

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

FINANSDEPARTEMENTET

03. SEP. 2003

Saksnr.
Arl.nr.

0112672 57

Deres ref
01/2672 SL EGJ

Deres brev
28.05.2003

Vår ref
200300111/PES (SPBF)
2003/000160/TB (FNH)

Dato
01.09.2003

Høringsvar – Forslag til lov om register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge (Valutaregisterloven)

I vedlegg til brev av 28.05.03 sendte Finansdepartementet høringsnotat vedrørende forslag til ny valutaregisterlov med svarfrist 01 09 03. Vi gir i det følgende våre kommentarer til forslaget. Som det fremgår kan vi ikke se at det er fremført gode nok argumenter for at det skulle være behov for å innføre løpende detaljregistrering og -overvåking av enkeltpersoners og -bedrifters økonomiske utenlandsforhold, som går langt ut over det en har, eller vurderer å innføre, i andre land. Det synes også som en i stor grad har valgt å se bort fra kostnadene ved et valutaregister, både de økonomiske og de personvernmessige.

1. Behovet for regulering

Vi vil innledningsvis presisere at vi har forståelse for ønsket om å forbedre og effektivisere myndighetenes arbeid med å avdekke skatte- og avgiftsunndragelser og annen kriminalitet. Både når det gjelder hvitvaskingsproblematikk og bekjemping av terror, arbeides det i alle vestlige land med tiltak. Det internasjonale samarbeidet gjennom Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) står her sentralt.

For så vidt gjelder FATF's 40 anbefalinger heter det i høringsnotatet at de for tiden er under revisjon. FATF har i mellomtiden avsluttet revisjonsarbeidet, og de reviderte anbefalingene ble utgitt 20 juni 2003. Anbefaling nr 23, som det henvises til i høringsnotatet, er uendret, men er nå plassert som anbefaling nr 19 b. Som det også framgår av høringsnotatet, må anbefalingen anses gjennomført i norsk rett ved dagens BRAVO-system. FATF's 40 anbefalinger tilsier altså ikke behov for noe endret og mer omfattende rapporteringssystem.

Postboks 2473 Solli
0202 Oslo
Tlf 23 28 42 00
Fax 23 28 42 01
Org 981 423 682

Postboks 6772 St. Olavs plass
0130 Oslo
Tlf 22 11 00 75
Fax 22 36 25 33
Org 971 531 045

En sentral del av norske myndigheters informasjonsgrunnlag kommer fra Norges Banks innrapporteringsystem for valutatransaksjoner, som går under navnet BRAVO. Som forklart i høringsnotatet er imidlertid BRAVO-systemet under avvikling, og skal erstattes med et nytt system som bedre ivaretar Norges Banks og Statistisk sentralbyrås behov for statistikk Tollvesenet, Skatteetaten og ØKOKRIM, heretter kalt "Kontrolletatene", må derfor finne en erstatning for den informasjon de mister. Vi har forståelse også for dette.

Å kalle forslaget til valutaregisterlov for en "videreføring" av dagens BRAVO-regelverk, må imidlertid anses som villedende. Forslaget innebærer store endringer i forhold til dagens BRAVO, både når det gjelder hvilke aktørers transaksjoner som skal innrapporteres, hyppighet på rapporteringen og system/metode for innrapportering. Utkastet til valutaregisterlov åpner for adgang til å kreve innrapportering av *samlige* transaksjoner nordmenn og norske bedrifter har mot utlandet på daglig basis. Dette går dessuten langt ut over det som er internasjonale anbefalinger (FATF), og det som etter vår kjennskap vurderes som aktuelt i andre land.

