

Finansdepartementet

Deres referanse 16/2005 SL

Dato: 21.06.2018

## Høring - forslag om endringer i reglane om informasjonshandsaminga i Skatteetaten

### 1. Innledning

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere, som har journalistikk som yrke.

Vårt forslag begrenser seg til det som gjelder utlevering av opplysninger til allmennheten, beskrevet i høringsnotatet punk 5.5: Adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger med allmennheten.

### 2. Innspill

Departementet ber om høringsinstansenes syn på to alternativer for deling av opplysninger om foretak som har brutt skattelovgivningen og har endelige vedtak om forhøyet tilleggsskatt på seg; ett «obligatorisk» og ett «frivillig» alternativ.

**Vårt hovedsynspunkt: Vi mener det er på høy tid at opplysninger om forhøyet tilleggsskatt og brudd på skattelovgivningen blir offentlig tilgjengelig. Vi går derfor inn for en «obligatorisk» ordning.**

Etter vårt syn er en «obligatoriske» ordning, der opplysningene blir tilgjengelig for allmenheten uavhengig av om virksomheten samtykker til det, det eneste alternativet hvis man har et reelt ønske om å bekjempe arbeidskriminalitet. Vi viser til følgende:

#### **\*Frivillighet gir ikke sikker kunnskap:**

Vi vet av erfaring at når en ordning gjøres frivillig, er det mange som velger å la være å benytte seg av den, og kunnskap har liten verdi hvis ikke den er sikker. Ett eksempel på dette er Styrevervregisteret, som er en frivillig ordning for registrering av folkevalgtes, ansattes og styremedlemmers verv og økonomiske interesser. I følge en undersøkelse<sup>1</sup> gjennomført av Pressens offentlighetsutvalg i 2018,

---

<sup>1</sup> <http://presse.no/wp-content/uploads/2018/04/kommuneindeks-2018-04-18.pdf>

har 20 prosent av norske kommuner ikke tatt seg bryet med å registrere kommunen der, og 57 prosent har ikke registrert foretak med over 50 prosent offentlig eierskap.

Uavhengig av motivene for at man ikke velger å benytte seg av denne type frivillige ordninger, blir konsekvensene det samme: Samfunnet går glipp av viktig informasjon og useriøse aktører kan jobbe i fred. Det er lett å se for seg at en frivillig registerordning på dette feltet blir brukt av de som ikke har blitt illagt forhøyet tilleggsskatt og dermed har en interesse i å være åpen om dette. Og ikke de som faktisk burde stå der. Dermed når man ikke målet om at innkjøpere skal kunne ta informerte valg, og forutsetningene for å avdekke arbeidslivskriminalitet gjennom offentlig innsyn, blir ikke bedre enn de er i dag.

**\*Regjeringens har forpliktet seg til å gi samfunnet bedre kunnskap om disse opplysningene:**

I regjeringens strategi mot arbeidskriminalitet<sup>2</sup> (2015, punkt 1) trekkes det fram følgende punkt som et hovedtiltak:

«Kunnskap: Virksomhetenes og forbrukernes muligheter til å ta informerte valg må styrkes. Det må bli lettere å finne fram til de seriøse aktørene og vanskeligere for de useriøse aktørene å tilby sine tjenester. Tiltak som alt er satt i gang for å motvirke sosial dumping og useriøsitet i arbeidslivet skal evalueres. Samfunnets kunnskap om utbredelsen av arbeidslivskriminalitet må bli bedre.»

**\*Myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet er ikke god nok:**

I dokument 3:15 (2015–2016) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet, avdekker Riksrevisjonen vesentlige svakheter både i Arbeidstilsynets og politiets arbeid mot arbeidsmiljøkriminalitet. Både Arbeidstilsynet og politiet mangler kapasitet og verktøy til å reagere effektivt og forebyggende mot arbeidslivskvalitet. 10 av 17 politidistrikter opplyser at de ikke har tilstrekkelig kapasitet innen etterforskning av arbeidsmiljø saker (jf. I punkt 5.6.3 i rapporten). Ifølge rapporten (punkt 6.2.1) har seks av de gjennomgåtte sakene endt med henleggelse, og fire med forelegg. I fem av de seks henleggelsene er kapasitet årsak til henleggelsen, mens den siste saken er henlagt av andre juridiske grunner. Videre står det i rapporten:

«Oslo politidistrikt forklarer i intervju at noen saker har blitt liggende i påvente av at de skulle få satt av ressurser til å etterforske. Når det likevel viste seg at politidistriktet ikke klarte å etterforske sakene i nærmeste framtid, ble det besluttet å henlegge dem. Saker kan ifølge Oslo politidistrikt bli henlagt selv om de er alvorlige, blant annet fordi det i mellomtiden har kommet inn nye saker som må prioriteres. Justis- og beredskapsdepartementet påpeker i brev 10. mars 2016 at oppklaringsprosenten i utvalget er lav, og under snittet for øvrig i tilsvarende type saker. På landsbasis var for eksempel oppklaringsprosenten for anmeldte lovbrudd etter merverdiavgiftsloven på 87,8 prosent i 2015.»

