyndighetene, som er tilstede ved grensene hvor kontrollen er mest effektiv. I henhold til forslaget skal enhver fysisk person som ved innreise i eller utreise fra EUs tollområde medbringer et beløp i likvide midler på 15 000 euro eller mer, deklare dette til tollmyndighetene. Ved mistanke om at midlene er medbrakt for hvitvaskingsformål, skal opplysningene blant annet videresendes de kompetente myndigheter i den medlemsstat vedkommende er bosatt i, og til hvitvaskingsmyndighetene i nasjonalstaten.

I Sverige følger det av Lag 2001:1227 av 13. desember 2001 om selvdeklarasjoner och kontrollpunggifter, at det skal gis kontrollopplysninger til skattemyndighetene om blant annet betalinger til og fra utlandet. Etter lovens kapittel 12 skal det gis kontrollopplysninger om direkte og indirekte betalinger til og fra utlandet som overstiger 100 000 kroner eller utgjør delbetaling av en sum som overstiger 100 000 kroner. Kontrollopplysninger skal gis for fysiske og juridiske personer av den som har formidlet betalingen (bankene). Opplysningene skal foruten navn og personnummer omfatte beløpets størrelse, hva betalingen gjelder, til hvilket land betalingen er sendt eller kommer fra og ved betaling til utlandet – betalingsmottakerens navn. Beløpsgrensen er nylig hevet til kr 150 000 med virkning fra 1. januar 2004 (SFS 2003:750).

6 Forholdet til personvernet og avveining mot personvern hensyn

6.1 Innledning

Personvernet kan karakteriseres som vernet av interessen den enkelte har i å ha kontroll og oversikt over behandlingen og spredningen av opplysninger om seg selv. Interessen i et personvern bygger på forutsetningen om at alle har behov for et privatliv skjermet fra omverdenens innsyn og kontroll. Kjernen i personvernet er den enkeltes behov for å utøve en viss kontroll over innsamling, registrering, spredning og bruk av informasjon som omhandler en selv.

Departementet erkjenner at forslaget om et register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge reiser vanskelige spørsmål om forholdet mellom personvern hensyn på den ene siden og ønsket om en effektiv kriminalitetsbekjempelse på den andre. Den elektroniske utviklingen muliggjør i stor grad registrering av transaksjoner og opplysninger som kan være av interesse for arbeidet med å avdekke økonomisk kriminalitet. Samtidig er det viktig å ivareta den enkeltes legitime krav på en privatsfære som andre ikke uten videre skal kunne samle opplysninger om.

Valutaregisteret vil både inneholde personopplysninger og opplysninger som ikke kan knyttes til en enkeltperson. De fleste transaksjonene som skal rapporteres fra bankene vil være opplysninger knyttet til foretak og virksomheter, mens rapporteringene fra kortselskapene hovedsakelig vil inneholde personopplysninger. Det er derfor ikke minst i forhold til kortselskapenes rapporteringer at hensynet til personvernet blir sentralt.

Regler for behandling av personopplysninger finnes i personopplysningsloven, i særlover og i forvaltningsloven. I tillegg er Norge gjennom EØS-avtalen bundet av Europaparlamentets og rådets direktiv 95/46/EF om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger. Personopplysningsloven og forvaltningsloven er generelle lover som i utgangspunktet gjelder all behandling av personopplysninger, hvis ikke annet følger av vedkommende særlov.

6.2 Rapporteringer fra kortselskapene

6.2.1 Gjeldende rett

I medhold av valutaforskriften kapittel 16 plikter kortselskap å oppfylle de rapportkrav Norges Bank måtte pålegge med hensyn til beløp for totale debiteringer foretatt av innlendinger i utlandet samt detaljert liste over korthavere som har brukt kortet i utlandet til enkeltbetalinger over et visst beløp. Dersom det utstedes kort til utlendinger, plikter kortselskapet også å oppfylle rapportplikten over utenlandske korthaverers kortbruk i Norge.

Nordmenns bruk av internasjonale betalingskort i utlandet rapporteres til Norges Bank av de enkelte kortselskaper. Det rapporteres aggregerte summer pr. kort/måned dersom det samlede forbruk overstiger NOK 20 000 pr. måned. Det rapporteres kun på papir.

6.2.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det lagt til grunn at samtlige enkeltransaksjoner skulle rapporteres når det gjaldt nordmenns bruk av kredittkort i utlandet og utlendingers bruk av kredittkort i Norge. Bakgrunnen for dette var hensynet til en samordnet rapportering til både kontroll-, etterforsknings- og statistikkformål. En samordnet rapportering ville lette byrden for de rapporteringspliktige, og det var kun mulig med rapportering av alle enkeltransaksjoner.

Det er brukt formuleringer som «nordmenns bruk av kort i utlandet» og «utlendingers bruk av kort i Norge». Bruk i utlandet vil gjelde kreditt- og betalingskort som er utstedt i Norge av en norsk bank eller norsk filial av utenlandsk bank, et norsk kortselskap eller norsk avdeling av internasjonalt kredittkortselskap. De rapporteringspliktige kortselskapene skal rapportere transaksjoner fra utlandsutstedte kort brukt i Norge.

6.2.3 Høringsinstansenes merknader

Statistisk sentralbyrå anser det som svært positivt at de nå for første gang får tilgang til opplysninger fra

kortselskapene i elektronisk form. Dersom registret dekker alle transaksjoner, vil det være til meget god hjelp for å få oversikt over husholdningssektorens relasjoner til utlandet.

Flere høringsinstanser har imidlertid uttalt seg kritisk til at *alle* enkelttransaksjoner med kredittkort skal rapporteres.

Datatilsynet er negativ til lovforslaget som helhet, og finner det «særlig problematisk at det ikke er godtgjort at nytten av overvåkingen er proporsjonal med ofringen av lovlydige borgeres grunnleggende demokratiske rettigheter». *Datatilsynet* er også uenig i at registeret ikke vil inneholde sensitive opplysninger. Om dette skriver tilsynet: «Ettersom betalingsmottaker også skal registreres, vil registeret inneholde opplysninger som kan knyttes til kjøp av apotekvarer, legebesøk og sykehusopphold. Dette er registreringer som enkeltvis ikke nødvendigvis vil anses som sensitive, men samlet over flere år er det lite tvilsomt at det vil kunne si noe om mange av de registrertes helseforhold. Det vil også kunne tenkes registrert opplysninger om seksuelle preferanser og straffbare forhold.»

Nærings- og handelsdepartementet mener kravet til rapportering av valutatransaksjoner mellom Norge og utlandet er berettiget, men at forslaget er mer omfattende enn det som er nødvendig for å ivareta de aktuelle hensynene. Departementet mener det bør innføres en nedre beløpsgrense for hvilke transaksjoner som skal rapporteres.

Finansnæringens hovedorganisasjon (FNH) og *Sparebankforeningen* fremholder at personvernet har en egenverdi, og at også den lovlydige borger har en beskyttelsesverdig interesse i vern om sin private sfære, at ikke alt skal blottstilles, og at ikke offentlige myndigheter skal ha fri tilgang til alle opplysninger og fri adgang til samkjøring av ulike registre. Etter FNHs skjønn bør det overveies nøye om innrapportering og registrering bør begrenses til større beløp, i tråd med dagens BRAVO-rapportering. Av hensyn til forutberegnelighet og tydelighet bør slik begrensnings i følge FNH ligge i selve loven, og ikke i forskrift.

Finansieringsselskaperens forening har forståelse for ønsket om å bedre myndighetenes muligheter for å avdekke økonomisk kriminalitet. Tiltakene må imidlertid stå i forhold til kostnadene og prinsipielle mothensyn knyttet til generell overvåking av lovlydige borgeres aktiviteter. Finansieringsselskaperens forening stiller seg tvilende til at myndighetenes kontrollbehov kan rettferdiggjøre en oppbygging av et register der all valutaveksling og samtlige betalingstransaksjoner inn og ut av Norge skal registreres i et søkbart, personidentifiserbart register. Det å ha et omfattende og detaljert register for å undersøke om det kan være begått straffbare

handlinger, er etter foreningens oppfatning å gå for langt.

Norges Fondsmeglerforbund kan vanskelig se at det foreligger et saklig behov for å samle inn informasjon om samtlige nordmenns restaurantbesøk og handel med dagligvarer og annet normalt forbruk i utlandet. Hensynet til kriminalitetsbekjempelsen kan etter forbundets syn ikke begrunne et så vidt omfattende inngrep. Forbundet anbefaler at det oppstilles minstepeløp for hva som skal rapporteres.

6.2.4 Departementets vurdering

Departementet er opptatt av at hensynet til den enkeltes personvern skal ivaretas på best mulig måte. Inngrepet i personvernet blir større jo mer detaljert rapportering det legges opp til. Samtidig vil et detaljert register kunne være til bedre hjelp for kontrollatene i deres arbeid.

Departementet har merket seg høringsinstansenes merknader om at forslaget går langt når det gjelder rapportering fra kortselskapene. Rapportering av samtlige enkelttransaksjoner vil gi et register med detaljerte opplysninger om den enkeltes bruk av kredittkort. Som det fremgår av høringsnotatet var bakgrunnen for dette forslaget hensynet til en samordnet rapportering med statistikkmyndighetene, for å unngå å pålegge doble rapporteringsplikter. I det videre arbeidet er det imidlertid avklart at det av statistikkhensyn ikke er avgjørende med rapportering av samtlige enkelttransaksjoner. For kontrollatene er det heller ikke behov for så detaljert rapportering og registrering. Sterke personvernensyn taler også mot slik rapportering, fordi det vil gå unødig langt i å registrere den enkeltes pengeforbruk. Ved å legge inn en nedre beløpsgrense for når enkelttransaksjoner skal rapporteres, unngår man en detaljert registrering av den enkeltes kortbruk.

Departementet foreslår at ordningen med rapportering av aggregerte summer videreføres, og at kun transaksjoner over en viss beløpsgrense rapporteres enkeltvis. Beløpsgrensen foreslås satt til NOK 25 000. Grensen heves da i forhold til dagens beløpsgrense. Videre blir det samsvar med grensen for rapportering av inn- og utførsel av kontanter, som også er på NOK 25 000. En slik beløpsgrense innebærer at det ikke vil bli rapportert enkelttransaksjoner på lavere beløp. Enkelttransaksjoner på NOK 25 000 eller mer, vil bli rapportert og registrert. For korttransaksjoner med beløp under beløpsgrensen vil det bli foretatt aggregeringer, det vil si at det rapporteres samlesummer pr. kort pr. måned pr. land for nordmenns bruk i utlandet, og pr. kort pr. måned for utlendingers bruk i Norge.

For rapportering av aggregerte månedssummer vil det ikke bli registrert hvilket brukersted kortet er benyttet, bare i hvilket land og med hvilket samlet beløp i løpet av perioden (og antallet transaksjoner).

Departementet foreslår at det i loven gis hjemmel til å fastsette beløpsgrenser for rapporteringer fra kortselskapene. Beløpsgrensen på NOK 25 000 vil bli fastsatt i forskrift.

6.3 Rapporteringer av andre transaksjonstyper

Når det gjelder rapporteringer om grensekryssende betalingsoverføringer gjennom bankene, foreslås i utgangspunktet å videreføre dagens ordning med rapportering av samtlige transaksjoner innen internasjonal betalingsformidling med sporbar informasjon om mottaker og avsender. Opplysninger om hva beløpet gjelder vil imidlertid kun bli obligatorisk ved utgående transaksjoner på over NOK 100 000. Personvernhusynet gjør seg sterkere gjeldende når det også skal registreres hva beløpet gjelder, og ikke bare mer nøytrale opplysninger om beløpets størrelse og mellom hvem betalingen overføres. Det legges til grunn at det hovedsakelig vil være virksomheter og bedrifter som foretar betalinger på beløp over grensen på NOK 100 000, og personvernhusynet gjør seg da i mindre grad gjeldende.

Valutavekslinger skal rapporteres dersom beløpet overstiger NOK 5 000. Her vil det ikke bli registrert hva beløpet gjelder, men hvem som har vekslet, hvor vekslingen har funnet sted og beløpet. Dette antas ikke å reise særlige personvernmessige problemer. Den kontrollmessige interesse ligger her særlig i å kunne avdekke serievekslinger som i sum betyr erverv av en stor, privat valutabeholdning.

Inn- og utførsel av kontanter med mer enn NOK 25 000 skal meldes til toll- og avgiftsetaten, og også registreres i valutaregisteret. Her skal det oppgis hva beløpet gjelder. Departementet legger til grunn at de personvernmessige betenkeligheter her må vike for toll- og avgiftsetatens (og de øvrige brukere av valutaregisteret) behov for disse kontrollopplysningene.

6.4 Valutaregisterets karakter

6.4.1 Gjeldende rett

Personopplysningsloven stiller strengere krav til behandlingen av «sensitive personopplysninger»

enn til behandling av andre personopplysninger. Sensitive personopplysninger er definert i personopplysningsloven § 2 nr. 8, og omfatter blant annet opplysninger om rasemessig eller etnisk bakgrunn, opplysninger om politisk eller religiøs oppfatning, opplysninger om at en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling og opplysninger om helseforhold og seksuelle forhold.

6.4.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet er det lagt til grunn at valutaregisteret ikke vil inneholde sensitive personopplysninger i henhold til personopplysningsloven § 2.

6.4.3 Høringsinstansenes merknader

Datatilsynet er uenig i at registeret ikke vil inneholde sensitive opplysninger. Tilsynet skriver om dette: «Ettersom betalingsmottaker også skal registreres, vil registeret inneholde opplysninger som kan knyttes til kjøp av apotekvarer, legebesøk og sykehusopphold. Dette er registreringer som enkeltvis ikke nødvendigvis vil anses som sensitive, men samlet over flere år er det lite tvilsomt at det vil kunne si noe om mange av de registrertes helseforhold. Det vil også kunne tenkes registrert opplysninger om seksuelle preferanser og straffbare forhold».

