

FINANSDEPARTEMENTET
Postboks 8008 DEP
0030 OSLO

Deres referanse
16/2005-

Vår referanse
18/00555-2/EOL

Dato
25.06.2018

Datatilsynets høringsuttalelse - Forslag om endringer i reglane om informasjonshandsaminga i Skatteetaten

Vi viser til Finansdepartementets høringsnotat av 23. mars 2018 med forslag om endringer i skatteetatens innsamling og bruk av personopplysninger.

I følge forslaget har endringene til hensikt å gi skatteforvaltningen hjemmel til å:

- *foreta beslag* av personopplysninger av både profesjonell og privat karakter, samt både på virksomhetsadresse og hjemme hos privatpersoner,
- *sammenstille* personopplysninger for profilering med den hensikt å tilpasse veiledning om skatteregelverket til enkeltpersoner,
- *sammenstille* personopplysninger for planlegging, målretting og gjennomføring av kontroller, herunder personopplysninger som er ufullstendige og ikke verifiserte,
- Gjennomføre automatiserte avgjørelser, inklusive profilering,
- Utlevere personopplysninger, inklusive sensitive personopplysninger og taushetsbelagt informasjon, til Arbeidstilsynet, A-krimssenteret, og Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES). Det foreslås også at Tolletaten skal kunne utlevere opplysninger til Arbeidstilsynet.

1. Oppsummering

- Datatilsynet mener at Finansdepartementets forslag til endringer i skattelovgivningen, folkeregisterloven og toll-lovgivningen i liten grad oppfyller personvernforordningens krav til gjennomsiktighet, rimelighet og formålsbestemthet,
- Inngrep i borgernes private sfære skal sikre *god forutberegnelighet* med hensyn til hvilke kontrolltiltak borgere må akseptere fra statlige myndigheters side, og hvilke rettigheter de

har i den forbindelse,

- Den gjenbruk og informasjonsdelingen mellom myndigheter som det legges opp til gjør det lite forutsigbart for borgerne hva som skjer med personopplysninger som de plikter og rapportere,
- Forslaget baner vei for storstilt bruk og utveksling av personopplysninger, bruk av stordatateknologi og en utvikling i retning av at skottene mellom skatteetatens ulike oppgaver og mellom skatteetaten og andre offentlige organer bygges ned,
- Bekjempelse av økonomisk kriminalitet er et viktig hensyn, men en balansering av dette hensynet mot personvern hensyn har departementet ikke gjort. Et gyldig rettslig grunnlag for utlevering av personopplysninger fra Skatteetaten og Tolletaten til Arbeidstilsynet er det først når hjemmelen har gjennomgått en demokratisk prosess hvor avveiningen av hensynene er synliggjort og selve utleveringen er underlagt de nødvendige rettssikkerhetsgarantier,
- Datatilsynet mener at Finansdepartementet
 - må utarbeide en reell vurdering av personvernkonsekvenser med forslag til tiltak for å ivareta borgernes rettigheter, f.eks retten til informasjon, innsyn, innsigelse og sletting,
 - må sørge for at lovbestemmelsene gir konkret informasjon om hvilke personopplysninger som skal brukes og hvordan de registrertes rettigheter er ivaretatt,
 - bør lage en innsynsportal over alle personopplysninger som behandles av det offentlige, med mulighet til å reservere seg når denne retten gjelder,
 - må sørge for at det stilles krav om en dokumentert beslutning om kontroll, vilkår om mistanke og angi en minste strafferamme for hvilke tilfeller det er anledning til å gjøre de inngrep i privatsfæren som forslaget innebærer,
 - må beskrive hvordan personopplysninger blir utlevert/overført fra de ulike etatene til NTAES og A-krimsentrene,

2. Innledende merknader

I vårt høringssvar har vi konsentrert oss om å vurdere de foreslåtte reglene opp mot personvernforordning og dens grunnleggende prinsipper for personopplysningsvern, samt retten til privatliv og privat korrespondanse i menneskerettskonvensjonen artikkel 8. Av særlig relevans er personvernforordningens prinsipper om at behandling av personopplysninger skal være lovlig, rimelig og gjennomsiktig, og praksis fra Menneskerettsdomstolen knyttet til hva som kreves av nasjonale rettsregler for å ikke være i strid med retten til privatliv og privat korrespondanse.

Datatilsynet anerkjenner offentlige myndigheters behov for en adgang til å behandle og utveksle personopplysninger for å avdekke og bekjempe skatteunndragelser og arbeidslivskriminalitet. Det er imidlertid på det rene at en slik adgang representerer et inngrep i borgernes private sfære fordi personopplysninger av konfidensiell karakter blir brukt til andre formål enn det som var forutsetningen da de ble rapportert inn. Både personvernforordningen og EMK har som utgangspunkt at lover som innebærer inngrep i borgernes private sfære skal sikre *god forutberegnelighet* med hensyn til hvilke kontrolltiltak borgere må akseptere fra statlige myndigheters side, og hvilke rettigheter de har i den forbindelse.

