

Case: Deling av inntekts- og skatteopplysninger fra Skatteetaten til kommunene

KS og Skatteetaten jobber med å gi kommunene digital tilgang til inntekts- og skatteopplysninger. I første omgang gjelder det innenfor fem prioriterte tjenesteområder. Les mer om prosjektet på <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/felleslosninger/deling-av-opplysninger-fra-skatteetaten/>

Å bidra til samfunnsoppdrag utover eget hovedformål

Det er en klar politisk ambisjon å dele data i offentlig sektor. Disse ambisjonene er bl.a. beskrevet i digital agenda og digitaliseringsstrategien som begge bygger på «once only» prinsippene fra EU. Målsettingen er at data som det offentlig allerede har samlet inn kan gjenbrukes på tvers av sektorer og etater. EU sin modell for interoperabilitet (EIF-modellen) er et virkemiddel for å realisere de politiske ambisjonene ¹. Denne modellen skal sikre samhandlingsevne innenfor områdene, juss, organisasjon, semantikk og teknologi. I samarbeidet mellom Skatteetaten, KS og kommunene er EIF modellen brukt som utgangspunkt for å planlegge prosjektets aktiviteter. Digitaliseringsdirektoratet har også lagt denne modellen til grunn for digital samhandling.



En av utfordringene ved deling av data er å sikre finansiering for dette. De offentlige virksomhetene er satt til å løse sine samfunnsoppgaver, der deling av data kan ses på som en «sekundær oppgave» som kan være krevende å prioritere innenfor de faste finansieringsrammene. Deling av data krever investeringer fra den offentlige virksomheten som forvalter dataene, mens gevinstene i all hovedsak ligger hos andre offentlige virksomheter og borgerne.

I Skatteetatens samfunnsoppdrag er deling av data uttrykt som et eget mål: «Skatteetaten sikrer brukerne tilgang til registerdata og informasjon med god kvalitet». Som en konsekvens av dette ble det ved Skatteetatens omorganisering fra 2019 opprettet en egen divisjon Informasjonsforvaltning, med en egen avdeling med ansvar for deling. I parallell med Skatteetatens omorganisering ble det utarbeidet en egen policy for deling² som et rammeverk for effektiv deling. I Skatteetatens policy for deling er det beskrevet en modell for segmentsamarbeid der virksomheter med likelydende behov og hjemmelsgrunnlag utpeker en segmentansvarlig som representerer alle virksomheter innenfor segmentet. KS har tatt segmentansvaret for kommunal sektor. I forlengelsen av policy for deling er skatteetatens strategi at «vi skal forvalte vår informasjon slik at den bidrar til forenkling og digitalisering».

Segmentsamarbeidet er en administrativ innretning som gjør det mulig å få til en effektiv forvaltning ved skalering av tjenester til alle landets kommuner. I modellen for segmentsamarbeid bærer begge parter sin andel av kostandene. Skatteetaten dekker kostnader ved å gjøre standardiserte tjenester tilgjengelig for deling, mens kommunene dekker kostandene ved å ta i bruk tjenestene. Når tjenestene først er etablert leveres disse gratis fra Skatteetatens side. Den største gevinsten ligger hos innbygger

¹ European Interoperability framework (EIFmodellen)

² [Skatteetatens policy for deling](#)

ved forenkling og automatisering av samhandlingen med kommunen. Innbygger trenger ikke å lete fram og sende inn nødvendig dokumentasjon selv.

Tillit til mottaker (konsumenten)

En suksessfaktor ved deling av inntekts- og skatteopplysninger har vært at Skatteetaten, som avgiver, har gjort API-enetilgjengelig for kommunene, med tillit til at de selv tar ansvar for at API-ene nyttiggjøres på hensiktsmessig og lovlig måte.

