



RIKSADVOKATEN

Finansdepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Sendes også til postmottak@fin.dep.no

REF.:
13/258 - OHO

VÅR REF.:
2013/00169-004 RTO/ggr
612.4

DATO:
23.04.2013

HØRINGSSAK – FORSLAG OM UNNTAK I ADVOKATERS TAUSHETSPLIKT PÅ SKATTE- OG AVGIFTSOMRÅDET

Det vises til departementets høringsbrev 8. januar d.å. med høringsnotat.

1. Innledende synspunkter

Skatte- og avgiftsmyndighetenes tilgang til opplysninger fra klientkontoer faller i utgangspunktet utenfor riksadvokatens ansvarsområde. Spørsmålet om påtalemyndighetens tilgang til slike opplysninger skal som kjent vurderes separat av det såkalte Advokatlovutvalget som ble nedsatt av Regjeringen 11. januar d.å. Kontrollstatens virksomhet har imidlertid stor betydning for tilfanget av straffesaker på skatte- og avgiftsområdet: Tilnærmet alle anmeldelser av lovbrudd på dette feltet kommer fra kontrollstatene, og i den forbindelse legger en til grunn at eventuell informasjon fra klientkontoer vil bli oversendt sammen med anmeldelsene. Dermed har forslagene i høringsnotatet betydning også for påtalemyndighetens tilgang til slik informasjon.

På denne bakgrunn har riksadvokaten enkelte bemerkninger til forslagene som nå fremsettes. Synspunktene er av mer overordnet – og foreløpig – karakter.

Som et hovedsynspunkt stiller en seg kritisk til at spørsmålet om unntak i advokaters taushetsplikt skal reguleres gjennom to separate lovgivningsprosesser, med tilnærmet samtidig oppstart. Advokatlovutvalget skal i henhold til sitt mandat foreta en grundig gjennomgang og revidering av dagens regelverk for advokater og andre som yter rettshjelp, herunder vurdere rekkevidden av – og eventuelle unntak fra – advokaters taushetsplikt. Etter riksadvokatens syn er det siste av så stor prinsipiell betydning at en vil fraråde at det gis særlige regler på et avgrenset – om enn viktig – område, før Advokatlovutvalget har avgitt sin innstilling.

De avveiningsspørsmål som oppstår, fortjener en grundig behandling, i et bredt sammensatt utvalg. Det er dessuten grunn til å se spørsmålet om unntak fra advokaters taushetsplikt i sammenheng med reguleringen av andre spørsmål utvalget skal vurdere. Mandatet omfatter

således bl.a. “reglene for organisering av advokatvirksomhet” – herunder “i hvilken grad advokatvirksomhet bør kunne samorganiseres med andre tjenester”. Et viktig spørsmål i denne sammenheng er om det – i tilknytning til tradisjonell advokatvirksomhet – skal være adgang til å drive mer ordinær konsulentvirksomhet og økonomirådgivning. I alle fall er det et spørsmål om taushetsplikten i så fall skal gjelde for alle sider ved slik “blandet” virksomhet.

I høringsnotatet fremgår det (s. 3) at skatte- og avgiftsmyndighetene forut for avgjørelsen i Rt. 2010 s. 1638 har antatt at pengeoverføringer via klientkonti i utgangspunktet ligger utenfor det som kan anses som advokatvirksomhet, og faller utenfor det som omfattes av advokaters taushetsplikt. Det heter videre at “[s]katte- og avgiftsmyndighetenes erfaring er at dette er opplysninger som advokater tidligere normalt la fram”. Denne premissen er problematisk av to grunner. For det første kan det reises spørsmål ved den lovforståelse som ble lagt til grunn forut for Høyesteretts avgjørelse. For det andre er det ikke nærmere redegjort for i hvilket omfang slike opplysninger tidligere ble fremlagt. Riksadvokaten kan således vanskelig se at det i høringsnotatet er dokumentert at situasjonen er endret fra tidligere år i en slik grad at det haster med å få på plass en særregulering på skatte- og avgiftsområdet, og dermed foregripe Advokatlovutvalgets utredning. En har i denne sammenheng merket seg at utvalget skal levere sin innstilling innen 2. mars 2015.

For øvrig kan en vanskelig se at det skulle haste mer for skatte- og avgiftsmyndighetene med å få på plass en eventuell lovendring enn for politi og påtalemyndighet.