6.4.4 Departementets vurdering

Etter departementets syn må det her skilles mellom på den ene siden mer omfattende registrering hvor det fremgår til hvilket brukersted beløpet er overført (kredittkorttransaksjoner) og overføringer via bank hvor det fremgår hva beløpet gjelder, og på den annen side mer begrenset registrering av transaksjoner hvor disse opplysningene ikke fremkommer. Ved registreringer i det siste tilfellet, hvor det ikke angis til hvilket brukersted pengene er overført eller hva beløpet gjelder, vil det ikke være tale om registrering av sensitive opplysninger.

Det foreslås ikke lenger at enhver enkelttransaksjon med kredittkort skal rapporteres, jf. punkt 6.2.4. For bruk av kredittkort til betaling av beløp under NOK 25 000, vil det ikke bli registrert hvilket brukersted betalingen gjelder, bare sum beløp pr. måned og pr. land. Registeret vil derfor ikke inneholde opplysninger om for eksempel kjøp av apotekvarer og legebesøk. Når det gjelder banktransaksjoner, er det først ved utgående overføringer av beløp på over NOK 100 000 at opplysninger om hva beløpet gjelder, blir obligatorisk. Hva beløpet gjel-

der (betalingsart) vil for øvrig bli registrert med relativt vide kategorier for betalingsart (kjøp/salg av varer, kjøp/salg av tjenester, arv/gave, kjøp/salg av aksjer osv.)

Dersom et kredittkort brukes til å betale for eksempel et kostbart sykehusopphold i utlandet (mer enn NOK 25 000), vil det bli registrert at vedkommende kortkunde har brukt sitt kort til en betaling til det aktuelle sykehuset. Etter departementets syn kan dette likevel ikke karakteriseres som registrering av opplysning om «helseforhold». Det følger av forarbeidene til personopplysningsloven, Ot.prp. nr. 92 (1998–1999) s. 104 at uttrykket helseforhold omfatter «opplysninger om en persons tidligere, nåværende og fremtidige fysiske eller psykiske tilstand, inkludert opplysninger om medisin- og narkotikamisbruk. Uttrykket omfatter dessuten genetiske opplysninger». Opplysningene som vil bli registrert i valutaregisteret gjelder kun selve betalingsoverføringen, og ikke helseforholdet. Selv om forholdene kan ligge slik an at det etter omstendighetene kan gjøres visse antakelser om helseforholdet på grunnlag av betalingsopplysningen (for eksempel dersom sykehuset er et spesialsykehus som kun utfører en viss type behandling), vil det etter departementets syn hefte usikkerhetsmomenter ved slike slutninger, som gjør det unaturlig å karakterisere betalingsopplysningen som en sensitiv helseopplysning.

Departementet kan heller ikke se at registeret vil inneholde opplysninger om seksuelle forhold. Når det gjelder opplysninger om straffbare forhold, vises det til at bøter og forelegg i Norge kreves inn av Statens Innkrevingsentral. Statens Innkrevingsentral krever også inn en rekke andre offentligrettslige fordringer, og registrering av en betaling til innkrevingsentralen røper i utgangspunktet ikke et straffbart forhold. Andre land kan ha andre måter å drive inn strafferettslige krav på. Som nevnt er det kun ved bankoverføringer på over NOK 100 000 at det skal oppgis hva beløpet gjelder. Departementet legger til grunn at det i praksis vil være virksomheter eller bedrifter som ilegges bøter i en slik størrelsesorden, og at en eventuell grensekryssende betaling av slike bøter derfor ikke reiser personvernsspørsmål.

6.5 Den registrertes rett til innsyn

6.5.1 Gjeldende rett

Personopplysningsloven inneholder innsynsregler som på visse vilkår gir rett til informasjon om behandlingen av personopplysninger. Den som kre-

ver innsyn etter personopplysningsloven, har rett til innsyn i visse opplysninger vedrørende behandlingen. Den det er registrert opplysninger om, kan kreve innsyn i flere opplysninger enn det allmenheten kan gjøre. Den registrerte har etter personopplysningsloven § 18 rett til innsyn i alle opplysninger som gjelder vedkommende selv.

Regler om innsyn i BRAVO-registeret er gitt i Datatilsynets konsesjon til Norges Bank. I konsesjonen er det inntatt nærmere regler om rett til innsyn etter den tidligere personregisterloven.

6.5.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått å gjøre unntak fra personopplysningsloven § 18, slik at det ikke blir innsynsrett i selve registeret (lovforslaget § 6 fjerde ledd). I høringsnotatet står det:

«Det vil være offentlighet rundt registerets eksistens. Den enkelte vil derfor kunne vite at opplysninger om mottatte eller sendte grensekryssende betalinger blir registrert. I dag informerer også bankene om at utenlandstransaksjoner meldes til BRAVO-registeret (informasjon om dette er inntatt på kundens avregningsopp-gave/bilag fra banken). Denne ordningen foreslås videreført, og vil bli nærmere regulert i forskrift. Vedkommende som det registreres opplysninger om vil således også bli informert om dette i det enkelte tilfellet fra den rapporteringspliktige.

Departementet foreslår at det gjøres unntak fra personopplysningsloven § 18, slik at det ikke blir innsynsrett i selve registeret. Det legges til grunn at den registrertes behov for informasjon blir dekket ved at det gis alminnelig informasjon om rapporteringen gjennom offentlighet rundt registeret og gjennom informasjon fra bankene. Det skal ikke foretas noen vurdering eller bearbeiding av opplysningene i forbindelse med registreringen, det dreier seg om registrering av objektive og i utgangspunktet nøytrale opplysninger. Det vil med andre ord ikke bli registrert opplysninger som ikke er gjort kjent for den opplysningene gjelder. Det vil medføre en uforholdsmessig stor belastning dersom den enkelte person eller virksomhet skal kunne henvende seg til behandlingsansvarlig og få opplysninger om hva som til en hver tid er registrert.

Behandlingsansvarlig kan i enkelttilfelle allikevel innrømme innsynsrett. Dersom det for eksempel er reell grunn til å anta at opplysninger i registeret ikke er korrekte, bør innsyn gis.

Dersom politiet eller kontrollorganet henter ut opplysninger i registeret til bruk for sin etterforskning eller saksbehandling, vil opplysninge-

ne inngå som en saksopplysning i vedkommende etat. Innsynsrett for vedkommende som saken gjelder for vil da reguleres av de respektive etaters regler om saksbehandlingen.

Ut over dette har departementet ikke sett behov for å begrense personopplysningslovens anvendelse på registeret som skal opprettes. Departementet legger til grunn at personopplysningsloven får anvendelse der særlovgivningen ikke gjør unntak. Det vises derfor til reglene i personopplysningsloven og ses ikke som nødvendig eller hensiktsmessig å ta inn egne regler om forhold som styres av personopplysningsloven.»

6.5.3 Høringsinstansenes merknader

Ligningsutvalget er enig i at det gjøres unntak fra innsynsretten i personopplysningsloven og at ordningen med melding til kunden om registrering av transaksjonen videreføres.

Skattedirektoratet støtter også forslaget på dette punktet:

«§ 6 i lovutkastet åpner for at behandlingsansvarlig i særlige tilfelle skal kunne gi innsyn i registeret. Merknadene til bestemmelsen viser at det særlig er risikoen for at registeret kan inneholde feil departementet her har hatt for øye. Både de private parter som er involvert i overføringstransaksjonen og registrerte brukere har interesse av at feil blir rettet opp. Skattedirektoratet ser det derfor som ønskelig at det blir etablert faste rutiner for behandling av feilmeldinger fra interesserte, herunder for tilbakemelding om utfallet av den registeransvarliges undersøkelse av påstand om feil i registeret. I kombinasjon med retten til å få melding om hva som er rapportert inn i registeret og den aktinnsikt som vil kunne utløses ved at registeropplysninger inngår i brukeretatens saksgrunnlag, vil Skattedirektoratet mene at slike feilmeldingsrutiner bør kunne dekke alle rimelige innsynsbehov. Det vil ligge utenfor lovens formål og de ressursmessige rammer for registeret å gjøre det til en dokumentbase overføringstransaksjonens parter kan ty til som et reservearkiv.»

Flere høringsinstanser er imidlertid negative til forslaget.

Datatilsynet skriver:

«Videre fremstår forslaget om unntak fra den enkeltes rett til innsyn i registeret etter personopplysningsloven som unødvendig og lite skjønnsom. Etter Datatilsynets oppfatning er det ingen hensyn som tilsier at den registrerte ikke skal ha rett til innsyn i opplysninger om seg selv i registeret. Ettersom opplysninger

som ønskes registrert ikke skal ha grunnlag i mistanke om straffbare forhold, kun at en for eksempel har betalt en alminnelig vare med kredittkort i utlandet, vil det ikke være nødvendig å holde opplysningene skjult for den det gjelder av hensyn til etterforskning eller lignende. Retten til innsyn er også et viktig aspekt for å sikre at opplysningene i størst mulig grad er korrekte. Dette kan ha betydning for eksempel ved bruk av stjalne kort eller falsk ID, da lovforslaget ikke klart redegjør for hvordan feil skal rettes.»

Justisdepartementet uttaler om dette:

«Forslaget om å begrense innsynsretten reiser to spørsmål. For det første kan det spørres om begrunnelsen for å gjøre unntak fra innsynsretten er tungtveiende nok etter en internrettslig rettspolitisk vurdering. Retten til innsyn i opplysninger om seg selv er en grunnleggende personverninteresse som lovgiverne bør være varsomme med å gjøre unntak fra. Justisdepartementet ser det for sin del som tvilsomt om begrunnelsen for å gjøre unntak fra innsynsretten er god nok. I den nærmere avveiningen av de motstridende interessene står antallet innsynsbegjæringer sentralt. Opplysningenes art, slik som beskrevet i høringsnotatet side 16, skulle tilsi at antallet innsynsbegjæringer vil være begrenset. I så fall er det betenkelig å avskjære innsyn på grunn av ressurs hensyn. Det må imidlertid også tas hensyn til at dersom opplysningene blir brukt i en forvaltningssak eller straffesak, vil vedkommende få innsyn i disse sakene.

Det andre spørsmålet som reiser seg, er om det foreslåtte unntaket lar seg forene med kravene i direktiv 95/46/EF om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger, se særlig artikkel 3 om direktivets anvendelsesområde og artikkel 12 og 13 om innsynsrett og begrensninger i denne. Spørsmålet er ikke om personopplysningsloven § 5 eller andre bestemmelser i denne loven gir hjemmel til å begrense innsynsretten gjennom særlovgivning, jf. i denne retning høringsnotatet side 27, men om forslaget om å begrense innsynsretten er forenlig med de krav direktivet stiller til utformingen av norsk lovgivning på området.

Høringsnotatet synes ikke å inneholde noen vurdering av forholdet til direktivet (inntatt som vedlegg til Ot.prp. nr. 92 (1998–99) Om lov om behandling av personopplysninger). Vi har ikke utredet spørsmålet som ledd i arbeidet med høringsuttalelsen, og tilrå at det i det videre arbeidet med lovforslaget vurderes nærmere om direktivet artikkel 13 gir adgang til å begrense

innsynsretten så kraftig som forslaget legger opp til, jf. særlig artikkel 13 nr. 1 bokstav f. Det bør også vurderes nærmere om direktivet får anvendelse, men unntaket fra anvendelsesområdet i artikkel 3 nr. 2 første strekpunkt (statens aktiviteter på det strafferettslige området) er neppe vidtfavnende nok til at også personopplysningsbehandling som ledd i annen kontroll er unntatt fra direktivets virkeområde. Vår umiddelbare vurdering er altså at direktivet får anvendelse, slik at lovforslaget må utformes innenfor de rammene direktivet setter.»

Arbeids- og administrasjonsdepartementet er ueinig i Finansdepartementets vurdering, og fremholder at innsyn i registrerte opplysninger er en grunnleggende rettighet for den enkelte der det er nødvendig å lagre personopplysninger, og et nødvendig virkemiddel for å undersøke om det er registrert feil opplysninger.

Finansieringsselskapenes Forening fremholder at retten til innsyn i opplysninger om seg selv er sentral i personvernlovgivningen, og foreningen kan ikke se behov for noe unntak fra dette viktige prinsippet.

Finansnæringens Hovedorganisasjon og Sparebankforeningen kan ikke se at det er grunnlag for å gjøre unntak fra personopplysningsloven § 18 om den registrertes innsynsrett. FNH fremholder at innsynsretten er generelt viktig, både fordi åpenhet om alle registrerte opplysninger føles som en rettsikkerhetsgaranti for de registrerte, og fordi innsynsretten vil kunne være en kilde til å få avdekket og rettet opp feil i registeret.

Norges Fondsmeglerforbund er bekymret for at det enkelte individ normalt ikke skal få innsyn i hva som er registrert om vedkommende. Fondsmeglerforbundet mener borgerne må sikres en ubetinget rett til innsyn.

6.5.4 Departementets vurdering

En persons rett til å få informasjon om behandlingen av personopplysninger om seg selv er en grunnleggende rettighet etter personopplysningsloven. Personopplysningsloven inneholder egne innsynsregler som på visse vilkår gir rett til informasjon om behandlingen av personopplysninger. Personopplysningsloven skiller mellom allmennhetens rett til innsyn (enhver) og innsynsrett for den det er registrert opplysninger om. Enhver har rett til informasjon om hva slags behandling av personopplysninger som blir gjort innenfor alle offentlige etater og organer. Personer som er registrert hos den behandlingsansvarlige, har i tillegg til den alminnelige innsynsretten rett til innsyn i alle opplys-

ninger som gjelder vedkommende selv. Kunnskap om hvilke opplysninger som er registrert er en forutsetning for å kunne ivareta sitt personvern.

Internasjonale regelsett har også betydning for utformingen av norske regler om behandling av personopplysninger. Eventuelle begrensninger i personopplysningslovens regler må være forenlig med de krav som stilles til utformingen av norsk lovgivning på området, blant annet kravene i EU-direktivet om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger (Europaparlamentet og rådets direktiv 95/46/EF, inntatt i EØS-avtalen ved beslutning 25. juni 1999).

