



Oslo kommune
Byrådsavdeling for finans

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
Akersgt. 40
0030 OSLO

Dato: 29.06.2018

Deres ref:

Vår ref (saksnr):

Saksbeh:

Arkivkode:

201803818-5

Atle H. Hjelkerud, 41290275

100

**OSLO KOMMUNES HØRINGSUTTAELSE –
FORSLAG TIL ENDRINGER I SKATTEETATENS INFORMASJONSBEHANDLING**

1. Innledning

Oslo kommune viser til Finansdepartementets høringsbrev av 23.03.2018 vedrørende forslag til endringer i reglene om Skatteetatens informasjonsbehandling.

Bakgrunnen for forslagene er den teknologiske utviklingen og den økende mengden av opplysninger i Skatteetatens datasystemer, samt ønske om gjenbruk av informasjon. Høringsnotatet er delt inn i tre deler - innhenting, bruk og utlevering av personopplysninger i Skatteetaten.

Kommunens høringsuttalelse gjelder i det alt vesentlige endring av reglene som gjelder utlevering av personopplysninger til andre offentlige myndigheter. Det er fra departementets side foreslått endringer i blant annet skatteforvaltningsloven § 3-3 og skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1.

I tillegg har kommunen merknader til regler om innhenting av personopplysninger for Skatteetatens vedkommende, altså utlevering av opplysninger fra øvrige offentlige myndigheter til Skatteetaten.

Oslo kommune viser for øvrig til høringsbrev av 09.05.2018 fra Justis- og beredskapsdepartementet vedrørende forslag til ny bestemmelse i personopplysningsloven, § 12 a, om adgang til utveksling av personopplysninger for å bekjempe arbeidslivskriminalitet (a-krim). Kommunen mener det forslaget må ses i sammenheng med foreliggende høring, da de omhandler beslektede problemstillinger.

2. Utlevering av opplysninger fra Skatteetaten til offentlige myndigheter

2.1 Generelt om forslaget

Foreslåtte endringer i skatteforvaltningsloven og -forskriften gjelder Skatteetatens adgang til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til andre offentlige myndigheter.

Det er foreslått å overføre bestemmelsene fra någjeldende skatteforvaltningslov § 3-3 til ny skatteforvaltningsforskrift § 3-3-1 annet ledd bokstav a til k. Disse bestemmelsene definerer hvilke tilfeller som er forhåndsvurdert og hvor utlevering i alle tilfeller kan finne sted. Departementet har presisert at dette forslaget i utgangspunktet bare er av lovteknisk karakter.

Det foreslås at skatteforvaltningsloven § 3-3 første ledd skal regulere at taushetsplikten ikke er til hinder for å utlevere opplysninger «dersom dette er nødvendig for å utføre mottakerorganets oppgaver etter lov, eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte.» I annet ledd er det foreslått en veiledning til vurderingen. Det må foretas en forholdsmessighetsvurdering, hvor fordelene og ulempene ved utlevering må vurderes. I tredje ledd er det gitt fullmakt til departementet om å gi nærmere bestemmelser om utlevering av opplysninger til offentlige myndigheter i deres interesse. Dette er foreslått i skatteforvaltningsloven § 3-3-1 første ledd en bestemmelse om hva som skal vektlegges i en vurdering om utlevering skal finne sted.

2.2 Utlevering av opplysninger for en mer effektiv forvaltning

2.2.1 Foreslått endring

Departementet uttaler at Skatteetaten «bør ha adgang til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til et annet organ når det er i mottakerorganets interesse », jf. høringsnotatets punkt 5.3.2. Det foreslås en lovbestemmelse som fastsetter at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysningene gis til «offentlige myndigheter dersom dette er nødvendig for å utføre mottakerorganets oppgaver etter lov, eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte», jf. foreslått skatteforvaltningslov § 3-3 første ledd. I annet ledd er det gitt en veiledning for vurderingen som må foretas, mens det i tredje ledd er gitt hjemmel til departementet for å gi nærmere bestemmelser om utlevering.

