



Finansdepartementet

Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:
16/2005

Vår referanse:
201801698-15 008

Sted, Dato
Oslo, 05.07.2018

**HØRINGSSVAR - FORSLAG TIL ENDRINGER I REGLENE OM
SKATTEETATENS INFORMASJONSBEHANDLING**

Vi viser til Finansdepartementets høringsbrev av 23. mars 2018. Videre viser vi til avtale om utsatt frist til 6. juli 2018.

Politidirektoratet har forelagt høringen for underliggende enheter. Vi har mottatt innspill fra ØKOKRIM, Kripes, Nordland politidistrikt, Oslo politidistrikt og Politiets utlendingsenhet, hvorav sistnevnte støtter forslaget uten å ha nærmere merknader til høringen. Innspillene følger vedlagt i kopi.

I høringsnotatet foreslås endringer i reglene om Skatteetatens informasjonsbehandling, herunder informasjonsinnhenting i form av bevissikring. Ett punkt i høringsnotatet (punkt 5.4) har også forslag til endringer i reglene om informasjonsbehandlingen i Tolletaten. I høringsnotatet fremkommer at flere av forslagene er en oppfølging av rapporten som ble laget i 2015 om informasjonsdeling mellom kontrolletatene, politi og private. Rapporten inneholdt vurderinger av hvilke regler som bør endres for at strategien mot arbeidslivskriminalitet skal lykkes.

Økonomisk kriminalitet er en stor utfordring for samfunnet. Skatteunndragelsene blir stadig mer komplekse og forekommer ofte samtidig med andre former for kriminalitet. Kriminelle aktører skjuler i større grad enn tidligere aktiviteten bak tilsynelatende lovlig virksomhet, og de bruker skattesystemet til å finansiere kriminell aktivitet.

Politidirektoratet er enig i beskrivelsen av kriminalitetsbildet som gis i høringsnotatet, og viser for øvrig til ØKOKRIMs trusselvurdering¹ av juni 2018. ØKOKRIM fremholder i vurderingen at skatte- og avgiftskriminalitet fortsatt vil være den største trusselen innen tradisjonell økonomisk kriminalitet. Videre fremholdes at det innen arbeidslivskriminalitet, med innslag av multikriminalitet, har blitt en større del av trusselbildet med misbruk av foretak. Merverdiavgiftsbedrageri utført med fiktiv fakturering fortsetter å være en av hovedkildene til profitt. Det vil etter ØKOKRIMs vurdering bli mer utfordrende for potensielle kunder å avsløre arbeidslivskriminalitet når virksomhetene i økende grad fremstår lovlydige.

¹https://www.okokrim.no/getfile.php/4183108.2528.tuztblsukmizun/Trusselvurdering_okokrim_2018.pdf

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Fridtjof Nansens vei 14/16

Tlf: 23 36 41 00
Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950
Giro: 7694.05.02388
www.politi.no

Med dette bakteppet er Politidirektoratet enig i at arbeidet mot økonomisk kriminalitet må styrkes – både gjennom forvaltnings- og straffespoet. Tilsvarende er det behov for å øke kompetansen og kapasiteten i politiet og forvaltningsorganene for å lykkes i dette arbeidet. Politidirektoratet er positiv til en gjennomgang av de ulike etaters inngrepshjemler og adgang til informasjonsdeling. I en slik vurdering blir det viktig å se de helhetlige effektene (konsekvensene) de ulike tiltakene vil få for de ulike aktørene og samfunnets evne til å forebygge og bekjempe denne type kriminalitet.

Etter Politidirektoratets syn bør prinsippet om et enhetspoliti bestå. Politiet arbeider for å utvikle et forbedret samarbeid med Skatteetaten med enhetspoliti som rammebetingelse. Foreslåtte endringer begrunnes i hovedsak med manglende ressurser hos politiet. Over tid har politiet hatt et forholdsvis stabilt antall anmeldelser, etterforskninger og iretteføringer på saksfeltet. Antall ansatte øremerket til sakstypen har ikke økt nevneverdig, hensyntatt sakenes kompleksitet. Politidirektoratet savner en vurdering i høringsnotatet av hvorvidt økte ressurser til politiet, forutsatt en skjerming av disse, vil gi samme eller bedre effekt. Den siste tids satsning på arbeidslivskriminalitet vil ventelig medføre behov for ytterligere kapasitet i linjen i politiet, også innen skatte- og avgiftskriminalitet.

Dersom Skatteetaten ressurssettes for å utnytte foreslått regelverk fullt ut, vil det ventelig ha betydning for å redusere risikoen for skatte- og avgiftskriminalitet. Likevel antas effekten å bli større med tilsvarende regelverk og øremerking av ressurser i politiet. Uansett burde fortsatt de alvorligste sakene bli behandlet i straffesaksspoet. Forslaget om å avgrense Skatteetatens innhentingshjemler til de tilfelle der det kan bli ilagt tilleggsskatt fremstår i så måte ikke som en reell begrensning.

Politidirektoratet gjør oppmerksom på at hjemler for informasjonsinnhenting er utredet for Tolletaten². Argumentene i utredningen er etter direktoratets vurdering minst like aktuelle i tilknytning til Skatteetaten.

Direktoratets merknader følger i det videre høringsnotatets oppbygning.

Pkt. 3. Innhenting av opplysninger

Pkt. 3.3 Bevissikring

Finansdepartementet foreslår en ny § 10-15 i skatteforvaltningsloven som gir Skatteetaten anledning til å sikre bevis ved tvang. Bestemmelsen bygger på tilsvarende bestemmelser som gjelder for Konkurransetilsynet og Finanstilsynet i henholdsvis konkurranseloven § 25 og verdipapirhandelloven § 15-5

Departementet omtaler bevissikring på følgende måte på side 14 i høringsnotatet:

Bevissikring innebærer at skattemyndighetene, med bistand fra politiet, ved tvang kan tilegne seg dokumenter som den skattepliktige eller andre opplysningspliktige nekter å utlevere. Bevissikring har likhetstrekk med de straffeprosessuelle tvangsmidlene ransaking og beslag. Bevissikring er en kontrollmetode som endrer måten skattemyndighetene kan innhente opplysninger på sammenlignet med reglene som gjelder i dag, men ikke hvilke opplysninger de kan innhente.

² Utredning av 18. mars 2016 på bestilling fra Justis- og beredskapsdepartementet om Tolletaten bør gis etterforsknings- og/eller påtalekompetanse.

Departementet bemerker i høringsnotatet at reglene om bevissikring bryter med det prinsipielle utgangspunktet om at det er politiet, ikke forvaltningen, som skal kunne bruke tvang i arbeidet med å avdekke og bekjempe kriminalitet. Bevissikring er et inngrep i retten til privatliv, som er vernet etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.

ØKOKRIM og Kripos støtter i sine høringsuttalelser forslaget om å gi Skatteetaten adgang til bevissikring. ØKOKRIM viser i den forbindelse til de utfordringene samfunnet har med å bekjempe alvorlig skatte- og avgiftskriminalitet, slik disse lovbruddene organiseres og gjennomføres i dag, som begrunnelse for at Skatteetaten bør få adgang til bevissikring. Kripos fremholder i sin høringsuttalelse at Skatteetatens arbeid med å avdekke arbeidslivskriminalitet er så viktig at det kan begrunne inngrepet i privatliv som bevissikring vil medføre, men bemerker at det da forutsettes at reglene blir utformet slik at inngrepet begrenses til det som er nødvendig og at rettssikkerheten ivaretas.

Oslo politidistrikt uttaler følgende om departementets forslag om å gi Skatteetaten adgang til bevissikring:

Det er lett å forstå bakgrunnen for forslaget som gjør skatteetaten bedre i stand til å følge opp at skattelovgivningen etterleves. Samtidig utfordrer forslaget både fordelene vi opplever med et enhetspoliti som i stor grad er den instans i samfunnet som er gitt myndighet til å bruke makt og tvangsmidler mot enkeltpersoner. Tvangsmiddelbruk utført av politiet er kombinert med at enten den politisk uavhengige påtalemyndigheten beslutter tvangsmidler eller begjærer slik bruk for retten. En slik ordning fremmer etter distriktets syn rettsikkerhet overfor inngrep mot enkeltpersoner. Videre skal politiet etter forslaget delta ved bevissikring i private hjem og sikre åstedet. Formålet med forslaget synes da å falle noe på stengrunn hvis politiet uansett skal bistå. Det løser ikke dagens hovedutfordring som er politiets manglende kapasitet til å bidra i alle sakene skatteetaten ønsker vi skal bidra i.

Videre uttaler Oslo politidistrikt følgende om sammenligningen mellom konkurranseloven og verdipapirhandelloven:

Skatteetatens nedslagsfelt er alle Norges virksomheter og alle Norges innbyggere. Adgangen til å krenke individets integritet ved å gjennomføre bevissikring vil ikke være begrenset til de individene som har valgt en relasjon til foretak som truer konkurransen eller som er aktører i verdipapirmarkedet.

[...] OPD mener at Konkurransetilsynet og Finanstilsynets hjemler til å foreta ransaking hos private ikke kan begrunne at skatteetaten skal gis samme mulighet. Til det er forskjellen i virkeområde for stor. Når høringsnotatet peker på likheter med Konkurransetilsynets og Finanstilsynets hjemmel er det viktig å ha klart for seg at disse hjemlene ikke brukes, i alle fall ikke til bevissikring hos private.

Politidirektoratets vurdering:

Som utgangspunkt er Politidirektoratet av den oppfatning at reglene om bevissikring for Skatteetaten kan få en positiv samfunnsmessig effekt, spesielt i forhold til arbeidslivskriminalitet. Det vises i denne forbindelse til at oppdagelsesrisikoen ventelig vil øke,

noe som normalt fører til at risikoen for kriminalitet synker. Likevel vil politiets straffesaksarbeid fremdeles være viktig i kriminalitetsbekjempelsen³.

Politidirektoratet er imidlertid enig i innvendingene til Oslo politidistrikt om at tilsvarende adgang til ransaking og beslag for Finanstilsynet og Konkurransetilsynet, ikke kan begrunne at Skatteetaten skal få tilsvarende virkemidler. De prinsipielle utfordringene, som beskrevet under høringsnotatets pkt. 3.3.2, knyttet til overføring av denne virksomheten fra politiet til Skatteetaten bør etter direktoratets syn utredes nærmere.

Pkt. 3.3.2 Behovet for lovendring

Politiets oppgave er å avdekke og stanse kriminell virksomhet, og forfølge straffbare forhold i samsvar med regler gitt i eller i medhold av lov, jf. politiloven § 2 nr. 3. Spørsmålet om hvordan norsk politi skal organiseres har jevnlig vært utredet siden den første norske politiloven ble vedtatt i 1927. Det er gjennomgående, også i nærpoltireformen, konkludert med at Norge skal ha et enhetspoliti. Hva som menes med enhetspoliti er angitt i St.meld. nr. 42 (2004-2005) kapittel 2.1:

Begrepet enhetspoliti betyr at politioppgavene er samlet innenfor en og samme organisasjon i motsetning til en politiordning som bygger på spesialpoliti av ulike slag. Prinsippet forhindrer sektortenkning, og gjør det lettere å foreta en avveiet prioritering mellom oppgavene. Prinsippet om enhetspoliti må føre til at man ikke utstyrer andre forvaltningsmyndigheter med politi- eller påtalemyndighet.

Som bakgrunn for å fravike prinsippet om et enhetspoliti viser Finansdepartementet i høringsnotatet til den teknologiske utviklingen og til den økende mengden av opplysninger i Skatteetatens datasystemer. Videre fremkommer det følgende i høringsnotatets punkt 3.3.2, om behovet for lovendring:

Skattemyndighetene anmelder mange alvorlige skatteunndragelser til politiet. Politiet kan med hjemmel i straffeprosesslovgivningen bruke tvangsmidlene ransaking og beslag under etterforskningen. Politiet kan imidlertid på langt nær behandle alle overtredelser av skattelovgivningen. I skatteforvaltningsloven er det regler om administrativ ileggelse av tilleggsskatt som forutsetter at mange relativt sett alvorlige saker skal avgjøres av skattemyndighetene uten at de anmeldes til politiet. Skattemyndighetene må ha effektive virkemidler som setter dem i stand til å håndheve også slike tilfeller av økonomisk kriminalitet.

Forslaget om at Skatteetaten skal etterforske og foreta bevissikring medfører en særprioritering av skattesakene, utenfor det prioriteringsregime politi og påtalemyndigheten har i dag. Prioriteringsregimet innebærer at alvorlig kriminalitet, som drap, alvorlige seksuelle overgrep mv., ihht Riksadvokatens årlige mål- og prioriteringsrundskriv alltid skal gis forrang ved knapphet på ressurser.

Politiet arbeider i dag, både gjennom nærpoltireformen og forsterket oppfølging fra ØKOKRIM mot distriktene, med å bygge mer robuste fagmiljøer. Dette gjøres også gjennom funksjonen for Etterforskning av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet, som skal settes i stand til å håndtere større straffesaker, herunder også skattesaker, samtidig som man fortløpende etterforsker og irtettefører mindre saker. Arbeidet med å bygge mer sentraliserte fagmiljø i

³ Jf. også ØKOKRIMs trusselvurdering 2018, side 3

politiet vil ta noe tid. Organiseringsfasen av reformen skal formelt være ferdig i 2018, mens kvalitetsløftet er et mer langsiktig arbeid som vil pågå frem mot 2025.

Det er klart at den foreslåtte adgangen til bevissikring vil medføre en økt arbeidsbyrde for Skatteetaten, slik det også fremgår av side 87 i høringsnotatet. Uavhengig av reglene om bevissikring, er det etter Politidirektoratets syn behov for samarbeid mellom politiet og Skatteetaten. Det er i juni 2018 besluttet på direktørnivå at ressurssettingen av bistandsrevisorordningen skal revideres. For 2017 er det rapportert at kun 20,6 av 31 hjemler for bistandsrevisorer var besatt, mot 27,6 av 31 besatte hjemler i 2016. Videre sees det på muligheter for å involvere skatterevisorene ytterligere inn i etterforskning av sak. Økt grad av samarbeid mellom etatene vil etter direktoratets oppfatning også legge til rette for å foreta parallellforfølgning i straffesporet og skatteforvaltningssporet. Etter Politidirektoratets syn bør prinsippet om et enhetspoliti bestå, men direktoratet ser behov for at man går mer i retning av å involvere andre etater i etterforskningen. Dette kan også utløse endrede kompetansebehov internt i politiet.

Dersom forslaget om å gi Skatteetaten adgang til bevissikring vedtas, gjør Politidirektoratet oppmerksom på følgende:

- Politimestrene fratas noe av den totale oversikten over den politivirksomhet som utøves i sitt distrikt. Dette innebærer en fare for at politioperasjoner på uønsket vis griper inn i hverandre.
- Politimesteren fratas videre noe av den helhetlige styringen av politiressursene i sitt distrikt. Både gjennom at Skatteetaten sitter på sine skjermede ressurser, og at det legges opp til at Skatteetaten skal kunne kreve at politiet bistår ved ransakinger.
- I politiet er det en betydelig kompetanse knyttet til tvangsmidlene beslag og ransaking, samtidig som det er underlagt påtalemyndighetens kontroll. Det bør gjennom de videre forarbeider utredes nærmere hvilke kompetansebehov det er i Skatteetaten for ivareta etterforskningsrollen på en god måte. Dersom terskelen for å foreta ransaking skal senkes, er det spesielt viktig at de som arbeider med bevissikring har den nødvendige kompetanse.
- Gjennom å skille ut en liten del av etterforskningen (deler av sikringsfasen), åpnes det for økt bevisforspillelsesfare og svekket rettsikkerhet for vedkommende som utsettes for sikring/ransaking. Politiet vil i mange saker foreta avhør av både direkte involverte og vitner. Ved behov pågripes også siktede i en ransakingsfase. Dette vil sikre at vedkommende ikke samkjører sine forklaringer, og gir siktede en større troverdighet for at forklaringen ikke er tilpasset med tanke på å unndra seg et straffeansvar. Videre antas ikke Skatteetaten å ha kapasitet og kompetanse til å identifisere tekniske spor på ransakingsobjektet. Fingeravtrykk, alternative sporkilder med mer på ransakingsstedet, vil det fortsatt være politiet som må håndtere.
- Det bør vurderes nærmere om det er uproblematisk å benytte bevis sikret av Skatteetaten inn i en etterfølgende straffesak, herunder om det er spesielle sider ved gjennomføringen som er kritiske i så måte. Eksempelvis kan vernet mot selvinkriminering uthules, idet skatteyder er pliktig til å forklare seg for Skatteetaten, men ikke til politiet. Riksadvokaten anses etter direktoratets oppfatning som nærmest til å uttale seg om dette.