Departementet ser at tungtveiende hensyn taler mot å begrense den enkeltes rett til innsyn i de registrerte opplysningene om seg selv. Mange høringsinstanser har uttalt seg negativt til dette forslaget, og det vises til innvendingene som er referert ovenfor. Hvorvidt det skal være alminnelig rett til innsyn for den enkelte, eller en mer begrenset innsynsrett i begrunnede tilfeller, har også en kostnadmessig side. Erfaringene fra BRAVO-registeret tilsier at det vil bli en del henvendelser om innsyn. Det er imidlertid vanskelig å anslå på forhånd hvor store ressurser som må påregnes for å kunne håndtere en alminnelig innsynsrett. På denne bakgrunn, og i lys av høringsinstansenes merknader, legger derfor departementet til grunn at de personvernmessige hensynene må veie tyngst.

Departementet foreslår etter dette å fjerne § 6 fjerde ledd i lovutkastet som ble sendt på høring. Personopplysningslovens alminnelige regler om innsyn vil da gjelde.

Spesifikke personvern hensyn knyttet til etatens tilgang til valutaregisterets lagrede opplysninger er behandlet i punkt 7.

6.6 Frist for sletting av opplysninger

6.6.1 Gjeldende rett

Gjeldende valutaforskrift inneholder ingen bestemmelser om oppbevaringstid for de opplysninger den krever rapportert. I Datatilsynets konsesjon for BRAVO-registeret heter det at den registeransvarlige skal slette/anonymisere opplysninger som ikke lenger har betydning. Praksis inntil nå har vært å oppbevare inneværende og de tre foregående års rapporter.

6.6.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet er det lagt til grunn at det er behov for en lengre oppbevaringstid når det nå blir kon-

trollformål og ikke statistikkformål som blir bærende for registeret. Regnskapsloven 17. juli 1998 nr. 56 § 2–7 fastsetter at regnskapsmateriale skal oppbevares i Norge i 10 år etter regnskapsårets slutt. I utkastet til ny bokføringslov (NOU 2002: 20) er 10-årskravet foreslått videreført som hovedregel. Oppbevaringspliktens lengde har særlig sammenheng med skatte-, avgifts- og strafferettslige foreldelsesregler. Sak om endring av likning må tas opp innen 10 år etter utløpet av inntektsåret og fastsettelse av merverdiavgift kan foretas innen 10 år etter utløpet av vedkommende avgiftstermin. I høringsnotatet ble det foreslått at opplysningene i registeret skal slettes senest etter 10 år.

6.6.3 Høringsinstansenes merknader

Til forslaget § 8 om plikt til å slette opplysninger, skriver *Datatilsynet*:

«Det er i bestemmelsen foreslått en frist for å slette opplysningene først 10 år etter utløpet av registreringsåret. Dette er en vesentlig utvidelse i forhold til dagens praksis med BRAVO-registeret, hvor opplysningene slettes etter tre år. Datatilsynet tiltrer den oppfatning at det i en eventuell lov bør være en bestemmelse om oppbevaringstidens lengde, men finner den her foreslåtte 10 års regel unødvendig lang. Tilsynet kan vanskelig se at det er behov for å forlenge det som er praksis i dag. Det vises for øvrig til den nylig vedtatte hvitvaskingsloven (lov av 20.06.2003), hvor plikt til å slette opplysningene er satt til 5 år, jf. § 10. Det er i samme lov presisert at opplysningene skal slettes snarest mulig dersom det ikke foreligger straffbar handling. Hensynet til proporsjonalitet og et enhetlig lovverk tilsier at opplysninger om legale valuta-transaksjoner bør oppbevares i et kortere tidsrom.»

Øvrige høringsinstanser har ikke uttalt seg spesielt om dette.

6.6.4 Departementets vurdering

Den relativt korte oppbevaringstiden som til nå har vært praktisert for opplysningene som er lagret i BRAVO, må sees i lys av at statistikkformålet har vært det primære hensyn bak registeret. I en egen lov om valutaregister hvor det bærende hensyn er kontroll- og etterforskningsformål, er det grunn til å vurdere fristens lengde på nytt. Ut fra rene kontrollhensyn vil det være gunstig med forholdsvis lang oppbevaringstid. Samtidig taler personvern-hensyn for en mer begrenset lagringstid. Jo lengre tidsperiode opplysningene lagres, desto flere personopplysninger om den enkelte vil til en hver tid kunne være registrert.

Departementet har kommet til at personvern-hensyn tilsier en kortere oppbevaringstid enn opprinnelig foreslått. Departementet foreslår at opplysningene ikke skal lagres i mer enn fem år etter registreringsåret. Det innebærer en lengre lagringstid enn etter dagens system, men samtidig blir opplysningene ikke lagret lengre enn opplysningene i ØKOKRIMs register over transaksjoner som kan mistenkes å ha tilknytning til utbytte av en straffbar handling eller til forhold som rammes av straffelovens § 147 a eller § 147 b (hvitvaskingsregisteret). Disse opplysningene skal slettes senest fem år etter utløpet av registreringsåret, jf. hvitvaskingsloven § 10. Det kan være hensiktsmessig at enkelte opplysninger slettes før denne fristen, for eksempel opplysninger om beløp under en viss grense. Behandlingsansvarlig kan da foreta slik sletting.

7 Tilgang til opplysningene i registeret

7.1 Gjeldende rett

I valutareguleringsloven er spørsmålet om tilgang til opplysningene i BRAVO-registeret regulert som unntak fra taushetsplikten. Det følger av valutareguleringsloven § 7 fjerde ledd at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger gis til ØKOKRIM, og av § 7 femte ledd at departementet avgjør om opplysninger innhentet i medhold av § 7 første ledd skal meddeles offentlige myndigheter som har med «skattelikninga, tolloppgåver og tilsyn med finansinstitusjonar å gjera». I forskrift 27. juni 1990 nr. 595 om valutaregulering § 18–1 er det fastsatt at de samme myndighetene kan meddeles opplysninger som er innhentet etter valutareguleringsloven § 7 første ledd. Valutareguleringsloven regulerer ikke hvordan opplysningene skal gjøres tilgjengelig for brukerne. I praksis foregår det ved at kontrollatene sender forespørsel til Norges Bank (i brev, e-post eller lignende). Norges Bank foretar søk, og søkerresultatet sendes i form av papirbaserte rapporter til kontrollatene. Saksbehandlingstiden blir forholdsvis lang, og funksjonaliteten knyttet til søk og oppslag er mangelfull.

7.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet er det foreslått en egen bestemmelse om hvilke etater som skal ha tilgang til opplysninger fra registeret. Dette er de samme etatene som har tilgang til opplysningene i BRAVO-registeret; politiet, skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og Kredittilsynet. Norges Bank foreslås å få tilgang til opplysninger fra registeret som er nødvendige for å ivareta bankens oppgaver etter sentralbankloven, jf. merknader til § 1.

Når det gjelder politiet, ble det foreslått at tilgangen ikke skal være begrenset til ØKOKRIM. De enkelte politidistriktene etterforsker også økonomisk kriminalitet, og bør derfor ha tilgang til opplysningene. I dag sender politidistriktene inn henvendelser til ØKOKRIM som i praksis viderefører henvendelsen til Norges Bank uten å realitetsbehandle saken ytterligere. ØKOKRIM fungerer således kun som en «postkasse». I høringsnota-

tet er det lagt til grunn at det ut fra ressursituasjonen både i politiet og i ØKOKRIM ikke er grunn til å videreføre denne ordningen. Det ble også vurdert som naturlig at politiets tilgang til registeret er tilsvarende de øvrige etatenes tilgang. Verken toll- og avgiftsetatens eller skatteetatens tilgang er sentralisert til et organ som ØKOKRIM er for politiet, men lagt til etaten som sådan. I høringsnotatet foreslås derfor at tilgang gis til politiet som etat, og ikke bare til ØKOKRIM.

Det er videre lagt til grunn at opplysningene i det nye registeret som hovedregel skal gjøres tilgjengelig direkte for brukerne elektronisk, eller ved at kopi av opplysninger sendes i elektronisk form til brukere.

Det er også foreslått en bestemmelse som gir departementet fullmakt til å gi forskrifter om at bare nærmere definerte brukergrupper i etatene skal ha elektronisk tilgang til opplysningene.

I høringsnotatet foreslås videre en bestemmelse som gir departementet fullmakt til å gi tilgang til andre enn etatene nevnt i første ledd. Som eksempel ble nevnt Utenriksdepartementet, som har brukt BRAVO-registeret i forbindelse med kontroll med gjennomføringen av Norges internasjonale forpliktelser på sanksjonsområdet. Det foreslås at tilgang til andre enn etatene som har tilgang etter første ledd, i slike tilfeller skal gis ved enkeltvedtak. Tilgang gis ikke i form av direkte elektronisk tilgang, men ved at behandlingsansvarlig etter forespørsel leverer ut opplysningene i elektronisk form, eller på papir. Utlevering og videre bruk av opplysningene etter denne bestemmelsen skal bare skje når det er begrunnet i lovens formål.

Dersom det skulle vise seg at det blir aktuelt å gi andre etater (enn nevnt i første og tredje ledd i bestemmelsen) direkte elektronisk tilgang til opplysningene i registeret, ble det i høringsnotatet lagt til grunn at dette bør skje ved lovendring.

7.3 Høringsinstansenes merknader

ØKOKRIM uttaler:

«Etter gjeldende rett er det kun ØKOKRIM som har adgang til å innhente opplysninger fra

BRAVO-registeret. ØKOKRIM fungerer i dag som et mellomledd mellom Norges Bank og politidistriktene uten at henvendelsene om søk i BRAVO-registeret realitetsbehandles ytterligere av ØKOKRIM.

ØKOKRIM støtter av den grunn departementets forslag om å utvide tilgangen til også å gjelde det enkelte politidistrikt som etterforsker saker hvor pengespor er en viktig del av etterforskningen.

En slik «utvidelse» av politiets tilgang til å hente opplysninger fra registeret er etter ØKOKRIMs syn begrunnet i et effektivitetshensyn samt at det ikke finnes gode grunner for at politiet som etat ikke skal få tilsvarende tilgang som de øvrige etater.

I den sammenheng er det viktig å presisere at vilkåret for å søke i registeret er at etterforskning er iverksatt eller at opplysninger må være nødvendig for etterforskningen av et straffbart forhold.»

Datatilsynet skriver:

«Datatilsynet er av den oppfatningen at tilgangen etter forslaget er svært vid og at behovsvurderingen ved søk i registeret er for lite konkret. Dersom forslaget eventuelt vedtas, er det viktig at det utarbeides klare retningslinjer for hvem som skal ha tilgang og når de skal ha tilgang til søk i registeret.»

Rikstrygdeverket har gitt følgende merknad:

«Rikstrygdeverket har etablert en misbruksseksjon i Trygdedirektørens internrevisjon. Dette er en egen enhet som har ansvar for å jobbe med saker hvor det er mistanke om trygdemisbruk. Enheten skal arbeide aktivt med å forbedre kontrollrutinene, slik at muligheten for misbruk reduseres. På fylkesnivå er det registrert seks regionale misbruksteam som skal utrede saker på lokalplanet. I løpet av 2002 anmeldte trygdeetaten 268 personer for trygdebedrageri.

Den 14. juni 2002 ble trygdens adgang til å innhente opplysninger utvidet til også å omfatte opplysninger fra banker. Trygdeetaten kan bare kreve nødvendig informasjon, dvs. informasjon som kan bidra til å avklare om en person har rett til en ytelse fra folketrygden, inkludert om ytelsen skal graderes/reduceres. Bestemmelsen er dessuten begrenset til informasjon om bestemte navngitte personer som enten krever eller mottar ytelse fra folketrygden. For å få informasjon må trygdeetaten opplyse om hvem forespørselen gjelder og hvilke opplysninger en ønsker. Det er ikke forutsetningen at trygdeetaten skal kunne kreve en fullstendig kontoutskrift slik at vedkommendes hele forbruksmønster blir avslørt. Trygdeetaten er særlig in-

teressert i informasjon om lønnsinntekter, regelmessige kontantinnskudd og overføring av større beløp til utlandet.

Denne informasjonen har vist seg å være verdifull og nødvendig for en effektiv bekjempelse av trygdemisbruk.

Trygdeetaten må nødvendigvis stå sentralt i dette arbeidet fordi det er denne etaten som kjenner regelverket på folketrygdens område og lettest kan avsløre urettmessige utbetalinger av en ytelse. Politiet har ikke de samme mulighetene til dette og vil nesten alltid være avhengig av informasjon fra trygdeetaten når det foreligger mistanke om trygdemisbruk. En effektiv bekjempelse av trygdemisbruk avhenger derfor av trygdeetatens muligheter til å avsløre slike urettmessige utbetalinger så tidlig som mulig.

Rikstrygdeverket vil forsterke kontrollinnsatsen i forhold til stønadmottakere i utlandet, bl.a. ved en skjerpet kontroll av attester. Det legges videre opp til et utvidet samarbeid med andre etater. Opplysninger i BRAVO-registeret vil kunne gi nyttig informasjon blant annet i tilfeller hvor det er tvil om en person som mottar ytelse fra folketrygden er bosatt eller oppholder seg i Norge.

Rikstrygdeverket foreslår derfor at trygdeetaten gis innsyn i registeret.»

Riksadvokaten fremholder:

«Det bør presiseres i § 6 at opplysningene bare kan innhentes i forbindelse med iverksatt etterforskning, slik at det tydeligere fremgår at opplysningene ikke kan innhentes for å vurdere om etterforskning skal iverksettes. Riksadvokaten er enig i at politiet – og ikke bare ØKOKRIM – bør få tilgang.»

