

Regelrådets uttalelse

Om: Høring av forslag om endringer i reglane om informasjonshandsaminga i Skatteetaten

Ansvarlig: Finansdepartementet



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Finansdepartementet

Deres ref.:

16/2005

Vår ref.:

18/00067

Dato:

30.05.2018

Vår saksbehandler:

Kristin Johnsrud

Uttalelse

Om: Høyring av forslag om endringer i reglane om informasjonshandsaminga i Skatteetaten

Konklusjon: Utredningen har svakheter

Om uttalelser fra Regelrådet

Regelrådet gransker utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstiller de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Innhold

1. Samlet vurdering
2. Beskrivelse av forslaget og dets formål
3. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet
4. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen
5. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen
 - 5.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?
 - 5.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?
6. Særskilt vurdering av hensyn til små virksomheter
7. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

REGELRÅDET,
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
ORG.NR.: 916195613
TELEFON: 32 11 84 00
E-POST: post@regelradet.no
www.regelradet.no

1. Samlet vurdering

Regelrådet vurderer at forslaget har svakheter, jf. utredningsinstruksen pkt. 2-1.

Regelrådet er opptatt av like konkurransevilkår for næringslivet. Regler som bidrar til å avdekke arbeidskriminalitet og økonomisk kriminalitet er i så måte positivt for næringslivet. Regelrådet vil samtidig understreke at reglene må utformes slik at kostnadene ved å følge dem blir minst mulig. Det er også avgjørende at det offentlige koordinerer sine tiltak, herunder innhenting og forvaltning av informasjon.

Regelrådet mener at det er svakheter i utredningen av alternative tiltak og at virkningene for næringslivet ikke er utredet i høringsnotatet. Regelrådet kan videre ikke se at hensynet til små virksomheter er særskilt vurdert, utover vurderingen av personvernkonsekvenser for enkeltpersonforetak. På denne bakgrunn er det ikke mulig for Regelrådet å vurdere om målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

2. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Den teknologiske utviklingen og den økende mengden opplysninger i Skatteetatens datasystemer danner bakgrunnen for forslagene. Flere av forslagene er en oppfølging av Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet og anmodningsvedtak nr. 513 og 514 fra Stortinget fattet 18. april 2015.

Når det gjelder innhenting av opplysninger til Skatteetaten foreslår Finansdepartementet at skattemyndighetene skal få hjemmel til bevissikring. Departementet har etter en foreløpig vurdering kommet til at skattemyndighetene ikke bør få hjemmel til skjult observasjon.

Når det gjelder Skatteetatens bruk av opplysningene de besitter foreslår Finansdepartementet bestemmelser om sammenstilling av opplysninger. Bestemmelsen gir blant annet Skatteetaten hjemmel til å foreta profilering. Departementet foreslår også bestemmelser om at Skatteetaten innen fire måneder må avklare om personopplysninger som kommer inn ved tips mv., er korrekte og relevante.

Når det gjelder utlevering av opplysninger til andre foreslår Finansdepartementet en generell lovbestemmelse om når Skatteetaten kan gi opplysninger til andre offentlige myndigheter. Departementet foreslår i tillegg at Skatteetaten og Tolletaten skal kunne gi opplysninger til etatene som deltar i samarbeidet ved A-krimsentrene og Nasjonal tverretattlig analyse- og etterretningssenter. Videre foreslås det at Skatteetaten og Tolletaten skal få adgang til å gi Arbeidstilsynet opplysninger som tilsynet kan ha bruk for i sitt arbeid med å håndheve lovgivningen om arbeidsmiljø.

Finansdepartementet vurderer om allmenheten skal få tilgang til opplysninger som viser om en virksomhet opptrer i samsvar med skattelovgivningen. Formålet med at allmenheten skal få denne tilgangen er at det skal bli enklere for private og profesjonelle innkjøpere å velge seriøse leverandører. Det vil da bli vanskeligere for kriminelle aktører å få innpass i arbeidslivet. Departementet gjør rede for to alternative måter å gjøre opplysningene tilgjengelige på. Obligatorisk: Opplysningene blir tilgjengelige for allmenheten uavhengig av om virksomheten samtykker til det. Valgfri: Det blir opp til virksomheten selv å bestemme om opplysningene skal offentliggjøres. Finansdepartementet ber om høringsinstansenes syn på de to alternativene til bruk i det videre arbeidet med saken.

3. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Finansdepartementet har i høringsnotatet vurdert og beskrevet økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige, herunder for politiet og domstolene. Videre har departementet

beskrevet og vurdert konsekvenser for personvernet, herunder for enkeltpersonforetak. Ut over dette er konsekvensene for næringslivet i svært liten grad beskrevet i høringsnotatet.

4. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Regelrådet er opptatt av like konkurransevilkår for næringslivet. Regler som bidrar til å avdekke arbeidskriminalitet og økonomisk kriminalitet er i så måte positivt for næringslivet. Regelrådet vil samtidig understreke at reglene må utformes slik at kostnadene ved å følge dem blir minst mulig. Videre rapporterer alle næringsdrivende opplysninger til skattemyndighetene i forbindelse med beregning av skatt, merverdiavgift, toll osv. Hvordan skattemyndigheten innhenter, behandler og utleverer disse opplysningene er derfor viktig for næringslivet.

5. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

5.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

5.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Forslagene til endringer er begrunnet i to anmodningsvedtak fra Stortinget, Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet og hensynet til de skattepliktiges rettsikkerhet og personvern. Skatteetaten viser til den teknologiske utviklingen og den økende mengden opplysninger i Skatteetatens datasystemer, i tillegg til at skatteunndragelsene blir stadig mer komplekse og ofte forekommer sammen med andre former for kriminalitet. Det vises til at kriminelle aktører i større grad enn tidligere skjuler aktiviteten bak tilsynelatende lovlig virksomhet og at de bruker skattesystemet til å finansiere kriminell aktivitet.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at problemet og målet med forslagene er tilstrekkelig utredet og beskrevet i høringsnotatet.

5.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Regelrådet savner en overordnet vurdering av alternative tiltak for å sikre at opplysningsplikten til Skatteetaten overholdes. Etter Regelrådets vurdering er bevissikring et inngripende tiltak, selv om reglene først kommer til anvendelse dersom en skattepliktig ikke oppfyller opplysningsplikten til skattemyndighetene. Når det gjelder det konkrete forslaget om bevissikring er det etter Regelrådets vurdering i utgangspunktet fornuftig at reglene utformes etter mønster fra gjeldende regler i konkurranseloven og verdipapirhandelloven. Dette forutsetter imidlertid at myndighetene og de berørte har gode erfaringer med disse reglene. Etter Regelrådets vurdering kunne departementet derfor med fordel sagt noe om hvordan reglene i konkurranseloven og verdipapirhandelloven har fungert i praksis. Og dermed på denne bakgrunn vurdert behovet for alternative utforminger. Videre kunne departementet sagt noe om hvorvidt skattemyndighetene i for eksempel Sverige og Danmark har tilsvarende hjemler og hvordan reglene fungerer der. Dersom Sverige og Danmark ikke har slike regler kunne departementet forklart hvorfor de ikke har behov for slike regler. Slike opplysninger kan bidra til å belyse og begrunne forslaget til regler om bevissikring ytterligere. Ut over dette er det etter Regelrådets vurdering en god redegjørelse for forslaget om bevissikring i høringsnotatet.

Regelrådet finner det positivt at departementet gjennomgår hvordan Skatteetaten behandler opplysningene de har innhentet. Regelrådet kan ikke se at det er utredet konkrete alternativer, men viser til at departementet likevel gjennomgående har gode drøftelser av fordeler og ulemper ved forslagene.

Når det gjelder forslaget til regler om utlevering av informasjon viser Regelrådet til at det er positivt at departementet har utredet to alternativer for utlevering av informasjon til allmennheten, og at departementet ber om høringsinstansens syn på valg av modell. Etter Regelrådets vurdering burde departementet likevel gitt en tilrådning selv om det fremgår av høringsnotatet at de avventer

høringsinstansenes innspill før det eventuelt fremmes et forslag om tilgjengeliggjøring for allmennheten. Det har stor betydning for næringslivet hvordan reglene om utlevering av opplysninger til allmennheten utformes. Disse opplysningene og den valgte løsningen for deling av informasjon med allmenheten vil kunne få store konsekvenser for konkurransen.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at utredningen av alternative tiltak i høringsnotatet har svakheter.