Ved vurderingen av om utlevering vil være i mottakerorganets interesse, skal det tas hensyn til om «mottakerorganet vil settes i bedre stand til å treffe en riktig avgjørelse, eller utføre en mer effektiv og hensiktsmessig tjeneste enn om det ikke hadde mottatt opplysningene», jf. foreslått ny skatteforvaltningsforskrift § 3-3-1 første ledd første punktum. Det skal vektlegges om mottakerorganet blir bedre skikket til å løse saken. Samtidig må det tas hensyn til de registrertes personvern. Det er foreslått at forskriften skal inneholde bestemmelser om forhåndsvurderte tilfeller, hvor utlevering alltid skal kunne finne sted. Videre åpnes det for at utlevering i andre tilfeller vil kunne finne sted etter en konkret vurdering i den enkelte sak.

2.2.2 Oslo kommunes vurdering

Oslo kommune er positiv til den foreslåtte endringen, hvor det blir enklere å utlevere opplysninger til andre offentlige myndigheter for å sikre en mer effektiv forvaltning. Kommunen mener at ønsket om en mer effektiv forvaltning må være styrende for utforming av nye og endrede regler for utlevering av opplysninger. Det da må legges større vekt på mottakerorganenes behov for opplysningene.

Oslo kommune anser det som en klar forutsetning at utlevering av opplysninger må kunne skje digitalt, automatisk og systematisk. Det bes om at dette presiseres.

Kommunen har mange lovpålagte oppgaver som vil kunne løses både bedre og mer effektivt ved enklere utveksling av opplysninger. Spesielt gjelder dette inntektsopplysninger, ettersom 34 kommunale tjenester har behov for inntektsopplysninger (og har hjemmel til å motta dette i særlovgivning). Et eksempel er ved søknad om reduksjon av foreldrebetaling i barnehager. I dag må foreldre/foresatte sende inn dokumentasjon på inntekt, for at korrekt foreldrebetaling skal fastsettes, jf. barnehageloven § 15 og forskrift om foreldrebetaling i barnehager § 3 femte ledd. Foresatte leverer inn kopi av siste års selvangivelse, mottatt fra Skatteetaten. Opplysningene i selvangivelsen må så registreres inn av en ansatt i Oslo kommune. Dette er tidkrevende og tungvint. Samtidig inneholder selvangivelser mye overskuddsinformasjon, som ikke er relevant for fastsettelsen av foreldrebetaling. Av personvern hensyn, bør det derfor være mulig å begrense informasjon til det som er nødvendig.

Et annet eksempel er ved kontroll av drosjeløyvehavere. Et tilstrekkelig grovt brudd på tildelingsvilkårene for løyve, kan medføre at drosjeløyvet tilbakekalles. I kontrollarbeidet er det viktig å

ha enkel tilgang på relevant informasjon som for eksempel næringsoppgaver, skattemeldinger mv. Dette er ofte dokumentasjon som kan gi indikasjon på om drosjeløyvehaver f.eks. har hatt annen hovedinntekt, noe som ikke er tillatt, jf. yrkestransportforskriften § 45, eller ikke har hatt drift på drosjen sin, som er påbudt etter yrkestransportforskriften § 51. Dette er informasjon som er svært viktig i vurderingen av om et drosjeløyve skal tilbakekalles. I dag er kommunen avhengig av at drosjeløyvehaver selv opplyser om og fremlegger nevnte informasjon, for å kunne vurdere om drosjeløyvehaver bryter tildelingsvilkårene eller ikke. Det er ikke alle som fremlegger denne informasjonen, og det offentlige må da frafalle saken eller fatte beslutning på svakt faktagrunnlag.

Oslo kommune er likevel usikker på om den foreslåtte endringen er tilstrekkelig. Nevnte eksempel om søknad om reduksjon av foreldrebetaling i barnehager faller ikke inn under noen av de forhåndsdefinerte tilfellene, hvor utlevering alltid kan finne sted. Dette må da vurderes konkret, som vil være ressurskrevende. Listen over forhåndsvurderte tilfeller hvor det alltid er adgang til utlevering, bør dermed utvides.