Videre viser vi til ØKOKRIMs høringsinnspill, der ØKOKRIM uttaler følgende om uklarheter rundt omfanget at bevissikringen:

Selv om bevissikring vil bli brukt i et fåtall alvorlige saker, er det verdt å påpeke at i motsetning til Konkurransetilsynet og Finanstilsynet driver Skatteetaten utstrakt masseforvaltning. I lys av dette er det interessant at bevissikring forbeholdes "relativt sett alvorlige saker", men tenkes brukt både i saker som senere blir anmeldt og etterforsket av politiet, og saker som forutsettes å ende med skatteetatens egne forvaltningssanksjoner (s. 19). Etter vårt syn bør det prinsipielle utgangspunktet fortsatt være at de mest alvorlige sakene blir gjenstand for strafforfølgning. Det ville være opplysende for denne diskusjonen om en i videre forarbeider belyser f eks antall saker med skjerpet tilleggsskatt kontra antall politianmeldelser skatteetaten inngir etter kontroll (bokettersyn).

Politidirektoratet er enig med ØKOKRIM i at dette burde belyses nærmere. Dette vil i så fall si noe om forslagens økonomiske konsekvenser for politiet, og om det er hensiktsmessig å bygge opp Skatteetaten på området fremfor å styrke politiet. Etter Politidirektoratets syn er det nødvendig å styrke linjen i politiet, for å oppnå ytterligere resultatoppnåelse i etterforskning av skattesaker. En suksessfaktor er skjerming av dedikert personell mot andre oppgaver i politiet.

Etter Politidirektoratets oppfatning er en av hovedutfordringene med forslaget om å overføre politiets etterforskning for de avgrensede typer saker til Skatteetaten, innslaget av multikriminalitet. Forslaget om at Skatteetaten skal ta innledende bevissikring kan skape utfordringer for politiet i forhold til bevisforspillelsesfare. Når kriminelle oppdager at de blir etterforsket for økonomisk kriminalitet, kan forklaringer samordnes og penger hvitvaskes. Politiet samordner ofte sin bevissikring med pågripelse og avhør. Denne muligheten har ikke Skatteetaten, og det bør den etter Politidirektoratets oppfatning heller ikke ha. Videre har påtalemyndigheten mulighet til å beslutte å fryse penger på egen kompetanse (hefte eller beslag). En slik hastekompetanse har ikke Skatteetaten.

Det bør etter Politidirektoratets vurdering utredes nærmere hvilke konsekvenser det vil ha for kriminalitetsbekjempelsen å gå nærmere et sektorpoliti for skattesakene. Slik utredning er gjort for Tolletaten i 2016. Utvalget var her delt i spørsmålet om Tolletaten skulle få etterforsknings og påtalekompetanse. De samme argumentene gjør seg gjeldende i vurdering av Skatteetatens hjemler. Siden Skatteetatens virksomhetsområde er enda større, vil argumentene som taler mot å gi etterforskningskompetanse veie enda tyngre. Utredningen ligger til behandling i Justis- og beredskapsdepartementet.

Politiet nyter en stor tillit i befolkningen knyttet til bruk av tvangsmidler. Skatteetaten må i tilfelle opparbeide seg slik tillitt. Politidirektoratet mener det bør utredes nærmere om det er hensiktsmessig å fravike prinsippet om at det er politiet, og ikke forvaltningen, som skal bruke tvang i arbeidet med å avdekke og bekjempe kriminalitet.

Pkt. 3.3.3 Forslag til regler om bevissikring

Dersom departementet er av den oppfatning at Skatteetaten bør gis adgang til bevissikring, har Politidirektoratet følgende merknader til reglene om bevissikring, slik de er foreslått.

Pkt. 3.3.3.2 Vilkår for bevissikring

Departementet foreslår å knytte adgangen til bevissikring til reglene for tilleggsskatt, og samtidig sette terskelen for bevissikring lavere enn politiets terskel for ransaking.

Etter Politidirektoratets vurdering innebærer det å knytte bevissikring opp mot reglene for tilleggsskatt ikke noen reell begrensning for Skatteetatens adgang til bevissikring. Det objektive vilkår for både straff og tilleggsskatt er de samme, og forskjellen er den subjektive siden (om det foreligger uaktsomhet/forsett). Hvorvidt det er tale om en handling som kan straffes eller ikke, beror ofte på etterforskning av den subjektive siden av saken. Den subjektive siden har man gjerne liten innsikt i før ransaking, og i så måte vet man ofte lite om saken burde bli behandlet i straffesakssporet eller skatteforvaltningssporet før ransakingen.

Det å senke terskelen for bevissikring (slik det er gjort for Konkurransetilsynet og Finanstilsynet), fra politiets krav om "skjellig grunn til mistanke" til "rimelig grunn til å anta", innebærer at det skal relativt svak mistanke til før bevissikring kan skje. Departementet argumenterer i denne forbindelse med at det normalt vil være noe mindre inngripende at en kontrolletat foretar bevissikring enn at politiet foretar ransaking og beslag. Det vises til at det ved politiets ransaking og beslag er innledet straffesak som behandles etter straffeprosessloven.

Kripos støtter i sitt høringsinnspill forslag til utforming av ny § 10-15 i skatteforvaltningsloven, herunder inngangsvilkåret "rimelig grunn til å anta" at det foreligger overtredelse av reglene om tilleggsskatt. Kripos viser til at Skatteetatens arbeid med å avdekke denne formen for kriminalitet er så viktig at det kan begrunne inngrepet i privatliv som bevissikring vil medføre.

Oslo politidistrikt uttaler følgende om dette i sitt høringsinnspill:

Departementet legger i høringsnotatet til grunn at bevissikring fra skatteetaten er mindre belastende enn ransaking. Vår erfaring er at for den som utsettes for inngrepet vil terminologien være av liten betydning.

[...]Straffeprosesslovens vilkår for å bruke tvangsmidler er at det må foreligge skjellig grunn til å mistenke det aktuelle lovbruddet. OPD forstår "rimelig grunn" til å innebære et lavere krav til mistanke. OPD vurderer den foreslåtte terskelen for å bruke bevissikring som for lav. Vi viser til det som er sagt innledningsvis om at skatteetatens nedslagsfelt er samtlige virksomheter og borgere i Norge.

OPD mener at ransaking etter en lavere terskel for tvangsmiddelbruk er problematisk på prinsipielt grunnlag ut fra et rettssikkerhetsperspektiv og hva som er etablert i norsk rett. Særlig når resultatet kan være en pønal reaksjon som tilleggsskatt

Politidirektoratet er enig med Oslo politidistrikt og kan vanskelig se at det utgjør noen forskjell om saken innledes i skatteforvaltningssporet eller straffesporet, all den tid de alvorligste sakene ventelig blir overført/anmeldt til politiet. Som nevnt over kan vi ikke se at det ligger noen reell begrensning i at bevissikringen kun skal gjelde saker der tilleggsskatt ilegges.

Det gjøres oppmerksom på at Riksadvokatembetet har nedsatt en arbeidsgruppe som gjennomgår kontrolletatens anmeldelsesinstrukser, spesielt opp i mot hvilke saker som bør behandles i tilleggsskattesporet og i straffesakssporet. Hensikten er å oppnå en bedre og mer effektiv utnyttelse av foreliggende sanksjonsmuligheter. En bør etter Politidirektoratets

oppfatning avvente denne arbeidsgruppens rapport, før en tar stilling til vilkårene for bevissikring. Rapporten skal ferdigstilles innen 1. oktober 2018, og deretter være gjenstand for behandling i Det sentrale samarbeidsforum – et møte for direktørene for politiet, kontrolletatene, sjef ØKOKRIM og Riksadvokaten med fokus på bekjempelse av økonomisk kriminalitet.

Pkt. 3.3.3.3 Hvilke steder det skal kunne søkes etter bevis

Departementet foreslår at skatteforvaltningslovens bestemmelse skal gi adgang til bevissikring i bolig dersom det er "særlig grunn til å anta" at bevis oppbevares der.

Oslo politidistrikt uttaler følgende om dette:

Bevissikring hos private kan – i saker mot private skattytere – alltid gjennomføres i privat hjem fordi det alltid vil være "særlig grunn til å anta" at det er der bevisene finnes. OPD er enig i at det relevante stedet å søke etter bevis er der det er "særlig grunn til å anta" at slike finnes. En tilsvarende bestemmelse finnes i straffeprosesslovens § 192 tredje ledd nr. 3. OPD kan imidlertid ikke se at det er tilstrekkelig grunn til å fravike kravet til skjellig grunn slik det er oppstilt i straffeprosessloven.

Politidirektoratet synes beviskravet er for lavt, all den tid det ikke foreligger noen reell begrensning for overføring av saken til politiet gjennom en anmeldelse. Likevel anerkjenner Politidirektoratet at å senke terskelen vil gjøre reglene mer effektive og mulighetene for å unndra seg kontroll mindre.

Pkt. 3.3.3.4 Hvem bevissikring kan rettes mot

I høringsnotatets pkt. 3.3.3.4 drøftes spørsmålet om bevissikring også skal kunne gjennomføres hos tredjeparter.

Politidirektoratet er enig med departementet i at dette er vanskelige avveininger. Etter Politidirektoratets vurdering er tredjemannsransakinger så vidt inngripende, at man kan stille spørsmål om dette uansett burde vært forbeholdt politiet. Eksempelvis bør ransaking på advokatkontor, med de prosedyrer som i dag gjelder, være politiets oppgave.

Kripos uttaler i sitt høringsinnspill at en mulig løsning kan være et regelverk hvor Skatteetaten ikke får anledning til å foreta bevissikring i tredjeparters private hjem, men at dette bare kan gjøres i saker som etterforskes av politiet. Kripos viser imidlertid at det foreligger et klart behov for Skatteetaten til å kunne foreta bevissikring hos tredjeparter, og at en slik begrensning i Skatteetatens adgang til bevissikring kan medføre at muligheten til håndheving av Skatteetatens kontrolloppgaver ikke blir effektiv innenfor arbeidslivskriminaliteten. Kripos viser til at man risikerer et lite effektivt regelverk, og bemerker at et regelverk uten adgang til bevissikring hos tredjeparter kan skape uheldige avgrensingsproblemer rundt hvem bevissikring kan foretas hos.

Oslo politidistrikt uttaler følgende om bevissikring hos tredjeparter:

Departementets høringsnotat ser ut til å utpeke tredjepersoner som de med rapporteringsplikt etter skatteforvaltningsloven kap. 7. Formuleringen i lovteksten kan misforstås. Et eksempel på tredjemenn kan være aksjonær i et aksjeselskap eller en privat persons leietaker til sekundærbolig.

Sammenholdt med utkastet til lovtekst er det vanskelig å se hva som egentlig menes og bør eventuelt omformuleres, jf. prinsippet om at man må ha en klar hjemmel for å utsette borgerne inngrep.

Lovteksten utpeker så vidt vi kan se ikke noe subjekt. Den viser ikke til noen, et foretak, en skatteyder eller en tredjemann e.l. Slik forslaget er formulert er skatteetatens hjemmel for bevissikring for vid.

I tillegg kommer at skatteetaten kan kreve at politiet sikrer et "åsted" inntil rettens beslutning om bevissikring er fattet. Konsekvensen kan da bli at politiet med denne hjemmelen pålegges å hindre en privatperson og dennes familiemedlemmer å besøke eget hjem, uten at de alminnelige vilkårene for bruk av tvangsmidler er tilstede. Vi ser flere betenkeligheter ved å innføre en slik ordning, både for dem saken gjelder og for tredjeparter.

Politidirektoratet mener at ransaking av private hjem, bør være forbeholdt politiet. En hjemmel hvor skattemyndighetene "skal" kunne kreve politiets bistand, antas vanskelig praktisk gjennomførbart. Politiets bistand må bero på en konkret vurdering på det aktuelle tidspunkt. Politidirektoratet ser at mulighetene for å unndra seg skattemyndighetenes kontroll, gjennom å oppbevare dokumentasjon mv. på bopel, er tilstede. Likevel burde de sakene der det er behov for bredere bevissikring i form av ransaking på bopel som utgangspunkt tilligge politiet.

Pkt. 3.3.3.5 Beslutning om bevissikring

Departementet foreslår at beslutning om bevissikring skal foretas av domstolene, og at Skatteetaten gis en hastekompetanse til å foreta bevissikring med bistand fra politiet.

Politidirektoratet støtter tilnærmingen dersom forslaget om å gi Skatteetaten en adgang til bevissikring vedtas. Likevel bemerkes at man i politiet har et tosporet system, hvor både etterforskning og påtale er inne i slike saker, der påtale fungerer både som en kontrollfunksjon og ledelse av etterforskningen. Etter Politidirektoratets vurdering bør fullmaktsforhold internt i Skatteetaten være tydelige, og man bør ha en mer uavhengig kontrollfunksjon knyttet til instituttet. Dette gjelder særlig i de tilfellene domstolene skal fatte beslutninger uten kontradiksjon. For øvrig bemerkes at det i høringsnotatet argumenteres med bevisforspillelsesfare, for å unngå kontradiksjon. Dette virker fornuftig, men direktoratet finner grunn til å bemerke at det i bevisforspillelse også ligger å samordne forklaringer. Skatteetaten har ingen muligheter til å forhindre dette, slik politiet har.

Pkt. 3.3.3.6 Gjennomføring av bevissikring

Departementet foreslår at skattemyndighetene skal kunne kreve bistand fra politiet i forbindelse med bevissikring, og at slik bistand vil være pålagt når bevissikringen finner sted i privat hjem, jf. utkastet til ny § 10-15 femte ledd i skatteforvaltningsloven.

Oslo politidistrikt uttaler følgende om dette:

Politiets bistand foreslås å være "skal regel" ved bevissikring i private hjem. Dette kan bli et svært krevende vilkår for oss å etterleve rent kapasitets- og ressursmessig. Formuleringen fremstår som for streng og er uheldig. I prinsippet kan vi få samtidighetskonflikter der politiet selv ikke kan vurdere prioriteringen. Dersom skatteetaten gis myndighet til å foreta bevissikring må teksten endres til at politiet skal "på anmodning" bistå, slik det fremgår i någjeldende skatteforvaltningslov § 10-12.

Skal-regelen fremstår som obligatorisk og vil være noe nytt i forhold til slik vi dag har regulert politiets bistandsplikt.

[...] Under enhver omstendighet må politiets eventuelle involvering i skatteetatens undersøkelser planlegges nøye og det må gjøres rolleavklaringer.

Videre fremgår at skattemyndighetene "kan kreve" at politiet avstenger områder i påvente av rettens beslutning. All den stund dette innebærer ressursbruk for politiet må også dette gjøres til gjenstand for planlegging og rolleavklaringer. Erfaringsmessig kan sikring av åsted innebære store utgifter og mannskapsuttak f eks i helg. Her må man se på hvem som skal bære kostnaden for bevissikringen.

Videre viser vi til ØKOKRIMs uttalelse, der det fremholdes at det er viktig at politiets rolle er avklart i forkant av at bevissikring skjer. ØKOKRIM uttaler følgende om dette:

Skatteetaten og politiet har som kjent et tett samarbeid i flere saker, hvor medarbeidere fra disse (og evt. andre) etater deltar på like fot. Ryddighetshensyn tilsier at rollen som enten en ren (og passiv) bistandsfunksjon til skatteetatens kontroll, eller som deltaker i en fleretattlig aksjon, er avklart fra starten av. Dette kan også ha en side til i hvilken grad, og når, etatene kan utveksle opplysninger i vedkommende sak.

Politidirektoratet er enig med Oslo politidistrikt og ØKOKRIM. Direktoratet bemerker at Skatteetaten vanskelig kan gis noen instruksjonsmulighet overfor politiet. Skatteetatens krav om bistand, vil måtte vurderes opp i mot kriminalitetsbildet og akutte hendelser på det aktuelle tidspunktet.

ØKOKRIM uttaler for øvrig at de savner en nærmere vurdering av om Skatteetatens bevissikring kan falle under direktiv 2016/680. Av høringsuttalelsen fremgår følgende:

I høringsnotatet s. 24-26 har departementet vurdert om søk etter bevis er å anse som husransakelse «i kriminelle tilfeller», jf. Grunnloven § 102, og antar at husundersøkelser av mer forvaltningsmessig karakter ikke er å anse som «kriminelle tilfeller». Departementet viser likevel til at bevissikring er et inngripende tiltak som har likhetstrekk med de straffeprosessuelle tvangsmidlene ransaking og beslag, og omtaler selv skattemyndighetens fremgangsmåte som etterforskning (side 32). Det er redegjort for personvernforordningen («GDPR» - forordning 2016/679) i pkt. 2.2. Forholdet til direktiv 2016/680 er ikke nevnt. Direktiv 2016/680 gjelder beskyttelse av fysiske personer ved behandling av personopplysninger for å forebygge, etterforske, avdekke eller straffeforfølge lovbrudd eller gjennomføring av straffereaksjoner mv. Direktivet er gjennomført i norsk rett ved endringer i politiregisterloven, og gjelder ved politiets handlinger av opplysninger til politimessige formål, jf. politiregisterloven § 2 nr. 13. Ved politiets forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål, gjelder likevel personvernforordningen, fra det tidspunkt denne trer i kraft, jf. politiregisterloven § 3 første ledd. ØKOKRIM savner en nærmere vurdering av om Skatteetatens bevissikring, slik det er foreslått i høringsnotatet, kan falle under direktiv 2016/680. Vi viser særlig til definisjonen av «kompetent myndighet» i art. 3 nr. 7, særlig bokstav b), samt direktivets fortale nr. 11.

