

Høringsnotat - Forslag om endringer i skatte-, toll- og avgiftsmyndighetenes taushetspliktbestemmelser

1 Innledning

Finansdepartementet legger med dette frem forslag om å gi skatte-, toll- og avgiftsmyndighetene en videre adgang enn i dag til å gi opplysninger til politi og påtalemyndighet om straffbare overtredelser av regelverk utenfor eget forvaltningsområde. Videre i høringsnotatet brukes begrepet "skatte- og avgiftsmyndighetene" som betegnelse på skatte-, toll- og avgiftsmyndighetene. Forslaget innebærer endringer i tolloven § 8 nr. 2 bokstav f, merverdiavgiftsloven § 7, ligningsloven § 3-13 nr. 2 bokstav f og forslag til ny tollov § 12-1 annet ledd bokstav f.

Forslag til ny lov om toll og vareførsel (tolloven), Ot.prp. nr. 58 (2006-2007), ble lagt frem for Stortinget 11. mai 2007. Det er foreslått at ny tollov skal tre i kraft 1. januar 2009. Videre er merverdiavgiftsloven for tiden under teknisk revisjon. Utkast til teknisk revidert merverdiavgiftslov ble sendt på høring 30. mars 2007 med høringsfrist 15. august 2007. Det er usikkert når revidert merverdiavgiftslov vil tre i kraft. Eventuelle endringer i forslag til teknisk revidert merverdiavgiftslov som følge av forslaget her, vil måtte gjøres på et senere tidspunkt.

Bakgrunnen for endringsforslagene er at dagens rettstilstand kan føre til situasjoner hvor politi- og påtalemyndighet ved forespørsel til skatte- og avgiftsmyndighetene ikke kan få utlevert skatte-, toll og avgiftsopplysninger, for å bekrefte eller avkrefte en melding om en mistenkelig transaksjon i henhold til hvitvaskingsregelverket. Dette gjelder særlig på ligningsområdet. Videre er det etter departementets oppfatning et generelt behov for en oppmyking av vilkårene i skatte- og avgiftsmyndighetenes adgang til å gi opplysninger til politi og påtalemyndighet om straffbare lovovertridelser utenfor eget ansvarsområde. Se nærmere om forslaget nedenfor under punkt 2.

Departementet foreslår også en ny henvisningsbestemmelse om taushetsplikt i lov om særavgifter. Særavgiftsloven med tilhørende forskrifter har i dag ingen bestemmelser om taushetsplikt. Forvaltningslovens regler om taushetsplikt gjelder derfor innenfor lovens anvendelsesområde. For å oppnå et mer enhetlig og enklere tilgjengelig regelverk, foreslår departementet at det innføres en bestemmelse i særavgiftsloven som slår fast at taushetspliktsbestemmelsene i tolloven § 8 skal gjelde tilsvarende for avgiftsbehandling etter særavgiftsloven med forskrifter, jf. punkt 3 i høringsnotatet.

I punkt 4 foreslår departementet en kodifisering av gjeldende rett, slik at det fremgår av ligningsloven § 3-13 at arvinger etter en avdød skattyter, samt lensmenn og tingrett i skiftesaker, kan få innsyn i avdødes ligningsopplysninger.

2 Endringer i adgangen til å gi opplysninger til politi og påtalemyndighet om straffbare lovovertridelser utenfor eget ansvarsområde

2.1 Innledning

Adgangen for skatte- og avgiftsmyndighetene til å gi opplysninger til politi og påtalemyndighet er forskjellig avhengig av om man er innenfor eller utenfor eget forvaltningsområde. Utenfor skatte- og avgiftsmyndighetenes ansvarsområde kreves i hovedsak "skjellig grunn til mistanke" for at opplysninger skal kunne gis.

Dagens rettstilstand kan føre til situasjoner der opplysninger ikke blir gitt til politi og påtalemyndighet fordi skatte- og avgiftsmyndighetene ikke har tilstrekkelig informasjon til å danne seg en kvalifisert mistanke om at det er begått en straffbar handling. Departementet foreslår her at det lempes på vilkåret for å gi opplysninger til politi og påtalemyndighet utenfor eget ansvarsområde. Når politi eller påtalemyndighet ber om opplysninger, og deres forespørsel er grunnet i en melding om en mistenkelig transaksjon, foreslås det at adgangen til å utlevere opplysninger gjøres ubetinget.

2.2 Bakgrunn for lovforslaget

ØKOKRIM ba i brev 19. november 2004 til Finansdepartementet om at reglene om taushetsplikt i lignings- og avgiftslovgivningen ble endret, slik at hvitvaskingsenheten i ØKOKRIM gis adgang til å innhente opplysninger fra skatteetaten til bruk ved vurderingen av om meldinger om mistenkelige transaksjoner skal etterforskes. I svar til ØKOKRIM 3. mai 2005 uttalte Finansdepartementet blant annet at dagens rettstilstand kan føre til situasjoner hvor politi og påtalemyndighet på forespørsel ikke vil få utlevert ligningsopplysninger, fordi ligningsmyndighetene er av den oppfatning at vilkåret om skjellig grunn til mistanke ikke er oppfylt. Departementet uttalte i brevet at man ville ha spørsmålet til vurdering med sikte på en mulig lovendring.