Justisdepartementet ser det som viktig at politiet får direkte tilgang til registeret, men støtter at det bør kunne fastsettes i forskrift at bare definerte brukergrupper får tilgang. Justisdepartementet mener også at bostyrere bør ha innsyn i registeret, med den begrunnelsen at innsyn i transaksjoner til og fra utlandet vil kunne bidra til å spore opp midler som tilhører boet. Etter Justisdepartementets oppfatning er ikke personvern hensyn til hinder for at bostyrer får innsyn. Det dreier seg her om innsyn i rene økonomiske forhold. Videre er bostyrers innsyn begrunnet ut fra at bostyrer etter konkursloven § 85 er pålagt å skaffe rede på hva som hører til boets masse. Dessuten plikter skyldneren etter § 101 å bistå boet med opplysninger om skyldnerens økonomiske forhold, herunder transaksjoner til og fra utlandet. Skyldneren har etter dette ikke en berettiget interesse i å holde skjult overfor boet opplysninger om økonomiske forhold. Personvern hensyn kan etter departementets oppfatning ikke være til

hinder for utførelsen av en lovpålagt oppgave, og særlig ikke i et tilfelle hvor den opplysningene gjelder, i tillegg plikter å gi opplysningene. Justisdepartementet fremholder at det ikke er nødvendig å gi bostyrer fri adgang til registeret med frie søkemuligheter. Det er tilstrekkelig at bostyrer kan kreve innsyn i konkrete bo.

Konkursrådet uttaler:

«Konkursrådet støtter i hovedsak forslagene til ny valutaregisterlov. Vi vil imidlertid tilføye at bostyrere bør ha innsyn i registeret. Innsyn i transaksjoner til og fra utlandet kan bidra til å spore opp midler som tilhører boet.

Hvem som skal gis innsyn i registeret fordrer avveininger i forhold til hensynet til personvern. Dette spørsmålet reguleres av EUs personverndirektiv (95/46EF), jf. EØS avtalen. Hovedvurderingen i henhold til direktivet blir en avveining mellom hensynet til personvern på den ene side, veid opp mot behovet for innsyn på den andre.

Etter Konkursrådets mening er ikke vekten av personvern hensynet i dette tilfellet til hinder for at bostyrer får innsyn i registeret. Det dreier seg her om innsyn i rene *økonomiske forhold*. Bostyrers innsyn er begrunnet ut fra at bostyrer etter konkursloven § 85 er pålagt å skaffe rede på hva som hører til boets masse. Dessuten plikter skyldneren etter § 101 å bistå boet med opplysninger om skyldnerens økonomiske forhold, herunder transaksjoner til og fra utlandet. Skyldneren har etter dette ikke en berettiget interesse i å holde tilbake opplysninger om *økonomiske forhold* skjult overfor boet. På den annen side kan transaksjoner indirekte avsløre personlige forhold. Dette endrer etter vår oppfatning imidlertid ikke bostyrers rett til innsyn i skyldnerens økonomiske forhold og skyldnerens plikt til å medvirke til åpenhet rundt disse. Personvern hensyn kan her ikke være til hinder for utførelsen av en lovpålagt oppgave, og særlig ikke i et tilfelle hvor den opplysningene gjelder i tillegg plikter å medvirke til åpenhet rundt opplysningene.

Det er likevel ikke nødvendig å gi bostyrer fri adgang til registeret med frie søkemuligheter. Det er etter vår oppfatning tilstrekkelig at bostyrer kan kreve innsyn i konkrete bo.»

Ligningsutvalget mener det er viktig at politiet generelt, og ikke bare ØKOKRIM, gis tilgang. Det er viktig å sikre at lokale politimyndigheter kan få rask og direkte tilgang til opplysningene, også i saker hvor politiet samarbeider med lokale kontrolltater som selv har tilgang. Ligningsutvalget ser det som praktisk at departementet eller vedkommende etat etter fullmakt, begrenser kretsen av tjenestemenn innen etaten som skal ha tilgang. Ligningsut-

valget ser det som viktig at tilstrekkelig tilgang legges på det lokale ligningsnivået, og ikke bare på de sentrale og regionale nivåene.

Norges Bank støtter forslaget om at banken skal ha tilgang til opplysninger til det nye registeret. Norges Bank vil for eksempel kunne få behov for aggregerte opplysninger fra registeret om kortbetalinger over landegrensen. Slike opplysninger er nødvendige for å kunne utarbeide Norges Banks «Årsrapport om betalingsformidling». Norges Bank peker på at Statistisk sentralbyrå ikke er nevnt i lovutkastet § 6, og at dette kan være uheldig siden byrået trenger opplysninger fra valutaregisteret i forbindelse med utarbeidelsen av utenriksregnskapet. Norges Bank foreslår derfor at Statistisk sentralbyrå nevnes i § 6 på samme måte som Norges Bank.

Statistisk sentralbyrå uttaler:

«SSB støtter opprettelsen av et nytt register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge. Vi har ingen vesentlige innvendinger mot forslaget slik det foreligger i høringsdokumentet. Vi ønsker å utnytte data fra registeret til statistikkformål, primært i arbeidet med utenriksregnskapet. Behovet for og viktigheten av utenriksregnskapet er velkjent i Finansdepartementet. Det nye registeret kan bidra til å heve kvaliteten på utenriksregnskapet vesentlig og til å redusere oppgavebyrden både på næringslivet og privat-husholdningene.

Det er viktig at SSB får tilgang til opplysningene i det nye registeret, slik det er omtalt under merknadene til de enkelte bestemmelsene (§ 1 Formål). Registeret vil kunne være en vesentlig datakilde for det norske utenriksregnskapet på to måter. For det første indirekte ved at systemet vil identifisere hvilke innenlandske enheter som har økonomiske transaksjoner med utlandet og dermed være kilde for oppdatering og vedlikehold av den statistiske populasjonen. For det andre vil det nye systemet kunne gi direkte informasjon om størrelse og karakter av transaksjoner med utlandet som vil bli utnyttet direkte i statistikkproduksjonen av utenriksregnskapet. Spesielt for mindre aktører og sektorer vil bruk av data fra det nye registeret således være med på å forenkle og dempe rapporteringsbyrden knyttet til datainnhenting for utenriksregnskapet.

Som kritisk suksessfaktor er omtalt at opplysningene må ha tilstrekkelig kvalitet (se kapittel 9) og at registeret må være komplett og konsistent. Dette er viktig også av hensyn til mulighetene for å lage statistikk av god kvalitet basert på det nye registeret.

Det omtales at registeret vil ha opplysninger om organisasjonsnummer og fødselsnummer.

Dette er avgjørende for den statistiske bruken av dataene som vi ser for oss. Dette registeret skal ikke først og fremst utgjøre en selvstendig kilde til utenriksregnskapet, men brukes sammen med andre statistiske data.

Å kunne koble sammen data for identiske enheter er derfor av avgjørende viktighet. Vi ser det som positivt at det legges opp til at opplysninger fra Norges Banks bankrapportering av valutaoppgaver (BRAVO) skal overføres til det nye registeret. Dette vil sikre kontinuitet og sammenheng i tidsseriene, som er vesentlig for kvaliteten på utenriksregnskapet.

Vi anser det også som svært positivt at vi nå for første gang får tilgang til opplysninger fra kortselskapene på elektronisk form. Dersom registeret dekker alle transaksjoner, vil det være til meget god hjelp for å få oversikt over husholdningssektorens relasjoner til utlandet.»

Skattedirektoratet viser til at skatteetaten er angitt som tilgangsberettiget bruker av registeret. Direktoratet mener registertilgangen bør gjelde for alle som deltar i skatte- og avgiftsforvaltningen, for eksempel også kommunalt ansatte skatteoppkrevere, jf. punkt 9.3.

Utenriksdepartementet skriver:

«Det er kontrollmyndighetenes oppgave å påse at regelverket etterleves. Utenriksdepartementet vil understreke betydningen av at en omlegging av rapporteringssystemet ivaretar kontrollinstansenes behov for opplysninger om pengestrømmen mellom Norge og utlandet, slik at kontroll med gjennomføringen av Norges internasjonale forpliktelser på sanksjonsområdet opprettholdes.»

7.4 Departementets vurdering

Etater som foreslås å ha elektronisk tilgang til registeret, vil selv kunne gjennomføre søk og hente ut relevante opplysninger. Enkelte instanser kan tenkes å ha behov for opplysningene fra registeret, men ikke så ofte at det er naturlig eller nødvendig med direkte elektronisk tilgang. De vil kunne få tilgang til opplysningene i registeret via behandlingsansvarlig (Toll- og avgiftsdirektoratet).

I dag har ØKOKRIM, skatteetaten og toll- og avgiftsetaten tilgang til opplysningene i BRAVO-registeret. Departementet foreslår å videreføre dette, slik at disse etatene fortsatt får tilgang til opplysninger om pengestrømmen mellom Norge og utlandet. Når det gjelder ØKOKRIM og politiet, ble det i høringsnotatet foreslått å utvide tilgangen til å gjelde politiet som etat. Flere høringsinstanser har uttalt

seg positiv til dette, og ØKOKRIM har påpekt at det ikke finnes gode grunner til at politiet som etat ikke skal få tilsvarende tilgang som de øvrige etater. ØKOKRIM presiserer at vilkåret for å søke i registeret er at etterforskning er iverksatt eller at opplysninger må være nødvendig for etterforskningen av et straffbart forhold. Departementet opprettholder forslaget om at politiet gis elektronisk tilgang til registeret. Ifølge Riksadvokaten bør det presiseres i § 6 at opplysningene bare kan innhentes i forbindelse med *iverksatt* etterforskning, slik at det tydeligere fremgår at opplysningene ikke kan innhentes for å vurdere om etterforskning skal iverksettes. Departementet legger dette til grunn, og foreslår at lovteksten presiseres til å gjelde iverksatt etterforskning. Skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og Rikstrykdeverket vil kunne bruke registerets opplysninger i forbindelse med sin kontrollvirksomhet. Disse etatene vil kunne søke i registeret både i forbindelse med konkrete kontrollsaker, og i forbindelse med stikkprøvekontroller og andre kontroller som er en del av etatens alminnelige kontrollvirksomhet.

Også Kredittilsynet foreslås gitt tilgang til registeret. Kredittilsynet vil kunne bruke opplysningene i sitt tilsynsarbeid og arbeid med å sikre finansiell stabilitet.

Etatene som gis søkeadgang i registeret, vil kunne benytte de fremsøkte data i sitt arbeid i samsvar med valutaregisterlovens formål og etter de saksbehandlingsregler som gjelder for etaten. Departementet kan ikke se at personvern hensyn taler avgjørende mot dette.

Skattedirektoratet har foreslått at også skatteoppkreverne bør få tilgang til valutaregisteret. Skatteoppkreverne er kommunale, og har ansvaret for blant annet innkreving og bokføring av vanlige skatter og arbeidsgiveravgift.

Skatteoppkreverne har ikke tilgang til BRAVO-registeret. Å gi de kommunalt ansatte skatteoppkreverne tilgang til det nye valutaregisteret vil innebære en ikke uvesentlig utvidelse i forhold til dagens løsning. Skatteoppkreverne er ikke en del av den statlige skatteetaten, men utfører viktige oppgaver i skattesystemet. Ved å gi dem tilgang må registeret gjøres tilgjengelig for et stort antall flere brukere over hele landet. Personvern hensyn taler imot det. Departementet foreslår at man på dette punkt i første omgang viderefører dagens løsning, slik at tilgangen til registeret ikke utvides til også å gjelde skatteoppkreverne. Gjennom skatteetaten vil likevel registeropplysninger kunne brukes også av de kommunale skatteoppkreverne.

Rikstrykdeverket har foreslått at *trygdeetaten* gis innsyn i registeret, jf. høringsuttalelsen som er

referert ovenfor. Rikstrygdeverket har blant annet vist til at det er etablert en egen misbruksseksjon i Tryggedirektørens internrevisjon, og at det på fylkesnivå er registrert seks regionale misbruksteam. Mange av de samme hensyn som gjør seg gjeldende for skatteetaten og toll- og avgiftsetatens behov for slike opplysninger, gjelder også for trygdeetaten. Dette taler for at også trygdeetaten gis tilgang til opplysninger om pengestrømmen over landegrensene for å effektivisere og bedre kontrollen med stønadsmottakere. Samtidig taler personvern hensyn mot å utvide kretsen av de tilgangsberettigede. Jo flere som har tilgang til opplysningene, jo større blir spredningsfaren.

Ytelser fra folketrygden er den største utgiftsposten på statsbudsjettet. I de senere årene har trygdeetaten avdekket et betydelig og økende misbruk av folketrygdens midler. Trygdemisbruk kommer blant annet til uttrykk ved at personer som mottar ytelser fra folketrygden og flytter utenlands, unnlater å melde fra om flyttingen for å hindre at ytelsen reduseres eller faller bort. Videre er det avdekket at personer som mottar ytelser fra folketrygden under opphold i utlandet, ikke melder fra om inntektsgivende arbeid som kan være grunnlag for å redusere ytelsene fra folketrygden. Trygdeetaten har iverksatt en rekke tiltak for å motvirke trygdemisbruk, og Rikstrygdeverket opplyser i sin høringsuttalelse at de vil forsterke kontrollinnsatsen i forhold til stønadsmottakere i utlandet. Finansdepartementet ser det som viktig at misbruk av folketrygdens midler avdekkes og forfølges, slik at midlene ikke tildeles uberettigede brukere. Søk i valutaregisteret over pengeoverføringer inn og ut av landet vil kunne gi nyttig informasjon for trygdeetaten blant annet i de tilfeller hvor det er tvil om en person som mottar ytelser fra folketrygden er bostatt eller oppholder seg i Norge.

Etter Finansdepartementets vurdering bør trygdemyndighetene få tilgang til valutaregisteret. Trygdeetaten er en stor etat, og personvern hensyn gjør det betenkelig å utvide tilgangen til opplysninger om grensekryssende pengeoverføringer til hele etaten som sådan. Finansdepartementet foreslår at tilgangen for trygdeetaten begrenses til Rikstrygdeverket. Rikstrygdeverket har etablert en egen misbruksseksjon med ansvar for å jobbe med mistanke om trygdemisbruk, og eventuelle henvendelser fra lokalplanet om opplysninger fra registeret bør kunne behandles der. Rikstrygdeverket foreslås gitt elektronisk tilgang til registeret.

