

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
14/5076 sl ef/kr

Vår referanse
14/01380-3/AHO

Dato
07.08.2015

Høringsuttalelse - Overføring av forvaltningsoppgaver fra Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten - særavgift for uregistrerte og innførselsmerverdiavgift

Vi viser til høring av 12. mai 2015 om overføring av forvaltningsoppgaver fra Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten – særavgift for uregistrerte og innførselsmerverdiavgift.

Innledning

Høringen omhandler en omfordeling av oppgaver mellom Toll- og avgiftsetaten og Skatteetaten hvor ett av formålene er mer rendyrking av kjerneoppgavene disse etatene har. Datatilsynet har ingen merknader til hvordan oppgavene bør fordeles mellom etatene. Det synes heller ikke helt klart på nåværende tidspunkt hvordan oppgavefordeling endelig skal bli, men det er forslått hjemmel for å forskriftsregulere dette.

Vi har heller ingen merknader til hvordan særavgifter for ikke registrerte særavgiftspliktige og innførselsmerverdiavgift skal innberettes og fastsettes.

Personvern

I høringsnotatet punkt 2.9.9 drøftes informasjonsutveksling og personvern.

Der legges det til grunn at det som følge av omleggingen og omorganiseringen vil være nødvendig med et omfattende og forsterket samarbeid og informasjonsutveksling mellom de to etatene. Ettersom informasjonen det er tale om å behandle kan omfatte personopplysninger, for eksempel der privatpersoner innfører varer som er belagt med særavgift eller merverdiavgift, legger høringsnotatet videre til grunn at overføringen og bruken av personopplysninger må ha rettslig grunnlag – såkalt behandlingsgrunnlag.

Det foreslås en endring i tolloven § 12 tredje ledd og i skatteforvaltningsloven § 10-5 bokstav f for å «klargjøre det rettslige grunnlaget for informasjonsutvekslingen som er nødvendig for en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom de to etatene», jf. side 37 i høringsnotatet.

Datatilsynet vil i tilknytning til dette peke på to forhold:

- For det første savner Datatilsynet en reell redegjørelse for og vurdering av personvern hensyn/personvernkonsekvenser. Høringsnotatet synes å bære preg av at det viktige er å få på plass et rettslig grunnlag som gjør utvekslingen av informasjon, herunder personopplysninger, lovlig. Et lovforslag bør imidlertid være et resultat av avveininger av hensyn. I notatet er det gjort noe nærmere rede for behovet for samarbeid og informasjonsutveksling, og det er trukket frem flere eksempler. Dette vil typisk være den ene siden av vektskålen. Om det foreligger ulemper ut fra et personvern ståsted som må tas med i betraktning, er det imidlertid ikke sagt noe om. Det er således vanskelig å se om lovforslaget er et resultat av forsvarlige og rimelige overveielser av personvern hensyn.

Datatilsynet anbefaler derfor at det gjøres vurderinger av personvern hensyn.

- For andre vil vi peke på at lovforslagene etter sin ordlyd gir temmelig vidtgående fullmakter til de to etatene for å kunne utveksle informasjon. Datatilsynet har forståelse for at det kan være vanskelig å gi en presis og uttømmende angivelse av hvilken informasjon som skal kunne utveksles mellom etatene. Forslaget slik det nå lyder synes imidlertid ikke å legge en særlig klar ramme for informasjonsflyten utover at opplysningene må ha betydning for den andre etatens oppgaver. Etter vår oppfatning bør adgangen til informasjonsutveksling rammes bedre inn. En mulighet her kan være nærmere regulering i forskrift. Vi viser i den forbindelse til at forslaget allerede legger opp til at den nærmere oppgavefordelingen mellom Skatteetaten og Toll- og avgiftsetaten skal fastsettes i forskrift. Ettersom det er nær sammenheng mellom hvordan oppgavefordeling til slutt blir og hvordan informasjonsutvekslingen da bør være, kan det være hensiktsmessig om de nærmere regler om dette utvikles samtidig.

