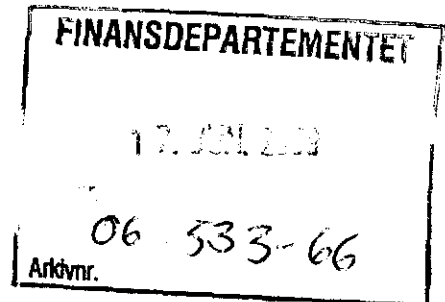




Sparebankforeningen
The Norwegian Savings Banks Association

Finansdepartementet
Postboks 8008 - Dep.
0030 OSLO



Deres ref.
06/533 SL KSTE/rla

Deres brev
11.03.2009

Vår ref.
2009/00237 FNH
200900038 Spafø

Dato
11.06.2009

Høringsuttalelse - NOU 2009: 4 Tiltak mot skatteunndragelser

Det vises til høringsbrev 11. mars 2009, der departementet ber om høringsuttalelser til skatteunndragelsesutvalgets utredning innen 11. juni 2009.

Sparebankforeningen og Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) vil med dette avgi felles høringsuttalelse.

1. Hovedsynspunkter

- Bank- og forsikringsnæringen støtter intensjonene bak etableringen av utvalget som ble nedsatt for å skjerpe kampen mot skatteunndragelser
- Næringen er tilfreds med at det i denne omgang ikke foreslås ytterligere byrdefulle innrapporteringsplikter for næringslivet
- Næringen slutter seg til forslagene som legger til rette for at det offentlige på en bedre måte skal kunne nyttiggjøre seg strømmen av informasjon som allerede mottas
- Næringen savner en evaluering av i hvilken grad de inngripende lovpålagte kontrollplikter for næringslivet faktisk virker etter sin hensikt
- Næringen anbefaler at det gjennomføres en vurdering av om samfunnets samlede ressursbruk på dette området kan utnyttes mer effektivt enn slik dette er organisert i dag
- Næringen savner i denne forbindelse også en bredere vurdering av hvitvaskingslovens anvendelsesområde, særlig i forhold til deler av offentlig virksomhet

2. Finansnæringen som leverandør av kontrollopplysninger

Finansnæringen har ikke vært representert i selve lovutvalget, til tross for at flere av forslagene berører finansnæringen direkte. Banker, finansieringsforetak, kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper, forvaltningsselskap for verdipapirfond mv er underlagt en omfattende rapporteringsplikt til offentlige myndigheter. Dette er lovpålagte plikter som fremstår stadig mer sentrale i myndighetenes kamp mot skatteunndragelser. Her nevnes kun helt kort noen eksempler i form av

- plikten til å rapportere valutaveksling og valutatransaksjoner inn og ut av Norge til valutaregisteret i henhold til valutaregisterloven,
- plikten til å rapportere transaksjoner der mistanke om tilknytning til utbytte fra straffbare handlinger ikke har latt seg avkrefte i henhold til hvitvaskingsloven,
- plikten til etter krav fra skatteoppkreveren til å avgi opplysninger om arbeidsgivers skattetrekkkonto og eventuelle bankgarantier i henhold til skattebetalingsloven
- plikten til uoppfordret å avgi oppgaver om forsikringsutbetalinger, spareavtaler mv. til ligningsmyndighetene i henhold til ligningsloven
- plikten til å levere grunnlagsdata for skatteetatens maskinelle forhåndsutfylling av selvangivelsen i form av saldo på innskudds- og lånekonti mv og gevinster fra renteinntekter og realisasjon i henhold til ligningsloven og skattebetalingsloven. Disse opplysningene utgjør nå sammen med arbeidsgivers oppgaveplikter hoveddelen av ligningsmyndighetenes grunndata.

Utvalget foreslår at disse pliktene videreføres. Næringen tar dette standpunktet til etterretning. Vi benytter anledningen til å vise til at finansnæringen trolig er den sektor i samfunnet som bruker mest ressurser i kampen mot hvitvasking og økonomisk kriminalitet. Det er selvsagt også i finansnæringens egen interesse å motarbeide svindelforsøk og unngå å medvirke til annen kriminalitet. For finansnæringen har derfor prinsippet om kjenn din kunde stått sentralt siden før vi fikk egne bestemmelser om hvitvasking. Kampen mot korrupsjon, hvitvasking og annen økonomisk kriminalitet er helt grunnleggende for en velfungerende økonomi, noe også finansnæringen er avhengig av. Myndighetene og næringens felles interesse i bekjempelse av økonomisk kriminalitet tilsier et tettere samarbeid, der næringen inviteres med på drøftelser av tema som berører vår rolle som rapporteringspliktig.