Datatilsynet har ved flere anledninger de siste årene pekt på behovet for en helhetlig gjennomgang og modernisering av statlige kontrollorganers kontrollhjemler slik at forholdsmessigheten i kontrollvirksomheten belyses og avveies i en demokratisk prosess. Datatilsynet beklager at Finansdepartementet igjen kun har utredet og foreslått delvise endringer – og at disse utelukkende har som mål å utvide Skatteetatens og Tolletatens muligheter til å gripe inn i borgernes private sfære uten at de kompenseres med rettssikkerhetsgarantier. De foreslåtte bestemmelsene er generelt utformet, og gir ingen konkret informasjon om hvilke personopplysninger som skal brukes og hvordan de registrertes rettigheter er ivaretatt. Det forelagte forslag til innhold i lov og forskrift gjør det derfor ikke mulig for høringsinstansene å ta stilling til om forslaget helhetlig sett er forholdsmessig.

Det foreliggende forslaget legger dessuten opp til at terskelen for at Skatteetaten skal kunne innhente, sammenstille og bruke personopplysninger er svært lav. Det kreves ingen dokumentert beslutning, det er ikke et vilkår om mistanke, og med unntak av utlevering til politi og påtalemyndighet i straffesak er det heller ikke angitt en minste strafferamme for hvilke tilfeller det er anledning til å gjøre de inngrep i privatsfæren som forslaget innebærer. Dette er rettssikkerhetsgarantier som er egnet til å ivareta personvern hensyn, men som ikke er tatt i bruk i dette forslaget.

For delen av høringsnotatet som omhandler sammenstilling av personopplysninger er de registrertes konkrete rettigheter i henhold til personvernforordningen i liten grad omtalt, og i delen som omhandler utlevering er dette ikke tema overhode. Det er følgelig uklart om departementet har sett for seg at regelverket skal begrense de registrertes rett til å for eksempel få informasjon og innsyn i de personopplysningene som vil bli registret. Prinsippet om lagringsbegrensning og retten til sletting er heller ikke nevnt i høringen. Dette reiser spørsmålet om departementet i det hele tatt har gjort noen vurderinger av når personopplysningene som innhentes fra de ulike etatene skal slettes? Datatilsynet er kjent med at opplysninger innhentet til NTAES, skal reguleres av egne regler i politiregisterforskriften, herunder bestemmelser om sletting, men vi kjenner ikke til bestemmelser som sier noe om hvordan opplysningene til A-krimsentrene skal håndteres etter at kontrollrapportene er utarbeidet.

Datatilsynet gjør oppmerksom på at personvernforordningen og personopplysningslovens bestemmelser uansett må etterleves, og vil sette vilkår for behandlingen. Eventuelle unntak fra

loven må hjemles særskilt, og for øvrig være i overensstemmelse med personvernforordningens krav.

Datatilsynet mener at departementets forslag til endringer i skattelovgivningen, folkeregisterloven og toll-lovgivningen i liten grad oppfyller personvernforordningens krav til gjennomsiktighet, rimelighet og formålsbestemthet.

Basert på dette vil vi tilrå at man ikke går videre med lovforslaget i nåværende form. Vi anbefaler en mer utførlig utredning som godtgjør hvilke behov det er for bruk og utveksling av personopplysninger, hva slags typer opplysninger som er nødvendige, omfang av informasjonsutvekslingen, de nærmere omstendighetene/kriterier for bruk og utveksling samt en utredning av personvernkonsekvenser (DPIA).

3. Vurdering av personvernkonsekvenser

Departementet viser til at samtlige forslag innebærer personvernkonsekvenser og har bedt høringsinstansene vurdere fordelene med ordningen opp mot de ulempene den medfører i form av inngrep i personvernet. Vi vil i den forbindelse bemerke at det er lovgivers oppgave å redegjøre for personvernkonsekvensene slik at høringsinstansene kan få seg presentert de ulike sidene ved forslaget og gjøre seg opp en kvalifisert mening.

Vi mener det er en klar mangel ved høringsnotatet at det ikke er foretatt noen reell vurdering av hvilke tiltak, herunder hvilke garantier som vil kunne lempe på personverninnngrepet.

De registrertes rettigheter som for eksempel retten til informasjon og innsyn er ikke nevnt i det hele tatt i høringsnotatet. Dette er grunnleggende rettigheter og en forutsetning for å kunne gjøre andre rettigheter, som retting og sletting, gjeldende. Det er heller ikke foreslått tiltak som rent faktisk kan avhjelpe personvernulempene. Eksempler på slike tiltak kan være forsterket informasjonsplikt (spesifikk informasjon om sammenstilling av opplysninger og resultat av slik sammenstilling, informasjon i flere kanaler), dataminimeringstiltak (sammenstilling kun i bestemte tidsrom eller bestemte områder, stikkprøver istedenfor kontinuerlig datasamling, avstå fra behandling av spesifikke opplysninger etc), særskilt tilrettelagt innsynsportal, automatisk sletting/anonymisering, etc.

