

Saksnr. 21/4742

19.9.2023

# **Høringsnotat - finansforetaks levering av kontrollopplysninger til skattemyndighetene**

## Innhold

1	Innledning og sammendrag .....	3
2	Bakgrunn .....	3
3	Beskrivelse av den tekniske løsningen .....	4
4	Gjeldende rett .....	6
4.1	Krav om rettsgrunnlag etter personopplysningsloven og personvernforordningen.....	6
4.2	Retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.....	8
4.2.1	Innledning .....	8
4.2.2	«I samsvar med loven» – nærmere om hjemmelskravet.....	9
4.2.3	«Nødvendig i et demokratisk samfunn» – krav om forholdsmessighet ....	10
5	Vurderinger og forslag .....	11
6	Administrative og økonomiske konsekvenser .....	22
6.1	For de opplysningspliktige .....	22
6.2	For skattemyndighetene .....	22
7	Forslag til forskriftsendringer.....	23

## **1 INNLEDNING OG SAMMENDRAG**

Departementet sender på høring forslag til en ny bestemmelse i skatteforvaltningsforskriften om at skattemyndighetene kan innhente kontrollopplysninger fra banker og andre finansforetak gjennom den automatiserte oppslagstjenesten utviklet i prosjektet DSOP Kontrollinformasjon. Oppslagstjenesten innebærer at skattemyndighetene gis tilgang til opplysninger i et forhåndsdefinert format, uten krav om manuell behandling fra finansforetakets side.

## **2 BAKGRUNN**

Digital samhandling offentlig privat (DSOP) ble etablert i 2016 av Brønnøysundregistrene, Finans Norge og Skatteetaten. I 2018 ble også NAV og politiet en del av samarbeidet. Partene vurderte det slik at et samarbeid om enkelte konkrete prosjekter kunne gi betydelige samfunnsøkonomiske gevinster. DSOP dreier seg om å effektivisere utveksling av informasjon som én eller flere parter har behov for. Samarbeidet bygger på en porteføljetankegang der innsats og nytte for partene skal balanseres over tid. Gevinstene fra ulike samarbeidstiltak skal over tid tilfalle finansnæringen, innbyggerne og statlig sektor. Den mest kjente løsningen i DSOP er samtykkebasert lånesøknad.

I prosjektet DSOP Kontrollinformasjon (DSOP-Kontroll) er det utviklet en maskinell og automatisert oppslagstjeneste for innhenting av nærmere fastsatte kategorier av informasjon fra banker og andre finansforetaks systemer, til Skatteetaten, NAV og politiet. Formålet er å effektivisere utlevering av opplysninger til etatene. Den tekniske løsningen er tilnærmet ferdig utviklet.

DSOP-Kontroll gjelder både banker og andre finansforetak. For enkelthets skyld brukes ofte «banker» som en samlebetegnelse på banker og andre finansforetak i høringsnotatet her.

Finans Norge har sendt henvendelser til Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet med spørsmål om en avklaring av det rettslige grunnlaget for DSOP-Kontroll. Spørsmålet gjelder hvorvidt det at en myndighets tilgang er direkte og umiddelbar, innebærer særlige krav til det rettslige grunnlaget for utleveringen av opplysninger, og om disse kravene eventuelt er oppfylt for de aktuelle etatene. Finansdepartementet ga 3. november 2021 en tolkningsuttalelse knyttet til skatteforvaltningsloven.

Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet ga 25. august 2022 en tolkningsuttalelse hvor det ble konkludert med at straffeprosessloven § 210 antakeligvis ikke gir et tilstrekkelig rettslig grunnlag for å gi politiet tilgang til opplysninger gjennom DSOP-Kontroll på den måten ordningen er lagt opp i dag. Justis- og beredskapsdepartementet vurderte ikke de andre hjemlene som er aktuelle for automatisert utlevering etter ordningen.

Høringsnotatet her gjelder det rettslige grunnlaget for at opplysninger kan utleveres fra finansforetak til skattemyndighetene gjennom den automatiserte oppslagstjenesten utviklet i prosjektet DSOP-Kontroll. Finansdepartementet foreslår endringer i skatteforvaltningsforskriften. Forskriftskompetansen etter skatteforvaltningsloven er delegert til Skattedirektoratet, og eventuelle forskriftsendringer blir fastsatt av direktoratet.

### **3 BESKRIVELSE AV DEN TEKNISKE LØSNINGEN**

Den tekniske løsningen utviklet i prosjektet DSOP-Kontroll gjør at etatene, fra sine egne systemer, kan få maskinell tilgang til den aktuelle informasjonen fra banker og andre finansforetaks systemer, uten forsinkelse og uten krav om menneskelig involvering fra finansforetakenes side.

Oppslagstjenesten skiller mellom følgende kategorier av informasjon:

- i. Kontolister med oversikt over alle kontoer for en spesifisert tidsperiode som en person eller et foretak eier eller er disponert for
- ii. Kontodetaljer, inkludert saldo
- iii. Detaljert transaksjonshistorikk knyttet til en konto opp til ti år tilbake i tid, blant annet opplysninger om beløp, mottaker/avsender, tidspunkt og brukersted
- iv. Informasjon om betalingskortene knyttet til en gitt konto
- v. Oversikt over alle parter som har eller har hatt en rolle knyttet til en gitt konto

Tjenesten er utviklet av partene i fellesskap og fungerer slik at en forespørsel kan gjelde én eller flere kategorier av informasjon for en gitt tidsperiode. Innenfor den enkelte kategorien er det begrensede muligheter for å avgrense hvilken informasjon som utleveres. Hvis det for eksempel bes om transaksjonshistorikk knyttet til en konto for en gitt tidsperiode, vil alle transaksjoner for perioden utleveres. Finans Norge oppgir at det i løpet av drifts- og forvaltningsfasen vil kunne være mulig å videreutvikle mulighetene for å spesifisere forespørselen noe mer.