3. Bedre utnyttelse av kontrollopplysninger

Skatteunndragelsesutvalget foreslår ingen ytterligere innskjerping i den allerede eksisterende rapporteringsplikten. Dette er vi tilfreds med. Skatteunndragelsesutvalget foreslår videre tiltak for at det offentlige på en bedre måte skal kunne nyttiggjøre seg den informasjonsstrømmen de allerede mottar. Bankenes dilemma er at på den ene side vil slik utveksling innebære at bankenes rapporteringsplikt kan begrenses. På den annen side vil taushetsbelagt informasjon om bankenes kunder kunne bli spredt for bruk til et helt annet formål enn opplysningene opprinnelig ble avgitt for. Dette utløser nye utfordringer i forhold til våre kunder, som må kunne stole på at de beholder kontrollen med hvor det blir av opplysninger om seg selv som avgis til bank, forsikring og verdipapirforetak mv.

Når det gjelder informasjon som allerede blir rapportert i dag, peker rapporten på at avlevert informasjon ikke blir fulgt godt nok opp med reaksjoner fra politiets side. Dette har banknæringen fryktet og påpekt fra det tidspunkt rapporteringsplikten for overtredelse av valutaloggivningen ble påtenkt. Det må nå konstateres at nytteverdien dessverre synes begrenset til tross for omfattende ressursbruk fra bankenes side på dette området. Det foreslås

derfor adgang for Tollvesenet til å sanksjonere mot valutasmugling med et gebyr på inntil 50 prosent av betalingsmiddelets pålydende, samt en tilbakeholdsrett og en beslagsadgang i tilfelle politianmeldelse. Dette initiativet til konkret nyttiggjøring av allerede mottatte kontrollopplysninger tiltres. Kriminalitet bør ikke lønne seg selv om politiet har begrensede ressurser til å følge opp den strafferettslige siden.

Vi er ellers i utgangspunktet positive til forslaget om å utvide Økokrims adgang til å videreformidle rapporter om mistenkelige transaksjoner etter hvitvaskingsloven til skatte- og avgiftsmyndighetene. Mens slik videreformidling i dag må være nødvendig av hensyn til Økokrims egen etterforskning, foreslås at det skal være adgang til videreformidling også dersom opplysningene er interessante for myndigheter som arbeider med skatt, avgifter og toll. En innvending mot dette kan være at dette er ytterligere et skritt i retning av å gjøre hvitvaskingsloven til et redskap for å fore offentlige kontrollmyndigheter med etterretningsopplysninger av mer generell karakter. Dette har også åpenbart personvernmessige sider som kan være betenkelige og må utredes grundig og i sammenheng med andre tilsvarende inngrep i den enkeltes mulighet til kontroll med opplysninger om seg selv.

Videre antar Sparebankforeningen og FNH at det kan ligge et betydelig potensial for forbedringer også i andre etater gjennom en bedre samordning, bruk og utveksling av opplysninger. Vi savner imidlertid en nærmere redegjørelse for fordeler og ulemper ved merbruk av slike innrapporterte opplysninger. Det vises i den forbindelse til de nedslående resultatene av Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes egen innsats mot økonomisk kriminalitet som ble publisert 6. november 2008 (Dokumentet 3:3 2008-2009). Det påpekes bl.a. at samordningen mellom kontrolletatene er for svak og at politiet og påtalemyndigheten ikke har lyktes med å inndra utbytte fra straffbare handlinger som en del av etterforskningen.