Forslaget har utvilsomt større kostnadmessige konsekvenser enn det høringsnotatet gir inntrykk av, jf. pkt 2.1 nedenfor. Gitt den økonomiske sammenknytning det i dag er mellom Norge og andre land, og da spesielt EU-landene, bør en ved lovforslag av denne type kunne forvente at det i høringsnotatet gis en oppsummering av hvordan en arbeider med tilsvarende problemstillinger i andre land, og hvilke systemer en her legger opp til. Vi tillater oss derfor å vise til at en i Sverige har arbeidet med nøyaktig den samme problemstilling, og valgt å la kontrolletatene få videreføre Sveriges Riksbanks gamle valutarapportsystem. Grensen for hva som skal innrapporteres i dette systemet er transaksjoner som, alene eller i en sannsynlig sum, vil utgjøre en verdi på 150.000 svenske kroner eller mer. Innen EU arbeides det dessuten som ledd i arbeidet med å videreutvikle Det indre marked, med flere tiltak for å redusere rapporteringsbyrden ved grensekryssende transaksjoner. Tidligere er grensen for å innrapportere informasjon til betalingsbalansestatistikk hevet til bare å omfatte transaksjoner som utgjør 12.500 euro (ca. 100.000 kroner) eller mer. Denne vil trolig øke til 50.000 euro i 2006. Det foreligger dessuten et forslag om å definere transaksjoner mellom EU-land som "innenlandske" i forhold til anbefalingene fra FATF. Norge er på finansområdet, gjennom EØS-avtalen, en del av Det indre markedet. Etter vår informasjon legger en heller ikke i USA opp til et system som kan sammenlignes med omfanget av det register en nå foreslår for Norge.

Behovet for en så omfattende registrering av valutatransaksjoner må etter dette være knyttet til andre forhold. Vi kan i utgangspunktet ikke forstå at nordmenns aktiviteter i utlandet eller utlendingers aktiviteter i Norge skulle gi norske myndigheter et behov for overvåking som, etter hva vi kjenner til, går langt ut over det en har, eller vurderer å innføre, i andre land.

2. Konsekvenser av forslaget

2.1 Kostnader og konkurransevne

Den omlegging som foreslås i utkast til ny valutaregisterlov vil, som det påpekes i høringsnotatet, påføre banknæringen store kostnader først knyttet til etablering av rapporteringssystemet, herunder nye IT-løsninger, deretter kostnader knyttet til drift, og eventuell videre utvikling. Det har, som det også står i høringsnotatet, ikke vært mulig for bankene å anslå kostnader ved en slik rapportering. Dette henger blant sammen med at det fortsatt er ganske uklart hvor omfattende rapporteringssystem en i utgangspunktet vil legge opp til, og hvem som vil bli ansvarlig for å rapportere ulike typer transaksjoner. Et eksempel på dette er

rapportering av nordmenns korttransaksjoner i utlandet, der en omlegging til rapportering fra bankene vil medføre vesentlig høyere kostnader enn ved videreføring av rapportering fra innsamlerne av korttransaksjoner. Dette er i dag kortselskapene. Usikkerheten betyr imidlertid ikke at en kan se bort fra slike kostnader ved vurdering av forslaget. Å utvide antall rapportenheter fra ca 20 til samtlige banker i Norge innebærer i seg selv betydelige kostnader. Dette harmonerer for øvrig lite med det som står i pkt 5 (Kontrollorganenes bruk av dagens løsning) i høringsnotatet, der det i 2. avsnitt heter som følger:

"Uten BRAVO-registeret hadde kontrollorganene måttet be om informasjon fra hver enkelt av Norges valutabanker, som utgjør ca 140 banker, for å fremskaffe det samme totalbildet over transaksjoner med utlandet. Dette ville neppe vært praktisk gjennomførbart."

På kostnadssiden må en også ta høyde for oppfølging av spørsmål fra kontrolletatene, som må antas kunne bli langt flere, dersom etatene faktisk vil gjøre bruk av den langt mer detaljerte informasjon som registeret vil gi tilgang til.