Forespørselen fra etatene gjennomføres ved at det først blir sendt en henvendelse til finansnæringens kundeforholdsregistre. Henvendelsen besvares med en oversikt over hvilke finansforetak den aktuelle personen eller foretaket er registrert med et kundeforhold i. Basert på oversikten kan det deretter sendes en forespørsel om utlevering av den angitte informasjonen til de aktuelle finansforetakene. Prosessen kan settes opp slik at forespørselen til finansforetakene sendes automatisk på bakgrunn av den mottatte oversikten over relevante kundeforhold.

Fra finansforetakenes side besvares forespørselen automatisk og uten forsinkelse, ved at den aktuelle informasjonen gjøres tilgjengelig i etatens egne systemer. Så lenge forespørselen oppfyller de tekniske kravene som ordningen oppstiller, og inneholder alle nødvendige kontrollpunkter, utleveres den etterspurte informasjonen som finnes i finansforetakenes systemer. Det foretas automatiserte valideringsprosesser som er innebygget i systemet, men ingen manuell kontroll av forespørselen eller dens lovlighet.

Den automatiserte kontrollen innebærer for det første en verifisering av motparten gjennom Digitaliseringsdirektoratets nasjonale fellesløsning *Maskinporten*, som er en tjeneste som sørger for sikker autentisering og tilgangskontroll. Verifiseringen sikrer at informasjonen ikke kan hentes ut av andre enn etatene som er med i ordningen. Videre skjer det en validering av hvilken etat som sender forespørselen, at etaten har oppgitt et relevant hjemmelsgrunnlag for utleveringen, og at etaten har bedt om en informasjonstype som den skal kunne få tilgang til. Den sistnevnte kontrollen vil på nåværende tidspunkt ikke få noen praktisk betydning, da etatene som er en del av ordningen i dag, skal kunne få tilgang til alle informasjonstypene. Dette vil likevel kunne benyttes som en begrensning dersom det senere kobles på nye aktører som bare skal kunne få tilgang til enkelte informasjonstyper.

Alle saker gis et unikt saksnummer som etatene skal kunne koble til et saksnummer i eget saksbehandlingssystem. Forespørslene loggføres i tråd med reglene som gjelder for de ulike etatene og finansforetakene. Formålet med loggføringen hos finansforetakene er blant annet å kunne ettergå påstander eller annen mistanke om bruk av løsningen i strid med vilkårene. Loggføringen gjør det også mulig å kunne lete opp tidligere forespørsler ved håndtering av eventuelle tekniske feil eller ved en rettslig etterhåndskontroll. Ved en eventuell rettslig etterhåndskontroll, for eksempel et sivil søksmål fra en kunde, intern eller ekstern revisjon eller tilsyn fra Finanstilsynet eller Datatilsynet, er det etablert rutiner for at finansforetaket oppgir saksnummeret til den aktuelle etaten, slik at etaten kan hente frem det underliggende rettsgrunnlaget for utleveringen av informasjonen.

## **4 GJELDENE RETT**

### **4.1 Krav om rettsgrunnlag etter personopplysningsloven og personvernforordningen**

Et grunnleggende krav etter personvernforordningen er at all behandling av personopplysninger må ha et behandlingsgrunnlag, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1. I henvendelsen fra Finans Norge er det pekt på at det aktuelle

behandlingsgrunnlaget for utlevering gjennom den automatiserte oppslagstjenesten er artikkel 6 nr. 1 bokstav c. Det følger av bokstav c at behandlingen er lovlig dersom «behandlingen er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige». Det følger videre av artikkel 6 nr. 3 at grunnlaget for behandlingen nevnt i nr. 1 bokstav c (og e), skal fastsettes i unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som den behandlingsansvarlige er underlagt. Det må altså foreligge et såkalt supplerende rettslig grunnlag etter nasjonal rett.

Personvernforordningen synes ikke å oppstille et krav om at den nærmere fremgangsmåten for utlevering av opplysninger er regulert, jf. Justis- og beredskapsdepartementets tolkningsuttalelse 25. august 2022 punkt 3.2. Forordningen må likevel tolkes og anvendes i tråd med menneskerettslige krav til rettsgrunnlag for inngrep i retten til privatliv.

I henvendelsen fra Finans Norge vises det til at de aktuelle lovhjemlene ikke gjør det klart at etatene skal ha rett til en direkte og umiddelbar tilgang slik oppslagstjenesten etter deres vurdering åpner for, og at bankene heller ikke har en forpliktelse til å tilrettelegge for dette. På denne bakgrunn vises det til at det vanskelig kan sies at den metoden bankene vil behandle opplysninger på, er «nødvendig» for å oppfylle en rettslig forpliktelse. Når det gjelder kravet om «nødvendighet» i artikkel 6 nr. 1 bokstav c, jf. også artikkel 5 nr. 1 bokstav c, forstår departementet det slik at det ikke stilles et absolutt krav om at den konkrete behandlingen er strengt nødvendig, særlig ikke at det er strengt nødvendig at behandlingen skjer på en bestemt måte, jf. Justis- og beredskapsdepartementets tolkningsuttalelse 25. august 2022.

Finansforetak er i utgangspunktet ikke pliktsubjekter etter EMK. Departementet finner likevel grunn til å vurdere kravene etter EMK og Grunnloven nærmere i saken her, og viser til Justis- og beredskapsdepartementets vurderinger i tolkningsuttalelsen 25. august 2022 punkt 3.2. EMK og Grunnloven setter krav til det rettslige grunnlaget ved inngrep i retten til privatliv.

