

FIN

FINANSDEPARTEMENTET

Høringsnotat om endringer i reglene om offentliggjøring av skattelistene

Januar 2011

INNHOOLD

1.	INNLEDNING OG SAMMENDRAG	2
2.	GJELDENE ORDNING	2
	2.1 <i>Utgangspunkt</i>	2
	2.2 <i>Måten skattelisten blir offentliggjort på</i>	3
	2.3 <i>Omfanget av opplysninger i skattelisten</i>	4
	2.4 <i>Forholdet til personopplysningsloven</i>	4
3.	DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG	4
	3.1 <i>Fortsatt åpenhet om skatteliteopplysninger</i>	4
	3.2 <i>Kontrollert publisering av skattelistene på Internett</i>	7
	3.3 <i>Utvidelse av utleggsperioden</i>	9
	3.4 <i>Tiltak mot massenedlasting</i>	10
	3.5 <i>Utlevering av skatteliteopplysninger for tidligere år</i>	10
	3.6 <i>Avvikling av ordningen med papirlister</i>	11
	3.7 <i>Opplysninger om personer under 18 år</i>	11
	3.8 <i>Opplysninger om avdøde personer</i>	12
	3.9 <i>Offentliggjøring av opplysninger om selskaper</i>	12
	3.10 <i>Ikrafttredelse</i>	12
4.	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	12
5.	FORSLAG TIL ENDRINGER I LOV 13. JUNI 1980 NR. 24	13

1. Innledning og sammendrag

Offentliggjøringen av skattelister bidrar til åpenhet i samfunnet. Informasjon om inntekts- og skatteforhold er en sentral premisse for samfunnsdebatten og åpenhet rundt disse opplysningene er viktig for å styrke den kritiske debatten om skattemessige forhold. Dagens teknologi muliggjør imidlertid en stadig mer omfattende distribusjon av opplysninger fra skattelister. Det har også kommet opp at søk i skattelister kan anvendes for målretting av ulike former for kriminalitet. Finansdepartementet har derfor vurdert nærmere ordningen med offentliggjøring av skattelister.

Etter departementets vurdering veier hensynene som begrunner offentliggjøringen av skattelister så tungt at det ikke er aktuelt å foreslå og oppheve offentliggjøringen av skattelistene. Departementet foreslår imidlertid innstramminger i *måten* opplysningene gjøres kjent på. Etter departementets oppfatning kan slike innstramminger gjennomføres uten at en kommer i konflikt med de hensynene som begrunner offentliggjøring av skattelister.

Departementet legger i dette høringsnotatet frem forslag om at skattelistene bare skal være tilgjengelig på skatteetatens hjemmesider på Internett hele året, og at det innføres begrensninger i måten det kan søkes på. Departementet foreslår at den som søker i listene må kjenne navnet til den han ønsker opplysninger om for å få utført søket.

Pressen vil fortsatt få tilgang til elektronisk kopi av skattelister, men bare under forutsetning av at de inngår en avtale med skatteetaten om begrensninger i retten til å publisere fullstendige skattelistene. Pressen vil likevel fortsatt kunne bruke listene til journalistiske formål. De kan for eksempel lage sammenstillinger over skatteopplysninger for skattytere i ulike bransjer eller områder, og avdekke eventuelle skjevheter i skattesystemet.

Departementet foreslår videre å avvikle ordningen med utlegg av skattelistene på papir ved skattekontoret. I stedet vil opplysningene være tilgjengelige på skattekontoret ved at skattekontorene setter frem PCer hvor det kan søkes i listene på ordinær måte.

Departementet foreslår også at opplysninger om avdøde personer og personer under 18 år blir fjernet fra listene.

Skattelister for selskaper mv. (etterskuddspliktige) følger i dag de samme reglene som for personlige skattytere (forskuddspliktige). Departementet foreslår ingen endringer i dette. Drøftelsen nedenfor fokuserer på spørsmålet om offentliggjøring av skattelister for personlige skattytere.

2. Gjeldende ordning

2.1 Utgangspunkt

Utgangspunktet i ligningsloven § 3-13 nr. 1 er at ligningsmyndighetene har taushetsplikt om skattyternes formues- og inntektsforhold, eller andre

økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold. Taushetsplikten omfatter i utgangspunktet alle opplysninger ligningsmyndighetene får om skattyterne i selvangivelsen, vedlegg til denne eller på annen måte.

Etter ligningsloven § 3-13 nr. 5 omfatter taushetsplikten likevel ikke innholdet i skattelister som etter ligningsloven § 8-8 skal legges ut til alminnelig ettersyn, eller senere endringer i disse. Hvilke opplysninger som er offentlige, og hvordan opplysningene skal gjøres tilgjengelige, er nærmere regulert i ligningsloven § 8-8. Etter ligningsloven § 8-8 nr. 1 gjelder ikke offentleglova ved krav om innsyn i skattelister. Reglene om offentliggjøring og utlevering av skattelister er derfor uttømmende regulert i ligningsloven.

