

Finansinstitusjonenes rapporteringsplikt til ØKOKRIM ved mistanke om hvitvasking av penger – et gjennombrudd for «informant»-samfunnet?

Av Jens Petter Berg*

Dersom du søker om lån i en bank eller et livsforsikringselskap, skal du ikke bli overrasket om du blir bedt om å møte opp for å legitimere at du virkelig er den lånesøker du har gitt seg ut for, sjøl om du har vært kunde der i åresvis. I så fall har selskapet bare rutinemessig *overopplyt* én av sine lovpålagte gjøremål i kampen mot hvitvasking av penger...

1. Tusener av ansatte i banker og livsforsikringselskaper ble gjort til politiets informanter ved EØS-avtalens ikrafttredelse 1 januar 1994

I november 1992 vedtok Stortinget en ny § 2–17 i finansieringsvirksomhetsloven (lov 10 juni 1988 nr 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner), som påla bankene, livsforsikringselskapene og deres funksjonærer en del kontrolloppgaver for å avverge at kundene utnyttet sine transaksjoner til å hvitvaske penger fra nærmere angitte former for kriminell virksomhet.¹

Den nye lovbestemmelsen var en tilpasning til EUs hvitvaskingsdirektiv 91/308/EØF.² Dette direktivet gir i art. 2 medlemsstatene rettslig pålegg³ om å forby hvitvasking av midler som stammer fra *narkotikalovbrudd* (jf legaldefinisjonen i art. 1), slik disse er definert i den såkalte *Wien-konvensjonen* art. 3 nr 1 bokstav a).⁴ Videre gir direktivet i art. 3–8 og art. 10–11 medlemsstatene rettslig pålegg om iverksetting av visse tiltak for å avverge at det finansielle system nyttes til hvitvasking som angitt. Direktivet bestemmer også i art. 12, jf fortalen fjerdesiste avsnitt, at medlemsstatene skal «påse at» tiltaksplikten utvides til andre kategorier av yrker og foretak med virksomhet som særlig kan tenkes å bli brukt til hvitvasking av penger, men forpliktelsen er her så løst konkretisert at den neppe kan karakteriseres som et bindende rettslig pålegg til medlemsstatene.

* Jens Petter Berg (født 1952) er cand jur og stipendiat ved Institutt for rettsinformatikk, Universitetet i Oslo. Hans prosjekt er en doktoravhandling om personvernproblemstillinger i tilknytning til ligningsmyndighetenes behandling av skattyteropplysninger. Denne artikkelen er også trykt i *Kritisk Juss* nr 3 1996.

¹ Lov 4 desember 1992 nr 123, jf Ot prp nr 85 (1991–92) og Innst O nr 23 (1992–93).

² Se EØS-avtalen art. 119, jf vedlegg IX pkt 23. En norsk oversettelse av hvitvaskingsdirektivet er trykt på s 174–178 i bind 10 av Særskilt vedlegg nr 2 til St prp nr 100 (1991–92).

³ Termen «rettslig pålegg» brukes for å karakterisere min (tolkingsmessige) vurdering av direktivets innhold på dette punkt. Bare rettslige pålegg er forpliktende for medlemsstatene i den forstand at a) Kommisjonen kan begjære vedkommende stat dømt av EF-domstolen for et evt pliktbrudd, og at b) enhver borger innenfor EØS-området på visse betingelser kan erverve dom for at det rettslige pålegget skal anses å gjelde (ha direkte virkning) sjøl om vedkommende stat har forsømt å implementere pålegget i sin nasjonale lovgivning. Termen «direktiv», som i Norge har blitt tatt i bruk som betegnelse på denne type EF-rettsakter med utgangspunkt i de etymologisk likelydende franske og engelske termene («directif» og «directive»), gir dessverre altfor lett inntrykk av at alt som står i direktivene er rettslig bindende. Den korresponderende tyske termen «Richtlinie», på norsk *retningslinje*, ville etter min mening ha vært klart å foretrekke som term for disse rettsaktene. Direktivene er nemlig retningslinjer, slik sistnevnte term er begrepsdefinert bl a i Torstein Eckhoff og Nils Kristian Sundby: *Rettsystemer* (Oslo: 1991), altså avgjørelser som i større eller mindre grad gir klare, rettslige styringssignaler til medlemsstatene.

⁴ «United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances», undertegnet i Wien 20 desember 1988. Samtykke til ratifikasjon ble gitt ved kgl res 9 september 1994. I kraft for Norge 12 februar 1995. Originaltekst og norsk tekst trykt i *Overenskomster med fremmede stater* 1995 s 100–171.

Lovreglene trådte i kraft 1 januar 1994, samtidig med EØS-avtalen.⁵ Den tilhørende forskrift (nr 118) om tiltak mot hvitvasking av penger, fastsatt av Finansdepartementet 7 februar 1994, trådte i kraft 15 februar 1994. Finansinstitusjonenes tiltaksplicht etter de opprinnelig ikrafttrådte reglene kan kort sammenfattes slik:

- *For det første* skal kundene avkreves legitimasjon ved etablering av forretningsforhold, herunder åpning av konto eller depotetablering, og ved transaksjoner som gjelder NOK 100 000 eller mer for kunder som ikke allerede har etablert et forretningsforhold, se loven § 2–17 første avsnitt og forskriften §§ 1–5;
- *For det andre* har funksjonærene i finansinstitusjonene undersøkelsesplikt ved mistanke om at en kundetransaksjon har tilknytning til utbytte av a) en narkotikaforbrytelse, b) en forbrytelse mot strl kap 24–26 (underslag og tyveri, utpressing og ran samt bedrageri og utroskap) eller c) en forseelse mot strl § 391 a (naskeri), se loven § 2–17 tredje avsnitt;⁶
- *For det tredje* har finansinstitusjonene rapporteringsplikt til ØKOKRIM dersom mistanken ikke avkreftes etter foretatte undersøkelser. Rapporteringen skal skje ved bruk av standardisert formular fastsatt av ØKOKRIM, valgfritt maskinlesbart eller papirbasert, se loven § 2–17 fjerde avsnitt og forskriften § 9 første og tredje avsnitt.

Undersøkelser og rapportering iht tiltaksplichten skal skje uten underretning til mistenkte, og en transaksjon som mistenkes å ha tilknytning til de nevnte straffbare forhold skal ikke gjennomføres før ØKOKRIM er underrettet (loven § 2–17 fjerde og femte avsnitt). Lovbestemt taushetsplikt står tilbake for rapporteringsplikten, og rapportering i god tro til ØKOKRIM kan heller ikke utløse et sivilrettslig krav mot finansinstitusjonen eller dens ansatte (loven § 2–17 sjuende avsnitt).