Kostnadene knyttet til innrapportering til registeret vil påføre norske banker kostnader som bankene i andre land innen EØS-området ikke får, jf omtale i pkt. 1 over. I forhold til pågående arbeid i EU vedrørende grensekryssende betalinger innen Det indre marked, går forslaget til valutaregisterlov i diametralt motsatt retning. Forslaget virker spesielt besynderlig når norske myndigheter også har som målsetting at internasjonal betalingsformidling skal fungere bedre enn i dag, både med tanke på overføringstid og kostnader. Det kan i denne sammenheng blant annet vises at Europa-parlamentets og Rådets forordning nr 2650/2001 av 19.12.2001 om grensekryssende betalinger i euro ventelig blir tatt inn som tillegg til EØS-avtalen i september i år.

I høringsnotatets pkt. 1.2 er det dessuten vist til at Finansdepartementet i forbindelse med oppdraget som ble gitt Toll- og avgiftsdepartementet, forutsatte at en ny løsning ble utviklet i samarbeid med Norges Bank, Statistisk sentralbyrå, ØKOKRIM, Skattedirektoratet og de rapporteringspliktige. Finansnæringens Hovedorganisasjon og Sparebankforeningen har gjennom våren 2003 deltatt på informasjonsmøter i Toll- og avgiftsdirektoratet vedrørende det nye valutaregisteret. For ordens skyld vil vi i denne sammenheng anføre at samarbeidet med "de rapporteringspliktige" har vært begrenset til at disse er blitt invitert til å komme med synspunkter til den tekniske tilretteleggingen av rapporteringen. På møtene i direktoratet har det hele tiden vært hevdet at Norges Bank og Statistisk sentralbyrå skulle være blant brukerne av det nye registeret i tillegg til skatteetaten, ØKOKRIM og Tollvesenet. Det kom derfor som en overraskelse at Norges Bank etter at høringsnotatet var mottatt, sendte ut en e-post der det ble opplyst at det i et møte i prosjektet 23.05.03 var blitt besluttet at innrapportering til registeret bare skal dekke kontrolletatenes behov, mens Norges Bank og Statistisk sentralbyrå vil videreføre diskusjoner med aktuelle rapportenheter for å dekke sine behov. Dette betyr at det planlegges innført nok et rapporteringssystem, med de kostnader dette vil medføre for de rapporteringspliktige. Vi har ingen forståelse for at dette skulle være nødvendig.

2.2 Personvern og innsynsrett

I høringsnotatet legges det opp til full innrapportering av alle utenlandstransaksjoner, også til/fra fysiske personer. På denne bakgrunn finner vi det bekymringsfullt at departementet i liten grad har gått inn på de personvernmessige problemer ved slike registre. Grunnen til dette er så vidt vi forstår at departementet mener at registeret ikke vil inneholde sensitive opplysninger i personopplysningslovens forstand, og at de registrerte normalt vil være klar over registreringen.

Til dette kan fremholdes at personvernet har en egenverdi. Det er ikke uten videre slik at "den som har rent mel i posen, har ingenting å frykte". 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.

Personvern hensyn vil imidlertid aldri være et absolutt hinder mot ethvert kontrollorgan-innsyn. Vårt poeng er at en må anerkjenne personvern som et legitimt hensyn, så må dette veies mot myndighetenes behov for innsyn i den enkelte sak, og resultatet vil ofte være en begrensning både med hensyn til hvilke data som kan innsamles, om tilgang og om bruk.

Etter vårt skjønn bør det derfor overveies nøye om innrapporteringen og registreringen bør begrenses til større beløp, i tråd med dagens BRAVO-rapportering. Av hensyn til forutberegnlighet og tydelighet, både for enkeltpersoner, bedrifter og rapporteringsenhetene, bør slike begrensninger ligge i selve loven, og ikke i forskrift.

