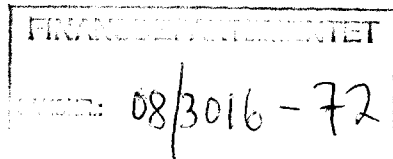


Finansdepartementet  
Postboks 8008 - Dep.  
0030 OSLO



Dato: 04.05.2012  
Vår ref.: 12-119/CF  
Deres ref.: 08/3016 SL EF/KR

## Høring - forslag til presiseringer i ligningslovens bestemmelser om kontroll hos tredjemann mv.

Finansnæringens Fellesorganisasjon (FNO) viser til departementets høringsbrev datert 31.01.12 og samtaler om fristutsettelse i sakens anledning.

Våre hovedsynspunkter er:

- FNO er positiv til at det foretas en presisering av hjemmelsgrunnlaget for kontroll hos tredjemenn, men ønsker flere sider ved bestemmelsen nærmere utredet. Det bør samtidig påpekes at den primære skattekontrollen bør skje hos den skattepliktige.
- FNO støtter en oppdatering og gjennomgang av forskriftsverket knyttet til kontroll. Det fremstår som hensiktsmessig å harmonisere reglene og gi en felles forskrift, slik departementet foreslår.
- Ved speilkopiering bør skatteyter gis rett til å være representert ved gjennomgang av kopiert materiale, særlig for å kunne identifisere informasjon hvor det er beslagsforbud.
- Forskriften bør gi klarere rammer for tilbakelevering og sletting av dokumenter innhentet ved kontroll.

### 1. Innledende merknader

Av FNOs medlemmer er det først og fremst banker som berøres av reglene om virksomhetskontroll hos tredjemenn. For norske banker (og forsikringselskaper) er det imidlertid et naturlig utslag av virksomheten at man også må bistå ligningsmyndighetene ved

kontroll av kundene. Så fremt gjennomføringen sikrer at grunnleggende hensyn til personvern og kundekonfidensialitet opprettholdes, er dette noe finansnæringen i Norge ikke har sterke motforestillinger mot. Det har riktignok en resursmessig side (jf. nedenfor under pkt. 4), men dette er sekundært i denne sammenheng.

Bankenes taushetsplikt setter skranker for utlevering og innsyn i kundeopplysninger. Taushetspliktbestemmelsene i banklovene og forsikringslovgivningen<sup>1</sup> setter krav til klare hjemler for utlevering av opplysninger om kunder. Unntak fra taushetsplikten – eksempelvis opplysningsplikt overfor skatte- og ligningsmyndigheten – fordrer et utvetydig hjemmelsgrunnlag. FNO er på denne bakgrunn i utgangspunktet positiv til en presisering av § 6-15 om kontroll hos tredjemenn, samt utkastet til ny forskrift om gjennomføring av kontroll.

Samtidig vil vi minne om at det prinsipielle utgangspunkt fortsatt bør være at primærkontrollen av den skattepliktiges ligning skjer hos den skattepliktige. Vi ser riktig nok at det i mange tilfeller kan være hensiktsmessig å samtidig foreta kontroll hos tredjemenn, som f.eks. banker. I noen tilfeller vil det av bevismessige årsaker også kunne være hensiktsmessig å gå rett på tredjemenn. Vi savner imidlertid en nærmere drøftelse av forholdet mellom ligningsloven § 4-10 og § 6-15 - slik at det ikke er tvil om at skatteytters opplysningsplikt fortsatt er den primære kilden for ligningsmyndighetenes kontroller.

Bankene legger i dag ned ikke ubetydelige ressurser i å bistå ligningsmyndighetene ved virksomhetskontroll. Oversiktelige elektroniske arkiver gjør det ofte hensiktsmessig for ligningsmyndighetene å kontakte banken for utlevering av informasjon. Samtidig er det verdt å minne om at denne bistanden kommer i tillegg til den etter hvert omfattende rekken av rapporteringsplikter som finansnæringen er pålagt ovenfor myndighetene. I tillegg til rapporteringspliktene etter ligningsloven er finansnæringen også underlagt betydelige krav til innrapportering og kontroll iht. til bl.a. valutaregisterloven, hvitvaskingsloven og skattebetalingsloven.