## 4.2 Retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8

### 4.2.1 Innledning

Etter Grunnloven § 102 har enhver «rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon». Bestemmelsen kom inn i Grunnloven som ledd i grunnlovsreformen i 2014, og kontroll- og konstitusjonskomiteen ga i Innst. 186 S (2013–2014) punkt 2.1.9 side 27 uttrykk for at bestemmelsen blant annet omfatter «systematisk innhenting, oppbevaring og bruk av opplysninger om andres personlige forhold». Grunnloven § 102 gir ikke anvisning på noen adgang til eller vilkår for å gjøre inngrep i rettigheten, men Høyesterett har lagt til grunn at det kan gjøres inngrep i retten dersom tiltaket har en tilstrekkelig hjemmel, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig, se Rt. 2014 side 1105 avsnitt 28 og Rt. 2015 side 93 avsnitt 60.

EMK artikkel 8 nr. 1 gir enhver «rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse». Det følger av artikkel 8 nr. 2 at det bare kan gjøres inngrep i retten 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».

I henhold til praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD), skal begrepet «privatliv» tolkes vidt, se *S. og Marper mot Storbritannia* 4. desember 2008 avsnitt 66 til 67 med videre henvisninger. EMD har lagt til grunn at informasjon som er hentet fra en persons bankdokumenter, utvilsomt er å regne som personopplysninger, uavhengig av om informasjonen er sensitiv – også der den gjelder yrkesmessige aktiviteter, se *M.N. m.fl. mot San Marino* 7. oktober 2015 avsnitt 51. I dommen legges det til grunn at myndigheters innhenting og etterfølgende lagring av en privatpersons bankinformasjon, utgjør et inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8, se avsnitt 55.



Departementet legger til grunn at det i hovedsak er samsvar mellom det som følger av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, for så vidt gjelder innholdet i retten til respekt for privatliv.

#### 4.2.2 «I samsvar med loven» – nærmere om hjemmelskravet

Hjemmelskravet («i samsvar med loven») innebærer for det første at det er nødvendig med et rettsgrunnlag, noe som i EMDs praksis gjerne uttrykkes som at inngrepet må ha «sufficient legal basis in domestic law». Dette omfatter både lovgivning, forskrifter og annen delegert regulering, men også ulovfestet rett slik den tolkes og anvendes av domstoler, se *Leyla Sahin mot Tyrkia* 10. november 2005 avsnitt 88. I tillegg stilles det visse krav til rettsgrunnlagets «kvalitet», nærmere bestemt at det skal være tilgjengelig og forutberegnelig, og at det skal inneholde tilstrekkelige garantier mot vilkårlighet.

Hva som nærmere ligger i kravet om forutberegnelighet, er utdypet i blant annet *Rotaru mot Romania* 4. mai 2000. EMD uttrykte her at en regel er forutberegnelig såfremt den er formulert med tilstrekkelig presisjon til at individer får mulighet til – om nødvendig etter å ha søkt passende råd – å kunne regulere sin atferd, se avsnitt 55 i dommen. EMDs praksis viser videre at hvor presis og detaljert den aktuelle reguleringen må være, vil avhenge av hvor alvorlig det aktuelle inngrepet er.

Inngrepets art og omfang er også styrende for hvilke garantier mot vilkårlighet som er nødvendige, se *P.G. og J.H. mot Storbritannia* 25. september 2001 avsnitt 46. Kravet om tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier henger for øvrig tett sammen med kravet om at inngrepet må være «nødvendig i et demokratisk samfunn», se til illustrasjon *Sommer mot Tyskland* 27. april 2017, hvor vurderingene ble gjort samlet. Det er også en viss sammenheng mellom hvilke garantier som foreligger og hvilke krav som stilles til rettsgrunnlagets forutberegnelighet. Sistnevnte skjerpes dersom det er mangler eller

svakheter ved de aktuelle rettssikkerhetsgarantiene, jf. Justis- og beredskapsdepartementets tolkningsuttalelse 25. august 2022 punkt 4.2.

I *S. og Marper mot Storbritannia* uttalte EMD følgende om behovet for tilstrekkelige garantier mot myndighetsmisbruk og vilkårlighet på personvernområdet (avsnitt 103):

«The domestic law must afford appropriate safeguards to prevent any such use of personal data as may be inconsistent with the guarantees of this Article [...]. The need for such safeguards is all the greater where the protection of personal data undergoing automatic processing is concerned, not least when such data are used for police purposes. The domestic law should notably ensure that such data are relevant and not excessive in relation to the purposes for which they are stored; and preserved in a form which permits identification of the data subjects for no longer than is required for the purpose for which those data are stored [...]. The domestic law must also afford adequate guarantees that retained personal data were efficiently protected from misuse and abuse».

#### 4.2.3 «Nødvendig i et demokratisk samfunn» – krav om forholdsmessighet

Kravet om at inngrepet må være «nødvendig i et demokratisk samfunn» er utdypet slik i *Sommer mot Tyskland* (avsnitt 55 og 56):

«As to the question of whether an interference is ‘necessary in a democratic society’ in pursuit of a legitimate aim, the Court has consistently held that the notion of ‘necessity’ implies that the interference corresponds to a pressing social need and, in particular, that it is proportionate to the legitimate aim pursued [...]. When considering the necessity of an interference, the Court must be satisfied that there were sufficient and adequate guarantees against arbitrariness, including the possibility of effective control of the measure at issue».