---

2

[https://www.regjeringen.no/contentassets/4f7ae70171bd480682b8dafddadaf311/strategi\\_mot\\_arbeidslivskriminalitet.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/4f7ae70171bd480682b8dafddadaf311/strategi_mot_arbeidslivskriminalitet.pdf)

I samme rapport mener mange i Arbeidstilsynet at de mangler lovhjemler som gjør det mulig å reagere raskt og kraftig på lovbrudd:

«Flere viser til at forvaltningslovens krav til forhåndsvarsling og frister fungerer godt for seriøse aktører, men gir useriøse virksomheter mulighet til å trenere saker. For eksempel kan useriøse virksomheter påklage vedtak fra Arbeidstidstilsynet, samtidig som de fortsetter arbeidet uten å rette seg etter tilsynets pålegg.» (punkt 4.10.2).

I punkt 7.5 i rapporten stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om dagens regelverk om taushetsplikt og informasjonsdeling, har en hensiktsmessig avveining av hensynet til effektiv tverretattlig kriminalitetsbekjempelse og hensynet som ligger bak bestemmelsene om taushetsplikt. De mener derfor det kan være behov for en ny vurdering av dette.

Samlet viser dette at offentlige myndigheter alene ikke er tilstrekkelige kontrollmekanismer for å forebygge og avdekke økonomisk kriminalitet. Dette gjør at medienes rolle på dette området blir særlig viktig. De redaktørstyrte, journalistiske mediene har i utgangspunktet en viktig rolle i å informere om det som skjer i samfunnet og avdekke kritikkverdige forhold, og dette ansvaret blir særlig viktig med dette som bakteppe.

#### **\*EMK artikkel 10 og medienes samfunnsrolle taler for utlevering:**

Vi vil også vise til at medienes rett til informasjon i saker av allmenn interesse har vern etter Grunnlovens § 100 og EMK artikkel 10. I denne sammenheng er dette særlig relevant både i vurderingen av om ordningen skal gjøres obligatorisk, og i vurderingen av om hvilke opplysninger som bør gjøres tilgjengelig, herunder om opplysninger om enkeltmannsforetak bør være underlagt taushetsplikt (høringsnotatet punkt 5.51 og 5.5.2.).

Slik vi ser det er de hensynene som taler for utlevering av enkeltmannsforetak av en slik tyngde, at de etter en avveining må gå foran hensynet til personvernet. Vi viser i denne forbindelse til den store faren for omgåelse av regelverket dersom enkeltmannsforetak skal unntas, og den store andelen av enkeltmannsforetak som finnes i norsk næringsliv. Unntar man disse vil derfor verdien av offentliggjøringen i kampen mot arbeidslivskriminalitet, svekkes betraktelig. Det må også tillegges vekt at opplysningene i seg selv er mindre sensitive enn en del andre opplysninger som er beskyttet av personvernet. Selv om gjeldende regler for offentliggjøring av skattelister i skatteforvaltningsloven § 9-7 har blitt strammet inn de siste årene (høringsnotatet s. 85), er det politisk enighet om at skatteopplysninger om enkeltpersoner er offentlig informasjon i Norge. I lys av dette er det også merkelig å holde på at opplysninger om mislighold av disse reglene i næringsvirksomhet skal holdes tilbake.

Tilsvarende vil både forretningssensitiv informasjon og annen personsensitiv informasjon kunne være beskyttet av ytringsfriheten og tilbakeholdelse kan representere et inngrep.

Som rettslig grunnlag viser vi til Høyesteretts avgjørelser i Rt. 2013-374 og Rt. 2015-1467, og sist i storkammeravgjørelsen Magyar mot Ungarn fra 8. november 2016 som gjaldt innsyn i dokumenter hos påtalemyndigheten. Storkammeravgjørelsen stadfester at EMK art. 10 får anvendelse dersom pressen ber om innsyn i saker av allmenn interesse og opplysningene foreligger. I avgjørelsen oppstilles det fire vurderingskriterier; formålet med innsynskravet, rollen til den som ber om informasjonen, om informasjonen har allmenn interesse og om informasjonen er tilgjengelig. De to første kriteriene er alltid oppfylt når mediene ber om innsyn. Videre skal det ikke mye til før

informasjonen etter EMD-praksis blir ansett for å ha allmenn interesse, og utgangspunktet må som nevnt være at når media ber om innsyn i straffesaker er kravet til allmenn interesse oppfylt.