Av Ot.prp. nr. 58 (2006-2007) Om lov om toll og vareførsel (tolloven) fremgår at Politiets sikkerhetstjeneste (PST) i høringen av ny tolllov har gitt uttrykk for at forslaget, hvor gjeldende tolllov § 8 nr. 2 bokstav f foreslås videreført, inneholder et for strengt krav til mistanke for at opplysninger skal kunne utleveres til politi og påtalemyndighet. PST viser i sin uttalelse blant annet til at de for å kunne ivareta oppgaven med å identifisere og forebygge terrortrusler, er avhengig av å motta informasjon fra andre. Det anføres at PST vil kunne ha stor nytte av opplysninger tollmyndighetene får tilgang til i sitt virke, og at det ved så alvorlig kriminalitet synes lite formålstjenelig at det ikke skal være adgang til utveksling av opplysninger med mindre det foreligger skjellig grunn til mistanke.

2.3 Gjeldende rett

2.3.1 Ligningsloven

Ligningsloven § 3-13 nr. 2 bokstav f første punktum fastsetter at ligningsmyndighetene kan gi politi eller påtalemyndighet opplysninger til bruk "i straffesak" (straffesaksvilkåret) innenfor eget ansvarsområde. Straffesaksvilkåret tolkes i denne sammenheng vidt. Det er lagt til grunn at det er tilstrekkelig at forholdet kan utvikle seg til å bli en straffesak i fremtiden.

Straffesaker om skatte- og avgiftsunndragelse mv. etter ligningsloven, folketrygdloven, merverdiavgiftsloven og investeringsavgiftsloven ligger innenfor ligningsmyndighetenes forvaltningsområde. I tillegg er det lagt til grunn at opplysninger kan gis etter denne bestemmelsen for så vidt gjelder den praktiske bruken av regnskaps- og revisjonslovgivningen, se Ot.prp. nr. 21 (1991-1992) Endringer i skatteloven m.fl. punkt 4.6.3.2, side 33.

Dersom ligningsmyndighetene oppdager/mistenker at en skattyter har begått straffbare overtredelser av regelverk utenfor skatteetatens forvaltningsområde, kan opplysninger bare utleveres til politi eller påtalemyndighet hvis det foreligger "skjellig grunn til mistanke" om overtredelse som kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder (mistankevilkåret), jf. ligningsloven § 3-13 nr. 2 bokstav f annet punktum.

I Ot.prp. nr. 42 (2002-2003) Om lov om endringer i skatteloven m.m. punkt 3 ble Stortinget orientert om en omlegging av praktiseringen av ligningsloven § 3-13 nr. 2 bokstav f annet punktum. Frem til 2002 ble bestemmelsen praktisert slik at opplysninger om mulige straffbare forhold utenfor skattemyndighetenes forvaltningsområde kun ble gitt etter en konkret forespørsel fra politi- og påtalemyndighet. Av proposisjonen fremgår det at praksisen er endret, slik at det ikke lenger skal være et krav om forutgående forespørsel fra politi- og påtalemyndighet for at skatte- og avgiftsmyndighetene skal kunne gi opplysninger til politi og påtalemyndighet. For særlig alvorlige tilfeller er det gitt instruks om plikt til å varsle politi eller påtalemyndighet.

Når ligningsmyndighetene på eget initiativ gir opplysninger til politi- og påtalemyndighet om overtredelser utenfor eget ansvarsområde er det ligningsmyndighetene selv som må ta stilling til om mistankevilkåret er oppfylt. Ligningsmyndighetene må tolke og anvende begrepet "skjellig grunn til mistanke" på samme måte som etter straffeprosessloven, hvor begrepet benyttes blant annet i § 171 om pågripelse og § 192 om ransaking. For at vilkåret skal anses oppfylt kreves det sannsynlighetsovervekt, men ikke kvalifisert sannsynlighetsovervekt.

I saker hvor politi- og påtalemyndighet anmoder om opplysninger, og de har vurdert det slik at det foreligger skjellig grunn til mistanke om en overtredelse som kan medføre fengsel i mer enn seks måneder, vil skatte- og avgiftsmyndighetene som hovedregel kunne legge deres fremstilling av saken til grunn, både når det gjelder rettsanvendelsen og bevisbedømmelsen. I motsatt tilfelle – hvor politi eller påtalemyndighet ikke har grunnlag for å formidle en kvalifisert mistanke på et tidlig stadium av en mulig (fremtidig) straffesak – kan skatte- og avgiftsmyndighetene eventuelt danne seg en slik mistanke på egen hånd ved å sammenholde opplysninger fra politiet med egne opplysninger. Finner ikke skatte- og avgiftsmyndighetene at vilkårene er oppfylt, må en opplysningsanmodning fra politiet eller påtalemyndigheten avslås.

2.3.2 Tolloven

Tolloven § 8 nr. 2 bokstav f fastsetter at tollmyndighetene kan gi politi, påtalemyndighet eller skattemyndighet opplysninger i forbindelse med samarbeid med sikte på å "bekjempe, hindre og undersøke overtredelser av tollavgivningen." Dersom opplysningene gjelder straffbare handlinger utenfor tollmyndighetenes forvaltningsområde kan opplysningene bare utleveres hvis det foreligger "skjellig grunn til mistanke" om overtredelse som kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder.