Nødvendighetskravet kan med andre ord ikke tolkes strengt etter sin ordlyd, i den forstand at inngrepet må være en nødvendig betingelse for at formålet skal nås. Det avgjørende er om inngrepet er *forholdsmessig*. I forholdsmessighetsvurderingen må hensynet til den som rammes, veies mot interessene som ivaretas eller fremmes ved inngrepet. I hvilken grad det foreligger tilstrekkelige og effektive garantier mot vilkårlighet og misbruk, vil være sentralt i vurderingen.

EMDs praksis viser at statene har en viss skjønnsmargin i vurderingen av hvorvidt inngrepet er forholdsmessig. Hvor vid denne marginen er, vil variere og avhenge av en rekke faktorer, inkludert viktigheten av den aktuelle konvensjonsrettigheten og dens betydning for individet, inngrepets natur og formålet som søkes oppnådd med inngrepet. EMD har lagt til grunn at effektiv beskyttelse av personopplysninger er av fundamental betydning for individets mulighet til å nyte retten til respekt for privatlivet, se *S. og Marper mot Storbritannia* avsnitt 103. I tråd med dette er adgangen til å gjøre inngrep snever, og behovet for inngrepet må påvises på en overbevisende måte, se *Sommer mot Tyskland* avsnitt 55.

## 5 VURDERINGER OG FORSLAG

Skatteforvaltningsloven kapittel 10 gjelder skattemyndighetenes adgang til å innhente opplysninger fra skattepliktige og tredjeparter etter krav, såkalte kontrollopplysninger.

Skatteforvaltningsloven § 10-2 gjelder kontrollopplysninger fra tredjeparter.

Bestemmelsen lyder:

«§ 10-2. *Kontrollopplysninger fra tredjepart*

(1) Enhver tredjepart plikter etter krav fra skattemyndighetene å gi opplysninger som kan ha betydning for noens skatteplikt.

[...]

(5) Skattemyndighetene kan kreve at tredjepart dokumenterer opplysningene ved for eksempel å gi innsyn i, legge fram, sammenstille, utlevere eller sende inn regnskapsmateriale med bilag, kontrakter, korrespondanse, styreprotokoller, elektroniske programmer og programsystemer.»

Den tekniske løsningen i DSOP-Kontroll oppstiller følgende kategorier av informasjon om en skattepliktig som skattemyndighetene kan innhente gjennom ordningen:

- i. Kontolister med oversikt over alle kontoer for en spesifisert tidsperiode som en person eller et foretak eier eller er disponert for
- ii. Kontodetaljer, inkludert saldo
- iii. Detaljert transaksjonshistorikk knyttet til en konto opp til ti år tilbake i tid, blant annet opplysninger om beløp, mottaker/avsender, tidspunkt og brukersted
- iv. Informasjon om betalingskortene knyttet til en gitt konto

v. Oversikt over alle parter som har eller har hatt en rolle knyttet til en gitt konto

Dette er opplysninger som skattemyndighetene innhenter i dag. Etter departementets syn er det ikke tvilsomt at disse opplysningene omfattes av skatteforvaltningsloven § 10-2, og at skattemyndighetene kan innhente slike opplysninger fra banker og andre finansforetak.

Skatteforvaltningsloven § 10-14 gir departementet hjemmel til å gi forskrifter.

Forskriftskompetansen er delegert til Skattedirektoratet. Bestemmelsen lyder:

«§ 10-14. *Forskrifter*

Departementet kan gi forskrift om framgangsmåten ved kontroll etter dette kapitlet, herunder om hvordan opplysninger skal gis, krav til legitimasjon, varsel og informasjon til den som kontrolleres, tilgang til elektronisk arkiv, kopiering av elektronisk informasjon, krav til rapport, tilbakelevering av dokumenter, sletting av informasjon og om klage over pålegg.»

I medhold av § 10-14 er det gitt forskriftsbestemmelser i skatteforvaltningsforskriften §§ 10-14-1 til 10-14-8. Bestemmelsene gjelder i hovedsak stedlig kontroll etter skatteforvaltningsloven § 10-4.

Spørsmålet i det følgende er om skatteforvaltningsloven § 10-2, jf. § 10-14, gir tilstrekkelig rettslig grunnlag for å gi forskrift om at skattemyndighetene kan innhente opplysninger fra banker gjennom den automatiserte oppslagstjenesten utviklet i prosjektet DSOP-Kontroll.

Skatteforvaltningsloven § 10-2 setter rammene for hvilke opplysninger skattemyndighetene kan pålegge tredjeparter å gi. Opplysningsplikten gjelder «etter krav». Dette innebærer at skattemyndighetene må be om opplysningene, og står i motsetning til plikt til å gi opplysninger automatisk eller ukrevet etter skatteforvaltningsloven kapittel 7 og 8 om opplysningsplikt om egne eller andres forhold.

Skatteforvaltningsloven oppstiller ingen formkrav til pålegget om å gi opplysninger. Utgangspunktet er at skattemyndighetene retter en henvendelse til den aktuelle tredjeparten. Pålegget om å gi opplysninger bør som hovedregel være skriftlig. Skattemyndighetene bør spesifisere pålegget på en slik måte at det ikke byr på vanskeligheter for den opplysningspliktige å forstå hvilke opplysninger som omfattes av pålegget. Skattemyndighetene skal opplyse om klageadgangen i pålegget, jf. skatteforvaltningsloven § 10-13.