Personvernforordningen art. 35 nr. 10 gjør unntak fra behandlingsansvarliges plikt til å vurdere personvernkonsekvensene dersom behandlingen gjøres i henhold til art. 6 nr. 1 bokstav c eller e som har et rettslig grunnlag i nasjonal rett, nevnte rett regulerer de spesifikke behandlingsaktivitetene og det ble gjort en vurdering av personvernkonsekvensene da det rettslige grunnlaget ble vedtatt.

Finansdepartementet har i sitt høringsnotat konkludert med at nytten av endringene i Skatteetatens behandling av personopplysninger, sett i sammenheng med reglene om taushetsplikt og informasjonssikkerhetstiltak, overstiger personvernulempene for de registrerte. Uten å gå inn på hvilke implikasjoner lovforslaget kan tenkes å få for de registrertes rettigheter etter personvernforordningen konkluderer departementet med at hensynet til effektiv håndheving av regelverket og bekjempelse av skattekriminalitet og annen økonomisk kriminalitet går foran personvernet.

Det er positivt at departementet har kommet til at de avstår fra å foreslå en adgang til skjult observasjon («spaning») for skattemyndigheten og at adgangen til bevissikring er rammet inn av egnede rettssikkerhetsgarantier for de registrerte. De øvrige foreslåtte endringene vil imidlertid gjøre det uforutsigbart for den enkelte borger når og på hvilken måte store offentlige etater behandler sensitive og konfidensielle personopplysninger. Datatilsynet mener at dette vil medføre endringer i risikoen som behandlingen medfører, noe som krever at det gjennomføres en vurdering av personvernkonsekvensene, jf. personvernforordningen art. 35 nr. 11. Vurdering av personvernkonsekvenser skal blant annet gjennomføres dersom det behandles personopplysninger i stor skala om lovovertrедelser, jf. art 35 nr. 3 bokstav c. Vi mener dette bør adresseres i lovgivningsprosessen, ikke minst for å få understreket overfor de behandlingsansvarlige hvilke plikter de har dersom de velger å benytte seg av adgangen til å behandle personopplysninger på den måten som er beskrevet.

Datatilsynet mener at vurderingene som er gjort i høringsnotatet ikke oppfyller kravene til vurdering av personvernkonsekvenser i art. 35 nr. 7, og unntaket i nr. 10 derfor ikke kommer til anvendelse. For at det skal komme til anvendelse, må departementet gjennomføre en ny vurdering av personvernkonsekvensene før endringene eventuelt trer i kraft. Dersom slik vurdering ikke gjøres av departementet, må den behandlingsansvarlige gjøre vurderingen før behandlingen kan starte.

Personvernrådet (EDPB) har publisert retningslinjer for vurdering av personvernkonsekvenser og Datatilsynet har publisert en egen veileder for vurdering av personvernkonsekvenser. Vi går derfor ikke nærmere inn på kravene til vurderingen i dette høringssvaret.

4. Bevissikring

Datatilsynet har ingen særskilte merknader til forslaget om bevissikring. Vi støtter opp om forslaget under forutsetning av at de rettssikkerhetsgarantier som fremgår av forslaget blir gjennomført.

5. Skjult observasjon

Datatilsynet støtter departementets vurdering av at det ikke foreslås en adgang for skatteetaten å foreta skjult observasjon. Som departementet selv tilkjennegir er dette et virkemiddel som representerer et meget alvorlig inngrep i den private sfære, og som må være forbeholdt politiet og gjøres i samsvar med straffeprosessloven og dens rettssikkerhetsgarantier.

6. Sammenstilling, automatisert behandling og profilering

Finansdepartementet mener at Skatteetaten bør ha adgang til å fatte automatiserte individuelle beslutninger, herunder foreta profilering, uten at de skattepliktige mv. kan motsette seg det.

Når det gjelder automatiserte beslutninger legger departementet til grunn at Skatteetaten etter gjeldende rett i stor grad har adgang til å fatte vedtak fullt ut maskinelt. Når det gjelder profilering foreslås det imidlertid særskilte regler for å gi adgang til dette både for skatteforvaltning, innkreving og folkeregistrering. Departementets forslag til hjemler skal dekke både sammenstilling, automatisert behandling og profilering, samt flere formål som veiledning, kontroll, analyse og statistikk.

Datatilsynet er enig i at det må bero på en tolking av hver enkelt bestemmelse om den gir hjemmel for om det kan treffes beslutninger som utelukkende er basert på automatisert behandling. For at behandlingen skal være lovlig er det dessuten en forutsetning at regelverket fastsetter tiltak som er egnet til å verne om skattepliktiges rettigheter og friheter etter personvernregelverket.

Datatilsynet mener at de foreslåtte reglene om profilering ikke vil være i tråd med kravene i personvernforordningen fordi de ikke oppfyller forordningens krav til gjennomsiktighet, rimelighet og formålsbestemthet.

For det første gir den foreslåtte ordlyden liten avvisning på hvilke personopplysninger det er aktuelt å sammenstille, fra hvilke kilder opplysningene kommer og hva de skal brukes til. For det andre er det ikke foreslått noen konkrete tiltak for å verne om skattepliktiges rettigheter og friheter etter personvernforordningen. For det tredje skal bestemmelsene dekke vidt forskjellig formål som veiledning, kontroll og statistikk. Vi vil i det følgende gå inn på behandlingene til hvert enkelt formål.

