

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.
0030 OSLO

Vår dato	25.6.2018
Vår referanse	18/00670-3

Deres dato	18.4.2018
Deres referanse	

Saksbehandler: Jon Berge Holden

Høringssvar - forslag om endringer i reglene om informasjonsbehandlingen i Skatteetaten

Vi viser til [høringsnotatet](#).

Innledningsvis vil vi peke på at det ligger et stort potensiale for økt verdiskapning i bedre informasjonsbehandling, både til å generere kunnskap, gjennom å effektivisere (mer effektiv kontroll, mer effektiv ressursbruk, læring) og til å lage mer brukertilpassede løsninger (proaktive tjenester, mer sammenhengende tjenester). Dette er en tydelig ambisjon i Meld. St. 27 (2015–2016) Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet. Meldingen forankrer prinsippet om «kun-èn-gang», som betyr at forvaltningen bør gjenbruke data som allerede er samlet inn. Det må selvsagt skje på forsvarlig vis, hvor ulike hensyn må avveies. Personvernreglene, særlig personvernforordningen, beskriver noen av interessene som må hensyntas.

OECD publiserte i 2017 rapporten «Digital Government – review of Norway», hvor de blant annet påpeker at data utgjør en «untapped opportunity» i Norge. Et regelverk som legger til rette for mer og bedre bruk av data, er en av forutsetningene for å utløse potensialet. Det er derfor positivt at Finansdepartementet har tatt initiativ til å revidere regelverket for å bidra. Imidlertid er vårt viktigste innspill at problemet med dagens lovverk ikke er lovbestemmelsene, men at fortolkningen og praktisering av handlingsrommet i regelverket, er restriktiv.

Med henvisning til Digital agenda, og OECD-rapporten er Difi i gang med å identifisere egnede tiltak, herunder juridiske, for å få mer deling og gjenbruk av opplysningene som forvaltningen besitter, og en mer datadrevet forvaltning. Synspunktene som fremmes i denne høringen er basert på analysen vår så langt, og erfaringen med eksisterende regulering.

Vi tar i høringssvaret særlig opp to utfordringer, som vi mener tilsier endringer i reglene som er på høring: 1) Hvordan kan man sørge for at opplysninger som *kan* deles uhindret av

taushetsplikt, også *blir* delt. 2) Hvordan kan man sikre at offentlige innkjøp (500 mrd/år!) bidrar til å redusere arbeidslivskriminalitet m.v.

Vårt hørings svar henviser til høringsnotatets kapittelinnndeling.

3.3 - Bevissikring

Det foreslås å gi Skatteetaten en vid hjemmel til å gjennomføre bevissikring (tilsvarer ransaking, hjemmelen dekker også private hjem). Forslaget bygger på tilsvarende hjemler for Finanstilsynet og Konkurransetilsynet, men forslaget er ikke begrenset til inngrep overfor næringsdrivende. Inngangsvilkåret er at det er «rimelig grunn til å anta» at skattyter ikke har oppfylt sin opplysningsplikt, på en slik måte at tilleggsskatt kan være aktuelt. Det kreves ikke sannsynlighetsovervekt, terskelen er lav.

Difi vil påpeke at forvaltningen er avhengig av tillit hos borgerne. En vidtrekkende adgang til å gjennomføre ransakinger i private hjem kan være egnet til å svekke denne tilliten.

I høringsnotatet antas det at «bevissikring bare vil bli aktuelt i et lite antall tilfeller hvert år»¹. Vi antar bruken primært vil gjelde alvorlige tilfeller. Vårt inntrykk er således at forslaget til lovtekst synes gå vesentlig lengre enn hva motivene begrunner. Vi foreslår at man justerer bestemmelsen, slik at den bedre speiler den tiltenkte bruken, jf. at bestemmelsen – som notatet påpeker – griper inn i borgernes rett til privatliv, jf. Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.

Høringsnotatet redegjør godt for utfordringene med å få avdekke skattekriminalitet. Det sies mindre om hvilken effekt bestemmelsen kan forventes å gi. For en vurdering av om tiltaket er proporsjonalt, antar vi effekten bør belyses bedre i det videre lovgivningsarbeid, herunder hvordan effekten påvirkes av økt bruk av skytjenester og mulige tilpasninger fra kriminelle aktører (eks. kryptering av dokumentasjonen).

4.2 Sammenstilling av opplysninger

Det foreslås å lovfeste en rett til «*sammenstilling* av nødvendige personopplysninger til ... kontroll-, veilednings-, analyse- og statistikkformål.»