Etter departementets oppfatning er det ikke nødvendig å ta stilling til hva som nærmere følger av at opplysningene skal gis «etter krav», slik det følger av skatteforvaltningsloven § 10-2. Det følger uansett av skatteforvaltningsloven § 10-14 at det kan gis forskrift om fremgangsmåten ved kontroll etter skatteforvaltningsloven kapittel 10. Med kontroll menes både det å be om kontrollopplysninger, og å foreta kontroll hos den opplysningspliktige. Som eksempel på hva det kan gis forskrift om, nevnes blant annet «hvordan opplysninger skal gis».

Etter departementets oppfatning innebærer dette at det kan gis forskrift om hvordan blant annet tredjeparter som nevnt i skatteforvaltningsloven § 10-2, skal gi opplysninger til skattemyndighetene.

Forskriftshjemmelen i skatteforvaltningsloven § 10-14 er vid og dekker også elektronisk tilgang til opplysninger. Bestemmelsen kan ikke tolkes slik at det bare er anledning til å kreve opplysninger på tradisjonell måte, ved at en saksbehandler hos skattemyndighetene retter en skriftlig henvendelse til bankene som besvares skriftlig av en ansatt i banken.

Viktige mål ved utformingen av skatteforvaltningsloven var at lovspråket skulle være så enkelt som mulig og at loven ble gjort mer teknologinøytral. I Prop. 38 L (2015–2016) uttales om dette på side 27:

«Viktige mål ved utformingen av forslaget til skatteforvaltningslov er at loven skal være oversiktlig, og at lovspråket er så enkelt som mulig. Lovtekster bør også i størst mulig grad utformes slik at de er teknologinøytrale. Et eksempel på at loven forsøkes gjort mer teknologinøytral, er at plikten til å sende inn dokumenter er erstattet med regler om å gi bestemte opplysninger.

[...]

Fordelingen av regelverk mellom lov og forskrift er også viktig for at loven ikke skal bli for omfattende og uoversiktlig. Utgangspunktet er at regler som gjelder rettigheter og plikter for borgerne, bør plasseres i loven. På den annen side må målsettingen om en robust regelstruktur ses i sammenheng med endringshyppighet og behovet for dynamikk i regelverksutviklingen.

Departementet foreslår for eksempel at bestemmelsene om skattepliktiges opplysningsplikt utformes slik at de grunnleggende kravene framgår av loven, mens detaljene framgår av forskrift og meldinger. En for detaljert regulering på dette området vil kunne medføre at det må gjøres endringer i lovens regler om opplysningsplikt hver gang det innføres nye skatte- og avgiftsregler. Et annet eksempel er at regler om leveringsfrister foreslås tatt inn i forskrift, og ikke framgår av loven slik tilfellet i stor utstrekning er i dag.»

At forskriftshjemmelen ikke nevner bestemte måter å innhente opplysninger på, er derfor et utslag av teknologinøytral ordlyd. Løsningen som det legges opp til i DSOP-Kontroll, vil etter departementets syn innebære en automatisering av en manuell prosess. Siden DSOP-Kontroll innebærer at opplysningene gis på en ny måte, kan det likevel være grunn til å gi utfyllende regler om hvordan utleveringen skal skje, og om hvilke sikkerhetsmekanismer mot misbruk som gjelder, se nærmere om dette nedenfor. Forskriftshjemmelen i § 10-14 åpner etter departementets syn for å gi slike regler. Rammene rundt innhenting av opplysninger gjennom DSOP-Kontroll blir etter departementets vurdering ikke vesentlig forskjellige fra dagens løsning. På denne bakgrunn er regler om at opplysninger kan gis gjennom DSOP-Kontroll, etter departementets syn innenfor det som det kan gis forskrift om etter skatteforvaltningsloven § 10-14, jf. § 10-2.

Departementet ser at det kan reises spørsmål ved om bankene har plikt til å tilrettelegge for slik tilgang som DSOP-Kontroll åpner for.

Løsningen som skal innføres gjennom DSOP-Kontroll, er utarbeidet i samarbeid mellom bankene og etatene som deltar i DSOP. Utviklingen av løsningen er ikke en følge av et pålegg fra myndighetene. Etter departementets oppfatning er det på denne bakgrunn ikke nødvendig å ta stilling til om bankene som deltar i DSOP-samarbeidet, kan pålegges å utvikle en slik systemløsning. Departementet legger til grunn at de aktuelle bankene vil benytte systemløsningen. Andre opplysningspliktige vil benytte andre løsninger.

Som nevnt i punkt 4.1 stiller ikke ordlyden i personvernforordningen noe krav om at den nærmere fremgangsmåten for utlevering av opplysninger skal fremgå av det rettslige grunnlaget for behandling av personopplysninger i nasjonal rett.

Personvernforordningen gir likevel anvisning på at det rettslige grunnlaget må oppfylle menneskerettslige krav. Det er derfor Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 som setter krav til utformingen av en forskriftsbestemmelse om måten opplysninger innhentes gjennom DSOP-Kontroll.

Grunnloven § 102 bestemmer at enhver har «rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon». Høyesterett har lagt til grunn at det kan gjøres inngrep i retten dersom tiltaket har tilstrekkelig hjemmel, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig. Forholdsmessighetsvurderingen må ha for øye balansen mellom de beskyttede individuelle interessene på den ene siden, og de legitime samfunnsbehovene som begrunner tiltaket på den andre.

EMK artikkel 8 gir enhver «rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse». Det følger av artikkel 8 nr. 2 at det bare kan gjøres inngrep i retten 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».

Som nevnt legger departementet til grunn at det i hovedsak er samsvar mellom det som følger av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, for så vidt gjelder innholdet i retten til respekt for privatliv.