Vi mener videre at myndighetene generelt må gjøre et stykke arbeid for å kunne nyttiggjøre seg mottatt (herunder utvekslet) kontrollinformasjon på en bedre måte. Kontroll av forholdet mellom renteinntekter på konti i forhold til saldo pr 31.12 kan være et eksempel. Store kontantuttak like før nyttår, for så å sette pengene inn igjen like etter nyttår, er fortsatt en metode som benyttes i et forsøk på å unngå skattemyndighetenes søkelys. Bankene leverer årlig inn hundrevis av slike "31/12"-meldinger til Økokrim. Det var faktisk en slik melding som utløste etterforskning i korrupsjonssaken relatert til Undervisningsbygg. I dette tilfellet utløste hvitvaskingsmeldingen til Økokrim rask og resolutt reaksjon fra så vel påtalemyndigheten som rettsapparatet. Vårt poeng er at opplysninger om renteinntektene gjennom året og saldo pr 31.12 rapporteres av bankene maskinelt til myndighetene. Misforhold mellom renteinntekter og saldo pr 31.12 burde derfor myndighetene enkelt kunne avdekke maskinelt og gjøres til gjenstand for en strukturert oppfølging, og kunne avdekke "31/12-meldinger" som Økokrim og politiet ikke synes å ha kapasitet til å følge opp.

4. Hvitvaskingslovens anvendelsesområde

Rapporteringsplikten etter hvitvaskingsloven med forskrifter utgjør etter Næringsdepartementets egne undersøkelser den mest byrdefulle av alle rapporteringsplikter for finansnæringen. Etter vår vurdering er det også på dette området behov for ikke bare en vurdering av hvordan myndighetene klarer å utnytte den informasjon som de rapporteringspliktige pålegges å skaffe til veie, men også en evaluering av om hele systemet fungerer etter sin hensikt. I denne forbindelse kan vi slutte oss til utvalgets vurdering av

lovens anvendelsesområde. Det vises til at utvalget mener det bør vurderes om tellesentralene bør underlegges rapporteringsplikt etter hvitvaskingsloven og valutaloven. Det vises til at tellesentraler som NOKAS og Loomis kan bidra til avdekking av valutasmugling, og at de er i besittelse av informasjon om hvem som bestiller mye valuta, hvilken type valuta og hyppigheten av bestillingene. Vi antar at en rapporteringsplikt for tellesentralene også bør kunne sette kontrolletatene på sporet av valuta som transporteres tilbake igjen til Norge etter først å ha blitt smuglet ut. I denne forbindelse skal nevnes at vi støtter de tiltak som har vært utredet med sikte på å bringe uformelle verdioverføringssystemer med utlandet (valutavirksomhet i "hawala"-form) inn i lovlige former. Vi ser frem til at så vel Økokrim som Kredittilsynet og betalingstjenestedirektivutvalgets rapporter om dette følges opp slik at virksomhet på siden av loven som unndrar seg rapporteringsplikter nå også blir underlagt de samme rapporteringsplikter som mer tradisjonell konsesjonsbelagt virksomhet.

Men vurderingen av hvitvaskingslovens anvendelsesområde bør ikke stoppe med dette. Det offentlige bør også falle inn under en vurdering i forhold til hvitvaskingslovens anvendelsesområde. Tjenester i offentlig regi kan også utnyttes i hvitvaskingsøyemed, eksempelvis ved kommuners salg av hyttetomer. Det vises i den forbindelse til hvitvaskingslovutvalgets utredning i NOU 2007: 10 side 29, der offentlige forvaltningsorganers rapporteringsplikt ble vurdert. Det vises bl.a. til at offentlige forvaltningsorganer mottar store kontantbeløp. Utvalget konkluderte med at dette spørsmålet er av en annen "art" enn de utvalget primært har fått i oppdrag å vurdere, og konkluderte på dette grunnlag med at spørsmålet krever nærmere utredning. Vi er enig i dette og viser også til vår argumentasjon på dette punkt i brev til Finansdepartementet 10. oktober 2007 på side 2 og 3. Vi mener hensynet til en effektiv bekjempelse av bl.a. skatteunndragelser tilsier at visse deler av offentlig sektor pålegges, i alle fall et stykke på vei, tilsvarende plikter til nærmere undersøkelser og rapportering. Vi minner for ordens skyld om at Finansdepartementet i Ot.prp. nr. 3 (2008-2009) side 43 tok til orde for at spørsmålet burde vurderes i lys av andre vurderinger som gjøres når det gjelder muligheten for utveksling av informasjon om mistenkelige transaksjoner mellom etater og politiet som skal bidra til å hindre økonomisk kriminalitet. Vi mener etter dette at tiden nå er inne til en bred vurdering av dette spørsmålet, der også personvern hensynet iakttas.