Politidirektoratet er enig med ØKOKRIM i at forholdet til direktiv 2016/680 bør vurderes nærmere.

3.4 Skjult observasjon

Skatteforvaltningsloven har ikke regler om hvorvidt skattemyndighetene kan observere personer i det offentlige rom mv. uten å gi seg til kjenne. Finansdepartementet har vurdert om skattemyndighetene bør få en egen lovhjemmel til å drive spaning eller spaningslignende aktivitet. Departementet har konkludert med at det ikke bør gis regler om skjult observasjon i forbindelse med kontroll av fastsetting av skatt.

Politidirektoratet er enig med Finansdepartementet i at det ikke bør innføres en bestemmelse som gir Skatteetaten hjemmel til skjult observasjon. Kripos peker i sin høringsuttalelse på at spørsmålet om lovfesting av politiets spaningsvirksomhet er til behandling i Justis- og beredskapsdepartementet og at en eventuell regulering av en tilsvarende virksomhet for andre offentlige kontrollorganer må gjøres etter at dette arbeidet er sluttført. Politidirektoratet er enig med Kripos.

Pkt. 4 Bruk av opplysninger

Pkt. 4.2 Sammenstilling av opplysninger

Departementet foreslår at det i ny § 3-6 i skatteforvaltningsloven inntas en presisering om at skattemyndighetene har adgang til å sammenstille opplysninger, «også opplysninger etter artikkel 9 og artikkel 10». Det fremgår av personvernforordningen at art. 9 gjelder særlige kategorier opplysninger, mens art. 10 gjelder opplysninger om straffedommer og lovovertrедelser.

ØKOKRIM uttaler i sitt høringssvar at lovteksten bør angi hva de to artiklene omhandler i stedet for en ren henvisningsteknikk, hvor rettsanvenderen selv må gjøre oppslag i EU-forordningen for å få rede på sine rettigheter på persondataområdet.

Politidirektoratet er enig med ØKOKRIM.

Pkt. 4.3 Avklaring av tips mv.

Departementet foreslår en lovbestemmelse om skattemyndighetens adgang til å få verifisert tips og andre opplysninger innen fire måneder. Det er vist til at fristen er tilsvarende fristen for å avklare ikke-verifiserte personopplysninger i tolloven § 13-12 andre ledd. Fristen også er sammenfallende med politiregisterloven § 8, hvor det er satt en frist på 4 måneder til å avklare om kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans er oppfylt.

Som ØKOKRIM påpeker, vil det være hensiktsmessig at fristen settes lik hos de tre myndighetene, da dette vil bidra til økt rettsenhet og lik praksis på tvers av etatene, samt kunne virke forenkling i det tverretatlige samarbeidet.

Pkt. 5 Utlevering

Pkt. 5.3 Utlevering av opplysninger fra skattemyndighetene til offentlige myndigheter

Departementet foreslår at reglene om utlevering av opplysninger fra skattemyndighetene til andre offentlige myndigheter mv. utformes på tilsvarende måte som det er gjort i politiregisterloven, der reglene om utlevering til andre offentlige myndigheter er fordelt mellom lov og forskrift. Departementet fremholder at dagens opplisting over mottakere fremstår som kasuistisk, og lite egnet til å imøtekomme endringer i behovet for utlevering av opplysninger. Departementet foreslår én lovbestemmelse med generelle vilkår, med utfyllende regler i forskrift. Vilkårene for at opplysninger skal kunne utleveres er på flere punkter også de samme som etter politiregisterloven. Departementet bemerker at overføringen av regler fra lovs- til forskriftsnivå i utgangspunktet bare er av lovteknisk karakter.

Politidirektoratet slutter seg, i likhet med ØKOKRIM, til forslaget om ny § 3-3 i skatteforvaltningsloven om utlevering til offentlige myndigheter, samt opplistingen i forskriften § 3-1-1 andre ledd over "forhåndsgodkjente" mottakere. De foreslåtte reglene virker etter direktoratets vurdering forenklede for rettsanvenderen, og vil kunne bidra til større rettsenhet og lik praksis på tvers av de offentlige myndighetene.

ØKOKRIM redegjør i sin høringsuttalelse for politiets informasjonsplikt etter politiregisterloven § 48 ved utlevering av opplysninger, og bemerker at spørsmålet om informasjonsplikt ikke er berørt i høringsnotatet. ØKOKRIM uttaler følgende om dette:

Ved utlevering etter politiregisterloven § 30 har behandlingsansvarlig etter hovedregelen plikt til å informere den registrerte om at det er utlevert opplysninger til offentlige organer, jf. politiregisterloven § 48 (informasjonsplikt). Den registrerte skal underrettes i forkant av utleveringen, og gjøres oppmerksom på adgangen til å begjære utsatt iverksetting, og om klageadgang, jf. politiregisterforskriften § 12-3 andre ledd. Spørsmålet om informasjonsplikt er ikke berørt i høringsnotatet. Etter personopplysningsloven 2000 § 20 gjelder informasjonsplikt, men den registrerte har ikke krav på varsel dersom formidlingen av opplysninger er uttrykkelig fastsatt i lov (andre ledd bokstav a). Det er også gitt føringer om informasjon til den registrerte i personvernforordningen art. 12, jf. fortalen nr. 61-62. Vi ser det som hensiktsmessig at regelverket er likt mellom etatene, og det ville være en fordel om departementet kunne redegjort for sitt syn på spørsmålet om informasjonsplikt.

Politidirektoratet er enig i at det er behov for å klargjøre regler om informasjonsplikt og eventuelt vurdere forholdet til politiregisterlovens regler om informasjonsplikt, all den tid de foreslåtte reglene om utlevering av opplysninger fra skattemyndighetene til andre offentlige myndigheter mv. er utformet på lignende måte som utleveringsbestemmelsene i politiregisterloven.

Pkt. 5.4.2 Utlevering av opplysninger fra Skatteetaten og Tolletaten til A-krimsentrene og til Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES)

Det følger av strategien mot arbeidslivskriminalitet at ulike offentlige myndigheter skal dele informasjon med hverandre på en bedre måte enn de gjør i dag. Departementet foreslår på denne bakgrunn bestemmelser om at Skatteetaten og Tolletaten skal kunne utlevere opplysninger til A-krimsentrene og NTAES.

Utlevering av opplysninger til NTAES

Departementet foreslår bestemmelser om utlevering til NTAES i skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 annet ledd bokstav l og tolloven § 12-1 annet ledd bokstav j. Det følger av de foreslåtte bestemmelsene at taushetsplikten ikke er til hinder for at skatte- og tollmyndighetene kan utlevere opplysninger til «offentlige etater til bruk for medarbeidere som deltar i formalisert tverretatlig analyse- og etterretningssamarbeid for å forebygge, bekjempe, avdekke og forhindre økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet».

Politidirektoratet slutter seg til forslagene om at Skatteetaten og Tolletaten kan utlevere opplysninger til NTAES. Politidirektoratet er imidlertid av den oppfatning at ordet "og" i bestemmelsenes oppramsing av formål, bør endres til "eller".

I høringsnotatet på side 74 fremholder Finansdepartementet at opplysningene som utleveres ikke skal kunne brukes av andre enn de medarbeiderne som mottar dem. Departementet viser

til at dette for NTAES' del også kan sikres ved at det i politiregisterforskriften gis regler om tilgangsbegrensning, sperring og begrensninger i adgangen til å utlevere opplysningene.

Politidirektoratet viser i den forbindelse til Justis- og beredskapsdepartementet brev av 24. mai 2017 med høring om forslag til nytt kapittel 59 i politiregisterforskriften om behandling av opplysninger ved NTAES, samt direktoratets høringsuttalelse av 25. august 2017. I uttalelsen bemerket Politidirektoratet at opplysninger fra NTAES vil kunne deles til andre deler av politiets virksomhet, såfremt dette skjer til politimessige formål, dersom det i forskriftskapittelets regler ikke gjøres et unntak fra politiregisterloven § 4. Slik vi forstod høringsforslaget, vil politiregisterlov og forskrift uten et slikt unntak ikke gi noen rettslig begrensning for at politiet benytter opplysninger fra de samarbeidende etatene inn i enkeltsaker og sin øvrige politimessige virksomhet. Politidirektoratet er kjent med at nytt kapittel 59 i politiregisterforskriften om behandling av opplysninger ved NTAES trådte i kraft 22. juni 2018. Det følger nå av politiregisterforskriften § 59-11 at opplysninger som behandles i registeret skal sperres for å sikre at personopplysninger bare kan brukes i NTAES til formål som nevnt i § 59-1, jf. § 15-4 første ledd nr. 3. Direktoratet legger til grunn at ny prf. § 59-11 ivaretar våre ovennevnte merknader gitt i forbindelse med Justis- og beredskapsdepartementets høring, og at bestemmelsen sikrer at opplysningene som utleveres ikke skal kunne brukes til andre formål enn det opplysningene er innhentet til. Politidirektoratets høringsuttalelse av 25. august 2017 følger vedlagt i kopi.

Utlevering av opplysninger til A-krimsentrene

Videre foreslår departementet bestemmelser om utlevering til A-krimsentrene i skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 annet ledd bokstav m og tolloven § 12-1 annet ledd bokstav k. I de foreslåtte bestemmelsene heter det at taushetsplikten ikke er til hinder for at skattemyndighetene kan utlevere opplysninger til «*offentlige etater til bruk for medarbeidere som deltar i formalisert tverretattlig operativt samarbeid for å avdekke økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet.*»

Politidirektoratet slutter seg til forslagene om at Skatteetaten og Tolletaten kan utlevere opplysninger til A-krimsentrene. Direktoratet mener imidlertid formålet i de foreslåtte bestemmelsene er angitt for snevert ved kun å omfatte "å avdekke" økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet. Etter direktoratets syn bør formålangivelsen være likelydende som i bestemmelsene som gjelder utlevering til NTAES, der formålet er angitt til "å forebygge, bekjempe, avdekke og forhindre økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet." Direktoratet mener også her at ordet "eller" bør anvendes fremfor ordet "og" i oppramsingen av formål, jf. vår merknad til ovenstående punkt om utlevering av opplysninger til NTAES.

Politidirektoratet ser videre behov for at det i forarbeidene til de nye bestemmelsene i skatteforvaltningsforskriften og tolloven fremkommer en nærmere definisjon av hva "arbeidslivskriminalitet" og "operativt samarbeid" er, slik Finansdepartementet har inntatt i høringsnotatet på side 73.

Direktoratet kan ikke se at begrepet "formalisert" er definert i høringsnotatet, utover at departementet viser til at bestemmelsene gjelder utlevering til A-krimsentrene. Direktoratet bemerker at det tverretattlige operative samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet ikke nødvendigvis er "formalisert" i form av A-krimsentre. Det er i dag etablert sju tverretattlige A-krimsentre, som i hovedsak består av medarbeidere fra politiet, Arbeidstilsynet, NAV og Skatteetaten. Disse sentrene samarbeider også med andre myndigheter som ikke er en del av A-krimsentrene, for å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet. Eksempelvis nevnes de

lokale kemnerkontor, Fiskeridirektoratet og Tolletaten. I de politidistrikt som ikke har etablert eget A-krimssenter, har politiet og kontrolletatene inngått formelle samarbeidsavtaler. Politidirektoratet er av den oppfatning at de foreslåtte regelendringene også bør gjøres gjeldende for andre formelle tverretatlige samarbeid enn A-krimssentre. Vi viser i den forbindelse til Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet, der det heter at arbeidslivskriminalitet "må bekjempes gjennom felles innsats fra politiet, Skatteetaten, Arbeidstilsynet, NAV og *andre offentlige etater*" (vår utheving). Strategien synes å forutsette et bredere samarbeid mellom offentlige etater enn forslag til skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 annet ledd bokstav m og tolloven § 12-1 annet ledd bokstav k omfatter, når disse bestemmelsene begrenser utleveringsadgangen til formalisert samarbeid ved A-krimssentrene.

Videre viser vi til Justis- og beredskapsdepartementets brev av 9. mai 2018 med høring om forslag til ny bestemmelse i personopplysningsloven om adgang til utveksling av personopplysninger for å bekjempe arbeidslivskriminalitet, samt Politidirektoratets høringsuttalelse av 30. mai 2018. Justis- og beredskapsdepartementet foreslo som grunnleggende vilkår for utlevering etter den nye bestemmelsen at det er nødvendig å utlevere opplysninger for at mottakerorganet skal kunne ivareta sitt arbeid med å håndheve lovgivningen om arbeidsmiljø, toll, skatt, avgifter, trygde eller tilskudd eller bidrag av offentlige midler. Departementet viste til at de oppregnede kategoriene var ment å dekke området arbeidslivskriminalitet slik dette er beskrevet i regjeringens strategi for å styrke innsatsen mot arbeidslivskriminalitet, og ba om høringsinstansenes syn på om oppregningen var dekkende for alle etater som skal delta i samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet og alle formål som er en nødvendig del av dette arbeidet. Politidirektoratet uttalte følgende om dette i sitt høringssvar:

Politidirektoratet [...] ser behov for at oppregningen av formål i bestemmelsen utvides slik at lovgivningen om fiskeri og landbruk, samferdsel, klima og miljøvern og kontroll med inn- og utreise, og utlendingers opphold i riket inntas i bestemmelsen. Det bemerkes at politiets innsats på utlendingsfeltet, med hjemmel i utlendingsloven, utgjør en betydelig del av politiets innsats mot arbeidslivskriminalitet. Departementet kan vurdere å ha oppstillingen i bestemmelsen som en ikke uttømmende liste, hvor de etatene/offentlige myndigheter som skal forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet omfattes. På denne måten vil bestemmelsen kunne ta høyde for at arbeidslivskriminaliteten utvikler seg, og at andre forvaltnings- og tilsynsorganer enn de som i dag står sentralt i satsingen mot arbeidslivskriminalitet vil kunne ha behov for å utlevere opplysninger i den tverretatlige innsatsen mot arbeidslivskriminalitet.

Etter Politidirektoratets vurdering bør de foreslåtte regelendringene i skatteforvaltningsforskriften og tolloven, i likhet med ny bestemmelse i personopplysningsloven, ta høyde for at arbeidslivskriminaliteten utvikler seg. Politidirektoratet mener at de foreslåtte regelendringene ikke vil ta høyde for denne utviklingen i tilstrekkelig grad dersom bestemmelsen ikke også gjøres gjeldende for andre formelle tverretatlige samarbeid enn A-krimssentre. Politidirektoratets høringsuttalelse av 30. mai 2018 følger vedlagt i kopi.

Departementet foreslår videre at taushetsplikten som gjelder ved utlevering til medarbeiderne ved A-krimssentrene skal ikke være til hinder for at «*kontrollrapporter sendes tilbake til egne etater for videre oppfølging*», jf. forslag til bestemmelser i skatteforvaltningsforskriften § 3-1-1 annet ledd bokstav m og tolloven § 12-1 annet ledd bokstav k.

Det fremstår som uklart for Politidirektoratet hva som ligger i begrepet "kontrollrapporter", slik ordlyden er foreslått i skatteforvaltningsforskriften § 3-1-1 annet ledd bokstav m og tolloven § 12-1 annet ledd bokstav k. Rapporter som skrives i dag i forbindelse med felles kontroller har ikke et standardisert innhold og kan inneholde opplysninger av varierende karakter og detaljnivå. Med dette som rettslig avgrensningskriterium blir det etter Politidirektoratets oppfatning svært tilfeldig hvilke opplysninger fra a-krimssamarbeidet politiet og øvrige etater får tilgang til for oppfølging i sin øvrige virksomhet, eks. til forebyggende formål. Politidirektoratet mener at dette bør være tydelig regulert. Dette idet politiet ønsker å benytte de kontrollrapporter som utarbeides direkte inn i arbeidet med etterretning, for å utpeke kriminelle aktører, grupper og fenomener. Dette vil gjøre politiets og kontrolletatenes arbeid mer målrettet.

