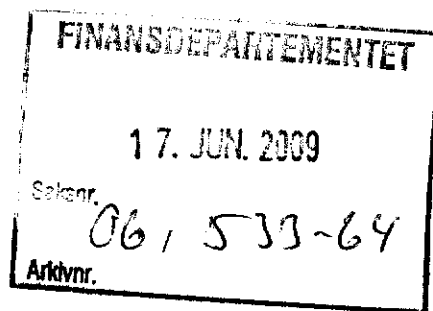


Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep

0030 OSLO



Deres referanse
06/533 sl kste/rla

Vår referanse (bes oppgitt ved svar)
09/00389-2 /CAO

Dato
11. juni 2009

Høringsuttalelse - NOU 2009:4 Tiltak mot skatteunndragelser

Datatilsynet viser til Finansdepartementets høringsbrev vedrørende tiltak mot skatteunndragelser av 11. mars 2009. Høringsfristen er satt til 11. juni 2009.

Generelt

Behovet for å samordne regleverket vedrørende kontroll- og opplysningsplikt i skatte- og avgiftslovgivningen fremstår som fornuftig. Dagens regelverk fremstår både som spredt og med noe ulik utforming, noe som kan skape dårlig forutberegnlighet med hensyn til ulik tolkning av bestemmelsene. Datatilsynet er likevel noe i tvil om de foreslåtte endringene er egnet til å oppnå formålet.

For en best mulig ivaretagelse av personvern hensyn kunne det etter Datatilsynets vurdering vært fornuftig med en særlov vedrørende kontrolladgang på dette området, hvor også konsekvensene for personvernet ble underlagt en mer grundig vurdering i forkant. I den forbindelse ville det vært fornuftig om Finansdepartementet inkluderte Datatilsynet i arbeidet.

Datatilsynet registrerer at Skatteunndragelsesutvalget i utredningens kapittel 6 omtaler rammer og hovedhensyn som kan sette grenser for hvilke tiltak som kan gjennomføres i kampen mot skatteunndragelser. I denne forbindelse trekkes også personvern hensyn frem som et viktig hensyn. På tross av dette, kan ikke Datatilsynet se at personvern hensyn i særlig grad er ivare tatt videre i utvalgets vurderinger og forslag. Tvert imot fremstår det som Skatteunndragelsesutvalget tar til orde for en omfattende kontroll hvor hensynet til personvern, taushetsplikt og farene ved elektronisk spredning og offentliggjøring av personopplysninger er ignorert.

Datatilsynet vil videre kort kommentere Skatteunndragelsesutvalgets veivalg, hvor det synes å ta til orde for tiltak som er egnet til å skape frykt for sanksjoner i stedet for å legge opp til et system hvor samarbeidet mellom myndigheter og borgerne står sentralt. Datatilsynet stiller seg tvilende til om et system som karakteriserer skatteunndragelser som "et alvorlig samfunnsområde" som en fornuftig innfallsvinkel, jf. eksempelvis forslaget om begrensning av advokaters taushetsplikt i punkt 9.6.2. Ved en slik karakteristikkk åpnes det for til dels

inngripende tiltak i borgernes rettsikkerhet på linje med de tiltak man i senere tid har sett eksempler på i "kampen mot terrorisme," uten at slike tiltak nødvendigvis kan begrunnes.

Kapittel 7. Opplysningsplikt - plikt til å gi opplysninger ukrevd

Forslag om lovfesting av en aktsomhets- og lojalitetsplikt for skatteyter fremstår som noe unødvendig, særlig ettersom det hevdes atplikten ikke vil medføre endringer i gjeldende rett. Standarden kan etter tilsynets vurdering likevel by på problemer i praksis. Ved å pålegge den enkelte borger et slikt udefinert krav kan man risikere en for omfattende avlevering av opplysninger, herunder personopplysninger, som heller ikke vil være relevante for skatte- og avgiftsmyndighetene. Datatilsynet kan ikke se at utvalget har vurdert hva som skal skje med denne typen av overskuddsinformasjon. I den forbindelse vises det til personopplysningslovens § 27 og § 28 som tilsier at den behandlingsansvarlige skal rette eller slette mangelfulle eller ikke-nødvendige personopplysninger. I tillegg kommer det faktum at det er Skatteetaten som sitter med kunnskapen om utregning av selvangivelse mv. Dette er til dels kompliserte utregninger som man ikke kan forvente at den enkelte borger er i stand til å overprøve.