De innrapporterte kundene kan kreve informasjon fra ØKOKRIM ett år etter at etterforskningen er avsluttet (§ 2–17 sjette avsnitt).⁷ Videre skal innrapporterte opplysninger slettes seinest 25 år etter at etterforskningen er avsluttet (forskriften § 12). Et kontrollutvalg på tre medlemmer, oppnevnt av Finansdepartementet, skal påse bl a at uvedkommende hindres innsyn i opplysninger som ØKOKRIM har mottatt (forskriften § 13).

2. Stortinget har nylig gjort rapporteringsplikten til ØKOKRIM enda mer omfattende

2.1 Oversikt

1 juli 1996 trådte flere omfattende endringsbestemmelser til de foran skisserte bestemmelsene om tiltak mot hvitvasking i kraft.⁸ Under sin lovbehandling av de opprinnelige rapporteringspliktreglene i 1992 hadde et våkent Storting i tråd med Datatilsynets anbefaling

⁵ Før ikrafttredelsen hadde reglene allerede fått et noe utvidet nedslagsfelt, tilpasset den endrede, generelle straffebestemmelsen om hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger (strl § 317), gitt ved lov 11 juni 1993 nr 76 (endringene i strl) og nr 79 (endringene i finansieringsvirksomhetsloven). Se Ot prp nr 53 (1992–93) og Innst O nr 89 (1992–93).

⁶ Formuleringen «har tilknytning til utbytte av» foran den treleddete oppramsingen, jf også sjølve ordlyden i lovteksten, innebærer at overtredelsene vil rammes av den generelle utbytteheleribestemmelsen i strl § 317, forutsatt at gjerningsmannen er *heler*. Når man ikke valgte den retts teknisk mer oversiktlige formuleringen å knytte tiltaksplichten til enhver overtredelse av strl § 317, har dette sammenheng med at tiltaksplichten da ville ha omfattet langt flere helerihandlinger enn Justisdepartementet fant det tilrådelig å foreslå uten at saken ble sendt på høring (se Ot prp nr 53 1992–93 s 23 første sp nestsiste avsn). Dessuten ville en *direkte* kopling av tiltaksplicht til overtredelse av strl § 317 ikke ha utløst tiltaksplicht i det hele tatt, dersom narkotikaforbryteren sjøl skulle dukke opp for å hvitvaske utbyttet av sin straffbare handling, jf lærebokseksemplet om at man ikke kan dømmes særskilt for å ha ytet seg sjøl bistand til en straffbar handling.

⁷ Informasjonsplikt «på begjæring» innebærer intet pålegg om *informasjonsplikt* til folk om at de faktisk er blitt innrapportert. Mao vil bare de som tilfeldigvis blir klar over at de er blitt innrapportert, kunne gjøre seg nytte av av denne prosessuelle rettigheten.

⁸ Lov 28 juni 1996 nr 46. I kraft 1 juli 1996. Forarbeidene er Ot prp nr 22 og Innst O nr 50 (1995–96).

enstemmig strøket en foreslått fullmakt for Finansdepartementet til bla å kunne utvide ØKOKRIMs informantkrets uten ny lovbehandling. Finansdepartementet tok høsten 1994 initiativ til en høringsrunde om *lovbehandling* av ØKOKRIMs ønsker om vesentlige utvidelser av rapporteringsplikten. Trass i til dels kraftig motbør fra bla begge bankforeningene og Datatilsynet, ble høringsutkastet med små endringer fremmet som lovsak overfor Stortinget i desember 1995. Stortinget vedtok i mai 1996 lovforslaget, med visse endringer bl a iht den motbør som var framkommet i høringsrunden. I resten av avsnitt 2 presenterer jeg de viktigste lovforslagene og redegjør for deres skjebne under lovbehandlingsprosessen på Stortinget. Min egen vurdering framkommer i det påfølgende avsnitt 3.

2.1 Utvidelse av kretsen av informanter

I proposisjonen pkt 3.1 foreslo Finansdepartementet (som § 2–1 nytt andre avsnitt i finansieringsvirksomhetsloven) *for det første* å utvide kretsen av informanter for å komplettere oppfyllelsen av våre forpliktelser iht EUs hvitvaskingsdirektiv, jf definisjonen av kredittinstitusjon og finansinstitusjon i direktivets art. 1. I denne kategorien falt forslaget om å utvide rapporteringsplikten til å gjelde postfunksjonærer og ansatte i fondsmegler-, forsikringsmegler- og valutameglerforetak.

For det andre foreslo departementet at visse yrkesgrupper og foretakskategorier utenfor finansnæringen også skulle omfattes av rapporteringspliktbestemmelsene: eiendomsmeglerforetak og advokater som utøver eiendomsmeglingsvirksomhet, eiendoms- og investeringsselskaper, enhver som ervervsmessig driver rådgivning om plassering eller investering av kapital og inkassatorer. Begrunnelsen på dette punktet var nokså kortfattet: Disse institusjonene kunne etter departementets oppfatning være praktisk egnet til hvitvaskingsoperasjoner, særlig for så vidt de kan håndtere store transaksjonsbeløp (proposisjonen s 10 første sp første avsn).

Blant høringsinstansene, inkludert Datatilsynet, hadde det ikke vært noen *prinsipielle* innsigelser mot dette lovforslaget. Den norske Bankforening hadde endog reist spørsmålet om ikke også totalisatorvirksomhet og lotterier burde inkluderes i informantkretsen. Sparebankforeningen i Norge hadde likevel reist spørsmålsteget ved det saklige behovet for å inkludere eiendomsmeglere i kretsen av informanter.

På Stortinget fikk regjeringen likevel ikke støtte fra noe hold til dette forslaget. Til og med finanskomiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, som ikke overraskende gikk lengst i å støtte sin regjering, foreslo å droppe utvidelsen av kretsen av informanter til alle de foreslåtte grupper *utenfor* finansnæringen, så nær som inkassatorene. Flertallet, resten av komiteen bortsett fra RVs Erling Folkvord, bestemte seg imidlertid for å droppe også inkassatorene. Dette flertallet, utenom Fridemokratenes Stephen Bråthen, viste til at regjeringen med sitt forslag hadde gått ut over det Norge er forpliktet til gjennom EØS-avtalen, og uttalte deretter følgende:

«Flertallet viser til at f eks å inkludere eiendomsmeglere i undersøkelses- og rapporteringsplikten er en prinsipiell endring som i neste omgang kan åpne for langt større utvidelser av undersøkelses- og rapporteringsplikten. Det er f eks vanskelig å forklare det prinsipielle skille mellom hvitvasking av utbytte fra straffbar handling i forbindelse med [...] fast eiendom [...] og f eks gullsmider og kunsthandlere. Flertallet vil ikke på dette tidspunkt foreta en slik prinsipiell utvidelse av undersøkelses- og rapporteringsplikten. Flertallet mener at det ikke er hensiktsmessig å behandle et slikt prinsipielt spørsmål før utvalget som er nedsatt for å vurdere endringer i personregisterloven (Skauge-utvalget) har lagt fram sin innstilling og det [sic] er lagt fram for Stortinget av [r]egjeringen på en egnet måte. [...]» (Innstillingen s 6 første sp fjerde avsn).