2.2 Måten skattelisten blir offentliggjort på

Når ligningen er ferdig, utarbeider skatteetaten en liste for hver kommune over alle som det er foretatt ligningsfastsettelse for, jf. ligningsloven § 8-8 nr.1. Skatteetaten legger ut skattelisten en gang i året - om høsten etter at ligningen er ferdig.

En papirversjon av skattelisten ligger ute på skattekontoret i tre uker, jf. ligningsloven § 8-8 nr. 3. Skattekontoret kan også legge listen ut på etats- eller servicekontor der skattekontoret er representert.

I samme periode som listen er tilgjengelig i papirversjon på skattekontoret, er listen tilgjengelig på skatteetatens hjemmesider på Internett. I skatteetatens elektroniske liste kan man søke etter opplysninger om én skattyter av gangen ved at man oppgir vedkommendes navn og poststed. For å få opplysninger om en skattyter må man derfor kjenne identiteten til den man søker opplysninger om. Etter utløpet av treukersperioden er ikke listen lenger tilgjengelig på etatens sider på Internett.

Fullstendige skattelister kan også utleveres i elektronisk form til pressen, jf. ligningsloven § 8-8 nr. 3. Med presse menes både papirbaserte og internettbaserte medier, samt radio og fjernsyn. Skattelister som utleveres til pressen er identiske med listene som ligger ute på skattekontorene, og listen som offentliggjøres på **skatteetaten.no**. Flere nettaviser og andre presseorganer publiserer skattelisten i sin helhet på Internett, og tilbyr ulike søkemuligheter i listene. Enkelte medier kopler også skattelisteinformasjon opp mot annen tilgjengelig informasjon på Internett.

Mens skattelister som er lagt ut på Internett av skatteetaten bare er tilgjengelig for søk i tre uker, er pressens lister offentlig tilgjengelig inntil den som har lagt listene ut på Internett velger å fjerne dem. Som en konsekvens av dette, og fordi hensynene som begrunner offentlighet rundt ligningsfastsettelse taler for at opplysningene skal være så korrekte som mulig, sender skatteetaten ut oppdaterte skattelister til alle presseorganene som har bestilt skattelister i elektronisk form. Oppdaterte lister sendes ut vederlagsfritt hvert kvartal, og inneholder nye ligningstall der tallene er endret som følge av klage over ligning, mv. Det er den enkelte redaksjon som publiserer skattelister på Internett, som har ansvaret for å oppdatere skattelisten de har publisert. I praksis har pressen i varierende grad oppdatert de offentliggjorte listene.

2.3 Omfanget av opplysninger i skattelisten

Etter ligningsloven § 8-8 nr. 2 skal skattelisten inneholde ”den enkelte skattyters navn, postnummer, poststed, fødselsår for personlig skattyter, organisasjonsnummer for upersonlig skattyter, den fastsatte nettoformue og nettoinntekt, skatter og avgifter”.

Ligningsloven § 8-8 nr. 2 setter også grensene for hvilke opplysninger som kan offentliggjøres i skattelisten. Skattelisten skal ikke inneholde opplysninger om personer med adresse som er sperret i henhold til bestemmelser i folkeregisterloven, opplysninger om personer uten fast bopel og opplysninger om personer der opplysningene som inngår i skattelisten kan røpe et klientforhold. Opplysninger som kan røpe et klientforhold dersom de tas med i skattelisten, er blant annet opplysninger om personer som bor på psykiatriske institusjoner, som er i fengsel, eller opplysninger som kan indikere hvem som er fosterbarn.

Listene skal i utgangspunktet inneholde opplysninger om ”alle det er foretatt ligningsfastsettelse for”. Dette innebærer blant annet at også avdøde personer og dødsbo fremgår av listene. For personer som har avgått med døden før listene blir produsert, vil listene angi at skattyteren er død.

2.4 Forholdet til personopplysningsloven

Ligningsloven regulerer utleveringen av skattelistene til pressen, men har ikke regler om pressens bruk av opplysningene. Bruken av skattelistene reguleres dermed av personopplysningsloven, jf. personopplysningsloven § 5 motsetningsvis.

Personopplysningsloven gjelder behandling av personopplysninger som skjer helt eller delvis med elektroniske hjelpemidler, og annen behandling av personopplysninger når opplysningene inngår eller skal inngå i et personregister. Det er imidlertid vidtgående unntak fra loven ved behandling av personopplysninger som bare blir brukt til kunstneriske, litterære eller journalistiske formål, jf. personopplysningsloven § 7. Dette regelverket hører inn under Datatilsynets ansvarsområde.