Vi har to terminologiske merknader til denne bestemmelse

- Generelt mener vi det er heldig å gjenbruke personvernforordningens begreper, når man søker å hjemle unntak fra dens hovedregler. Det gir klarhet, og reduserer tolkningstvil.
 - Bruk derfor begrepene «automatisert individuell behandling» og/eller «profilering», dersom bestemmelsen skal hjemle aktiviteter som ellers ville vært i strid med artikkel 22.
 - Bruk begrepet «viderebehandles» eller «behandles til ellers uforenlige formål», hvis bestemmelsen skal hjemle behandling til ellers uforenlige formål, jf. pvf artikkel 5 nr 1 bokstav b.

Det er imidlertid nærliggende å anta at det bør gjennomføres en personvernkonsekvensvurdering før slike generelle hjemler vedtas. Det vil redusere behovet

¹ Høringsnotatet kapittel 6, femte avsnitt i.f.

for slike vurderinger ved utnytting av hjemlene, og kan således være effektiviserende. Så vidt vi kan se gir høringsnotatet i liten grad vurdering av andre personverninteresser enn konfidensialitetsinteressen. I denne sammenheng blir det lite treffende.

En vurdering av personvernkonsekvenser må særlig ta opp utfordringer knyttet til opplysningskvalitet ved viderebruk av opplysninger (brudd på formålsbegrensningsprinsippet) og i hvilken grad hensynene som begrunner profileringsbegrensningene, slår til. Vil det oppstå vesentlige ulemper for de registrerte, fordi det trekkes uriktige slutninger om deres personlige egenskaper ved profilering? Vil opplysningene som er innsamlet til ett formål være egnet for viderebruk til et annet formål? Artikkel 29-gruppens uttalelse om formålsbegrensningsprinsippet antar vi kan være til nytte i dette arbeidet, se dens uttalelse 3/2013 ([WP203](#)).

5.3 Utlevering av opplysninger fra skattemyndighetene til offentlige myndigheter mv.
Vi er enige med departementet i at det fortsatt bør være slik at taushetsbelagte opplysninger kan utleveres for å ivareta mottakers formål, og ikke kun for avgivers formål.²

Dagens lov stiller krav til at mottaker skal ha behov for opplysningene, men det stilles ikke generelt krav om et kvalifisert behov. Det er i dag tilstrekkelig at myndigheten «kan ha bruk for» opplysningene (bokstav a), eller at opplysningene er til «bruk for» et av nærmere angitte formål. Høringsnotatets forslag, om at opplysningene må være *nødvendige* for mottaker, fremstår derfor som en innstramming i utleveringsadgangen.

Det er etter vårt skjønn ikke ordlyden, men praksis som er problemet med dagens regulering. Illustrerende i så måte er behandlingen av Trondheim kommunes søknad, hvor kommunen ba om tilgang til foreldrenes inntektsopplysninger i forbindelse med søknader om redusert foreldrebetaling. Det var klart at dette var opplysninger som kommunen hadde bruk for. Bøyggen var at bestemmelsen kun sier at opplysninger *kan* utleveres; Skattedirektoratet kom til at opplysningene ikke *burde* utleveres, Direktoratet baserte dette på sin tolkning av den aktuelle kommunes regelverk. Etter klage omgjorde Finansdepartementet vedtaket (brev 19.1.2017, ref. 16/4653 SL MB/KR). Å endre ordlyden i retning av en strengere norm, er derfor et steg i feil retning. Vi foreslår at dagens krav til behovets styrke (dvs. «kan ha bruk for»).

Høringsnotatet foreslår at skatteforvaltningsloven § 3-3 (om utlevering av opplysninger uhindret av taushetsplikt) skal flyttes til forskrift, og at bestemmelsen erstattes av en generell bestemmelse om at utlevering bare kan skje når det er nødvendig for å ivareta lovmessige oppgaver (første ledd). I nytt annet ledd pekes på hva som inngår i vurderingen, og i nytt tredje ledd gis hjemmel til forskriftsregulering.

Vi er enige i at kan være gunstig å forskriftsregulere de konkrete utleveringssituasjoner.