Adgangen for skatte- og avgiftsmyndighetene til å videreformidle opplysninger er ikke drøftet i høringsnotatet. Etter riksadvokatens syn er det lite tilfredsstillende at et så viktig spørsmål som innhugg i advokaters taushetsplikt i straffesak reguleres indirekte i og med de fremsatte forslag, og uten nærmere overveielse. Advokatlovutvalget skal etter sitt mandat vurdere hvorvidt det er behov for å gi tilsynsorganene taushetsplikt. Det er en ytterligere grunn til å avvente utvalgets innstilling.

Endelig kan det stilles spørsmål ved om Advokatlovutvalget rent politisk stilles tilstrekkelig fritt dersom man nå vedtar forslag om unntak på skatte- og avgiftsområdet, som de facto også vil kunne gi politi og påtalemyndighet tilgang til slik informasjon i viktige saker. Høringsnotatet synes å underspille utvalgets prinsipielle handlingsrom: Det er bare mulige harmoniseringsspørsmål ved eventuelle ytterligere innhugg i taushetsplikten som nevnes (s. 4). Men dersom utvalget kommer til at dagens regulering av taushetsplikten bør opprettholdes, vil det etter hva en forstår ligge innenfor dets mandat å vurdere reguleringen også på skatte- og avgiftsområdet. I så fall vil det bli spørsmål om å reversere et nokså nytt lovvedtak, og det legger realistisk sett neppe til rette for en mest mulig åpen og fri vurdering.

2. Behovet for en nærmere vurdering av forslagenes prinsipielle sider

I høringsnotatet sies det at forslaget om unntak fra advokaters taushetsplikt “har som mål å tette et hull i lovgivningen” (s. 19 jf. s. 21) og det heter videre at “[e]tter departementets oppfatning er det en utilsiktet virkning av reglene om taushetsplikt at skattytere og avgiftssubjekt kan holde tilbake opplysninger om midler som er plassert på eller har gått via en advokats klientkonto”.

Med et slikt utgangspunkt blir det lite rom for en vurdering av forslagenes prinsipielle sider – som etter riksadvokatens syn er nødvendig. Advokater tilhører den gruppen som varetar såkalte kallshemmeligheter; taushetspliktens formål er å gi et særlig *relasjonsvern*. Det rettssøkende publikum skal kunne søke nødvendig hjelp, og oppgi all relevant informasjon,

uten frykt for at opplysninger om klientforholdet eller saksforholdet kommer ut. I et slikt perspektiv har taushetsplikten en side til rettsikkerhet i vid forstand, og kan på et overordnet plan virke rettsfremmende.

Regler som sikrer konfidensialitet, kan ha omkostninger. Det er åpenbart at taushetsplikt kan stå i veien for myndighetenes tilgang til viktige opplysninger. I det hele tatt er det noe av en selvfølge at sterk taushetsplikt innebærer unntak fra regler som ellers anses som ønskelige. (Bevisforbudet i straffeprosessloven § 119 om noe som er betrodd advokater i deres stilling, har i prinsippet *kun* selvstendig betydning for opplysninger som er relevante for saken, jf. straffeprosessloven § 292 annet ledd.) På denne bakgrunn er det mindre treffende å ta utgangspunkt i at der er en *utilsiktet* virkning av reglene om taushetsplikt at skattytere og avgiftssubjekt kan holde tilbake opplysninger. Som kort skissert ovenfor, ligger taushetspliktens formål på en helt annen kant, og omkostninger i form av informasjonstap er selvsagt *ikke tilsiktet* i noen rimelig forstand, men de er *vel erkjent* – også av lovgiver.

Det avgjørende må etter dette være om det kan påvises endringer av faktisk eller verdimessig art som tilsier begrensninger i advokaters taushetsplikt. Av faktiske endringer er det særlig utviklingstrekk i organiseringen av advokatvirksomhet og sammensetning av advokattjenester som har interesse. Det sentrale verdispørsmålet er hvorvidt interessen i fortrolighet mellom advokat og klient bør prioriteres annerledes enn tidligere på grunnlag av endrede samfunnsforhold. Ved denne vurderingen må det tas i betraktning at selv om taushetsplikten ikke er absolutt, ligger det nærmest i sakens natur at selv avgrensede unntak kan tenkes å virke sterkt inn på det rettsøkende publikums forestilling om konfidensialitet – som taushetsplikten altså skal understøtte.