3. Departementets vurderinger og forslag

3.1 Fortsatt åpenhet om skatteliteopplysninger

Offentliggjøringen av skattelistene bidrar til åpenhet i samfunnet. Informasjon om inntekts- og skatteforhold er en sentral premisse for samfunnsdebatten og åpenhet rundt disse opplysningene er viktig for å styrke den kritiske debatten om skattemessige forhold. For eksempel kan uoverensstemmelser mellom virkelige verdier og skattemessige forhold fremme kritikk mot og debatt om skattereglene.

Offentliggjøring av skattelistene er et utslag av åpenhetsprinsippet som norsk forvaltningsrett er tuftet på. Åpenhet rundt forvaltningens virksomhet og resultatet av dens arbeid, er et grunnleggende prinsipp i det norske samfunnet. At den enkelte og pressen har anledning til å gå forvaltningen ”etter i sømmene”, utgjør en form for samfunnsmessig kontroll, som kan bidra til å unngå myndighetsmisbruk og utjenelige avgjørelser. Dette gjelder også om opplysningene som blir offentliggjort, ikke alltid gir et fullstendig bilde av den økonomiske situasjonen til den enkelte. Hemmelighold kan også skape grunnlag

for spekulasjoner omkring ligningsarbeidet i sin alminnelighet og om fastsettingene for enkeltpersoner eller grupper av skattytere.

Norge har lang tradisjon for offentliggjøring av skattelisten. Opprinnelig ble listene bare lagt ut på ligningskontoret, men måten listene har blitt offentliggjort på har endret seg over tid. Særlig har framveksten av Internett gitt nye muligheter for omfattende søk i listene. Graden av publisering av skattelistene har økt i takt med framveksten av Internett. Den teknologiske utviklingen har også ført til at opplysninger som blir offentliggjort, kan få en helt annen kraft og et mye videre nedslagsfelt enn tidligere.

Etter Finansdepartementets vurdering bør man være tilbakeholden med å sette i verk tiltak som svekker den samfunnsmessige kontrollen med forvaltningen, og som kan hemme debatten om uheldige forskjeller og utviklingstrekk i samfunnet. Særlig er pressens tilgang til informasjon en viktig premisse for offentlig debatt. Hensynene som taler for full offentlighet rundt skattelistene, må imidlertid balanseres mot andre samfunnsmessige interesser. For eksempel må prinsippet om offentlig innsyn i forvaltningen ikke føres så langt at det kan gå på bekostning av enkeltpersoners sikkerhet.

På oppdrag fra Justisministeren har Politidirektoratet vurdert om offentliggjøring av skattelisten på nett og i media kan tilrettelegge for straffbare handlinger. Politidirektoratet skriver i brev 19. november 2009:

”Det er ikke gjennomført noen helhetlig analyse med henblikk på dette, men Politidirektoratet har bedt Kripos og noen politidistrikter om å foreta en gjennomgang av straffesaker der det kan være indikasjoner på en slik sammenheng. I tilbakemeldingene blir det vist til konkrete eksempler. Oslo politidistrikt mottok i slutten av oktober en rekke trusselanmeldelser med likt handlingsforløp. Personer med høy inntekt/formue ble i brev truet til å levere fra seg et større pengebeløp. Denne saken fremstod å ha klar sammenheng med offentliggjøring av skattelisten, slik er den også omtalt i media. Et annet politidistrikt har avdekket at større straffesak, som omfattet villainnbrudd og forsøk på personran, var direkte koblet til målrettet søk i skattelistene.

Gjennomgangen indikerer at det er sannsynlig at skattelistene anvendes for målretting av ulike former for kriminalitet, som ran, trusler, tyverier og bedragerier.”

I brev 1. februar 2010 til justis- og politidepartementet utdyper Politidirektoratet:

”Politidirektoratet innhentet i november 2009 vurderinger fra Kripos og enkelte utvalgte politidistrikter. Disse vurderingene indikerte en sammenheng mellom offentliggjorte skattelisten og kriminalitet i noen få tilfeller. Politidirektoratet har bedt de øvrige politidistriktene og Økokrim gjøre en tilsvarende vurdering. De fleste politidistriktene som har svart (15 i alt) oppgir at ikke har indikasjoner eller eksempler på slik sammenheng. Noen politidistrikter svarer imidlertid at de har eksempler på etterretningsopplysninger eller konkret informasjon som helt eller

delvis avdekker at skattelister har vært benyttet i planlegging og utførelse av kriminell virksomhet.