6.1 Sammenstilling og profilering for veiledningsformål

Finansdepartementet mener i utgangspunktet at Skatteetaten kan foreta sammenstilling og profilering for veiledningsformål uten særskilt rettslig grunnlag fordi dette ikke er et sterkt inngrep i personvernet. De begrunner dette med at den skattepliktige har en fordel av å få individualisert veiledning istedenfor å bli sanksjonert for lovbrudd.

Det departementet ikke sier noe om i denne delen av høringsnotatet er at det som er faktisk planlagt er at Skatteetaten skal bruke prediktive modeller som grunnlag for å vurdere hvilke skattepliktige som har størst risiko for å unndra skatt. Enhver skattepliktig kan altså potensielt bli kategorisert som mulig lovbryster.

Personopplysningsvern handler om å ha kontroll på hvilke opplysninger om deg som er registrert og hva de blir brukt til. At personopplysninger skal brukes for å kategorisere enkeltpersoner som mulige lovbryster og brukes til å beslutte individualisert veiledning er i aller høyeste grad noe som berører personopplysningsvernet.

Når departementet på tross av vurderingen av at forslaget ikke innebærer et sterkt inngrep i personvernet velger å foreslå en bestemmelse for å hjemle slik behandling legger vi til grunn dette som en anerkjennelse av at dette rent faktisk er et inngrep i personvernet.

Høringsnotatet går imidlertid overhodet ikke inn på hvilke implikasjoner lovforslaget kunne tenkes å få for de registrertes rettigheter etter personvernforordningen.

Datatilsynet gjør oppmerksom på at personvernforordningen og personopplysningslovens bestemmelser uansett må etterleves, og vil sette vilkår for behandlingen. Eventuelle unntak fra loven må hjemles særskilt, og for øvrig være i overensstemmelse med personvernforordningens krav.

Vi kan eksempelvis vise til den registrertes rett til innsigelser etter art. 21 nr. 1, som her vil gjelde for fordi behandlingen vil ha basis i art. 6. nr. 1 bokstav e. For at denne rettigheten skal kunne gjøres gjeldende, må man tilrettelegge for den, jf. art. 12 nr. 2, noe som blant annet fordrer at de behandlingsansvarlige etatene gir informasjon til de registrerte om denne særskilte behandlingen av personopplysninger, og at de har fullt innsyn i de opplysninger som er registrert.

Vi forutsetter at departementet gjør en grundig utredning av hvilke implikasjoner forslaget om å utarbeide profiler for bruk til veiledning kan tenkes å få for de registrertes rettigheter etter personvernforordningen.

6.2 Sammenstilling og profilering for kontrollformål

Departementet slår selv fast at profilering til bruk for kontrollformål er å anse som særlig inngripende. Samtidig sier departementet at siden skatteforvaltningsloven ikke oppstiller noe krav om mistanke om lovbrudd før det kan gjennomføres kontroll, og en beslutning om kontroll dermed ikke i seg selv vil være noen konstatering av mistanke, så er dette kan følgelig ikke sies å være en inngripen i personvernet.

Her demonstrerer Finansdepartementet at de har misforstått hva et inngrep i personvernet er. At Skatteetaten gjennomfører en kontroll av en skattepliktig er et inngrep, men ikke primært i personvernet. Det som er inngrepet i personvernet er at Skatteetaten har vide hjemler for å innhente personopplysninger og at disse personopplysningene brukes på en lite forutsigbar måte slik at det er vanskelig for den enkelte å forstå hva Skatteetaten faktisk har registrert om oss og hva opplysningene brukes til.

Inngrepet i personvernet er at Skatteetaten produserer og registrerer en opplysning om at en skatteyter er mer tilbøyelig til å begå en bestemt type lovbrudd, og tar beslutninger basert på en slik antagelse.

Skatteetaten mottar personopplysninger fra mange kilder når de foretar kontroll. I høringsnotatet sier departementet at det skal redegjøre for hvilke personopplysninger som kan sammenstilles for å lage profiler av skatteyterne, men i den videre teksten gjentas det bare at opplysningene kommer fra flere kilder (ikke hvilke) og at alle personopplysninger innhentet for forvaltningsområdene folkeregistrering, fastsetting og innkreving av skatt kan brukes til formålet profilering.

I realiteten legges det opp til at Skatteetaten selv skal definere og finne ut av hvilke personopplysninger som er nødvendig å bruke for å utarbeide profiler. Da det er en allmenn oppfatning at profilering av enkeltpersoner bare blir mer presise med mer informasjon så vil nødvendighetsskranken ikke være en skranke overhode i denne sammenhengen.