5. Restriksjoner på kontantomsetningen

Utvalget foreslår også restriksjoner på kontantomsetningen ved å tvinge fradragberettiget næringsvirksomhet over til bankenes betalingstjenester ved nye bestemmelser i skatteloven som vil nekte fradrag for utgifter over kr 10 000,- dersom det betales med kontanter. Forslaget er begrunnet med at betaling med kontanter vanskeliggjør myndighetenes arbeid med å avdekke og dokumentere skatteunndragelser, mens betaling via bank øker sporbarheten. Forslaget er til dels basert på antagelser om at kontanter i stadig større utstrekning benyttes som formuesoppbevaring i den svarte økonomien, snarere enn som betalingsmiddel i den hvite delen av økonomien.

FNH og Sparebankforeningen støtter den intensjon som ligger bak forslaget. Vi vil likevel gi uttrykk for at det fremstår som et paradoks at det er betalingsmiddelet myndighetene selv utsteder, og sågar etter loven er eneste tvungne betalingsmiddel, som volder størst problemer for myndighetenes arbeid for å avdekke skatte- og avgiftsunndragelser, samt er det foretrukne betalingsmiddel i øvrig kriminell virksomhet. Banknæringen går ikke i mot utvalgets forslag, som et skritt på veien for å redusere kontantenes anvendelighet i tilknytning til

skatteunndragelser og annen kriminell virksomhet, men vi hadde gjerne sett at en gikk mer direkte på kjernen i problemet.

Betalingstjenester basert på publikums kontopenger i bank er nå så effektivt og godt utbygget at hensynet til samfunnets behov for betalingstjenester neppe skulle tilsi at det er behov for at kontanter skal være det eneste tvungne betalingsmiddel. Både kort, betalingsterminaler, og andre kontobaserte betalingstjenester er så utbredt og tilgjengelig at næringsdrivende bør kunne si nei til å ta imot kontanter. Dette kan særlig være tilfelle ved salg av varer med stor verdi der selgeren ønsker å ha større sikkerhet om at omsetningen ikke skjer på grunnlag av kontanter som kan stamme fra ureglementert virksomhet. Tilsvarende bør kjøperen kunne ha trygghet for at den verdi som erlegges for kjøpet ikke med letthet kan holdes unna selgerens offisielle omsetning.

På denne bakgrunn vil FNH og Sparebankforeningen anbefale at man går videre og utreder muligheten for å forby kontantomsetning og/eller kontantuttak over en bestemt grense (for eksempel kr 100 000) og likestille betaling med kontopenger med kontanter som tvungent betalingsmiddel. Det vises i denne sammenheng til at et flertall i lovutvalget tok til orde for forbud mot kontantomsetning på over kr 100 000 slik Danmark nylig har innført. Utvalget fremmet likevel ikke forslag om dette.

Sporbarheten i transaksjoner gjennom bank ligger til grunn for det forslag som utvalget fremmer. Også dette tiltaket innebærer således at opplysninger i bank skal danne grunnlag for å avdekke skatteunndragelser og/eller bevise at skatteunndragelser ikke har funnet sted. Vi vil i denne sammenheng påpeke to forhold:

- Bankene legger som nevnt ned betydelige ressurser for å etablere og vedlikeholde systemer som besørger automatisk rapportering til myndighetene. I tillegg representerer konkrete forespørsler fra myndighetene om bestemte opplysninger ressurskrevende manuell innsats. Ved å legge flere transaksjoner inn i sporbarhet i bank for kontrollformål, må også ressursinnsatsen økes i bankene for å frembringe opplysninger som skal benyttes i myndighetenes kontroll. Dette gjelder uansett om slike opplysninger gis via den skatte-/avgiftspliktige eller direkte til myndighetene.
- Banknæringen i Norge har lyktes godt med å utvikle effektive betalingstjenester som ivaretar kundebehov på en god måte. Et sentralt element for dette er de standarder som fastsettes, som også inkluderer krav til informasjonsinnhold som skal følge de enkelte transaksjoner og informasjon som skal presenteres for kunder. Krav til informasjon til kunder stilles også i finansavtaleloven, som nå justeres som følge av EUs betalingstjenestedirektiv. FNH og Sparebankforeningen legger til grunn at myndighetenes bruk av sporbarhet i transaksjoner gjennom bankene for å avdekke skatteunndragelser *ikke* leder til at det fra myndighetssiden blir stilt krav om at transaksjoner skal inneholde særskilte informasjonselementer som går utover det som er nødvendig for bankenes egen kontroll, effektivitet, god kundebehandling eller følger av finansavtaleloven.