POD kan på grunnlag av de foreliggende opplysningene ikke se at det er grunnlag for å anta at informasjonsinnhenting fra skattelister benyttes i stor utstrekning. Det er imidlertid grunn til å rette oppmerksomhet mot at vi har erfart noen få alvorlige enkeltksempler, og at informasjon fra skattelister er ytterligere ett virkemiddel til bruk for innhenting av informasjon om aktuelle ofre for kriminalitet”

I Innstilling til Stortinget (Innst. 134 S (2009-2010)) vedrørende et representantforslag fra Fremskrittspartiet om forbud mot offentliggjøring av skattelister, uttalte finanskomiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti:

”Det er i seg selv ikke ønskelig at aktører skal kunne selge opplysningene fra skattelister for å tjene penger på det. Flertallet mener derfor at dette tilsier at det bør vurderes begrensninger på hvordan pressen får tilgang til opplysningene i skattelister. Flertallet viser også til henvendelsen fra justisministeren til Politidirektoratet om sammenhengen mellom offentliggjøring av skattelister og kriminalitet. Svaret fra Politidirektoratet foreligger nå og det tyder etter flertallets syn på at det vil være riktig av Finansdepartementet å vurdere måten skattelister offentliggjøres på, for å minimalisere muligheten for å bruke skattelister til kriminalitet og for å begrense muligheten for at aktører skal kunne tjene penger på annonsering eller salg i forbindelse med skattelister.”

Finanskomiteens medlemmer fra Høyre fremmet et forslag om at skattelisteinformasjon skal være tilgjengelig ved forespørsel, men at forespørres navn blir registrert og personen det innhentes opplysninger om får varsel (etter dagens modell for innhenting av kredittopplysninger).

Også medlemmene fra Venstre la vekt på den uønskede kommersialiseringen av skattelister, og fremmet forslag om at skattelister bare skal være tilgjengelig fra offentlige databaser/nettsider.

Etter fjorårets utlegg av skattelister ble det fremmet nye representantforslag om innstramminger i reglene om offentlige skattelister. Forslag om totalforbud mot offentliggjøring av skattelister er igjen foreslått av representanter fra Fremskrittspartiet i Dokument 8:15 S (2010-2011). I Dokument 8:11 S (2010-2011) foreslår representanter fra Høyre å stramme inn tilgjengeligheten på inntekt- og formuesforhold om privatpersoner for eksempel ved å innføre en ordning hvor privatpersoner får varsel om når og hvem som søker etter deres skatteopplysninger. Disse forslagene er ikke ferdigbehandlet i Stortinget.

Etter departementets vurdering står ikke valget mellom fullt innsyn på den ene siden og fullstendig hemmelighet på den andre. Informasjon om enkeltpersoner kan i dag hentes fra en rekke ulike kilder, og det vil alltid være en fare for at opplysningene blir misbrukt av kriminelle. En mulighet for misbruk av informasjon, dersom den faller i gale hender, er etter departementets oppfatning ikke tilstrekkelig til å begrunne en avskaffelse av

åpenhetsprinsippet på dette området. Finansdepartementet foreslår derfor at skattelistede fremdeles skal være offentlige.

Departementet ser likevel at *måten* skattelistede gjøres kjent på, kan ha noen uheldige konsekvenser, og at risikoen for misbruk av listene kan reduseres gjennom endringer i publiseringen.

3.2 Kontrollert publisering av skattelistede på Internett

Åpenhet rundt ligningsfastsettelsene er særlig viktig for at pressen skal kunne utøve sin rolle som ”vaktbikkje”, og å sette borgerne i stand til å utøve kontroll med forvaltningen. Skatt berører ikke bare den enkelte skattyters økonomi, men også finansieringen av velferdsstaten. Kritisk journalistikk om skatteetatens virke, hvordan skattesystemet virker og fordelingen av goder i samfunnet hører til blant mediens viktige oppgaver, og er en viktig forutsetning for en informert debatt om økonomisk politikk og om skattesystemet som sådan.

Det kan hevdes at utleveringen av fullstendige skattelister i elektronisk form til pressen innebærer en optimal grad av offentlig innsyn i forvaltningens avgjørelser, men fordelene ved fullstendig åpenhet må veies opp mot andre viktige samfunnsmessige hensyn.

I de senere år har omfanget av publisering av skattelistede på Internett økt drastisk. Dette henger sammen med den teknologiske utviklingen. Det tilbys også stadig nye former for søk i skattelistede. Ved flere nettsted er det i dag mulig å søke i listene på en slik måte at man får omfattende lister over de mest formuende eller de med høyest inntekt innenfor et nærmere avgrenset geografisk område. Opplysninger fra skattelistede koples også ofte med annen tilgjengelig informasjon på nettet, og skattelistede har dermed utviklet seg til blant annet å kunne bli et egnet redskap for målretting av kriminelle handlinger. Kopling av skattelisteoopplysninger med annen tilgjengelig informasjon på Internett har også ført til at enkelte nettsteder kan tilby søketjenester som sammenstiller omfattende informasjon om privatpersoner. Applikasjoner som tilbyr kopling av skattelisteoopplysninger opp mot ens venner på Facebook, eller en kopling opp mot GPS, er to eksempler på dette. Det finnes også eksempler på at skattelistede har blitt brukt til andre kommersielle formål, for eksempel ved tilbud om oppslag i skattelistede gjennom en SMS-tjeneste.