Videre mener kommunen at det er uheldig at enhver utlevering skal bygge på Skatteetatens skjønn, spesielt sett hen til at begrunnelsen for endringene er ønsket om en mer effektiv forvaltning. I foreslått skatteforvaltningslov § 3-3 første ledd, heter det at taushetsplikten ikke er til hinder for utlevering når «dette er nødvendig for å utføre mottakerorganets oppgaver etter lov». Oslo kommune mener at det er mottakerorganet selv som må vurdere om opplysningene skal utleveres, naturligvis under forutsetning av at det foreligger hjemmel i lov eller i medhold av lov til å få tilgang til opplysningene. Dersom mottakerorganet har hjemmel for å motta opplysningene, bør det ikke være lagt opp til at Skatteetaten likevel kan nekte utlevering, ved at de skal foreta en egen vurdering eller overprøving av dette.

I den foreslåtte skatteforvaltningsloven § 3-3 annet ledd fastsettes det at det skal foretas en konkret og skjønnsmessig vurdering av både fordelene og ulempene ved utlevering. Det er foreslått i skatteforvaltningsloven § 3-3-1 første ledd å innta en bestemmelse som skal gi nærmere retningslinjer for Skatteetatens skjønnsmessige vurdering etter skatteforvaltningsloven § 3-3 annet ledd. For «ulempesiden» er det angitt at det skal legges vekt på blant annet «antallet personer som får tilgang til opplysningene». Oslo kommune er enig i at tilgangsbegrensning er nødvendig. Dette er det imidlertid mottakerorganet som må sørge for. Ved vurderingen av utlevering av opplysninger som mottakerorganet har lovhjemmel til å motta, kan ikke regelverket legge opp til at Skatteetaten skal vurdere utlevering blant annet basert på antallet saksbehandlere hos mottakerorganet. Mottakerorganet vil være ansvarlig for behandlingen av opplysningene så fort disse er mottatt, jf. at de er behandlingsansvarlig, og må sørge for at personvernet ivaretas i henhold til gjeldende regler.

I tillegg til likningsopplysninger, vil det også i flere tilfeller være praktisk med «sanntidsinformasjon», som opplysninger i a-ordningen. I nevnte barnehageeksempel, baseres foreldrebetaling i utgangspunktet på likningsopplysninger. Det er mulig å søke om endret betaling, dersom inntekten i løpet av året endres. Dette vil kunne fanges opp av opplysningene i a-ordningen, og en endring i foreldrebetaling kan dermed skje uten at foreldre må sende inn annen dokumentasjon på at inntekten er endret.

2.3 Utlevering av opplysninger i a-krimssamarbeidet

2.3.1 Foreslått endring

Både Skatteetaten og Tolletaten deler informasjon med andre offentlige myndigheter. Det er imidlertid en utfordring at reglene for hvilke andre offentlige etater i a-krimssamarbeidet taushetsbelagte opplysninger kan deles med, er ulike for Skatteetaten og Tolletaten. Det er derfor foreslått at skatte- og tollmyndighetene, uten hinder av taushetsplikten, kan utlevere opplysninger til medarbeidere som deltar i a-krimssentrene og NTAES (Nasjonalt Tverretattlig Analyse- og EtterretningsSenter), i noe større utstrekning enn etter dagens regelverk. I tillegg skal reglene harmoniseres, slik at Skatteetaten og Tolletaten kan utlevere opplysninger til de samme offentlige myndighetene i samarbeidene.

2.3.2 Oslo kommunes vurdering

Oslo kommune er positiv til en harmonisering av utleveringsadgangen for Skatteetaten og Tolletaten. I høringsnotatet er hensynet til den enkeltes personvern vurdert opp mot behovet for utlevering av opplysninger for å avdekke og forhindre økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet. Oslo kommune støtter vurderingen som her er gjort.