Slik vi oppfatter forslaget er det heller ikke tanken at utarbeidelse av profiler bare skal skje i konkrete saker ved mistanke om overtredelse av skattelovgivningen, men det er også meningen at man kontinuerlig, og uavhengig av mistanke, skal kunne bygge og bruke profiler på enkeltpersoner. Forslaget baner dermed vei for storstilt bruk og utveksling av personopplysninger, bruk av stordatateknologi og en utvikling i retning av at skottene mellom skatteetatens ulike oppgaver og mellom Skatteetaten og andre offentlige organer bygges ned.

En slik overordnet opplisting av fra hvilke forvaltningsområder personopplysningene stammer fra som departementet gjør gir ingen forutberegnelighet for hvilke personopplysninger som er omfattet. Departementet må konkretisere hvilke opplysninger som er aktuelle å bruke for dette formålet og begrunne hvorfor disse opplysningene er nødvendige.

Også den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) art 8 fastslår at inngrep i personvernet må være lovbestemt og at den aktuelle lovbestemmelsen må være av en viss kvalitet. Bestemmelsen må for eksempel være tilgjengelig og forutsigbar for de den gjelder. Dette innebærer at bestemmelsen må være formulert på en så tydelig måte at den gir den berørte en mulighet til å regulere sin adferd i tråd med den. I en rekke avgjørelser fra den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har domstolen i saker hvor det er påvist brudd på artikkel 8 vektlagt at bestemmelsen som er gjenstand for domstolprøving ikke har inneholdt nærmere beskrivelser av hvilke personopplysninger som kan behandles, hvilke kategorier av registrerte som det kan behandles opplysninger om og under hvilke omstendigheter personopplysningene kan behandles¹.

I forslaget til Finansdepartementet er både bestemmelsene i lovtekst og forskrift generelt utformet og gir ingen informasjon om hvilke kategorier av personopplysninger som skal brukes og hvordan de registrertes rettigheter er ivaretatt.

I tillegg til at det stilles krav til lovbestemmelsenes kvalitet fastslår EMK art 8 at inngrep i personvernet må være nødvendig i et demokratisk samfunn og at det skal være foretatt en reell balansering av de ulike interesser/hensyn.

Finansdepartementet slår kort fast at personvern hensyn og økonomiske hensyn står mot hverandre og at personvern hensyn må vike. Datatilsynet mener at den balanseringen som er gjort i dette lovarbeidet ikke tilfredsstillende kravene etter EMK. EMD har i sine avgjørelser lagt særlig vekt på hvorvidt myndighetene i det landet som er innklaget har

¹ Amann v. Switzerland No. 27798/95, Malone v. United Kingdom No. 6538/74, Silver and others v. United Kingdom No. 5947/72

sørget for tilfredsstillende garantier («appropriate safeguards») for de som er berørt av personvernbegrensningene. Eksempler på slike garantier kan være mekanismer for å sørge for at kun relevante og nødvendige personopplysninger blir innhentet (dataminimalitet), at opplysningene ikke lagres i en mer identifiserbar form enn nødvendig og at det gjennomføres tiltak for å hindre misbruk.

Departementet har formelt sett uttalt at disse tre garantiene skal gis, men det står ikke beskrevet i verken høringsnotatet eller i forskriften hvordan disse garantiene skal gjennomføres. Når det gjelder nødvendighetskriteriet er dette i realiteten ikke en begrensning all den tid formålene er formulert så vide som de er.

Det forelagte forslag til innhold i lov og forskrift gjør det ikke mulig for høringsinstansene å ta stilling til om forslaget helhetlig sett er lovlig og forholdsmessig.

6.3 Sammenstilling og profilering for statistikkformål

Finansdepartementet legger til grunn at bruk av profiler på enkeltpersoner for bruk til analyse og statistikk er lite inngripende. Datatilsynet er ikke enig i denne påstanden.

Bruk av personopplysninger for analyse, forskning og statistikk skal følge forskningsetiske regler. Dette gjelder selv om personopplysningene som brukes stammer fra den behandlingsansvarliges egne databaser og registre. Etter dagens regelverk er det videre en plikt til å søke konsesjon (forhåndsgodkjenning) hos Datatilsynet for bruk av sensitive personopplysninger for slike formål. Dette er et uttrykk for at det er viktig at bruk av personopplysninger til analyse og forskning begrenses til det som er nødvendig og forholdsmessig. Datatilsynets konsesjoner inneholder typisk tidsbegrensning for behandlingen og krav om sletting/anonymisering innen et bestemt tidsrom, vilkår for behandlingen som at de registrerte skal informeres og eventuelt gis anledning til å reservere seg, at visse særskilt identifiserende variabler ikke skal brukes, etc.

Når personvernforordningen trer i kraft vil ordningen med konsesjonsplikt for en stor del falle bort. Ansvar for å sørge for at behandlinger som tidligere ble forhåndskontrollert av Datatilsynet er lovlig og forholdsmessig vil dermed ligge på virksomhetene selv.

Finansdepartementet sier i høringsnotatet at analysene i mange tilfeller vil kunne gjøres med anonyme opplysninger, og lovteksten presiserer at graden av personidentifikasjon ikke skal være større enn det som er nødvendig for formålet. Det er positivt at departementet har tatt inn disse begrensningene, og Datatilsynet forutsetter at dette følges opp med retningslinjer som er egnet til å sørge for at dette skjer i praksis.