Justisdepartementet og Konkursrådet har anbeført at *bostyrere* i konkursboer bør ha innsyn i registeret. Dette er blant annet begrunnet med at innsyn i transaksjoner til og fra utlandet vil kunne bidra til

å spore opp midler som tilhører boet og at personvern hensyn i dette tilfellet ikke er til hinder for at bostyrere får innsyn i registeret. Etter Finansdepartementets vurdering taler gode grunner for at bostyrere i konkursboer får tilgang til opplysninger fra valutaregisteret. Departementet støtter den begrunnelsen Justisdepartementet og Konkursrådet har gitt. Finansdepartementet legger til grunn, i samsvar med uttalelsene fra Justisdepartementet og Konkursrådet, at det ikke er hensiktsmessig å gi bostyrere direkte elektronisk tilgang til registeret. De bør kunne henvende seg til behandlingsansvarlig (Toll- og avgiftsdirektoratet) og få de aktuelle opplysningene de trenger i forbindelse med behandlingen av det konkrete bo via behandlingsansvarlig.

Statistisk sentralbyrå vil ha tilgang til opplysningene i registeret i medhold av statistikkloven 16. juni 1989 nr. 54 § 3–2 første ledd og forskrift 13. februar 1990 nr. 105 om gjennomføring og utfylling av lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå. Norges Bank har foreslått at Statistisk sentralbyrå nevnes i lovens § 6 på samme måte som Norges Bank. Etter Finansdepartementets syn er det unødvendig å innta en særskilt bestemmelse om Statistisk sentralbyrås adgang til registeret, så lenge det fremgår klart av statistikkloven § 3–2 første ledd at Statistisk sentralbyrå har rett til å utnytte administrative datasystemer i statsforvaltningen som grunnlag for offisiell statistikk.

Utenriksdepartementet har brukt BRAVO-registeret i forbindelse med oppfølging og kontroll av internasjonalt vedtatte sanksjoner mot enkeltland. Finansdepartementet foreslår at Utenriksdepartementet fortsatt gis tilgang til valutaregisteret til innhenting av nødvendige opplysninger for å kontrollere internasjonalt vedtatte sanksjoner mot andre land. Det legges til grunn at Utenriksdepartementet ikke har behov for elektronisk tilgang, men kan få de nødvendige opplysninger via behandlingsansvarlig.

I høringsnotatet er det foreslått en bestemmelse som gir departementet fullmakt til ved enkeltvedtak å bestemme at andre enn etatene som er nevnt i bestemmelsen, skal få tilgang til opplysninger fra registeret. Det er ikke kommet innvendinger mot dette i høringsuttalelsene. Departementet opprettholder forslaget, og legger til grunn at tilgang i slike tilfeller ikke gis i form av direkte elektronisk tilgang, men ved at behandlingsansvarlig etter forespørsel leverer ut opplysningene i elektronisk form eller på papir.

Videre opprettholdes forslaget om en forskriftshjemmel som gir departementet mulighet for å gi forskrifter om at bare nærmere definerte brukere

grupper i etatene skal ha elektronisk tilgang til opplysningene i registeret. Det følger imidlertid av lovens formålsbestemmelse og § 6 første ledd at søk i registeret kun skal skje ut fra etatenes behov for opplysninger i forbindelse med iverksatt etterforskning, kontrollvirksomhet og tilsyn. I dette ligger også en begrensning av hvem innen de enkelte etater som kan foreta søkene. Det vil være de tjenestemenn som har et saklig og faglig behov for opplysningene i sitt arbeide. Det vil ikke være anledning for enhver tjenestemann i de forskjellige kontrolle-

tatene til å gjennomføre søk i registeret. Den enkelte etat vil også ha et ansvar for å sikre forsvarlige saksbehandlingsrutiner. Skatteetaten har for eksempel i sin standard for informasjonssikkerhet inntatt et punkt om såkalt «minste privilegiums prinsipp», som innebærer at en tilsatt bare gis tilgang og adgang til de IT-systemene og den informasjon vedkommende har behov for i sitt arbeid. Etter departementets vurdering er det likevel fornuftig å åpne for at dette om nødvendig kan reguleres mer detaljert i forskrift.

8 Taushetsplikt og informasjonssikkerhet

8.1 Gjeldende rett

Taushetsplikt etter valutareguleringsloven er regulert i lovens § 7 fjerde ledd. Bestemmelsen lyder: «Det nokon i tenesta etter denne lova får vita, av opplysningar som nemnt i fyrste og andre leden, skal han tegja med så langt det motsette ikkje fylgjer av gjeremålet hans etter lova. Tegjingsskyldnaden er ikkje til hinder for å gjeva opplysningar til Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (ØKO-KRIM) når dette fylgjer av lov eller er turvande i etterforskninga av brotsleg verksemd. Teigjingsskyldnaden frittek ikkje frå å utveksle opplysningar (samordning) som forutsete i lov om Oppgaveregisteret.» Valutaforskriften har i § 18–1 utfyllende regler om taushetsplikten.

I Datatilsynets konsesjon til Norges Bank er det gitt nærmere vilkår for BRAVO-registeret om blant annet sikkerhet, konfidensialitet og datakvalitets-sikring.

8.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet er det lagt til grunn at det av hensyn til publikum og dem det samles inn opplysninger om, er viktig å synliggjøre at opplysningene som samles inn er underlagt taushetsplikt, og ikke kan utleveres til andre enn etterforsknings- og kontrollorganene. Det ble derfor ansett hensiktsmessig at loven inneholder en bestemmelse om taushetsplikt, selv om forvaltningen er underlagt taushetsplikt i medhold av blant annet forvaltningslovens alminnelige regler.

Alle kontrolletatene og politiet er underlagt egne taushetsbestemmelser som pålegger de ansatte taushetsplikt i forhold til en rekke opplysninger de blir kjent med. Taushetsbestemmelsene i tolloven § 8, ligningsloven § 3–13, kredittilsynsloven § 7, forvaltningsloven §§ 13–13f og straffeprosessloven §§ 61a–61e sikrer at opplysningene fra registeret ikke spres til uvedkommende. I høringsnotatet er det derfor ikke foreslått spesielle bestemmelser om kontroll- og etterforskningsorganenes taushetsplikt for opplysninger de blir kjent med gjennom registeret.

Som et siste ledd i bestemmelsen ble foreslått en bestemmelse for å sikre at de som får utlevert opplysninger i medhold av § 6 siste ledd også underlegges en taushetsplikt i de tilfelle hvor de ikke har en selvstendig taushetsplikt.

8.3 Høringsinstansenes merknader

Riksadvokaten skriver:

«Regelen om taushetsplikt i lovforslagets § 7 vil innebære at opplysningene ikke kan benyttes som bevis i straffesaker, med mindre det i den enkelte sak gis samtykke eller avsies kjennelse for at opplysningene kan gis, jf. straffeprosessloven § 118. Etter dagens regler er det som kjent adgang til å bruke opplysningene som bevis. Det synes ikke som om det har vært meningen å endre dette, tvert om er lovforslaget blant annet begrunnet i påtalemyndighetens behov for å benytte opplysningene i straffesaker. Riksadvokaten kan ikke se at beskyttelsesverdige interesser tilsier at påtalemyndigheten i utgangspunktet skal være avskåret fra å bruke opplysningene som bevis i retten. Det foreslås at det inntas et nytt tredje ledd om at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysningene benyttes som bevis i straffesak.»

ØKOKRIM fremholder:

«ØKOKRIM ønsker å gjøre oppmerksom på at taushetsplikt bestemmelsen i lovforslaget ikke må tolkes slik at taushetsplikten er til hinder for at opplysningene som innhentes fra registeret kan benyttes som bevis i straffesaker. Etter dagens regelverk er det adgang til å benytte BRAVO-opplysninger som bevis i straffesaker. Det har etter ØKOKRIMs oppfatning ikke vært tiltenkt endringer på dette punktet. Sett hen til at lovforslaget er begrunnet blant annet i påtalemyndighetens behov for å benytte opplysningene i straffesaker foreslås det at dette enten kommer frem ved en tilføyelse i lovens § 7 eller presiseres nærmere i forskriften.»

Norges Bank skriver:

«Etter lovutkastets § 7 omfattes opplysningene i det nye valutaregisteret av en streng taushetsplikt. Norges Bank støtter dette, blant annet for-

di rapporteringspliktige kan bli pålagt å opplyse om organisasjons- eller personnummer, jf. lovutkastets § 5. Slike opplysninger, i kombinasjon med kjennskap til vedkommendes bankkontonummer, kan misbrukes til ulike former for kriminalitet. Vi foreslår imidlertid at det avklares om forvaltningsloven § 13 b, jf. § 13 f, kommer til anvendelse i forhold til taushetsplikten etter valutaregisterloven § 7. Gitt dette legger Norges Bank til grunn at vi kan utlevere taushetsbelagte opplysninger som vi har mottatt fra valutaregisteret til Statistisk sentralbyrå med hjemmel i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 4.»

Ligningsutvalget skriver:

«Taushetspliktbestemmelse som foreslått i § 7 er påkrevet. Myndighetene som gis tilgang til opplysningene (§ 6) bevarer taushet om opplysningene fra valutaregisteret gjennom egne saksbehandlingsregler. Ligningsutvalget mener en eksplisitt henvisning til de enkelte etaters egen taushetsplikt med fordel kunne vært tatt inn i § 7, av pedagogiske hensyn og av hensyn til etterlevelse/lojalitet fra de rapporteringspliktige og rapporteringsobjektene.»

8.4 Departementets vurdering

Ved opprettelsen av et nytt register over overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge er det viktig å ha tilfredsstillende regler om sikkerheten rundt registeret, herunder regler som hindrer at opplysningene blir kjent for uvedkommende. Personopplysningsloven stiller krav til sikkerheten ved et personregister. Etter personopplysningsloven § 13 første ledd skal den behandlingsansvarlige og databehandleren gjennom planlagte og systematiske tiltak sørge for tilfredsstillende informasjonssikkerhet med hensyn til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet ved behandling av personopplysninger. Personopplysningsloven § 14 har nærmere regler om internkontroll hos den behandlingsansvarlige. Med informasjonssikkerhet i personopplysningslovens forstand menes at

- personopplysningene i vedkommende etat eller organ er sikret mot at uvedkommende får tilgang til dem, for eksempel ved uautorisert innsyn
- informasjonen ikke kan endres utilsiktet eller av uvedkommende
- personopplysningene er tilgjengelige for rettmessige brukere når de har behov for å kunne utføre sine oppgaver

Personopplysningslovens regler vil gjelde for det nye valutaregisteret.

Behandlingsansvarlig for det nye registeret vil være Toll- og avgiftsdirektoratet. Som behandlingsansvarlig for valutaregisteret må direktoratet følge personopplysningslovens alminnelige regler om behandling av personopplysninger. I tillegg er Toll- og avgiftsdirektoratet underlagt taushetsplikt etter tolloven 10. juni 1966 nr. 5 § 8. I utgangspunktet har enhver tilsatt i toll- og avgiftsetaten plikt til å hindre at uvedkommende får tilgang eller kjennskap til det han i sitt arbeid får vite om noens «drifts- eller forretningshemmeligheter, eller andre økonomiske eller personlige forhold».

I høringsnotatet er det lagt til grunn at det er viktig å synliggjøre i valutaregisterloven at opplysningene som samles inn i utgangspunktet er underlagt taushetsplikt. Regler om konfidensialitet, informasjonssikkerhet og taushetsplikt finnes imidlertid allerede i personopplysningsloven og tolloven. Ut fra et lovgivningsteknisk synspunkt bør det unngås å gi nye regler som bare sier det som følger av generell lov, selv om det ut fra et informasjonssynspunkt kan være grunn til å «dublere» reglene. Personopplysningsloven inneholder de generelle reglene om blant annet behandlingen av personopplysninger, og det taler for at det ikke i særlovgivningen tas inn saksbehandlingsregler som unødvendig overlapper personopplysningsloven. Så lenge det ikke skal gis avvikende regler i forhold til personopplysningslovens bestemmelser, er det unødvendig med egne regler om konfidensialitet og informasjonssikkerhet i valutaregisterloven.

Når det gjelder taushetsplikten hos etatene som skal hente opplysninger ut av registeret, vil som nevnt Toll- og avgiftsdirektoratet være underlagt tollovens bestemmelser i § 8 (og – i egenskap av behandlingsansvarlig – personopplysningslovens regler om informasjonssikkerhet). De øvrige kontrolletatene vil også være underlagt bestemmelser om taushetsplikt i lovene som regulerer de respektive etatenes virksomhet. Skatteetaten har regler om taushetsplikt i ligningsloven 13. juni 1980 nr. 24 § 3–13, politiet er underlagt taushetsplikt etter reglene i straffeprosessloven 22. mai 1981 nr. 25 § 61a til § 61e og Kredittilsynet har taushetsplikt etter kredittilsynsloven 7. desember 1956 nr. 1 § 7. Norges Banks taushetsplikt er regulert i sentralbankloven 24. mai 1985 nr. 28 § 12 og Statistisk sentralbyrå har taushetsplikt etter statistikkloven 16. juni 1989 nr. 54 § 2–4. Rikstrygdeverket er underlagt taushetsplikt i folketrygdloven 28. februar 1997 nr. 19 § 21–9. I den grad Utenriksdepartementet vil benytte opplysninger fra valutaregisteret, vil departementet være bundet av taushetspliktsbestemmelsene i forvaltningsloven 10. februar 1967 §§ 13 flg. Bostyrere er underlagt taushetsplikt i medhold av konkursloven 8. juni 1984 nr. 58 § 160.

Ved bruk av opplysningene i valutaregisteret må således de forskjellige etatene og brukerne overholde den taushetsplikt de er underlagt i sin saksbehandling. Disse bestemmelsene er gitt etter en avveining av de forskjellige hensyn som gjelder for den enkelte etats behov. For eksempel vil politiet kunne bruke opplysningene som bevis i straffesaker uten hinder av taushetsplikten. Ved å fastsette en egen bestemmelse om taushetsplikt i valutaregisterloven, risikerer man at det kan bli uklarheter og tolkingsproblemer i forhold til etatenes generelle bestemmelser om taushetsplikt. Enkelte hø-

ringsinstanser har påpekt dette i sine høringsuttalelser, jf. ovenfor.