Bestemmelsen i § 8 nr. 2 bokstav f ble tilføyd ved endringslov 3. juni 1994 nr. 14, og er utformet etter mønster av ligningsloven § 3-13, nr. 2 bokstav f, jf. Ot.prp. nr. 108 (1992-1993) Om lov om endring i lov av 10 juni 1966 nr 5 om toll (tolloven) side 24. Uttrykket "tollavgivningen" sikter til tollloven og forskrifter gitt med hjemmel i denne, samt øvrig lov- og forskriftsverk som regulerer inn- og utførsel. Særavgiftslovgivningen og merverdiavgiftslovgivningen faller innenfor bestemmelsens anvendelsesområde, for så vidt gjelder inn- og utførsel, jf. Ot.prp. nr. 108 (1992-1993) side 27.

Når det gjelder adgangen til å gi opplysninger til politi og påtalemyndighet utenfor tollmyndighetenes forvaltningsområde tolkes kravet om skjellig grunn til mistanke om overtredelse som kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder (mistankevilkåret) på tilsvarende måte som mistankevilkåret i ligningsloven § 3-13 nr. 2 bokstav f, jf. det som er sagt om dette ovenfor. Videre bestemmer tollloven § 8 nr. 2 bokstav f annet punktum at det er opplysninger om "straffbare handlinger" som kan gis ut. Det fremgår av Ot.prp. nr. 108 (1992-1993) side 26 at man ved å bruke begrepet "straffbare handlinger" ønsker å få med, ikke bare de tilfeller hvor etterforskningen er konsentrert om enkelte navngitte personer, men at bestemmelsen også skulle være anvendelig når det er innledet etterforskning av et bestemt straffbart forhold uten at bestemte personer har utpekt seg som mistenkte. Slik "straffesak" og "straffbare handlinger", i henholdsvis ligningsloven og tollloven er tolket og praktisert, er det i dag ingen realitetsforskjell i innholdet i begrepene.

I Ot.prp. nr. 58 (2006 – 2007) Om lov om toll og vareførsel (tolloven) er det forslått en ny bestemmelse § 12-1 om taushetsplikt etter mønster av ligningsloven § 3-13. I bestemmelsens annet ledd bokstav f er dagens toll § 8 nr. 2 bokstav f foreslått videreført med identisk ordlyd.

2.3.3 Merverdiavgiftsloven

Avgiftsmyndighetenes taushetsplikt er regulert i merverdiavgiftsloven §§ 7 og 8. Merverdiavgiftsloven § 7 er en parallell til ligningsloven § 3-13, og tolkes på mange punkter likt. Forvaltningslovens regler om taushetsplikt gjelder utfyllende på merverdiavgiftslovens område, jf. forvaltningsloven § 13 f.

Når det er nødvendig av hensyn til tjenestemannens arbeid, kan tjenestemannen etter merverdiavgiftsloven § 7 overlate opplysninger og dokumenter til påtalemyndigheten og politiet innenfor eget forvaltningsområde. Merverdiavgiftsloven har ingen egen bestemmelse om adgang til å overlate opplysninger til politi eller påtalemyndighet

utenfor eget ansvarsområde. Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 bestemmer at det kan gis opplysninger til politi og påtalemyndighet i slike tilfeller når det finnes ønskelig av allmenne omsyn. Forvaltningslovens bestemmelse kan medføre en videre adgang til å gi opplysninger til politi og påtalemyndighet enn den tilsvarende bestemmelsen i ligningsloven. I praksis har avgiftsmyndighetenes adgang til å overlevere opplysninger til politi og påtalemyndighet i disse situasjonene blitt tolket i samsvar med ligningsmyndighetenes adgang til å gi opplysninger, jf. ligningsloven § 3-13 nr. 2 bokstav f annet punktum. I Ot.prp. nr. 42 (2002 – 2003) Om lov om endringer i skatteloven m.m. er det fremhevet at adgangen til å underrette politi- og påtalemyndighet ved mistanke om straffbare handlinger utenfor skatteetatens forvaltningsområde, ikke bør være snevrere for avgiftsmyndighetene enn for ligningsmyndighetene. Disse to forvaltningsområdene i skatteetaten er nært beslektet, og de samme hensyn som taler for en liberalisering av praksis på ligningsområdet gjør seg derfor også gjeldende på avgiftsområdet.

2.4 Departementets vurderinger og forslag

2.4 1 Anmodning fra politi eller påtalemyndighet om opplysninger med bakgrunn i en melding om en mistenkelig transaksjon

Etter departementets vurdering er det et klart behov for å lempe på dagens vilkår for oversendelse av taushetsbelagte opplysninger til politi eller påtalemyndighet, når politi eller påtalemyndighet har fått indikasjoner om eventuelle straffbare forhold ut fra rapporteringer av mistenkelige transaksjoner, slik dette er regulert i lov 20. juni 2003 nr. 41 om tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger mv. (hvitvaskingsloven) § 7.

Etter hvitvaskingsloven skal nærmere angitte virksomheter og juridiske personer rapportere forhold det er mistanke om knytter seg til utbytte av en straffbar handling, eller til almenfarlige forbrytelser som rammes av straffeloven § 147 a eller § 147 b, til ØKOKRIM. Når ØKOKRIM foretar nærmere undersøkelser etter å ha mottatt en melding om en mistenkelig transaksjon, kan det utveksles opplysninger med andre offentlige myndigheter i den grad det er nødvendig for å undersøke eller etterforske straffbare forhold, se Ot.prp. nr. 72 (2002-2003) Lov om tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger mv. (hvitvaskingsloven) punkt 11.3.4 side 94 flg. I proposisjonen er behovet for en mer effektiv bekjempelse av hvitvasking beskrevet utfyllende. For å nå dette målet er det forutsatt at offentlige myndigheter skal kunne gi opplysninger til bruk i arbeidet med å avkrefte eller bekrefte meldinger om mistenkelige transaksjoner. Gjeldende taushetspliktbestemmelser i ligningsloven, tolloven og merverdiavgiftsloven kan likevel hindre ØKOKRIM i å få slike relevante opplysninger fra skatte- og avgiftsmyndighetene.