Kapittel 8. Kontrollopplysninger

Utvalget foreslår å *utvide opplysningsplikten* til ikke bare å gjelde dokumenter, men alle opplysninger som er lagret elektronisk. Datatilsynet har i utgangspunktet ingen innvendinger mot atplikten til å gi opplysninger gjelder uavhengig av lagringsmedium så langt det foreligger tilfredsstillende informasjonssikkerhet. Det fremstår likevel som nødvendig at det presiseres nærmere hvilke opplysninger det her er tale om, dette for å forhindre innsamling av overskuddsinformasjon.

I punkt 8.2.2.3 foreslås det å innføre forrangsbestemmelser i annen lovgivning enn det som i dag følger av ligningslovens § 4-10 nr 2 om *unntak fra taushetsplikten*. I Rt. 2000 s. 788 ble spørsmålet om fremleggelse av en psykologs timebestillingsbøker drøftet. Høyesterett går i saken ikke nærmere inn på om tilsvarende vil gjelde også for psykologens pasientjournaler. Utvalget er negative til å innskrenke ordlyden på dette området, men åpner for en konkret vurdering i særlige tilfeller for å sladde enkelte opplysninger i dokumenter som inneholder sensitive opplysninger uten betydning for ligningen.

Datatilsynet er av den oppfatning at unntak fra taushetsplikten strekkes alt for langt i forslaget. Etter tilsynets vurdering må man som et minimum forvente at myndighetenes behov for opplysninger vurderes konkret opp mot konsekvensene det vil få å utlevere eksempelvis pasientjournaler i hver enkelt sak. Det kan ikke være slik at adgangen til sladding er unntaket fremfor hovedregelen. I den forbindelse vises det til personopplysningslovens § 11 bokstav d, som sier at den behandlingsansvarlige ikke kan innhente andre personopplysninger enn de som er tilstrekkelige og relevante ut i fra formålet med behandlingen.

Taushetsplikten drøftes videre i punkt 8.3.3.7. Her fremgår det at det bør foretas en konkret vurdering av om det i de aktuelle særlover vil være aktuelt at taushetsplikten må vike for opplysningsplikten til skattemyndighetene, hvoretter opplysningsplikten gis forrang hvor hensynene er sterkere enn de verdier taushetsplikten er satt til å ivareta. Etter Datatilsynets

vurdering er det faktum at skatte- og avgiftsmyndighetene selv har taushetsplikt ikke tilstrekkelig beskyttelse. Igjen etterlyser Datatilsynet en tilfredsstillende proporsjonalitetsvurdering hvor også personvern hensyn vurderes.

Punkt 8.2.2.4 omhandler innføringen av en *veilednings- og bistandsplikt*. Forslaget åpner for en adgang til å speilkopiere virksomheters datalagringsmedium med tanke på senere gjennomgang. En slik omfattende speilkopiering reiser en rekke personvernproblemer, som innsamling av overskuddsinformasjon i strid med personopplysningslovens § 11 bokstav d, innføring av tilfredsstillende sletterutiner i henhold til lovens § 28, men ikke minst det faktum at man ved speilkopiering og rekonstruksjon av slettede opplysninger vil skape dårlig forutberegnlighet for borgerne. Datatilsynet deler mindretallets oppfatning av at dette punkt burde vært underlagt en nærmere behandling.