Resultatet av Stortingsbehandlingen er dermed at ingen nye grupper utenfor finansnæringen er blitt utpekt til informanter for ØKOKRIM.⁹

⁹ Det kan nok spørres om flertallet handlet helt i samsvar med sitt forsett om å avvise enhver utvidelse av kretsen av informanter ut over det som følger av Norges EØS-forpliktelser: *Prosjektmeidlerforetak* ble nemlig stående på lista over

Representanten Bråthen hadde en enda kvassere begrunnelse for å avvise regjeringens framlegg. Først viste han til sin generelle merknad til hele lovframlegget, hvor han bl a hadde uttalt:

«Komiteens medlem [...] Bråthen kan ikke se hvilke forhold som utløser behov for mer vidtrekkende hvitvaskingsregler enn det som følger av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. I det hele fortøner det seg underlig at [r]egjeringen med et så spinkelt erfaringsgrunnlag [...] og uten at det [...] foretas en overordnet vurdering av totaliteten i forslaget i forhold til sentrale personvernprinsipper, foreslår regler som langt går utover disse rettslige forpliktelser.

Dette medlem finner [r]egjeringens forslag totalt uakseptabelt. [...]» (Innstillingen s 3 første sp femte avsn).

Deretter uttalte Bråthen bl a:

«Dette medlem anser det for overveiende sannsynlig at [r]egjeringens forslag til utvidelse vil åpne for et skred av ytterligere 'logisk' begrunnede utvidelser. En kan se for seg at gullsmedbutikker, kunsthandlere, bilforhandlere m fl står for tur som mulige helere av økonomisk utbytte fra kriminell virksomhet. Kun fantasien setter grenser for hvor langt man kan gå.» (Innstillingen s 6 andre sp andre avsn).

Representanten Folkvord stemte også imot regjeringens forslag på dette punkt. Han viste til sitt forslag om å sende hele lovframlegget i retur, med bl a den begrunnelse at regjeringen hadde foreslått

«[...] lovendringer og tiltak som ikke vil ha noen nevneverdig virkning hvis formålet er å stanse de store blant de som driver med hvitvasking av penger som er tjent gjennom økonomisk kriminalitet. [...] Dette medlem mener [...] det vil være større sjanse til å lykkes om det lages lovregler som går direkte på pengene og på å kartlegge pengestrømmene, i stedet for det utflytende systemet for rapportering av personer, som [r]egjeringa har lagt fram.» (Innstillingen s 6 andre sp femte avsn).

2.2 Utvidelse av informantenes rapporteringsplikt

I proposisjonen pkt 3.2 foreslo Finansdepartementet at finansinstitusjonenes undersøkelses- og rapporteringsplikt mht de straffbare handlingenes objektive side skulle utvides til å gjelde transaksjoner med tilknytning til utbytte av enhver straffbar handling (lovforslaget § 2–17 tredje avsnitt, endret første setning).

Departementet viste generelt til at § 2–17 bidro til en effektiv forebyggelse og bekjempelse av hvitvasking av penger, men at viktige typer av alvorlig kriminalitet etter de gjeldende reglene falt utenfor undersøkelses- og rapporteringsplikten. Dette gjaldt bl a utbytte fra sprit- og våpensmugling, hallikvirksomhet og korrupsjon. Både ØKOKRIM og G7-landenes *Financial Action Task Force on money laundering (FATF)* hadde derfor påpekt at bestemmelsen burde endres, noe departementet var enig i. Etter den foreslåtte utvidelsen ville bestemmelsen også bli enklere å praktisere for foretakene og deres ansatte enn de gjeldende reglene, jf at det kunne være vanskelig for de ansatte å ha en begrunnet oppfatning om hvilken type straffbar handling et evt utbytte stammet fra. I tillegg til å være retsteknisk enkel, ville også den nye bestemmelsen kunne avverge at bankfunksjonærene måtte avvise kunder for å unngå å bli siktet for uaktsom overtredelse av strl § 317, i tilfeller hvor mistanken gjaldt en straffbar handling som lå utenfor det gjeldende området for rapporteringsplikt, og rapportering til ØKOKRIM dermed ville være en straffbar overtredelse av lovbestemt taushetsplikt.

nye foretak med rapporteringsplikt, fordi departementet hadde inkludert disse i gruppa av foretak som var omfattet av EUs hvitvaskingsdirektiv. Departementet umaket seg imidlertid ikke med å antyde hva man hadde i sikte med denne termen. *Prosjektmebler* er et ord som ikke foreligger i noen norsk lov- eller forskriftsbestemmelse, og man skal være nokså romslig i sin direktivtolking for å få termen til å korrespondere med de *bedriftsrådgivere, fusjonsadvokater* mv som er omhandlet i pkt 9 i vedlegget til EUs andre bankdirektiv (89/646/EØF). Mer gjennomskuelig derimot er det når flertallet kom i skade for å omdøpe *fondmeglerforetak* (jf verdipapirhandelloven § 2 bokstav c) til *verdipapirforetak* i den lovtoksten som ble vedtatt!

Når det særskilt gjaldt spørsmålet om undersøkelses- og rapporteringsplikten ift de mer bagatellmessige forhold, viste departementet til at formålet med EUs hvitvaskingsdirektiv var å bekjempe utbytteheleri fra narkotikaforbrytelser og annen alvorlig kriminalitet, og dette var også utgangspunktet etter den gjeldende § 2–17. Dette kunne nok tale for å begrense undersøkelses- og rapporteringsplikten til de alvorlige overtredelsene. På den annen side ville det kunne være vanskelig å fastslå om utbyttet stammet fra alvorlig kriminalitet eller fra mer bagatellmessige handlinger, og ofte ville det ikke oppstå noen mistanke ved mindre alvorlige forhold. Ut fra en samlet vurdering mente derfor departementet at det ikke burde tas inn noen avgrensning av tiltaksplikten mot mindre alvorlige straffbare forhold (proposisjonen s 13 pkt 3.2.5).

Blant høringsinstansene hadde både Datatilsynet, de to bankforeningene, Norges Finansmæglerforbund, Finansforbundet og Institutt for offentlig rett ved UiO uttrykt tvil eller gått imot dette forslaget. Følgende passus fra Den norske Bankforenings uttalelse, også delvis gjengitt i proposisjonen på s 12 andre sp tredje avsn, gir godt uttrykk for den gjennomgående linje i denne skepsisen:

«[...]Vi er [...] i tvil om det *prinsipielt sett* er riktig å la [...] praktiske hensyn få fullstendig gjennomslag, med den konsekvens at man fjerner ethvert nivåkrav [...]. Vi savner en nærmere prinsipiell vurdering av hvordan en slik lovendring kan virke inn på det alminnelige tillitsforhold mellom kunde og finansinstitusjon. [...] Vi tror det vil bryte med den alminnelige rettsfølelse hvis finansinstitusjonene ilegges en generell kontrollfunksjon med sikte på innrapporteringer til politiet av enhver mulig lovovertrødelse.» (Kursivert av bankforeningen).