Når det foreligger en melding om en mistenkelig transaksjon vil politi og påtalemyndighet ha en begrunnet interesse i å undersøke hvorvidt meldingen foranlediger behov for videre strafferettslig forfølging, eller ikke. Skatte- og avgiftsmyndighetene har omfattende opplysninger om skattyternes økonomiske forhold, herunder økonomiske forbindelser mellom skattyterne. I brev 19. november

2004 fra ØKOKRIM til Finansdepartementet, omtalt ovenfor under punkt 2.2, er det opplyst at ØKOKRIM har klare erfaringer for at det vil ha stor praktisk betydning om de ved vurderingen av meldinger om mistenkelige transaksjoner kunne innhente visse opplysninger fra skatteetaten. Typisk vil det dreie seg om inntekts- og formuesforhold for personer og selskaper og opplysninger knyttet til innberetning av merverdiavgift.

Etter departementets oppfatning bør det på denne bakgrunn innføres adgang for skatte- og avgiftsmyndighetene til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til ØKOKRIM uten nærmere bestemte vilkår, når anmodningen har sitt utspring i en melding om en mistenkelig transaksjon. Slik departementet ser det vil en melding om en mistenkelig transaksjon i seg selv utgjøre en tilstrekkelig kvalifisert interesse fra politiets side, til at skatte- og avgiftsmyndighetenes taushetsplikt bør vike. Et sentralt aspekt ved forslaget er at opplysninger fra skatte- og avgiftsmyndighetene kan føre til at ØKOKRIM raskt kan få bekreftet, eller ikke minst avkreftet, en innrapportert melding om en mistenkelig transaksjon. For politi og påtalemyndighet vil det være av stor betydning at saker hvor det ikke er grunnlag for å gå videre med etterforskning kan avsluttes uten nevneverdig ressursbruk. Utveksling av opplysninger i tilfeller hvor en mistenkelig melding blir avkreftet vil også kunne være en fordel for den meldingen gjelder. Departementet mener behovet for innsyn i taushetsbelagt informasjon i disse sakene må veie tyngre enn generelle personvern hensyn. I Ot.prp. nr. 72 (2002-2003) er det også, som gjengitt ovenfor, forutsatt at ulike kontrollmyndigheter skal kunne gi opplysninger til hvitvaskingsenheten i ØKOKRIM i forbindelse med deres arbeid med meldingene. Det vil derfor, slik departementet ser det, gi liten mening om det fortsatt skal være et krav om skjellig grunn til mistanke for at skatte- og avgiftsmyndighetene skal kunne gi opplysninger i disse sakene. Politi og påtalemyndighet vil ha taushetsplikt om opplysningene de mottar etter de strenge reglene om taushetsplikt i straffesaker, jf. reglene i straffeprosessloven §§ 61a-61e.

Det er av betydning, både for politi og påtalemyndighet og skatte- og avgiftsmyndighetene, at det utformes en klar og lett håndterbar hjemmel for innhenting/utlevering av opplysninger. Etter departementets oppfatning må det være tilstrekkelig at ØKOKRIM gir opplysninger om at anmodningen er begrunnet i en melding om mistenkelig transaksjon for at skatte- og avgiftsmyndighetene skal kunne gi ut opplysninger.

Det foreslås at det innføres egne bestemmelser om skatte- og avgiftsmyndighetenes adgang til å gi opplysninger til politi og påtalemyndighet når forespørselen har sitt utspring i en melding om mistenkelig transaksjon i tolloven § 8 nr. 2 ny bokstav g, merverdiavgiftsloven § 7 nytt tredje ledd, ligningsloven § 3-13 nr. 2 ny bokstav g og i den foreslåtte nye tolllov § 12-1 annet ledd ny bokstav g. For forslag til lovtekst, se nærmere under punkt 6.

2.4.2 Endring av mistankevilkåret fra skjellig grunn til mistanke til rimelig grunn til mistanke

Etter departementets syn bør det også utover tilfellene omtalt i punktet foran, lempes på vilkårene for når skatte- og avgiftsmyndighetene kan gi opplysninger til politi og påtalemyndighet om mistenkelige forhold utenfor eget forvaltningsområde. Dette gjelder både når politi eller påtalemyndighet ber om opplysninger, og når skatte- og avgiftsmyndighetene på eget initiativ ønsker å gi opplysninger.

Politi og påtalemyndighet vil også utover de situasjoner hvor de har mottatt en melding om en mistenkelig transaksjon, ofte være i besittelse av opplysninger om grove lovovertridelser hvor det er behov for å undersøke nærmere om disse foranlediger grunn til strafferettslig forfølgning, eller ikke. I situasjoner hvor det er tale om lovovertridelser med en økonomisk side, vil det være et stort behov for å innhente skatte- og avgiftsopplysninger for å se om man kan komme lenger i den strafferettslige vurderingen. Videre vil også skatte- og avgiftsmyndighetene, med bakgrunn i sitt omfattende opplysningsmateriale om de skatte-, toll- og avgiftspliktige, kunne ha klare mistanker om grove ulovligheter på ulike, ikke-skatte- og avgiftsmessige områder, for eksempel smugling, bedrageri, underslag, utpressing, hvitvasking osv., uten at dagens vilkår om skjellig grunn til mistanke kan sies å være oppfylt.