Dagens spredning av skattelisteinformasjon og kopling opp mot andre offentlige kilder til informasjon oppleves av mange som belastende, og vil i noen tilfelle kunne gå på bekostning av enkeltindividers sikkerhet. Det er heller ikke ønskelig at listene skal brukes til kommersielle formål. Finansdepartementet mener derfor at det er behov for større kontroll med publisering av skattelisteinformasjonen på Internett. Departementet foreslår at tiltak for å redusere faren for at listene misbrukes gjøres ved endring i *måten* listene blir tilgjengeliggjort på.

Etter departementets oppfatning er det særlig pressens publisering av *fullstendige* skattelister på Internett som er uheldig. Mens skatteetatens egne lister på Internett bare er tilgjengelige i en begrenset periode, er pressens lister tilgjengelige på Internett i ubegrenset tid. Disse listene blir som nevnt ofte automatisk koplet opp mot annen tilgjengelig informasjon, og detaljert informasjon om enkeltpersoner blir mer eller mindre automatisk generert.

Departementet mener at det bør være et krav at man kjenner identiteten til dem man søker opplysninger om, og at listene for eksempel ikke bør kunne sortere ut de rikeste innenfor bestemte områder. For å begrense muligheten for slike massespøringer, bør skatteliteoppslagene være skjermet slik at spøreren må søke gjennom bestemte spørrefunksjoner og ikke har mulighet til å laste dataene direkte. Dette er allerede løsningen for skattelistene som legges ut på **skatteetaten.no**.

Departementet ønsker derfor å videreføre ordningen med at listene er tilgjengelige på skatteetatens hjemmesider, men for å få bedre kontroll med publiseringen av skattelistene på Internett foreslår departementet å redusere pressens muligheter til å publisere fullstendige skattelister.

Under regjeringen Bondevik II vedtok Stortinget i 2004 innstramminger i reglene om offentlige skattelister. Ordningen med masseutlevering av skattelistene ble opphevet, og skattelistene var bare tilgjengelige på ligningskontorene og på skatteetatens sider på Internett i tre uker hvert år. Denne ordningen ble endret i 2007 da Stortinget vedtok at pressen igjen skulle få tilgang til fullstendige skattelister.

Et slikt totalforbud mot masseutlevering av skattelister vil redusere faren for misbruk av skatteliteopplysninger og motvirke ukontrollert kommersiell bruk av opplysningene. Pressen vil da ikke kunne publisere fullstendige skattelister på Internett, og spredningen av informasjon blir mer kontrollert. Det blir vanskeligere å kople opplysninger fra skattelistene opp mot annen tilgjengelig offentlig informasjon. Et forbud mot utlevering av skattelister til pressen vil imidlertid også gjøre det vanskelig for pressen å drive kritisk journalistikk om skatteetatens virke og skattesystemet generelt. Departementet går derfor ikke inn for et forbud mot utlevering av skattelister til pressen. I stedet foreslår departementet å redusere pressens muligheter til å publisere fullstendige skattelister ved å innføre en avtalebasert modell for utleveringen av de årlige listene.

I brev 1. november 2010 til Finansdepartementet uttrykker Skattedirektoratet bekymring over utviklingen i bruken av skattelistene, og konsekvensene av de ulike sammenstillingene og tekniske løsningene som legger til rette for videreformidling av informasjon i stor skala. Direktoratet foreslår at det gjøres innstramminger i pressens rådighet over listene. I brevet skriver Skattedirektoratet blant annet:

For å sikre fortsatt åpenhet og diskusjon rundt beskatningen foreslår direktoratet at redaksjonene får skattelistene elektronisk som i dag. Oppdateringer tilgjengeliggjøres fire ganger i året, som i dag. Utdelingen av skattelister betinges av at det inngås avtale mellom Skattedirektoratet og den enkelte redaksjon, slik som i dag. Avtalen må i tillegg regulere bruken av skatteliteopplysninger i søkbar form på internett, eller at de tilgjengeliggjøres i andre elektroniske medier eller på papir (skatteavis). Redaksjonene skal heller ikke ha lov til å videreformidle opplysningene til andre.

For å sikre at skattelistene ikke offentliggjøres ut over formålet, må det etter vår oppfatning innføres sanksjoner. Brudd på avtalen kan eventuelt medføre at redaksjonen ikke får motta skattelister, for eksempel de to påfølgende år. Ved brudd på retningslinjene/avtalevilkårene bør ileggelse av strenge økonomiske

sanksjoner vurderes, for eksempel i form av dagbøter inntil det ulovlige materiale er fjernet.

Vi mener at det fortsatt er nødvendig å avgrense hvem som skal ha tilgang til skattelister. Forslaget innebærer at Skattedirektoratet, som i dag, vil måtte godkjenne de redaksjoner som skal motta skattelister.