Bråthen (Fridemokratene) og Folkvord (RV) gikk imot enhver utvidelse av rapporteringsplikten. Finanskomiteens flertall, alle de øvrige partiene unntatt Arbeiderpartiet, nøyde seg i steden med en mindre innstramme i regjeringens forslag. Innstrammingen skjedde gjennom følgende tilføyelse (§ 2–17 tredje avsnitt ny andre setning):

«Undersøkelsesplikten gjelder likevel ikke dersom det er grunn til å tro at utbyttet stammet fra en eller flere handlinger som etter loven ikke kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder.»

Flertallets motiver her (innstillingen s 9 pkt 2.2.2) starter med en innledende bemerkning, som også APs representanter var med på, om at undersøkelses- og rapporteringsplikten er et viktig tiltak for å bekjempe hvitvasking av penger. Så følger en fire punkters tilslutning fra det samme flertallet til viktige elementer i regjeringens argumentasjon:

- Flertallet har merket seg at flere av EUs medlemsstater i sin nasjonale lovgivning har gått lenger hva angår tiltaksplikten enn kravene etter hvitvaskingsdirektivet;
- flertallet har også merket seg at regjeringen foreslår en generell regel om tiltaksplikt ved mistanke om transaksjon som har tilknytning til utbytte fra en straffbar handling;
- flertallet er enig i at dagens avgrensning fører til at mange typer alvorlig kriminalitet som bør omfattes av reglene faller utenfor;
- flertallet er også enig i at utvidet tiltaksplikt vil føre til færre praktiske problemer for finansinstitusjonene.

På dette punkt hopper Arbeiderpartiet av, og det gjenværende flertallet (Sp, H, Krf, SV, Frp og V) bemerker at det likevel er naturlig å avgrense undersøkelses- og rapporteringsplikten i forhold til forholdets alvorlighetsgrad. Dette flertallet finner det naturlig å legge seg på en linje i tråd med det svenske regelverket, hvor formuleringen «brottslig förvärv av allvarligare slag» gjelder. En omfattende registrering reiser så store problemer i forhold til personverninteresser at tiltaksplikten bør begrenses til de mer alvorlige straffbare forhold. I interessekonflikten mellom bankfunksjonærenes lovbestemte taushetsplikt og behovet for lovhjemler som gjør det lettere å avsløre økonomisk kriminalitet, er flertallet like fullt av den oppfatning at det er et tungtveiende

behov for et sterkt regelverk som gir reelle muligheter for å avsløre ulike former for kriminalitet. Flertallets uttalelse toppe seg i dette avsnittet:

«Flertallet mener at problemene knyttet til personvern hensyn kan være store. Når opplysningene først er registrert, har ikke den registrerte sikkerhet for at ikke opplysningene blir brukt til andre formål enn opprinnelig fastslått. Den teknologiske utvikling fører etter flertallets oppfatning til at opplysninger lettere kan komme på avveie og at uautoriserte brukere får tilgang på registrerte opplysninger. *Flertallet ser det som viktig å ha et lovverk som avspeiler disse problemene. Flertallet vil be departementet følge utviklingen nøye, og påse at generelle personvern hensyn ivaretas.*» (Innstillingen s 9 andre sp nederst. Kursivert her).

Flertallet bemerket så at det av både prinsipielle og praktiske grunner er nødvendig og ønskelig å ha en terskel for tiltakspunkt, og uttalte at det har oppfattet sammenhengen slik at også departementet og ØKOKRIM mener det slik, om enn i form av forskrifter og retningslinjer. Slike retningslinjer hadde ikke flertallet noe imot, men samtidig fant flertallet det riktig at også lovteksten gjenspeiler at lovbruddet skal ha en viss alvorlighetsgrad for at tiltakspunkt skal inntre.

2.3 Utvidelse av ØKOKRIMs saklige etterforskningskompetanse – bruk av overskuddsinformasjon

I proposisjonen pkt. 3.3 foreslo Finansdepartementet å fjerne forbudet etter den dagjeldende § 2–17 fjerde avsnitt siste setning mot at ØKOKRIM brukte de innrapporterte opplysningene til annet enn *etterforskning* av den art straffbare handlinger som rapporteringsplikten gjaldt. Departementet foreslo mao å tillate bruk av opplysningene som *bevis* for de angjeldende straffbare handlinger, samt bruk til etterforskning av eller som bevis for *andre* straffbare handlinger enn de rapporteringsplikten gjelder. Departementets kronargument var å trekke en parallell til den åpning for bruk til etterforskning av andre straffbare forhold som hadde skjedd under Stortingets behandling av de permanente bestemmelsene om telefonavlytting i narkotikasaker, jf strpl kapittel 16 a, tilføyd ved lov 5 juni 1992. I tilknytning til den nye strpl § 216 i første avsnitt siste setning hadde flertallet i justiskomiteen, alle utenom Holand (SV), Hiim (H) og Nyberget (Frp), avgitt bl a følgende komitébemerkning:

«Flertallet viser til at det vil kunne være i strid med folks rettsbevissthet om politiet hindres i å benytte opplysninger de har mottatt på lovlig vis til å oppklare kriminalitet. Det vil etter flertallets oppfatning for mange kunne fremstå som om samfunnet skjerner lovbrøtteren fremfor å bistå offeret, særlig i de tilfelle der politiet får kjennskap til alvorlige overgrep som er skjedd mot enkeltindivider. Flertallet mener det må legges avgjørende vekt på politiets generelle plikt til å forebygge og oppklare forbrytelser. Dette kan etter flertallets oppfatning vanskelig forenes med at man gjennom lov pålegger en etterforsker å 'fortrenge' eller unnlate å bruke informasjon om annen kriminalitet han har fått kjennskap til i forbindelse med avlytting i en narkotikasak.» (Innst O nr 61 (1991–92) s 5 andre sp andre avsn).

Departementet viste til at allerede forslaget om utvidelse av undersøkelses- og rapporteringsplikten ville utvide ØKOKRIMs etterforskningskompetanse betydelig. Sjøl om personvern hensyn tilsa forsiktighet med bruk av opplysningene, fant departementet at det ville være lite rimelig om ØKOKRIM skulle være forhindret fra å forfølge straffbare forhold som er avdekket på grunnlag av mottatte opplysninger, bare fordi disse forhold ikke gjaldt hvitvaskingskriminalitet. Departementet kunne ikke se at det var tungtveiende personvern hensyn eller andre sterke hensyn som talte mot en utvidelse av ØKOKRIMs etterforskningsadgang. Departementet mente at man heller ikke burde opprettholde begrensningene i adgangen til å bruke opplysninger som bevis under hovedforhandling. Dels var det ikke som i narkotikasaker slik at tiltaltes partsinnsyn i bevisene kunne skade etterforskningen av andre saker og narkotikasaker generelt. Dels kunne opplysningene fra finansinstitusjonene være helt sentrale bevis for sjølve hvitvaskingshandlingen.

