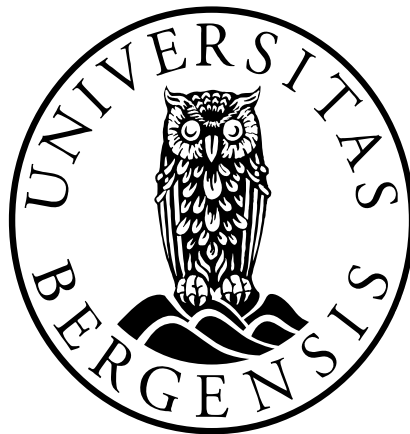


Skatteetatens adgang til å utlevere taushetsbelagte opplysninger
til politiet ved etterretning og etterforskning

Kandidatnummer: 212

Antall ord: 14989



JUS399 Masteroppgave

Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

10.12.15

Innhold

1 Innledning	s. 4
2 Formål og videre fremstilling	s. 5
3 Legislative hensyn	
3.1 Innledning	s. 6
3.2 Personvern	s. 6
3.3 Hensynet til et fritt konkurransestyrt marked	s. 7
3.4 Bekjempelse av kriminalitet	s. 8
4 Hva omfattes av Skatteetatens taushetsplikt?	
4.1 Hovedregelen om skatteetatens taushetsplikt	s. 8
4.2 Personlige forhold	s. 9
4.3 Næringsopplysninger	s. 10
4.4 Skatteavtaler	s. 10
5 Unntak for Skatteetatens taushetsplikt overfor andre offentlige organer enn politiet	s. 11
6 Unntak for Skatteetatens taushetsplikt overfor politiet	
6.1 Ligningsloven § 3-13 nr. 2 bokstav f	s. 12
6.2 Opplysninger kan gis til bruk i «straffesak»	s. 13
6.3 Utlevering av taushetsbelagte opplysninger i straffesaker innenfor «skatteetatens forvaltningsområde»	s. 14
6.4 Utlevering av taushetsbelagte opplysninger i straffesaker «utenfor skatteetatens forvaltningsområde»	s. 17
6.5 Skatteetatens skjønn ved spørsmål om utlevering av taushetsbelagte opplysninger	s. 21
7 Grunnlovens og EMK-rettens vern av retten til privatliv	
7.1 Innledning	s. 23
7.2 EMK-rettens krav ved inngrep i retten til privatliv	s. 25
7.3 Grunnlovens legalitetsprinsipp	s. 28
8 Unntak for øvrige offentlige organers taushetsplikt overfor politiet	
8.1 Innledning	s. 29
8.2 Forvaltningsloven § 13 flg.	s. 29
8.3 NAV	s. 31
8.4 Tollmyndighetene	s. 33

9 Er lovverket hensiktsmessig utformet, eller bør reglene i ligningsloven § 3-13 nr. 2 bokstav f endres?

9.1 Vilkåret om at opplysninger kan gis i «straffesak»	s. 35
9.2 Straffesaker innenfor «skatteetatens forvaltningsområde»	s. 37
9.3 Straffesaker «utenfor skatteetatens forvaltningsområde»	s. 39
9.4 Hvem bør ha myndighet til å avgjøre om politiet har adgang til å få utlevert taushetsbelagte opplysninger etter lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f?	s. 43
10 Avsluttende refleksjoner	s. 44
11 Rettskilder	s. 46
12 Litteraturliste	s. 48

1 Innledning

Temaet for denne masteroppgaven er Skatteetatens adgang til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til politiet i dets arbeid med bekjempelse av kriminalitet ved etterretning og etterforskning. Formålet er å drøfte om lovverket som regulerer dette samarbeidet er hensiktsmessig utformet med tanke på de hensyn reglene skal ivareta.

I Norge er offentlige etater delt inn i et stort antall organer med ulike kompetanse- og ansvarsområder, noe som medfører at offentlige opplysninger er underlagt ulike regelsett avhengig av hvilket organ som har innhentet opplysningene. Politiet er i mange situasjoner avhengig av å få utlevert opplysninger fra ulike offentlige organer for å kunne drive etterretning og etterforskning på best mulig vis. Spesielt i saker om økonomisk kriminalitet, arbeidslivskriminalitet og i narkotikasaker har politiet behov for å få utlevert ligningsopplysninger fra Skatteetaten. Skatteetaten besitter store mengder opplysninger, og er i mange saker i en god posisjon til å se informasjon som kan være relevant for politiets arbeid.

Utlevering av opplysninger på preventivt grunnlag til etterretning kan bidra til å avverge nye straffbare handlinger fra å skje, i tillegg til at utlevering av opplysninger kan bidra til en effektiv etterforskning av en begått straffbar handling.

I det praktiske samarbeidet om deling av taushetsbelagte opplysninger har det ved flere anledninger vist seg at etatene er uenige om tolkningen av lovverkets unntak fra taushetsplikten. Når reglene om unntak fra taushetsplikten legger opp til flere mulige tolkninger, vil uenighet kunne føre til tap av viktige opplysninger for politiet til etterforskning og etterretning. Uenigheten kan også føre til at taushetsplikten ikke blir overholdt i tilstrekkelig grad av de offentlige etatene. Når det foreligger slik uenighet, bør det vurderes om det finnes alternativer til utforming og anvendelse av regelverket som hjemler politiets adgang til viktige opplysninger, og slik legge til rette for mer effektiv bekjempelse av kriminalitet.

Tolkningen av reglene aktualiserer en avveining av hvilken vekt grunnleggende rettssikkerhetshensyn på borgernes side skal tillegges ved spørsmål om utlevering av taushetsbelagte opplysninger til politiet. Retten til privatliv og behovet for å hindre at sensitiv informasjon kommer ut er grunnleggende rettigheter for borgerne. Videre, for bedrifter er det et grunnleggende hensyn å kunne beskytte sensitiv

informasjon knyttet til utviklings- og forretningsprosesser. Disse hensynene står på den ene siden, mens politiets behov for å få utlevert taushetsbelagte opplysninger til etterretning og etterforskning står på den andre siden.

Arbeidet med å samkjøre forståelse og anvendelse av reglene for deling av taushetsbelagt informasjon mellom politiet og offentlige etater er særlig aktualisert ved det at det som en del av regjeringens strategiarbeid mot arbeidskriminalitet er nedsatt en arbeidsgruppe ved statsministerens kontor.

Arbeidsgruppen ledes av Økokrim og skal i løpet av høsten 2015 utarbeide en nasjonal veileder og en rapport om muligheter og begrensninger for samhandling ved informasjonsflyt kontrolletater i mellom, mellom kontrolletater og politiet, kontrolletater og private og mellom politiet og næringslivet.¹

Tematisk berører denne avhandlingen deler av det arbeidsgruppen skal utrede, i det avhandlingen dreier seg om adgangen til informasjonsdeling mellom politiet og Skatteetaten som offentlige organer.

Reglene i ligningsloven² om utlevering av taushetsbelagte opplysninger fra Skatteetaten til politiet gjelder generelt for politiets arbeid, og de opplysningene Skatteetaten besitter vil ha stor betydning for ulike tilfeller av økonomisk kriminalitet. Mens arbeidsgruppens formål hovedsakelig er å forbedre den praktiske gjennomføringen av reglene³, ser denne avhandlingen på Skatteetatens adgang til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til politiet i straffesaker generelt. Avhandlingen vil ha en teoretisk og rettspolitisk tilnærming til temaet, gjennom å analysere reglenes innhold etter dagens utforming og drøfte om det er grunnlag for lovendringer.

2 Formål og videre fremstilling

Formålet med avhandlingen er å analysere innholdet i reglene i lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f om Skatteetatens unntak fra taushetsplikten overfor politiet ved utlevering av opplysninger til etterretning og etterforskning, og videre drøfte om det er grunnlag for å endre reglene for å ivareta de legislative hensynene som begrunner reglene på best mulig måte.

I punkt 3 vil jeg først redegjøre for de motstående interesser og legislative hensyn som begrunner reglene. Jeg vil så redegjøre for rekkevidden av skatteetatens taushetsplikt i punkt 4. For å plassere

1 Strategi mot arbeidskriminalitet, s. 11.

2 Lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (heretter lignl.).

3 Med fokus på bekjempelse av arbeidslivskriminalitet, se «Strategi mot arbeidslivskriminalitet» s. 11.

avhandlingens tema i en generell kontekst om deling av taushetsbelagte opplysninger mellom offentlige organer, vil jeg i punkt 5 kort redegjøre for unntak for Skatteetatens taushetsplikt overfor andre organer enn politiet. I avhandlingens punkt 6 vil jeg drøfte innholdet i reglene om unntak fra Skatteetatens taushetsplikt overfor politiet i lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f. I punkt 7 til 10 vil jeg ut fra en drøfting basert på sammenligning med tilgrensede regler om unntak fra offentlige organers taushetsplikt overfor politiet, aktuelle regler i Grunnloven og EMK-retten og legislative hensyn, vurdere om det vil være hensiktsmessig å endre reglene ut fra nåværende utforming.

3 Legislative hensyn

3.1 Innledning

Bak reglene om taushetsplikt ligger det viktige personvern- og rettssikkerhetshensyn. Det er ulike hensyn som gjør seg gjeldende som begrunnelse for taushetsplikt avhengig av om det er opplysninger av personlig, økonomisk eller forretningsmessig art. Ettersom det uansett type opplysning er snakk om bruk til kontroll av det offentlige organet, er det viktig at den opplysningene gjelder har tillit til at opplysningene blir brukt til det formål de er innhentet for. Det vil i det følgende redegjøres for legislative hensyn bak reglene om taushetsplikt og begrunnelsen for at det må kunne gjøres unntak fra taushetsplikten.

3.2 Personvern

Det følger av lignl. § 3-13 nr. 1 at Skatteetatens taushetsplikt for det første gjelder «personlige forhold». Vilåret «personlige forhold» representerer en samling interesser hos enkeltpersoner som i sum medfører et behov for å verne visse opplysninger. Dette betegnes samlet sett som behovet for personvern. I teorien har Myhrer formulert en nærmere inndeling av interessene som inngår i behovet for personvern. Presiseringen som er mest treffende for avhandlingens tema, er enkeltpersoners *forventning om diskresjon*.⁴

En offentlig etat som Skatteetaten pålegger enkeltpersoner å oppgi opplysninger som man kanskje helst skulle ønske man kunne holde for seg selv, hvilket skaper et behov for diskresjon. Hver enkelt borger har behov for selvstendig kontroll over hvilke etater private opplysninger blir gitt til, og hvordan

⁴ Myhrer s. 79 flg.

opplysningene blir brukt.⁵ Den omfattende opplysningsplikten Skatteetaten pålegger skattyterne medfører at et tillitsbasert forhold er svært viktig.

Det sentrale er hvilken betydning det å oppgi opplysninger om personlige forhold har for borgeren. Personvern omfatter blant annet retten til privatliv.⁶ Retten til privatliv er konstitusjonelt forankret gjennom Grunnloven⁷ § 102, hvor det fremgår at «Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv (...).»⁸ Det følger videre av Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen⁹ artikkel 8 første ledd, at «enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv». Av annet ledd fremgår det at det ikke kan gjøres inngrep i denne retten med mindre det er i «samsvar med loven» og «nødvendig i et demokratisk samfunn».¹⁰ Norge er pålagt å følge EMK som norsk lov, og EMK går ved motstrid foran annen lovgivning jf. menneskerettighetsloven¹¹ §§ 2 og 3, og Grl. § 92.

Det at taushetspliktsreglene ivaretar personvernet ved å gjelde for «personlige forhold», har følgelig sammenheng med retten til privatliv etter EMK-retten og Grunnlovens regler. Deling av taushetsbelagte opplysninger mellom offentlige etater er et inngrep i personopplysningsvernet.¹² Det følger av Grl. § 113 at myndighetene må ha «grunnlag i lov» for å kunne gjøre et inngrep overfor enkeltmennesket, og de krav EMK stiller til inngrep i artikkel 8 må som vist over også være oppfylt. Det at retten til privatliv er konstitusjonelt vernet og slik setter grenser for utformingen av unntak fra taushetsplikt om opplysninger knyttet til personlige forhold for borgerne, viser personvernets styrke som grunnleggende hensyn og begrunnelse for reglenes utforming.

3.3 Hensynet til et fritt konkurransestyrt marked

Det er nødvendig å holde opplysninger om visse deler av en virksomhet skjult for allmennheten og andre øvrige mottagere for å kunne konkurrere optimalt i et fritt næringsmarked. Det er nødvendig å ha muligheten til å skjule både sterke sider og fortrinn, men også å holde svake sider hemmelig for konkurrenter. Det å verne om en bedrifts økonomiske stilling vil i mange situasjoner være avgjørende

⁵ Myhrer s. 79 flg.

⁶ Se Lov 19. juni 2015 nr. 65 om behandling av personopplysninger § 2, som betegner personvernens hensynet som behovet for «personlig integritet, privatlivets fred og tilstrekkelig kvalitet på personopplysninger.»

⁷ Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814 (heretter Grl.)

⁸ Se nærmere redegjørelse for betydningen av Grl. § 102 i punkt 7.3

⁹ Den europeiske menneskerettighetskonvensjon 3. september 1953 (heretter EMK)

¹⁰ Se nærmere redegjørelse for betydningen av EMK artikkel 8 i punkt 7.1 og 7.2

¹¹ Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetene i norsk rett (heretter menneskerettighetsloven) §§ 2 og 3

¹² Se nærmere redegjørelse for dette i punkt 7.2

for å kunne opprettholde en konkurransedyktig bedrift. Det er helt klart at hensynet til bedrifters frie konkurranse spiller inn som begrunnelse for reglene om taushetsplikt i ligningsloven.