En slik avtalebasert modell vil sikre pressens muligheter til å bruke listene til kritisk journalistikk omkring skattesystemet, men muligheten til å legge fullstendige lister ut på Internett fjernes. Omfanget av koplinger av skattelisteinformasjon opp mot andre databaser blir dermed også begrenset.

En av grunnsteinene i et velfungerende demokrati er pressens frihet og ansvar til selv å avgjøre hvilke av de opplysninger de er i besittelse av som kan og bør publiseres. Det er pressen selv, og ikke myndighetene, som avgjør hva som skal trykkes. Departementet kan likevel ikke se at ordningen skattetaten foreslår vil legge uforholdsmessig store begrensninger på pressens muligheter til å benytte listene til *journalistiske* formål. Ved at pressen får elektronisk kopi av skattelisten, kan pressen fortsatt lage sammenstillinger av skatteinformasjon, og avdekke eventuelle skjeve forhold ved skattesystemet. Begrensningen ligger i at det ikke lenger vil være anledning til å legge fullstendige skattelister ut på Internett. De som mottar elektroniske lister vil fortsatt kunne bruke listene til egne søk, og fritt publisere sine funn, men har ved avtale frasagt seg retten til å gjøre de fullstendige skattelistene offentlig tilgjengelig.

Forslaget er heller ikke til hinder for at pressen kan publisere søkefunksjoner på Internett som vil sette borgerne i stand til å foreta egne statistiske undersøkelser. En forutsetning må imidlertid være at søkene ikke gir treff på individnivå, og dermed er en omgåelse av forbudet mot publisering av fullstendige skattelister. Eksempel på slike søkefunksjoner vil være sammenligning av inntektsnivå og gjennomsnitts formue i ulike kommuner, fylker mv. I tillegg vil for eksempel forskere fremdeles kunne lage analyser over forhold der skattyters identitet er kjent på forhånd. Forslaget påvirker ikke ligningslovens unntak fra taushetsplikt for forskere som ønsker å foreta slike analyser, jf. ligningsloven § 3-13 nr. 3 litra a. Forskere som får tilgang til opplysningene vil i slike tilfeller selv ha taushetsplikt for opplysningene, og resultatet av forskingen må publiseres i anonymisert form.

Som i dag vil kostnadene ved å gjøre skattelistene elektronisk tilgjengelig for pressen utlignes på de presseorganene som mottar elektroniske kopier av listene.

For at en slik avtalebasert modell skal fungere, er det nødvendig at eventuelle avtalebrudd får konsekvenser. En slik konsekvens kan være at de som i strid med den inngåtte avtalen publiserer fullstendige skattelister, ikke vil få tilgang til fremtidige års lister. Skatteetaten foreslår at dette kombineres med økonomiske reaksjoner. Etter Finansdepartementets vurdering er det tilstrekkelig som reaksjon at presseorganer som bryter avtalen ikke vil få tilgang til fremtidige års skattelister. Departementet foreslår derfor ikke å innføre økonomiske reaksjoner.

3.3 Utvidelse av utleggsperioden

Mens skattelistene som er lagt ut på Internett av skatteetaten bare er tilgjengelig for søk i tre uker, er pressens lister tilgjengelig inntil den som har lagt listene ut på Internett velger

å fjerne dem. Når skattelisterne kun vil bli lagt ut på skatteetatens sider på Internett, vil allmennhetens tilgang til listene i praksis reduseres. For å ikke innskrenke offentlighetens tilgang til skattelisterne for mye, foreslår departementet at perioden skatteetaten lar listene ligge ute på Internett utvides fra tre uker til ett år. Listene vil dermed bli lagt ut på etatens hjemmesider om høsten, og erstattes av nye lister påfølgende høst. Skattelister for tidligere år vil ikke være tilgjengelig på etatens sider.

3.4 Tiltak mot massenedlasting

For at tiltakene som foreslås for å bedre kontrollen med offentliggjøringen av skattelisterne skal bli tilstrekkelig virkningsfulle, kan det ikke være mulig å foreta massespørringer eller å massenedlaste skattelisteoopplysningene fra skattelisterne som er lagt ut på skatteetatens hjemmesider på Internett.

Etter departementets vurdering bør det derfor være et krav at det i skatteetatens søketjeneste benyttes spesifikasjoner der den som ønsker innsyn i opplysninger om den enkelte skattyter, må oppgi nærmere angitte søkekriterier for å få ut informasjon. Departementet ser for seg at det vil være tilstrekkelig at den som skal søke i skattelisterne må kjenne skattyters navn for å kunne gjøre søk i skattelisterne. Det må også velges en teknisk løsning som i størst mulig grad sperrer mot massenedlasting av listene, selv om det er en viss risiko for at sikkerhetstiltakene som legges inn for å hindre massenedlasting kan bli brutt eller omgått.