Praktisk talt alle berørte høringsinstanser hadde uttalt seg mot Finansdepartementets forslag på dette punkt. Den norske Bankforening hadde bl a uttalt (referert i proposisjonen s 16 pkt. 3.3.4):

[...] Vi har for vår del vanskelig for å se at resonnementene fra telefonavlyttings-sakene kan være umiddelbart overførbare til hvitvaskingsområdet, idet utgangspunktet her er informasjon som formidles til ØKOKRIM fra institusjoner som er underlagt lovbestemt taushetsplikt. [...]»

Komitéflertallet, alle utenom representantene fra AP samt Bråthen og Folkvord, uttalte at man så positivt på at ØKOKRIM settes i stand til å utnytte informasjon på en effektiv måte, men at man samtidig ville påpeke at utvidelsen av regelverket på dette området reiser prinsipielle problemer. I tråd med standpunktet om å begrense tiltaksplikten til mistanke om straffbare forhold med mer enn 6 måneders strafferamme, gikk derfor dette flertallet inn for å begrense ØKOKRIMs bruk av opplysninger til forhold der strafferammen er fengsel i mer enn seks måneder (innstillingen s 12 pkt 2.3.2).¹⁰

Arbeiderpartifraksjonen støttet her regjeringen, mens både Bråthen og Folkvord gikk mot forslaget.

2.4 Lovfesting av lengstetid for ØKOKRIMs oppbevaring av mottatte opplysninger

Regler om ØKOKRIMs plikt til å slette mottatte opplysninger seinest innen 25 år var etter reglene som gjaldt før 1 juli 1996 fastsatt i forskriften til finansieringsvirksomhetsloven §2–17. Allerede under lovbehandlingen i november 1992 ba finanskomiteen enstemmig departementet om å fremme regler om lovfesting av slettingsplikten, i tilslutning til Datatilsynets forslag om dette. Finansdepartementet brukte drøye tre år på å etterkomme denne anmodningen, som i det vesentlige bare innebar en anmodning om å foreslå lovfesting av den gjeldende forskriftsbestemmelsen.

Høringsinstansene hadde stort sett gitt sin tilslutning til Finansdepartementets forslag på dette punkt. Justisdepartementet hadde vist til at reglene som var trukket opp i forskriften om telefonkontroll i narkotikasaker langt på vei kunne være mønster også her.

Her samlet en enstemmig komité seg om en klar innstramming ift forslaget i proposisjonen. I tråd med Datatilsynets høringsuttalelse gikk komiteen inn for å fastsette en 5 års lovbestemt lengstefrist for sletting, slik normalordningen er for politiets øvrige arbeidsregistre. Opplysningen skal iht til den endrete § 2–17 sjette avsnitt slettes innen 5 års-fristen, med mindre det i dette tidsrom er registrert nye opplysninger, etterforskningskritt eller rettergangsskritt mot den registrerte.

3. Vurdering av Stortingets lovbehandling

3.1 Noen hovedsynspunkter

I ettertid er det tre positive trekk som etter min mening særlig springer i øynene ved Stortingets lovbehandling:

- Den kompakte motviljen fra alle partier utenom Arbeiderpartiet mot forslaget om å utvide informantkretsen til foretak osv utenfor finansnæringen, inkludert AP-fraksjonens tafatte forsvar for bare de minst uspiselige sidene ved dette forslaget;
- enigheten om å skjære ned lengstetida for ØKOKRIMs oppbevaring av mottatte opplysninger fra 25 til 5 år;

¹⁰ Strengt talt begikk komitéflertallet den unøyaktighet å formulere seg slik at bruken av mottatte opplysninger skulle være lovlig allerede om strafferammen var fengsel i 6 måneder, men lovens ordlyd og hensynet til sammenheng med rapporteringspliktbestemmelsen må her slå gjennom!

- enigheten om å oppfordre regjeringen til å komme tilbake med en «bred gjennomgang» av tiltakspliktreglene i forbindelse med oppfølgingen av Skauge-utvalgets innstilling om endringer av personregisterloven, som etter mandatet skal framlegges innen 1 mars 1997.

Det sistnevnte punktet har jeg hittil bare så vidt streift gjennom sitatet fra Innst 0nr 50, s 6 første sp fjerde avsn. Den enstemmige anmodningen om en evaluering av tiltakspliktreglene ble brakt på bane allerede som første punkt i komitéinnstillingen, s 2 pkt 1.2, for øvrig i tråd med synspunkter jeg hadde fremmet i mitt notat 29 februar 1996 til komiteen. Sjøl om regjeringen forfatningsrettslig sett er ubundet av oppfordringen, er det klart at signaleffekten er der. Så får det være opp til det sittende flertall på Stortinget å trekke regjeringen til ansvar, om oppfordringen skulle bli neglisjert.

Nær sagt «mot normalt» var SV, V og Frp denne gang fraværende med egne mindretallsmarkeringer i en sak om inngrep i personvernet. I ettertid melder spørsmålet seg om hvem som vant på en slik arbeidsform, som vel i hovedsak må ha sammenheng med SV-eren Kristin Halvorsens måte å skjøtte sitt verv som saksordfører på. At SV og H slukte mesteparten av Finansdepartementets begrunnelse for utvidelsen av rapporteringsplikten, er urovekkende: Spissformulert kan det synes som om H lar seg forføre av ethvert argument for styrking av politiet, og at SV blir forført av ethvert argument for flere tiltak mot økokrim! Uansett er det ikke umiddelbart lett å se den taktiske klokskapen bak Halvorsens forsøk på å løse saken gjennom med så få mindretallsmarkeringer, sett i forhold til at AP-fraksjonen bare lot seg rokke fra Finansdepartementets forslag på noen av de punkter hvor AP likevel var håpløst i mindretall i komiteen.

Noe av det mer betenkelige ved behandlingen av denne lovsaken er videre den regelrett *puslete* innsatsen fra de berørte næringsorganisasjonene for å påvirke finanskomiteen under dens behandling av proposisjonen. Sjøl om staten har aksjemajoriteten i flere av de store forretningsbankene, burde man f eks kunne forvente litt mer *civil courage* fra Den norske Bankforening. I sin proposisjon hadde Finansdepartementet stort sett overkjørt de fleste høringsinnvendingene mot strengere regler. De spede ansatsene til virkelig utenomparlamentarisk press under komitébehandlingen er derfor helt i tråd med den kommentar som journalist *Nils Morten Udgaard* skreiv i Aftenposten 20 mai 1996 om Lundkommisjonens rapport: «Norge er et land der statsmakten møter liten motvekt – i pakt med sosialdemokratiske grunnholdninger.»