Departementet er etter en samlet vurdering kommet til at det ikke er nødvendig å fastsette egne bestemmelser om informasjonssikkerhet og taushetsplikt i valutaregisterloven. Dette er tilfredsstillende regulert i personopplysningsloven og i de respektive kontroll- og etterforskningsorganers egne regelverk. Hensynet til en enhetlig, systematisk og oversiktlig oppbygging av lovverket tilsier da at det ikke foreslås nye regler om det samme.

9 Behovet for en formålsparagraf i loven

9.1 Gjeldende rett

Valutareguleringsloven, som hjemler dagens BRAVO-rapportering, har ingen formålsbestemmelse. Da loven ble vedtatt etter andre verdenskrig var hovedhensikten å gjennomføre valutarasjonering for å sikre valuta til prioriterte formål og hindre at det ble truffet disposisjoner som ikke var samfunnsmessig forsvarlig og som kunne få en uheldig innflytelse på Norges betalingsforhold til utlandet. Etter hvert har den tradisjonelle valutareguleringen utspilt sin rolle, reguleringen av valutamarkedet er gradvis liberalisert og nedbygget. Etter 1990 har valutareguleringslovens fullmakter hovedsakelig blitt brukt til å ivareta hensynet til valutastatistikk/utenriksregnskap og skatte- og avgiftskontroll.

9.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet er det foreslått at loven gis en formålsbestemmelse. En formålsbestemmelse vil angi rammene for lovens anvendelsesområde og kunne ha betydning for tolkningen av lovens øvrige innhold. En formålsbestemmelse vil også kunne bidra til å sikre at loven ikke misbrukes, noe som er spesielt viktig i forhold til registrering av personopplysninger. Det ble særskilt bedt om høringsinstansenes merknader til forslaget om en formålsbestemmelse.

9.3 Høringsinstansenes merknader

ØKOKRIM støtter departementets syn hva gjelder behovet for en formålsbestemmelse. ØKOKRIM fremholder at loven skal regulere et spesielt og avgrenset område, nemlig å sikre kontroll- og etterforskningsorganene fortsatt tilgang til opplysninger om pengestrømmen inn og ut av landet. En formålsgivelse vil bidra til å klargjøre lovens virkeområde og sikre at loven blir anvendt i henhold til lovens formål.

Justisdepartementet skriver:

«*Justisdepartementet* mener at det er uheldig å bruke begrepet «økonomisk kriminalitet» i for-

målsbestemmelsen. Med «økonomisk kriminalitet» menes vanligvis kriminalitet som er knyttet til næringslivet og annen organisert virksomhet i privat eller offentlig virksomhet, se for eksempel særorgansutredningen s. 104 og 105. Narkotikakriminalitet, terrorfinansiering og annen alvorlig organisert kriminalitet vil i de fleste tilfeller ikke betegnes som «økonomisk kriminalitet». Dagens ordning er ikke begrenset til slik kriminalitet, og det er ikke noe i høringsnotatet som tyder på at Finansdepartementet har ment å innsnevre ordningens anvendelsesområde. FATFs anbefalinger er heller ikke begrenset på en slik måte.

Det er mulig at betegnelsen «*profittmotivert kriminalitet og annen alvorlig kriminalitet*» er bedre. Både økonomisk kriminalitet, tradisjonell vinningskriminalitet og organisert kriminalitet kan betegnes som profittmotivert. «Annen alvorlig kriminalitet» vil fange opp terrorfinansiering og andre alvorlig saker hvor pengesporet kan tjene som bevis. I praksis finnes det saker hvor pengesporet har vært av stor betydning for oppklaring av alvorlige saker, for eksempel Tistedalsdrapene.»

Forsvarsdepartementet viser til at det er lagt til grunn at utlevering og videre bruk av opplysningene bare kan skje når det er begrunnet i lovens formål. Formålet med registeret er blant annet å bidra til riktig skatte- og avgiftsfastsettelse og å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet. Videre skriver Forsvarsdepartementet:

«Det kan ikke utelukkes at Etterretningstjenesten vil kunne innhente viktig informasjon fra registeret, etter vedtak av departementet, særlig i forbindelse med internasjonal terrorisme (naturligvis forutsatt at Etterretningstjenesten etter eget lovgrunnlag kan innhente opplysningene, jf. særlig at innhenting må være begrunnet i utenlandsetterretningsformål og må ikke komme i konflikt med forbudet mot fordekt innhenting av opplysninger på norsk territorium om norske juridiske personer).

Uttalelsen i forarbeidene om at utlevering bare kan skje når det er begrunnet i denne lovs formål, dvs. i denne sammenheng «å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet», blir således problematisk. Forsvarsdepartementet antar at en så vidt snever formålsgivelse også vil være problematisk for politiet.

Om lov om register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge (valutaregisterloven)

Forsvarsdepartementet foreslår derfor at § 1 første ledd i lovutkastet endres, slik at leddet vil lyde:

«Formålet med registeret er å bidra til riktig skatte- og avgiftsfastsettelse og å forebygge og bekjempe økonomisk og annen alvorlig kriminalitet, ved at kontroll- og etterforskningsorganene får tilgang til opplysninger om valutavekslinger og overføringer av betalingsmidler inn og ut av Norge.»

Skattedirektoratet skriver følgende om formålsbestemmelsen:

«I følge lovutkastets § 1 er et av de tilgodesette formål å bidra til riktig skatte- og avgiftsfastsettelse. I tråd med dette er skatteetaten i § 6 angitt som tilgangsberettiget bruker av registeret. Lovens avgrensning antas å være de skatter og avgifter Skattedirektoratet har faglig eller administrativt forvaltningsansvar for og registertilgangen bør gjelde for alle som deltar i denne skatte- og avgiftsforvaltningen, eksempelvis også kommunalt ansatte skatteoppkrevdere. Skatte- og avgiftsfastsettelse antas således å skulle forstås i vid betydning omfattende ikke bare saksbehandlingen frem til vedtak som konstaterer skatte- eller avgiftsplikt, men også den videre oppfølging av slike vedtak som gjør plikten effektiv – innfordringen. For å klargjøre dette bør det overveies å innta tilføyelsen «og innfordringen» etter «avgiftsfastsettelsen» i § 1 første ledd. Dette under forutsetning av at formålsbestemmelsen opprettholdes, noe vi ikke ser stort behov for, men heller ikke vil motsette oss.»

Utenriksdepartementet skriver:

«Med basis i dagens BRAVO-register, som nå er under avvikling, utføres i dag bl.a. kontrolloppgaver i forbindelse med oppfølgingen av internasjonalt vedtatte sanksjoner mot enkeltland. FN's sanksjonsregimer gjennomføres i norsk rett ved forskrift gitt med hjemmel i lov av 7. juni 1968 nr. 4 til gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd. Internasjonale økonomiske tiltak kan også gjennomføres i forskrift gitt med hjemmel i særlov eller lov om iverksettning av internasjonale, ikke-militære tiltak i form av avbrot eller avgrensning av økonomisk eller annen samkvem med tredjestatar eller rørsler av 27. april 2001 nr. 14 – tiltaksloven.» Utenriksdepartementet er tilfreds med den formuleringen som er valgt i § 1 om lovens formål, forutsatt at begrepet «økonomisk kriminalitet» også dekker handlinger som rammes av norsk sanksjonslovgivning.»

Statistisk sentralbyrå skriver at det er viktig at SSB får tilgang til opplysningene i det nye registre-

ret, slik det er omtalt under merknadene til de enkelte bestemmelsene (§ 1 Formål).

Norges Bank har pekt på at begrepet «valutaveksling» er brukt i formålsbestemmelsen § 1 i lovutkastet. Begrepet defineres ikke, men Norges Bank antar at dette er kjøp og salg av utenlandske sedler og mynter til publikum, jf. ordlyden i lovutkastet § 5. Norges Bank foreslår at en definisjon av hva loven mener med valutaveksling tas inn i § 2 om definisjoner.

Ligningsutvalget oppfatter det som en fordel å ta inn en formålsbestemmelse i lovens § 1.

9.4 Departementets vurdering

På grunnlag av høringsinstansenes uttalelser opprettholder departementet forslaget om at loven skal ha en egen formålsbestemmelse. På grunnlag av innspillene fra Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet, foreslår Finansdepartementet at betegnelsen «profittmotivert kriminalitet og annen alvorlig kriminalitet» brukes i stedet for «økonomisk kriminalitet». Økonomisk kriminalitet er et paraplybegrep for en rekke forskjellige typer kriminalitet, og betegner – generelt sett – den kriminaliteten som er knyttet til næringslivet og annen organisert virksomhet i privat og offentlig sektor. Det er profittmotiverte, lovstridige handlinger som ofte begås innenfor eller med utspring i økonomisk virksomhet som i seg selv er – eller gir seg ut for å være – lovlig. Skatte- og avgiftskriminalitet, konkurransekriminalitet, internasjonale bedragerier, korrupsjon, verdipapirkriminalitet, hvitvasking og konkurserkriminalitet er alle former for økonomisk kriminalitet.

Behovet for et valutaregister som sporsted er imidlertid til stede for all kriminell virksomhet som genererer utbytte, som for eksempel narkotikakriminalitet og alvorlige vinningsforbrytelser. Formålssangivelsen bør derfor omfatte både økonomisk kriminalitet i tradisjonell forstand, og andre alvorlige saker hvor pengesporet kan tjene som bevis.

Opplysningene i registeret vil også kunne brukes av Norges Bank i forbindelse med bankens oppgaver etter sentralbankloven. Dette foreslås presisert i § 1 da det faller utenfor lovens primære formål. Norges Bank utarbeider i samarbeid med Statistisk sentralbyrå blant annet utenlandsbetalingsstatistikk. Statistisk sentralbyrå vil ha tilgang til opplysningene i registeret i medhold av statistikkløven § 3–2 (1). Ved at opplysningene også kan brukes av Norges Bank og Statistisk sentralbyrå, økes kvaliteten på statistikken, og det unngås at de

rapporteringspliktige må rapportere de samme opplysningene flere steder.

Utenriksdepartementet har i enkelte tilfeller brukt BRAVO-registeret i forbindelse med oppfølging og kontroll av internasjonalt vedtatte sanksjoner mot enkeltland, jf. lov 7. juni 1968 nr. 4 om gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd. Finansdepartementet foreslår at denne ordningen videreføres, slik at Utenriksdepartementet fortsatt kan innhente nødvendige opplysninger for å kontrollere internasjonalt vedtatte sanksjoner mot andre land. Det presiseres derfor i § 1 at registeret kan brukes til dette formålet.

Skattedirektoratet har fremholdt at begrepet «skatte- og avgiftsfastsettelse» i formålsbestemmelsen må forstås i vid betydning slik at det også omfatter innfordringen av skatt og avgifter. Direktoratet skriver at det bør overveies å innta en tilføyelse i formålsbestemmelsen om «innfordring».

Formålet med registeret vil blant annet være å forebygge og bekjempe profittmotivert kriminalitet og annen alvorlig kriminalitet, herunder skatte- og avgiftskriminalitet. Departementet legger til grunn at unndragelser av skatter og avgifter i forbindelse med innkreving vil være å anse som skatte- og avgiftskriminalitet. Departementet foreslår å bruke betegnelsen «skatte- og avgiftsbetalingen» da dette er et videre og bedre dekkende begrep. Når det gjelder spørsmålet om skatteoppkrevernes tilgang til registeret, vises til omtale i punkt 7.4.

Generelt legger departementet til grunn at lovens formål ikke bare omfatter innsyn i valutatransaksjoner som i seg selv kan innebære regelbrudd, men at formålet også omfatter fullt legale transaksjoner, ut fra de sporingsmuligheter til andre regelbrudd som kjennskap til slike transaksjoner vil gi.

10 Nærmere om informasjonsomfanget til og fra valutaregisteret

10.1 Innledning

Det nye systemet skal omfatte forskjellige typer grensekryssende transaksjoner; banktransaksjoner, korttransaksjoner og kontanttransaksjoner. Det skal registreres elektronisk rapportering fra finansinstitusjoner (norske banker og utenlandske banker med filial i Norge) og norske avdelinger av internasjonale kredittkortselskap. I tillegg skal inn- og utførsel av kontanter til/fra Norge med over NOK 25 000 registreres via toll- og avgiftsetaten. Også kjøp og salg av utenlandske sedler og mynt (valutaveksling) skal registreres. Dette er isolert sett ingen grensekryssende transaksjon, men også i dag meldes valutavekslinger til Norges Bank. For etterforsknings- og kontrollorganene kan dette være et avgjørende sporsted, og ordningen med rapportering av valutavekslinger foreslås derfor videreført.

Det forventes at mellom 140 og 160 virksomheter vil bli rapporteringspliktige, men dette tallet kan variere over tid. Fra de rapporteringspliktige forventes det en daglig transaksjonsmengde på 50 – 60 000 transaksjoner. I tillegg skal det månedlig rapporteres ca. 50 000 transaksjoner med aggregerte summer. Systemet vil fange opp den sporbare pengestrømmen ut og inn av Norge.

Det kreves i dag konsesjon som valutabank for å drive ervervsmessig betalingsformidling med utlandet på vegne av allmennheten. Reguleringen av adgangen til å drive betalingsformidling med utlandet er videreført i lov 20. juni 2003 nr. 44 om endringer i sentralbankloven mv. Betalingsformidling gjennom såkalt Hawala-virksomhet (som er en betegnelse på visse internasjonale nettverk for overføring av penger utenfor de ordinære banksystemene), er ulovlig virksomhet som ikke vil bli registrert i det nye registeret. Det er de legale pengeoverføringer som omfattes.