5.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Departementet har gjennomgående vurdert hensynet til personvernet, herunder retten til privatliv i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Videre er hensynet til rettsikkerheten vurdert.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at prinsipielle spørsmål er tilstrekkelig vurdert i høringsnotatet.

5.1.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?

Regelrådet viser til at departementet har utredet økonomiske- og administrative konsekvenser for de berørte statlige etatene. Videre har departementet utredet personvernkonsekvenser for enkeltpersoner og for enkeltpersonforetak.

Regelrådet savner en vurdering av positive og negative virkninger av forslagene for næringslivet. Regelrådet kan ikke se at virkningene for næringslivet er utredet hverken kvalitativt eller kvantitativt i høringsnotatet. For eksempel kunne departementet sagt noe om konsekvensene for næringsdrivende som blir underlagt bevissikring. Videre burde departementet utredet konsekvensene for næringsdrivende i forbindelse med utlevering av opplysninger, og da særlig opplysninger til allmennheten. Uansett valg av obligatorisk eller valgfri modell er det en forutsetning at opplysningene som offentliggjøres er korrekte. Offentliggjøring kan gi konkurransevirkninger. Dette gjelder særlig ved valgfri offentliggjøring, hvor det er grunn til å tro at virksomheter i realiteten vil bli tvunget til å offentliggjøre opplysninger for ikke å miste kunder og oppdrag.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at positive og negative virkninger av forslagene ikke er tilstrekkelig utredet i høringsnotatet.

5.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Departementet redegjør godt for innholdet i forslagene som anbefales, men alternative tiltak og virkninger for næringslivet er i svært liten grad utredet. På denne bakgrunn mener Regelrådet at beslutningsgrunnlaget i saken er svekket. Da det er svakheter i utredningen av alternative tiltak og i utredningen av virkningene for næringslivet er det vanskelig å gi en god begrunnelse for hvorfor tiltaket er valgt. Videre er det derfor også vanskelig å vurdere om det beste tiltaket er valgt.

5.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Regelrådet kan ikke se at forutsetninger for en vellykket gjennomføring er særskilt omtalt i høringsnotatet. Etter Regelrådets vurdering er dette en svakhet ved beslutningsgrunnlaget.

5.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet.»

Utredningsinstruksen gir tre aktuelle analysenivåer; minimumskrav, forenklet analyse og samfunnsøkonomisk analyse. Etter Regelrådets vurdering er det gjennomført en minimumsanalyse. Som påpekt i punkt 5.1 mener Regelrådet imidlertid at utredningen har svakheter i beskrivelsen av alternativer og at det er mangler i utredningen av virkninger for næringslivet.

6. Særskilt vurdering av hensyn til små virksomheter

Regelrådet kan ikke se at hensynet til små virksomheter er særskilt vurdert, utover vurderingen av personvernkonsekvenser for enkeltpersonforetak. Departementet kunne blant annet ha vurdert om små virksomheter har større behov for veiledning enn store virksomheter, og om det er grunn til å tro at små virksomheter i større grad enn store virksomheter misforstår reglene om opplysningsplikt, heller enn å bevisst bryte dem. Videre kunne departementet med fordel vurdert om reglene om utlevering av opplysninger til allmenheten får større konsekvenser for små virksomheter enn for store.

7. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Da høringsnotatet kun i begrenset grad inneholder en vurdering av alternative tiltak og at virkningene for næringslivet ikke er tilstrekkelig vurdert, er det ikke mulig for Regelrådet å vurdere om målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådet er imidlertid av den oppfatning at dersom offentlige myndigheter først har godtgjort at de har behov for ytterligere opplysninger i sin kontrollvirksomhet, er det positivt at myndighetene kan dele opplysninger med hverandre heller enn at de aktuelle opplysningene hentes inn fra næringslivet på nytt.