

MANDAT FOR OFFENTLIG UTVALG SOM SKAL UTREDE SKATTERÅDGIVERNES OPPLYSNINGSPLIKT OG TAUSHETSPLIKT

INNLEDNING

Regjeringen har satt ned et offentlig utvalg som skal utrede skatterådgivernes opplysningsplikt og taushetsplikt. Utvalget skal foreta avveininger mellom to grunnleggende hensyn; samfunnets behov for å sikre skattegrunnlaget og den beskyttelsesverdige rettssikkerhetsgaranti som muligheten for fortrolig konsultasjon innebærer.

BAKGRUNN

I skattemeldingen, St. meld. 4 (2015-2016) Bedre skatt, la Regjeringen fram et forslag til skattereform for treårsperioden 2016-2018. Hovedelementene i reformen er lavere selskapsskattesats og bredere lettelser i personbeskatningen. Meldingen tar utgangspunkt i forslagene fremsatt av Scheel-utvalget i NOU 2014:13 om kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi. På Stortinget ble det inngått et skatteforlik, som innebar at mange av hovedpunktene i meldingen fikk tilslutning, se Innst. S. 273 (2015-2016).

Scheel-utvalget pekte blant annet på at overskuddsflytting er en av hovedutfordringene med gjeldende selskapsskatt. Med overskuddsflytting sikter en til disposisjoner som reduserer skattebelastningen i Norge, men som i liten grad påvirker realøkonomiske forhold. Det betyr at vesentlige innsatsfaktorer som ligger til grunn for verdiskapningen, fortsatt befinner seg i Norge. Overskuddsflytting skjer hovedsakelig gjennom grenseoverskridende aktivitet. Det er derfor først og fremst konsern med aktivitet i flere land som kan bruke ulike teknikker for å flytte overskudd ut av Norge, til land med lavere skattesatser eller andre gunstige skatteordninger. Svært ofte skjer overskuddsflytting etter råd fra skatterådgivere.

For å sette Skatteetaten bedre i stand til å sørge for riktig og utfyllende rapportering og forhindre denne typen skatteomgåelse, fattet Stortinget følgende vedtak ved behandlingen av skatteforliket:

«Det vises til at advokater og andre tredjeparter, uten hinder av lovbestemt taushetsplikt, etter krav fra ligningsmyndighetene plikter å gi opplysninger om pengeoverføringer, innskudd og gjeld, herunder hvem som er parter i overføringene, på deres konti tilhørende skattyter. Det skal opprettes et ekspertutvalg som skal vurdere om det bør gjøres ytterligere begrensninger i skatterådgiveres, herunder advokaters, taushetsplikt på skatteområdet. I forlengelsen av dette skal det vurderes om skattyteres og deres rådgiveres plikt til å gi kontrollopplysninger bør utvides til å gjelde informasjon om selskapsstrukturer og formålet med finansielle transaksjoner. Det skal også vurderes om skatterådgiveres skatteplanleggingspakker skal pålegges opplysningsplikt.»

UTREDNINGSOPPDRAG

I tråd med Stortingets vedtak ber Regjeringen utvalget om å utrede skatterådgivernes, herunder advokaters, opplysningsplikt og taushetsplikt. Med skatterådgivere siktes det til personer som under sin yrkesutøvelse gir rådgivning om skattemessige forhold, herunder klargjør skattemessige konsekvenser av ulike forhold og handlinger. Rådgivningen skjer ofte som en del av en bredere juridisk eller økonomisk rådgivning. Regjeringen ber om at utvalget hovedsakelig konsentrerer seg om advokatene som skatterådgivere, men utvalget må også se hen til andre skatterådgivere slik som revisorer mv. Videre bør utvalget vurdere om det er grunn til å skille mellom de ulike oppgavene advokatene driver med.

Avveiningen mellom samfunnets behov for tredjepartsopplysninger fra skatterådgivere og behovet for gode taushetspliktsregler er prinsipiell, og gjelder flere typer skatteopplysninger. Utredningen skal derfor ikke begrenses til utfordringene med overskuddsflytting, men omfatte alle typer forhold

på skatteområdet hvor skatterådgivere kan gi råd, dvs. rådgivning som gjelder skatter og avgifter som omfattes av skatteforvaltningsloven.