Politidirektoratet er også skeptisk til at utleveringsadgangen synes å rette seg mot "medarbeidere" i formalisert a-krimssamarbeid, jf. også formuleringen om at "kontrollrapporter sendes tilbake til egne etater". Vi vil i den forbindelse understreke at medarbeidere ved sentrene er der i egenskap av å representere egen etat, en medarbeider fra politiet er i denne sammenheng "politiet". A-krimssentrene er heller ikke egne organer, men et formalisert samarbeid mellom ulike etater. Etter vår oppfatning bør utleveringsadgangen/unntak fra taushetsplikt heller avgrenses til bruk til bestemte formål, men slik at utleveringsadgangen retter seg mot nærmere angitte etater som sådan. Vi understreker i den forbindelse at videre bruk av opplysninger av informasjon fra a-krimssamarbeidet vil være viktig for politiets samlede innsats mot arbeidslivskriminalitet, herunder til bruk i utlendingsforvaltningen, etterretning eller forebygging. Det vil med andre ord kunne være en rekke ulike tiltak/virkemidler som vil kunne være aktuelle for politiet å sette i gang på bakgrunn av felles kontrollvirksomhet, men da er politiet avhengig av at opplysningene fra kontrollvirksomheten kan behandles videre til disse formålene. Vi viser i den forbindelse til våre kommentarer ovenfor til "kontrollrapporter" som avgrensningskriterium av videre bruk av opplysninger. Vi vil også understreke at behovet for videre bruk av opplysningene er et annet for opplysninger ved A-krimssentrene og andre formaliserte tverretatlige samarbeid enn ved NTAES, hvor selve forutsetningen for informasjonsutvekslingen er at opplysninger ikke skal bruke videre i konkrete saker.

Pkt. 5.4.3 og 5.4.4 Utlevering av opplysninger fra Skatteetaten og Tolletaten til Arbeidstilsynet
Departementet foreslår å utvide Skatteetatens utleveringsadgang til Arbeidstilsynet, samt en lovendring i tolloven for utlevering av opplysninger fra Tolletaten til Arbeidstilsynet.

Politidirektoratet er, i likhet med ØKORKIM, positive til at de foreslåtte bestemmelsene, som åpner for at Arbeidstilsynet skal kunne få opplysninger som tilsynet kan ha bruk for i sitt arbeid med å håndheve lovgivningen om arbeidsmiljø. Politidirektoratet bemerker at bestemmelsen, slik den er foreslått formulert, ikke synes kun å åpne for utlevering til Arbeidstilsynet slik det fremgår av høringsnotatet, men også til andre offentlige etater som arbeider med tilsyn etter arbeidsmiljøloven.

Pkt. 5.5 Opplysninger til allmenheten

Departementet foreslår en allment tilgjengelig nettside hvor innkjøpere (næringsdrivende og forbrukere) kan søke på virksomhetens navn og organisasjonsnummer og få tilgang til skatteopplysningene. Departementet gjør i høringsnotatet rede for to alternative måter å gjøre opplysningene tilgjengelig på. Etter det "obligatoriske" alternativet blir opplysningene tilgjengelig for allmenheten uavhengig av om virksomheten samtykker til det, mens det etter det "valgfrie" alternativet er opp til virksomheten selv å bestemme om opplysningene skal offentliggjøres. Det

"obligatoriske" alternativet fordrer regler om unntak fra taushetsplikt i skatteforvaltningsloven og skattebetalingsloven.

Politidirektoratet støtter forslaget om en allment tilgjengelig nettside. I likhet med ØKOKRIM, viser vi til at en obligatorisk ordning uten reservasjonsrett for tilbyderne vil kunne bidra til at de aktuelle næringene blir mer transparente, samt at de næringsdrivendes visshet om denne gjennomsliktigheten vil kunne ha en klar forebyggende effekt. I tillegg til at kunder benytter seg av en slik side, bør det også oppfordres til at leverandører sjekker siden. At de som driver svart ikke får tilgang til varer antas å være en effektiv hindring for virksomheten.

ØKOKRIM er skeptisk til effekten av en ordning med adgang til å reservere seg, og redegjør nærmere for bakgrunnen for dette i sin høringsuttalelse. Videre redegjør ØKOKRIM for at ordningen vil bli mindre effektiv dersom enkeltpersonforetak unntas fra ordningen, samt deres syn på i hvilken grad en offentliggjøring til allmenheten av skatteopplysningene vil utgjøre et inngrep i personvernet. Politidirektoratet viser til ØKOKRIMS uttalelse og tiltrer merknadene.

Med hilsen

Håkon Skulstad
assisterende politidirektør

Atle Roll-Matthiesen
fungerende avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler:
Knut-Aleksander Hymer
June Kristin Bellika

Vedlegg:
Høringsuttalelser fra underliggende enheter
Politidirektoratets høringsuttalelse av 25. august 2017
Politidirektoratets høringsuttalelse av 30. mai 2018.

Kopi:
Justis- og beredskapsdepartementet

Politidirektoratet

Sendes pr e-post: politidirektoratet@politiet.no

Deres referanse:

Vår referanse:
16/2005, 201800020

Dato:
4. juni 2018

HØRING – SKATTEETATENS INFORMASJONSBEHANDLING

Vi viser til Finansdepartementets høringsbrev 23. mars 2018, med forslag om endringer i reglene om informasjonsbehandling i Skatteetaten og Tolletaten. Videre viser vi til Politidirektoratets e-post 23. mars 2018 med anmodning om innspill til høringen innen 4. juni 2018.

Forslagene innebærer en rekke materielle endringer av stor praktisk betydning. De ulike regelendringene har ulik bakgrunn, men er i høringsnotatet samlet og koordinert slik at det gir god oversikt over stoffet, og blir satt i en større sammenheng.

Samtidig er forslaget til ny bestemmelse i den nye personopplysningsloven, i forbindelse med bekjempelse av arbeidslivskriminalitet, på høring. Den nye bestemmelsen i personopplysningsloven vil ha direkte betydning for de regelendringene i *nærværende* høringsnotat, som gjelder utveksling av opplysninger i tverretattlig samarbeid. ØKOKRIMs høringsuttalelse 22. mai 2018 til Justis- og beredskapsdepartementet vedlegges for enkel referanse.

Bevissikring

I høringsnotatet (s. 14) har departementet omtalt bevissikring slik:

«Bevissikring innebærer at skattemyndighetene, med bistand fra politiet, ved tvang kan tilegne seg dokumenter som den skattepliktige eller andre opplysningspliktige nekter å utlevere. Bevissikring har likhetstrekk med de straffeprosessuelle tvangsmidlene ransaking og beslag. Bevissikring er en kontrollmetode som endrer måten skattemyndighetene kan innhente opplysninger på sammenlignet med reglene som gjelder i dag, men ikke hvilke opplysninger de kan innhente.»

Departementet har kartlagt behovet lovendringer for bevissikring i pkt. 3.3.2. Skattemyndighetene mangler lovgrunnlag dersom de skattepliktige – til tross for en kontroll – motsetter seg å overlevere nødvendige dokumenter mv.

ØKOKRIM anerkjenner at det i dag er behov for lovregler om bevissikring for Skatteetaten. Regler om bevissikring vil sette Skatteetaten bedre i stand til selv å håndheve lovbrudd på skatte- og avgiftsområdet, jf. også NOU 2003:15 Fra bot til bedring pkt. 1.1.

Regler om bevissikring bryter med utgangspunktet om at det er politiet, og ikke ordinære forvaltningsorganer, som kan bruke tvang i arbeidet med å avdekke lovbrudd. Selv om bevissikring vil bli brukt i et fåtall alvorlige saker, er det verdt å påpeke at i motsetning til Konkurransetilsynet og Finanstilsynet driver Skatteetaten utstrakt masseforvaltning. I lys av dette er det interessant at bevissikring beholdes "*relativt sett alvorlige saker*", men tenkes brukt både i saker som senere blir anmeldt og etterforsket av politiet, og saker som forutsettes å ende med skatteetatens egne forvaltningssanksjoner (s. 19). Etter vårt syn bør det prinsipielle utgangspunktet fortsatt være at de mest alvorlige sakene blir gjenstand for strafforfølgning. Det ville være opplysende for denne diskusjonen om en i videre forarbeider belyser f.eks. antall saker med skjerpet tilleggsskatt kontra antall politianmeldelser skatteetaten inngir etter kontroll (bokettersyn).

Når ØKOKRIM, tross nevnte innvending, mener at skatteetaten bør få adgang til bevissikring, skyldes de utfordringene samfunnet har med å bekjempe alvorlig skatte- og avgiftskriminalitet slik disse lovbruddene organiseres og gjennomføres i dag. Det er liten tvil om at dette har endret seg i negativ retning siden Skatteunndragelsesutvalget (2009) og ikke minst Tilleggsskatteutvalget (2003).

I høringsnotatet s. 24-26 har departementet vurdert om søk etter bevis er å anse som husransakelse «i kriminelle tilfeller», jf. Grunnloven § 102, og antar at husundersøkelser av mer forvaltningsmessig karakter ikke er å anse som «kriminelle tilfeller». Departementet viser likevel til at bevissikring er et inngripende tiltak som har likhetstrekk med de straffeprosessuelle tvangsmidlene ransaking og beslag, og omtaler selv skattemyndighetens fremgangsmåte som etterforskning (side 32). Det er redegjort for personvernforordningen («GDPR» - forordning 2016/679) i pkt. 2.2. Forholdet til direktiv 2016/680 er ikke nevnt. Direktiv 2016/680 gjelder beskyttelse av fysiske personer ved behandling av personopplysninger for å forebygge, etterforske, avdekke eller straffeforfølge lovbrudd eller gjennomføring av straffereaksjoner mv. Direktivet er gjennomført i norsk rett ved endringer i politiregisterloven, og gjelder ved politiets behandlinger av opplysninger til politimessige formål, jf. politiregisterloven § 2 nr. 13. Ved *politiets forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål*, gjelder likevel personvernforordningen, fra det tidspunkt denne trer i kraft, jf. politiregisterloven § 3 første ledd. ØKOKRIM savner en nærmere vurdering av om Skatteetatens bevissikring, slik det er foreslått i høringsnotatet, kan falle under direktiv 2016/680. Vi viser særlig til definisjonen av «kompetent myndighet» i art. 3 nr. 7, særlig bokstav b), samt direktivets fortale nr. 11.

Om politiets bistand til skattemyndighetens bevissikring har departementet foreslått regler om at skattemyndighetene «kan kreve» slik bistand, men at slik bistand er pålagt («skal») når bevissikringen gjelder en bopel, jf. utkastet til ny § 10-15 femte ledd i skatteforvaltningsloven. Etter ØKOKRIMs syn er det viktig at politiets rolle er avklart i forkant av at bevissikring skjer. Skatteetaten og politiet har som kjent et tett samarbeid i flere saker, hvor medarbeidere fra disse (og evt. andre) etater deltar på like fot. Ryddighetshensyn tilsier at rollen som enten en ren (og passiv) bistandsfunksjon til skatteetatens kontroll, eller som deltaker i en fleretatlig aksjon, er avklart fra starten av. Dette kan også ha en side til i hvilken grad, og når, etatene kan utveksle opplysninger i vedkommende sak.

Sammenstilling av opplysninger

I forslaget til ny § 3-6 i skatteforvaltningsloven har departementet foreslått en presisering om at skattemyndighetene har adgang til å sammenstille opplysninger, «også opplysninger etter artikkel 9 og artikkel 10». Det fremgår av personvernforordningen at art. 9 gjelder særlige kategorier opplysninger, mens art. 10

gjelder opplysninger om straffedommer og lovovertridelser. Etter ØKOKRIMs vurdering bør lovteksten angi samme stikkord om hva de to artiklene omhandler, i stedet for en ren henvisningsteknikk, hvor rettsanvenderen henvises til selv å måtte gjøre oppslag i EU-forordningen for å få rede på sine rettigheter på persondataområdet.

Avklaring av tips mv.

Departementet har foreslått en lovbestemmelse om skattemyndighetens adgang til å få verifisert tips og andre opplysninger innen fire måneder. Det er vist til at fristen er tilsvarende fristen for å avklare ikke-verifiserte personopplysninger i tolloven § 13-12 andre ledd. Fristen også er sammenfallende med politiregisterloven § 8, hvor det er satt en frist på 4 måneder til å avklare om kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans er oppfylt. Slik ØKOKRIM ser det, er det hensiktsmessig at fristen settes likt hos de tre myndighetene, som foreslått. Dette bidrar til økt rettsenhet og lik praksis på tvers av etatene, og kan virke forenkende i det tverretatlige samarbeidet.

Utlevering til offentlige myndigheter

ØKOKRIM slutter seg til forslaget om ny § 3-3 i skatteforvaltningsloven, om utlevering til offentlige myndigheter, og opplistingen i forskriften § 3-3-1 andre ledd over «forhåndsgodkjente» mottakere.

Forslaget bygger på utformingen av politiregisterloven § 30, jf. politiregisterforskriften § 9-6. De foreslåtte reglene virker forenkende for rettsanvenderen. Vi er enig i at dagens opplisting over mottakere fremstår som kasuistisk, og med fordel kan flyttes til forskriften. Samtidig fremheves de styrende prinsippene for utlevering til offentlige myndigheter i lovteksten, jf. også forskriften § 3-3-1 første ledd. Endringene vil bidra til større rettsenhet og lik praksis på tvers av de offentlige myndighetene.

Ved utlevering etter politiregisterloven § 30 har behandlingsansvarlig etter hovedregelen plikt til å informere den registrerte om at det er utlevert opplysninger til offentlige organer, jf. politiregisterloven § 48 (Informasjonsplikt). Den registrerte skal underrettes i forkant av utleveringen, og gjøres oppmerksom på adgangen til å begjære utsatt iverksetting, og om klageadgang, jf. politiregisterforskriften § 12-3 andre ledd. Spørsmålet om Informasjonsplikt er ikke berørt i høringsnotatet. Etter personopplysningsloven 2000 § 20 gjelder informasjonsplikt, men den registrerte har ikke krav på varsel dersom formidlingen av opplysninger er uttrykkelig fastsatt i lov (andre ledd bokstav a). Det er også gått føringer om informasjon til den registrerte i personvernforordningen art. 12, jf. fortalen nr. 61-62. Vi ser det som hensiktsmessig at regelverket er likt mellom etatene, og det ville være en fordel om departementet kunne redegjort for sitt syn på spørsmålet om informasjonsplikt.

Utlevering til NTAES og A-krimsentrene, utlevering til Arbeidstilsynet

ØKOKRIM slutter seg til forslagene om at Skatteetaten og Tolletaten kan utlevere opplysninger til NTAES og A-krimsentrene, og tilsvarende til Arbeidstilsynet.

Forslaget til nye bokstaver k) og l) i tolloven § 12-1 andre ledd og bokstav l) og m) i ny skatteforvaltningsforskrift § 3-3-1 andre ledd imøtekommer regelendringsforslagene fra den tverretatlige utredningen 6. januar 2017 *Behovet for regelverksendringer mv. i forbindelse med etableringen av Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter* (s. 93-94). ØKOKRIM ser det slik at de regelendringene departementet her har foreslått vil være tilstrekkelige for at de etatene som deltar i NTAES skal kunne nå de målene som regjeringen har satt i *Strategi 13. januar 2015 mot arbeidslivskriminalitet*. Samtidig foreslås også nødvendige regelendringer for A-krimsentrene. ØKOKRIM har

Ingen ytterligere merknader til forslagene og departementets redegjørelse i pkt. 5.4.2, og støtter forslagene.

Departementet har også foreslått å utvide Skatteetatens utleveringsadgang til Arbeidstilsynet, og en lovendring i tolloven for utlevering av opplysninger fra Tolletaten til Arbeidstilsynet. Sistnevnte forslag følger opp tiltak 5 fra *Rapport 1. desember 2015 - Styrket informasjonsdeling mellom kontrolletatene, politi og private for bekjempelse av kriminalitet* (side 33). Vi er positive til at tiltaket følges opp, og at utleveringsadgangen utvides noe, sml. ligningsloven 3-13 nr. 2 b) og mval. § 13-2 nr. b).

ØKOKRIM vil fremheve at tverretattlig samarbeid er viktig for å bekjempe kriminalitet og lovbrudd på mange områder. Likevel står tverretattlig samarbeid mot økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet i en særstilling. Erfaringene viser at én etat ofte kommer til kort, særlig når det avdekkes særlig store og alvorlige saker på dette feltet. At det forelå svakheter ved regelverket om informasjonsdeling, var klart allerede fra etableringen av NTAES, jf. tiltak 4 i regjeringens strategi fra 2015. Forslagene her – for NTAES, A-krimsentrene og Arbeidstilsynet – vil være et særlig viktig bidrag for å rette på sårbarhetene i regelverket.

Etter vårt syn haster det med å få på plass de foreslåtte regelendringene.