3.4 Bekjempelse av kriminalitet

Hensynet til bekjempelse av kriminalitet begrunner at det er nødvendig med unntak fra taushetsplikten i ligningsloven, og øvrig lovgivning for andre offentlige etater. Etersom den norske offentlige sektoren er bygd opp med en kompetansefordeling mellom etater med interne taushetspliktregler, må man ha unntak for at politiet skal kunne utføre sin plikt til å bekjempe kriminalitet, gjennom en så effektiv som mulig etterretning og etterforskning. Hvis unntakene fra taushetsplikten er for strenge, løper man en risiko for å tape resultater av en strafferettslig forfølgning på grunn av at man ikke får utlevert den nødvendige informasjonen - i tide eller i det hele tatt.

Økonomisk kriminalitet medfører urettmessig fordeling av goder som går på bekostning av de som betjener sine plikter i samfunnet. Når det offentlige belastes med økonomisk kriminalitet, påvirker dette den øvrige delen av befolkningen. Opplysninger Skatteetaten sitter på og som har betydning for saker om økonomisk kriminalitet, er derfor nødvendig for politiet å få utlevert. Skatteetatens opplysninger kan også være relevante innenfor andre straffområder enn det som direkte gjelder beskatning og avgiftskontroll. Det at Skatteetaten innehar opplysninger som kan bidra til å avdekke flere typer straffbare forhold, gjør det ønskelig med et velfungerende system med informasjonsdeling til politiet. På grunn av de grunnleggende nødvendige hensynene som personvern og konkurransehensyn er det imidlertid viktig at unntakene ikke medfører en uthuling av hovedregelen om Skatteetatens taushetsplikt.

4 Hva omfattes av Skatteetatens taushetsplikt?

4.1 Hovedregelen om Skatteetatens taushetsplikt

Hovedregelen om Skatteetatens taushetsplikt fremgår av lignl. § 3-13 nr. 1:

«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. Den som tiltrer verv, stilling eller oppdrag skal avgi skriftlig erklæring om at han kjenner og vil overholde taushetsplikten.»

Ordlyden tilsier at taushetsplikten som utgangspunkt favner vidt, ved at den gjelder for «enhver» som har eller har hatt verv, stilling eller oppdrag knyttet til ligningsforvaltningen.

De som har kjennskap til slike opplysninger i ligningsforvaltningen skal hindre at «uvedkommende» får kjennskap til dem. Hvem som er «uvedkommende» er ikke nærmere regulert i denne bestemmelsen, men det uttales i forarbeidene at dette var et bevisst valg. Forarbeidene angir videre at vilkåret «uvedkommende» begrenser taushetsplikten slik at den ikke hindrer Skatteetaten i å benytte opplysningene til det formål de er innhentet for, samt at etablert praksis og prinsippene i lignl. § 3-13 nr. 2 om unntak fra taushetsplikten, antas å gi nødvendig veiledning for vilkårets innhold.¹³ Etter lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav a, har Skatteetaten eksempelvis rett til å utlevere taushetsbelagt informasjon til offentlig myndighet som skal benytte opplysningene i sitt arbeid med toll, avgifter, trygder mv. Disse vil følgelig ikke være «uvedkommende» etter § 3-13 nr. 1.

Det at de som har kjennskap til opplysninger som er omfattet av taushetsplikten skal «hindre» at opplysninger når «uvedkommende», medfører både det å bevare taushet men også en plikt til å ved rimelig aktivitet beskytte opplysninger som foreligger skriftlig eller på opptak.¹⁴

Taushetsplikten for tjenestemenn i ligningsforvaltningen er med dette som utgangspunkt omfattende, og de unntak som gjelder fra denne plikten følger av § 3-13 nr. 2. Det er unntaket for å utlevere informasjon til politiet i § 3-13 nr. 2 bokstav f som er tema for denne avhandlingen, og innholdet i dette unntaket vil drøftes i avhandlingens punkt 6.

4.2 Personlige forhold

Det følger av lignl. § 3-13 nr. 1 at taushetsplikten gjelder for «noens formues- eller inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold».

Sett i sammenheng med forholdene taushetsplikten gjelder for, tilsier ordlyden «noens», at den omfatter

¹³ Ot. prp. nr. 29 (1978-1979) Om ligningslov og endringer andre lover, s. 74.

¹⁴ Ot. prp. nr. 29 (1978-1979) s. 74.

opplysninger både om skattytere og andre fysiske eller juridiske personer.

Ordlyden «formues- eller inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold» er vid og omfatter mye. Det er lagt til grunn i forarbeidene til ligningsloven at begrepet «personlige forhold» skal være det samme som i forvaltningsloven¹⁵ § 13 annet ledd første punktum.¹⁶ Etter denne bestemmelsen regnes ikke fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted som «personlige forhold» i denne sammenhengen, med mindre opplysningene rører et klientforhold eller lignende. Det følger videre av lignl. § 3-13 nr. 5 at taushetsplikten ikke gjelder for de opplysninger som etter lignl. § 8-8 skal gis i skattelistene.

Ordlyden «personlige forhold» er et gjennomgående vilkår i lovgivning om taushetsplikt.¹⁷ I relasjon til Skatteetatens opplysninger regnes eksempelvis faktaopplysninger om størrelse av gjeld, opplysninger om vedkommende skattyter har oppfylt sine økonomiske forpliktelser, opplysninger om formuesstillingen og vurderinger eller beskrivelser av vedkommendes økonomiske stilling som personlige forhold.¹⁸

4.3 Næringsopplysninger

Som nevnt omfattes også juridiske personer av ordlyden «noens» i lignl. § 3-13 nr. 1, og ordlyden «økonomiske, bedriftsmessige (...)» forhold viser at taushetsplikten også gjelder for næringsopplysninger. I forarbeidene er det nevnt flere eksempler på type opplysninger som er underlagt taushetsplikten etter disse vilkårene; som forretningsforhold av ulike typer, produksjons- eller salgsmetoder, rabattordninger, kundekretser, kjedesamarbeider, forbindelser med banker eller andre kredittinstitusjoner, opplysninger om aksjonærer, patentrettigheter etc.¹⁹

4.4 Skatteavtaler

Norge har i stor utstrekning inngått skatteavtaler med andre stater, som gir et selvstendig avtalerettslig grunnlag for politiets adgang til å få utlevert taushetsbelagte opplysninger.²⁰ Avtalene innebærer at

¹⁵ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

¹⁶ Ot. prp. nr. 21 (1991-1992) jf. Ot. prp. nr. 29 (1978-1979) s. 73.

¹⁷ Jf. *Myhrer* s. 130, med videre henvisning til strpl. § 61 a første ledd bokstav a, fvl. § 13 første ledd bokstav a og domstolloven § 63a første ledd bokstav a.

¹⁸ Se *Myhrer* s. 134

¹⁹ Ot.prp. nr. 21 (1991-1992) Endringer i skatteloven m.fl. s. 25.

²⁰ Ot. prp. nr. 31 (2007-2008) Om endringer i skatte- og avgiftslovgivningen mv., s. 47.

norske myndigheter får opplysninger om skatt fra de aktuelle statene, samt at statene man har avtale med får opplysninger fra norske myndigheter. Avtalene forutsetter normalt at norske myndigheter har taushetsplikt etter internrettslige regler og det er vanlig at opplysningene etter avtalen kun kan brukes i en straffesak som omhandler skatt, og ikke i en sak om omhandler andre straffebud. Politiet kan derfor som regel ikke få utlevert opplysninger etter slike avtaler i alle typer straffesaker, men dette reguleres i alle tilfeller av den konkrete avtalens utforming.

5 Unntak for Skatteetatens taushetsplikt overfor andre offentlige organer enn politiet

Det følger en rekke unntak fra Skatteetatens taushetsplikt av lignl. § 3-13 nr. 2. For utlevering av taushetsbelagt informasjon til offentlige etater utover politiet er det bokstav a og b som er aktuelle. Etter lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav a er ikke taushetsplikten til hinder for at opplysningene gis:

«til offentlig myndighet som kan ha bruk for dem i sitt arbeid med skatt, toll, avgifter, trygder, tilskudd eller bidrag av offentlige midler»,

og etter bokstav b:

«til offentlig myndighet for bruk i forbindelse med håndheving av lovgivningen om arbeidsmiljø, obligatorisk tjenstepensjon, regnskapsplikt og regnskapsførere, revisjonsvesen eller aksjeselskaper, eller som reviderer offentlig virksomhet, samt til Tilsynsrådet for advokatvirksomhet til bruk for tilsynsformål».

Ordlyden i begge bestemmelsene tilsier at formålet med utleveringen av opplysningene alene er avgjørende. Så lenge det etter bokstav a er til bruk for offentlig myndighet «for dem i sitt arbeid» og etter bokstav b, «bruk i forbindelse med håndheving av lovgiving» skal opplysningene kunne gis, selv om de er taushetsbelagte.

Forarbeidene begrunner den vide adgangen til informasjonsflyt etter bokstav a med at ligningsmyndighetene ofte innehar opplysninger som kan bidra til riktigere forvaltning av mange

ordninger med offentlige tilskudd og bidrag.²¹ Det vises her til at taushetsplikten ikke bør hindre at de opplysninger man benytter til skatteligningen også blir benyttet til å vurdere den enkelte skattyters rett til utbetaling av offentlige midler, ettersom det ofte er en nær sammenheng mellom skattesystemet og trygdeordninger, offentlige tilskudd eller bidrag til skattyterne.²²

Forarbeidene begrunner adgangen til å utlevere taushetsbelagte opplysninger etter bokstav b med at bestemmelsen gir adgang til å gi opplysninger først og fremst til Nærings- og Fiskeridepartementet,²³ Norges Bank eller Justisdepartementet om forhold som kan tyde på overtredelser av lovgivningen om regnskapsplikt, revisjonsvesen, valutaregulering eller aksjeselskaper.²⁴ Departementet påpeker videre at det å gi opplysninger til Nærings- og Fiskeridepartementet og Norges Bank har *direkte betydning* for Skatteetatens arbeid, og at overtredelser innenfor deres myndighetsområde ofte vil være ledd i overtredelser av ligningslovens regler om opplysningsplikt.

Ved å kun kreve at opplysningene skal brukes til offentlige myndigheters arbeid eller i forbindelse med håndheving av lovgivning, åpner man i lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav a og b samlet sett opp for at Skatteetaten kan gjøre omfattende unntak fra taushetsplikten.

6 Unntak for Skatteetatens taushetsplikt overfor politiet

6.1 Ligningsloven § 3-13 nr. 2 bokstav f

Skatteetatens adgang til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til politiet følger av lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f. Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysningene gis:

«Til politi eller påtalemyndighet til bruk i *straffesak*. 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. Opplysningene om brutto- og nettoinntekt, bruttoformue og gjeld kan gis til bruk under utmåling av straff eller erstatning i straffesaken.»²⁵

21 Ot. prp. nr. 29 (1978-1979) s. 74.

22 Ot. prp. nr. 29 (1978-1979) s. 74.

23 Det tidligere navnet «handelsdepartementet» blir brukt i forarbeidene.

24 Ot. prp. nr. 29 (1978-1979) s. 74.

25 Min kursivering.

Sammenlignet med adgangen for Skatteetaten til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til øvrige offentlige myndigheter,²⁶ viser ordlyden at reglene om unntak fra taushetsplikten overfor politiet har helt andre vilkår. Det vil i det følgende redegjøres for hvert av vilkårene i lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f første og annet punktum.

6.2 Opplysninger kan gis til bruk i «straffesak»

Det første vilkåret er at taushetsplikten ikke er til hinder for å gi opplysninger til bruk i «straffesak». Ordlyden er ikke presisert med tanke på hvor politiet befinner seg i straffesakens forløp ved spørsmålet om utlevering av opplysninger. Vilkåret «straffesak» taler etter en naturlig språklig forståelse for at det gjelder de saker der det foreligger et straffbart forhold og at det er opprettet en straffesak.

Vilkåret «straffesak» har en side mot straffeprosessens regler om de enkelte steg i saksbehandlingen. Rettsgrunnlaget for når man formelt er over i etterforskningsstadiet og det foreligger en «straffesak» er hjemlet i straffeprosessloven²⁷ § 224. Det fremgår av strpl. § 224 at etterforskning foretas 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.

Ordlyden tilsier at for å kunne åpne etterforskning kreves det enten at et forhold er anmeldt eller at det er slike omstendigheter at politiet åpner etterforskning på eget initiativ. Ordlyden definerer når det er tale om en straffesak, og den taler for at det kreves mer enn et forhold som kan utvikle seg til å bli en straffesak.

Det fremgår av Riksadvokatens rundskriv om etterforskningsbegrepet at etterforskning etter strpl. § 224 gjelder de situasjoner hvor politiet etterforsker om et straffbart forhold er blitt begått eller begås.²⁸ Innhenting av informasjon med sikte på å avverge eller oppklare mulige fremtidige straffbare forhold, er etterretning og ikke etterforskning.

Forarbeidene legger opp til at «straffesak» tolkes vidt, ved at det uttales at «det er tilstrekkelig at

²⁶ Jf. punkt 5.

²⁷ Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (heretter strpl.).

²⁸ Riksadvokatens rundskriv av 22. desember 1999 s 3.

forholdet kan utvikle seg til å bli en straffesak i fremtiden».²⁹ Forarbeidene åpner med dette for at Skatteetaten ikke bare har adgang til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til bruk «i straffesak», men også i de situasjonene der et forhold kan utvikle seg til å *bli* en straffesak. Dette medfører en betydelig utvidelse av bestemmelsens omfang sett i sammenheng med ordlyden av vilkåret «straffesak». Dette viser at det er en viss motstrid mellom naturlig språklig forståelse av ordlyden og den holdning det gis uttrykk for i forarbeidene. Etter forarbeidenes uttalelser ser ordlyden i ligningsloven ut til å være ment å omfatte et tidligere stadium enn det som kreves for at det foreligger en «straffesak» ut fra straffeprosesslovens regler.