7. Utlevering av personopplysninger fra skatteetaten

Høringsnotatet inneholder forslag om å endre og utvide den adgangen Skatteetaten og Tolletaten i dag har til å utlevere opplysninger til andre offentlige myndigheter.

7.1 Utlevering av personopplysninger fra Skatteetaten til andre

Etter gjeldende rett er hovedregelen om taushetsplikt forankret i skatteforvaltningsloven § 3-1 første ledd. Unntakene fra taushetsplikt ved utlevering av opplysninger til andre offentlige myndigheter er regulert i lovens §§ 3-3 til 3-8². I medhold av skatteforvaltningsloven § 3-3 bokstav h kan også *andre* få taushetsbelagte opplysninger dersom de kan vise til en lovbestemmelse som fastsetter eller klart forutsetter at skatteforvaltningslovens taushetsplikt ikke skal være til hinder for at de får opplysninger. Det er med andre ord mange bestemmelser som angir hvilke etater som kan få opplysninger og til hvilke formål de kan bruke opplysningene til.

Forslaget innebærer for det første en generell lovbestemmelse om når Skatteetaten kan gi opplysninger til andre offentlige myndigheter, mens de utfyllende og detaljerte reglene foreslås gitt i forskrift. Blant annet skal de bestemmelsene i skatteforvaltningsloven som hjemler en utlevering etter gjeldende rett, overføres til skatteforvaltningsforskriften. Dette innebærer først og fremst en endring av lovteknisk karakter. Datatilsynet mener at det er positivt at reglene for når og til hvem Skatteetaten kan utlevere personopplysninger samles. Dette vil gjøre utleveringsadgangen oversiktlig og forutsigbar både for de som skal vurdere utlevering, og ikke minst vil det være mer forutsigbart for den registrerte.

Departementet har pekt på at en ulempe ved dagens regler for Skatteetatens utleveringsadgang er at loven må endres hver gang det oppstår nye behov for utlevering av opplysninger (*kasuistisk lovgivningsteknikk*). Datatilsynet har forståelse for at dette kan være tungvint, samtidig vil vi understreke at lovgivningsprosessen nettopp er en garanti for at en utvidelse av kretsen av personer som skal ha tilgang til opplysninger, altså spredning av personopplysninger, skal underkastes en grundig og demokratisk vurdering.

Departementet har sett hen til hvordan utleveringsadgangen for politiet er regulert i politiregisterloven og –forskriften ved utarbeidelsen av foreliggende forslag. Som i politiregisterregelverket foreslås det derfor en lovbestemmelse med generelle vilkår, med utfyllende regler i forskrift.

Datatilsynet støtter forslaget i skatteforvaltningsloven § 3-3 annet ledd som tydelig gir anvisning på at det skal foretas en konkret og kjønnsmessig vurdering av fordelene og ulempene ved utlevering: «*fordelene ved utleveringen må stå i forhold til de ulempene den medfører i form av inngrep i personvernet og fare for at opplysninger av konkurransemessig betydning kommer på avveie*». Videre mener vi det er positivt at de nærmere rammene for denne skjønnsmessige vurderingen er inntatt i skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 nr. 1.

Derimot mener vi formuleringen i skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1- nr. 2 er uheldig: «Opplysningene kan *uansett* [vår utheving] utleveres til (...)».

² Vi viser til beskrivelsen i høringsnotatet side 60 flg

I høringsnotatet står det nærmere om dette: *«De utfyllende forskriftsbestemmelsene skal forstås slik at opplysninger alltid skal kunne utleveres dersom vilkårene i en av bestemmelsene er oppfylt. Det er dermed ikke nødvendig for Skatteetaten å foreta en konkret skjønnsmessig vurdering av om det er grunn til å utlevere opplysninger i det enkelte tilfelle».*

Datatilsynet mener at utleveringsbestemmelsene i skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1-nr. 2 er så vidt utformet at det i realiteten vil bety at alle opplysninger kan utleveres til nærmest alle mulige offentlige organer uten at det foretas en nærmere nødvendighetsvurdering. Det er for øvrig i strid med det som står om personvern hensyn på side 67 : «Hensynet til personvern er for det første ivarettatt ved at det bare er «nødvendige» opplysninger som kan utgis, jf. § 3-3 første ledd. Videre er det slik at utleveringen må være «forholdsmessig», jf. § 3-3 annet ledd. For ordens skyld viser vi til at politiregisterforskriften, i den tilsvarende utleveringsbestemmelsen (politiregisterforskriften § 9-6), inneholder et vilkår om at det i alle tilfeller skal foretas en nødvendighetsvurdering.

Vi savner også en nærmere regulering av hvilke opplysningskategorier som kan være gjenstand for utlevering. Slik vi leser forslagene skal *alle* opplysningene som skatteetaten besitter i utgangspunktet kunne utleveres.