3. Nærmere om den foreslåtte reguleringen

I høringsnotatet heter det at forslaget som fremmes om en opplysningsplikt knyttet til pengeoverføringer og innestående midler “vil være et betydelig mindre omfattende unntak i advokaters taushetsplikt [enn forslaget som ble fremsatt av Skatteunndragelsesutvalget]” (s. 4). Dette er riktig for så vidt gjelder avgrensningen av hvilken type informasjon som omfattes.

Forslaget som nå fremsettes, går imidlertid lenger enn Skatteunndragelsesutvalgets forslag ved at det ikke inneholder noen skranker for så vidt gjelder den informasjon som omfattes av reguleringen; advokater plikter “etter krav” fra lignings- eller avgiftsmyndighetene å gi de aktuelle opplysningene. Skatteunndragelsesutvalgets forslag til ny § 6-8 nr. 2 i ligningsloven hadde derimot følgende unntak:

“Advokater og andre som ervervsmessig eller stadig yter rettshjelpsvirksomhet, har ikke plikt til å gi opplysninger om forhold som de har fått kjennskap til før, under og etter en rettssak, når forholdet har direkte tilknytning til rettstvisten.”

Tilsvarende unntak – som også omfatter opplysninger advokaten har fått kjennskap til gjennom arbeidet med å fastslå klientens rettsstilling – finnes i hvitvaskingsloven § 12. Noen slik begrensning er ikke foreslått denne gang, med følgende begrunnelse, som for en del er berørt i punkt 2 ovenfor (s. 26):

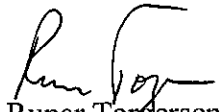
“Etter departementets oppfatning vil det gi liten mening å gjøre unntak for opplysningsplikt om midler/pengeoverføringer den opplysningspliktige tredjeparten har fått kunnskap om gjennom arbeidet med å fastslå klientens rettsstilling, i bestemmelsen som foreslås her. Unntaket vil i så fall i betydelig grad uthule bestemmelsen om opplysningsplikt, og bestemmelsen vil i tillegg lett kunne omgås.

Etter departementets oppfatning er det en utilsiktet virkning av reglene om taushetsplikt at skattytere og avgiftssubjekt kan tilbakeholde opplysninger om midler som er plassert på eller har gått via en advokats klientbankkonto. Opplysningene vil være av stor betydning for kontrollen med at all deres inntekt blir oppgitt til beskatning og at riktig grunnlag for merverdiavgift er innberettet. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det heller ikke gjøres unntak for opplysninger som en advokat får kjennskap til før, under og etter en rettsak. Om midlene var satt inn på eller gått via en bankkonto i skattyter/avgiftssubjektets navn, ville bank eller annen finansinstitusjon hatt plikt til å gi opplysninger til skatte- og avgiftsmyndighetene jf. ligningsloven § 6-4 og merverdiavgiftsloven § 16-2.”

Som nevnt ovenfor er denne tilnærmingen etter riksadvokatens syn ikke treffende, og spørsmålet om taushetsplikt for så vidt gjelder opplysninger som er mottatt i tilknytning til rettshjelpsvirksomhet, fortjener en langt bredere drøftelse. Taushetsplikt for så vidt gjelder opplysninger med tilknytning til straffesak eller mulige straffbare forhold, bør dessuten drøftes særskilt.

Det er ikke sagt noe i høringsnotatet om hvorvidt den foreslåtte reguleringen skal gjelde også for opplysninger om transaksjoner mv. som allerede er gjennomført. Riksadvokaten legger til grunn at det ikke er meningen å gi opplysningsplikten tilbakevirkende kraft. Formentlig bør det fremgå uttrykkelig av forarbeidene dersom departementet velger å gå videre med forslagene til tross for de prinsipielle innvendinger som er påpekt i det foregående, uten å avvente Advokatutvalgets arbeid.


Tor-Aksel Busch


Runar Torgersen
førstestatsadvokat

- Gjenpart: 1. Justis- og politidepartementet, Politiavdelingen
2. Justis- og politidepartementet, Lovavdelingen
3. Økokrim