² Vi ser at høringsnotatet tar utgangspunkt i at taushetsplikten generelt ikke er til hinder for å utlevere opplysninger for å tjene avgiverorganets interesser, fvl § 13 nr 5 og nr 6. Forvaltningsloven forutser imidlertid også at det vil kunne finnes situasjoner hvor taushetsplikten skal vike for å ivareta andres behov, jf. fvl § 13f annet ledd

Det er imidlertid viktig at dagens krav til behovets styrke videreføres, og det ikke innføres et nytt krav om at oppgaven skal være lovpålagt. Slike endringer vil skape usikkerhet ved om dagens praksis kan videreføres, og gi føringer i retning av en mer restriktiv praksis.³ Vi foreslår derfor at § 3-3 nr 1 bør lyde:

- (1) «Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysninger utleveres til andre offentlige myndigheter dersom *de kan ha bruk for opplysningene* ~~dette er nødvendig~~ for å utføre mottakerorganets oppgaver ~~etter lov~~, eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte.» (kursiv angir tillegg, overstryking sletting i høringsnotatets forslag)

Forslaget til § 3-3 annet ledd angir at skattemyndighetene skal gjøre en bred, skjønnsmessig vurdering av *«fordelene ved utleveringen ... de ulempene den medfører i form av inngrep i personvernet og fare for at opplysninger av konkurransemessig betydning kommer på avveie»*.

Vi mener dette er et for bredt vurderingstema. Bestemmelsen omhandler unntak fra *taushetsplikt*, da er det hensynene som begrunner taushetsplikten som er de relevante mothensyn. Andre personverninteresser, som formålsbegrensningsprinsippet, ivaretas av personvernforordningen, og bør ikke inntas som særskilte vilkår eller føringer i denne bestemmelsen. Det er mottaker som har kontrollen med bruken av opplysninger som mottas, Skatteetaten bør ikke gjøres ansvarlig for mottakers bruk eller fungere som et «mini-Datatilsyn». Skjønntstemaet for Skatteetaten bør derfor begrenses til vurderingen av om hensynene bak taushetsplikten er så sterke at utlevering ikke er akseptabelt.

For å bidra til økt datadeling, må det også gis føringer for «kan»-skjønnnet, hvor mottakers behov tillegges vekt. Desto mer skjønnspreget vurderingstemaet er, desto lettere vil utenforliggende hensyn kunne bli tatt. Det er også vanskelig å fortolke andre virksomheters regelverk og hvor stor nytte mottaker vil ha av opplysningene. Vi støtter derfor at det gis mest mulig klare regler for vurderingen av *om* opplysninger skal utleveres.

Vi anbefaler at departementet vurderer følgende tiltak for å fremme datadeling:

- Om opplysninger som kan utleveres, *skal* utleveres, dersom mottaker ber om det.
- Om Skatteetaten skal legge til grunn mottakers vurdering av *om* behovet foreligger. Dersom Skatteetaten skal vurdere og ev. kunne overprøve mottakers vurdering om opplysninger skal gis ut, så bør det lages godt definerte regler for hvordan denne vurderingen skal gjøres og hvilke momenter som skal være utslagsgivende. Dette er spørsmål vi vil se på i vårt arbeid for økt datadeling.

Ovennevnte bestemmelser kan også kombineres, slik at man for de mest etterspurte opplysninger (typisk lønnsopplysninger) har en skal-regel, mens man kan heve terskelen for å utlevere opplysninger med særlig store konfidensialitetsinteresser eller annen personvernrisiko (eks. ikke-verifiserte, anonymiserte tips; særlig stigmatiserende opplysninger). Vi forstår at høringsnotatet søker oppnå en slik nyansering, men vi er redd den, slik den er foreslått, vil hindre, snarere enn bidra til, økt utveksling av opplysninger.

³ I forskrift synes kravet være forsøkt moderert, jf. at den gjentar formuleringene i dagens § 3-3. Dette er uheldig lovgivningsteknikk, jf. at forskriftsbestemmelser ikke kan gå ut over lovens ramme.

Særlig om offentlige innkjøperes behov for tilgang til taushetsbelagte opplysninger

I høringsnotatet skiller ikke departementet mellom offentlige og private innkjøpere. Tiltakene for å bedre informasjonstilgangen i innkjøpsprosesser foreslås løst ved å la opplysninger gjøres tilgjengelig for allmennheten, jf. høringsnotatets kapittel 5.5.