FNH og Sparebankforeningen har tidligere tatt til ordet for at bankene bør kunne kreve kostnadsdekning av ligningsmyndighetene for mer omfattende utlevering og undersøkelser som banken må bistå med, ved ligningskontroll av kunder. For næringen er det et hovedansvarliggende at kontrollen gjennomføres så smidig som mulig. Kopiering av arkiver vil i mange tilfeller kreve mindre ressurser fra de tredjemenn enn alternativ gjennomgang på stedet. I noen (men ikke alle) tilfeller vil slik kopiering forde mindre oppfølging og bistand fra kontrollsubjektet, enn hvor all gjennomgang av dokumenter skjer hos denne. Herunder

---

<sup>1</sup> se sparebankloven § 21, forretningsbankloven § 18, finansieringsvirksomhetsloven § 3-14 og forsikringsvirksomhetsloven § 1-6

vil også såkalt speilkopiering og kopiering av programmer og programsystemer kunne bidra til mer effektiv og mindre byrdefull kontroll for tredjemenn. Et annet og viktig aspekt ved dette er imidlertid at dette gir noen utfordringer knyttet til hensynet til ivaretagelse av taushetsplikt, personvern og sletting av overskuddsinformasjon, se våre merknader nedenfor under pkt. 2 og 3.

## 2. Nærmere om presisering av hjemmelsgrunnlaget i ligningsloven § 6-15

FNO er i utgangspunktet positiv til at man klargjør de rettslige rammene for kontroll hos tredjemenn. Dette bidrar til bedre forutberegnelighet og sikrer dessuten klarere rettslige rammer for utlevering. Finansforetakene er underlagt strenge krav til taushetsplikt etter særlovgivningen. Samtidig har foretakene iht. bl.a. ligningslovgivningen opplysningsplikt. For bankene er det viktig å sikre at grensene mellom disse pliktene ikke er flytende på en slik måte at man ved å oppfylle opplysningspliktene også berører grensene for taushetsplikten. Dette er ingen upraktisk problemstilling ved ligningskontroll i bank og temaet er bl.a. tidligere forelagt sivilombudsmannen for uttalelse. Presiseringen av hjemmelsgrunnlaget vil bidra til at dette "spennet" mellom taushetsplikt og opplysningsplikt blir mer forutsigbart.

Samtidig reiser en klargjøring som foreslått en del prinsipielle problemstillinger knyttet til skatteytneres rettssikkerhet som departementet ikke tar opp i høringsnotatet. Slik man kan lese høringsnotatet fremstår det som en "inkurie" at § 6-15 ikke ble endret sammen med lovendringen av § 4-10, hvis bestemmelser var likelydende før lovendring. Det sies imidlertid ikke noe om hvorfor bestemmelsen faktisk *ikke* ble endret ved denne anledning. Ei heller problematiseres hvorvidt det er andre og mer grunnleggende rettssikkerhetshensyn - f.eks. knyttet til behandling av overskuddsinformasjon - som er mer fremtredende ved tredjemannskontroll, sammenholdt med kontroll hos skatteyter. I tillegg mangler høringsnotatet en viktig drøftelse av forholdet til advokaters taushetsplikt ved beslag/innsyn i advokatkorrespondanse. FNO er kjent med at Advokatforeningen har reist en rekke innsigelser mot forslaget med denne bakgrunn som FNO finner å kunne tiltre. FNO legger til grunn at endringene ikke griper inn i advokaters taushetsplikt, og klientenes beskyttelse under dette.

I tillegg vil FNO vise til at man i forslaget til revisjon av konkurranseloven – publisert i NOU 2012:7 - foretar en utførlig drøftelse av de personvernmessige hensyn knyttet til speilkopiering ved kontroll fra Konkurransetilsynet. Utvalget foreslår her <sup>2</sup>særlige regler om databeslag (speilkopiering) hvor det legges opp til at foretaket skal kunne være representert ved Konkurransetilsynets gjennomgang av beslaget, særlig for å kunne identifisere materiale hvor det er beslagsforbud. Typisk vil dette kunne være advokatkorrespondanse.

---

<sup>2</sup> NOU 2012:7 pkt. 7.4.6

Henvisningen til konkurranserettsutredningen reiser etter vår vurdering spørsmålet om behovet for en helhetlig gjennomgang av hjemlene for innsyn, kontroll og beslag. I praksis vil man ved ligningskontroll utøve tiltak som ligner bevissikringsadgangen i straffe- og konkurranseretten. Det er derfor etter FNOs vurdering grunn til å foreta en samlet vurdering av dette temaet, hvor man også går inn på de prinsipielle spørsmålene knyttet til behandlingen av rettsikkerhets- og personvernmessige spørsmål, herunder advokaters taushetsplikt, ved myndighetskontroll.