Vi kan heller ikke se grunnlag for å gjøre unntak fra personopplysningsloven § 18 om den registrertes innsynsrett. Innsynsretten er generelt viktig, både fordi åpenhet om alle registrerte opplysninger føles som en rettssikkerhetsgaranti for de registrerte, og fordi innsynsretten vil kunne være en kilde til å få avdekket og rettet opp feil i registeret. Det er også en ukjent avgrensning etter personopplysningsloven at innsynsretten ikke gjelder dersom den registrerte tidligere er gjort kjent med de opplysninger som legges inn. Endelig er det ingen grunn til å tro at innsynsretten vil medføre en "uforholdsmessig stor belastning" for den behandlingsansvarlige – tvert imot viser all erfaring at det er svært få som faktisk benytter seg av innsyns-adgangen. Likevel har retten til innsyn sin store betydning.

3. Kommentarer til enkeltelementer i lovforslaget

3.1 Grensekryssende transaksjoner inn til Norge

I høringsnotatets pkt. 9 (økonomiske og administrative konsekvenser) er det foreslått endringer i rapportering for banktransaksjoner inn til Norge. Dagens rapportering utvides med krav om at mottaker identifiseres med fødselsnummer eller organisasjonsnummer. Dette kravet vil medføre en omlegging i bankenes rapportering. I dagens BRAVO-rapportering foretas rapporteringen av ca. 20 banker på vegne av alle banker. Dette er de banker som mottar transaksjonen fra utenlandsk bank. Disse bankene har imidlertid ikke tilgang til betalingsmottakers fødselsnummer eller organisasjonsnummer, med mindre det er en betalingsmottaker i samme bank overføringen skal til. For å tilfredsstille de krav som lovforslaget legger opp til, vil rapporteringen dermed måtte skje fra betalingsmottakers bankforbindelse, det vil si fra samtlige ca. 145 banker i Norge.

Banken har dog normalt tilgang til betalingsmottakers kontonummer, fordi dette er gitt i betalingsinstruksjonen fra utenlandsk bank. Kontonummer og navn bør generelt anses som tilstrekkelig. Vi vil også i denne sammenheng vise til FATFs anbefalinger.

En av brukerne av det nye registeret som foreslås etablert, vil være skatteetaten. Skatteetaten har allerede i dag opplysninger over alle bankkunder i Norge, herunder både kontonummer og fødsels-/organisasjonsnummer. Bankene rapporterer dette årlig til skatteetaten, sammen med rente- og saldoopplysninger på innskudds- og utlånskontoer. I stedet for at bankene skal måtte legge om sine systemer for rapportering for å tilfredsstille forslaget til lovkrav, vil vi foreslå at

dagens rapportering videreføres vedrørende banktransaksjoner inn til Norge. Det nye registeret bør kunne hente fødsels- og organisasjonsnumre fra skatteetatens register.

En annen årsak til at vi foreslår at dagens rapporteringsform videreføres, er at når en transaksjon som kommer fra utlandet til Norge og skal viderefremmes til betalingsmottakers bank, vil transaksjonen ofte behandles i det norske avregnings- og oppgjørssystemet som enhver annen innenlandsk transaksjon. Betalingsmottakers bank vil således ikke uten videre kunne identifisere alle de rapporteringspliktige transaksjonene. Dette vil sannsynligvis medføre "hull" i rapporteringen. Også av denne grunn vil det være lite heldig å basere seg på rapportering fra betalingsmottakers bank.

3.2 Grensekryssende transaksjoner ut av Norge

I pkt. 9 i høringsnotatet (Økonomiske og administrative konsekvenser) står det omtalt visse endringer i rapportering for banktransaksjoner ut av Norge. Her står det at dagens rapportering i hovedsak vil videreføres, men at fødselsnummer eller organisasjonsnummer vil bli krevd på alle transaksjoner uansett beløp. Bankene ser ikke større vanskeligheter med å tilfredsstille dette kravet, men foreslår at det, som i dag, er den bank som foretar overførselen (ikke nødvendigvis betalingsbank) til en utenlandsk bank, som foretar rapporteringen. Dette vil gi ca. 20 rapportører, og ikke ca. 145.