Regjeringen gir utvalget følgende utredningsoppdrag:

- **Skatterådgivernes opplysningsplikt**
 - *Regjeringen* ber utvalget om å redegjøre for skattemyndighetenes behov for opplysninger, og vurdere i hvilken grad dette behovet tilfredsstilles under gjeldende rett.
 - *Regjeringen* ber utvalget om å redegjøre for innholdet i skatterådgivernes opplysningsplikt etter gjeldende rett, og vurdere hvorvidt denne bør utvides.
- **Skatterådgivernes taushetsplikt**
 - *Regjeringen* ber utvalget om å redegjøre for gjeldende rett om skatterådgivernes taushetsplikt, og vurdere om det bør gjøres ytterligere begrensninger i taushetsplikten på skatteområdet.
- **Opplysningsplikt om skatteplanleggingspakker mv.**
 - *Regjeringen* ber utvalget om å vurdere hvorvidt anbefalingene fra BEPS-prosjektet om skatterådgivernes opplysningsplikt krever lovendring for å gjennomføres i norsk rett.
 - *Regjeringen* ber utvalget vurdere behovet for en egen opplysningsplikt om skatteplanleggingspakker.

Skatterådgivernes opplysningsplikt

Når den skattepliktige ikke oppfyller opplysningsplikten sin kan vedkommende unngå beskatning av betydelige midler. For å kunne føre kontroll med dette, og redusere faren for skatteomgåelse og skatteunndragelser trenger myndighetene opplysninger fra andre enn den skattepliktige selv, såkalte tredjepartsopplysninger. Skatteforvaltningsloven har regler om plikt for tredjeparter til å gi opplysninger både før skatte- og avgiftsfastsettingen og i etterkant til bruk ved kontroll av om fastsettingen blir riktig.

I dag er skatterådgiverne i utgangspunktet i liten grad pålagt en egen opplysningsplikt om sin bistandsytning og sine gitte råd til skatte- og avgiftsklienter. Et unntak er likevel skatteforvaltningsloven § 10-2 annet ledd som pålegger advokater og andre tredjeparter plikt til å gi opplysninger om pengeoverføringer, innskudd og gjeld, herunder hvem som er part i overføringene på deres konti tilhørende skattepliktig. Med utgangspunkt i skattemyndighetenes behov for kontrollopplysninger skal utvalget vurdere mulige kriterier og avgrensning av en eventuell utvidelse av opplysningsplikten. Vurderingene bør gjelde både områder for automatiske (uoppfordrede) opplysninger og områder for opplysninger på anmodning fra skattemyndighetene.

Utvalget skal særlig vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig å utvide skatterådgiverens opplysningsplikt til å gjelde informasjon om selskapsstrukturer, og formålet med finansielle transaksjoner. Sentrale spørsmål er hvilke byrder og ulemper en økt rapporteringsplikt vil innebære for skatterådgiverne og de skattepliktige, i hvilken grad skattemyndighetene kan nyttiggjøre seg av opplysningene, og hvilken skattemessig betydning formålet med transaksjoner har for den skattemessige behandlingen.

Skatterådgivernes taushetsplikt

Advokaters taushetsplikt er et sentralt prinsipp i norsk rett. Hovedbegrunnelsen for prinsippet er klientenes behov for å kunne søke bistand i fortrolighet. Advokaters rett og plikt til ikke å videreformidle opplysninger mottatt fra, eller på vegne av, klienten er et viktig virkemiddel for å sikre denne fortroligheten. Fortrolighetsforholdet mellom advokat og klient er en forutsetning for at advokaten skal kunne motta relevante opplysninger fra klienten og dermed få det nødvendige grunnlaget for å kunne avgjøre hvordan klientenes interesser kan ivaretas på best mulig måte.