Opplysninger til allmenheten

ØKOKRIM støtter forslaget om en allment tilgjengelig nettside hvor innkjøpere – næringsdrivende og forbrukere – kan søke på tilbydernes organisasjonsnummer og få tilgang til skatteopplysningene. En slik obligatorisk ordning uten reservasjonsrett for tilbyderne vil bidra til at de aktuelle næringene blir mer transparente. De næringsdrivendes visshet om denne gjennomskiktigheten vil etter vår vurdering ha en klar forebyggende effekt.

Vi er skeptiske til effekten av en ordning med adgang til å *reservere* seg. Til sammenligning med en obligatorisk ordning, kan en ordning med reservasjonsrett virke selvforsterkende: Enhver risiko knyttet til å gi innsyn i egne virksomhetsopplysninger søkes unngått, i konkurranse med andre i samme næring. Noen virksomheter vil også kunne reservere seg formelt begrunnet i konkurransehensyn og vern av bedriftshemmeligheter, når den reelle begrunnelsen er at de enten driver useriøst eller viser liten vilje til å etterleve regelverket.

Det har ikke vært rettslige hindre i veien for at de enkelte bransjene har kunnet gå sammen og etablert egne «portaler» mv. for å gi innkjøperne innsyn i tilbyderens virksomhetsdata, basert på de enkelte virksomhetenes samtykke. Likevel har dette skjedd bare i begrenset grad, slik departementet har redegjort for. Noe av forklaringen er at virksomhetene og bransjene i varierende grad har sett seg tjent med dette. Vi mener dette også taler for at en ordning med reservasjonsrett ikke vil virke etter formålet.

ØKOKRIM er enig med departementet i at ordningen blir mindre effektiv dersom enkeltpersonforetak ikke gjøres tilgjengelig for allmenheten. Foretakstypen er mest utbredt blant mindre tilbydere, og utgjør en stor andel av markedet overfor innkjøpere som er forbrukere. For noen enkeltpersonforetak som ikke driver seriøst, vil det bero på en manglende *vilje* til å overholde myndighetspålagte krav. Men for en del vil også *evnen* til å etterleve myndighetspålagte krav være dårligere, pga. virksomhetens størrelse og ressurser. Nøytralitetshensyn tilsier at enkeltpersonforetak ikke unntas fra ordningen. I motsatt fall vil man kunne se at aktører med *vilje* til å drive useriøst,

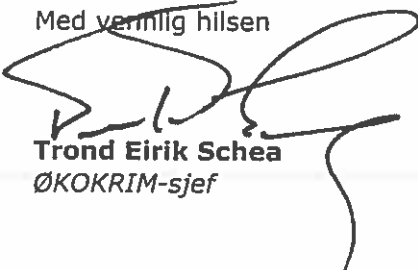
organiserer seg i enkeltpersonforetak i stedet for i andre foretaksformer, for å unndra seg fra innsyn.

Departementet har fremhevet at offentliggjøringen til allmenheten av skatteopplysningene vil være «et betydelig inngrep i personvernet» (s. 91). Etter vårt syn er dette bare delvis treffende. Personopplysninger er enhver opplysning om en identifiserbar fysisk *person*, som direkte eller indirekte kan identifiseres, for eksempel ved et navn mv., jf. personvernforordningen art. 4 nr. 1. Dette stiller seg annerledes for opplysninger til virksomheter, jf. også definisjonen av «foretak» i nr. 18. Hensynet til persondatavernet gjør seg etter vårt syn ikke gjeldende i samme grad for virksomhetsopplysninger, som i stor grad er vernet av andre formål enn hensynet til privatlivet, for eksempel vern av drifts- og forretningsforhold eller andre konkurransemessige hensyn.

Enkeltpersonforetak knyttes direkte til en person, og er av denne grunn underlagt et sterkere vern enn andre foretaksformer, jf. art. 4 nr. 18, jf. nr. 1. Etter vår oppfatning er det likevel feil å likestille vernet av personer som driver i næring med vernet av persondata i rent privat sammenheng, dvs. utenfor næringsvirksomhet. Næringsdrivende i enkeltpersonforetak har valgt denne foretakstypen fremfor foretakstyper uten direkte personlig ansvar.

I forlengelsen av de argumentene som nevnes mot at enkeltpersonforetak eventuelt skal unntas fra innsyn fra allmenheten, kan det samtidig være vanskelig å se begrunnelsen for adgangen til å søke i skattedata på enhver fysisk person for det enkelte skatteår (søk i skattelistene). Dette er også en «obligatorisk» ordning, uten noen reservasjonsadgang, utover at skatteopplysningene ikke ligger fritt tilgjengelig (kun ved pålogging). I lys av dette kan det etter vårt syn vanskelig begrunnes at enkeltpersonforetak skal unntas fra allmenhetens innsyn.

Med vennlig hilsen



Trond Eirik Schea
ØKOKRIM-sjef



Torbjørn Hagerup Nagelhus
politiadvokat

Vedlegg: Høringsuttalelse 22. mai 2018: Utveksling av personopplysninger ved bekjempelse av arbeidslivskriminalitet

Kopi: Riksadvokaten



Politidirektoratet
politidirektoratet@politiet.no

NCIS NORWAY

Deres referanse:
201801698-1

Vår referanse:
201801382-2 008

Sted, Dato
Oslo, 13.06.2018

HØRING – FORSLAG OM ENDRINGER I REGLENE OM INFORMASJONSBEHANDLINGEN I SKATTEETATEN – HØRINGSSVAR FRA KRIPOS

Det vises til høringsnotat av 23. mars 2018 fra Det kongelige finansdepartement, videresendt hit ved e-post fra Politidirektoratet av 7. mai, med frist for å inngi høringssvar 4. juni. Som varslet om i e-post herfra 6. juni var det behov for noe mer tid til å ferdigstille høringssvaret. Fristoverskridelsen beklages.

Kripos vil i sin høringsuttalelse begrense seg til å kommentere forslaget om å gi Skatteetaten tillatelse til å sikre beviser ved tvang, jf. høringsnotatet kapittel 3.

Kripos er enig med Finansdepartementet i at det ikke bør innføres en hjemmel som gir Skatteetaten hjemmel til "skjult observasjon". Spørsmålet om lovfesting av politiets spaningsvirksomhet er til behandling i Justis- og beredskapsdepartementet og en eventuell regulering av en tilsvarende virksomhet for andre offentlige kontrollorganer må gjøres etter at dette arbeidet er slutført.

Kripos har ingen særskilte kommentarer til de foreslåtte reglene om adgangen for Skatteetaten og Tolletaten til å utlevere opplysninger, jf. høringsnotatets kapittel 5, utover at vi støtter de foreslåtte endringene i taushetspliktbestemmelsene i skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 og 12-1. Vi mener dette vil øke mulighetene for Skatteetaten og Tolletaten til å bidra inn i tverretattlig samarbeid om å bekjempe økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet.

Bevissikring

Det foreslås i en ny § 10-15 i skatteforvaltningsloven at Skatteetaten skal gis anledning til å sikre beviser ved tvang. Bestemmelsen bygger på tilsvarende bestemmelser som gjelder for Konkurransetilsynet og Finanstilsynet i henholdsvis konkurranse- og verdipapirhandelloven § 15-5.

Som det følger av høringsnotatet er det prinsipielle utgangspunktet at det er politiet, ikke forvaltningen, som skal kunne bruke tvang i arbeidet med å avdekke og bekjempe kriminalitet.

Kripos

Bevissikring er et inngrep i retten til privatliv som er vernet etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.

Når Kripos likevel støtter forslaget om å gi Skatteetaten adgang til bevissikring er det fordi dette virkemiddelet vil være et viktig bidrag til bekjempelse av et alvorlig samfunnsproblem som har vokst frem de siste årene; arbeidslivskriminalitet.

Arbeidslivskriminalitet er et begrep som ikke har noe fast bestemt innhold, men det sentrale er å holde kostnadene kunstig lave gjennom skatte- og avgiftsunndragelser og bruk av arbeidere med lav og svart avlønning. I noen tilfeller kan utnyttelsen av arbeiderne gå så langt at det må bedømmes som menneskehandel. På denne måten får disse aktørene en uberettiget fordel i konkurransen med de som driver lovlig innenfor samme bransje.

Denne typen kriminalitet er vanskelig å avdekke ved bare å forholde seg til opplysninger og dokumentasjon som frivillig er gitt til Skatteetaten av skattesubjektene eller tredjeparter med opplysningsplikt. Som regel vil det være utstrakt bruk av fakturaer for fiktive tjenester, forfalskede dokumenter, stråmenn og stråselskaper hvor det gjerne ikke føres regnskaper.

Kripos mener at Skatteetatens arbeid med å avdekke denne formen for kriminalitet er så viktig at det kan begrunne inngrepet i privatliv som bevissikring vil medføre, men dette fordrer at reglene blir utformet slik at inngrepet begrenses til det som er nødvendig og at rettssikkerheten ivaretas.

Kripos er enig i at bevissikring bare skal kunne brukes der mindre inngripende kontrollmetoder ikke er tilstrekkelige, at bevissikring bare skal kunne besluttet av tingretten, og at politiet skal være tilstede ved bevissikring i private hjem.

Finansdepartementet bygger den videre utformingen av bestemmelsen rundt samme lest som reglene i konkurranseloven § 25 og verdipapirhandelloven § 15-5. Det fremstår som fornuftig å ta utgangspunkt i disse reglene. Kripos støtter forslaget til utforming av ny § 10-15 i skatteforvaltningsloven, herunder at inngangsvilkåret hvor det må være "rimelig grunn til å anta" at det foreligger overtredelse av reglene om tilleggsskatt og at det er et skjerpet beviskrav for bevissikring i privat bolig. Kripos kan ikke se at utformingen vil være i strid med Grunnloven § 102 hvorefter "Husransakelse må ikke finne sted, unntatt i kriminelle tilfeller".

Det knytter seg større betenkeligheter til å tillate bevissikring hos tredjeparter enn hos den skattepliktige. Som departementet, mener Kripos at mye taler for at denne formen for undersøkelser bør være forbeholdt politiet, særlig når det gjelder bevissikring i tredjeparters hjem.

En mulig løsning kan være et regelverk hvor Skatteetaten ikke får anledning til å foreta bevissikring i tredjeparters private hjem, men at dette bare kan gjøres i saker som etterforskes av politiet.

Det foreligger imidlertid et klart behov for slik bevissikring for Skatteetaten. I tillegg til det som er nevnt i høringsnotatet om den nære sammenhengen mellom den skattepliktige og tredjeparter, kan det nevnes at Kripos gjennom etterforskning av saker som blant annet gjelder fakturering for fiktive tjenester har erfart at bakmenn i utstrakt grad benytter stråpersoner og stråselskaper og gjemmer unna dokumentasjon på virksomheten sin hos disse, eller for eksempel mottar post i postkasser som står i disses navn. Strafferettslig kan

dette være medvirkere, men de kan ikke legges tilleggsskatt og faller da utenfor bevissikringsreglene mot skattepliktige. Stråpersonene kan også være uvitende om de handlingene som blir begått i deres navn.

Et regelverk hvor Skatteetatens adgang til bevissikring begrenses til undersøkelser hos de skattepliktige, eller tredjeparters forretningssteder, kan medføre at muligheten til håndheving av Skatteetatens kontrollopgaver ikke blir effektiv innenfor arbeidslivskriminaliteten.

Etter Kripós syn vil denne begrensningen i bevissikringsadgangen gjøre det for enkelt for bakmenn å unndra seg kontroll fra Skatteetaten og slike saker vil måtte anmeldes til politiet for at bevisene skal kunne sikres. En slik anmeldelse vil måtte enten gjøres før annen bevissikring er gjennomført, eller etter at bevissikring er gjennomført hos den skattepliktige. Begge løsninger kan være uheldige, da man i det ene tilfellet kan gjøre politiets arbeid unødvendig komplisert fordi man tvinges til å anmelde før man har tilstrekkelig informasjon, og at man i det andre tilfellet gjennom bevissikringen har varslet bakmennene som kan fjerne eller ødelegge bevis som oppbevares hos en tredjepart.

I tillegg til at man risikerer et lite effektivt regelverk, kan et regelverk uten adgang til bevissikring hos tredjeparter skape uheldige avgrensingsproblemer rundt hvem bevissikring kan foretas hos.

Kripós mener at dersom man skal gi Skatteetaten anledning til å foreta bevissikring, må reglene være så effektive at de møter behovet for at Skatteetaten skal kunne gjennomføre sine kontrollopgaver på en god måte. Dette fordrer selvsagt at reglene utformes slik at inngrepet begrenses til det som er nødvendig og at rettssikkerheten ivaretas. Det er Kripós syn at disse hensynene er tilstrekkelig ivaretatt i reglene også dersom man tillater bevissikring hos tredjeparter.

Med hilsen



Vigleik Antun
ass.sjef Kripós

Saksbehandler:
Håvar Undeland
politiadvokat
Telefon: 23 20 85 83

Politidirektoratet
Postmottak

Deres referanse:
201801698

Vår referanse:
201805652

Sted, dato
Oslo, 19. juni 2018

HØRING – FORSLAG TIL ENDRINGER I REGLENE OM SKATTEETATENS INFORMASJONSINNHEMTING

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev av 23. mars 2018 samt politidirektoratets epost av 7. mai 2018 der Oslo politidistrikt (OPD) er bedt om å komme med sitt høringssvar.

INNLEDNING

Høringsnotatet er bygget opp over tre deler. Del 1 gjelder innhenting av opplysninger, del 2 gjelder bruk av opplysninger og del 3 gjelder utlevering av informasjon. Vi har ingen bemerkninger til del 2 og 3 utover det som fremkommer i høringssvar fra ØKOKRIM av 7. juni 2018. I det videre vil OPD knytte bemerkninger til del 1.

Distriktet mener at skattemyndighetenes vedtak innenfor eget forvaltningsområde må være best mulig fundert. På samme måte som for andre vedtak i forvaltningen gjelder at (skatte-) saken skal være så godt opplyst som mulig. Dette innebærer at opplysningene som ligger til grunn for vedtaket må være fullstendige og etterrettelige.

Forslaget til lovendring er begrunnet med at skatteetaten trenger hjemmel til å innhente opplysninger utover den anledningen de har til å kreve opplysninger i dag. Forslaget om å etablere hjemmelsgrunnlag for å bevissikre vil gi skattemyndighetene mulighet til å innhente bevis, og derigjennom å sørge for at vedtakene er riktige.

Skatteetaten gis etter forslaget anledning til å bevissikre både hos næringsdrivende i forretningslokaler og tilsvarende, men også i private hjem. Å være gjenstand for noe som oppleves som ransaking er en svært inngripende integritetskrenkelse.

Det er lett å forstå bakgrunnen for forslaget som gjør skatteetaten bedre i stand til å følge opp at skattelovgivningen etterleves. Samtidig utfordrer forslaget både fordelene vi opplever med et enhetspoliti som i stor grad er den instans i samfunnet som er gitt myndighet til å bruke makt og tvangsmidler mot enkeltpersoner. Tvangsmiddelbruk utført av politiet er kombinert med at enten den politisk uavhengige påtalemyndigheten beslutter tvangsmidler eller begjærer slik

bruk for retten. En slik ordning fremmer etter distriktets syn rettsikkerhet overfor inngrep mot enkeltpersoner. Videre *skal* politiet etter forslaget delta ved bevissikring i private hjem og sikre åstedet. Formålet med forslaget synes da å falle noe på stengrunn hvis politiet uansett skal bistå. Det løser ikke dagens hovedutfordring som er politiets manglende kapasitet til å bidra i alle sakene skatteetaten ønsker vi skal bidra i.

SAMMENLIGNINGEN MED KONKURRANSELOVEN OG VERDIPAPIRLOVEN

Forslaget tar utgangspunkt i at Konkurransetilsynet og Finanstilsynet har anledning til bevissikring hos foretak og i private hjem "ved brudd på loven" (konkurranseloven § 25) og "overtredelse av bestemmelser i kapittel 3" (verdipapirhandelloven § 15-5). Forslaget skisserer en hjemmel for skattemyndighetene til å foreta ransaking etter samme mønster.

Distriktet bemerker at virksomheter underlagt konkurranseloven er utpreget næringsrelatert. Konkurranseloven gjelder bare foretak, og slik at foretakene i samarbeid påvirker markedsadgang, pris eller annet som er av betydning for konkurransen. Reglene om bevissikring i konkurranseloven § 25 gjelder hos foretak eller i private hjem for å søke etter bevis for overtredelse av konkurranseloven. Individer som utsettes for bevissikring vil typisk være ansatte eller andre med sterk relasjon til foretaket. Vilåret er at det er særlig grunn til å anta at bevis oppbevares der. Når bevissikring knyttes til konkurranseloven er kretsen av individer svært begrenset.