Forarbeidene legger følgelig til rette for preventiv avverging av et mulig straffbart forhold innenfor Skatteetatens forvaltningsområde. Vilkaåret «til bruk i straffesak» krever objektivt sett at det faktisk *er* en straffesak, mens det etter uttalelsene i forarbeidene er tilstrekkelig at det «kan utvikle seg» til å bli en «straffesak». Forarbeidene går med dette vesentlig lenger enn ordlyden. Denne motstriden er ikke nærmere kommentert i forarbeidene. Analysen av vilkåret «straffesak» viser at det ikke er én løsning som fremstår som klar, gitt det aktuelle rettskildegrunnlaget og lovtekstens manglende presisering, hva gjelder skjæringspunktet for når politiet kan få utlevert taushetsbelagte opplysninger etter lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f. Motstriden mellom ordlyden og forarbeidene viser at regelen kan og bør presiseres. Drøftelsen av hva som kan være en hensiktsmessig presisering, med tanke på de hensyn regelen skal ivareta, samt de krav som følger av EMK-retten og Grunnloven, blir foretatt i punkt 9.1.

6.3 Utlevering av taushetsbelagte opplysninger i straffesaker innenfor «skatteetatens forvaltningsområde»

Ettersom det i lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f annet punktum presiseres at vilkåret om «rimelig grunn til mistanke» mv. gjelder for de saker som faller «utenfor skatteetatens forvaltningsområde», medfører ordlydens utforming at første punktum i bokstav f gjelder for de saker som er *innenfor* Skatteetatens forvaltningsområde.

Ordlyden har ikke noen eksplisitt begrensning med tanke på om det straffbare forholdet må ha skjedd eller om det er adgang til å gi opplysninger på preventivt grunnlag. Den rådende oppfatning som fremgår av Skatteetatens håndbok for 2015, er at det i saker som ikke er «utenfor Skatteetatens

²⁹ Ot.prp. nr. 31 (2007-2008) s. 43.

forvaltningsområde», som følgelig er innenfor, kan utleveres taushetsbelagte opplysninger til politiet både til etterforskning og etterretning.³⁰ For straffesaker som gjelder bestemmelser som faller utenfor Skatteetatens forvaltningsområde, er imidlertid rådende oppfatning at det kun kan utleveres taushetsbelagte opplysninger i en straffesak som er på stadiet for etterforskning.³¹

Som vist i punkt 6.2 er utlevering av opplysninger til etterretning i første omgang problematisk på grunn av manglende harmoni mellom vilkåret «straffesak» og holdningen i forarbeidene. Utformingen av ordlyden medfører videre at grensedragningen mellom hva som er *innenfor* og *utenfor* Skatteetatens forvaltningsområde blir avgjørende for politiets adgang til å få utlevert taushetsbelagte opplysninger.

Ordlyden i lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f annet punktum stiller opp ytterligere vilkår for utlevering av taushetsbelagte opplysninger i straffesaker som gjelder bestemmelser utenfor Skatteetatens forvaltningsområde, men sier ikke noe om hvilke saker som etter bestemmelsen anses å være innenfor Skatteetatens forvaltningsområde, og dermed reguleres av bokstav f første punktum.

Forarbeidene tar noe mer konkret stilling til dette. Det fremgår her at straffesaker om «skatte- og avgiftsunndragelse mv. etter ligningsloven, folketrygdloven og merverdiavgiftloven» ligger innenfor ligningsmyndighetenes forvaltningsområde og at opplysninger etter første punktum kan gis til den «praktiske bruken av regnskaps- og revisjonslovgivningen».³²

Forarbeidene gir kun visse eksempler på sakstyper som departementet anser for å falle inn under Skatteetatens forvaltningsområde. Det presiseres ikke ytterligere hva som faller *utenfor* Skatteetatens forvaltningsområde. Da verken ordlyden gir klare avgrensninger, eller forarbeidene klart tar stilling til hva som faller utenfor, gir det rom for at det er rettskildemessig dekning for at enkelte grensetilfeller vil kunne omfattes av adgangen til å få utlevert taushetsbelagte opplysninger.

I situasjoner hvor det ikke er tale om skatte- og avgiftsunndragelse etter lovene som nevnes i forarbeidene, men resultatet av det straffbare forholdet har et element av skatt- og avgiftsunndragelse selv om det har straffehjemmel i en annen lov, eksempelvis bedrageri etter straffeloven³³ § 371, kan det

30 Se Lignings-ABC punkt 6.2.

31 Jf. Lignings-ABC punkt 6.2 og nærmere redegjørelse i avhandlingens punkt 6.4.

32 Ot. prp. nr. 31 (2007-2008) s. 43.

33 Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (heretter strl.).

være uklart om man er innenfor eller utenfor Skatteetatens forvaltningsområde.

Et tilfelle av bedrageri medfører at den skyldige skaffer seg selv eller andre en «uberettiget vinning» ved å rettstridig forlede noen eller påvirke resultatet av en automatisk databehandling til å fremkalle tap eller fare for tap for noen. En slik «uberettiget vinning» medfører en formuesøkning for vedkommende, som i mange tilfeller ville vært gjenstand for skatt og avgifter etter ligningsloven, folketrygdloven eller merverdiavgiftslovens regler.³⁴ Selv om straffesakens opphav for eksempel ikke er skatteunndragelse etter ligningslovens regler, vil det kunne være en type inntekt eller formuesøkning som skulle være gjenstand for beskatning.

Spesielle underslagstilfeller kan også være et grensetilfelle som er vanskelig å plassere innenfor eller utenfor Skatteetatens forvaltningsområde. Det følger av strl. § 324 at man straffes for underslag dersom man med forsett om uberettiget vinning for seg selv eller andre, etter bokstav b) «forføyer over penger han har innfordret for en annen eller som på annen måte er betrodd ham».

Det er vanlig at bedrifter har en skattetrekkkonto. Hvis en ansatt som har tilgang til skattetrekkkontoen over tid taper midler som egentlig skulle vært brukt til å betale skatt, vil vedkommende «[forføye] over penger som han har innfordret for en annen eller som på annen måte er betrodd ham», jf. strl. § 324. Etter skattebetalerloven § 5-12 nr. 3 tredje punktum kan ikke kontohaver uten samtykke fra skatteoppkrever «disponere over skattetrekkkontoen på annen måte enn ved overføring til skatteoppkreveren eller ved å overføre midlene til «tilsvarende konto i annen bank». Brudd med dette medfører da også at man bryter skattereglenes krav til beskatning. Spørsmålet er om det i realiteten er snakk om en skattunndragelse slik at man er innenfor Skatteetatens forvaltningsområde. Selv om forholdet rubriseres under strl. § 324 i tiltalen, er det i alle tilfeller en sak som *også* faller inn under Skatteetatens forvaltningsområde.

Om slike grensetilfeller skal anses å være «utenfor skatteetatens forvaltningsområde» etter § 3-13 nr. 2 bokstav f annet punktum er ikke mulig å svare klart på ut fra ordlyd og forarbeider. De rettskildene som foreligger anses ikke å stenge for utlevering av taushetsbelagte opplysninger i slike grensetilfeller, når det er saksforhold som i tillegg til annen straffbar virksomhet medfører skatt- og avgiftsunndragelse.

³⁴ Se eksempelvis lignl. kapittel 8.

Den manglende avklaringen viser imidlertid at det er grunnlag for presisering av regelen.

6.4 Utlevering av taushetsbelagte opplysninger i straffesaker «utenfor skatteetatens forvaltningsområde»

Når en straffesak gjelder bestemmelser «utenfor skatteetatens forvaltningsområde», kan opplysninger bare gis når det foreligger «rimelig grunn til mistanke» om et straffbart forhold som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder, jf. lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f annet punktum. Spørsmålet er i hvilken utstrekning denne bestemmelsen gir Skatteetaten adgang til utlevere opplysninger til politiet, herunder om adgangen åpner for utlevering både til etterretning og etterforskning.

Ordlyden stiller opp et mistankekrav i relasjon til en tilstrekkelig alvorlig straffbar handling. Etter en naturlig språklig forståelse kreves det ikke at det straffbare forholdet allerede må ha skjedd, men ordlyden åpner for utlevering så lenge man har rimelig mistanke om at det har skjedd, skjer eller vil skje et tilstrekkelig grovt straffbart forhold.

Vilkåret «rimelig grunn til mistanke» kom inn i lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f ved en lovendring i 2008.³⁵ Før endringen var kravet «skjellig grunn til mistanke» om det var begått en straffbar handling, hvilket stilte krav om sannsynlighetsovervekt for at en straffbar handling hadde sammenheng med det forhold Skatteetaten hadde opplysninger om. Det fremgår av forarbeidene at departementet så det nødvendig å gi skattemyndighetene en videre adgang til utlevering av opplysninger til politiet i straffesaker utenfor eget forvaltningsområde.³⁶ Det uttales at vilkåret «skjellig grunn til mistanke» for å gi opplysninger til politiet utenfor skatte- og avgiftsområdet «stenger for en effektiv bekjempelse av økonomisk motivert kriminalitet».³⁷

I forbindelse med at forarbeidene redegjør for at vilkåret bør lempes til «rimelig grunn til mistanke», uttales det at vurderingstemaet etter § 224 «kunne være retningsgivende» også for vurderingen av om vilkåret om «rimelig grunn til mistanke» er oppfylt selv om vilkårene ikke er identiske. Videre uttaler forarbeidene at Skatteetaten som utgangspunkt bør ha opplysninger av en viss troverdighet om arten og omfanget av det straffbare forholdet, og «helst noen avgrensninger knyttet til når og hvor».³⁸

35 Lovendring 09.05.08 nr. 21.

36 Ot. prp. nr. 31 (2007-2008) s. 50.

37 Ot. prp. nr. 31 (2007-2008) s. 43.

38 Ot. prp. nr. 31 (2007-2008) s. 50.

Departementet påpeker så at skatte- og avgiftsmyndighetene fortsatt skal vurdere om det er tilstrekkelig grunn til å utlevere opplysninger for hvert enkelt tilfelle. I de tilfeller hvor politiet allerede etterforsker en sak, angis det at vilkårene for å utlevere opplysninger «vil som hovedregel» være oppfylt.

Departementet understreker at det ikke bør kreves at etterforskning rent formelt er iverksatt.³⁹

Spørsmålet er hvilken betydning forarbeidenes henvisning til strpl. § 224 får for adgangen Skatteetaten har til å utlevere opplysninger til politiet i saker utenfor deres forvaltningsområde etter lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f.

Politiets adgang til å åpne etterforskning følger av strpl. § 224, og det fremgår her at etterforskning foretas når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er «rimelig grunn til å undersøke» om det «foreligger et straffbart forhold» som det offentlige bør forfølge.

Ordlyden tilsier at det kan åpnes straffesak til etterforskning når det er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold og det stilles dermed et krav til om det foreligger saklig begrunnelse for å sette i gang etterforskning for politiet. Riksadvokaten har uttalt at kravet til rimelig grunn legger opp til en proporsjonalitetsvurdering, det vil si en vurdering av hvor sannsynlig det er at et straffbart forhold *foreligger*.⁴⁰ Dette er fulgt opp i forarbeidene til strpl. § 224.⁴¹

Politiets arbeid med å unngå at straffbare forhold blir begått og at et forhold utvikler seg til å bli en straffesak i fremtiden, etterretning, faller utenfor strpl. § 224. Et krav om formelt åpnet straffesak etter § 224 for at politiet skal få utlevert taushetsbelagte opplysninger, vil kunne være problematisk når innhenting av opplysninger med formål om å unngå et fremtidig straffbart forhold ikke omfattes av hjemmelen til etterforskning i strpl. § 224.

Det kan som nevnt ikke utledes et krav av ordlyden i lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f annet punktum om at et straffbart forhold *har* funnet sted før opplysninger kan utleveres. Uttalelsen i forarbeidene om at

39 Ot. prp. nr. 31 (2007-2008) s. 50.

40 Riksadvokatens rundskriv av 22. desember 1999 s. 6.

41 Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet) s. 35.

Skatteetaten «helst» bør ha noen avgrensninger knyttet til «når og hvor», kan trekke i retning av at man har ment at utlevering bare er aktuelt for begåtte straffbare handlinger.⁴² Uttalelsen fremstår imidlertid ikke som avklarende med tanke på begrepsbruken og kan ikke alene anses å stille opp et slikt krav når det ikke har ytterligere støtte i ordlyden.

Det fremgår verken av ordlyd eller forarbeider at straffesak må være åpnet og vilkårene for etterforskning i strpl. § 224 må være oppfylt for at opplysninger kan gis etter lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f annet punktum. Politiet kan ha rimelig grunn til mistanke om at et straffbart forhold har skjedd eller vil skje, selv om det ikke er grunnlag for å åpne straffesak etter strpl. § 224. I relasjon til mistankekravet i strpl. § 224 sier forarbeidene kun at det kan være «retningsgivende» for tolkingen av mistankekravet i lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f annet punktum, ikke at det er to regler med nøyaktig samme innhold.⁴³

Ordlyden i lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f sammenholdt med forarbeidenes uttalelser viser at adgangen til å få utlevert opplysninger omfatter etterretningsstadiet, i motsetning til hvilke situasjoner regelen i strpl. § 224 gjelder for. Forarbeidenes hensikt med å henvise til § 224, fremstår dermed som uklar i relasjon til hvor langt man mener lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f annet punktum skal gå i å åpne for utlevering av opplysninger til etterretningsformål.

