



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

FINANSDEPARTEMENTET	
21. SEP. 2004	
Saksnr.	03/1329-24
Arkivnr.	

Deres ref.
03/1329 FM HD

Vår ref.
2004/07753 U-A BUL/id

Dato
20.9.2004

Høring – Forslag om å innføre rapporteringsplikt for revisorer

Justisdepartementet viser til Finansdepartementets brev av 15. juni 2004.

Justisdepartementet er i tvil om det er behov for å pålegge revisorene rapporteringsplikt etter revisorloven. Revisorene har allerede rapporteringsplikt etter hvitvaskingsloven § 7. Kredittilsynets forslag ser ut til å bygge på feil forståelse av hvitvaskingsloven § 7 som allerede pålegger rapporteringsplikt for den samme personkrets og for forhold som omfattes av det nye forslaget.

Rapporteringsplikten etter hvitvaskingsregelverket

I Kredittilsynets høringsnotat s. 4 heter det at hvitvaskingsloven pålegger rapporteringsplikt om "om visse nærmere definerte straffbare forhold". Kredittilsynet angir ikke hvilke nærmere definerte straffbare forhold de anser at loven omfatter. At de anser at det er begrensninger, fremgår også av pkt. 2.2 siste avsnitt hvor det heter at det fra revisorhold er anført at rapporteringsplikten etter hvitvaskingsloven er lettere å forholde seg til enn rapporteringsretten etter revisorloven, *på grunn av den nærmere avgrensning av hvilke straffbare forhold som omfattes av plikten* (vår utheving).

Av disse formuleringene og forslaget for øvrig fremgår det at Kredittilsynet legger til grunn at det er et vilkår for rapporteringsplikt etter hvitvaskingsloven at det er mistanke om at transaksjonen har tilknytning til utbytte av straffeloven § 317 (straffelovens hvitvaskingsbestemmelse), eller forhold som rammes av terrorbestemmelsene i 147 a eller 147 b. Det foreslås derfor rapporteringsplikt knyttet til andre lovbrudd. I det følgende skal bare hvitvaskingsalternativet omtales.

Postadresse
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Akersgt. 42

Telefon - sentralbord
22 24 90 90
Org. nr.: 972 417 831

Plan- og
administrasjonsavdelingen
Telefaks
22 24 95 34

Saksbehandler
Bård Uleberg
22 24 51 40

For sammenhengens skyld gjengis ordlyden i hvitvaskingsloven § 7 første og annet ledd:

”Dersom den rapporteringspliktige har mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av en straffbar handling eller til forhold som rammes av straffeloven § 147 a eller § 147 b, skal det foretas nærmere undersøkelser for å få bekreftet eller avkreftet mistanken. (...)

Dersom undersøkelsene ikke har avkreftet mistanken, skal den rapporteringspliktige av eget tiltak oversende opplysninger til ØKOKRIM om den aktuelle transaksjonen og de forhold som har medført mistanke.(...)”

Kredittilsynet ser ut til å bygge sitt forslag på uriktig tolkning av formuleringen av vilkåret om at transaksjonen må ha ”tilknytning til utbytte av en straffbar handling”. Denne formuleringen gir ikke holdepunkter for å tolke bestemmelsen slik at transaksjonen må ha tilknytning til utbytte av straffeloven § 317. En slik tolkning ville gi en meget begrenset rekkevidde for hvitvaskingsregelverket.

Det er viktig å være klar over at § 317 annet alternativ bare rammer bistand til å sikre utbytte av straffbare handlinger *for en annen*. Første alternativ ”motta eller skaffe seg eller andre del i utbytte av en straffbar handling” forutsetter også en annen gjerningsperson enn primærlovbryteren. Det klassiske tilfellet er forholdet mellom tyven og heleren. Bare heleren straffes etter § 317. Primærlovbryteren straffes kun for primærlovbruddet som antas å konsumere hans egne hvitvaskingshandlinger. Dette følger også av straffelovens alminnelige konkurranseregler. Hvis for eksempel bakmannen i narkotikakriminalitet hvitvasker penger i sitt eget selskap ved at han fører de ulovlige inntektene i regnskapet som inntekter fra salg av varer, vil forholdet ikke rammes av § 317. Men det vil foreligge rapporteringsplikt for revisor hvis han får mistanke om at det forholder seg slik.

Hvitvaskingsbegrepet i hvitvaskingsloven har større rekkevidde enn hvitvaskingsalternativet i § 317. Hvitvaskingsloven § 7 krever at transaksjonen må ha tilknytning til en straffbar handling, men det er likegyldig hvilken handling det er tale om. Bestemmelsen gjelder både ved mistanke om hvitvasking av eget utbytte (”self-laundering”), og bistand til å hvitvaske utbytte for andre (mulig overtredelse av § 317).