7.2 Utlevering av personopplysninger fra Skatteetaten og Tolletaten til A-krimsentrene og NTAES

De ansatte fra skatt og toll har ulik adgang til å utlevere opplysninger til de andre etatene som deltar i disse samarbeidsforaene. For eksempel har skatt en snevrere adgang til å utlevere opplysninger til politiet enn til de andre i samarbeidsforumet. Tollmyndighetene kan på sin side ikke utlevere opplysninger til arbeidstilsynet. Høringsnotatet peker på at ulik utleveringsadgang kan vanskeliggjøre samarbeidet.

Departementet har foretatt en avveining mellom behovet for utvidet adgang til å dele informasjon på den ene siden og taushetsplikten og den enkeltes personvern på den andre siden. Det argumenteres med at økonomisk kriminalitet er et stort samfunnsproblem og at samarbeid mellom offentlige myndigheter er et viktig virkemiddel for å bekjempe denne kriminaliteten. Opplysningene som Skatteetaten skal dele med de andre etatene skal brukes til å avdekke skatteunndragelser og andre former for økonomisk kriminalitet. Departementet uttaler at opplysningene dermed skal brukes til det samme formålet, eller formål som har nær sammenheng med det opprinnelige formålet. Ifølge departementet dreier det seg om en *begrenset utvidelse* av gjeldende utleveringsadgang. Forslaget innebærer altså ikke nye regler om utlevering av opplysninger til etater som ikke har kunnet motta opplysninger tidligere, med unntak av den nye bestemmelsen som skal gi tolletaten adgang til å utlevere opplysninger til medarbeidere i arbeidstilsynet.

Det argumenteres med at mottakere av opplysningene er underlagt taushetsplikt og at de har erfaring med å behandle taushetsbelagt informasjon, samt at opplysninger kun vil bli gitt til en begrenset krets av personer.

Datatilsynet mener argumentet om at opplysningene kun vil bli gitt til en begrenset krets av personer harmonerer dårlig med forslaget til ny bestemmelse i skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1- 2. ledd bokstav m som skal gi adgang til å sende kontrollrapportene som A-krimsentrene utarbeider tilbake til egne etater for videre oppfølging, se nærmere om dette under. Da vil kretsen av personer som vil kunne få tilgang til opplysningene ikke lenger være begrenset.

Vi synes det er uklart hvordan opplysningene blir utlevert/ overført fra de ulike etatene til NTAES og A-krimsentrene. Dette stilte vi for øvrig også spørsmål ved i vår høringsuttalelse til nytt kapittel 59 i politiregisterforskriften om NTAES: Har hver enkelt medarbeider sine opprinnelige tilgangsrettigheter i behold? Blir det sendt konkrete bestillinger til de ulike etatene om å få utlevert bestemte opplysninger eller vil senteret få en kopi av innhold i hele registre for å selv å kunne søke opp det de trenger av informasjon?

7.3 Utlevering av personopplysninger fra A-krimsentrene og NTAES

Det foreslås en bestemmelse som gir adgang til å sende kontrollrapporter utarbeidet ved A-krimsentrene tilbake til egne etater for videre oppfølging, jf. forslaget i skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1- annet ledd bokstav m og tolloven § 12-1 annet ledd bokstav k. Bestemmelsen legger altså til rette for at lovbrudd som avdekkes av A-krimsentrene, kan følges opp av etatene som deltar i samarbeidet. Dette vil i realiteten bety at opplysninger som etter vanlige utleveringsbestemmelser er avskåret fra å kunne utleveres fra en offentlig etat til en annen, altså vil kunne utleveres med hjemmel i denne bestemmelsen. For eksempel så vil politiet kunne få opplysninger fra Skatteetaten via A-krimssamarbeidet, som de ikke kunne fått via den ordinære utleveringsbestemmelsen (se forslag i skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 nr. 2 bokstav f) og m).

Når det gjelder utlevering fra NTAES, så skal dette reguleres i eget kapittel i politiregisterforskriften. Et forslag har tidligere vært på høring (høringsbrev av 24. mai 2017 med forslag til nytt kapittel 59 i politiregisterforskriften om behandling av opplysninger ved NTAES, men endelig forskriftstekst er så vidt vi vet ikke vedtatt enda. Utgangspunktet i høringsforslaget var at utlevering fra NTAES skal følge de generelle reglene for utlevering i politiregisterloven kapittel 5 og 6, det vil si at opplysninger kan utleveres både til politimessige formål, men også forvaltningsmessige formål, og til både offentlige og private mottakere i deres interesse.

Med andre ord ble det lagt opp til en vid utleveringsadgang. I følge det som står på side 74 i foreliggende høringsnotat antar vi at vi likevel ikke vil stå overfor en slik vid utleveringsadgang fra NTAES: *«Opplysningene som utleveres skal ikke kunne brukes av andre enn de medarbeiderne som mottar dem. For NTAESs del kan dette også sikres ved*

at det i politiregisterforskriften gis regler om tilgangsbegrensning, sperring og begrensninger i adgangen til å utlevere opplysninger». Vi forutsetter imidlertid at dette er på plass før en lov og forskriftsendring som her foreslås, eventuelt trer i kraft.