Forarbeidenes uttalelse om at vilkårene for utlevering av taushetsbelagte opplysninger «som hovedregel» vil være oppfylt i de situasjonene hvor politiet allerede etterforsker en sak og har behov for skatte- eller avgiftsopplysninger, stiller videre et for lavt krav til mistanke.⁴⁴ Hvis politiet *ikke* har «rimelig grunn til mistanke» om et tilstrekkelig alvorlig straffbart forhold etter lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f annet punktum er det ikke adgang til å få utlevert opplysninger. Kravet om «rimelig grunn til å undersøke» om det foreligger straffbart forhold etter strpl. § 224 er da heller ikke oppfylt og politiet vil ikke ha lovmessig adgang til å drive etterforskning. Dette belyser at forarbeidenes uttalelser om betydningen av reglene i straffeprosessloven er noe uklare og de er egnet til å skape tvil om regelens innhold, hvilket kan føre til en lite forutberegnelig praksis.

42 Ot. prp. nr. 31 (2007-2008) s. 50

43 Ot. prp. nr. 31 (2007-2008) s. 50.

44 Ot. prp. nr. 31 (2007-2008) s. 50

Praksis for anvendelsen av reglene følger av Skatteetatens håndbok. Det fremgår her at skattemyndighetene som utgangspunkt bør ha opplysninger av en viss troverdighet om «arten og omfanget av det straffbare forholdet» og helst noen avgrensninger til «når og hvor det straffbare forhold har funnet sted» før de gir taushetsbelagte opplysninger til politiet.⁴⁵ Videre følger det at også «rimelig grunn til mistanke» om «planlegging eller forberedelser» til en «svært alvorlig straffbar handling» kan videreformidles til politi eller påtalemyndighet.⁴⁶

Begrensningen til at det må *svært* alvorlige straffbare handlinger til før Skatteetaten kan utlevere opplysninger på bakgrunn av mistanke om planlegging eller forberedelser, medfører i realiteten at etterretningsformål er utelukket i de fleste saker. For de sakene som ikke når opp til denne høye terskelen og som er utenfor Skatteetatens forvaltningsområde, tolkes rådende oppfatning dit hen at det kun utleveres opplysninger der straffbart forhold som *har funnet sted*, ettersom planlegging og forberedelser er særskilt regulert. Dette utelukker utlevering av opplysninger til etterretningsformål.

Det er tvilsomt om en slik forståelse av adgangen til å utlevere opplysninger til etterretningsformål har tilstrekkelig dekning i lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f og dens forarbeider. Ordlyden og forarbeidene tolkes som vist over slik at de åpner for utlevering av opplysninger til etterretningsformål, men forarbeidenes henvisning til reglene i strpl. § 224 gjør det uklart hvor langt man mener adgangen til utlevering til etterretningsformål skal gå. Når vilkårene for å åpne straffesak etter strpl. § 224 er oppfylt, har Skatteetaten også adgang til å utlevere opplysninger til politiet etter lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f annet punktum. Men siden ordlyden i lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f annet ledd går lenger enn strpl. § 224, er det av hensyn til både borger, næringsdrivende, skattemyndighetene og påtalemyndigheten, behov for presisering av regelen med tanke på adgangen Skatteetaten skal ha til å utlevere opplysninger til politiet til etterretning.

Det er videre relevant for å belyse temaet at skatte- og avgiftsmyndighetene skal gis adgang til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til Økokrim, når anmodningen «er grunnet i en melding om en mistenkelig transaksjon gitt i medhold av hvitvaskingsloven», jf. nåværende lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav g.⁴⁷ Denne bestemmelsen åpner for at det kan utveksles taushetsbelagte opplysninger til

45 Jf. Ot. prp. nr. 31 (2007-2008) s. 50, jf. *Lignings-ABC* punkt 6.2.

46 Jf. *Lignings-ABC* punkt 6.2

47 Lovendring 09.05.08 nr. 21.

etterretningsformål, uten tilsvarende vilkår om mistanke som er etablert i lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav bokstav f annet punktum.

Det fremgår av hvvl.⁴⁸ § 17 første ledd at dersom en rapporteringspliktig har mistanke om at en transaksjon har «tilknytning til utbytte av en straffbar handling» eller «forhold som rammes av straffeloven §§ 131 til 136 a», skal det foretas nærmere undersøkelser for å avkrefte eller bekrefte mistanken. Dersom undersøkelser som nevnt i § 17 ikke avkrefter mistanken, skal det etter hvvl. § 18 rapporteres til Økokrim om den aktuelle transaksjonen og de forhold som har medført mistanke.

Ordlyden i hvvl. § 17 omfatter ikke bare de tilfeller der det er tale om hvitvasking, men enhver transaksjon som har «tilknytning til utbytte av en straffbar handling». Dette er en svært vid ordlyd. Det er i teorien tatt til orde for at ordlyden ikke bare omfatter transaksjoner som har tilknytning til midler som er ervervet ved straffbare handlinger som bedrageri, tyveri, ran eller underslag, men at den også åpner for transaksjoner som har tilknytning til midler relatert til skattunndragelse, eksempelvis betaling med «svarte penger».⁴⁹ Det vil også være et element av skattunndragelse ved utbytte av en straffbar handling, ettersom de aktuelle midlene man har fått som utbytte, er formuesverdier som ville vært gjenstand for beskatning dersom de ikke var et ledd i en straffbar handling.

Rapporter om mistenkelige transaksjoner en viktig etterretningskilde og gir omfattende tilgang til etterretningsinformasjon. Det kan stilles spørsmålstegn ved hvorfor slik informasjon tilknyttet mistenkelige transaksjoner etter hvitvaskingsloven ikke skal behandles på samme måte som øvrige opplysninger Skatteetaten sitter på som kan relateres til en straffesak.

Betydningen av adgangen til utlevering av opplysninger til etterretning etter lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav g i relasjon til Skatteetatens adgang til utlevering av taushetsbelagte opplysninger til politiet etter lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f annet punktum, vil bli drøftet nærmere i avhandlingens punkt 9.3.

6.5 Skatteetatens skjønn ved spørsmål om utlevering av taushetsbelagte opplysninger

Det fremgår av ordlyden i lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f at taushetsplikten «ikke er til hinder» for at opplysninger «gis» til politiet når det er til bruk i straffesak innenfor Skatteetatens forvaltningsområde.

⁴⁸ Lov 6. mars 2009 nr. 11 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv. (heretter hvvl.)

⁴⁹ Se *Skoghøy*, s. 191.

For de tilfeller der det er en straffesak utenfor Skatteetatens forvaltningsområde «kan» opplysninger bare gis dersom det foreligger rimelig grunn til mistanke om et tilstrekkelig alvorlig straffbart forhold, jf. lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f annet punktum.

Ordlyden viser at skatteetaten ikke har en *plikt* til å utlevere taushetsbelagte opplysninger for noen av situasjonene, selv om politiet mener at vilkårene for dette objektivt sett er oppfylt. Når lovteksten er utformet slik at en offentlig myndighet «kan» avgjøre om vilkårene er oppfylt i en sak og taushetsplikten «ikke er til hinder» for utlevering, er forvaltningen gitt skjønnsmessig kompetanse til å treffe vedtak. Ligningsloven § 3-13 nr. 2 bokstav f legger derfor opp til at Skatteetaten har skjønnskompetanse til å fatte vedtak om utlevering av taushetsbelagte opplysninger til politiet.

I forarbeidene er det nærmere tatt stilling til praktiseringen av utlevering av taushetsbelagte opplysninger utenfor Skatteetatens forvaltningsområde. Forarbeidene angir at i saker hvor politiet allerede etterforsker et straffbart forhold og har behov for opplysninger fra Skatteetaten, vil «som hovedregel vilkårene for å gi opplysninger være oppfylt». Det uttales imidlertid at Skatteetaten fortsatt «skal» vurdere om det er tilstrekkelig grunn til å utlevere taushetsbelagte opplysninger for hvert tilfelle.⁵⁰

Lovtekst og forarbeider viser med dette at Skatteetaten *kan* benytte skjønn og overstyre politiets vurdering av mistankekravet for utlevering av taushetsbelagte opplysninger også i en straffesak utenfor Skatteetatens forvaltningsområde. Forvaltningskjønnet er imidlertid underlagt visse begrensninger, gjennom hva domstolen har adgang til å overprøve.⁵¹ Den offentlige myndighet kan ikke fatte vedtak hvor avgjørelsen er basert på urettmessig forskjellsbehandling, legger vekt på utenforliggende hensyn eller som medfører et klart urimelig resultat.⁵² Virkningen er at domstolene kan overprøve om Skatteetatens avgjørelse av om vilkårene for utlevering av opplysninger går utover disse ulovfestede skrankene.

I saker hvor Skatteetaten besitter svært sensitive opplysninger om en stor skattyter, som de har interesse

⁵⁰ Ot. prp. nr. 31 (2007-2008) s. 50.

⁵¹ Rettspraksis bruker betegnelsen «myndighetsmisbrukslæren» om domstolens kompetanse til overprøving, se for eksempel Rt. 2009 s. 1356 avsnitt 31.

⁵² Se Rt. 2009 s. 1356 hvor Høyesterett i avsnitt 31 legger til grunn at myndighetsmisbrukslæren gir «forbud mot usaklig forskjellsbehandling og vilkårlighet», Rt. 1965 s. 712 på s. 715 om utenforliggende hensyn som ugyldighetsgrunn og Rt. 1951 s. 19 om sterkt urimelig resultat som ugyldighetsgrunn.

av å beskytte, kan det tenkes at det er aktuelt å nekte utlevering av taushetsbelagte opplysninger til politiet, selv om det er viktige opplysninger politiet ønsker utlevert til etterretning eller etterforskning. Det samme kan tenkes i en situasjon der utlevering av opplysninger vil medføre at Skatteetatens interesser kommer i annen rekke, etter politiets og de derfor ikke ønsker å utlevere de aktuelle opplysningene. Spørsmålet om det vil være å basere avgjørelsen på utenforliggende hensyn dersom Skatteetatens nektelse av å utlevere opplysninger til politiet vil gagne Skatteetatens interesser, må vurderes konkret for hver enkelt sak. Det presiseres imidlertid i forarbeidene at det for vurderingen i bokstav f ikke skal legges vekt på «utenforliggende hensyn».⁵³ Betydningen av at ordlyden gir Skatteetaten myndighet til skjønnsutøvelse, vil drøftes nærmere i punkt 9.4.

Det må også tas hensyn til hvordan det å nekte å utlevere opplysninger til politiet, får betydning for hensynet til de privatpersoner opplysningene gjelder. Med tanke på lovens formulering, må lovgiver ha ansett det slik at hensynet til personvernet veier tyngre enn politiets bekjempelse av kriminalitet, ettersom Skatteetaten har siste ord i en situasjon hvor man er uenige om det er tilstrekkelig mistanke til å oppfylle kravet i lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f. Spørsmålet om dette er en fornuftig avveining, vil bli drøftet nærmere i avhandlingens punkt 9.4.

7 Grunnlovens og EMK-rettens vern av retten til privatliv

7.1 Innledning

Grunnloven og EMK-rettens regler om retten til privatliv danner yttergrensene for når utlevering av taushetsbelagt informasjon kan tillates mellom ulike offentlige organer. Disse konstitusjonelle rammene er rettsnormer og legger bånd på lovgiver ved utforming av reglene, ved at lovteksten ikke kan gå utover de grensene som følger av Grunnloven og EMK-retten. I det følgende vil det redegjøres nærmere for kravene og begrensningene Grunnloven og EMK-retten setter, med praktisk betydning for unntakene fra taushetsplikten overfor politiet i ligningsloven.

Det følger av Grl. § 102 at:

«Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon.
Husransakelse må ikke finne sted, unntatt i kriminelle tilfeller.»

⁵³ Ot. prp. nr. 31 (2007-2008) s. 50.

Ordlyden gir et konstitusjonelt vern av retten til privatliv, familieliv og den personlige integritet. Det er ikke rom for unntak etter ordlyden, men det følger av legalitetsprinsippet som er lovfestet i Grl. § 113, at inngrep kan gjøres dersom styresmaktene «har grunnlag i lov». Hvilken nærmere adgang, utover et krav om hjemmel i lov, man har til å gjøre inngrep i retten til privatliv fremgår ikke direkte av ordlyden, og det foreligger ikke særlig praksis om dette i norsk rett.

Grunnloven § 102 bygger på EMK artikkel 8 og Høyesterett har lagt til grunn at man må tolke Grl. § 102 i lys av EMK-retten. I dommen Rt. 2014 s. 1105 var det spørsmål om adgang til å benytte overskuddsmateriale innhentet ved kommunikasjonskontroll til ankesak for lagmannsretten, hvilket var et inngrep i retten til privatliv etter Grl. § 102. Høyesterett uttaler her at «hvorvidt en lov som griper inn i privat- og familielivet, hjemmet, kommunikasjonen eller den personlige integritet, er forenlig med § 102, også beror på om loven ivaretar et legitimt formål og er forholdsmessig». ⁵⁴ De uttaler videre at dette er et krav som følger av Grunnlovens menneskerettighetsbestemmelser. I Rt. 2015 s. 93, som omhandler inngrep i retten til familieliv etter Grl. § 102, uttaler Høyesterett at:

«Jeg legger til grunn at § 102 skal tolkes i lys av de folkerettslige forbildene, men likevel slik at fremtidig praksis fra de internasjonale håndhevingsorganene ikke har samme prejudikatsvirkning ved grunnlovstolkningen som ved tolkningen av de parallelle konvensjonsbestemmelsene: Det er etter vår forfatning Høyesterett - ikke de internasjonale håndhevingsorganene - som har ansvaret for å tolke, avklare og utvikle Grunnlovens menneskerettsbestemmelser.»