3.3 Nordmenns bruk av kort i utlandet

Videre står det i høringsnotatets pkt. 9 (Økonomiske og administrative konsekvenser), vedrørende rapportering av nordmenns bruk av kort i utlandet, at rapportplikten utvides til å omfatte alle transaksjoner og daglig rapportering, og at fødselsnummer eller organisasjonsnummer vil kreves på alle transaksjoner. I dag er det kortselskapene som foretar (en begrenset og papirbasert) rapportering til BRAVO-systemet. Vi vil peke på at det synes mest hensiktsmessig at rapportering også i fremtiden skjer fra kortselskapene. På den måten vil man begrense rapporteringspunktene til en håndfull rapportører, i stedet for ca. 145. Fødselsnummer eller organisasjonsnummer vil da ikke følge transaksjonen til registeret, men dersom dette faktisk er et problem, kan dette løses på samme måte som det som er beskrevet under punkt 3.1 om grensekryssende transaksjoner fra utlandet.

3.4 Transaksjoner til/fra Svalbard

Til § 2 i pkt. 10 i høringsnotatet (Merknader til de enkelte bestemmelsene) står det at overføringer mellom Svalbard og Norge blir rapporteringspliktig. Vi kan vanskelig se hensikten med dette, og vil samtidig peke på at det vil være komplisert og innebære uforholdsmessig store kostnader å tilrettelegge for slik særskilt rapportering. Banktjenestene på Svalbard ytes av én bankfilial av en norsk bank og Posten. Transaksjoner mellom disse "filialene" og bankene på fastlandet håndteres i den enkelte bank og den norske betalingsinfrastrukturen på samme måte som andre innenlandske transaksjoner.

4. Avslutning

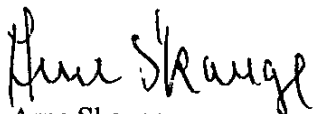
Utkastet til Valutaregisterlov har etter vår oppfatning flere sider som må gjøres til gjenstand for grundigere vurderinger. Dette gjelder både de kostnadsmessige sidene og hensynet til personvernet. Selv om også vi ser at kontrolletatene vil kunne ha god nytte av den informasjon som kan samles i et slikt register, er det ikke godt nok argumentert for at nytten

forsvarer kostnadene ved etablering og drift av systemet. Kostnadene er videre vanskelig å anslå før omfanget av rapporteringen og hvem som skal rapportere er fastlagt. Det er således helt naturlig at de nødvendige begrensninger i rapporteringen nedfelles direkte i loven, og ikke i forskrift. Dette også vil sikre den nødvendige politiske oppmerksomhet, både når det gjelder kostnader som vil måtte veltes over på kundene gjennom høyere priser, betydningen for konkurransevne og det alminnelige personvernet. Uansett kan vi ikke se at det skulle være nødvendig å opprette et register som går langt ut over det andre land finner nødvendig. Det naturlige vil være å legge seg på samme nivå/system som de øvrige land i EØS-området.

Vår konklusjon er etter dette at den mest hensiktsmessige løsningen må være at ØKOKRIM, skatteetaten og Tollvesenet sikres fortsatt tilgang til opplysninger ved at disse etatene får ta over og videreføre dagens BRAVO-system, og at det heller legges ressurser i å effektivisere og tilpasse dette systemet til kontrollatatenes behov, gjerne i samarbeid med banknæringen.

Eventuelle spørsmål bes rettet til Per Erik Stokstad, Sparebankforeningen (tlf : 22 98 65 34), eller Trond Bakkerud, FNH (tlf · 23 28 43 53).

Med hilsen
Finansnæringens Hovedorganisasjon



Arne Skauge
Adm. direktør

Sparebankforeningen i Norge



Arne Hyttnes
Adm. direktør