Verdipapirhandelloven gjelder for finansielle instrumenter som er eller søkes notert på norsk regulert marked. Hjemmel for å foreta bevissikring kom inn i loven som følge av Norges tilpasning til europeisk regelverk knyttet til markedsmisbruk. Individer som utsettes for bevissikring vil være aktører i verdipapirmarkedet som det er "rimelig grunn til å anta" at har overtrådt verdipapirhandelloven kap. 3. På samme måte som for konkurranseloven er kretsen av individer svært begrenset.

Skatteetatens nedslagsfelt er alle Norges virksomheter og alle Norges innbyggere. Adgangen til å krenke individets integritet ved å gjennomføre bevissikring vil ikke være begrenset til de individene som har valgt en relasjon til foretak som truer konkurransen eller som er aktører i verdipapirmarkedet.

Vi savner i høringsbrevet en redegjørelse for anvendelsen av konkurranseloven § 25 og verdipapirhandelloven § 15-5. Så vidt vi er kjent med er det i liten grad om noen blitt gjennomført bevissikring hos private med hjemmel i konkurranseloven § 25. Finanstilsynet har aldri benyttet sin hjemmel for bevissikring, og det er aldri sendt en begjæring til retten om samtykke.

OPD mener at Konkurransetilsynet og Finanstilsynets hjemler til å foreta ransaking hos private ikke kan begrunne at skatteetaten skal gis samme mulighet. Til det er forskjellen i virkeområde for altfor stor. Når høringsnotatet peker på likheter med Konkurransetilsynets og Finanstilsynets hjemmel er det viktig å ha klart for seg at disse hjemlene ikke brukes, i alle fall ikke til bevissikring hos private.

Vi vil i det videre trekke frem enkelt punkter ved forslaget og knytte kommentarer til dem.

BEGRUNNELSEN FOR LOVENDRING

Høringen tar utgangspunkt i et utviklet behov for bevissikring dels fordi den økonomiske kriminaliteten er blitt mer alvorlig, dels fordi politiet ikke har kapasitet til å behandle alle overtreddene som blir anmeldt.

Misforholdet mellom kapasitet hos skatteetaten og politiet i saker om overtredelse av skattelovgivningen oppleves som stort. Foruten å påpeke dette er resursetting et eget tema som ikke drøftes nærmere her.

Økonomisk kriminalitet blir mer alvorlig og satsingen mot arbeidsmarkeds kriminalitet er viktig. Denne typen kriminalitet fasiliterer for blant annet menneskesmugling, skatteunndragelser, grov og alvorlig risiko for overtredelser av arbeidsmiljøloven og konkret risiko for konkurransevridding til ulempe for virksomheter som driver lovlig.

OPD legger til grunn at den alvorlige kriminaliteten fortsatt skal anmeldes til politiet. Videre legges det til grunn at skatteetaten, som i dag, skal avgjøre mindre alvorlige saker der det administrativt ilegges tilleggsskatt.

VILKÅRET FOR BEVISSIKRING

Høringsnotatets utgangspunkt er at bevissikring skal kunne benyttes ved mistanke om overtredelse av skatteforvaltningslovens § 14-3, første ledd, hvorefter de skattepliktige plikter å gi riktige og fullstendige opplysninger til skattemyndighetene. Overtredelse av bestemmelsen kan lede til tilleggsskatt.

Departementet legger i høringsnotatet til grunn at bevissikring fra skatteetaten er mindre belastende enn ransaking. Vår erfaring er at for den som utsettes for inngrepet vil terminologien være av liten betydning.

Departementet foreslår å senke kravet til mistanke til under det kravet politiet har for å kunne gjennomføre ransaking. Det er foreslått at bevissikring i næringslokaler kan skje dersom det foreligger "rimelig grunn til å anta", og det er da tilstrekkelig med indikasjoner på ulovligheter.

Straffeprosesslovens vilkår for å bruke tvangsmidler er at det må foreligge skjellig grunn til å mistenke det aktuelle lovbruddet. OPD forstår "rimelig grunn" til å innebære et lavere krav til mistanke. OPD vurderer den foreslåtte terskelen for å bruke bevissikring som for lav. Vi viser til det som er sagt innledningsvis om at skatteetatens nedslagsfelt er samtlige virksomheter og borgere i Norge.

OPD mener at ransaking etter en lavere terskel for tvangsmiddelbruk er problematisk på prinsipielt grunnlag ut fra et rettssikkerhetsperspektiv og hva som er etablert i norsk rett. Særlig når resultatet kan være en pønål reaksjon som tilleggsskatt.

HVOR KAN DET SØKES ETTER BEVIS

Forslaget til regler om bevissikring åpner for at skatteetaten kan ransake hos foretak og hos private. Forslaget legger opp til at skatteetaten kan drive bevissikring hos skattyter – være seg

foretak eller private dersom det er "rimelig grunn til å anta" at det er begått et lovbrudd. Det vises til det som er sagt ovenfor om å fravike det etablerte kravet til skjellig grunn til mistanke.

For bevissikring i et privat hjem kreves etter forslaget at det er "særlig grunn til å anta" at bevis kan finnes der. Bevissikring hos private kan – i saker mot private skattytere – alltid gjennomføres i privat hjem fordi det alltid vil være "særlig grunn til å anta" at det er der bevisene finnes.

OPD er enig i at det relevante stedet å søke etter bevis er der det er "særlig grunn til å anta" at slike finnes. En tilsvarende bestemmelse finnes i straffeprosesslovens § 192 tredje ledd nr. 3. OPD kan imidlertid ikke se at det er tilstrekkelig grunn til å fravike kravet til skjellig grunn slik det er oppstilt i straffeprosessloven.

Departementet viser også ved denne gjennomgangen til reglene for Konkurransetilsynet og Finanstilsynet. Finanstilsynet har aldri benyttet hjemmelen til å begjære bevissikring. Konkurransetilsynet har ikke benyttet hjemmelen til å gjennomføre bevissikring i private hjem.

HVEM KAN BEVISSIKRING RETTES MOT

I høringsnotatets pkt. 3.3.3.4 drøftes spørsmålet om bevissikring også skal kunne gjennomføres hos tredjeparter.

Departementets høringsnotat ser ut til å utpeke tredjepersoner som de med rapporteringsplikt etter skatteforvaltningsloven kap. 7. Formuleringen i lovteksten kan misforstås. Et eksempel på tredjemenn kan være aksjonær i et aksjeselskap eller en privat persons leietaker til sekundærbolig.

Sammenholdt med utkastet til lovtekst er det vanskelig å se hva som egentlig menes og bør eventuelt omformuleres, jf. prinsippet om at man må ha en klar hjemmel for å utsette borgerne inngrep.

Lovteksten utpeker så vidt vi kan se ikke noe subjekt. Den viser ikke til noen, et foretak, en skatteyder eller en tredjemann e.l. Slik forslaget er formulert er skatteetatens hjemmel for bevissikring for vid.

I tillegg kommer at skatteetaten kan kreve at politiet sikrer et "åsted" inntil rettens beslutning om bevissikring er fattet. Konsekvensen kan da bli at politiet med denne hjemmelen pålegges å hindre en privatperson og dennes familiemedlemmer å besøke eget hjem, uten at de alminnelige vilkårene for bruk av tvangsmidler er tilstede. Vi ser flere betenkeligheter ved å innføre en slik ordning, både for dem saken gjelder og for tredjeparter.

ANVENDELSE AV POLITIETS RESSURSER

Politiets bistand foreslås å være "skal regel" ved bevissikring i private hjem. Dette kan bli et svært krevende vilkår for oss å etterleve rent kapasitets- og ressursmessig. Formuleringen fremstår som for streng og er uheldig. I prinsippet kan vi få samtidighetskonflikter der politiet selv ikke kan vurdere prioriteringen. Dersom skatteetaten gis myndighet til å foreta

bevissikring må teksten endres til at politiet skal "på anmodning" bistå, slik det fremgår i någjeldende skatteforvaltningslov § 10-12. Skal-regelen fremstår som obligatorisk og vil være noe nytt i forhold til slik vi dag har regulert politiets bistandsplikt.

Vi er ikke kjent med at det andre steder er lovfestet en slik "hopp-knapp" fra et forvaltningsorgan til politiet.

Under enhver omstendighet må politiets eventuelle involvering i skatteetatens undersøkelser planlegges nøye og det må gjøres rolleavklaringer.

Videre fremgår at skattemyndighetene "kan kreve" at politiet avstenger områder i påvente av rettens beslutning. All den stund dette innebærer ressursbruk for politiet må også dette gjøres til gjenstand for planlegging og rolleavklaringer. Erfaringsmessig kan sikring av åsted innebære store utgifter og mannskapsuttak f eks i helg. Her må man se på hvem som skal bære kostnaden for bevissikringen.

Med hilsen

Bjørn Vandvik
visepolitimester

Saksbehandler: pi Ole Rasmus Knudsen, påtaleleder



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep.
0031 OSLO
Norge

NORDLAND POLITIDISTRIKT

Deres referanse:
201801698

Vår referanse:
201801663-2 008

Sted, Dato
Bodø, 01.06.2018

HØRINGSUTTALELSE FRA NORDLAND POLITIDISTRIKT - FORSLAG OM ENDRING I REGLENE OM SKATTEETATENS INFORMASJONSBEHANDLING

Viser til høringsnotat av 23. mars 2018 der det fremmes forslag til endringer i reglene om Skatteetatens informasjonsbehandling.

Nordland politidistrikt ønsker å kommentere følgende punkter i forslaget:

Punkt 2.3 om informasjonsdeling

Økonomisk kriminalitet er en stor utfordring for samfunnet, og svart økonomi blir stadig mer kompleks og sammensatt. Vi ser også at kriminelle aktører i stadig større grad skjuler sin kriminelle virksomhet bak lovlig virksomhet, og at de bruker skattesystemet til å finansiere sin kriminelle aktivitet. En vil likevel understreke at de fleste aktørene i arbeidslivet er seriøse, og offentlige etater er forpliktet til å ivareta deres rettssikkerhet og personvern. Skatteetaten forvalter store mengder personopplysninger og det er viktig å ivareta den enkeltes personvern. Virksomhetsopplysninger er ikke underlagt det samme strenge regelverket, men av hensyn til de seriøse aktørene i arbeidslivet er det likevel viktig at også disse opplysningene forvaltes på en god måte.

Hensynet til den enkeltes personvern må avveies mot samfunnets behov for å bekjempe svart økonomi, herunder arbeidslivskriminalitet. Dersom Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet skal lykkes er det svært viktig at regelverket tilpasses slik at kontrolletatene - som skal samarbeide med hverandre - kan dele den informasjonen de besitter. Det vil både være ressursbesvarende og samtidig mer effektivt. Videre vil det gi samarbeidspartnerne et felles situasjonsbilde, noe som er avgjørende for den jobben de skal gjøre. Vi støtter derfor endringsforslaget om å justere regelverket slik at informasjonen kan deles mellom offentlige myndigheter på en bedre måte.

NORDLAND POLITIDISTRIKT

Post: Postboks 1023, 8001 Bodø
E-post: post.nordland@politiet.no

Tlf.: 75545800
Faks: 75546053

Org. nr.: 983999999
www.politi.no

Punkt 3.3 om bevissikring

Vi erfarer at kriminelle aktører blir stadig mer kreative når det gjelder å skjule relevant informasjon for offentlige kontrolltater. Skattekriminaliteten er mer organisert og vanskeligere å avsløre, og skatteetaten mangler oftere enn før effektive virkemidler for å innhente opplysninger fra skattepliktige som er motvillige. En utvidet adgang for skattemyndighetene til å foreta bevissikring vil utvilsomt bidra til å avhjelpe dette. Vi er likevel enig med departementet i at det bør stilles strengere krav til bevissikring i private hjem enn i foretak. Vi er også enig i at beslutning om bevissikring må kunne treffes uten at den som beslutningen gjelder blir underrettet (på grunn av fare for bevisforspillelse).

Når det gjelder bevissikring hos tredjepart bør skattemyndighetene også gis slik adgang for å kunne kontrollere den skattepliktige. Vi ser ofte i skattesaker at tredjepart besitter relevant dokumentasjon, og det vil vanskeliggjøre skatteetatens arbeid dersom de først må anmelde saken til politiet for å få tilgang til tredjeparts-informasjon.

Skatteetaten kan i dag be politiet om bistand ved kontroll, men politiets adgang til å benytte tvangsmidler er likevel begrenset til straffesaker. Skatteetaten håndterer mange alvorlige skattesaker uten at disse anmeldes til politiet, og da må de ha virkemidler som gjør dem i stand til å håndheve dette uten at de tvinges til å anmelde saken. Det fremgår av forslaget at skattemyndighetene må kunne kreve bistand fra politiet under bevissikringen – særlig fra privat bolig - og det er vi enig i.

En slik ordning vil sannsynligvis ikke innebære noen stor merbelastning for politiet. Politiet har allerede i dag plikt til å bistå skattemyndighetene i forbindelse med kontroller, og det er grunn til å tro at bevissikring først og fremst vil være aktuelt der det i dag er behov for bistand fra politiet i forsøk på å gjennomføre alminnelige skattekontroller. Det kan også tenkes at en bevissikringsadgang for skattemyndighetene vil føre til at politiet ikke trenger å gjennomføre ransaking og beslag i like mange tilfeller som i dag.

Punkt 5.3 om utlevering av opplysninger

Departementet foreslår at reglene om utlevering av opplysninger fra skattemyndighetene til andre offentlige myndigheter utvides, slik at skatteetaten også kan gi opplysninger til andre myndigheter begrunnet i mottakerens behov.

Deling av informasjon er en viktig forutsetning for å bekjempe arbeidslivskriminalitet, og vi støtter departementets forslag. Reglene bør utformes med én lovbestemmelse med generelle vilkår, men med utfyllende regler i forskrift som gjør det lettere å endre når det dukker opp nye behov.

Det er viktig at skatteetaten gis adgang til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til A-krimsentrene. Ulike kontrolletater er samlokalisert i A-krimsentrene, og arbeidsformen der forutsetter at medarbeiderne kan dele opplysninger på tvers av etatene på en effektiv måte. Samlokalisering og arbeidsform tilsier også at adgangen til å dele opplysninger med de andre etatene gjøres lik ovenfor alle etatene. Det at taushetspliktreglene i dag er forskjellige medfører at samarbeidet ved A-krimsentrene ikke blir så effektivt som det bør være.

En ser at utvidet adgang til å dele opplysninger med andre etater kan medføre at de opplysningspliktige blir mindre tilbøyelig til å gi informasjon til skatteetaten – både av frykt for at opplysninger kan komme på avveie, men også av frykt for at opplysningene blir brukt til andre formål. Her må det foretas en avveining mellom taushetsplikt og personvern på den ene siden og kontrolletatenes behov for å dele informasjon på den andre siden. Formålet med A-krimsentrene er å jobbe sammen mot arbeidslivskriminalitet, og de ulike taushetspliktreglene bidrar utvilsomt til å vanskeliggjøre denne jobben. Alle kontrolletatene i A-krimsentrene har selvstendig taushetsplikt og lang erfaring med å behandle taushetsbelagte opplysninger – det tilsier at relevante opplysninger i større grad bør kunne deles. Skatteetaten har dessuten allerede en vid adgang til å dele informasjon med de andre, og det er derfor ikke snakk om de store endringene. Sist men ikke minst, vil adgangen til å forebygge, avdekke, stanse og sanksjonere kriminalitet i arbeidslivet være langt enklere å følge opp når etatene står samlet enn hver for seg.

Med hilsen

Heidi Kløkstad
Visepolitimester

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.



POLITIET
POLITIETS UTLENDINGSENHET

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 OSLO

**NATIONAL POLICE IMMIGRATION SERVICE -
NORWAY**

Deres referanse:
Saksnr. 16/2005
23.03.2018

Vår referanse:
201800459

Sted, Dato
Oslo, 04.05.2018

SVAR PÅ HØRING – FORSLAG TIL ENDRINGER I REGLENE OM SKATTEETATENS INFORMASJONSBEHANDLING

Vi viser til Politidirektoratets (POD) e-post av 07.05.2018, vedlagt Finansdepartementets forslag om endringer i reglene om informasjonsbehandling i Skatteetaten av 23.03.2018.

Frist for høringen er satt til 25.06.2018, frist for tilbakemelding til POD er 04.06.2018.

PU har ingen innvendinger til forslaget, og slutter seg til departementets vurderinger.

Med hilsen

Rolf Odner
Fung. seksjonsleder

Caroline Gunvaldsen Lieungh
politiadvokat

Dokumentet er elektronisk signert



Justis- og beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:
17/1597

Vår referanse:
201702312-12 008

Sted, Dato
Oslo, 25.08.2017

**POLITIDIREKTORATETS MERKNADER TIL FORSLAG OM NYTT KAPITTEL 59
I POLITIREGISTERFORSKRIFTEN**

Politidirektoratet (POD) viser til Justis- og beredskapsdepartementets brev 24. mai 2017 med høring om forslag til nytt kapittel 59 i politiregisterforskriften om behandling av opplysninger ved Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningscenter (NTAES).