Som jeg straks skal utdype nærmere, hadde Finansdepartementet smurt så tjukt på i sin proposisjon at ØKOKRIM kan innkassere lovbehandlingen som en klar seier, sjøl om Stortinget satte ned foten for de verste ytterlighetene i lovframlegget. Dersom innstillingen først var blitt avgitt etter at Lund-kommisjonens rapport var avgitt, er det imidlertid ikke utenkelig at lovframlegget hadde fått styggere medfart. Formentlig traff Dagens Næringsliv spikeren på hodet i sin lederartikkel 10 mai 1996 med følgende formulering:

«Når kommunistfrykten på 50- og 60-tallet kunne resultere i de overgrep Lundkommisjonen har funnet, burde det ikke automatisk lede til tilsvarende praksis så snart man hører begrepet 'hvitvasking'.»

Rapporteringsplikt for bankfunksjonærer mv til ØKOKRIM er også etter min mening nødvendig, men den er like fullt er et *onde*, sett både fra politiets, fra bankenes og fra bankkundernes ståsted. Av *denne grunn* må Stortinget alltid stille spørsmålet om inngrepet i personvern- og rettssikkerhetsgarantiene er et *forholdsmessig* tiltak, sett i forhold til det positive godet man ønsker å oppnå.

3.2 Nærmere om utvidelsen av informantenes rapporteringsplikt

3.2.1 De straffbare handlingenes objektive side

I mitt notat til finanskomiteen 29 februar 1996 framholdt jeg sjøl bla følgende om dette endringsforslaget:

«[...] Regjeringens argumentasjon i proposisjonens tre hovedavsnitt (avsn 3.1–3) har ikke ubetydelig argumentasjonskraft hvis man bare forholder seg til enkeltforslagene *hver for seg*. Det bør likevel mane til ettertanke at den ytterste konsekvens av argumentasjonen i proposisjonen er å innføre en *generell rapporteringsplikt for alle borgere til politiet* ved enhver mistanke om straffbare forhold! Proposisjonen representerer derfor et betenkelig skritt i retning et 'Storebror ser deg'-samfunn [...]. Eller omsatt til 90-årenes IT-vokabular – et byks i retning *informant-samfunnet* snarere enn i retning *informasjons-samfunnet*. [...]

Det løser rimeligvis et vanskelig praktisk dilemma for bankfunksjonærene når regjeringen ønsker å frita dem fra sjøl å måtte foreta den vanskelige sondringen mellom mistanke om straffbare forhold i sin alminnelighet, og mistanke om rapporteringspliktige straffbare forhold (prp avsn 3.2). Det ville vært mer nærliggende å løse floken med et forslag om å *heve terskelen* for rapporteringsplikt, slik at man bare fikk rapport om de kvalifiserte mistankene om alvorlig straffbare forhold. Bare i et slikt reformperspektiv ville det være fornuftig å overveie om man også burde inkludere enkelte av de straffbare forhold som ØKOKRIM har beklaget seg over at ikke kan forfølges innenfor den gjeldende formulering av § 2–17. [...]

Etter min mening var det [...] et klart feilvalg at den gjeldende bestemmelsen i finansieringsvirksomhetsloven § 2–17 tredje avsnitt ikke ble begrenset til kun å omfatte rapportering ved mistanke om *hvitvaskingskriminalitet i tilknytning til narkotikaforbrytelser*, slik Norges folkerettslige forpliktelse er etter EUs hvitvaskingsdirektiv [...].»

Etter å ha fått tilbakemelding fra saksordføreren, Kristin Halvorsen (SV), om at hun overveide å foreslå for komiteen at man strammet inn departementets formulering av de objektive kriteriene for undersøkelses- og rapporteringsplikten, slik at denne bare omfattet straffbare handlinger som kunne medføre fengselstraff på mer enn 6 måneder fengsel, uttalte jeg 13 mars 1996 følgende i et brev til finanskomiteen:

«Det er et skritt i riktig retning å oppstille en 6-måneders strafferamme som objektiv grense for rapporteringsplikten [...]. En slik innstramming er likevel *mer en symbolsk enn en praktisk betydningsfull* innstramming i forhold til regjeringens forslag. Strafferammene i straffelovgivningens ulike bestemmelser er stort sett på 6 måneders fengsel eller mer – iallfall når man har den type straffbare handlinger for øye som bankfunksjonærer med rimelighet kan få mistanke om. 6 måneders strafferamme er f eks strafferammen i strl § 391a for heleriforseelser, altså de objektivt sett bagatellmessige helerigjerningene.

- Om f.eks. en person stjeler et par pakker pølser fra en dagligvareforretning og ønsker å sende fortjenesten fra salget til sin tante som julehilsen via bank- eller postgirosystemet, er fortsatt dette en handling som fanges opp av rapporteringsplikten.

For at en innstramming skal ha praktisk betydning, må det oppstilles et krav om mer enn to års strafferamme. Forbrytelser har i straffeloven gjennomgående en strafferamme på 3 år eller mer. De forbrytelsene som ØKOKRIM har beklaget seg over at ikke fanges opp av dagens bestemmelser (f eks strl § 206 om hallikvirksomhet) vil fanges opp av en slik formulering, samtidig som simpelt skattesvik (ligningsloven § 12–1) ikke fanges opp – her er nemlig strafferammen 2 års fengsel. Den uheldige symboleffekten av særbehandling av skattesvik unngås både ved en generell utforming av kravet til det straffbare forholdets alvor, og – ikke minst – ved at mistanke om grovt skattesvik (ligningsloven § 12–2) fortsatt er rapporteringspliktig, fordi strafferammen her er 6 år.

Etter strl § 317 er strafferammen for uaktsomt heleri 2 år. Hvis det er et sterkt ønske om å dra med slike handlinger, kan de evt nevnes uttrykkelig. [...].»

I ettertid er det vanskelig å vurdere betydningen av flertallets avgjørelse om å fastsette en minste strafferamme på 6 måneder for tiltaksplikt. Flertallets motiver her, jf gjengivelsen foran i avsnitt 2.2, er en studie i politisk kompromisskunst. Sjøl gikk jeg altså ut med en klar advarsel til komiteen om at innstrammingen bare ville ha en symbolsk effekt, og at det heller ikke sett fra et håndheverståsted kunne være fordelaktig å motta rapporter om mistanker om reine bagatellforseelser. Slik flertallet har begrunnet sin innstramming av lovbestemmelsen, velger jeg å tolke handlemåten som uttrykk for positiv vilje til å ta personvernproblemene mer på alvor enn regjeringen. Dette kan gi grunnlag for en viss optimisme mht hva som kan oppnås ved en seinere korsvei.