Uttalelsen viser at de krav som stilles etter EMK-rettens tilsvarende bestemmelser vil være retningsgivende for tolkingen av Grl. § 102, særlig når det ennå ikke foreligger Høyesterettspraksis som nærmere definerer regelens innhold. Standpunktet fremsatt i sitatet er bekreftet i Rt. 2015 s. 93 avsnitt 60 og er videre lagt til grunn i teorien. ⁵⁵ På denne bakgrunn vil det først redegjøres for EMK-rettens krav ved inngrep i retten til privatliv og deretter for betydningen av legalitetsprinsippet i relasjon til retten til privatliv, som følger av Grl. § 102 jf. § 113.

⁵⁴ Rt. 2014 s. 1105 avsnitt 28.

⁵⁵ *Bårdsen* s. 6

7.2 EMK-rettens krav ved inngrep i retten til privatliv

Det fremgår av EMK artikkel 8 at:

- «1. enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.
2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

Ordlyden «respekt for sitt privatliv» favner bredt og dekker mange ulike forhold ved den personlige integritet. Ordlyden omfatter blant annet behandling av opplysninger i offentlige registre om personers privatliv.⁵⁶ Spørsmålet er om deling av taushetsbelagte ligningsopplysninger er et inngrep i retten til «privatliv».

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (heretter EMD) la til grunn i storkammerdommen *Amman mot Sveits* at opplysninger om privatliv skal tolkes vidt, slik at det også omfatter opplysninger som ikke karakteriseres som sensitive. I denne dommen uttaler EMD følgende om vilkåret «privatliv»:

«That broad interpretation corresponds with that of the Council of Europe's Convention of 28 January 1981 for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data(...) such personal data being defined as «any information relating to an identified or identifiable individual. (Article 2).»⁵⁷

Sitatet forstås slik at «retten til privatliv» etter EMK artikkel 8 omfatter enhver informasjon som kan relateres til et identifisert eller identifiserbart individ. Samme syn er lagt til grunn i teorien.⁵⁸

Opplysninger om privatpersoners ligningsforhold faller med dette inn under den vide definisjonen av

⁵⁶ Jf. *Leander v. Sverige* avsnitt 48

⁵⁷ Jf. *Amann v. Sveits* avsnitt 65.

⁵⁸ NOU 2015: 12, Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering — Første delutredning s. 22, med videre henvisning til Borvik, s. 83.

«privatliv». Myndighetenes innhenting av opplysningene og behandlingen av disse må derfor anses som et inngrep overfor borgeren, og kravene EMK artikkel 8 stiller for å kunne gjøre inngrep i retten til privatliv, må være oppfylt.

EMD gir uttrykk for deres holdning til temaet informasjonsdeling mellom offentlige i etater i dommen *Weber & Saravia v. Tyskland*. Dommen omhandler en sak hvor en tysk journalist og en urugyansk statsansatt ble overvåket av tyske myndigheter. Spørsmålet var blant annet om den tyske etterretningstjenesten hadde tilstrekkelig hjemmel i G 10, en konvensjon om bekjempelse av kriminalitet, til å avlytte deres telefonsamtaler og utlevere personlige opplysninger til regjeringen, Offices for the Protection of the Constitution og andre myndigheter.

Dommen omhandler informasjonsdeling motsatt vei av det som drøftes etter lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f, men den viser likevel klart at EMD anser utlevering av personlige opplysninger fra ett organ til ett annet som et inngrep. Ettersom taushetsbelagte ligningsopplysninger faller inn under ordlyden «retten til privatliv» og EMD har slått fast at deling av personlige opplysninger er et inngrep, omfattes utlevering av taushetsbelagte opplysninger fra Skatteetaten til politiet av det vernet EMK artikkel 8 gir.

Etter EMK artikkel 8 må et inngrep i retten til privatliv for det første være i «samsvar med loven». Ordlyden tilsier at myndighetene må ha en tilstrekkelig klar hjemmel for å kunne gjøre et inngrep i borgernes rett til privatliv.

I *Sunday Times v. UK* (*Sunday Times-dommen*) redegjorde EMD generelt for innholdet i hjemmelskravet etter artikkel 10. EMD slo fast i dommen *Silver v. UK* at hjemmelskravet i artikkel 8 skal tolkes i lys av de generelle prinsippene som ble lagt til grunn i *Sunday Times-dommen*.⁵⁹ I *Sunday Times-dommen* legger EMD til grunn at vilkåret «lov» dekker både skrevne og uskrevne lover og at inngrepet må ha grunnlag i nasjonal rett. Regelen må videre være tilgjengelig og tilstrekkelig presist angitt, slik borgerne kan innrette seg etter den. Lovskravet gjelder også lovens kvalitet slik at den er i samsvar med kravet om rettssikkerhet. En skjønsmessig regel er ikke i seg selv i strid med kravet om forutberegnelighet, forutsatt at skjønnnet er utformet med tilstrekkelig klarhet slik at det er egnet til å

59 Jf. *Silver v. UK*, avsnitt 85.

beskytte mot vilkårlige inngrep, sett opp i mot det legitime formål som skal ivaretas.⁶⁰

I dommen *Weber & Saravia v. Germany* uttaler EMD seg om hjemmelskravet ved deling av personlige opplysninger. EMD uttaler at nasjonal lovgivning må være «sufficiently clear in its terms to give citizens an adequate indication as to the circumstances in which and the conditions on which public authorities are empowered to resort to any such measures»⁶¹. EMD slår her fast at tilstrekkelig klare regler for bruk av opplysningene er nødvendig for å oppfylle kravet til hjemmel. I relasjon til avhandlingens tema, vil dette medføre at Skatteetaten må ha en tilstrekkelig klar hjemmel for å kunne utlevere taushetsbelagte opplysninger til politiet.

Etter artikkel 8 må inngrepet videre være «nødvendig i et demokratisk samfunn». Ordlyden tilsier at det må være tilstrekkelig gode grunner til å måtte foreta inngrepet. EMD formulerer dette som et krav om «purpose and necessity of the interference», et krav om formål og nødvendighet ved inngrepet.⁶² EMD har altså formulert dette vilkåret som et todelt krav, hvor det for det første er et krav om at inngrepet har et legitimt formål. I dommen legger EMD til grunn at formålet med inngrepet var å ivareta rikets sikkerhet og forebygge kriminalitet, hvilket de anser som legitime formål. Politiets formål med å få utlevert opplysninger fra Skatteetaten for å bekjempe kriminalitet, vil derfor være et legitimt formål som samsvarer EMK-retten.

I vurderingen av om inngrepet er nødvendig, uttaler EMD i dommen at det er et spørsmål om inngrepet er «proportionate to legitimate aim».⁶³ Det må vurderes konkret om inngrepet er proporsjonalt, eller forholdsmessig, med tanke på inngrepets formål.

Om forholdsmessigheten ved informasjonsdeling mellom etterretningstjenesten og Offices for the Protection of the Constitution og andre myndigheter, uttaler EMD at overføring av personlige opplysninger som ble innhentet uten spesiell betydning for å legge til rette for straffesaken, var «a fairly serious interference with the right of these persons to secrecy of telecommunications.»⁶⁴ EMD kommer imidlertid til at bruken av disse opplysningene var begrenset og at “the interference with the

60 Jf. *Sunday Times v. UK*, avsnitt 47, 48 og 49.

61 Jf. *Weber og Saravia v. Germany*, avsnitt 93.

62 Jf. *Weber og Saravia v. Germany*, punkt (b).

63 Jf. *Weber og Saravia v. Germany*, avsnitt 107.

64 Jf. *Weber og Saravia v. Germany*, avsnitt 125.

secrecy of the communications made by persons subject to monitoring in accordance with the impugned provision was counterbalanced both by a reasonable limitation of the offences for which data transmission was permitted and by the provision of supervisory mechanisms against abuse.” Selv om EMD anser informasjonsdeling av personlige opplysninger som et alvorlig inngrep, viser de at det likevel vil kunne være forholdsmessig å foreta et slikt inngrep. I denne saken var det avgjørende for forholdsmessigheten at lovteksten hadde en rimelig begrensning for ved hvilke lovbrudd den tillot informasjonsdeling, og at det var tilstrekkelige kontrollmekanismer mot misbruk av opplysningene.

EMD gir altså klart uttrykk for at de anser deling av personlige opplysninger mellom etater som et inngrep som krever et legitimt formål, tilstrekkelig hjemmel og forholdsmessighet. Dommen viser imidlertid at retten til privatliv etter artikkel 8 ikke stenger for at private opplysninger kan deles mellom offentlige etater, så lenge vilkårene for inngrep er oppfylt. Det vil i mange saker være formålstjenlig og forholdsmessig å utlevere personlige opplysninger, når bekjempelse av grov kriminalitet aktualiserer inngrepet. EMD viser i denne dommen at det avgjørende i særlig grad vil være hvordan hjemmelen er utformet, med tanke på de begrensninger den setter for adgangen til inngrepet, og hvilken mulighet borgeren har til å innrette seg etter den regelen hjemmelen gir uttrykk for.

Hensynet til behovet for forretningshemmeligheter stiller ikke samme krav til inngrep ved deling av opplysninger fra næringsdrivende, ettersom det ikke er snakk om personlige opplysninger som er vernet av artikkel 8. I slike saker må det foretas en avveining av om politiets behov for utlevering av informasjon veier tyngre enn bedriftens behov for å holde på forretningshemmeligheter, ut fra de reglene man er bundet av i nasjonal lovgivning.⁶⁵ Det er personvernens hensynet som begrenser en utvidelse av unntakene fra taushetsplikten i størst grad, når utlevering av taushetsbelagte opplysninger fra Skatteetaten til politiet er et inngrep i retten til privatliv etter Grunnloven og EMK-retten.

7.3 Grunnlovens legalitetsprinsipp

Grunnloven § 102 jf. § 113 må etter Høyesteretts uttalelser, som nevnt i punkt. 7.1, tolkes i samsvar med EMK-rettens krav til formål og forholdsmessighet ved inngrepet. Når det gjelder tolkingen av hjemmelskravet uttaler Høyesterett i Rt. 2014 s. 1104 avsnitt 24 at innhenting og bruken politiets overskuddsmateriale innhentet ved kommunikasjonskontroll «er integritetsinngrep som bare er tillatt dersom, og utelukkende i den utstrekning, dette har hjemmel i lov, direkte eller ved forskrift med

⁶⁵ Se lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f.

hjemmel i lov.»

Denne uttalelsen stiller opp et svært strengt krav til lovhjemmel. EMK-rettens hjemmelskrav fokuserer mer på at loven er tilstrekkelig klar med tanke på innholdet, slik at det skal være mulig for borgerne å innrette seg, jf. redegjørelse i punkt 7.2. Det legalitetsprinsippet som førstvoterende legger til grunn i Rt. 2014 s. 1105, stiller ytterligere et krav om at hjemmelen må fremgå direkte av lov eller forskrift. Et slikt tilsvarende krav til hjemmelens direkte forankring i lovtekst eller forskrift fremgår ikke av EMK-retten, jf. punkt 7.2.

Det norske legalitetsprinsippet kan derfor anses som noe strengere enn kravet til hjemmel etter EMK-retten. Presiseringen av legalitetsprinsippet i nevnte dom gjør at det trolig ikke er tilstrekkelig hjemmel for inngrep dersom man må ty til en utvidende tolkning av lovteksten med klar hovedvekt på andre kilder enn ordlyden i lov eller forskrift. Det er eksempelvis tvilsomt om vilkåret «straffesak» i lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f første punktum, tolket i lys forarbeidene⁶⁶, gir en tilstrekkelig klar hjemmel til å foreta et inngrep ved utlevering av opplysninger til etterretning.

8 Unntak for øvrige offentlige organers taushetsplikt overfor politiet

8.1 Innledning

For å belyse spørsmålet om ligningslovens regler om politiets adgang til å få utlevert taushetsbelagte opplysninger fra Skatteetaten er hensiktsmessig utformet, vil det i det følgende redegjøres for den tilsvarende adgangen til å få utlevert taushetsbelagte opplysninger fra de andre tilgrensende offentlige etatene, herunder den generelle taushetspliktregelen i fvl. § 13. En gjennomgang av disse reglene kan belyse tendensen hos lovgiver og tjene som argumenter for og mot eventuelle endringer.

8.2 Forvaltningsloven § 13

Av fvl. § 13 flg. fremgår de generelle reglene om taushetsplikt som gjelder for alle forvaltningsorganer med mindre annet følger av spesielle lovregler for det enkelte organ. Når unntak fra taushetsplikten er nærmere regulert, som lignl. § 3-13 nr. 2 for Skatteetaten, gjelder reglene i fvl. § 13 flg. kun utfyllende. Arbeidstilsynet er et eksempel på en relevant offentlig etat som politiet har behov for å få utlevert

⁶⁶ Se uttalelsen i Ot.prp. nr. 31 (2007-2008) s. 43 om at «det er tilstrekkelig at forholdet kan utvikle seg til å bli en straffesak i fremtiden».

opplysninger fra, hvor taushetspliktsreglene alene reguleres av fvl. § 13 flg.

Det følger av fvl. § 13 at:

«enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om 1) noens personlige forhold, eller 2) tekniske innretninger og fremgangsmåter som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår».

Ordlyden tilsier at man har taushetsplikt om personlige og forretningsmessige forhold, i likhet med utgangspunktet for Skatteetaten etter lignl. § 3-13 nr. 1.

De relevante unntakene for taushetsplikten overfor politiet fremgår for det første av fvl. § 13 b nr. 5, hvor det fremgår at taushetsplikten ikke er til hinder for at forvaltningsorganet gir «andre forvaltningsorganer» opplysninger om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet og ellers slike opplysninger som det er «nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag.»