Enkelte store foretak med virksomheter i flere land benytter seg av oppgjørsordninger utenom norsk valutabank. Slike betalinger vil normalt foregå via konto i utenlandsk bank eller annen oppgjørsordning (netting, clearing eller annen mellomregningsordning) med utlending. Ved betalinger/oppgjør mellom innlending og utlending på denne måten, er den enkelte innlending (foretaket eller pri-

vatpersonen) selv rapportansvarlig overfor Norges Bank etter gjeldende BRAVO-regelverk. Rapportplikten inntreffer når gjennomsnittlig saldo og/eller omsetning de siste 12 måneder overstiger NOK 100 millioner. Denne rapporteringen har vært nødvendig for Norges Banks utarbeidelse av utenriksregnskapet for Norge. Slik egenrapportering foreslås imidlertid ikke videreført i det nye valutaregisteret. Ut fra kontroll- og etterforskningshensyn vil egenrapportering ikke ha like stor verdi.

10.2 Innmelding av banktransaksjoner

For transaksjoner gjennom bankenes betalingstjenester videreføres dagens system med rapportering av samtlige overføringer. Kravene til hvilke opplysninger som skal rapporteres i det enkelte tilfellet vil i samsvar med dagens løsning være avhengig av beløpets størrelse. Det legges imidlertid opp til en forenkling av rapporteringsplikten i forhold til dagens system, ved at beløpsgrensen for når det skal rapporteres mer detaljerte opplysninger heves, og ved en vesentlig forenkling av kodene for angivelse av hva beløpet gjelder. I tillegg vil opplysninger om hva beløpet gjelder kun bli krevet ved utgående transaksjoner.

Den norske part vil identifiseres med organisationsnummer eller fødselsnummer, navn og adresse, mens den utenlandske part identifiseres med kontonummer, etternavn/firmanavn og adresse. Beløpets størrelse skal registreres. For transaksjoner ut av landet på over NOK 100 000 (eller tilsvarende i annen valuta) skal det registreres hva beløpet gjelder. Angivelse av hva beløpet gjelder (betalingsart) skal skje etter en liste med koder over forskjellige kategorier betalingsarter. Kategoriene vil for eksempel være kjøp/salg av varer, kjøp/salg av tjenester, leie, kjøp/salg av fast eiendom, kjøp/salg av aksjer, arv/gave og lignende. For alle transaksjoner inn i landet og transaksjoner ut av landet på under NOK 100 000 er det ikke påkrevet å registrere hva beløpet gjelder. Dersom opplysninger om betalingsart følger med en inngående transaksjon, vil den kunne registreres. De rapporteringspliktige på-

legges imidlertid ikke å gjøre undersøkelser om dette dersom slike opplysninger ikke følger med.

10.3 Innmelding av korttransaksjoner

Transaksjoner foretatt med internasjonale kreditt- eller betalingskort skal registreres. Bruk av debetkort (for eksempel VISA) vil bli registrert som en korttransaksjon. Det vil bli lagt inn en beløpsgrense (NOK 25 000) for rapporteringen, slik at det ikke vil bli rapportert detaljerte opplysninger om enkelttransaksjoner under en viss sum. For alle transaksjoner under NOK 25 000 vil det bli rapportert aggregerte månedssummer. I dag er beløpsgrensen NOK 20 000. Det vil ikke være informasjon knyttet til enkelttransaksjoner i de aggregerte rapportene. For transaksjoner under NOK 25 000 vil det bli rapportert samlebeløp pr. kortnummer pr. land pr. måned. For transaksjoner over NOK 25 000 vil enkelttransaksjoner bli rapportert, og det vil da bli registrert hvilket brukersted kortet er benyttet på.

10.4 Innmelding av inn-/utførsel av kontanter

Innførsel og utførsel av kontanter med mer enn NOK 25 000 (eller tilsvarende i annen valuta) skal meldes til toll- og avgiftsetaten etter regler i tollloven. Toll- og avgiftsetaten skal sørge for at disse deklarasjonene legges inn i det nye valutaregisteret. Det vil bli registrert blant annet hvem som fører pengene inn/ut, hvor grensepasseringen finner sted og hvilket beløp som medtas. Det skal også oppgis hva beløpet gjelder.

10.5 Innmelding av valutaveksling og reisesjekker

Kjøp og salg av utenlandske betalingsmidler skal registreres. Kjøp og salg av sedler og mynt vil bli rapportert dersom beløpet overstiger NOK 5 000. Det vil bli registrert hvem som har vekslet, hvor det er vekslet og hvilket valutabeløp som er kjøpt. All kjøp av reisesjekker og innløsning av reisesjekker i banker og finansieringsinstitusjoner skal rapporteres. Bruk av reisesjekker som betalingsmidler er imidlertid liten, og med avtagende volum.

10.6 Utleveringsomfanget fra registeret

De brukerne av valutaregisteret (jf. punkt 7) som gis elektronisk tilgang til registeret, vil kunne foreta søk for å finne ønskede opplysninger. For eksempel vil det kunne søkes for å finne alle pengeoverføringer en person eller bedrift har gjort til et annet land i en bestemt periode. Som søkekriterier vil man da angi den norske partens personnummer/organisasjonsnummer, det andre landet og ønsket periode. Til de forskjellige transaksjonstypene vil det være mulig å søke ut fra flere søkekriterier, som for eksempel organisasjonsnummer/fødselsnummer, navn, land, kontonummer og beløp. Det vil bli mulig med kombinerte søk, slik at det for eksempel kan søkes i både banktransaksjoner og korttransaksjoner samtidig. Videre vil det være mulig å gjøre nye søk i resultatet fra forrige søk.

Etater som gis tilgang til opplysningene fra registeret, men ikke gjennom egen elektronisk oppkobling (f.eks. bostyrere), må bestille søket gjennom den behandlingsansvarlige.

Statistisk sentralbyrå vil kunne ha behov for store datauttrekk. Dette bestilles gjennom behandlingsansvarlig, som ordner med de aktuelle uttrekkene av opplysninger.

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

11.1 Innledning

Et register over valutavekslinger og overføringer av betalingsmidler inn og ut av Norge antas å kunne bidra til redusert økonomisk kriminalitet og til bedre og mer effektiv kontrollvirksomhet og etterforskning. Samtidig innebærer det nye registeret økte økonomiske og administrative byrder for de myndigheter og virksomheter som omfattes. Blant annet fordi nyttevirkningene er indirekte, og fordi kostnadene er mangeartede og spredt på mange aktører, synes det vanskelig å foreta noen konkret vurdering av den samfunnsmessige gevinsten av et slikt regelverk. Departementet viser til at en videreføring av et registreringssystem med lignede egenskaper som dagens BRAVO-register er nødvendig for å ivareta våre internasjonale forpliktelser.

11.2 Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Et sentralt register over alle pengetransaksjoner over Norges grense vil først og fremst gi det offentlige økt tilgjengelighet av informasjon som vil forenkle offentlige kontroll- og etterforskningsoppgaver. I tillegg antas det at et slikt register vil ha en preventiv effekt på ulovlig virksomhet.

Valutaregisteret vil bli mer funksjonelt og komplett enn dagens BRAVO-register, og det forventes derfor en effektiviseringsgevinst for de offentlige etatene som skal bruke registeret. Det vil være raske å hente ut relevant informasjon, og kvaliteten på opplysningene vil bli bedre.

Når det gjelder etableringen og driften av registeret, er det betydelig usikkerhet knyttet til kostnadsanslagene. Toll- og avgiftsdirektoratet har anslått etableringskostnadene til ca. NOK 8 mill eks. mva. Årlige driftskostnader er estimert til NOK 3 mill. Det antas at utgiftene de øvrige etatene vil få for å knytte seg opp mot registeret ikke vil være høye, og at disse kostnadene kan dekkes innenfor de ordinære driftsbudsjettene.

Som en følge av at BRAVO-registeret nedlegges, har Norges Bank anslått at de vil spare 3–4 årsverk som i dag er knyttet til kontroll- og etterforsk-

ningsdelen av BRAVO. I tillegg bortfaller driftsutgifter for BRAVOs IT-løsning.

11.3 Økonomiske og administrative konsekvenser for private

De rapporteringspliktige (banker, kortselskaper og andre med rett til å gjennomføre pengetransaksjoner med utlandet) vil bli direkte berørt av forslaget. Disse virksomhetene har også i dag en rapporteringsplikt til Norges Bank. Rapporteringsplikten til Norges Bank vil bortfalle ved overgangen til det nye valutaregisteret.

De rapporteringspliktige vil få kostnader i forbindelse med etablering og drift av rapporteringssystemet. Etableringskostnadene blir nye, mens driftskostnader i forbindelse med rapportering av utenlandstransaksjoner er noe bankene og kortselskapene også har i dag. Det antas at driftskostnadene for bankene vil bli lavere fordi det legges opp til en mer automatisert innrapportering. Det nye valutaregisteret vil ikke i samme grad som i dag be om informasjonselementer som bankene må hente manuelt. Samtidig bortfaller rapportering i forbindelse med utlendingers konti i norske banker og valuta-transaksjoner mellom innlendinger. Koder for hva beløpet gjelder vil også bli forenklet.

Bankene har vurdert kostnadene i forbindelse med det nye valutaregisteret i sammenheng med kostnadene for å tilrettelegge sine systemer i samsvar med kravene i den nye hvitvaskingsloven 20. juni 2003 nr. 41. I hvitvaskingsloven pålegges finansinstitusjonene blant annet å etablere elektroniske overvåkingssystemer. Bankene har foreløpig anslått de totale kostnadene for tilpasning til de to systemene til ca. NOK 100 millioner. Det er imidlertid presisert at anslaget er usikkert, og at det ikke omfatter kostnader forbundet med implementering og drift av løsningene.

Bankene har også gjennom et forprosjekt anslått kostnadene til utvikling og etablering av systemer for å tilfredsstille kravene i forslaget til valutaregisterlov. Banknæringen har estimert kostnadene til utvikling og implementering av systemer i denne forbindelse til å være i størrelsesorden 58 til

75 millioner kroner. Det er da lagt til grunn at transaksjoner som kommer fra utlandet i en standard, skal videreformidles i det format som de mottas i. Dersom det må konverteres til et annet transaksjonsformat, vil kostnadene øke ytterligere.

Kortselskapene har ikke kunnet gi noen fullstendig oversikt over forventede kostnader. For

kort av typen Diners og Eurocard, er utviklingskostnadene anslått til NOK 100 000 pr. korttype. Driftskostnadene er anslått til NOK 1 000 pr. måned. Dersom dette legges til grunn samlet, vil kostnadene for kortselskapene antakelig ligge i størrelsesorden NOK 400 000 til utvikling og NOK 40 000 i årlige driftsutgifter.

12 Merknader til de enkelte bestemmelser

Til § 1 Formål

Lovens formål er å forebygge og bekjempe profittmotivert kriminalitet og annen alvorlig kriminalitet og å bidra til riktig skatte- og avgiftsbetaling gjennom et register med opplysninger om valutavekslinger og overføringer av betalingsmidler inn og ut av Norge. Lovens formål vil blant annet kunne ha betydning for tolkningen av lovens bestemmelser. Både fysisk og elektronisk overføring omfattes. Med fysisk overføring menes typisk inn eller utførsel av kontanter, mens elektronisk overføring er overføring via bank eller annen finansinstitusjon. Betalingsoverføringer som skjer fra konto til konto omfattes av begrepet elektronisk overføring, uansett om kontooverføringen har papirdokumenter som grunnlag eller ikke.

Det vises generelt til omtale i punkt 9.

Til § 2 Begreper

I *nr. 1* angis at med betalingsmidler menes norske og utenlandske pengesedler, mynter, veksler, sjekker og andre anvisninger eller akkreditiver som gir rett til betaling i norske eller utenlandske pengesedler og mynter. Dette er en videreføring av valutareguleringsforskriftens definisjon av innenlandske og utenlandske betalingsmidler.

I *nr. 2* forklares begrepet valutaveksling; kjøp og salg av utenlandske betalingsmidler. Valutaveksling vil omfatte for eksempel kjøp av utenlandske sedler og kjøp av reisesjekker i annet lands valuta.

I *nr. 3* angis at behandlingsansvarlig er den enhet som er gitt i ansvar å samle inn opplysninger samt vedlikeholde og drifte registeret. Den behandlingsansvarlige for registeret vil være Toll- og avgiftsdirektoratet. Dette vil bli fastsatt i forskrift. Som behandlingsansvarlig vil Toll- og avgiftsdirektoratet være ansvarlig blant annet for at det iverksettes tiltak for nødvendig sikring av konfidensialitet, datakvalitet og tilgjengelighet av opplysningene i registeret.

I *nr. 4* er Norge definert som det norske fastland og alt område innefor territorialgrensen. Denne definisjonen samsvarer med tollovens definisjon av tollområdet.

Svalbard er en del av kongeriket Norge, men etter lov om Svalbard av 17. juni 1925 nr. 11 § 2 gjelder egne regler om Svalbards forhold til Norge. Etter Svalbardloven § 2 annet ledd vil valutaregisterloven ikke gjelde for Svalbard hvis det ikke blir særskilt fastsatt. Departementet fremmer ikke forslag om slik særlig regel om anvendelse av valutaregisterloven på Svalbard. Det foreslås å videreføre dagens løsning i valutaregisterloven og valutaregisterforskriften. Overføringer av betalingsmidler mellom Norge og Svalbard blir rapporteringspliktig etter loven.

Til § 3 Register over valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge

Første ledd hjemler videreføring av et sentralt elektronisk register med opplysninger om valutaveksling og om overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge. I tillegg til rapporteringer fra banker og finansinstitusjoner om betalingsoverføringer og valutavekslinger, vil rapporteringer fra kortselskapene bli registrert i det nye registeret. Inn- og utførsel av kontanter vil også bli registrert. Rapporteringer fra bankene og kortselskapene skal skje elektronisk.

Etter *annet ledd* kan departementet gi forskrifter om registerets organisasjon og om føringen av registeret.