At loven må tolkes slik fremgår av den historiske utvikling av hvitvaskingsregelverket.

Hvitvaskingsreglene ble opprinnelig tatt inn i finansieringsvirksomhetsloven § 2-17 i 1993. Rapporteringsplikten var først begrenset til tilfeller hvor det var mistanke om at en transaksjon hadde tilknytning til utbytte av en narkotikaforbrytelse, en forbrytelse mot straffeloven kap. 24-26 eller en forseelse mot straffeloven § 391a.

I høringsnotat 12. august 1994 foreslo Finansdepartementet at undersøkelses- og rapporteringsplikten skulle inntre ved mistanke om at en transaksjon hadde tilknytning til overtredelse av den generelle hvitvaskingsbestemmelsen i straffeloven § 317. I høringsrunden påpekte Justisdepartementet og Sparebankforeningen at straffeloven § 317 kun rettet seg mot heleri og at forslaget medførte at institusjonen ikke ville ha noen rapporteringsplikt dersom det var overtrederen etter den handling utbyttet stammet fra, som ville gjennomføre transaksjonen, jf. Ot. prp. nr. 22 (1995-96) s. 12-13. Finansdepartementet endret forslaget i proposisjonen slik at plikten ble foreslått utløst av mistanke knyttet til "utbytte av en straffbar handling". På s. 15 i proposisjonen bemerker Finansdepartementet følgende:

"Etter de alminnelige strafferettslige konkurranseregler vil det slik høringsutkastet er formulert, ikke foreligge rapporteringsplikt dersom institusjonen har grunn til å tro at det er hovedmannen etter det underliggende forhold som hvitvasker utbytte. Departementet mener at det ikke er noen fornuftig grunn til å skille mellom heleren og hovedmannen etter det underliggende straffbare forhold. Departementets forslag innebærer at det ikke vil være noen forskjell her."

Hvitvaskingsbegrepet ble således foreslått gitt en større rekkevidde i finansieringsvirksomhetsloven § 2-17 enn i straffeloven § 317 (hvor begrepet ikke brukes i loven selv, men i forarbeidene, se Ot. prp. nr. 53 (1992-1993) s. 3). Det vises også til sammendraget s. 3 og merknadene s. 23 i Ot. prp. nr. 22 (1995-96) hvor det ble understreket at undersøkelsesplikten etter forslaget skulle være generell slik at den ikke var avhengig av at mistanken kan henføres til en konkret straffbar handling eller type slik handling.

Loven ble endret 7. juni 1996. Stortinget begrenset rekkevidden slik at det likevel ikke skulle være undersøkelses- og rapporteringsplikt hvis mistanken knyttet seg til en straffbar handling som ikke kunne gi straff av fengsel i mer enn seks måneder.

Ved endringen 20. juli 2003 bortfalt strafferammebegrensingen. I Ot. prp. nr. 72 (2002-2003) s. 54 heter det om dette:

"Etter departementets syn vil en generell regel om at undersøkelses- og rapporteringsplikten inntre ved mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av enhver straffbar handling, være enklere å praktisere for rapporteringspliktige og deres ansatte. En slik bestemmelse vil også være rettsteknisk enkel."

Denne gjennomgangen viser at hvitvaskingsloven omfatter hvitvasking i vid forstand, både hvitvasking som foretas av primærlovbryteren selv og bistandshandlinger fra andre. Det er ikke holdepunkter for at lovgiver har ønsket å innsnevre rekkevidden ved den siste revisjonen. Departementet kan heller ikke ha ment å gjøre en slik endring uten å drøfte konsekvensene.

Det er heller ikke holdepunkter for en innskrenkende tolkning i lovens ordlyd. At Ot. prp. nr. 72 (2002-2003) s. 17 fremhever at *utbyttebegrepet* har det samme innhold som i straffeloven § 317 betyr ikke at rapporteringsplikten bare er knyttet til § 317.

Loven tar sikte på å implementere det andre hvitvaskingsdirektivet. Dette skiller ikke mellom hvitvasking av eget utbytte og hvitvasking med bistand fra andre, jf. art. 1C. Formålet er å bekjempe primærlovbruddene. Dette formålet kan ikke nås hvis bare bistandshandlingene omfattes. I mange EU-land omfatter straffebestemmelse(n)e mot hvitvasking også hvitvasking av eget utbytte, slik at denne bestemmelse(n) kan brukes ved siden av straffebestemmelse(n) for primærlovbruddet. EU-direktivet må forstås i lys av dette.