Vi har mange eksempler på at statlige etater «deler» sine data med kommunal sektor ved at den statlige etaten utvikler saksbehandlingssystem som kommunal sektor – og ofte den statlige etaten – skal bruke. I tillegg oppstår det juridiske utfordringer knyttet til å få en hensiktsmessig plassering av ansvar mellom det statlige organet og kommunal sektor for etterlevelse av personvernlovgivningen, offentlighetsloven, forvaltningsloven, arkivloven samt kommunens særlovgivning.

Samarbeidsprosjektet mellom KS og Skatteetaten viser at deling av data over API-er reduserer kompleksiteten i håndtering av personopplysningene. Skatteetaten har det fulle behandlingsansvaret for opplysningene som forvaltes i sine systemer, og også det fulle ansvaret for informasjonssikkerheten. Når kommunene henter ut opplysningene via API-et, vil kommunene overta behandlingsansvaret og ansvar for informasjonssikkerheten. Det oppstår ingen situasjon med felles behandlingsansvar, og Skatteetaten er heller ikke databehandler for kommunal sektor.

Behandlingsansvar etter Personvernforordningen (PVF) innebærer i korthet å etterleve Personvernforordningen. Kommunen som behandlingsansvarlige er ansvarlig for og skal kunne påvise at prinsippene for behandling av personopplysninger overholdes. Dette må kommunene ta hensyn til i sin behandling av de opplysningene de mottar via API-et. I Skatteetatens bruks- og delingsvilkår, som kommunene forplikter seg til å følge, er det bl.a. satt som vilkår at:

- Dataene som, mottas, skal ikke endres av kommunen. Datasettet som utleveres fra det enkelte API-et, er tilpasset formålet og dataminimering er gjennomført for å sikre at det ikke utleveres overskuddsinformasjon
- Dataene skal ikke brukes til andre formål i kommunen. Datasettet som deles via API-ene, er nødvendighetsvurdert. Det vil si at de inneholder de opplysningene som kommunen har rett til å bruke og behov for i den enkelte kommunale tjenesten
- Kommunen skal vareta kravene til personvern og taushetsplikt

Skatteetaten forutsetter at kommunene har en teknisk løsning for å koble seg på de standardiserte API-ene som tilbys som maskin til maskin tilkobling, slik at de kan nyttiggjøre seg dataene. Det stilles ingen krav til hvordan kommunene kobler seg på ut over dette fra Skatteetatens side. Skatteetaten har tillit til at kommunal sektor håndterer dette best selv.

KS' segmentansvarsrolle har vært en forutsetning for å kunne tilby de samme standardiserte tjenestene til alle kommunene.

Arbeide smidig med juridiske spørsmål

I det juridiske arbeidet har prosjektet brukt arbeidsformer vi kjenner fra utviklingsprosjekter. Ved å jobbe stegvis, behovsdrevet og smidig i et tett samarbeid mellom deltakerne, er arbeidet satt i et system som har gitt jevn fremdrift. Vi har en behovsbasert, tjenestenær arbeidsmetodikk – også for de juridiske spørsmålene.

I det juridiske arbeidet har vi prioritert å finne handlingsrommet i eksisterende rettskilder heller enn å endre regelverk. Dette fordi endring av lovverket ofte tar uforholdsmessig lang tid, slik at de gode løsningene ikke kommer på plass selv om alt bortsett fra jusen legger til rette for det.

De politiske signalene i Norge og EU er tydelig på at det ønskelig å dele data på tvers av offentlig sektor og mellom offentlig og privat sektor gjennom gjenbruk og viderebruk av data. Det er ikke alltid de politiske signalene gjenspeiles i lovverket, og lovverket oppleves ofte som et hinder for at data kan gjenbrukes og viderebrukes. Tradisjonelt er svaret: «Lovendring må til». Vi så at de om lag 30

kommunale tjenestene som har behov for tilgang til skatte- og inntektsopplysninger, styres av mange lover og forskrifter gitt av åtte departement. Ingen av lovtekstene inneholdt eksplisitte bestemmelser om at kommunal sektor har tilgang til taushetsbelagte skatte- og inntektsopplysninger uten hinder av taushetsplikt. Hvis alle lovene og forskriftene skulle endres, ville leveransene fra prosjektet strekke seg over et ukjent antall år. Vi bestemte oss derfor for å bruke handlingsrommet i eksisterende lovverk.