Kommunen har imidlertid sett enkelte utfordringer knyttet til kommunen som offentlig byggherre. I dag er utlevering av informasjon knyttet til a-krim mellom Oslo kommune og Skatteetaten regulert i avtale. Avtalen innebærer at leverandører innen bygg og anlegg må samtykke i at Skatteetaten fritas for taushetsplikt om leverandørens egne forhold. En begrensning her er at leverandørene ikke kan fritas Skatteetaten for taushetsplikten som gjelder andre rettssubjekter, f.eks. egne ansatte. Dette har ført til episoder hvor Skatteetaten har sittet på opplysninger om leverandørers ansatte, som kunne medført konsekvenser for inngåelsen av kontrakten med leverandøren, dersom de var blitt gjort kjent for kommunen, men hvor dette ikke har skjedd. Oslo kommune oppfatter det slik at foreliggende forslag er ment å gi regler som vil forhindre slike situasjoner i fremtiden. Det er imidlertid viktig at endringene faktisk vil gi Skatteetaten bedre hjemler til å utlevere informasjon med kommunen (og andre) når de sitter på informasjon om personer eller selskaper har begått lovbrudd. Slik informasjon fremkommer ikke nødvendigvis av firmaattester eller personlig skatteopplysninger.

Det er imidlertid usikkert om foreslåtte regulering er tilstrekkelig. Det er ikke direkte klart om kommunale foretak omfattes av foreslåtte bestemmelse som gjelder offentlige etater, jf. foreslått skatteforvaltningsforskrift § 3-3-1 annet ledd bokstav n. Kommunale foretak som Omsorgsbygg Oslo KF og Boligbygg Oslo KF driver ikke med offentlig myndighetsutøvelse i tradisjonell forstand, men handler mer innenfor sin privatrettslige autonomi. Samtidig er offentlige byggherrer, bl.a. de nevnte kommunale foretak, pålagt et særlig ansvar når det gjelder å følge opp lønns- og arbeidsvilkår og bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. I tillegg er opplysningene omfattet av de kommunale foretakenes taushetsplikt. Dette skiller foretakene fra private foretak, som på sin side kun vil omfattes av foreslåtte regler om utlevering av informasjon fra Skatteetaten til allmennheten. At ansatte i kommunale foretak har taushetsplikt om opplysninger de får kjennskap til, samtidig som det er krav om informasjonsminimalisering og tilgangsbegrensning, innebærer at utlevering av informasjonen ikke er like inngripende for personvernet.

Basert på det ovennevnte mener Oslo kommune det bør åpnes for adgang til en mer systematisert og lovregulert informasjonsutveksling mellom Skatteetaten og offentlige byggherrer/oppdragsgivere, spesielt når man opererer i risikoutsatte bransjer. Gjennom samarbeid med Skatteetaten, kan kommunen ved enkelte anledninger få en forståelse av at det er knyttet avvik til en leverandør, uten at Skatteetaten kan gi konkrete opplysninger. Kommunen får ved enkelte anledninger kjennskap til opplysninger gjennom uformelle kanaler, men det er ønskelig at dette i større grad formaliseres. Det hadde vært fordelaktig om Oslo kommune i større grad fikk adgang til blant annet sanntidsinformasjon om utestående skatt/mva uten bruk av fullmakten til Skatt øst, som innebærer at man må kontakte Skatt øst i hvert tilfelle. På bakgrunn av regjeringens strategi i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet, er det på generelt grunnlag uheldig om sentrale aktører, som Oslo kommune, ikke kan få tilgang til relevante opplysninger til bruk i sin egen kontrollvirksomhet.

Det er nødvendig med klare regler for slik systematisk utlevering, både med hensyn til formålsbegrensning og hvilke opplysninger som kan utleveres. En mulighet er å begrense mengden av informasjon, dog ikke kategorier av opplysninger. For eksempel kan det gis opplysninger om hvorvidt vedkommende har hatt utestående skatt/mva de siste x dagene/månedene, om vedkommende har utestående over x % av total omsetning eller om varsel om utlegg er sendt. Dette bør etter Oslo kommunes vurdering utredes nærmere.