Ordlyden «andre forvaltningsorganer» omfatter politiet. Dette unntaket hjemler imidlertid kun utlevering av opplysninger der dette er nødvendig for å fremme det aktuelle avgiverorganets oppgaver og gir ikke politiet adgang til å få utlevert taushetsbelagte opplysninger til bruk i straffesaker som går utover avgiverorganets, eksempelvis Arbeidstilsynets, interesser.

Et annet unntak følger av fvl. § 13 b nr. 6, om at taushetsplikten ikke er til hinder for at forvaltningsorganet anmelder eller «gir opplysninger» om «lovbrudd» til påtalemyndigheten når det «finnes ønskelig av allmenne omsyn» eller forfølgning av lovbruddet har «naturlig sammenheng» med avgiverorganets oppgaver.

Ordlyden tilsier at der allmenne hensyn gjør det ønskelig, kan politiet få utlevert taushetsbelagte opplysninger fra avgiverorganet uavhengig av om det fremmer avgiverorganets interesser. I motsetning til reglene i lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f annet punktum, er det ikke gjort begrensninger for politiets

adgang til opplysninger med et særskilt krav til mistanke i saker utenfor det aktuelle organets forvaltningsområde. Når det er snakk om et straffbart forhold, vil allmenne hensyn etter ordlyden i de fleste tilfeller gjøre det ønskelig å få utlevert opplysninger for å forsøke å hindre et slik straffbart forhold i å skje, eller å etterforske et begått straffbart forhold.

I forarbeidene uttales det om denne formuleringen at «dette særlig vil være aktuelt ved grove lovbrudd», hvilket tilsier at bestemmelsen ikke gir politiet en generell adgang på opplysninger når det er begått et lovbrudd, det kreves at det overstiger en viss terskel av grovhet.⁶⁷

I motsetning til unntaket i lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f, er det i fvl. § 13 b nr. 6 om utlevering av opplysninger til politiet der det er begått et lovbrudd som kan medføre en sanksjon fra myndighetenes side, ikke inntatt vilkår utlevering kun til bruk i «straffesak».

Sammenlignet med reglene om unntak fra taushetsplikten overfor politiet i lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f, er reglene i fvl. § 13 mindre spesifiserte hva gjelder den konkrete informasjonsutvekslingen. Ettersom forvaltningsloven er helt generell, har den ikke særlig overføringsverdi til drøftelsen av utformingen av reglene i ligningsloven. Det er imidlertid verdt å merke seg at fvl. § 13 flg. åpner opp for utlevering av taushetsbelagte opplysninger fra forvaltningsorganer til politiet i større grad enn det den nåværende utformingen av lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f gjør.

8.3 NAV

Det følger av arbeids- og velferdsforvaltningsloven⁶⁸ § 7 første ledd at «[e]nhver som utfører tjeneste eller arbeid for Arbeids- og velferdsetaten etter denne loven, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e.» Unntakene fra taushetsplikten fremgår av annet til femte ledd.

Av bestemmelsens tredje ledd følger at «[o]pplysninger til andre forvaltningsorganer kan gis når det er nødvendig for å fremme Arbeids- og velferdsetatens oppgaver, for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade på noens helse eller for å hindre at noen urettmessig får utbetalt offentlige midler eller unndrar midler fra innbetaling til det offentlige.»

⁶⁷ Ot. prp. nr. 3 (1976-1977) Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m. m.) s. 35.

⁶⁸ Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (heretter NAV-loven).

Ordlyden «andre forvaltningsorganer» omfatter politiet, ettersom ikke det er særskilte regler for utlevering av taushetsbelagte opplysninger til politiet. Det at NAV kun kan utlevere taushetsbelagte opplysninger der det er nødvendig for NAVs arbeidsoppgaver, er en snever avgrensning sammenlignet med ligningslovens regler. Det skal også mye til for at det er så kritisk å få utlevert opplysninger at det må gjøres for å ivareta noens liv og helse. Det siste alternativet om at det kan utleveres opplysninger til politiet der noen unndrar midler fra innbetaling til det offentlige, er imidlertid et saksområde som ikke bare angår NAVs forvaltningsområde, men også er en straffesak som politiet har ansvar for å følge opp. Det er altså en viss adgang for politiet til å få utlevert taushetsbelagte opplysninger fra NAV til en sak som fremmer deres egne formål, ikke kun NAVs arbeidsoppgaver.

Ordlyden sett under ett, tilsier imidlertid at unntakene fra taushetsplikten etter NAV-loven gir markant snevrere adgang til å gjøre unntak overfor politiet enn det Skatteetaten har etter lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f.⁶⁹ Det kan settes spørsmålstegn ved hvorfor avgrensningen i type saker politiet kan få utlevert opplysninger fra NAV skiller seg i så stor grad fra hvordan tilsvarende saksavgrensning er formulert i lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f.

Det følger imidlertid av § 7 fjerde ledd at departementet kan bestemme at opplysninger «kan utleveres» til offentlige myndigheter i andre tilfelle enn nevnt i tredje ledd når det er «godtgjort» at opplysningene er «nødvendige for at disse myndighetene skal kunne løse pålagte offentlige oppgaver».

Ordlyden tilsier at det er mulig for blant annet politiet å få utlevert taushetsbelagte opplysninger, når hensynet med å få utlevert opplysningene er å utføre egne pålagte offentlige oppgaver best mulig, til forskjell fra unntaket i tredje ledd hvor hensynet til NAVs oppgaver begrunner utlevering av opplysninger.

Det følger av forarbeidene at hensikten med denne lovendringen var å gi NAV anledning til å gi opplysninger til andre etater for å hindre urettmessig utbetaling av offentlige midler, eller at midler ikke blir innbetalt til det offentlige.⁷⁰ Forarbeidene viser at man fortsatt ønsker å ivareta NAVs interesser,

⁶⁹ Jf. redegjørelse i punkt 6.

⁷⁰ Ot.prp.nr.76 (2007-2008) Om lov om endringer i folketrygdlova og i enkelte andre lover (tilbakekrevjing

ved å åpne for at andre etater bidrar til at slik å motvirke misbruk av offentlige støtteordninger. Det fremgår ikke av forarbeidene at dette var ment som en utvidelse unntaket fra taushetsplikten overfor politiet. Betydningen av lovendringen fremstår derfor som litt uklar med tanke på politiets adgang til å utlevert taushetsbelagte opplysninger fra NAV.

Samlet sett har NAV-loven en strengere regulering for utlevering av taushetsbelagte opplysninger enn det ligningsloven har. Den snevre adgangen til å gjøre unntak fra taushetsplikten overfor politiet er ikke nærmere kommentert i forarbeidene. Det kan trolig forklares med at NAV behandler opplysninger av særlig sensitiv art og karakter, og dette legger føringer for reglene om unntak fra taushetsplikten. Skatteetatens opplysninger av økonomisk karakter er av mindre sensitiv art og karakter enn eksempelvis opplysninger som fremkommer i en sak om alvorlig sykdom eller problematiske familieforhold. Gode grunner taler for en snever adgang til å bruke slike sensitive opplysninger til andre formål enn det de opprinnelig er innhentet for. Bakgrunnen for unntak fra taushetsplikten for NAV har derfor et annet utgangspunkt enn unntakene for Skatteetaten, og overføringsverdien til drøftelsen av utformingen av reglene i ligningsloven er dermed begrenset.

8.4 Tollmyndighetene

Det fremgår av hovedregelen om taushetsplikt i tolløven⁷¹ § 12-1 at:

«Enhver som har eller har hatt verv, stilling eller oppdrag knyttet til tollforvaltningen, skal hindre at uvedkommende får adgang eller kjennskap til det vedkommende i sitt arbeid har fått vite om noens formues- eller inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold. Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysningene i en sak gjøres kjent for sakens parter eller deres representanter».

Ordlyden viser at hovedregelen om taushetsplikten for tollvesenet har samme omfang som for Skatteetaten.⁷²

Det følger av toll. § 12-1 annet ledd bokstav a) at det «kan» utleveres opplysninger til «offentlige

feilutbetalinger, tiltak mot trygdemisbruk, renter og erstatning i trygdesaker), s. 86.

⁷¹ Lov 21. desember 2007 nr. 119 om toll og vareførsel (heretter toll.).

⁷² Se redegjørelse i punkt 4.

organer» som «kan ha bruk for dem i sitt arbeide» med toll, skatt, avgifter, trygder tilskudd eller bidrag av offentlige midler.

Ordlyden tilsier at det også for tollmyndighetene er vid adgang til deling av taushetsbelagte opplysninger til de øvrige offentlige etatene, så lenge mottakerorganet har behov for disse opplysningene til bruk for sine forvaltningsoppgaver.

For utlevering av taushetsbelagte opplysninger til politiet fremgår det imidlertid et eget unntak i toll. § 12-1 annet ledd bokstav f) første punktum. Etter denne bestemmelsen er det adgang til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til politiet i forbindelse med samarbeid «med sikte på å bekjempe, hindre og undersøke overtredelser av tollovgivningen».

Ordlyden åpner for utlevering av taushetsbelagte opplysninger til formål om både bekjempelse og hindring av overtredelser. Det medfører en adgang for utlevering av opplysninger til politiet både ved etterretning og etterforskning, ved overtredelse innenfor tollmyndighetens område.

Ved overtredelse utenfor tollmyndighetens område, fremgår det av § 12-1 annet ledd bokstav f) annet punktum at tollmyndigheten kan utlevere taushetsbelagte opplysninger dersom det er «grunn til å undersøke» om noen «forbereder, begår eller har begått» en «handling» som «kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder».

Bestemmelsen stiller for det første opp et lavt krav til mistanke, ved å kun kreve at det er «grunn til» å undersøke om noen forbereder seg på å begå, begår eller har begått en handling tilstrekkelig alvorlig handling. Det skal da følgelig mindre til for å få tilgang på taushetsbelagte opplysninger i en straffesak utenfor tollmyndighetenes forvaltningsområde, enn å få utlevert opplysninger i straffesak utenfor Skatteetatens forvaltningsområde etter lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav annet punktum etter kravet om «rimelig grunn til mistanke».

Ordlyden gir videre adgang til utlevering av taushetsbelagte opplysninger også på et tidspunkt hvor man kan ha mistanke kun om at et lovbrudd vil kunne skje. Det gir en klar hjemmel for utlevering av taushetsbelagte opplysninger til forebygging og avverging av lovbrudd ved etterretning, også ved

overtredelser utenfor tollmyndighetens forvaltningsområde.

Vilkåret om at opplysninger kan utleveres ved «handling» som kan medføre høyere straff en fengsel i seks måneder, skiller seg etter ordlyden klart fra lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f og vilkåret om utlevering til bruk i «straffesak».

Det fremgår av forarbeidene at det tidligere begrepet "straffbare handlinger" ble erstattet med «handling» for å sikre at opplysninger også kan gis i forebyggende virksomhet.⁷³ Her stilles det ikke krav til mistanke om at en straffbar handling er begått, eller at opplysningene i seg selv er av straffverdig karakter. Forarbeidene viser at man konkret har tatt stilling til hvilket tidspunkt politiet kan få utlevert taushetsbelagt informasjon fra tollmyndighetene, ved å bevisst utforme lovteksten slik at den åpner for utlevering av taushetsbelagte opplysninger til politiet både til etterretning og etterforskning.

Forarbeidene angir videre at når PST ber om å få opplysninger utlevert etter tolloven § 12-1 bokstav f annet punktum, «skal det legges til grunn» at vilkårene for utlevering av taushetsbelagt informasjon er oppfylt.⁷⁴ Det er følgelig direkte er tatt stilling til hvilken myndighet som har siste ordet ved spørsmål om utlevering av taushetsbelagt informasjon. Her er påtalemyndigheten gitt avgjørelsesmyndighet, i motsetning til regelen i lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f, hvor ordlyden gir Skatteetaten skjønnsmyndighet til å avskjære politiets anmodning om at vilkårene er oppfylt. Spørsmålet om dette er en endring som også burde vært gjennomført for samarbeidet mellom ligningsmyndighetene og politiet, vil drøftes nærmere i punkt 9.4.

9 Er lovverket hensiktsmessig utformet, eller bør reglene i ligningsloven § 3-13 nr. 2 bokstav f endres?

9.1 Vilkåret om at opplysninger kan gis til bruk i «straffesak»

Svakheten ved dagens utforming av lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f første punktum om at opplysninger kan gis i «straffesak», er i all hovedsak at ordlyd og forarbeider ikke samsvarer. Ordlyden av vilkåret

⁷³ Prop. L. 52 (2014-2015) Endringer i brann- og eksplosjonsvernloven, tolloven og straffeloven 2005 (utgangsstoffer for eksplosiver mv.), s. 46 og 47.

⁷⁴ Prop. L. 52 (2014-2015) s. 47.

«straffesak» taler for at etterretningsformål er utelukket, mens forarbeidene synes å åpne for at etterretningsformål er omfattet.⁷⁵ Når det ikke er klart tatt stilling til hvordan regelen skal være, oppstår motstrid og det er behov for å presisere regelen.

Det å endre lovteksten eller presisere i forarbeidene at regelen generelt åpner opp eller stenger for informasjonsdeling ved etterretning, i tillegg til etterforskning, vil for det første være hensiktsmessig ettersom politiets adgang til utlevering av opplysninger er regulert ulikt for saker innenfor og utenfor Skatteetatens forvaltningsområde.⁷⁶ Det er problematisk at vilkåret «straffesak» gjelder for alle saker, samtidig som vilkåret får ulikt omfang avhengig av om man er innenfor eller utenfor Skatteetatens forvaltningsområde.