Øvrige forhold:

- Behandlingsansvarlig: I høringsnotatet punkt 2.2.9.3 uttales at både Skatteetaten og Toll- og avgiftsmyndigheten vil være såkalt behandlingsansvarlig i personopplysningslovens forstand. For Datatilsynet fremstår en slik rolle- og ansvarsfordeling som fornuftig og riktig. Enkelte steder i høringsnotatet kan det imidlertid oppstå begrepsforvirring ved at det sies at Toll- og avgiftsetaten skal utføre oppgaver *på vegne av* Skatteetaten. Etter personopplysningsloven vil den som behandler personopplysninger på vegne av en annen typisk være en databehandler, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 5. Slik vi forstår det er poenget at selv om Skatteetaten vil være ansvarlig avgiftsmyndighet hva gjelder særavgifter og merverdiavgift ved innførsel, skal Toll- og avgiftsetaten likevel ha nærmere bestemte oppgaver. Disse oppgavene vil følge av lov og forskrift, og er ikke en oppgave som Skatteetaten setter ut til Toll- og avgiftsmyndigheten etter avtale eller liknende. Slik sett antar vi at Toll- og avgiftsmyndigheten ikke vil være databehandler for Skatteetaten, men at etaten vil ha lovpålagte oppgaver den skal utføre og at den er (behandlings)ansvarlig for den personopplysningsbehandling som skjer i den forbindelse.

Vi anbefaler likevel at disse forholdene tydeliggjøres. Klare ansvarsforhold er svært viktig.

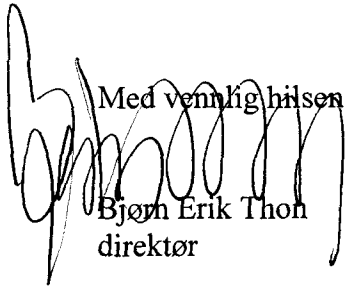
- Kontrollvirksomhet: I høringsnotatet punkt 2.2.10 påpekes det at Toll- og avgiftsetaten ikke lenger skal drive med kontroller med det formål å avdekke unndragelse av særavgifter – herunder skal de ikke drive med etterkontroller ut fra slikt formål etter at varen er frigitt. Vi antar den samme begrensning for kontrollvirksomhet vil gjelde for innførselsmerverdiavgift ettersom Skatteetaten her også overtar ansvaret som avgiftsmyndighet.

Datatilsynet ser positivt på en tydeliggjøring av hva som skal være de to etatenes kontrolloppgaver. Det er viktig at grensene for kontrollmyndighet er helt klare.

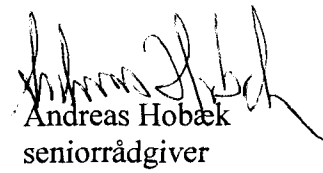
Det følger imidlertid videre av notatet at «både toll- og avgiftsmyndighetene og skattemyndighetene vil ved sine kontroller, som har *ulikt formål* (vår utheving), kunne avdekke eller få mistanke om forhold av betydning for annen etats ansvarsområde. I slike tilfeller vil informasjon om dette kunne utveksles etter de regler som gjelder».

Her bør det såkalte formålsbegrensningsprinsippet omtales. Prinsippet går ut på at personopplysninger kun skal behandles til det formålet de er innhentet for. I personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav c er dette prinsippet knesatt. Bestemmelsen gjennomfører EU-direktiv 95/46/EF – personverndirektivet – artikkel 6 første ledd bokstav b, som forplikter medlemsstatene til å respektere og ivareta formålsbegrensningsprinsippet i sin lovgivning. Det bør avklares om utveksling av opplysninger fra én etat, som har innhentet dem til ett formål, til annen etat, som skal bruke dem til et annet formål, er forenlig med formålsbegrensningsprinsippet, jf. i den sammenheng det som er sagt over om den generelt mangelfulle redegjørelsen for personvern hensyn.

Vi vil også peke på at det kan være fare for formålsutglidning også med hensyn til gjennomføringen av kontroller når systemet legger opp til tett samarbeid og informasjonsutveksling mellom etater. Det kan for eksempel tenkes at Toll- og avgiftsetaten igangsetter en kontroll ut fra et legitimt formål for dem, men at man under kontrollen oppdager forhold som kan tilsi skatte- og avgiftsunndragelser relevant for Skatteetaten. Her kan man se for seg at kontrollen underveis endrer karakter ved Toll- og avgiftsmyndigheten retter fokus mot å avklare dette forholdet i informasjonsinnhentingsfasen. Dette understreker behovet for svært klare og tydelig rammer for kontrollvirksomheten i lovverket med hensyn til hva som skal være henholdsvis Skatteetatens og Toll- og avgiftsetatens bord.



Med vennlig hilsen
Bjørn Erik Thon
direktør



Andreas Hobæk
seniorrådgiver

Kopi: Kommunal- og moderniseringsdepartementet
v/Statsforvaltningsavdelingen
Postboks 8112 Dep, 0032 OSLO