Difi mener en slik tilnærming ikke er egnet til å dekke offentlige innkjøperes behov. Offentlige og private innkjøpere har ulike behovet for informasjon i anskaffelsesprosessen *frem til kontraktsignering*. Offentlig innkjøp er også underlagt andre regler enn private innkjøpere:

- Offentlige innkjøpere er underlagt et omfattende anskaffelsesregelverk, blant annet pålegger forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) § 7-2 (krav om skatteattest), FOA § 24-2 og [ESPD-forordningen](#) forplikter offentlige oppdragsgivere til å kontrollere at leverandøren har oppfylt sine forpliktelser til å betale skatter, avgifter og trygdeavgifter i den staten han er etablert i. Det er altså ikke mulig å bli tildelt en kontrakt med det offentlige uten å gi en skatteattest til oppdragsgiveren.
- I tillegg må offentlige innkjøpere følge både forpliktelser fra EØS, WTO og ulike føringer fra Regjeringen. Blant annet er det pekt på at offentlige innkjøpere har en viktig rolle knyttet til regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet der det vises til at det i utsatte bransjer er viktig med ytterligere informasjons- og kontrolltiltak for å sikre bedre oppfølging av regelverket.
- Offentlige innkjøpere har taushetsplikt knyttet til opplysninger de mottar i en offentlig anskaffelse i henhold til FOA § 7-4, noe private innkjøpere ikke har. Dette bør også være en faktor som blir tillagt vekt.

Vi foreslår derfor at offentlige innkjøpere gis tilgang til de skatteopplysninger de har behov for i en anskaffelsesprosess, uhindret av taushetsplikt. Dette kan skje ved å vedta et nytt alternativ x) i den nye forskriftens § 3-3-1.

5.5.2 Hvilke opplysninger skal gjøres tilgjengelig for allmennheten?

Vi er enige med departementet i at det bør vurderes om Skatteetaten skal kunne offentliggjøre informasjon om endelige vedtak om forhøyet tilleggsskatt mot foretak og andre juridiske personer. Dette innebærer at man gir flere opplysninger enn dem som fremgår av videre dagens skatteattest.

Vi er også enig i departementets oppfatning om at skatteetatens andre sentrale løsning, Registerinfo, vil være bedre egnet enn dagens skatteattest og at denne ordningen også bør gjøres bredere tilgjengelig, ikke bare enkelte profesjonelle aktører i enkelte bransjer.

I tillegg til informasjon om restanser knyttet til betalt skatt, merverdiavgifter og trygdeavgifter, så er offentlige innkjøpere forpliktet til å hente inn opplysninger om endelige vedtak. Basert på [ESPD-forordningen](#) som offentlige innkjøpere er forpliktet til å følge, skal det – dersom leverandøren oppgir å ikke ha oppfylt sine forpliktelser til å betale skatter, avgifter og trygdeavgifter – innhentes opplysninger om:

- Til hvilket land leverandøren skylder
- Beløpets størrelse
- Hvorvidt det er en dom, endelig forvaltningsvedtak eller på annen måte konstatert
- Hvorvidt denne er endelig rettskraftig

- Dato for dom eller forvaltningsvedtak
- Ev. avvisningsperiode
- Hvorvidt det er inngått en bindende betalingsavtale
- Eventuelle ytterligere opplysninger

Offentlige innkjøpere har i dagens lovverk hjemmel til å behandle disse dataene, og det vil være en stor fordel om disse opplysningene kunne innhentes uten å gå veien om samtykke. Registerinfo vil gi mer, om ikke alt, en offentlig innkjøper har behov for av opplysninger.

5.5.3 Hvordan opplysningene kan gjøres tilgjengelig for allmenheten

Departementet ber om innspill på hvordan opplysningene skal gjøres tilgjengelig for allmenheten.

Vi foreslår at dette arbeidet knyttes opp til Brønnøysundregistrenes og Difis felles prosjekt Nasjonal tjeneste for dokumentasjonsbevis (Nadobe) som kan gi en felles inngang til de offentlige registrene i stedet for at det bygges opp flere parallelle inngangsporter til de samme avgivende registrene. En slik tjeneste vil ha en tilgangsstyring som gjør det mulig å tilgjengeliggjøre noen opplysninger åpent, mens andre opplysninger kun vil være tilgjengelig for enkelte brukere, noe som vil gi et godt personvern. Nadobe-tjenesten baserer seg på eksisterende felleskomponenter i Altinn og er tilknyttet den felles europeiske infrastrukturen eDelivery (OpenPEPPOL), noe som muliggjør informasjonsutveksling mot andre land på lengre sikt.

Difi kan ikke se for seg noen tilfeller der opplysningene som blir gjort tilgjengelig skal kunne være konkurransevridende. Per i dag ligger blant annet regnskapsdata og informasjon om konkurs åpent ute i Brønnøysundregistrene, noe som gir et mye mer detaljert bilde av de ulike virksomhetene enn hva skatteopplysninger vil kunne gi.

Vennlig hilsen
for Difi

Knut Karper Bjørgaas
avdelingsdirektør

Jon Berge Holden
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevne signaturer.

Kopi til:

Kommunal- og
moderniseringsdepartementet

Postboks 8112 Dep 0032 OSLO