Sett bort fra naturlig språklig forståelse av vilkåret «straffesak», er det dekning i forarbeidene for utlevering av taushetsbelagte opplysninger til etterretning både utenfor og innenfor Skatteetatens forvaltningsområde.⁷⁷ Kravet om direkte forankring i lovteksten eller forskrift for å kunne gjøre inngrep etter Grl. § 113 jf. Rt. 2015 s. 1105, medfører at en presisering av lovteksten vil samsvare bedre med legalitetsprinsippets hjemmelskrav. Slik det er formulert i dag er det tvilsomt om det er tilstrekkelig hjemmel til å foreta inngrep gjennom utlevering av opplysninger til politiet til bruk for etterretning, ettersom hjemmelen er en utvidende tolkning av ordlyden med klar hovedvekt på forarbeidenes uttalelse.⁷⁸

Spørsmålet er om det er hensiktsmessig å presisere regelen slik at man åpner for utlevering av taushetsbelagte opplysninger både i saker som er en straffesak, men også straffbare forhold som i fremtiden kan bli en straffesak, slik at både etterretningsformål og etterforskningsformål omfattes av ordlyden i inngangsvilkåret.

Det å legge til rette for utlevering av opplysninger til etterretning i saker som er både innenfor og utenfor Skatteetatens forvaltningsområde, vil medføre at hensynet til personvernet må vike for å bedre politiets mulighet til å bekjempe kriminalitet. Det er spesielt i saker hvor det er tale om utlevering av

⁷⁵ Se punkt 6.2.

⁷⁶ Jf. at det kreves «rimelig grunn til mistanke» om straffbart forhold som kan straffes med fengsel i mer enn seks måneder etter bestemmelsens annet punktum, som gjelder saker utenfor Skatteetatens forvaltningsområde.

⁷⁷ Se drøftelse i punkt 6.3 og 6.4.

⁷⁸ Se drøftelse i punkt 7.

opplysninger til annet formål enn ligningsformål, altså saker utenfor Skatteetatens forvaltningsområde, det blir problematisk å utvide regelen på bekostning av personvernet. Personvernet vil imidlertid være sikret mot utlevering av opplysninger i saker hvor det ikke er tilstrekkelig nødvendig, blant annet gjennom kravet om «rimelig grunn til mistanke» om et straffbart forhold som kan medføre fengsel i mer enn seks måneder.

Få andre lover har et vilkår om at opplysninger bare kan gis til politiet til bruk i «straffesak», med følgende begrensning om utlevering kun i saker der det straffbare forholdet har skjedd. Tolloven spesielt, legger i større grad til rette for å kunne gi opplysninger til preventivt formål for politiet. En lignende endring av lovteksten som ble gjort i tolloven, hvor man fjerner vilkåret «straffesak» og for eksempel erstatter det med et vilkår om utlevering av opplysninger til undersøkelse av om det planlegges eller er foretatt en «straffbar handling», vil gi en regel som harmonerer bedre med den rådende oppfatning om at utlevering av taushetsbelagte opplysninger kan gis til politiet til etterretning i saker innenfor Skatteetatens forvaltningsområde.

Dersom lovgiver fortsatt finner det slik at personvernet nødvendiggjør en avgrensning mot utlevering til etterretning i saker *utenfor* Skatteetatens forvaltningsområde, kan det tas inn et vilkår i bestemmelsens annet punktum i relasjon til saksavgrensningen. Det kan her presiseres om det skal åpnes for utlevering til etterretningsformål eller ikke. I begge tilfeller vil det, for å ivareta legalitetsprinsippetts hjemmelskrav,⁷⁹ trolig være nødvendig å endre inngangsvilkåret for Skatteetatens unntak fra taushetsplikten overfor politiet, slik at ordlyden generelt hjemler utlevering av opplysninger til etterretning.

9.2 Straffesaker innenfor «skatteetatens forvaltningsområde»

Som redegjort for i punkt 6.3 har ikke lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f annet punktum noen konkret avklaring med tanke på hvilke saker som faller inn under «skatteetatens forvaltningsområde». Slik lovtekst og forarbeider er formulert i dag, åpner bestemmelsen for at grensetilfeller som eksempelvis en bedragerisak med et element av skatteunndragelse omfattes av lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f første punktum. Ettersom utlevering etter første punktum ikke innebærer et mistankekrav slik som utlevering av taushetsbelagte opplysninger etter annet punktum, har det stor betydning for den opplysningene

⁷⁹ Se punkt 7.3.

gjelder om det faller inn under det ene eller andre alternativet i lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f.

Lovteksten eller forarbeidene bør her presiseres ytterligere, slik at det klarere fremgår hvilke saker som skal anses som innenfor og utenfor bestemmelser som gjelder Skatteetatens forvaltningsområde.

Lovteksten bør presiseres både av hensyn til privatpersoner og næringsdrivende, med vekt på behovet for forutberegnelighet og for å bedre muligheten til innrette seg. En klar og tilgjengelig hjemmel vil også samsvare bedre med EMK-rettens hjemmelskrav.⁸⁰ Det er problematisk slik det er nå, hvor verken ordlyd eller forarbeider gir et klart svar på hvor avgrensningen skal gå. Legalitetsprinsippets strenge krav om direkte hjemmel i lov eller forskrift for å kunne gjøre inngrep⁸¹, taler for at det er lovteksten som bør gjøres mer presis.

Spørsmålet er om det er hensiktsmessig å presisere ordlyd eller forarbeider slik at man åpner for at saker som ikke er i kjernen av Skatteetatens forvaltningsområde, men som for eksempel har et element av skattunndragelse, også skal falle inn under «skatteetatens forvaltningsområde» etter lignl. § 313 nr. 2 bokstav f annet punktum. Åpner man for at grensetilfeller faller inn under vilkåret «skatteetatens forvaltningsområde», utvider man adgangen til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til politiet til etterretningsformål. Dette gitt at skillet mellom saker som er innenfor eller utenfor Skatteetatens forvaltningsområde er avgjørende for om man kan utlevere opplysninger til etterretning eller ikke, fortsatt opprettholdes. Det vil kun være politiets egne skranker, samt EMKs krav til hjemmel, formål og forholdsmessighet, for å få utlevert opplysninger som regulerer adgangen, dette i motsetning til utlevering etter annet punktum som krever «rimelig grunn til mistanke» for at opplysninger kan utleveres.

Hensynet til personvern vil tale mot å utvide adgangen til å kunne foreta det inngrep deling av personlige opplysninger medfører. Hensynet til næringsdrivende trekker i samme retning, da det å åpne for deling av sensitive opplysninger om en bedrift til en mulig straffesak, kan være bremsende for utviklingen i den aktuelle bedriften eller næringen. Kravet til nødvendighet etter EMK artikkel 8, vil imidlertid sikre at det kun utleveres opplysninger i de saker det anses forholdsmessig i lys et legitimt formål. Tendensen man ser i annen lovgivning som tolloven og hvitvaskingsloven, taler for at hensynet til politiets behov for å få tilgang på opplysninger her må veie tyngst. Det er vanskelig å se gode

80 Jf. redegjørelse i punkt 7.2.

81 Jf. Grl. § 113 jf. Rt. 2014 s. 1105.

argumenter for at det ved mistanke om bedrageri eller underslag skal være vanskeligere å få utlevert opplysninger til etterretning, enn ved mistanke om hvitvasking.

For saker som har en side mot Skatteetatens forvaltningsområde, men som ikke direkte inngår i sakstypene forarbeidene nevner i denne sammenhengen, bør det for det første tas stilling i ordlyd eller forarbeider til om man anser det å være innenfor eller utenfor Skatteetatens forvaltningsområde.⁸² Etter analysen synes det for slike saker å være flest argumenter som taler for å presisere regelen slik at den åpner for utlevering til etterretningsformål, i tillegg til etterforskningsformål.

9.3 Straffesaker «utenfor skatteetatens forvaltningsområde»

For utlevering av taushetsbelagte opplysninger til politiet stiller lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f annet punktum et krav om «rimelig grunn til mistanke» om et straffbart forhold som «kan straffes» med fengsel i mer enn seks måneder. Det presiseres ikke nærmere i forarbeidene om man har ment å stenge for utlevering av taushetsbelagte opplysninger til etterretning. Det synes som at Skatteetaten opererer med en slik regel, og hovedsakelig kun utleverer opplysninger i saker hvor politiet driver etterforskning.⁸³ Det er behov for presisering av reglene også på dette området, om i hvilken utstrekning politiet kan få utlevert taushetsbelagte opplysninger *utenfor* Skatteetatens forvaltningsområde, herunder om dette omfatter opplysninger til bruk for etterretning.

En klar presisering av lovteksten hvor man tar stilling til hvilke situasjoner politiet har adgang til å få utlevert opplysninger fra Skatteetaten, vil samsvare bedre med EMK-rettens hjemmelskrav. Dette fordi det øker muligheten til å innrette seg, gjennom å unngå at rettskildene åpner for en løsning, mens rådende oppfatning fører til at det i praksis anvendes en annen.

Spørsmålet er om det er hensiktsmessig å klargjøre reglene slik at man også i saker utenfor Skatteetatens forvaltningsområde åpner opp for utlevering av taushetsbelagte opplysninger til politiet på etterretningsstadiet.

Ved å eksplisitt åpne for utlevering til etterretningsformål, utvider man adgangen til deling av taushetsbelagte opplysninger fra rådende oppfatning av regelen. Hensynet til personvern vil måtte vike

⁸² Jf. Ot. prp. nr. 31 (2007-2008) s. 43.

⁸³ Jf. Lignings-ABC avsnitt 6.2 og avhandlingens punkt 6.4.

til fordel for å øke politiets mulighet til å bekjempe kriminalitet. Det å redusere privatpersoners kontroll over personlige opplysninger som ligningsforvaltningen rår over, er et argument mot å presisere regelen slik at den omfatter utlevering på etterretningsstadiet.

Kravet i EMK artikkel 8 om at inngrepet må ha tilstrekkelig hjemmel, formål og forholdsmessighet danner ytterrammen for når politiet i det hele tatt kan få utlevert opplysninger, og en lovtekst som går kortere i å kreve et behov hos politiet enn dette, vil ikke kunne gi politiet en utvidet rett. Dersom man presiserer lovteksten slik at man slår fast at politiet kan få utlevert taushetsbelagte opplysninger til etterretning også utenfor Skatteetatens forvaltningsområde, ivaretas kravet til formål og forholdsmessighet i første omgang gjennom mistankekravet i lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f annet punktum.

For å presisere at det kreves en nødvendighetsvurdering for å samsvare med EMK-retten, kunne et vilkår om nødvendighet vært inntatt eksplisitt i lovteksten i tillegg til mistankekravet. I politiregisterloven⁸⁴ er en slik lovgivningsteknikk benyttet. Det er av pedagogiske hensyn lagt generelt til grunn i § 5 at opplysninger bare kan behandles når det er «nødvendig ut fra formål som nevnt i § 4». For de interne reglene om politiets taushetsplikt er det i blant annet § 30 lagt til grunn at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger kan deles med andre offentlige organer i deres interesse, dersom det er «nødvendig» for å fremme mottakerorganets oppgaver. Det å innta en slik eksplisitt nødvendighetsvurdering for å sikre EMK-rettens vern mot inngrep i retten til privatliv, gjør det mindre problematisk med tanke på personvern hensynet å åpne for utlevering av opplysninger til etterretning i saker utenfor Skatteetatens forvaltningsområde.

Videre, ettersom Skatteetaten i likhet med politiet har adgang til å sanksjonere ved brudd på ligningsreglene⁸⁵, vil det ikke nødvendigvis være uforholdsmessig at politiet får tilgang til opplysninger som opprinnelig ble innhentet til ligningsformål, som de vil bruke til et formål om å bekjempe kriminalitet.⁸⁶ Når formålet med bruken av opplysningene i begge tilfeller medfører sanksjon, vil ikke utleveringen av opplysningene i alle tilfeller bryte med borgerens behov for at opplysningene brukes til det formålet de er innhentet for. Interesseavveiningen som inngår i forholdsmessighetsvurderingen etter

84 Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (heretter politiregisterloven).

85 Se lignl. kapittel 12.

86 Jf. vilkåret «nødvendig» etter EMK artikkel 8, herunder et krav om forholdsmessighet. Se punkt 7.2.

EMK artikkel 8, må stå mellom hensynet til politiet og borgernes rett til privatliv. Når politiets bruk av opplysningene ikke vil medføre et annet formål enn Skatteetatens, vil det ikke nødvendigvis være uforholdsmessig med tanke på personvernet, å utlevere opplysninger til politiet.

Det å legge til rette for å kunne utlevere opplysninger til bruk i etterretning medfører ikke et brudd med EMK artikkel 8s krav ved inngrep i retten til privatliv. Dette åpner for at en slik utforming av regelen i alle tilfeller er mulig.

I lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav g, jf. hvvl. § 18 åpnes det opp for deling av taushetsbelagte opplysninger til politiet til etterretningsformål, gjennom kravet om å rapportere om mistenkelige transaksjoner. Denne bestemmelsen er i likhet med tolloven av nyere dato enn lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f annet punktum. Det kan settes spørsmålsteget ved hvorfor det gjøres unntak fra taushetsplikten til etterretningsformål i slike saker, men ikke for Skatteetatens opplysninger om øvrige straffbare forhold. Det at opplysninger om en mistenkelig transaksjon har fellesstrekk med øvrige ligningsopplysninger Skatteetaten sitter på, kan tale for det bør gjøres unntak fra taushetsplikten til å gi opplysninger til etterretningsformål også i saker utenfor Skatteetatens forvaltningsområde.⁸⁷

Som redegjort for i punkt 8.4, legger også toll. § 12-1 annet ledd bokstav a) til rette for utlevering av taushetsbelagte opplysninger til politiet både til etterforskning, men også preventive tiltak ved etterretning i saker utenfor tollmyndighetenes forvaltningsområde. I likhet med tollmyndighetene sitter Skatteetaten på store mengder opplysninger om folk og bedrifter, og det er mange forhold de kan oppdage som kan relateres til et mulig straffbart økonomisk forhold, som ikke nødvendigvis går inn under deres eget forvaltningsområde. Hensynet til å bekjempe kriminalitet og lette politiets arbeid for å ivareta deres arbeidsoppgaver best mulig, taler for at Skatteetaten i en slik situasjon skal kunne gi de aktuelle opplysningene til politiet til bruk for etterretning. Tollovens unntak fra taushetsplikten overfor politiet til utlevering av taushetsbelagte opplysninger utenfor tollmyndighetenes forvaltningsområde, som er en nyere regulering enn regelen i ligningsloven, aktualiserer spørsmålet om en lignende endring bør innføres for ligningsloven.