3.2.2 De straffbare handlingenes subjektive side

Spørsmålet om hvor sterk mistanke som skal til for å utløse undersøkelses- og rapporteringsplikt ble ikke reist som egen problemstilling av Finansdepartementet i Ot prp nr 22. Etter de tidligere bestemmelsene har mistanke-kriteriet ikke vært undergitt noen kvalifisering. § 2–17 tredje avsnitt om undersøkelsesplikten brukte formuleringen «har mistanke», og fjerde avsnitt om rapporteringsplikten brukte formuleringen «foreligger mistanke».

I mitt notat 29 februar 1996 til finanskomiteen framholdt jeg følgende om dette spørsmålet:

«[...] Allerede i sin høringsuttalelse til den første versjonen av § 2–17 i mars 1992 var Datatilsynet inne på at det fra en personvern- og rettssikkerhetssynsvinkel kunne være ønskelig at den mistanken som skulle utløse rapporteringsplikt måtte være av en kvalifisert styrke. Et så alvorlig integritetsinngrep som brudd på bankenes taushetsplikt bør etter min mening ikke få lov å skje uten en eksplisitt kvalifisering av mistanken (det subjektive momentet) [...]. [D]et [er] nærliggende å oppstille et krav om *skjellig grunn til mistanke*, en vel innarbeidet formulering av mistankestyrken slik vi kjenner den i straffeprosessens regler om pågrepelse, fengslig og ransaking. [...]

Synspunktene her fikk komitéflertallet til å be finansministeren om å utforme et alternativt lovutkast hvor kriteriet *skjellig grunn til mistanke* var med. I sitt svarbrev 14 mars 1996 uttalte statsråd Johnsen at «det kan reises noe tvil» om det vil være forenlig med EUs hvitvaskingsdirektiv å gjøre «skjellig grunn til mistanke» til et vilkår for rapporteringsplikten til ØKOKRIM etter finansieringsvirksomhetsloven § 2–17. Johnsen uttalte at «en nærmere vurdering av dette vil forandre mer tid». Dette svarbrevet ba representanten Harald Ellefsen (H) meg om å kommentere. I mitt brev 21 mars 1996 til finanskomiteen uttalte jeg bl a:

«[...] Heller ikke for meg har det vært mulig å gi noe fullgodt svar på den mulige tvilen som statsråden reiser. Følgende vil likevel kanskje kunne være til nytte:

- All den stund EU-direktivet åpner for et spillerom ved den nasjonale tilpasningen av rapporteringspliktutformingen, og herunder i art. 6 ikke uttrykkelig normerer spørsmålet om kvalifisering av den mistanke som skal utløse rapporteringsplikt, og samarbeid om rettslige anliggender i utgangspunktet ligger utenfor EUs overnasjonale rettsregime, må det kunne anses som direktivforenlig å oppstille «skjellig grunn til mistanke» som vilkår for sjølve rapporteringsplikten til ØKOKRIM, jf at en slik kvalifisering av mistanken har vært en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti i norsk straffeprosess i over hundre år.
- For å komme statsråden noe i møte, og også fordi det alt i alt kan være mer fornuftig, kan det imidlertid være grunn til å overveie om det er bedre å reservere bruken av «skjellig grunn til mistanke» til § 2–17 *fjerde avsnitt*, og opprettholde den foreslåtte mistankekvalifiseringen i tredje avsnitt: Dermed oppnår man at enhver mistanke undersøkes nærmere, men at rapporteringsplikten ikke utløses hvis ikke denne nærmere undersøkelsen leder til at mistanken blir styrket opp til nivået for skjellig grunn til mistanke. [...]

På dette punkt valgte komitéflertallet ikke bare å strekke våpen ift regjeringens forslag – innstillingen inneholder overhodet ikke spor etter den tvil som gjorde seg gjeldende under komitébehandlingen. Dessverre grep heller ikke representanten Bråthen eller representanten Folkvord fatt i dette spørsmålet.

Det kan være fristende å spørre om Kristin Halvorsen *måtte* bite i det sure eplet på dette punktet for å oppnå flertallstilslutning til de elementene av innstramming som komitéflertallet ellers samlet seg om. Uansett er det bare å ta av seg hatten for statsråd Johnsens vellykkete spill av EØS-kortet her.

3.3 Nærmere om utvidelse av ØKOKRIMs saklige etterforskningskompetanse – bruk av overskuddsinformasjon

I mitt notat 29 februar 1996 til finanskomiteen anførte jeg bl a følgende om dette spørsmålet:

«[...] [J]ustiskomiteens flertallsbemerkning i tilknytning til lovfestingen av de nåværende reglene om telefonavlytting i narkotikasaker i 1992 [...] har etter min mening liten argumentasjonsverdi, fordi departementet ikke har sett at tilfellene ikke er sammenlignbare: Det er nemlig en vesensforskjell mellom situasjoner hvor politiet skaffer seg etterforskningsrelevant informasjon gjennom *sin egen etterforskning* (herunder lovlig telefonavlytting), og situasjoner hvor *private gjennom rapporteringsplikt* er pålagt å tilveiebringe slik informasjon for politiet (her ØKOKRIM)! De

rapporteringspliktiges antall er i sum flere ganger høyere enn hele det samlede politikorpset i Norge. Ved å åpne for fri bruk av informasjonsflommen fra et slikt 'skyggepoliti' [...] ville man ta et betydelig skritt i retning av George Orwells 'Storebror ser deg-samfunn' [...].

Slik jeg ser det er det mao en holdbar posisjon både å si seg enig med justiskomiteens argumentasjon ift politiets adgang til bruk av 'overskuddsinformasjon' som politiet sjøl framskaffer i telefonavlyttingssaker, og å si seg uenig i at ØKOKRIM skal få en slik adgang når det gjelder informasjon som bankene har innrapportert.

Problemformuleringen – 'bruk av overskuddsinformasjon' – kan her som ellers virke mer forvirrende enn oppklarende. Det er nok mer treffende å bruke termene *primærformål* og *sekundærformål* ved lovgivningspolitiske overveielser om hva slags bruk av personopplysninger som skal være tillatt.

De foreslåtte utvidelser representerer et mye sterkere inngrep i det generelle diskresjonsvern enn lovreglene om legalisering av åpen fjernsynsovervåking på offentlig sted og arbeidsplasser, som kom inn i personregisterloven ved lov 11 juni 1993 nr 78 (Ot prp nr 56 og Innst O nr 91 1992–93). Etter de tilføyde bestemmelser i pregl § 37 b kan billedopptak nå overleveres politiet til bruk i forbindelse med etterforskning av straffbare handlinger, med mindre slik utlevering er i strid med lovbestemt taushetsplikt (noe som sjelden vil være tilfelle). Den store forskjellen fra hvitvaskingsbestemmelsen i § 2–17 er imidlertid at slik overlevering forutsetter enten at politiet framsetter et konkret krav om utlevering, eller at den som har foranstaltet billedopptaket, sjøl tar initiativ til overleveringen. § 37 b har mao ikke gjort alle som driver med fjernsynsovervåking generelt rapporteringspliktige til politiet ved mistanke om straffbare forhold.»