Adgangen til å gi opplysninger må avveies mot de skatte-, toll- og avgiftspliktiges behov for og krav på taushet. Det må også legges vekt på skatte- og avgiftsmyndighetenes behov for et godt tillitsforhold til de skatte-, toll- og avgiftspliktige. Hensynet til at innsamlede opplysninger behandles fortrolig, og ikke blir spredd unødig, bør imidlertid ikke stenge for eller i vesentlig grad vanskeliggjøre strafferettslig etterforskning av lovovertridelser av en viss grovhet. Politi og påtalemyndighets virksomhet i straffesaker reguleres som nevnt av strenge taushetspliktbestemmelser, jf. staffeprosessloven §§ 61a-61e. Forannevnte taler likevel for at det må foreligge en form for begrunnet interesse for at opplysninger skal kunne gis.

Departementet foreslår at gjeldende krav om "skjellig grunn til mistanke" endres til krav om "rimelig grunn til mistanke". Vilåret for å gi opplysninger til politi og påtalemyndighet vil da bli i samsvar med vilåret for å iverksette strafferettslig etterforskning, jf. straffeprosessloven § 224. I henhold til denne bestemmelsens første ledd foretas etterforskning "når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige." Departementet er av den oppfatning at et slikt vilkår for overlevering av opplysninger til politi og påtalemyndighet vil gi et mer samstemt regelverk. Det er i dag en viss inkonsistens i regelverket ved at det er anledning til å iverksette strafferettslig etterforskning ved "rimelig grunn" til mistanke om straffbar overtrivelse, mens det må foreligge "skjellig grunn til mistanke" for at skatte- og avgiftsmyndighetene skal kunne overlevere taushetsbelagte opplysninger til politi eller påtalemyndighet. Videre er departementet av den oppfatning at et krav om "rimelig grunn til mistanke" vil være et mer realistisk vilkår for skatte- og avgiftsmyndighetene å forholde seg til, enn dagens mistankevilkår. Krav om "skjellig grunn til mistanke" skal vurderes på samme måte som tilsvarende vilkår i straffeprosessloven. Dette vilåret av strafferettslig karakter, kan være noe mer problematisk for et kontrollorgan å

konstatere om er oppfylt, enn for politi og påtalemyndighet som til daglig foretar vurderinger av vilkåret i ulike sammenhenger.

Slik departementet ser det, bør det ikke kreves at etterforskning rent faktisk er iverksatt av politi og påtalemyndighet. Et slikt krav ville kunne føre til situasjoner der politi og påtalemyndighet formelt må iverksette etterforskning, selv om dette av etterforskningstaktiske hensyn vil være uheldig. Det må være tilstrekkelig at vilkåret om rimelig grunn til mistanke om lovovertrødelse som kan føre til fengsel i mer enn 6 måneder, er oppfylt.

Som det fremgår foran mener departementet at mistankevilkåret bør være det samme uavhengig av om skatte- og avgiftsmyndighetene utleverer opplysningene på eget initiativ eller etter en konkret forespørsel fra politi eller påtalemyndighet. Skatte- og avgiftsmyndighetene bør ikke være avskåret fra å kunne levere politiet opplysninger om mistanke om grove lovbrudd, fordi politiet selv ikke har tilstrekkelig grunnlagsinformasjon til å kunne be skatte- og avgiftsmyndighetene om opplysninger. En snevrere adgang for skatte- og avgiftsmyndighetene til å utlevere opplysninger på eget initiativ enn på forespørsel vil være lite hensiktsmessig. Gjeldende regler om taushetsplikt og informasjonsutveksling er detaljerte og kompliserte. En ytterligere komplisering i kraft av et strengere mistankevilkår for skatte- og avgiftsmyndighetene når de skal utleverer opplysninger på eget initiativ, anses i seg selv ikke hensiktsmessig.

Skatte- og avgiftsmyndighetene må foreta en konkret vurdering av hvilke opplysninger det vil være aktuelt å overlevere til politi og påtalemyndighet i den konkrete sak. Eventuell overskuddsinformasjon må lukes bort når det er praktisk mulig. Politi og påtalemyndighet vil videre bare ha krav på å få utlevert opplysninger som er i skatte- og avgiftsmyndighetenes besittelse, og ikke opplysninger som de kunne ha kommet i besittelse av ved for eksempel å benytte sine kontrollhjemler. En annen sak er at henvendelser fra politi og påtalemyndighet, også de som gjelder forhold utenfor skatte- og avgiftsmyndighetenes forvaltningsområde, etter omstendighetene kan gi foranledning til videre kontrollundersøkelser.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at skatte- og avgiftsmyndighetene skal kunne gi opplysninger til politi og påtalemyndighet utenfor eget forvaltningsområde, når det foreligger rimelig grunn til mistanke om overtrødelse som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder. Det foreslås endringer i tolloven § 8 nr. 2 bokstav f, merverdiavgiftsloven § 7 nytt tredje ledd, ligningsloven § 3-13 nr. 2 bokstav f og i den foreslåtte nye tollov § 12-1 annet ledd bokstav f.