I tillegg til at tilgrensende lovverk til ligningsloven åpner opp for utlevering av taushetsbelagte

⁸⁷ Se punkt 6.4.

opplysninger til etterretningsformål, fremgår det av politiregisterloven § 30 at politiets taushetsplikt ikke er til hinder for at opplysninger utleveres til andre offentlige organer «i deres interesse», dersom dette er «nødvendig for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov eller hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte». Adgangen til deling av taushetsbelagte opplysninger er svært omfattende fra politiet og til øvrige offentlige organer, herunder Skatteetaten. Straffeprosessloven gir politiet omfattende hjemmel, som lovgiver ikke har gitt Skatteetaten, til å samle informasjon, eksempelvis gjennom reglene om adgang til kommunikasjonskontroll jf. strpl. kap. 16 a. Utlevering av opplysninger som politiet har innhentet ved bruk av tvangsmidler til Skatteetaten, vil derfor være vel så betenkelig med hensyn til kravet om forholdsmessighet etter EMK-retten, sammenlignet med når ligningsopplysninger blir utlevert til politiet. Det at lovgiver har lagt til rette for en slik vid adgang til informasjonsdeling motsatt vei, taler for at man også bør kunne legge til rette for at politiet får tilsvarende adgang til å få utlevert opplysninger fra Skatteetaten etter ligningslovens regler.

Samlet sett taler nyere lovgivnings klare formål om å utvide adgangen for politiet til å få utlevert opplysninger til etterretning for at det er hensiktsmessig å presisere regelen i lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f annet punktum, til å åpne for utlevering av taushetsbelagte opplysninger til etterretningsformål i saker utenfor Skatteetatens forvaltningsområde.

Ved en eventuell lovendring vil det å endre vilkåret om utlevering til bruk i «straffesak» til en ordlyd som etter naturlig språklig forståelse åpner for utlevering av taushetsbelagte opplysninger til bruk både for etterretning og etterforskning, og presisere hva som er innenfor Skatteetatens forvaltningsområde gi en klarere og mer anvendelig regel. Med tanke på nødvendighetskravet etter EMK-retten er det hensiktsmessig å opprettholde et mistankekrav, eventuelt med tillegg av en nødvendighetsvurdering, for saker utenfor Skatteetatens forvaltningsområde. Dette fordi det i større grad enn i saker innenfor Skatteetatens forvaltningsområde vil medføre at opplysningene brukes til et annet formål enn opplysningene opprinnelig ble innhentet for. En slik løsning gir hjemmel for politiet til å få utlevert taushetsbelagte opplysninger til etterretning, samtidig som man gjennom et krav til mistanke og eventuelt eksplisitt nødvendighet, kun gir adgang til utlevering av opplysninger når hensynet til politiets arbeid med bekjempelse av kriminalitet vil måtte veie tyngre enn behovet for personvern.

9.4 Hvem bør ha myndighet til å avgjøre om politiet har adgang til å få utlevert taushetsbelagte opplysninger etter lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f?

Som redegjort for i punkt 6.5, medfører utformingen av lovteksten i lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f annet punktum at det er Skatteetaten som har skjønnsmyndighet til å avgjøre om taushetsbelagte opplysninger skal utleveres til politiet. Slik lovteksten nå er utformet, må lovgiver ha vektet hensynet til personvern tyngre enn hensynet til politiets bekjempelse av kriminalitet. Spørsmålet er om det finnes en mer hensiktsmessig måte å utforme regelen på, herunder om det er politiet som bør gis myndighet til å avgjøre når vilkårene for utlevering av taushetsbelagte opplysninger er oppfylt i slike saker.

Etter forarbeidene «skal» som nevnt skatte- og avgiftsmyndighetene for hvert enkelt tilfelle vurdere om det alt i alt foreligger tilstrekkelig grunn til å gi ut opplysninger. Det uttales imidlertid at i de tilfeller hvor politiet allerede etterforsker en sak og har behov for skatte- eller avgiftsopplysninger i den anledning, «vil som hovedregel» vilkårene for å gi opplysninger være oppfylt.⁸⁸ Det fremstår som uklart om departementet har ment å gi Skatteetaten myndighet til å nekte, eller om det er mer et krav om at de foretar en selvstendig vurdering for å sikre at det utleveres opplysninger på riktig grunnlag i den konkrete saken, i samarbeid med politiet.

Det at man i nyere lovgivning som tolloven har valgt å tillegge påtalemyndigheten avgjørelsesmyndighet ved spørsmål om utlevering av taushetsbelagte opplysninger, taler for at det vil være hensiktsmessig å gi politiet en gjennomgående avgjørelsesmyndighet i slike saker. Dette vil også gjøre at reglene harmonerer bedre, hvilket igjen vil gjøre de mer anvendelige gjennom en mer samstemt forståelse. Dette kan gi seg utslag i at man sparer tid i saker der det er av stor betydning at prosessen med å få utlevert opplysninger ikke drar ut, slik at man oppnår det at etterretning medfører at et straffbart forhold blir unngått.

Følger man tollovens løsning og gir politiet myndighet til å avgjøre når det er grunnlag for utlevering av opplysninger, vil det medføre en betydelig reduksjon av Skatteetatens lovpålagte taushetsplikt og vernet om privatlivet etter Grunnloven og EMK-retten. I lys av Skatteetatens omfattende ansvarsområde, blir dette problematisk på grunn av taushetspliktens sentrale betydning for

⁸⁸ Ot. prp. nr. 31 (2007-2008), s. 50.

rettssikkerheten. En slik avgjørelsesmyndighet for politiet vil derfor trolig være å trekke hensynet til politiets behov for å få tilgang på taushetsbelagte opplysninger for langt, selv om personvernet er sikret gjennom kravet til mistanke om EMK-rettens og Grunnlovens krav til inngrep i retten til privatliv.

Når ligningsmyndighetene sitter på informasjon som er nødvendig for politiet å få utlevert for å kunne bruke det til etterretning eller etterforskning, er det imidlertid vanskelig å se hvorfor Skatteetaten skal kunne utøve skjønn i vurderingen av om i vilkårene i lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f er oppfylt. Det fremstår som mest hensiktsmessig at lovteksten utformes slik at vilkårene er objektive. Dette oppnår man ved å fjerne vilkåret om at Skatteetaten «kan» utlevere opplysninger. Ligningsmyndighetene får med dette en plikt til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til politiet dersom lovens vilkår er oppfylt, eksempelvis når det foreligger «rimelig grunn til mistanke» om et straffbart forhold som kan medføre høyere straff enn seks måneder fengsel, jf. lignl. § 3-13 nr. 2 bokstav f annet punktum.

Ligningsmyndighetene vil fortsatt måtte avgjøre om vilkårene er oppfylt slik at opplysninger de innehar skal utleveres. Man unngår imidlertid en mulig situasjon hvor politiet anmoder om utlevering og anser vilkårene for oppfylt, men hvor Skatteetaten ikke anerkjenner at vilkårene er oppfylt og for eksempel prioriterer egen bruk av opplysningene, på bekostning av politiets formål.

En utforming av lovteksten med objektive vilkår og uten forvaltningsskjønn, legger mer til rette for at utlevering av opplysninger avgjøres av nødvendigheten i den enkelte sak, og ikke hvilken myndighet som er gitt siste ord til å avgjøre om opplysninger skal gis. Det er også en regel som samsvarer bedre med EMK-rettens krav til en forutberegnelig og tilgjengelig hjemmel.

10 Avsluttende refleksjoner

Den norske offentlige forvaltningsstrukturen hvor de ulike etatene har egne og ulike taushetspliktregler, innebærer at man ikke kan utveksle opplysninger fritt om de man innehar opplysninger om. Når det er strenge regler for å gjøre unntak for taushetsplikten, medfører det at hver etat hovedsaklig kun ser den delen av kriminaliteten som knytter seg til eget fagfelt. Opprettelsen av arbeidsgruppen i regi av statsministerens kontor viser at fokus er rettet mot samhandling og informasjonsutveksling, særlig mellom ulike etater og politiet, som funksjon for å skape et helhetlig bilde av straffbare handlinger og

legge til rette for etterretning og etterforskning av slike handlinger.⁸⁹ Retten til privatliv er en menneskerettighet og bedrifters behov for å beskytte informasjon om driften er legitimt. Når lovverket er utformet slik at taushetspliktreglene stenger for at politiet får utlevert informasjon når de har behov for det til etterretning eller etterforskning, kan taushetspliktreglene bli et vern for kriminell virksomhet.

Som vist i analysen av reglene, er det gode grunner som taler for at reglene for det første bør gjøres klarere, og videre presiseres i den retning at man gir Skatteetaten generell hjemmel til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til politiet til etterretning både i saker innenfor og utenfor deres forvaltningsområde. Skattedirektøren har i relasjon til nevnte arbeidsgruppes arbeid⁹⁰ uttalt i en kronikk at «[t]iden er moden for en debatt og en avklaring av hvor balansen mellom taushetsplikt, kontrollvirksomhet og vår evne til å bekjempe arbeidsmarkeds kriminalitet skal gå.»⁹¹ Etter analysen av reglene i ligningsloven, synes dagens rettskildebilde i for stor grad å vanskeliggjøre politiets adgang til å få utlevert avgjørende opplysninger fra Skatteetaten til arbeid med å *unngå* at et straffbart forhold skjer. Retten til privatliv som taushetsplikten ivaretar er et grunnleggende rettssikkerhetsprinsipp, men det er også politiets ansvar for bekjempelse av kriminalitet. Med tanke på at opplysninger innenfor Skatteetatens ansvarsområde i økt grad blir avgjørende for etterretning og etterforskning av ulike typer kriminalitet, er det trolig nødvendig for lovgiver å ta stilling til om evnen til bekjempelse kriminalitet bør tillegges større vekt i lovverket, selv om det medfører at taushetsplikten må vike.

89 Se nærmere redegjørelse for gruppens arbeid i punkt 1.

90 Se nærmere redegjørelse i punkt 1.

91 *Hans Christian Holte*, «Taushetsplikt verner kriminelle».

11 Rettskilder

Lover:

Grunnloven	Kongerikets Norges Grunnlov 17. mai 1814
Forvaltningsloven	Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker
Ligningsloven	Lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning
Straffeprosessloven	Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker
Menneskerettighetsloven	Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetene i norsk rett
Straffeloven	Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff
NAV-loven	Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)
Tolloven	Lov 21. desember 2007 nr. 119 om toll og vareførsel
Hvitvaskingsloven	Lov 6. mars 2009 nr. 11 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv.
Politiregisterloven påtalemyndigheten	Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og

Forarbeider:

Ot. prp. nr. 29 (1978-1979) Om ligningslov og endringer andre lover

Ot.prp. nr. 21 (1991-1992) Endringer i skatteloven m.fl

Ot. prp. nr. 31 (2007-2008) Om endringer i skatte- og avgiftslovgivningen mv.

Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet)

NOU 2015: 12 Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering — Første delutredning

Ot. prp. nr. 3 (1976-1977) Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m. m.)

Ot.prp. nr. 76 (2007-2008) Om lov om endringer i folketrygdlova og i enkelte andre lover (tilbakekrevjing etter feilutbetalinger, tiltak mot trygdemisbruk, renter og erstatning i trygdesaker)

Prop. L. 52 (2014-2015) Endringer i brann- og eksplosjonsvernloven, tollloven og straffeloven 2005 (utgangsstoffer for eksplosiver mv.)

12 Litteraturliste

Bøker:

Myhrer 2001 Tor-Geir Myhrer: *Personvern og samfunnsforsvar, Oslo 2001*

Borvik 2011 Bjørnar Borvik: *Personvern og ytringsfridom – Avveginga mellom kolliderande menneskerettar, Oslo 2011*

Rui 2012 Jon Petter Rui: *Hvitvasking: Fenomenet, regelverket nye strategier, Oslo 2012*

Harboe, Lystad, Leikvang 2015 Einar Harboe, Rino S. Lystad, Truls Leikvang: *Ligningsloven kommentarutgave 7. utgave, Oslo 2015*

Artikler:

Skoghøy 2013 Jens Edvin Skoghøy: *Advokaters taushetsplikt og de korresponderende bevisforbud i tvisteloven § 22-5 og straffeprosessloven § 119, Tidsskrift for strafferett nr. 2 2013*

Holte 2015 Hans Christian Holte: «Taushetsplikt verner kriminelle», kronikk i *Dagens Næringsliv*, 11.08.2015

Bårdsen 2015 Arnfinn Bårdsen: «Høyesteretts utfordringer anno 2015 – noen refleksjoner over rollen som prejudikatsdomstol og rettsstatsvokter i det 21. århundre», *Lov og Rett* 04/2015

Øvrige nettdokumenter:

Strategi mot arbeidskriminalitet 13.01.15,

https://www.regjeringen.no/contentassets/4f7ae70171bd480682b8dafddadaf311/strategi_mot_arbeidsli_vskriminalitet.pdf

Skatteetatens håndbok for 2015: Lignings-ABC (Skattedirektoratet),

<http://www.skatteetaten.no/no/Radgiver/Rettskilder/Handboker/Lignings-ABC/Kapitler/T/?mainchapter=133237#x133237>