Blant de mulige løsningene som departementet vurderer, er å vanskeliggjøre maskinell nedlasting av skattelisten ved å bygge inn såkalte CAPTCHA-koder (Completely Automated Public Turing test to tell Computers and Humans Apart). Dette innebærer at den som søker må "lese" en kode som må testes inn før det kan gjøres søk. Fordi dette tiltaket alene ikke vil være tilstrekkelig for å sikre skattelisterne mot massenedlasting, må tiltaket kombineres med andre sikkerhetsmessige løsninger. Blant annet må skatteetaten, dersom denne løsningen velges, overvåke trafikken på skattelisterne og blokkere IP-adresser som har så høy trafikk at det indikerer maskinell massenedlasting.

Et annet alternativ som departementet vurderer er at de som ønsker tilgang til skattelisterne, må logge seg inn for å få tilgang til listen. Slik innlogging kan gjøres med bruk av MinID eller andre e-ID-er som støttes i samtrafikknåvet ID-porten som driftes av Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI). Det antas at en tilgangskontroll basert på ID-porten i stor grad vil kunne bidra til å sikre listene mot maskinell massenedlasting.

Departementet vil også vurdere å kombinere de to alternativene slik at tilgangen til listene både begrenses av en innloggingsmekanisme og av CAPTCHA-koder.

Departementet har foreløpig ikke tatt stilling til hvilke tiltak som bør settes i verk for å forhindre massenedlasting, men vil vurdere dette nærmere før skattelisterne legges ut.

3.5 Utlevering av skattelisteoopplysninger for tidligere år

Departementet foreslår at utlevering av opplysninger fra tidligere års skattelister fortsatt kan skje til den enkelte skattyter selv, skattyterens ektefelle, konkursbo, dødsbo eller domstol. Etter ligningsloven § 8-8 nr. 3 kan opplysninger fra skattelisterne også i rimelig utstrekning gis skriftlig til andre, herunder pressen. Departementet foreslår ingen

endringer i denne bestemmelsen. Endringene som departementet foreslår i måten opplysningene skal offentliggjøres på, endrer heller ikke kredittopplysningsselskapenes tilgang på opplysninger som er særregulert i ligningsloven § 3-13 nr. 6.

3.6 Avvikling av ordningen med papirlister

Departementet legger til grunn at for de aller fleste som er interessert i å innhente opplysninger fra skattelister, vil offentliggjøringen på Internett være den foretrukne kanalen for informasjonsinnhenting. Behovet for utlegg av skattelister på papir på skattekontorene er derfor sterkt redusert. Videre skaper papirlistene et behov for å sikre at papirlistene ikke blir benyttet til masseinnhenting av skattelesteopplysninger gjennom avfotografering, skanning eller lignende.

Finansdepartementet foreslår derfor å avskaffe ordningen med utlegg av skattelister på papir. For å ivareta hensynet til dem som ikke disponerer egen PC eller som har problemer med å bruke PC eller Internett, foreslår departementet det at det settes frem en PC på skattekontoret i utleggsperioden, og at ansatte ved kontoret kan tilby teknisk assistanse for dem som har behov for det.

Også skatteetaten har tatt til ordet for å avskaffe ordningen med papirlister, jf brev 1. november 2010.

3.7 Opplysninger om personer under 18 år

Skattelister inneholder i utgangspunktet opplysninger om alle som det er foretatt ligningsfastsettelse for, jf. ligningsloven § 8-8 nr. 1. Listene inneholder derfor også opplysninger om mange barn og unge under 18 år.

Normalt blir formuen og inntekten til barn som er 16 år eller yngre ved inntektsårets utgang lignet på foreldrene, jf. skatteloven § 2-14. Det blir dermed ikke foretatt noen egen ligningsfastsettelse for barnet, og opplysninger om barnet vil følgelig heller ikke fremgå i skattelister. Det finnes imidlertid enkelte unntak fra denne hovedregelen. Alle barn som er 13 år eller eldre ligned særskilt for arbeidsinntekt, og opplysninger om disse barna kommer dermed med i skattelister. Ungdom som er 17 år eller eldre ved inntektsårets utgang ligned selvstendig for all formue og inntekt.

Barn som ikke bor sammen med foreldrene sine, for eksempel fosterbarn, ligned selvstendig uansett alder. Skattelister som ble lagt ut høsten 2009 og 2010, inneholder likevel ikke opplysninger om disse barna, fordi det faktisk er oppført i skattelister kan indikere at de er fosterbarn.

Selv om det er viktig at opplysninger om flest mulig av dem som det blir foretatt ligningsfastsettelse for fremgår av skattelister, foreslår Finansdepartementet å unnta opplysninger om alle personer som er 17 år eller yngre ved utgangen av inntektsåret fra skattelister. Hensynet til personvernet veier særlig tungt for mindreårige personer som ikke har nådd myndighetsalderen, og behovet for offentlig innsyn vil være mer begrenset. For denne gruppen bør derfor etter departementets vurdering hensynet til personvernet veie tyngre enn hensynet til åpenhet.