Merverdiavgiftsloven § 7 har som det fremgår under punkt 2.3.3 om gjeldende rett ikke noe eget unntak for å gi opplysninger til politi- og påtalemyndighet innenfor eget ansvarsområde. Av hensyn til sammenhengen i regelverket foreslår departementet at det innledningsvis i forslaget til nytt tredje ledd i § 7 tas inn et punkt om dette. Se nærmere under punkt 6 om forslag til lovtekst.

3 Innføring av en egen bestemmelse om taushetsplikt i særavgiftsloven

3.1 Gjeldende rett og bakgrunn for forslaget

Tollmyndighetenes taushetsplikt er for så vidt gjelder arbeid knyttet til inn- eller utførsel etter tolloven, særavgiftsloven og merverdiavgiftsloven regulert i tolloven § 8. Annet arbeid knyttet til de innenlandske særavgiftene faller utenfor tollovens virkeområde.

Avgifter som oppkreves etter lov 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter ble samlet i en felles forskrift 11. desember 2001 nr. 1450 om særavgifter. Tidligere var avgiftene regulert i en rekke særavgiftsforskrifter som hadde egne taushetspliktbestemmelser. I forbindelse med vedtakelsen av en felles særavgiftsforskrift ble ikke taushetspliktbestemmelsene i de nå opphevede særavgiftsforskriftene videreført. Tollmyndighetenes arbeid knyttet til de innenlandske særavgiftene reguleres derfor av taushetspliktbestemmelsene i forvaltningsloven, jf. forvaltningsloven § 13 f.

3.2 Departementets vurderinger og forslag

Tollmyndighetene må i dag forholde seg til flere bestemmelser om forvaltningsmessig taushetsplikt. I tillegg til taushetspliktbestemmelsene i tolloven og forvaltningsloven, forholder tollmyndighetene seg til taushetspliktbestemmelsene i merverdiavgiftsloven §§ 7 og 8 for så vidt gjelder arbeidet med å beregne og innkreve merverdiavgift ved innførsel, jf. merverdiavgiftsloven §§ 62 og 65.

Vurderinger av om et bestemt forhold er taushetsbelagt eller ikke, vil ha ulike nyanser avhengig av hvilket regelverk man er innenfor. Dette er unødvendig kompliserende for tollmyndighetenes ansatte, og det kan innebære større risiko for at det innfortolkes utilsiktede forskjeller i regelverket. Ved å gi tollovens bestemmelse om taushetsplikt tilsvarende anvendelse på særavgiftsområdet, får man et mer oversiktlig og samstemt regelverk, som også vil være enklere å praktisere. Dette vil igjen gi større sikkerhet for at reglene anvendes korrekt og enhetlig i hele toll- og avgiftsetaten.

Forslaget må ses i sammenheng med departementets pågående arbeid med å koordinere taushetspliktbestemmelsene i ligningsloven, merverdiavgiftsloven og tolloven. I denne sammenheng vises til utformingen av de nye taushetspliktbestemmelsene i forslag til ny tollov som ble lagt frem for Stortinget 11. mai 2007, og tilsvarende bestemmelser i forslag til teknisk revidert merverdiavgiftslov som ble sendt på høring 30. mars 2007. Forslagene til ny tollov § 12-1 og ny merverdiavgiftslov § 14-2 er utformet etter mønster av ligningsloven § 3-13. Når disse bestemmelsene trer i kraft vil tollmyndighetene kunne forholde seg til tilnærmede likelydende taushetspliktsbestemmelser i tolloven og merverdiavgiftsloven. Departementet kan ikke se at det foreligger hensyn som tilsier at forvaltningslovens regler om taushetsplikt på skatte- og avgiftsområdet fortsatt bør gjelde innenfor særavgiftslovens virkeområde.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det innføres en bestemmelse i særavgiftsloven som viser til at tolloven § 8 skal gjelde tilsvarende. For forslag til lovtekst, se punkt 6.1.

4 Unntak fra taushetsplikten i ligningsloven § 3-13 – adgang til innsyn i avdødes ligningsopplysninger

4.1 Innledning

Adgang til innsyn i avdødes ligningsopplysninger beror på en tolking av begrepet "avedkommende" i ligningslovens regel om taushetsplikt § 3-13 nr. 1. Det har over tid skjedd en utvikling i vurderingen av hvem som er å anse som "avedkommende" i forhold til avdødes ligningsopplysninger.

For å unngå tolkingstvil og oppnå en enhetlig praktisering knyttet til innsyn i avdødes ligningsopplysninger, foreslår departementet at gjeldende rett kodifiseres. Departementet foreslår at dette gjøres ved at det tas inn en egen unntaksbestemmelse om innsyn i avdødes ligningsopplysninger som ny bokstav k i ligningsloven § 3-13 nr. 2.

4.2 Gjeldende rett

Hovedregelen om taushetsplikt i ligningsloven § 3-13 nr. 1 bestemmer at enhver som har eller har hatt verv, stilling eller oppdrag knyttet til ligningsforvaltningen, skal hindre at uvedkommende får adgang eller kjennskap til det han i sitt arbeid har fått vite om noens formues- eller inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold. Utlevering av opplysninger om en avdød skattyters ligning til ulike grupper av interessenter for bruk ved skiftebehandlingen, skjer etter en tolking av begrepet "avedkommende".