Transaksjonsbegrepet i hvitvaskingsloven

Rapporteringsplikten etter hvitvaskingsloven gjelder mistenkelige transaksjoner. "Transaksjon" er definert i hvitvaskingsloven § 2 nr. 2 som enhver overføring, formidling, ombytting eller plassering av formuesgoder. Det er understreket i forarbeidene at begrepet skal tolkes vidt, se Ot. prp. nr. 72 (2002-2003) s. 24. Generelt påpeker departementet at "begrepet også omfatter transaksjoner som allerede er foretatt. Dette antas bl.a. å ha betydning for revisorer, regnskapsførere og advokater. Videre vil fremtidige transaksjoner kunne omfattes. Det er ikke et vilkår at den rapporteringspliktige blir bedt om å delta i gjennomføringen av den aktuelle transaksjonen for at rapporteringsplikt skal inntre."

Det er vanskelig å se at forslaget i høringsnotatet for revisors del kan omfatte forhold som ikke er omfattet av dette vide transaksjonsbegrepet. Opplistingen av straffebestemmelser på s. 11 i notatet tar bare sikte på å gi eksempler på handlinger som har en strafferamme på mer enn 6 måneders fengsel. Mistanke om overtredelser av disse bestemmelsene vil i de langt fleste tilfeller inkludere transaksjoner, for eksempel allerede foretatte transaksjoner (fiktive eller reelle) som fremgår eller burde fremgå av regnskapet, eller fremtidige transaksjoner som er omtalt i dokumenter eller annet som revisor får tilgang til. Brudd på regnskapsloven og aksjeloven vil således etter omstendighetene kunne omfattes av rapporteringsplikten for revisor etter hvitvaskingsloven. Det er ellers ikke gitt eksempler på forhold som ikke vil omfattes av rapporteringsplikt, men som burde underlegges rapporteringsplikt etter revisorloven. Hvis forslaget tar sikte på å etablere rapporteringsplikt for rene formalovertredelser, er Justisdepartementet i tvil om dette bør støttes.

Samlet vurdering

Hvitvaskingsregelverket favner meget vidt. Det er vanskelig å tenke seg forhold som faller utenfor dette regelverket og som er av en slik karakter at de bør underlegges rapporteringsplikt etter revisorloven. Hvitvaskingsloven ble satt i kraft 1. januar i år, og har således virket i kort tid. Det kan virke som Kredittilsynet er usikker på rekkevidden av loven, og at dette er bakgrunnen for forslaget i høringsnotatet. Det bør vurderes å

klargjøre forpliktelsene etter hvitvaskingsloven i forskrift eller rundskriv. Det er uansett tidlig å trekke konklusjoner om virkningen av loven. Det kan derfor være god grunn til å vente med å pålegge revisorene ytterligere forpliktelser. Det bør i hvert fall dokumenteres et klart behov før man går til et slikt skritt.

Dersom det likevel blir aktuelt å følge opp forslagene i høringsnotatet har Justisdepartementet følgende merknader:

Generelt bemerkes at grensen mellom de to sett av rapporteringsforpliktelser fremstår som svært uklar. En eventuell forpliktelse etter revisorloven bør få en klar avgrensning i forhold til hvitvaskingsloven.

Til høringsnotatet punkt 3.1

På bakgrunn av redegjørelsen under punkt 3.1 i høringsnotatet synes det som at virkeområdet for rapporteringsplikten og -retten skal være samsvarende. Dersom dette er tilsiktet, bør proposisjonen inneholde en uttrykkelig klargjøring på dette punktet.

I punktets siste avsnitt omtales subjektet for rapporteringsplikten. Det fremgår ikke hvorvidt reglene på dette punktet vil avvike fra systemet i hvitvaskingsloven § 7 og kredittilsynsloven § 3 a. Forholdet bør omtales i en eventuelt forestående proposisjon.

Til høringsnotatet punkt 3.3.2

Passusen "straffbar handling som er av en slik art at den kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder" i forslaget til nytt femte ledd første punktum i § 6-1 kan etter departementets syn forenkles til "straffbar handling som kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder", jf. den tilsvarende formuleringen i straffeprosessloven § 171. Uttrykket "er av en slik art" gir ikke særlig veiledning for spørsmålet om hvilke straffbare handlinger bestemmelsen omfatter.