Direktoratet viser også til tidligere kontakt i saken, særlig direktoratets brev 15.12.16 og 20.03.17, og e-post 13.01.17.

Direktoratet har forelagt høringsnotatet for distriktene i tillegg til Kripos og Økokrim. Vedlagt følger innkomne merknader fra de to særorganene, samt fem politidistrikt.

Finnmark politidistrikt uttaler kort at de støtter forslaget, mens Øst og Vest politidistrikt opplyser at de ikke har merknader til forslaget. Sør-vest politidistrikt kommenterer forhold knyttet til informasjonssikkerheten og politiregisterloven (prl.) § 17 om krav til sporing av bruken av registeret. Oslo politidistrikt har utfyllende kommentarer til flere av punktene i forslaget.

Politidirektoratet vil innledningsvis bemerke at NTAES-samarbeidet er et viktig ledd i kriminalitetsbekjempelsen på det økonomiske området, og at vi imøteser avklaringen av de rettslige rammene for behandlingen av opplysninger i senteret slik at senteret på en effektiv og hensiktsmessig måte kan utnytte opplysningene til å utarbeide grunnlag til innsats mot økonomisk kriminalitet.

1. Overordnede synspunkter knyttet til forslaget om nytt kapittel 59 – rettslig grunnlag for å behandle opplysninger i NTAES

Slik direktoratet leser høringsnotatet og forskriftsutkastet gir det et *rettslig grunnlag* for behandling av opplysninger de samarbeidende partene har hjemmel til å dele med de andre etatene i NTAES.

Det foreliggende forslaget vil ikke ha betydning for *adgangen* til å dele informasjon mellom etatene. Forslaget er slik vi forstår det, ikke ment å innebære en utvidelse av reglene for deling av informasjon inn til senteret fra de etatsvise registrene. Etter direktoratets vurdering

er det heller ikke for politiets del behov for utvidede hjemler til å dele informasjon i denne sammenhengen ettersom gjeldende rett gir politiet den nødvendige adgang til å dele informasjon inn i NTAES-samarbeidet.

For øvrig vil direktoratet bemerke at vi ikke deler departementets vurdering av behovet for å regulere behandlingen av opplysninger i NTAES gjennom eget forskriftskapittel.

Sett hen til NTAES' instruks og øvrig beskrivelse av senterets arbeidsoppgaver i grunnlagsdokumenter synes senterets behov for IKT-støtte å være et støtteverktøy for å administrere og analysere informasjon som behandles i andre registre/systemer, og ikke et ordinært register i politiregisterlovens forstand hvor opplysninger lagres for å kunne gjenfinnes på et senere tidspunkt. Som del av politiets behandling av opplysninger med politimessige formål vil uansett politiregisterlovens generelle regler få anvendelse og det er nødvendig å sikre at behandlingen skjer innen rammen av dette regelverket.

Det vises for øvrig til tidligere korrespondanse om denne problemstillingen, samt vedlagte høringsuttalelse fra Kripos som direktoratet slutter seg til. Som Kripos påpeker er det imidlertid vanskelig å vurdere forskriftsforslaget ettersom det er begrenset beskrivelse av hvilke opplysninger NTAES har behov for å lagre som ikke finnes i etatenes eksisterende registre/kilder, og hvilket behov NTAES har for å gjenfinne opplysninger på et senere tidspunkt.

Direktoratets vil i det følgende kommentere forslaget under forutsetning av at eget forskriftskapittel er nødvendig.

2. NTAES-registeret regulert i eget kapittel i politiregisterforskriften og forholdet til personopplysningsloven

Departementets høringsnotat omtaler kort de praktiske utfordringene knyttet til NTAES-samarbeidet hvor politiets behandling av opplysninger reguleres av politiregisterloven, mens de øvrige etatenes behandling reguleres av personopplysningsloven.

Slik direktoratet leser høringsnotatet videre legges det til grunn at behandlingen av opplysninger i NTAES som helhet (både politiets og andre etaters ansattes behandling av opplysninger) omfattes av politiregisterloven ettersom senteret skal bidra til å bekjempe kriminalitet, jf. høringsnotatet s 2 øverst og formuleringen "Senterets virksomhet faller inn under politiregisterlovens virkeområde, ved at senteret skal bidra til bekjempelse av kriminalitet".

Dette synspunktet gjenfinnes også i Økokrims høringsuttalelse hvor det legges til grunn at ettersom senterets virksomhet er å forebygge kriminalitet vil politiregisterloven komme til anvendelse ettersom dette er omfattet av EUs rammedirektiv, jf. uttalelsen øverst på s 2.

Etter direktoratets vurdering må dette utgangspunktet modifiseres noe. Det vises til prl § 3 (1) hvor det fremgår at loven gjelder for "politiets og påtalemyndighetens" behandling av opplysninger til formål som omfattes av lovens virkeområde. Andre etaters behandling av opplysninger med formål å forebygge eller bekjempe kriminalitet – noe som skjer både i NTAES og i andre deler av de samarbeidene etatene for øvrig – vil ikke omfattes av politiregisterlovens virkeområde. Det vises for eksempel til valutaregisteret – et register som

etter sitt formål nettopp er "å forebygge og bekjempe kriminalitet", jf valutaregisterloven § 1 – uten at dette gjør registeret til et politiregister etter politiregisterloven. (Likevel slik at politiregisterlovens regler slår inn for politiets videre bruk av opplysningene fra valutaregisteret etter at de er hentet ut av registeret.)

Direktoratet har stor forståelse for de praktiske problemene knyttet til de to parallelle regelverkene for behandlingen av opplysninger blant etatene i NTAES-samarbeidet. Disse problemstillingene møter politiet jevnlig i samarbeid med andre etater, og vi ser et behov for en nærmere avklaring av hvilke regler som gjelder for behandling av opplysninger i slike samarbeidskonstellasjoner.

Direktoratet stiller imidlertid spørsmål ved hensiktsmessigheten av enkelte av de rettslige konsekvensene av at registeret nå gjøres til et politiregister etter politiregisterloven.

2.1. Det klare tverretatlige elementet i samarbeidet og registeret

Slik direktoratet forstår NTAES grunnlag er dette ikke å anse som en del av politiet, men nettopp et tverretatlig samarbeid, med likeverdige parter både når det gjelder styringslinjer, finansiering. Medarbeiderne beholder ansettelsesforhold til sin hjemlige etat. Det vises også til Økokrims redegjørelse i sitt høringsnotat s 2 nest siste avsnitt hvor det fremheves at senteret lokaler er adskilt fra politiets med elektronisk adgangskontroll, at senterets server er utenfor politiets nett, samt at det for allmennheten tydeliggjøres at bruken av persondataene er forankret i et tverretatlig samarbeid som står på egne ben.

Etter direktoratets vurdering er det grunn til å stille spørsmål ved om denne sterke tverretatlige formen står i motstrid til at registeret nå blir å anse som et politiregister. Det vises til redegjørelsen over om prl § 3.

2.2. Hvilke etater som inngår i samarbeidet bør tydeliggjøres i forskriftsteksten

I det foreliggende forslaget fremgår det ikke uttrykkelig hvilke etater som deltar i det tverretatlige samarbeidet. Det antas at dette er gjort for å lettere å kunne innlemme andre etater i samarbeidet i fremtiden. Etter direktoratets vurdering bør de aktuelle etatene nevnes uttrykkelig i forskriftsteksten av hensyn til forutberegnelighet for den registrerte og opplysning av allmennheten.

2.3. Deling av opplysninger mellom NTAES og politiet for øvrig - betydningen av prl. § 4

Politiregisterlovens system er slik at opplysninger fra et politiregister/system kan brukes til andre politimessige formål, jf. prl. § 4. Overføring av opplysninger fra politiets øvrige registre/systemer og inn til NTAES vil dermed kunne skje all den tid senterets virksomhet er å anse som politimessig formål etter prl. § 4. Slik forslaget til regulering er bygget opp, synes det dermed som om det er § 4 som vil regulere politiets adgang til å registrere opplysninger fra sine øvrige registre inn i det nye registeret – og ikke utleveringsbestemmelsene. I så fall vil dette være en utvidelse av politiets adgang til å dele opplysninger inn i NTAES-samarbeidet, som riktignok neppe vil ha stor praktisk betydning, all den tid også utleveringsbestemmelsene er dekkende for politiets behov. Det kan imidlertid få betydning når det gjelder krav til notoritet mv.

Med utgangspunkt i § 4 vil opplysninger tilsvarende kunne deles *fra* NTAES-registeret og til andre deler av politiets virksomhet så lenge dette skjer til politimessige formål. For øvrig kan opplysninger utleveres etter de ordinære utleveringsbestemmelsene hva gjelder andre formål.

Direktoratet er kjent med at det pågår et arbeid med å utvide utleveringsadgangen i de samarbeidende etatenes særlover. Av forslagene presentert i NTAES' egen utredning av 06.01.2017 lå det en klar forutsetning om at utleveringen av etatenes opplysninger var betinget av at opplysningene kun skulle brukes til analyse- og etterretningsformål i NTAES, og altså ikke andre politimessige formål, herunder bruk i enkeltsaker. Dette bør i så fall gjenspeiles i forskriftskapittelets regler ved at det gjøres et unntak fra prl. § 4 for senterets opplysninger. Slik vi forstår forslaget, vil politiregisterlov og forskrift uten et slikt unntak ikke gi noen rettslig begrensning for at politiet benytter opplysninger fra de samarbeidende etatene inn i enkeltsaker og sin øvrige politimessige virksomhet.

2.4. Dobbeltføring og dobbeltregulering av opplysninger

Slik direktoratet leser det foreliggende forslaget vil NTAES for en stor del bestå av opplysninger den enkelte etat har i egne registre/systemer og registeret vil således i utstrakt grad være en duplisering av opplysninger. Politiregisterloven og forskriftens ordning er slik at regelverket knyttet til opplysningens opprinnelsesregister følger opplysningen også når opplysningen behandles utenfor registeret. Etter vår vurdering er det derfor behov for en avklaring av det nærmere forholdet mellom de ulike registerreglene. Eksempelvis det tenkes at det kan oppstå praktiske problemer knyttet til ulike sletteregler for den samme opplysningen avhengig av om den anses som en etterretningsopplysning etter prf kap 47 eller etter prf kap 59, eller hva gjelder ulike behandlingsansvarliges vurdering av utlevering/innsyn.

Som påpekt av Oslo politidistrikt vil det også være utfordringer knyttet til kvaliteten av opplysningene. Det vises til distriktets uttalelse nederst på s 2 som direktoratet slutter seg til.

3. Klargjøring av når behandling av opplysninger i slike tverretatlige samarbeid må reguleres i egne forskriftskapitler

Politidirektoratet ser på generelt grunnlag et behov for nærmere avklaring av når ulike typer tverretatlig samarbeid krever regulering i eget forskriftskapittel og når det kan foregå innenfor rammen av de generelle reglene i prl. Som også Kripos påpeker i sin høringsuttalelse, går utviklingen mot at politiet deltar i stadig flere tverretatlige samarbeid hvor formålet nettopp er kriminalitetsbekjempelse. Det vises for eksempel til samarbeidet gjennom de såkalte a-krimsentrene hvor denne problemstillingen aktualiseres.

Direktoratet støtter for øvrig Kripos' oppfordring til at det utarbeides en mer generell regulering av tverretatlig samarbeid relatert til kriminalitetsbekjempelse i vid forstand.

4. Administrative og økonomiske konsekvenser

Etter departementets vurdering vil ikke det foreliggende forslaget innebære noen økonomiske eller administrative konsekvenser.

At behandlingen av opplysninger i NTAES-registeret foreslås regulert som en forskrift vil i seg selv ikke innebære noen økonomiske konsekvenser. Direktoratet vil imidlertid bemerke at kostnader til anskaffelse og utvikling, i tillegg til drift av IKT-løsning for registeret vil få

administrative og økonomiske konsekvenser. Ettersom de nærmere kravene til funksjonalitet i løsningen ikke er avklart kan det ikke anslås på nåværende tidspunkt hvilken størrelsesorden kostnadene for anskaffelse og utvikling, i tillegg til drift av løsningen vil ha. Direktoratet må i så fall komme nærmere tilbake til dette.

Med hilsen

Kristine Langkaas
seksjonssjef

Hanne Skallerud
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.



Justis- og beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:
18/2673

Vår referanse:
201802191-13 008

Sted, Dato
Oslo, 30.05.2018

**HØRINGSSVAR - FORSLAG TIL EN NY BESTEMMELSE I
PERSONOPPLYSNINGSLOVEN OM ADGANG TIL UTVEKSLING AV
PERSONOPPLYSNINGER FOR Å BEKJEMPE ARBEIDSLIVSKRIMINALITET**

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 9. mai 2018. Frist for høringen er satt til 30. mai 2018.

Politidirektoratet har forelagt høringen for underliggende enheter. Vedlagt følger høringsuttalelser fra ØKOKRIM, Kripas, Politiets utlendingsenhet (PU), Nordland, Sør-Øst, Møre og Romsdal, Øst og Finnmark politidistrikter. Sistnevnte politidistrikt hadde ingen merknader til høringen.

I høringsnotatet foreslås en ny bestemmelse i den nye personopplysningsloven som gir hjemmel for utveksling av personopplysninger mellom offentlige organer i forbindelse med håndheving av lovgivningen om arbeidsmiljø, toll, skatt, avgifter, trygder eller tilskudd eller bidrag av offentlige midler. Forslaget skal bidra til å legge til rette for informasjonsutveksling mellom offentlige etater i deres arbeid med å bekjempe arbeidslivskriminalitet.

Forslag til ny bestemmelse lyder som følger:

§12 a Adgang for offentlige myndigheter til å utlevere personopplysninger i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet

Offentlige myndigheter som har til oppgave å håndheve lovgivningen om arbeidsmiljø, toll, skatt, avgifter, trygder eller tilskudd eller bidrag av offentlige midler, kan utlevere personopplysninger til hverandre når det er nødvendig for at de skal kunne ivareta dette arbeidet. Dette gjelder ikke særskilte kategorier av personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 9 nr.1

Adgangen til utlevering etter første ledd gjelder ikke opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt, eller i andre tilfeller der noe annet er bestemt i eller i medhold av lov.

Politidirektoratet

Bakgrunnen for forslaget er regjeringens strategi for å styrke innsatsen mot arbeidslivskriminalitet, som ble lansert i 2015 og revidert i 2017. I høringsnotatet redegjøres det for problemstillinger som reiser seg ved informasjonsutveksling i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet.

Politidirektoratet vil innledningsvis bemerke at problemstillingene er beskrevet på en treffende måte i høringsnotatet.

Behovet for en ny hjemmel for utlevering av personopplysninger i forbindelse med bekjempelse av arbeidslivskriminalitet

Departementet viser i høringsnotatet til at det innenfor forvaltningsretten er taushetsplikten som tradisjonelt er blitt ansett å utgjøre hinderet for å utveksle opplysninger mellom forvaltningsorganer, men at personopplysningsregelverket også vil kunne innebære at utveksling av personopplysninger mellom forvaltningsorganer trenger særskilt hjemmel i lov uavhengig av om opplysningene er taushetsbelagte, dersom utvekslingen av opplysninger innebærer viderebruk av personopplysninger til nye og uforenlige formål.

Personvernforordningen artikkel 6 nr. 4 inneholder nærmere bestemmelser om behandling av personopplysninger for andre formål enn det de var innhentet for. Bestemmelsen setter skranker for muligheten til å åpne for viderebehandling for uforenlige formål i nasjonal rett. Forordningen skiller seg på dette punktet fra gjeldende personopplysningslov, som ikke stiller innholdsmessige krav til bestemmelser i særlovgivning om viderebehandling av personopplysninger.

Departementet fremholder at den foreslåtte bestemmelsen gir en klar, men avgrenset adgang for offentlige organer til å utlevere personopplysninger til andre offentlige organer i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Forslag til ny § 12 a gir både supplerende rettsgrunnlag for slik utlevering, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e, jf. nr. 3, og grunnlag for viderebehandling for uforenlige formål i tilfeller der utleveringen ellers ville stride mot prinsippet om formålsbegrensning og derfor være forbudt, jf. forordningen artikkel 6 nr. 4.

Departementet ber høringsinstansene om innspill på om det er behov for en slik generell bestemmelse som gir hjemmel for utveksling av personopplysninger mellom offentlige organer i forbindelse med bekjempelse av arbeidslivskriminalitet.