Til § 4 Rapporteringspliktige

Første ledd fastsetter at de som etter finansieringsvirksomhetsloven 10. juni 1988 nr. 40 har rett til å drive valutavirksomhet, vil være rapporteringspliktige etter valutaregisterloven. Ved lov 20. juni 2003 nr. 44 (i kraft 1. januar 2004) ble finansieringsvirksomhetsloven tilført et nytt kapittel 4a. Etter finansieringsvirksomhetsloven § 4a-1 kan valutavirksomhet bare drives av foretak som nevnt i § 1–4 første ledd nr. 1, 3, 4 og 5. Som valutavirksomhet regnes virksomhet som består i omsetning av valuta og betalingsformidling med utlandet. Det vil være de som faktisk driver slik virksomhet som må sende inn rapporter til valutaregisteret.

Annet ledd fastsetter at toll- og avgiftsetaten skal rapportere om deklareringspliktige inn- og utførsel

av betalingsmidler. Dette gjelder inn- og utførsel av kontanter eller gjennom postforsendelse.

Fysisk inn- og utførsel av valuta som overstiger NOK 25 000 eller tilsvarende i annen valuta, er deklareringspliktig i henhold til valutareguleringsloven § 4 jf. valutaforskriften § 10–1 og § 10–2. Deklarasjonsplikten følger også av tollovens regler. Betalingsmidler er varer i henhold til tolloven § 1 annet ledd. Inn- og utførsel av varer er fremleggelsespliktig etter tolloven § 24 jf. tollforskriften punkt 4.5.1 og punkt 4.10.1. Deklarasjonsplikten følger av tolloven §§ 32 og 15, jf. tollforskriften punktene 5.1 og 5.10. I forbindelse med opphevelse av valutareguleringsloven, vil hjemmelen for deklareringsplikten være tollovens alminnelige bestemmelser. Beløpsgrensen på NOK 25 000 står i dag i valutaforskriften, og vil bli flyttet til tollforskriften.

Til § 5 Rapporteringsplikten

Bestemmelsens *første ledd* angir rammene for rapporteringspliktens innhold og fastsetter at rapporteringen skal skje elektronisk. Rapporteringen skal blant annet inneholde opplysninger som identifiserer person eller foretak som mottar og sender eller fører betalingsmidler inn eller ut av Norge. Foretak som har norsk organisasjonsnummer identifiseres med dette, og personer identifiseres med norsk fødselsnummer, eventuelt D-nummer. I tillegg, og som alternativ for foretak og personer som mangler slik nummeridentifikasjon, vil i det minste navn, adresse og land(kode) måtte oppgis.

I *annet ledd* gis departementet hjemmel til å fastsette forskrifter om rapporteringspliktens innhold, og herunder fastsette særskilte beløpsgrenser for rapporteringen. Beløpsgrenser vil bli lagt inn i systemet på forskjellige måter. For eksempel vil det ved banktransaksjoner kun bli krevet opplysninger om hva beløpet gjelder for overføringer ut av landet på over NOK 100 000. For korttransaksjoner vil det ikke bli rapportert enkelttransaksjoner på under NOK 25 000.

Den rapporteringspliktige er ansvarlig for å innhente nødvendige opplysninger for å kunne oppfylle rapporteringsplikten.

Til § 6 Tilgang til opplysningene i registeret

Første ledd fastsetter at politiet, skatteetaten, toll- og avgiftsetaten, Rikstrygdeverket og Kredittilsynet skal ha elektronisk tilgang til opplysningene i registeret. At opplysningene skal gjøres elektronisk tilgjengelig for disse brukerne, innebærer at de selv vil kunne gjennomføre søk og hente ut relevante opplysninger, eller eventuelt få oversendt kopi av

opplysninger i elektronisk form. Disse etatene skal kunne bruke opplysningene i registeret ut fra sine behov i forbindelse med iverksatt etterforskning, kontrollvirksomhet og tilsyn. Det vises til omtale i punkt 7.

Norges Bank gis tilgang til opplysningene i registeret til bruk for bankens oppgaver etter sentralbankloven, jf. *annet ledd*. Også Utenriksdepartementet og bostyrere i konkursboer gis tilgang, jf. omtale i punkt 7.4. Disse gis ikke elektronisk tilgang til registeret, men kan få de nødvendige opplysninger via behandlingsansvarlig.

I *tredje ledd* gis departementet hjemmel til å bestemme at andre skal ha tilgang til opplysningene i registeret. Personvern hensyn tilsier at adgangen til registeret er begrenset. Departementet har derfor i utgangspunktet foretatt en avveining av hvilke etater som bør kunne benytte valutaregisteret i sitt arbeid, jf. punkt 7. Det kan imidlertid tenkes enkelttilfeller hvor andre kan ha et berettiget og begrunnet behov for opplysningene. Tilgang vil da kunne gis av departementet i det konkrete tilfellet, ved at behandlingsansvarlig leverer ut opplysningene enten elektronisk eller på papir. Innvilgelse av adgang til registeret etter denne bestemmelsen er ment restriktivt praktisert. Dersom det skulle bli aktuelt å gi andre brukere enn nevnt i første og annet ledd generell tilgang til opplysningene i registeret, legger departementet til grunn at dette bør skje ved lovendring.

Fjerde ledd gir departementet fullmakt til å gi bestemmelser i forskrift om at bare nærmere definerte brukergrupper i etatene nevnt i første ledd skal ha elektronisk tilgang til opplysningene i registeret. Bestemmelsen gjør det mulig å begrense innad i etatene hvem som faktisk skal ha tilgang. Det vises til omtale i punkt 7.4.

Til § 7 Plikt til å slette opplysninger

Det vises til omtale i punkt 6.6.

Til § 8 Sanksjoner

Bestemmelsen bygger på reglene i hvitvaskingsloven § 17. Det foreslås å gi hjemmel for illeggelse av administrative sanksjoner. Departementet har vurdert om Kredittilsynet eller Toll- og avgiftsdirektoratet bør ha oppgaven med å sanksjonere brudd på pliktene etter valutaregisterloven. Hovedformålet med loven, sammenholdt med at det kan være effektivt å håndheve etterlevelsen av reglene i samme organ som driver registeret, kan tale for at Toll- og avgiftsdirektoratet får myndighet til å gi pålegg om retting og illeggelse av tvangsmulkt. På den an-

nen side må det antas at pålegg om retting i praksis vil være aktuelt i forhold til foretak som ikke har etablert rutiner og systemer som er egnet til å oppfylle den elektroniske rapporteringen til valutaregisteret. Det vil antakelig være mindre praktisk å sanksjonere enkeltstående brudd på rapporteringsplikten med pålegg om retting. Det taler etter departementets vurdering for å samle Kredittilsynets tilsyn med valutavirksomhet og sanksjoneringen av brudd på rapportering til valutaregisteret. Departementet legger også vekt på at erfaringene med BRAVO-registeret tilsier at denne oppfølgingen vil legge beslag på begrensede ressurser i Kredittilsynet. Departementet går etter dette inn for at Kredittilsynet gis myndighet til å følge opp brudd på valutaregisterloven med pålegg om retting og tvangsmulkt. Det kan bli nødvendig å vurdere dette på nytt dersom erfaringene fremover skulle vise at det er behov for mer omfattende eller annen oppfølging enn det som er forutsatt her.

Etter forslaget skal Kredittilsynet kunne gi pålegg om retting av lovstridige forhold og sette frist for etterlevelse av pålegget. Tilsynet kan også ilegge tvangsmulkt til staten. Toll- og avgiftsdirektoratet vil som behandlingsansvarlig sørge for den løpende kontrollen av rapporteringen, og søke å avklare eventuelle uregelmessigheter med de rapporteringspliktige. Dersom det oppstår behov for nærmere undersøkelser i forhold til en rapporteringspliktig, er det naturlig at behandlingsansvarlig melder saken til Kredittilsynet. Kredittilsynet vil som tilsynsmyndighet kunne undersøke saken med hjemmel i kredittilsynslovens regler (lov 7. desember 1956 nr. 1) og vurdere om det er grunnlag for ileggelse av administrative sanksjoner.

Til § 9 Forskrifter

Behovet for forskriftshjemler er løpende vurdert i proposisjonen. Det anses imidlertid nødvendig at

departementet i forskrift kan fastsette regler til utfylling og gjennomføring av bestemmelsene i loven, og til å fastsette unntak fra enkelte eller flere av bestemmelsene i loven.

Til § 10 Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Bestemmelsens annet ledd åpner for at opplysningene fra Kontrolloppgaven fra kortselskapene, BRAVO-registeret og registeret over inn- og utførsel av sedler og mynt kan overføres til valutaregisteret.

Til § 11 Endringer i andre lover

I nr. 1 foreslås å fjerne henvisningen til *valutaregulering* i tolloven § 8 nr. 2 bokstav b. Valutareguleringsloven er vedtatt opphevet, og valutaregulering er ikke lenger aktuelt.

I nr. 2 foreslås opphevelse av dokumentavgiftsloven kapittel V. Kapitlet har ikke lenger praktisk betydning.

I nr. 3 foreslås opphevelse av § 12–1 nr. 1 bokstav c. Bestemmelsen er ikke lenger aktuell når valutareguleringsloven er opphevet. Videre foreslås å fjerne henvisningen til *valutaregulering* i ligningsloven § 3–13 nr. 2 bokstav b.

Finansdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge (valutaregisterloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge (valutaregisterloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge (valutaregisterloven)

§ 1 Formål

Formålet med loven er å forebygge og bekjempe profittmotivert kriminalitet og annen alvorlig kriminalitet og å bidra til riktig skatte- og avgiftsbetaling, ved at kontroll- og etterforskningsorganene får tilgang til opplysninger om valutavekslinger og fysisk eller elektronisk overføringer av betalingsmidler inn og ut av Norge.

Opplysningene i registeret skal også kunne brukes til ivaretagelse av Norges Banks oppgaver etter sentralbankloven, Kredittilsynets oppgaver etter kredittsinsloven og i forbindelse med kontroll av gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners sikkerhetsråd, jf. lov 7. juni 1968 nr. 4.

§ 2 Begreper

I denne lov forstås med:

1 Betalingsmidler:

Norske og utenlandske pengesedler, mynter, vekslar, sjekker og andre anvisninger eller akkreditiver som gir rett til betaling i norske eller utenlandske pengesedler og mynter.

2 Valutaveksling:

Kjøp og salg av utenlandske betalingsmidler.

3 Behandlingsansvarlig:

Den enhet som er gitt i ansvar å samle inn opplysninger samt vedlikeholde og drifte registeret.

4 Norge:

Det norske fastland og alt område innenfor territorialgrensen.

§ 3 Register over valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge

Det skal føres et sentralt elektronisk register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge.

Departementet kan gi forskrifter om registerets organisasjon og om føringen av registeret.

§ 4 Rapporteringspliktige

Foretak som kan drive valutavirksomhet etter lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner skal rapportere til registeret om valutaveksling og om overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge.

Toll- og avgiftsetaten skal rapportere til registeret deklareringspliktig inn- og utførsel av betalingsmidler.

§ 5 Rapporteringsplikten

Rapport om valutaveksling og om overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge skal leveres elektronisk og inneholde opplysninger som identifiserer person eller foretak som mottar og sender, eller fører betalingsmidler inn eller ut av Norge, samt opplysninger om transaksjonen og betalingsmiddelet.

Departementet kan gi forskrifter om rapporteringspliktens innhold, herunder fastsette særskilte beløpsgrenser for rapportering.

§ 6 Tilgang til opplysningene i registeret

Politiet, skatteetaten, toll- og avgiftsetaten, Rikstrykdeverket og Kredittilsynet skal ha elektronisk tilgang til opplysningene i registeret. Søk i registeret skal kun skje ut fra disse etatenes behov for opplysninger i forbindelse med iverksatt etterforskning og kontrollvirksomhet og tilsyn.

Norges Bank og Utenriksdepartementet skal ha tilgang til opplysningene i registeret, jf. § 1 annet ledd. Bostyrer i konkursbo skal ha tilgang til opplysningene i registeret for å ivareta sine oppgaver etter konkursloven.

Departementet kan bestemme at andre skal ha tilgang til opplysninger fra registeret.

Departementet kan gi forskrifter om at bare nærmere definerte brukergrupper i etatene nevnt i første ledd skal ha elektronisk tilgang til opplysningene i registeret.

§ 7 Plikt til å slette opplysninger

Opplysninger i registeret skal slettes senest fem år etter utløpet av registreringsåret.

§ 8 Sanksjoner

Kredittilsynet kan gi rapporteringspliktige pålegg om at forhold i strid med denne loven eller forskrift gitt i medhold av loven skal opphøre. Kredittilsynet kan sette en frist for at forholdene bringes i samsvar med pålegget.

Kredittilsynet kan ilegge den som ikke etterkommer pålegg etter første ledd tvangsmulkt til staten i form av engangsmulkt eller løpende mulkt. Pålegg om mulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 9 Forskrifter

Departementet kan i forskrift fastsette regler til utfylling og gjennomføring av bestemmelsene i loven. Departementet kan i forskrift også fastsette unntak fra enkelte eller flere av bestemmelsene i loven.

§ 10 Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser

Loven trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer.

Opplysninger fra Kontrolloppgaven fra kortsel-skapene, BRAVO-registeret og register over inn- og utførsel av sedler og mynt innhentet med hjemmel i lov 14. juli 1950 nr. 10 om valutaregulering, kan overføres til registeret som opprettes med hjemmel i denne lov.

§ 11 Endringer i andre lover

Fra den tid loven trer i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover:

1 I lov 10. juni 1966 nr. 5 om toll (tolloven) skal § 8 nr. 2 bokstav b lyde:

til offentlig myndighet for bruk i forbindelse med håndheving av lovgivningen om inn- og utførsel av varer, regnskapsplikt og regnskapsførere, *revisjonsvesen eller* aksjeselskaper, eller som reviderer offentlig virksomhet,

2 I lov 12. desember 1975 nr. 59 om dokumentavgift oppheves kapittel V.

3 Lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven) endres slik:

§ 12–1 nr. 1 bokstav c oppheves.

§ 3–13 nr. 2 bokstav b skal lyde:

til offentlig myndighet for bruk i forbindelse med håndheving av lovgivningen om arbeidsmiljø, regnskapsplikt og regnskapsførere, *revisjonsvesen eller* aksjeselskaper, eller som reviderer offentlig virksomhet,