Bestemmelsen har blitt tolket og praktisert slik at på tidspunktet etter at skifteform er valgt, er det den eller de som representerer dødsboet som kan gis innsyn i avdødes ligningsopplysninger. Ved overtakelse av dødsboet til privat skifte, vil den eller de som representerer boet i henhold til skifteattest ha innsyns adgang. Ved offentlig skifte er det tingretten eller bobestyrer som representerer boet, og som følgelig har adgang til innsyn i avdødes ligning.

På tidspunktet før det foreligger formell beslutning om skifteform ble det opprinnelig antatt at det bare var livsarvingene til avdøde som kunne gis innsyn, og da bare når samtlige livsarvinger samtykket til innsynsbegjæringen, se Finansdepartementets uttalelse gjengitt i Utv. 1985 s. 562. Følgelig kunne ikke den enkelte livsarving alene be om innsyn i ligningsopplysninger.

I brev 5. november 2003 uttalte Finansdepartementet i en sak om arvingers innsyns adgang, at det ikke var grunn til å behandle livsarvinger og andre arvinger ulikt. Departementet presiserte at med arving skulle det forstås loddeiere og arvinger som definert i skifteloven § 124 første og annet ledd. Legatarer som definert i paragrafens tredje ledd var ikke omfattet. Vilkåret om at alle arvingene måtte samtykke til innsynsbegjæringen ble imidlertid opprettholdt.

Tingrett og bobestyrer hadde tidligere ingen adgang til å kreve innsyn i avdødes ligning på stadiet før det forelå formell beslutning om skifteform. I brev 30. august 2005 til Justisdepartementet uttalte Finansdepartementet at det kunne være behov for en oppmyking av adgangen til å gi offentlige myndigheter innsyn i en avdød skattytters ligning på stadiet før skifteformen er bestemt. I brevet uttalte departementet bl.a. følgende:

”Endringen foreslås i første omgang gjennomført ved en innskrenkende tolking av begrepet uvedkommende i ligningsloven § 3-13 nr.1, til ikke å omfatte personer og organer som kan vise til saklig behov for innsyn i avdødes ligningsopplysninger. En slik forståelse vil innebære en utvidelse av innsynsadgangen sammenlignet med gjeldende rett. Utvidelsen vil medføre at tingretten i skiftesaker, lensmenn og enkeltarvinger kan gis innsyn i avdødes ligning på stadiet før formell beslutning om skifteform foreligger.”

Brevet er gjengitt i Utv. 2005 s. 1034. Siden skifteloven etter 1990 ikke lenger krever gjeldsovertakelseserklæring fra samtlige arvinger som vilkår for privat skifte, uttalte departementet i samme brev at det ikke lenger var grunn til å opprettholde vilkåret om at samtlige arvinger måtte samtykke til innsynsbegjæringen.

Innsynsadgangen har videre vært praktisert slik at ikke bare opplysninger fra selvangivelsen, men også andre ligningsdata som inngår i ligningsbehandlingen av avdøde omfattes. Innsynsadgangen har heller ikke vært begrenset til siste års ligningsdata, selv om disse normalt vil være mest interessante for arvingene.

4.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår at det innføres et eget unntak i ligningsloven § 3-13 nr. 2 ny bokstav k, for så vidt gjelder innsyn i avdødes ligningsopplysninger. Bestemmelsen er en kodifisering av gjeldende rett. Det foreslås ingen materielle endringer i adgangen til å gi innsyn i avdødes ligningsopplysninger.

Departementet foreslår at det fremgår direkte av unntaket at tingretten i skiftesaker, lensmenn og enkeltarvinger skal kunne gis innsyn i avdødes ligning på stadiet før formell beslutning om skifteform foreligger. Når det gjelder tingretten i skiftesaker og lensmenn, legger departementet til grunn at disse har et ansvar for dødsboet fra og med dødsdagen, eventuelt fra det tidspunkt midlene i boet skal registreres. Dette ansvaret tilsier at tingrett og lensmenn bør kunne gis innsyn i avdødes ligningsdata uten hinder av ligningsforvaltningens taushetsplikt. Innsynsbegjæring fra tingrett og lensmenn i skiftesaker bør derfor normalt kunne imøtekommes uten videre. De mottatte ligningsopplysningene skal behandles med samme fortrolighet som andre personlige og økonomiske opplysninger i boet.

Arvinger vil kunne gis innsyns adgang forutsatt at vedkommende kan vise til et saklig behov for innsyn. For arvingene vil dette normalt bety å dokumentere den posisjon som

vedkommende person eller organisasjon har i arvesaken, enten gjennom kopi av testament eller gjennom attestasjon fra skifteretten. Med arving menes her loddeiere som definert i skifteloven § 124 første og annet ledd. Dette er en naturlig konsekvens av at det bare er loddeiere som kan overta boet til privat skifte ved å påta seg avdødes forpliktelser, jf. skifteloven § 78. Fordi en legatar som nevnt i skifteloven § 124 tredje ledd ikke kan overta boet til privat skifte ved å påta seg avdødes gjeldsforpliktelser, vil en legatar ikke kunne vise til et saklig behov for innsyn i avdødes ligningsopplysninger. Det foreslås ikke noen ubetinget rett for en privat part til å kreve innsyn i avdødes ligning, men et unntak fra taushetsplikten hvor saklige behov for innsyn kan imøtekommes innenfor rammen av innsynsadgangen.