Av punkt 8.3.3 fremgår Skatteunndragelsesutvalget nærmere vurderinger knyttet til innføringen av nye bestemmelser vedrørende innhenting av *kontrollopplysninger fra tredjepart*. På side 127 i utredningen foretas det i denne forbindelse en avveining av hensynet til personvern sett opp i mot de hensyn opplysningsplikten skal ivareta. Datatilsynet ønsker å bemerke at selv om ligningsmyndighetene i utgangspunktet ikke vil behandle sensitive personopplysninger, vil det i et gitt antall tilfelle fremgå sensitive personopplysninger i henhold til personopplysningslovens § 2 nr 8. Personvernundersøkelsen av 2005¹ viser i tillegg at personopplysningslovens definisjoner av hva som er sensitive personopplysninger ikke nødvendigvis samsvarer med det befolkningen oppfatter som sensitivt. Av undersøkelsen fremgår det at befolkningen oppfatter opplysninger om fødselsnummer og økonomi, ved siden av helseopplysninger, som de opplysninger det er størst behov for å gi et særskilt vern.

Datatilsynet er av den oppfatning at det bør vises varsomhet med å åpne for opplysningsplikt om denne typen personopplysninger. At ligningsmyndighetene er underlagt taushetsplikt er ikke et argument for å åpne for slik tilgang. Heller ikke at behandlingen skal underlegges "god informasjonssikkerhet" fremstår som tilfredsstillende i så måte. Det vises til personopplysningslovens § 13 jf. personopplysningsforskriftens kapittel 2 som oppstiller krav til tilfredsstillende informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger. Utvalget understreker viktigheten av at kontrollmyndighetene spesifiserer sin forespørsel til tredjepart, for å forhindre utlevering av ikke-relevante personopplysninger, men dette er etter tilsynets oppfatning en for vag angivelse av hvilke krav som stilles til avgivelse av opplysninger.

Til punkt 8.4 om varslingsregler bemerker Datatilsynet at det er et grunnleggende personvernprinsipp at den registrerte gis tilfredsstillende informasjon vedrørende behandling av opplysninger om vedkommende. Dette prinsippet kommer til uttrykk i personopplysningslovens § 19 og 20, og mer spesielt i det nye kapittel 9 om innsyn i e-post mv. i personopplysningsforskriftens kapittel 9. Etter Datatilsynets oppfatning fremstår det som hovedregel ikke tilstrekkelig grunnlag for å fravike plikten til å informere tilsvarende de nevnte bestemmelsene når formålet er tiltak mot skatteunndragelser.

¹ Personvernundersøkelsen "Setter vår lit til storebror... og alle småbrødrene med?" av 2005 utarbeidet av Transportøkonomisk institutt på vegne av Datatilsynet og Moderniseringsdepartementet.

Kapittel 10. Andre tiltak

I punkt 10.2.4 drøftes journalføring av personale med det formål å lettere kunne identifisere svart arbeid. Datatilsynet stiller seg tvilende til hvilken effekt en slik journalføring vil ha. Tilsynet ser at en slik journalføring kan antyde om en arbeidsgiver er seriøs eller ikke, men vil neppe være en garanti for at virksomheten ikke driver svart arbeid. Ettersom journalføringen ikke vil innebære annet enn registrering av trivielle personopplysninger, fremstår personvernrisikoen som relativt lav. På den annen side fremstår registreringen som lite relevant i henhold til formålet man ønsker å oppnå, og antas derfor ikke å være i samsvar med grunnkravene i personopplysningslovens § 11.


Oppsummering

NOU 2009:4 inneholder omfattende forslag til tiltak mot skatteunndragelser. Datatilsynet finner det vanskelig å kommentere de konkrete lovforslagene, idet utredningen som sådan legger opp til en langt mer inngripende og alvorlig kontroll enn det som kommer til uttrykk i de uttrykkelige forslagene til lovtekst. Tilsynets betraktninger her er således av mer overordnet karakter. Datatilsynet er av den klare oppfatning at lovgiver må gjøre visse prinsipielle avklaringer før det er relevant å kommentere enkeltforslagene i detalj.

Med hilsen



Georg Apenes
direktør



Christine Ask Ottesen
seniorrådgiver

Kopi: Fornyings- og Administrasjonsdepartementet, v/Statsforvaltningsavdelingen,
Pb 8004 Dep, 0030 Oslo