3. Utlevering av informasjon fra Skatteetaten til allmennheten

3.1 Foreslått endring

Det er skissert to alternative måter Skatteetaten kan utlevere taushetsbelagt informasjon til allmennheten. Den første er at Skatteetaten lager en nettside der innkjøpere kan søke opp virksomheten og få tilgang til skatteopplysningene. Virksomheten kan ikke «reservere seg mot» publiseringen, og dette fordrer regler om unntak fra taushetsplikten. Den andre måten er at Skatteetaten kun gjør opplysningene tilgjengelig for leverandørene opplysningene gjelder, som selv avgjør om disse skal gjøres tilgjengelig for allmennheten.

3.2 Oslo kommunes vurdering

Oslo kommune støtter i utgangspunktet det første alternativet. Det er imidlertid påpekt at dette kan svekke tilliten til Skatteetaten. Dette kan videre medføre at virksomhetene blir mindre tilbøyelige til å gi opplysninger til Skatteetaten. I tillegg vil eventuelle feilaktige opplysninger kunne få store negative konsekvenser for virksomhetene.

Samtidig er det hovedsakelig kun for enkeltpersonforetak dette er problematisk. Det kan derfor vurderes om det skal innføres unntak for disse. Videre mener kommunen det er av betydning hvilke opplysninger som utleveres. Det er i høringsnotatet lagt til grunn at opplysningene som fremgår av Registerinfo er relevante å gi ut, samt opplysninger om hvorvidt den skattepliktige har levert skattemelding for formues- og inntektsskatt de siste tre årene og om skatt og mva er fastsatt av den skattepliktige selv eller av myndighetene. Det kan også vurderes om en løsning er å utlevere mindre konkrete opplysninger, som likevel vil gi sentral informasjon, f.eks. om oppgave ikke er levert, om utestående er eldre enn x antall dager, om utleggsbegjæring er sendt e.l.

4. Utlevering av opplysninger til Skatteetaten

4.1 Foreslått endring

Endringene som er foreslått i høringsnotatet, gjelder i det alt vesentlige utlevering av opplysninger fra Skatteetaten til andre offentlige myndigheter.

4.2 Oslo kommunes vurdering

Oslo kommune mener det er behov for å se på utlevering av opplysninger til Skatteetaten fra annen offentlig myndighet, og at det bør vurderes egne forslag om dette. Oslo kommune har mange ulike virksomheter, som har fast eller sporadisk samarbeid med Skatteetaten. Enkelte virksomheter opplever at opplysninger man ser er fordelaktig å dele med Skatteetaten ikke vil mottas. Andre av kommunens virksomheter har ikke hatt denne utfordringen. Oslo kommune mener derfor det kan være behov for å presisere utveksling av informasjon til Skatteetaten.

5. Personvern

Foreslåtte endringer vil medføre utveksling av opplysninger i større utstrekning enn hva reglene åpner for i dag. Dette vil utfordre personvernet. Personvernforemmende tiltak må derfor vurderes.

Personvernet kan bl.a. ivaretas ved at man sørger for påkrevd tilgangsbegrensning og dataminimalisering. Offentlige myndigheter må sørge for at kun ansatte med tjenstlig behov får tilgang til utleverte opplysninger. I tillegg må det vurderes hvilke opplysninger det er behov for i det enkelte tilfelle, f.eks. hele selvangivelsen kontra kun inntektsopplysninger.

Det er krav om klare behandlingsgrunnlag for enhver behandling av personopplysninger. Da det er tale om offentlig myndighetsutøvelse og offentlige virksomheter, anses et klart lovgrunnlag som det beste behandlingsgrunnlaget. Det må også være grunnlag for selve utleveringen av opplysningene.

Det må også tas hensyn til formålsbegrensning, dvs. at det spesifiseres hvilket formål personopplysningene kan benyttes til og at opplysningene ikke benyttes til andre formål enn dette.