Hjemmelskravet innebærer at et inngrep i privatlivet må ha «sufficient legal basis in domestic law», jf. for eksempel *Goussev og Marenk mot Finland* 17. januar 2006 avsnitt 54. I tillegg stilles det visse krav til rettsgrunnlagets «kvalitet», det må være tilgjengelig, forutberegnelig og inneholde tilstrekkelige garantier mot vilkårlighet.

For å oppfylle kravene Grunnloven og EMK stiller til det rettslige grunnlaget, er det etter departementets vurdering behov for endringer i skatteforvaltningsforskriften.

Departementet foreslår at det i skatteforvaltningsforskriften § 10-2-1 tas inn en bestemmelse om finansforetaks levering av kontrollopplysninger gjennom en automatisert oppslagstjeneste:

«Banker og andre finansforetak kan gi kontrollopplysninger etter skatteforvaltningsloven § 10-2 gjennom en automatisert oppslagstjeneste. Med automatisert oppslagstjeneste menes en teknisk løsning der opplysninger gjøres tilgjengelige gjennom et felles teknisk grensesnitt mellom skattemyndighetene og finansforetaket, i et forhåndsdefinert format og uten manuell behandling fra finansforetakets side.

Oppslagstjenesten kan benyttes til innhenting av følgende opplysninger:

- a. kontolister med oversikt over alle kontoer for en spesifisert tidsperiode som en person eller et foretak eier eller er disponert for
- b. kontodetaljer, inkludert saldo
- c. transaksjonshistorikk knyttet til en konto opp til ti år tilbake i tid, blant annet opplysninger om beløp, mottaker og avsender, tidspunkt og brukersted
- d. opplysninger om betalingskort knyttet til en konto
- e. oversikt over alle som har eller har hatt en rolle knyttet til en konto.»

Kravene til rettsgrunnlagets kvalitet innebærer at borgerne må ha mulighet til – om nødvendig etter å ha søkt passende råd – å kunne regulere sin adferd. Som påpekt av



EMD i *Satakunnan m.fl. mot Finland* 27. juni 2017 avsnitt 143, innebærer dette likevel ikke at konsekvensene av en adferd må kunne forutses med absolutt sikkerhet:

«Whilst certainty is desirable, it may bring in its train excessive rigidity, and the law must be able to keep pace with changing circumstances. Accordingly, many laws are inevitably couched in terms which, to a greater or lesser extent, are vague, and whose interpretation and application are questions of practice».

Forslaget til bestemmelse i skatteforvaltningsforskriften § 10-2-1 vil etter departementets syn gi den skattepliktige tilstrekkelig mulighet til å forutse at skattemyndighetene vil behandle personopplysningene deres på den måten den automatiserte oppslagstjenesten innebærer.

I vurderingen av om et inngrep oppfyller kravene etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, er det sentralt om det foreligger tilstrekkelige garantier mot vilkårlighet og misbruk. Skatteforvaltningsloven og personopplysningsloven inneholder flere generelle rettssikkerhetsgarantier. Personvernforordningen har regler om den behandlingsansvarliges ansvar i blant annet artikkel 24 og om tilsyn i kapittel VI. Skatteforvaltningsloven har regler om at den som pålegget om å gi opplysninger retter seg mot, kan klage over pålegget, jf. § 10-13. En klage gis ikke oppsettende virkning og får ikke betydning for plikten til å etterkomme et pålegg om utlevering etter § 10-2. Tas klagen til følge, vil likevel Skatteetatens rettslige grunnlag for videre bruk falle bort, og de innhentede kontrollopplysningene skal slettes. Enhver har rett til å gjøre seg kjent med saksdokumentene i sin egen sak, jf. § 5-4. Den skattepliktige som opplysningene gjelder, vil derfor ha rett til innsyn i opplysningene hvis de gjøres til en del av saken. Skattemyndighetene har videre en streng taushetsplikt etter skatteforvaltningsloven kapittel 3 som går lenger enn taushetsplikten etter forvaltningsloven. Skattemyndighetene har ikke plikt til å varsle den skattepliktige når de innhenter opplysninger fra tredjeparter, og den skattepliktige har ikke klageadgang over avgjørelsen.

Skattemyndighetene skal sørge for at den automatiserte oppslagstjenesten inneholder tilstrekkelige sikkerhetsmekanismer. Den tekniske løsningen i DSOP-Kontroll har en rekke innebygde kontrollmekanismer. Alle forespørsler fra myndighetene og svarene fra banken spores og loggføres. Referanse til saken og opplysninger om hver enkelt delforespørsel lagres både hos banken og hos skattemyndighetene og kan brukes til etterkontroll. Informasjonen omfatter tidspunktet for forespørselen og hvilke opplysninger og hvilken tidsperiode det er sendt forespørsel om. I Skatteetatens systemer lagres også navnet på saksbehandleren. Skatteetatens systemer har tilgangskontroll. I oppslagstjenesten sender skattemyndighetene først en forespørsel om hvilke banker den skattepliktige har et kundeforhold til. Når svaret på dette er mottatt, sendes en forespørsel til de aktuelle bankene om en liste over alle konti den skattepliktige eier eller er disponent for i denne banken. Dette kan skje automatisk. Myndighetene kan så be om ett eller flere forhåndsbestemte sett av opplysninger for én eller flere av den skattepliktiges konti, hvor transaksjonsopplysninger er ett av dem. Forespørselen må alltid knyttes til en tidsperiode, som kan være fra én dag til flere år. Det skjer ingen manuell kontroll av forespørselen. Opplysningene oversendes i et forhåndsdefinert format og i kryptert form, der både innholdet og kanalen for transporten krypteres.