### *3. Forslaget til ny forskrift om gjennomføring av kontroll*

Etter FNOs vurdering er det åpenbart hensiktsmessig å foreta en gjennomgang av forskriftsverket knyttet til kontroll og bokettersyn, slik departementet har lagt opp til. At de snart tredve år gamle reglene om bokettersyn bør oppdateres i samsvar med den teknologiske utviklingen synes innlysende. For alle parter som berøres av forskriften – herunder både forvaltningens inspektører og de opplysningspliktige – vil en harmonisering av kontrollforskriftene bidra til større forutberegnelighet gjennom bl.a. mer omfattende forvaltningspraksis fra kontrollvirksomheten.

Hva gjelder det nærmere innholdet i bestemmelsene er de oppgavepliktiges (og kundenes) sikkerhet et særlig viktig hensyn å ivareta. Et sentralt tema i denne forbindelse er å sikre korrekt håndtering av overskuddsinformasjon som en generell kopiering av arkiver vil generere. Som departementet selv har påpekt vil kopiering av elektronisk lagrede dokumenter for senere gjennomgang i kontrollmyndighetenes lokaler, innebære større personvernutfordringer enn gjennomsyn på stedet. Det skal ikke underslås at de muligheter dagens teknologi gir, reiser større personvernutfordringer enn tidligere. Hvor kopiering av fysiske arkiver tidligere i seg selv ville møte noen praktiske skranker for hvor mye informasjon (herunder overskuddsinformasjon) som kunne innhentes - åpner ny teknologi for nærmest ubegrenset kopiering av data. Det er derfor viktig at man i forskriften presist angir de rettslige rammene for kopiering, utlevering, tilbakelevering og sletting.

I forskriftsutkastet § 4 er det foreslått en egen bestemmelse om kopiering, noe som synes hensiktsmessig. Reglene i utkastet § 4 fjerde ledd fremstår imidlertid for oss noe vanskelig tilgjengelig og det hadde vært ønskelig om det fra departementets side ble klarlagt nærmere hvilke tilfeller det er man sikter til her. Et forhold som etter vår vurdering bør tas inn i bestemmelsen er en rett for skatteyter til å være representert ved gjennomgang av kopiert materiale for å identifisere dokumenter som er unntatt beslag, f.eks advokatkorrespondanse. Det vises til omtalen ovenfor under pkt. 2 med henvisning til et tilsvarende forslag til endringer i konkurranseloven.

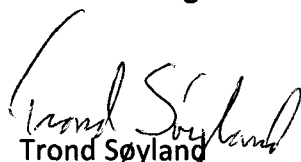
Som forventet inneholder forskriftsutkastet også viktig bestemmelser om tilbakelevering og sletting av informasjon, jfr. utkastet til §§ 8 og 9. Det er en grunnleggende personvernmessig

rettsikkerhetsgaranti at opplysninger ikke skal nyttes til andre formål enn det de er innhentet for. Departementet kommenterer de personvernmessige forholdene knyttet til spredning av materiale i Ot. prp. nr. 1 (2008-2009); herunder betydningen av et høyt og tilfredsstillende sikkerhetsnivå for å motvirke risikoen for spredning av sensitiv informasjon som bl.a. foretningshemmeligheter.

Et annet forhold som derimot ikke er utfyllende kommentert er behovet for klare grenser for sletting/tilbakelevering av innhentet materiale. I forskriftsutkastet § 8 skal papirdokumenter tilbakeleveres innen "*rimelig tid*" uten at dette presiseres nærmere. Etter § 8 annet ledd skal utlånte elektroniske dokumenter tilbakeleveres "*så snart det ikke lenger er behov for dem av hensyn til kontrollen*". Etter forskriftsutkastet § 9 skal kopier slettes når "*saken (eller sakene) er endelig avgjort*".

Forskriften bør gi presise og utvetydige rammer for kopiering og sletting av dokumenter innhentet ved kontroll. Slik vi ser det hadde det derfor vært ønskelig om det i forarbeidene blir gitt mer utfyllende veiledning til disse bestemmelsene. Dette er viktige rettigheter for skattesubjektene og de kontrollerte, og sentrale saksbehandlingsregler for offentlige kontrollmyndigheter. Både myndigheter og skattesubjekter har behov for klare grenser for sletting og tilbakelevering av innhentet materiale.

Med vennlig hilsen  
**Finansnæringens Fellesorganisasjon**



Trond Søyland  
seksjonsdirektør



Carl Flock  
ass. fagdirektør