6. Evaluering av eksisterende rapporteringsplikter

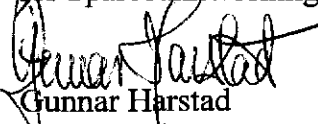
Vi slutter oss til myndighetenes kamp mot skatteunndragelser og annen samfunnsskadelig aktivitet. For finansnæringen er det imidlertid knyttet betydelige utfordringer til rollen som myndighetenes forlengede arm. Denne rollen er krevende ressursmessig når det gjelder utvikling av systemer, rutiner, kompetanse og i relasjon til våre kunder og lovpålagt taushetsplikt. Det må derfor skje en løpende evaluering av i hvilken grad de rapporteringsplikter vi som næring er underlagt virker etter intensjonene, om det er noen plikter som med fordel kan reduseres eller endres, og om det på den annen side er opplysninger som kan utnyttes bedre av mottakerleddene. Resultatet av en slik prosess kan lede til frigjøring av ressurser og en mer effektiv kamp mot skatteunndragelser mv som gir gevinst for alle involverte og samfunnet generelt. Det kan også være fornuftig med en bredere evaluering der man bl.a. tar utgangspunkt i Næringsdepartementets egen undersøkelse om rapporteringsbyrdene som næringslivet blir pålagt, der det bl.a. konkluderes med at hvitvaskingsregelverket allerede før gjennomføringen av EUs tredje hvitvaskingsdirektiv var det mest kostnadskrevede for finansnæringen (Rapport til NHD om Kartlegging av administrative kostnader ved etterlevelse av finansmarksregelverket, januar 2008).

Hensynet til personvernet må etter vårt skjønn også stå helt sentralt ved vurderingen av behovet for revisjon på dette området. Hensynet til personvernet tilsier bl.a. at spredning av personinformasjon bør unngås eller i det minste begrenses, og det må godtgjøres gode saklige grunner for slik spredning. Det bør i denne sammenheng stilles strenge krav til myndighetenes håndtering og den faktiske nytteverdien.

En effektiv bruk av samfunnets ressurser forutsetter videre et mer helhetlig perspektiv på ressursbruken i kampen mot skatteunndragelser og hvitvasking. Apparatet for mottak, behandling, og straffeforfølgelse må dimensjoneres i forhold til de meldinger om mistenkelige transaksjoner og andre kontrollopplysninger som produseres av næringen. Det er vårt klare inntrykk at særlig politi/påtalemyndighet ikke har tilstrekkelige ressurser til å håndtere resultatene av den ressursinnsats som næringen er pålagt. Dette kan til dels skyldes at en ved vurderingen av nye tiltak mot økonomisk kriminalitet, kan ha hatt lettere for å akseptere kostnader som legges på privat sektor, enn å sørge for tilstrekkelig dimensjonering av mottaksapparatet.

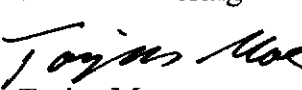
Vi er i tvil om det ressurskrevende arbeidet banknæringen nå utfører, gir de ønskede resultater. Vi tror at en bedre samordning mellom kontrolletatene, analyse av hvor "flaskehalsene" i politiet er og tiltak for å løse opp disse vil kunne gi en større måloppnåelse. Regjeringens nye handlingsplan mot økonomisk kriminalitet bør være mer konkret når det gjelder hvordan knappheten på ressurser kan løses og håndteres. Ressursinnsatsen i et mer helhetlig samfunnsperspektiv bør analyseres. Banknæringen pålegges ressurskrevende rapportering og vi må derfor kunne forvente at Regjeringen evaluerer om hvitvaskingsbestemmelsene og de andre rapporteringspliktene virker etter sin hensikt og om samfunnets samlede ressursinnsats på dette området er riktig og hensiktsmessig fordelt.

for Sparebankforeningen



Gunnar Hørstad
advokat

for Finansnæringens Hovedorganisasjon



Torjus Moe
advokat