Den automatiserte løsningen innebærer etter departementets syn ikke at skattemyndighetene gis en direkte tilgang til bankens systemer. De aktuelle opplysningene gjøres tilgjengelige i et felles teknisk grensesnitt (API) mellom Skatteetaten og banken, og dette skjer automatisk fra bankens systemer.

Ved en manuell forespørsel formulerer en ansatt i Skatteetaten et brev hvor det bes om opplysninger, og en ansatt i banken behandler forespørselen og svarer. Brevet fra skattemyndighetene og svaret fra banken legges inn i Skatteetatens systemer. Forespørselen og svaret lagres også i bankens systemer.

En forskjell mellom løsningene er derfor at det i den automatiserte løsningen ikke er noen ansatte i bankene som går gjennom hver enkelt henvendelse fra skattemyndighetene. Når skattemyndighetene sender forespørsler gjennom ordningen, vil skattemyndighetene bli autentisert med bruk av etatens virksomhetssertifikat. Skattemyndighetene kan heller ikke spørre om andre opplysninger enn det som følger av de forhåndsdefinerte kategoriene av informasjon om de skattepliktige. Som tidligere nevnt er dette opplysninger som skattemyndighetene allerede innhenter fra banker i medhold av skatteforvaltningsloven § 10-2.

Løsningen i DSOP-Kontroll innebærer at skattemyndighetene kan be om ett av flere forhåndsbestemte sett av opplysninger. Dette reiser problemstillingen om den tekniske løsningen med den funksjonaliteten den har i dag, gjør det mulig å differensiere tilstrekkelig mellom ulike opplysninger til at fremgangsmåten kan sies å være forenlig med skatteforvaltningsloven § 10-2. Plikten til å gi kontrollopplysninger etter § 10-2 er avgrenset til opplysninger som «kan ha betydning for noens skatteplikt». Hvilke opplysninger dette er, styres av de materielle reglene om skatteplikt. Departementet kan vanskelig se at den tekniske løsningen gjør at det kan innhentes opplysninger som ligger utenfor hjemmelen i skatteforvaltningsloven § 10-2. Skattemyndighetene skal i hver enkelt sak konkret vurdere hvilke opplysninger som skal innhentes.

Departementet understreker at skattemyndighetene ikke skal innhente opplysninger for en lengre tidsperiode enn det er behov for. Hvilken tidsperiode det skal bes om opplysninger om, vil avhenge av den konkrete saken. Det skal for eksempel ikke rutinemessig bes om opplysninger for fem år tilbake i tid. Skatteetaten må sørge for tilstrekkelige sikkerhetsmekanismer i sine systemer og rutiner for å forhindre dette. Det kan for eksempel være mekanismer som fanger opp tilfeller hvor en enkelt saksbehandler sender et uforholdsmessig stort antall forespørsler.

Etter departementets syn vil den automatiserte oppslagstjenesten bedre mulighetene for etterkontroll, som en følge av at all aktivitet spores og loggføres. Loggdata vil

systematiseres på en mer hensiktsmessig måte og være lett tilgjengelige ved behov. Dette gir mulighet for sammenstilling av loggdata fra skattemyndighetene og bankene dersom det skulle være behov for det. Det kan for eksempel være tilfelle ved mistanke om sikkerhetsbrudd, påstand om misbruk av tilganger eller i forbindelse med mulig feilhåndtering.

Den automatiserte løsningen innebærer høyere grad av informasjonssikkerhet enn den manuelle løsningen, blant annet gjennom bruk av autentisering med virksomhetssertifikater, kryptering av data, forhåndsdefinerte formater, forhåndsdefinerte, godkjente rettslige grunnlag for utlevering m.m. Løsningen vil for øvrig medføre en tydeligere regelstyrt prosess hvor færre personer involveres i utlevering av kontrollopplysninger.

Med den automatiserte oppslagstjenesten vil det bare være bankene hvor den skattepliktige faktisk har et kundeforhold, som får en forespørsel og dermed får vite at skattemyndighetene ønsker informasjon om vedkommende. På dette punktet vil personverninngrepet være mindre omfattende enn med dagens manuelle løsning.

Ved vurderingen av hvilke krav som stilles til klar og detaljert regulering og til garantier mot vilkårlighet og misbruk, er det relevant å se hen til hvor inngripende behandlingen er. Hvilke krav som stilles, må vurderes konkret for den enkelte behandlingen.

Departementet vurderer det for eksempel slik at skattemyndighetenes behandling av personopplysninger er av en mindre inngripende karakter enn politiets behandling av slike opplysninger. Etter departementets syn vil derfor kravene være noe mindre strenge for skattemyndighetenes behandling enn for politiets.

Samlet sett vurderer departementet garantiene mot vilkårlighet og misbruk når skattemyndighetene innhenter opplysninger gjennom den automatiserte oppslagstjenesten, som tilstrekkelige. Etter departementets syn er det hensiktsmessig at flere av disse garantiene følger direkte av forskriften. I tillegg bør Skatteetaten jevnlig

kontrollere at etaten innhenter opplysninger i samsvar med forutsetningene for ordningen. I forslaget til forskriftsbestemmelse foreslår departementet derfor følgende tredje ledd:

«Skattemyndighetene skal blant annet sørge for sikker autentisering av forespørselen, angivelse av hjemmelen for forespørselen og logging av forespørsler og svar. Opplysningene som gis gjennom oppslagstjenesten, skal krypteres. Skattemyndighetene skal begrense hvilke ansatte som har tilgang til oppslagstjenesten, og skal jevnlig føre kontroll med bruken av den.»

Bestemmelsen er ikke ment å gi en uttømmende regulering av sikkerhetsmekanismene mot misbruk av ordningen, men skal angi noen av de viktige mekanismene som ikke følger av annet regelverk.