Det rettslige grunnlaget er en forutsetning for at dataene kan deles. Datasettene inneholder taushetsbelagte opplysninger på individnivå, mange av dem tilhører sårbare grupper i samfunnet. En forutsetning for at dataene kan deles, er at datasettet inneholder de opplysningene som kommunen har behov for i sin tjenesteyting, samtidig som kommunen har hjemmel til å bruke dataene. Datasettet skal være nødvendighetsvurdert, det vil si at de er nødvendige for formålet i den aktuelle kommunale tjenesten. Det skal også være dataminimert, slik at det ikke foreligger overskuddsinformasjon. I tillegg må kommunen ha et hjemmelsgrunnlag for å kunne bruke dataene, og Skatteetaten kan ikke dele data uten at kommunen har et hjemmelsgrunnlag.

Vår vurdering er at samtykke er uegnet som behandlingsgrunnlag for deling mellom offentlige virksomheter. Det finnes i dag løsninger for bruk av samtykke ved deling av personopplysninger. Personvernreglene setter derimot noen grenser for når et samtykke er gyldig. Prosjektets jurister har utredet dette, og mener at samtykke fra en innbygger til kommunen for å benytte skatte- og inntektsopplysninger i forbindelse med saksbehandlingen av en tjeneste, ikke vil være gyldig fordi:

- Det må reelt være frivillig å samtykke. Et samtykke vil ikke være frivillig hvis det er obligatorisk, eller oppleves som obligatorisk, for å få rett til en kommunal tjeneste eller ytelse.
- Det må ikke være for stor forskjell i styrkeforholdet mellom den behandlingsansvarlige og den man ber om samtykke fra. Styrkeforholdet mellom en offentlig myndighet og en innbygger vil naturlig nok være skjevt.
- Det er et åpent spørsmål om et samtykke gitt som grunnlag for saksbehandling i offentlig sektor, reelt kan kalles tilbake.

Med dette som utgangspunkt, handler det juridiske arbeidet om å ta en bred og åpen tilnærming og finne mulighetsrommet i de gjeldende lover og forskrifter som regulerer kommunal sektor. Personvernforordningen stiller som et absolutt krav at «formålet» med bruk av personopplysninger skal fremkomme av rettsgrunnlaget i særlovgivningen. Derimot foreligger det ikke noe absolutt krav til detaljering av hvilke personopplysninger som skal inngå i behandlingen. I prosjektet identifiserer vi lovgivningens formål, og lovgivers intensjon. Dette gir tilstrekkelig rettskildeggrunnlag til at Skatteetaten kan dele opplysningene.

Erfaringene våre fra det juridiske arbeidet, er at regelverket er utformet sektorvis, og regler for samme tjenesteområde i kommunen kan ha ulik begrepsbruk. Vi har bl.a. erfart at to forskrifter som ifølge departementet er substansielt like, er såpass ulikt formulert at kommunene tolker dem forskjellig. Vi ser også:

- Det er manglende harmonisering av semantikk på tvers av lover. Skatteforvaltningsloven benytter ofte andre begreper enn de som brukes i andre særlover for skatt og inntekt. Vi samhandler med loveier for å få en felles forståelse av hva som er intensjonen i loven/forskriften.
- Lovverket er ikke tilrettelagt for automatisering og digitalisering. Også i de tilfeller der en utbetaling er basert på ren matematisk utregning forutsettes det at det skal foreligge en skjønnsmessig vurdering, slik at saksbehandlingen ikke kan automatiseres.
- Det er mange gamle og til dels utdaterte forskrifter, og forskriftene er ikke oppdatert i forbindelse med lovendringer.
- Kommunene har ulik tolkning og praksis der regelverket er utydelig, noe som kan bryte med likebehandlingsprinsippet