3.8 Opplysninger om avdøde personer

Fordi skattelistene i utgangspunktet skal inneholde opplysninger om alle som det er foretatt ligningsfastsettelse for, inneholder skattelistene også opplysninger om avdøde personer og dødsbo. Tidligere inneholdt ikke skattelistene informasjon om hvorvidt en person var død eller ikke, men fra og med skattelistene som ble lagt ut høsten 2004, ble det innført et eget felt i listene som angir ”død” for døde personer.

At søk i skattelistene gir treff på avdøde personer oppleves av mange som ubehagelig. Dette gjelder nok særlig når avdøde stod en nær, men også ellers kan det støte mot alminnelig rettsfølelse at navn og formue på avdøde personer offentliggjøres. Utlegget av søkbare, landsomfattende skattelister på Internett har ført til at informasjonen i listene har fått en helt annen kraft og et videre nedslagsfelt enn tidligere. Ikke alle hensynene som taler for full offentlighet rundt skattelistene gjør seg gjeldende i like stor grad når skattyteren opplysningene gjelder har gått bort. Finansdepartementet foreslår derfor å fjerne informasjon om avdøde personer fra skattelistene.

3.9 Offentliggjøring av opplysninger om selskaper

Hensynet til vern mot kriminalitet og hensynet til enkeltpersoners sikkerhet gjør seg ikke gjeldende i samme grad ved offentliggjøring av skattelistene for aksjeselskaper og andre upersonlige skattytere. Departementet foreslår likevel at de samme innstramningene som foreslås i ordningen for offentliggjøring av skattelistene for personlige skattytere skal gjelde ved offentliggjøringen av skattelistene for upersonlige skattytere. Dette er hovedsakelig begrunnet i de praktiske fordelene det er for ligningsmyndighetene å behandle listene etter felles og likelydende regler.

3.10 Ikrafttredelse

Departementet foreslår at endringene får virkning for skattelistene for inntektsåret 2010 som legges ut høsten 2011.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget innebærer noe økte kostnader for etaten i form av ekstraarbeid, og årlige drifts- og forvaltningskostnader. Det er vanskelig å fastslå de nøyaktige kostnadene på nåværende tidspunkt.

Dersom tilgangen til skattelistene skjer gjennom en innlogging via ID-porten, vil dette både medføre kostnader til utvikling av ny teknisk løsning og noe økte driftskostnader. Det er grunn til å anta at antallet brukere av MinID vil øke betydelig som en effekt av at skattelistene legges inn under ordningen. En økning av antall brukere av MinID er i tråd med regjeringens e-ID-satsning.

5. Forslag til endringer i lov 13. juni 1980 nr. 24

I lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven) gjøres følgende endringer:

§ 8-8 skal lyde:

§8-8 Skatteliste

1. Når ligningen er ferdig, utarbeides det en liste for hver kommune over alle som det er foretatt ligningsfastsettelse for. Det kan gis innsyn i og utskrift av opplysninger i listen så langt det følger av bestemmelsen her. Offentleglova får ikke anvendelse ved krav om innsyn i slike lister.

2. Skattelisten skal inneholde den enkelte skattyters navn, postnummer, poststed, fødselsår for personlig skattyter, organisasjonsnummer for upersonlig skattyter, den fastsatte nettoformue og nettoinntekt, skatter og avgifter. Skattelisten skal ikke inneholde *opplysninger om avdøde personer, opplysninger om personer som er 17 år eller yngre ved inntektsårets utgang, opplysninger om personer med adresse som er sperret i henhold til bestemmelse gitt i eller i medhold av lov om folkeregistrering av 16. januar 1970 nr. 1, opplysninger om personer uten fast bopel og opplysninger om personer der opplysningene som inngår i skattelisten kan røpe et klientforhold.*

Personlig *skattyter skal* bare tas med i listen for den kommune hvor vedkommende er skattepliktig etter skatteloven 4 § 3-1 eller § 3-4.

Liste over personlige og upersonlige skattytere kan legges ut til forskjellig tidspunkt.

Departementet kan bestemme at det skal legges ut skattelister for bestemte grupper skattytere, og hvor slike lister skal legges ut.

3. *Skattedirektoratet gjør skattelisten tilgjengelig på Internett til alminnelig ettersyn i ett år. Utlegging av skattelite kunngjøres.*

På anmodning skal opplysninger fra skattelisten om den enkelte skattyter gis skriftlig til ham selv, ektefelle, dødsbo, konkursbo eller domstol. Slike opplysninger kan også i rimelig utstrekning gis skriftlig til *andre*.

4. *Fullstendige skattelister kan etter avtale mellom den enkelte redaksjon og Skattedirektoratet utleveres i elektronisk form til pressen. Det kan kreves betaling ved utlevering av skattelister.*

5. Departementet kan gi forskrifter til utfylling av bestemmelsene her.