Vi vil også trekke fram Riksadvokatens veileder: «Innsyn i straffesaksdokumenter for andre enn sakens parter», kapittel 5, der det bla. står:

*«Pressen har en særlig viktig oppgave i å informere om saker av allmenn interesse, og har derfor et saklig og beskyttelsesverdig behov for å få opplysninger om slike saker. Hvorvidt informasjonen skal gis i form av dokumentinnsyn beror på en helhetsvurdering, hvor det bl.a. legges vekt på hvor stor allmenn interesse saken har. De fleste straffesaker har en viss allmenn interesse, særlig når det er tale om en verserende eller nylig avgjort straffesak, slik at dette alene ikke vil være tilstrekkelig til å gjøre unntak fra lovens hovedregel om taushetsplikt. Men jo større allmenn interesse saken har, desto sterkere vekt får dette momentet i helhetsvurderingen. Hvor stor allmenn interesse saken skal anses for å ha beror bl.a. på sakens karakter og alvor, kriminalitetsform, sakens prinsipielle karakter og de yrkes-/persongrupper som er mistenkt. Ved vurderingen av om en sak har offentlig interesse etter EMK artikkel 10, sondres det mellom saker som involverer folkevalgte og andre offentlige personer, offentlige tjenestemenn og private. Særlig vil saker om myndighetsmisbruk ha stor allmenn interesse, og det er i fellesskapets interesse at slike forhold avdekkes. Innsynsbegjæringer i slike saker må likevel vurderes konkret hvor flere momenter må avveies i helhetsvurderingen, jf. kap. 6.3.»*

Og videre:

*«Det er en sentral oppgave for media å informere offentligheten og kontrollere myndighetsutøvelse. Påtalemyndigheten må bidra til å gi media rammebetingelser de er avhengig av for å kunne utføre sitt viktige samfunnsoppdrag. Det er en kjensgjerning at pressens ressursituasjon nå medfører at man i mindre grad enn tidligere kan forvente at media kan prioritere å være til stede i rettsmøter og omtale domstolenes behandling av straffesaker. Påtalemyndigheten bør derfor vise imøtekommenhet når journalister etterspør saklig informasjon, f.eks. som gjør det mulig for media å planlegge dekning av aktuelle saker.»*

Selv om denne veilederen gjelder politiets virksomhet, er den i også relevant for tilgang til informasjon om forhøyet tilleggsskatt og brudd på skattelovgivningen. Etter vårt syn burde dette vært nevnt i høringsnotatet som rammer for nye regler på dette området, ikke minst i forbindelse med kap. 2 der man redegjør for EMK art. 8 mv. Rettslig sett mener vi departementet må ta hensyn til dette i det videre arbeidet med om det bør innføres en ordning med tilgjengeliggjøring av skatteopplysninger.

Til departementets bekymring for at en offentliggjøring vil kunne gi legitimitet til virksomheter som ikke følger lover og regler (s. 85), mener vi dette ikke kan være relevant i vurderingen av om opplysningene bør gjøres tilgjengelige. At det offentliggjøres noen opplysninger som kan være feil, er bedre enn dagens ordning der ingenting offentliggjøres. Åpenhet om disse opplysningene gjør det dessuten lettere for både medier og andre å kontrollere disse opp mot andre kilder, slik at feil kan avdekkes på dette grunnlaget.

### **Til kap. 5.5.3: Hvordan opplysningene kan gjøres tilgjengelig for allmennheten:**

Vi støtter departementets første alternativ for tilgjengeliggjøring: **Opplysningene bør gjøres enkelt**

**og søkbart tilgjengelig for allmennheten via skatteetatens nettsider.** Hvis man først prinsipielt mener at opplysningene må være offentlige tilgjengelige, er det viktig at det ikke innføres tekniske sperrer som hindrer tilgjengeligheten. Både innlogging og vanskelig tilgjengelighet vil hindre effektiv tilgang til og bruk av disse opplysningene. Innlogging for eksempel via altinn vil også hindre utenlandske aktører tilgang til opplysningene.

Vi vil videre gi vår støtte til Tax Justice Networks innspill om å legge opplysningene ut som åpne data, da dette gir helt nye muligheter for å drive datastøttet journalistikk på opplysningene. Tilgjengelig i et åpent dataformat gjør det mulig med maskinlesing, kryssøk og helhetlige uttrekk av datasett, noe som igjen gjør at mediene kan få ut informasjon og saker av stor offentlig interesse.

**Kommentar til høringsnotatet punkt 4.2.2: Forslag til lovregler om sammenstilling av opplysninger**

Her vil vi minne om at offentlighetsloven § 9 gir rett til sammenstilling av opplysninger når det kan gjøres med «enkle framgangsmåter». Denne rettigheten gjelder også for opplysninger som skatteetaten sitter på, så lenge de ikke er underlagt taushetsplikt. Dette er bla. slått fast i uttalelse fra Sivilombudsmannen i sak 2015/905.

Formuleringene i dette avsnittet i høringsnotatet, og særlig punkt 4.2.2.3, kan forstås som en begrensning som gjelder også for ikke-taushetsbelagte opplysninger. Det bør derfor presiseres, enten i lovteksten eller i forarbeidene til de nye bestemmelsene i skatteforvaltningsloven § 5-12, skattebetalingsloven § 3-6, SI-loven § 5 b og folkeregisterloven § 9-5, at de ikke er til hinder for sammenstilling og utlevering etter § 9 i offentlighetsloven.

Med vennlig hilsen

Norsk Presseforbund



Kristine Foss  
juridisk rådgiver

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud  
advokat

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen  
generalsekretær