Etter ligningsloven § 3-13 nr. 4 overføres ligningsmyndighetenes taushetsplikt til den som får innsyn etter unntakene i nr. 2 eller nr. 3 a. Denne bestemmelsen får begrenset betydning i skiftesaker etter dødsfall overfor arvinger som definert i skifteloven § 124 første og annet ledd. Arvegang og forvaltning av bo innebærer en suksessjon etter avdøde, og suksessorne må i utgangspunktet kunne anvende mottatte ligningsdata like fritt som avdøde selv kunne før dødsfallet. Bestemmelsen vil uansett ikke være til hinder for at en enkeltarving som har fått innsyn i avdødes ligningsdata sprer disse opplysningene til de øvrige arvingene, da disse ikke vil være "avedkommende" etter § 3-13 nr. 1.

Etter at formell beslutning om skifteform foreligger er det de personer og organer som representerer dødsboet som vil ha behov for, og følgelig adgang til, innsyn i avdødes ligningsopplysninger. Departementet foreslår at også dette fremgår i den nye unntaksbestemmelsen. Se nærmere under punkt 6.4 for forslag til lovtekst.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet legger til grunn at forslagene ikke vil ha merkbare økonomiske eller administrative konsekvenser. Forslaget under punkt 2 vil kunne innebære noe mindre arbeidsbyrde for skatte- og avgiftsmyndighetene i forbindelse med saksbehandlingen av anmodninger om opplysninger fra politi eller påtalemyndighet.

6 Forslag til lovendringer

6.1 Særavgiftsloven

Følgende bestemmelse foreslås tatt inn som ny § 8:

"Tolloven § 8 gjelder tilsvarende for denne lov med tilhørende forskrifter."

Nåværende § 8 blir ny § 9.

6.2 Tolloven

Tolloven § 8 nr. 2 bokstav f foreslås endret slik:

f. til politi, påtalemyndighet eller skattemyndighet i forbindelse med samarbeid med sikte på å bekjempe, hindre og undersøke overtredelser av tollavgivningen;

gjelder opplysningene straffbare handlinger utenfor tollvesenets forvatningsområde, kan opplysninger bare gis når det foreligger *rimelig* grunn til mistanke om overtredelse som kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder.

Følgende bestemmelse foreslås inntatt som ny bokstav g i § 8 nr. 2:

g. til ØKOKRIM i sak etter lov 20. juni 2003 nr. 41 om tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger mv. (hvitvaskingsloven) § 7.

Bestemmelsene i tolloven § 8 nr. 2 bokstavene g og h, blir bokstav h og ny bokstav i.

6.3 Merverdiavgiftsloven

Merverdiavgiftsloven § 7 nytt tredje ledd skal lyde:

Bestemmelsen i første ledd er ikke til hinder for at opplysninger gis til politi- og påtalemyndighet i straffesak. Gjelder straffesaken overtredelse av bestemmelser utenfor avgiftmyndighetenes forvaltningsområde, kan opplysninger bare gis når det foreligger rimelig grunn til mistanke om overtredelse som kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder. I sak etter lov 20. juni 2003 nr. 41 om tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger mv (hvitvaskingsloven) § 7 kan opplysninger likevel alltid gis på forespørsel fra ØKOKRIM.

6.4 Ligningsloven

Ligningsloven § 3-13 nr. 2 bokstav f annet punktum foreslås endret slik:

f. Gjelder straffesaken overtredelse av bestemmelser utenfor skatteetatens forvaltningsområde, kan opplysninger bare gis når det foreligger *rimelig* grunn til mistanke om overtredelse som kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder.

følgende bestemmelse foreslås som § 3-13 nr. 2 ny bokstav g:

g. til ØKOKRIM i sak etter lov 20. juni 2003 nr. 41 om tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger mv (hvitvaskingsloven) § 7.

Nåværende bestemmelser i ligningsloven § 3-13 nr. 2 bokstavene g, h og i blir bokstav h, i og ny bokstav j.

Departementet foreslår at følgende bestemmelse tas inn som ny bokstav k i § 3-13 nr. 2:

”k. til lensmann og skifterett til bruk i skiftesak, når innsynsbejæringen gjelder avdødes ligningsopplysninger, og det ikke foreligger formell beslutning om skifteform. Det samme gjelder for avdødes ektefelle og arving (som definert i skifteloven § 124 første og annet ledd) når vedkommende kan vise til saklig behov for innsyn. Etter at skifteform er valgt er det den eller de som representerer boet som har rett til innsyn.”

6.5 Forslag til ny tollov

Forslag til ny tollov § 12-1 annet ledd bokstav f foreslås endret slik:

f. til politi, påtalemyndighet eller skattemyndighet i forbindelse med samarbeid med sikte på å bekjempe, hindre og undersøke overtredelser av tollovgivningen; gjelder opplysningene straffbare handlinger utenfor tollvesenets forvatningsområde, kan opplysningene bare gis når det foreligger *rimelig* grunn til mistanke om overtredelse som kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder,

Departementet foreslår at følgende bestemmelse tas inn som ny bokstav g i forslag til ny § 12-1 annet ledd:

”g. til ØKOKRIM i sak etter lov 20. juni 2003 nr. 41 om tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger mv. (hvitvaskingsloven) § 7.”

Forslag til ny tollov § 12-1 annet ledd bokstavene g og h, blir bokstav h og ny bokstav i.