NOU 2015:13 *Advokaten i samfunnet- Lov om advokater og andre som yter rettslig bistand* kapittel 15 inneholder en generell vurdering av advokaters taushetsplikt. Utvalget bør ta utgangspunkt i

denne redegjørelsen når det vurderer behovet for ytterligere unntak på skatteområdet. Utvalget skal redegjøre for grensene for skatterådgivernes, herunder advokaters, taushetsplikt på skatteområdet og vurdere hvorvidt taushetsplikten bør innskrenkes. Det vil også kunne bli aktuelt å foreta en vurdering av taushetsplikten i lys av EMK artikkel 8.

Utvalget skal foreta en avveining mellom hensynet til at advokaters taushetsplikt er en viktig rettssikkerhetsgaranti, og hensynet til skattemyndighetenes mulighet til å avklare de faktiske forhold som er relevant for beskatningen når advokater har vært konsultert. Utvalget skal vurdere hvorvidt bruken av advokater resulterer i en innsynshindring for skattemyndighetene som er ulik fra hva som er tilfelle når andre profesjoner er konsultert. Utvalget bør blant annet se på skattyters adgang til å påberope seg rådgivers taushetsplikt, rådgivers taushetsplikt ved utøvelse av ulike roller, bruk av interne skatterådgivere (herunder advokater), samt transaksjoner initiert av rådgiver.

Opplysningsplikt om skatteplanleggingspakker mv.

Internasjonalt går utviklingen i retning av at det stilles sterkere krav om opplysningsplikt for både skattytere og deres rådgivere. I OECD/G20s BEPS-prosjekt («Base Erosion and Profit Shifting») ble det i oktober 2015 lagt fram en helhetlig tiltakspakke for å motvirke skatteomgåelser. Et av de foreslåtte tiltakene, tiltak 12, går ut på at rådgivere og skattytere skal «disclose their aggressive tax planning arrangements». Dette utdypes i rapporten Mandatory Disclosure Rules – Action 12:2015 Final Report, hvor det presenteres et rammeverk som skal gjøre det enklere for land å lage et regelverk som kan gi skattemyndighetene informasjon om potensielle opplegg for skatteunndragelse

Utvalget bes vurdere hvorvidt anbefalingene fra BEPS-prosjektet kan gjennomføres i norsk rett. Utvalget må vurdere i hvilken grad regelen om advokaters taushetsplikt er til hinder for gjennomføring av anbefalingen i BEPS-prosjektet, og i hvilken grad skatterådgivernes opplysningsplikt bør utvides på bakgrunn av disse anbefalingene. Utvalget kan ta utgangspunkt i forslagene i den nevnte rapporten.

En del av BEPS-prosjektets tiltak 12 er arbeidet med opplysningsplikt om skattepakker, dvs utarbeiding og salg av (skattereduserende) standardløsninger som tilbys flere klienter. automatiske opplysningsplikt om såkalte skattepakker. Skatteunndragelsesutvalget vurderte i 2009 om det burde innføres opplysningsplikt om skattepakker mv., jf. NOU 2009:4 og konkluderte med at det ikke var behov for slike regler i Norge.

Utvalget bes vurdere om det i årene etter 2009 har vært endringer i bruken av standardiserte skattepakker blant advokater og andre skatterådgivere i Norge, og om eventuelle endringer på området tilsier at skatterådgiverne bør få en egen opplysningsplikt om skattepakker. I den grad det ikke tilbys slike pakker i særlig omfang, bør utvalget likevel vurdere om det skal innføres en opplysningsplikt for å fange opp en utvikling som innebærer at skatteplanleggingspakker tas i bruk.

RAMMER FOR ARBEIDET

Utvalget skal med utgangspunkt i sine redegjørelser for gjeldende rett, og en avveining mellom myndighetenes behov og behovet for klientfortrolighet, komme med tilrådninger om hvordan rettstilstanden på området bør innordnes. Utvalget skal utarbeide tekstforslag til de lovendringer mv. som utvalgets konklusjoner og forslag legger opp til.

Utvalget skal levere sin rapport til Finansdepartementet innen **31. desember 2018**.