Endelig forutsettes det at det gjennomføres vurderinger av personvernkonsekvenser for de forhåndsvurderte tilfellene, hvor utlevering alltid kan finne sted. Videre må det gjennomføres slike vurderinger for de enkelte utleveringene man foretar etter de foreslåtte endringene.

6. Lovteknisk

6.1 Balanse mellom forskriftsregulering/lovregulering

Det er foreslått en overføring av detaljregulering fra lov til forskrift. Departementet uttaler at dette i utgangspunktet kun er av lovteknisk karakter, og at vilkårene for utlevering ikke endres sammenlignet med dagens regelverk. Det er uttalt at den foreslåtte endringen vil gjøre regelverket bedre egnet enn i dag til å imøtekomme dagens behov for hurtige endringer i hvilke opplysninger som det kan være behov for å få utlevert.

Oslo kommune har forståelse for ønsket om å overføre flere av detaljene til forskriftsform, slik at det vil være enklere å endre regelverket ved behov. De raske og store endringene i samfunnsutviklingen fordrer et regelverk som kan utvikles løpende, uten at dette krever lovendring i hvert enkelt tilfelle. Utformingen av én lovbestemmelse med generelle vilkår, med utfyllende regler i forskrift anses således i utgangspunktet fornuftig.

6.2 Fragmentert regelverk

Oslo kommune bemerker at det stadig foreslås nye regler som berører de samme problemstillingene, i ulike regelverk. Det ble innledningsvis i uttalelsen vist til høringsnotatet av 09.05.2018 fra Justis- og beredskapsdepartementet, vedrørende ny bestemmelse i den kommende personopplysningsloven. Den bestemmelsen gjelder alle offentlige myndigheter som deltar i a-krimssamarbeidene, men åpner ikke for utlevering av opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt. Samtidig foreslås endringer i reglene om Skatteetaten og Tolletatens utleveringsadgang av taushetsbelagte opplysninger i a-krimssamarbeidene og med formål om en mer effektiv forvaltning. Endelig vises det til at adgangen til å motta inntektsopplysninger er hjemlet i en rekke særlover, for de enkelte forvaltningsområdene.

Det er i høringsnotatet vist til Regjeringens strategi mot a-krim, hvor det er lagt vekt på at myndighetene skal utveksle opplysninger på en bedre måte i dag. En del av regelverket vil gjelde generelt for alle typer utlevering mellom offentlige myndigheter. Oslo kommune mener det ville vært hensiktsmessig om reglene om utlevering av opplysninger mellom offentlige myndigheter i større grad ble harmonisert og samlet ett sted. Særlovene kan heller henviser til de generelle reglene, og kun regulere det som er spesielt. Dette ville vært mer oversiktlig, samt enklere å forvalte, da særlovgivningen kun viser til de generelle reglene. Dette ville kunne bidra til mer standardisering i systemutvikling, anskaffelsesavtaler m.m.

7. Digitalt førstevalg

Digitalt førstevalg er et prinsipp som innebærer at det offentlige skal være tilgjengelige på nett og at innbyggernes kommunikasjon med forvaltningen primært skal foregå digitalt. Dette skal bidra til effektivisering både for innbyggere og for forvaltningen selv.

Høringsnotatet omhandler forslag til endringer i regelverket for utlevering av informasjon fra Skatteetaten. Oslo kommune ønsker imidlertid avslutningsvis å påpeke at en mer effektiv forvaltning fordrer gode, digitale løsninger, som kommuniserer på tvers. Det er derfor behov for å ha med dette perspektivet i det videre arbeidet med å utvikle offentlig forvaltning.

Et eksempel er Prosjektet Modernisering av Folkeregisteret, som har utviklet en digital løsning for prøvingsattest ved forestående ekteskapsinngåelse. Hele prøvingsprosessen skjer nå digitalt, og attesten kan videresendes til kommunen som vigselsmyndighet, via Altinn.

Med hilsen

Arild Sundberg
kommunaldirektør

Mari Jerman
kst. seksjonssjef

Godkjent elektronisk