7.4 Utlevering av personopplysninger fra Skatteetaten og Tolletaten til Arbeidstilsynet

Etter gjeldende rett kan Skatteetaten gi Arbeidstilsynet opplysninger til «bruk i forbindelse med håndhevingen av reglene om arbeidsmiljø». Ifølge forarbeidene ligger et krav om en viss mistanke om brudd på enten skattelovgivningen eller lovgivningen om arbeidsmiljø. Adgangen til å utlevere opplysninger til NAV er videre enn den som gjelder ved utlevering til Arbeidstilsynet. Ifølge forarbeidene til denne bestemmelsen er det ikke et krav om mistanke om lovbrudd før opplysninger kan utleveres. *«Etter departementets vurdering gjør det hensynet som begrunner vid utleveringsadgang fra Skatteetaten til NAV, nærmere bestemt at det er sterk tilknytning mellom de to forvaltningsområdene, seg også gjeldende i forholdet mellom Skatteetaten og Arbeidstilsynet».*

Etter gjeldende rett har Tolletaten ikke samme adgang til å utlevere opplysninger til Arbeidstilsynet. Forslaget innebærer at tolletaten skal kunne utlevere opplysninger som tilsynet kan ha bruk for i sitt arbeid med å håndheve lovgivningen om arbeidsmiljø. Dette forslaget innebærer altså en utvidelse av utleveringsadgangen etaten har pr i dag.

Departementet peker på at en utvidelse av utleveringsadgangen hva gjelder utlevering av opplysninger fra Skatteetaten og Tolletaten til Arbeidstilsynet, vil ha personvernmessige konsekvenser, men at personvern hensyn må vike for hensynet til å bekjempe økonomisk kriminalitet.

Bekjempelse av økonomisk kriminalitet er et viktig hensyn, men en balansering av dette hensynet mot personvern hensyn har departementet ikke gjort. Et gyldig rettslig grunnlag for utlevering av personopplysninger fra Skatteetaten og Tolletaten til Arbeidstilsynet er det først når hjemmelen har gjennomgått en demokratisk prosess hvor avveiningen av hensynene er synliggjort og selve utleveringen er underlagt de nødvendige rettssikkerhetsgarantier.

8. Avsluttende merknader og forslag

Datatilsynet støtter at det foretas en opprydding av reglene for behandling av opplysninger i skatteetaten, herunder utlevering av opplysninger. Også de foreslåtte reglene om beslag er ryddige og rammet inn av rettssikkerhetsgarantier.

De øvrige forslagene som omhandler sammenstilling av personopplysninger og hjemler for utlevering av personopplysninger til andre myndigheter kan imidlertid Datatilsynet ikke stille seg bak.

Finansdepartementet skriver tydelig og lett forståelig om utfordringene knyttet til å avdekke skatteunndragelser og økonomisk kriminalitet. Det er ikke vanskelig å forstå at dette er et krevende arbeid hvor hensynet til oppklaring i mange tilfeller veier tyngre enn hensyn til personvern. Problemet med forslaget fra Finansdepartementet er at de ikke har lyktes med å ramme inn disse tilfellene godt nok og at forslaget dermed ender opp som nærmest en blanco fullmakt for skattemyndigheter, tollmyndigheter, arbeidstilsyn og politi å sammenstille personopplysninger fra egne og andres registre for å profilere og anta noe om alle borgeres tilbøyelighet til å unndra skatt eller foreta andre handlinger for økonomisk vinning.

Over de siste årene har det kommet mange lovforslag som har hatt som formål å gjøre informasjonsdeling mellom myndigheter lettere. Summen av alle disse forslagene gjør det lite forutsigbart for borgerne hva som skjer med de personopplysningene de plikter å rapportere til den enkelte myndighet. Datatilsynet mener at denne uforutsigbarheten må kompenseres med tiltak som er egnet til å styrke personvernet. Som et minimum bør hjemlene som foreslås gjennomgå en reell vurdering av personvernkonsekvenser med tilhørende forslag om hvordan risiko for de registrertes rettigheter og friheter skal reduseres. Det bør videre presiseres at Skatteetaten og Tolletaten har en plikt til å informere de som berøres av den omfattende behandlingen av personopplysninger som planlegges, og hvordan denne informasjonsplikten skal oppfylles bør beskrives nærmere i forskrift. Et effektivt tiltak for å redusere personvernulemper kan for eksempel være etablering av en særskilt innsynsportal hvor hver enkelt kan få oversikt over hvilke personopplysninger de enkelte myndighetsorganene behandler om oss, hva de bruker dem til og hvor de utleveres. En slik portal bør også gi anledning til å reservere seg mot behandlinger hvor en slik rett er aktuelt.

Vi stiller oss til rådighet dersom dere ønsker utfyllende informasjon eller har spørsmål til vårt høringssvar. Dere kan i så fall ta kontakt med Eirin Oda Lauvset på telefon 22 39 69 11.

Med vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon
direktør

Eirin Oda Lauvset
seniorrådgiver

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