Departementet legger videre til grunn at kravet etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 om at inngrepet må forfølge et legitimt formål, er oppfylt i denne saken. I EMK artikkel 8 nr. 2 nevnes hensynet til landets økonomiske velferd som et relevant formål.

Det neste spørsmålet er om inngrepet er forholdsmessig. Dette innebærer at personvernulempene ved at skattemyndighetene henter inn opplysninger gjennom den automatiserte oppslagstjenesten, må veies opp av nyttevirkningene. Departementet legger til grunn at den automatiserte fremgangsmåten i seg selv gjør at innsamlingen kan regnes som mer inngripende. Samtidig vil blant annet sikkerhetsmekanismene i den automatiserte løsningen på flere punkter være bedre enn i den manuelle, noe som igjen reduserer personvernulempene ved den automatiserte løsningen. Departementet viser til at det at skattemyndighetene henter inn opplysninger gjennom den automatiserte løsningen, vil være klart ressursbesparende både for bankene og myndighetene. Bankene behøver ikke lenger bruke ressurser på en manuell behandling av forespørselen. Skattemyndighetene vil bruke mindre ressurser på å sende forespørselen. Svaret fra banken vil være i et standardisert format, noe som vil være ressursbesparende for skattemyndighetene siden opplysningene kan tas rett inn i

Skatteetatens systemer. Det vil også gi bedre datakvalitet. Etter departementets vurdering overstiger disse nyttevirkningene personvernulempene ved inngrepet. På denne bakgrunn oppfyller inngrepet kravene til forholdsmessighet etter personvernforordningen, Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.

Etter departementets vurdering gir skatteforvaltningsloven § 10-2, jf. § 10-14, sammenholdt med forslaget til ny bestemmelse i skatteforvaltningsforskriften § 10-2-1, tilstrekkelig rettslig grunnlag for at skattemyndighetene kan innhente opplysninger fra banker og andre finansforetak gjennom den automatiserte oppslagstjenesten utviklet i prosjektet DSOP-Kontroll.

Bankene og skattemyndighetene har behandlingsansvar for hver sine deler av prosessen knyttet til forespørsel og svar. Finansforetakene er ansvarlige frem til utlevering. Etter utlevering har skattemyndighetene ansvaret for den videre behandlingen hos dem. Dette omfatter blant annet ansvar for etterlevelse av personvernregelverket og annet regelverk, for eksempel det rettslige grunnlaget for innhenting av kontrollopplysninger i skatteforvaltningsloven.

Departementet viser til forslag til ny § 10-2-1 i skatteforvaltningsforskriften.

## **6 ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER**

### **6.1 For de opplysningspliktige**

For finansforetakene legger departementet til grunn at løsningen i DSOP-Kontroll vil gi besparelser gjennom effektivisering av prosessen med levering av kontrollopplysninger. Den tekniske løsningen for oppslagstjenesten er ferdig utviklet. Departementet viser til omtalen i kapittel 3 og 5 ovenfor.

### **6.2 For skattemyndighetene**

For skattemyndighetene vil DSOP-Kontroll innebære en mer effektiv og standardisert innhenting av kontrollopplysninger, noe som vil gi besparelser. Den tekniske løsningen

for oppslagstjenesten er tilnærmet ferdig utviklet, men det vil kreves noe teknisk arbeid for å klargjøre løsningen for produksjon. Færre og mer ensartede prosesser vil gi lavere utviklings-, drifts- og vedlikeholdskostnader. Departementet viser til omtalen i kapittel 3 og 5 ovenfor. Sikkerhetsløsningene som er beskrevet, vil gi Skatteetaten noe økte forvaltningskostnader ved drift. Kostnader til vedlikehold mv. dekkes innenfor Skatteetatens gjeldende budsjetttrammer.

## **7 FORSLAG TIL FORSKRIFTEENDRINGER**

I forskrift 23. november 2016 nr. 1360 til skatteforvaltningsloven gjøres følgende endringer:

Nytt delkapittel 10-2 skal lyde:

§ 10-2 Kontrollopplysninger fra tredjepart

*§ 10-2-1 Innhenting av kontrollopplysninger gjennom en automatisert oppslagstjeneste*

- (1) Banker og andre finansforetak kan gi kontrollopplysninger etter skatteforvaltningsloven § 10-2 gjennom en automatisert oppslagstjeneste. Med automatisert oppslagstjeneste menes en teknisk løsning der opplysninger gjøres tilgjengelige gjennom et felles teknisk grensesnitt mellom skattemyndighetene og finansforetaket, i et forhåndsdefinert format og uten manuell behandling fra finansforetakets side.
- (2) Oppslagstjenesten kan benyttes til innhenting av følgende opplysninger:
  - a. kontolister med oversikt over alle kontoer for en spesifisert tidsperiode som en person eller et foretak eier eller er disponent for
  - b. kontodetaljer, inkludert saldo
  - c. transaksjonshistorikk knyttet til en konto opp til ti år tilbake i tid, blant annet opplysninger om beløp, mottaker og avsender, tidspunkt og brukersted
  - d. opplysninger om betalingskort knyttet til en konto
  - e. oversikt over alle som har eller har hatt en rolle knyttet til en konto.

(3) Skattemyndighetene skal blant annet sørge for sikker autentisering av forespørselen, angivelse av hjemmelen for forespørselen og logging av forespørsler og svar. Opplysningene som gis gjennom oppslagstjenesten, skal krypteres. Skattemyndighetene skal begrense hvilke ansatte som har tilgang til oppslagstjenesten, og skal jevnlig føre kontroll med bruken av den.