Politidirektoratet mener at det er behov for en slik generell bestemmelse, og støtter forslaget. Vi viser i den forbindelse til vedlagte høringsuttalelser, der samtlige stiller seg positive til høringsforslaget. ØKOKRIM fremholder i sin uttalelse av 22. mai 2018 at den foreslåtte bestemmelsen vil være en grunnstein i det tverretatlige samarbeidet, og redegjør i den forbindelse for begrensninger som de samarbeidende etatene opplever ved informasjonsutvekslingen. ØKOKRIM uttaler følgende om dette:

Utteksling av informasjon står helt sentralt i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet. De samarbeidende etatene opplever særlig to begrensninger når informasjon skal utveksles. For det første kravet om unntak fra lovbestemt taushetsplikt, når det er behov for å dele informasjon underlagt taushetsplikt. Dette er utledet av forvaltningsretten. For det andre kravet til formål – finalitetsprinsippet – som begrenser adgangen til å utveksle informasjon til et formål som ikke er forenlig med det formål informasjonen opprinnelig ble innsamlet til. Dette er utledet av persondataretten. Disse to begrensningene har klare berøringspunkter, siden en klar

lovbestemmelse som gjør unntak fra taushetsplikten, samtidig kan oppfylle kravet om behandling av personopplysningene til et nytt og ellers uforenlig formål.

Videre redegjør ØKOKRIM for deres erfaring med begrensningene som følger av persondataretten. ØKOKRIM viser til at flere forvaltningsorganer ikke har regulert utvekslingsadgangen i egen særlovgivning eller regelverk. Forslaget til ny § 12 a i ny personopplysningslov er derfor nødvendig for å klargjøre adgangen til å utveksle til et nytt formål, når unntaket fra taushetsplikten har grunnlag i en bestemmelse i gjeldende forvaltningslov som har generell utforming, jf. særlig fvl. § 13 b nr. 5. Derne st viser ØKOKRIM til at den foreslåtte bestemmelsen vil ha en viktig pedagogisk og klargjørende effekt, også for de etater som har hatt et ellers tydelig unntak fra taushetsplikten i egen særlov, som i utgangspunktet samtidig vil være et grunnlag for viderebruk etter persondataretten. ØKOKRIM opplyser at de har sett tilbakeholdenhet og usikkerhet i det operative tverretatlige samarbeidet, til tross fra at det avgivende organ har lovfestet unntak fra egen taushetsplikt, på grunn av de skrankene som settes av formålsbegrensningene i persondataretten. Endelig fremholder ØKOKRIM at den foreslåtte lovbestemmelsen vil gi selvstendig adgang for å utveksle personopplysninger som ikke er undergitt taushetsplikt. ØKOKRIM uttaler følgende om dette:

En innvending fra enkelte vil være at de personopplysningene som er nødvendige å utveksle med andre myndigheter som regel også vil være taushetsbelagte personopplysninger. Det kan nok være tilfelle at en stor del av personopplysningene i enkelte saker samtidig er underlagt taushetsplikt. Likevel behandler enkelte myndigheter personopplysninger som i regelen ikke er taushetspliktige, for eksempel Plan- og bygningsetaten, som kan være sentral i enkelte saker om arbeidslivskriminalitet.

Politidirektoratet tiltrer merknadene i ØKOKRIMs høringsuttalelse.

Plassering av ny hjemmel for utlevering av personopplysninger i forbindelse med bekjempelse av arbeidslivskriminalitet

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det i stedet for å fastsette en generell bestemmelse i personopplysningsloven om deling av personopplysninger i forbindelse med bekjempelse av arbeidslivskriminalitet, bør presiseres i særlovgivningen at reglene om utlevering av taushetsbelagte opplysninger også gjelder personopplysninger som ikke er taushetsbelagte, slik at det fremgår klart at bestemmelsene også kan gi grunnlag for utveksling av personopplysninger som ikke er taushetsbelagte.

Kripos fremholder i sin høringsuttalelse at kontrolletatene erfaringsmessig har god kunnskap og kontroll med de hjemler som regulerer utveksling av opplysninger i sine respektive særlover. Kripos mener av den grunn at den foreslåtte presiseringen av adgangen til å utveksle personopplysninger bør inntas i særlovgivningen for å underbygge en bedre sammenheng i regelverket og unngå en fragmentert lovgivning.

Møre og Romsdal politidistrikt, PU og ØKOKRIM er positive til en generell bestemmelse i personopplysningsloven. Av ØKOKRIMs høringsuttalelse fremkommer følgende:

I forlengelsen etterspør departementet om det i stedet for en generell bestemmelse i personopplysningsloven som foreslått, bør inntas en tilsvarende presisering i de enkelte bestemmelsene i særlovgivningen. ØKOKRIM frarår dette. For det første har flere

forvaltnings- og tilsynsorganer ikke regulert utvekslingsadgangen i egen særlovgiving. For disse vil situasjonen være uendret, frem til spørsmålet om formål og finalitet eventuelt skulle bli tilstrekkelig regulert i kjølvannet av arbeidet til Forvaltningslovutvalget, som ligger flere år frem i tid. For det andre er kriminalitetsbildet skiftende. Arbeidslivskriminaliteten utvikler seg, og lovbrysterne finner frem til nye metoder og nye sårbarheter i samfunnet. Myndighetene vil etter vårt syn være i bedre stand til å bekjempe alvorlig og grenseoverskridende lovbrudd med den foreslåtte bestemmelsen, enn dersom dette overlates til den enkelte særlov. Arbeidslivskriminaliteten utvikler seg, og om noen år kan en vellykket bekjempelse av lovbrudd i arbeidslivet bero på andre – og flere – enn de forvaltnings- og tilsynsorganene som i dag står sentralt i satsningen mot a-krim.

Politidirektoratet viser videre til Møre og Romsdal politidistrikts uttalelse, der distriktet støtter forslaget om å fastsette en generell bestemmelse i personopplysningsloven i stedet for presiseringer i særlovgivningen. Politidistriktet fremholder at en generell bestemmelse vil gi et mer oversiktlig hjemmelsgrunnlag på området, og vil være enklere å forholde seg til i det daglige arbeidet.

Politidirektoratet er enig med Møre og Romsdal politidistrikt og ØKOKRIM, og mener at en generell bestemmelse om informasjonsutveksling i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet bør inntas i den nye personopplysningsloven.

Departementet fremholder i høringsnotatet at en innvending mot å innta en bestemmelse i personopplysningsloven som kun gjelder utveksling av personopplysninger i forbindelse med bekjempelse av arbeidslivskriminalitet, kan være at det oppstår en risiko for at bestemmelsen misforstås slik at den legger begrensninger på utveksling av personopplysninger på områder som ikke dekkes av bestemmelsen. Departementet ber om høringsinstansenes syn på dette.

Vi viser til ØKOKRIMs høringsuttalelse, der ØKOKRIM har følgende merknad på side 3:

Departementet spør (s. 7) om utkastet til § 12 a kan misforstås, slik at rettsanvenderen gjør den slutningen at det er begrensninger i adgangen til utveksling på områder som ikke faller under de opplistede områdene. ØKOKRIM vil understreke at det er et godt og viktig samarbeid mellom offentlige myndigheter på mange områder, men at det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet står i en særstilling. Adgangen til utveksling på andre områder vil bero på begrensningene som følger av personvernforordningen, jf. også presiseringen i høringsnotatet s. 7 femte avsnitt. Vi ser det likevel slik at de hensyn som taler for presiseringen som er foreslått i utkastet § 12 a veier tyngre enn evt. mothensyn. I et lengre perspektiv vil bestemmelsen bidra til økt bevissthet om de rammer som persondataretten setter for tverretatlige samarbeid både i og utenfor arbeidslivskriminalitet.

Møre og Romsdal politidistrikt bemerker i sin uttalelse at distriktet ikke kan se risiko av betydning for at den foreslåtte bestemmelse i praksis vil kunne føre til at den legger begrensninger på områder som ikke dekkes av bestemmelsen. Distriktet viser til at hjemmelsgrunnlaget uansett må undersøkes og vurderes for hvert enkelt saksområde, og for hver enkelt sak.

Politidirektoratet er enig med Møre og Romsdal politidistrikt og ØKOKRIM. Etter direktoratets vurdering vil unntaksbestemmelsen i forslag til § 12 a annet ledd om at utleveringsadgangen i

første ledd ikke gjelder "i andre tilfeller der noe annet er bestemt i eller i medhold av lov", være tilstrekkelig klargjørende for å få frem at § 12 a åpner for utlevering av opplysninger for de i bestemmelsen nevnte formål og på de i bestemmelsen oppstilte vilkår, samt at den ikke regulerer utleveringsadgangen i andre tilfeller.

Vilkårene for utlevering av personopplysninger i en eventuell ny bestemmelse

Departementet foreslår som grunnleggende vilkår for utlevering etter den nye bestemmelsen at det er nødvendig å utlevere opplysninger for at mottakerorganet skal kunne ivareta sitt arbeid med å håndheve lovgivningen om arbeidsmiljø, toll, skatt, avgifter, trygder eller tilskudd eller bidrag av offentlige midler. Departementet viser til at de oppregnede kategoriene er ment å dekke området arbeidslivskriminalitet slik dette er beskrevet i regjeringens strategi for å styrke innsatsen mot arbeidslivskriminalitet.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om oppregningen av formål bør utvides eller snevres inn. Særlig ber departementet om tilbakemelding på om oppregningen dekker alle etater som skal delta i samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet og alle formål som er en nødvendig del av dette arbeidet. Det bes også om innspill på om oppregningen av formål er for vid, slik at den dekker utveksling av opplysninger utover det som er nødvendig for å bekjempe arbeidslivskriminalitet.

Etter Politidirektoratets vurdering kan bestemmelsen, slik den er foreslått, synes noe uklar ved at vilkåret for utlevering av personopplysninger er angitt til å kunne skje "når det er nødvendig for å ivareta dette arbeidet". Direktoratet er av den oppfatning at "dette arbeidet" kan vise til både arbeidet mot arbeidslivskriminalitet, slik det fremgår av bestemmelsens overskrift, og håndheving av lovgivningen på de angitte områdene. Direktoratet ser behov for at dette tydeliggjøres i bestemmelsen.

Hva gjelder den foreslåtte oppregningen av formål i bestemmelsen, fremholder PU følgende i sitt høringsinnspill:

PU er [...] av den oppfatning at oppregningen av formål i den nye bestemmelsen er for snever og at denne også bør inkludere PUs rolle i bekjempelse av arbeidskriminalitet etter utlendingsloven.

Høy innvandring er en tilretteleggende faktor for arbeidslivskriminalitet da dette påvirker omfanget av potensielt sårbar arbeidskraft og også aktører som utfører arbeidslivskriminalitet... Utlendingsfeltet er av fagfeltene som står sentralt i bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet. PUs operative gruppe avdekker jevnlig ulovlig opphold og arbeid som omfatter arbeidslivskriminalitet i forbindelse med ordinære utlendingskontroller på territoriet, jf. utlendingsloven § 21. PU har videre deltatt ved flere anledninger i samarbeidsaksjoner med politidistriktene og andre etater (Skatteetaten, NAV, arbeidstilsynet etc.) med det fokus å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Dette tverretatlige samarbeid er sentralt for å ramme aktørene i disse bransjene, da de forskjellige etatene har ulike virkemidler som man sammen kan dra nytte av. PUs rolle i disse aksjonene er å delta inn med kompetanse på utlendingskontroll, og videre benyttelse av sanksjonsmulighetene i utlendingsloven, herunder bort- og utvisning. Det vises herunder til at f.eks. vedtakshjemmel i bortvisningssakene ikke gir informasjon om at utlendingen kan ha vært relatert til mulig A-krim, men bortvisning vil kunne fungere som et enkelt og effektivt forebyggende virkemiddel. Bortvisningssaker på grunnlag av manglende formål og/eller midler, kan

være typiske eksempler som kan forhindre oppstart av ulovlig arbeid. Det er helt avgjørende å benytte både straffesakssporet og forvaltningssporet for å bekjempe arbeidslivskriminalitet.

PU opplyser videre at de i dag gjennom særlovgivningen i utlendingsloven har god tilgang på informasjon fra andre offentlige myndigheter på dette området, men at de ser at en slik bestemmelse vil kunne brukes i det tilfelle særlovgivningen ikke gir tilstrekkelig hjemmel.

ØKOKRIM uttaler i sitt høringsinnspill at de opplistede formålene i forslag til § 12 a utgjør et godt grunnlag i bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet, men bemerker at erfaringene fra større saker som regnes som arbeidslivskriminalitet likevel viser at sakene spenner over flere samfunnsområder. ØKOKRIM foreslår derfor at lovgivningen om fiskeri og landbruk, samferdsel og klima- og miljøvern inntas i bestemmelsen. ØKOKRIM skriver følgende om dette:

Vi ser det som uheldig å «snevre inn» oppgitte formål. I enkelte saker, som i første omgang fremstår som en sak om for eksempel manglende betaling av avgifter eller overtredelser av lov- og forskriftskrav i transportbransjen eller fiskerinæringen, vil man ofte på et senere stadium av undersøkelsene kunne avdekke rene overtredelser av lovgivningen som skal beskytte arbeidstakerne.

Politidirektoratet tiltrer merknadene fra PU og ØKOKRIM og ser behov for at oppregningen av formål i bestemmelsen utvides slik at lovgivningen om fiskeri og landbruk, samferdsel, klima- og miljøvern og kontroll med inn- og utreise, og utlendingers opphold i riket inntas i bestemmelsen. Det bemerkes at politiets innsats på utlendingsfeltet, med hjemmel i utlendingsloven, utgjør en betydelig del av politiets innsats mot arbeidslivskriminalitet. Departementet kan vurdere å ha opplistingen i bestemmelsen som en ikke uttømmende liste, hvor de etatene/offentlige myndigheter som skal forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet omfattes. På denne måten vil bestemmelsen kunne ta høyde for at arbeidslivskriminaliteten utvikler seg, og at andre forvaltnings- og tilsynsorganer enn de som i dag står sentralt i satsingen mot arbeidslivskriminalitet vil kunne ha behov for å utlevere opplysninger i den tverretatlige innsatsen mot arbeidslivskriminalitet.

Politidirektoratet er videre av den oppfatning at bestemmelsen bør endres slik at den tydelig vil hjemle utlevering av opplysninger i alle faser i den tverretatlige innsatsen. Det vises i denne forbindelse til at politiet og de etater som inngår i den tverretatlige innsatsen mot arbeidslivskriminalitet, har Etterretningsdoktrinen som rettledning for arbeidsprosessene så langt den passer. Dette innebærer et behov for å dele informasjon i flere faser enn det som ligger i en naturlig språklig forståelse av "å håndheve" og "utlevere personopplysninger til hverandre når det er nødvendig for at de skal kunne ivareta dette arbeidet", slik departementet foreslår i forslag til ny § 12 a. Etterretningsfasen starter ofte med en hypotese knyttet til trusler, eksempelvis om kriminelle aktører, fenomener og grupper. Etterretningsprosessen deles i en innhentings-, analyse-/vurderings- og formidlingsfase. Spesielt i innhentningsfasen kan det være behov for å utlevere opplysninger fra flere etater etter en nærmere definert innhentingsplan, til analyse og vurdering med påfølgende formidling til en felles styringsgruppe. Felles tverretatlige styringsgrupper er etablert på nasjonalt og regionalt nivå. På bakgrunn av den kunnskap etterretningsprosessen bidrar med kan styringsgruppen beslutte å igangsette en tiltaksprosess. Prosessen omfatter planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltak. I alle disse fasene kan det være formålstjenlig å dele personinformasjon mellom etatene. Oppsummeringsvis bør ordlyden i en ny § 12 a dekke

behovet for utlevering av informasjon i alle faser i den tverretatlige innsatsen, og på den måten bli mer dekkende når det gjelder behovet for informasjonsdeling ved forebygging og bekjempelse av arbeidslivskriminalitet.

Etter Politidirektoratets vurdering vil forslaget til § 12 a i ny personopplysningslov, særlig med den utvidelse som foreslås ovenfor, kunne bidra til økt resultatoppnåelse på arbeidslivskriminalitetsfeltet. Særlig gjelder dette arbeid knyttet til etterretning og forebygging da forslaget til ny § 12 a vil kunne åpne for at etatene i større grad kan peke ut fenomener, aktører og grupper, og på denne måten foreta bedre tverretatlige målrettede prioritering i felles forebygging og bekjempelse av arbeidslivskriminalitet.

Politidirektoratet ser behov for at det i forarbeidene til den nye bestemmelsen i personopplysningsloven om adgang til utveksling av personopplysninger for å bekjempe arbeidslivskriminalitet fremkommer en nærmere definisjon av hva arbeidslivskriminalitet er. Vi viser i den forbindelse til definisjonen i regjeringens strategi for å styrke innsatsen mot arbeidslivskriminalitet, punkt 2.

Med hilsen

Kristine Langkaas
Seksjonssjef

June Kristin Bellika
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler:
June Kristin Bellika
Knut-Aleksander Hymer