Flertallets klarsignal for ØKOKRIMs bruk av innrapporterte opplysninger til etterforskning av og som bevis i tilnærmet alle tiltakspliktige saker er etter min mening en ulykksalig feilvurdering. Lovvedtaket har kanskje ikke de store praktiske konsekvensene. På det prinsipielle nivået derimot er det nettopp på dette punkt at flertallet har sagt ja til «Informant-samfunnet», altså at funnene som tusener av bank-, forsikrings- og postfunksjonærer innrapporterer skal kunne brukes av ØKOKRIM som om de var politietterforskernes egne funn. Da henger det ikke helt på greip at saksordføreren Kristian Halvorsen (SV) under et større oppslag i *Aftenposten* allerede 18 mars 1996 ordla seg slik at journalisten fant det passende å bruke som tittel at «Stortinget vil ikke skape en angiverstat».

4. Supplerende momenter til en helhetlig strategi for bekjempelse av økonomisk kriminalitet

4.1 Evnen til å sile informasjon, ikke mengden av opplysninger som innsamles, er avgjørende i kampen mot økonomisk kriminalitet

ØKOKRIMs gjennomslag for en utvidet rapporteringsplikt vil trolig vise seg som *ris til egen bak*, fordi praktisk fornuft tilsier at de interessante tipsene lett kan drukne i haugevis av rapporter om triviell mistanke. Min egen erfaring, etter å ha jobbet i flere år som ligningsfunksjonær med avdekking av økonomisk kriminalitet, er at store fakta-mengder i de tunge sakene ofte blir saksoppløsingens verste fiende.

Utvidelsen av rapporteringsplikten kan også formuleres som *informasjonsbulemi*-tankegangens seier innen ØKOKRIM. Ropet om mer informasjonsflyt får bare et skinn av legitimitet hvis man godtar at all mottatt informasjon skal kunne brukes til å etterforske enhver straffbar handling. Sier man ja til det ene, har man mao langt på vei brakt seg sjøl opp i et hjørne hvor det er vanskelig å si nei til det andre. Risikoen for «overkill»-effekten av en slik lovendring er imidlertid undervurdert. De nye lovbestemmelsene preges av en urealistisk tro på nytten av mer informasjon. Ved å fjerne kvalifikasjonsmomentene både ift handlingens art og mistankens styrke vil informasjonsflommen rimeligvis kunne øke dramatisk, men nytten vil sannsynligvis synke tilsvarende.

4.2 Spørsmålet om hvor skadelig hvitvasking egentlig er

Det er ikke hvitvaskingen i seg sjøl, men den bakenforliggende kriminaliteten som er det reelle problemet ved svarte penger. Kamp mot hvitvasking er bare forsvarlig dersom den kan bidra til å

begrense denne kriminaliteten. Dersom slike effekter ikke kan påvises, blir personvern- og rettsikkerhetskonskvensene ofte utillatelig sjenerende.

I *Lov & Data* nr 34 1993 skreiv jeg bl a følgende som kommentar til den opprinnelig vedtatte tiltakspåbestemmelsen i finansieringsvirksomhetsloven § 2–17:

«(Det er) grunnlag for å spørre om bestemmelsen, slik den nå foreligger, egentlig er en formålstjenlig bestemmelse vurdert ut fra det kriminalpolitiske siktemålet som har båret den fram. Jeg nøyer meg med å skissere noen problemstillinger:

[...] Spørsmålet er [...] om verdensøkonomien kan overleve dersom det blir slutt på hvitvasking av penger. Eller for å si det på en annen måte: Kan det internasjonale finanssystemet overleve uten den (enorme) tilførsel av likvider som de kriminelle daglig overrisler det med?»

4.3 Alternative strategier i kampen mot hvitvasking: mer effektiv skattlegging av kapital- og valutatransaksjoner

Et alternativt tiltak for å sikre mindre obskur bruk av finansinstitusjoner på global basis er først og fremst effektiv skattlegging av renteinntekter (og evt bankformuer). Hvis alle land ble enige om minstesatser for skattlegging av alle innskytere, også skatteutlendinger, ville det ikke bli så interessant å plassere sine svarte penger i banken lenger. De skandinaviske land ligger hittil mange hestehoder foran EU-landene når det gjelder slike alternative tiltak, men en del er fortsatt ugjort. Skatteutlendinger betaler bl a ikke skatt, slik at svarte penger fra utlandet lokkes hit – noe det ikke synes å være vilje til å stoppe.

Ift valutatransaksjoner har Nobelprisvinneren Tobin for noen år siden framsatt et glimrende forslag om en liten transaksjonsavgift, gjerne som en skatt til fordel for FN, for å gjøre den uforholdsmessig store spekulasjonshandelen på dette feltet ulønnsom. Et «slanket» marked for valutatransaksjoner ville åpenbart også bli lettere å kontrollere mht hvitvaskingskriminalitet.

4.4 De latente funksjonene i kampen mot hvitvaskingskriminalitet

Fra en retts sosiologisk synsvinkel er det flere latente (skjulte) sider ved de dominerende strategiene i kampen mot hvitvasking som det kan være verdt å trekke fram. Én av dem er at man ikke bør lukke øynene for at den USA-dominerte, G-7 land-sammensatte *Financial Action Task Force* (FATF) kan ha underliggende motiver for sin globale pådriverposisjon i kampen mot hvitvaskingskriminalitet: USA er i dag som trolig eneste stat i verden i den posisjon at nasjonalbanken tjener store penger på at *dollaren* fungerer som de kriminelles reservegull og viktigste globale oppgjørvaluta: I begynnelsen av dette året kunne man lese i norske aviser at USAs nasjonalbank trykker penger i stor stil uten bekymring for inflasjonseffekter innenlands, vel vitende om denne rollen. Når *dollars* settes i sirkulasjon i verden utenfor USA, uten å komme tilbake til USA direkte eller via det internasjonale betalingssystemet, forstyrrer ikke en ekstraordinært høy seddelmengde den innenlandske økonomien. Disse ekstra seddelmengdene representerer derfor en makeløs ekstraintekt for nasjonalbanken. Og denne situasjonen vil vedvare, så fremt de kriminelle utenfor USA fortsatt hindres i å sette pengene inn på konto, eller bruke dem som betaling for pengetransaksjoner via bankene!

*Kommentarer el mottas gjerne på e-postadressen: j.p.berg@jus.uio.no
eller skriv/ring meg på Institutt for rettsinformatikk, Postboks 6702 St Olavs pl, 0130 Oslo,
tlf/fax 22 85 00 79 / 22 85 01 02.*