Til høringsnotatet punkt 3.3.3

Justisdepartementet er enig i at det lovteknisk sett vil være uheldig med en kasuistisk oppramsing av hvilke straffbare handlinger som omfattes. I merknadene i proposisjonen bør man omtale de mest nærliggende og aktuelle straffebudene.

Når det gjelder særbestemmelsene i aksjeloven og allmennaksjeloven §§ 19-1 og 19-2, jf. forslaget til § 6-1 nytt femte ledd annet punktum, er det noe uklart hva som ligger i uttrykket "vesentlig overtredelse" av aksjelovene. Hva som skal til for at det kan sies å foreligge en vesentlig overtredelse av aksjelovene, bør etter vår oppfatning utdypes nærmere i en eventuelt forestående proposisjon.

Etter hvitvaskingsloven § 7 skal den rapporteringspliktige rapportere til ØKOKRIM, mens etter forslaget til nytt femte ledd i revisorloven § 6-1 er det politiet som skal underrettes. Vi savner i den anledning en forklaring på hvorfor en har valgt en annen løsning når det gjelder den foreslåtte rapporteringsplikten etter revisorloven. Siden det uansett kan bli vanskelig å trekke en grense mellom de to sett av

rapporteringsforpliktelser bør det etter Justisdepartementets oppfatning rapporteres til samme sted, nemlig ØKOKRIM.

Vi reiser også spørsmål om ikke bestemmelsen om rapporteringsplikt etter revisorloven bør utformes i nærmere samsvar med ordlyden i hvitvaskingsloven § 7 annet ledd. I det minste savner vi en forklaring på hvorfor ordet "underrette" er valgt i stedet for uttrykket "oversende opplysninger".

Finansdepartementet legger til grunn at "spesialbestemmelsene i hvitvaskingsloven vil gå foran revisorloven og at rapportering skal skje i tråd med dette regelsettet", jf. høringsnotatet s. 12. Vi mener dette bør fremgå uttrykkelig av loven, for eksempel som et nytt niende ledd i revisorloven § 6-1 med følgende ordlyd:

"Reglene om rapporteringsplikt i hvitvaskingsloven § 7, jf. § 2, går foran reglene om rapporteringsplikt etter revisorloven § 6-1 femte til åttende ledd."

Uten hinder av taushetsplikt kan revisor avgi forklaring og fremlegge dokumentasjon vedrørende et revisjonsoppdrag eller andre tjenester til politiet når det er åpnet etterforskning i en straffesak, jf. revisorloven § 6-1 fjerde ledd første punktum. Det er derimot ikke foreslått noen plikt til å legge frem dokumentasjon mv. i tilfelle hvor den foreslåtte rapporteringsplikten inntreffer, jf. hvitvaskingsloven § 7 annet ledd annet punktum. Vi er usikre på om denne forskjellen er tilsiktet eller ikke.

Til høringsnotatet punkt 3.3.4

I punktet er den foreslåtte avgrensningen av rapporteringsplikten etter hvem som har begått den straffbare handlingen, utførlig omtalt. Det er likevel noe uklart i hvilken grad forslaget til avgrensning i dette henseende skiller seg fra løsningen som er valgt i forhold til hvitvaskingsloven § 7. I tilfelle forslaget skiller seg fra bestemmelsen i hvitvaskingsloven, bør forskjellen omtales og grunngis nærmere. Se for øvrig vår merknad over til høringsnotatet punkt 3.1 om forholdet til hvitvaskingsloven.

Til høringsnotatet punkt 3.4

Vi ber Finansdepartementet vurdere nærmere om det likevel kan være hensiktsmessig å lovfeste en uttrykkelig undersøkelsesplikt for revisor. Etter vårt syn vil en slik lovfesting fremheve og synliggjøre revisors forpliktelser på området i større utstrekning enn revisorloven § 5-3. Sistnevnte bestemmelse kan etter forholdene tenkes å ikke gi tilstrekkelig klar hjemmel for undersøkelsesplikt.

Til høringsnotatet punkt 3.5

Når det gjelder spørsmålet om revisor skal underrette klienten om rapporteringen, er Justisdepartementet usikker på hvorvidt det bør velges en annen løsning enn den hvitvaskingsloven § 7 tredje ledd gir anvisning på. Etter departementets oppfatning kan

det være tale om like alvorlige forbrytelser som hvitvaskingsforbrytelser. Vi er derfor i tvil om hensynet til det spesielle klientforholdet bør veie tyngst, slik det er lagt til grunn i høringsnotatet.

Med hilsen

for *Arge Tveraaen*
Hårald Aass
seniorrådgiver

for *Sissel Wiigård*
Bård Uleberg
førstekonsulent