



DET KONGELEGE
FINANSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 34

(2003–2004)

Om lov om endringer i skatte-
lovgivinga mv.

Innhald

1	Innleiing	5			
2	Endringar i reglane om offentleg- gjeriing av skattelistinge	6			
2.1	Innleiing og samandrag	6			
2.2	Bakgrunn	6			
2.3	Gjeldande rett	7			
2.3.1	Utgangspunkt	7			
2.3.2	Offentlege opplysningar	7			
2.3.3	Innsyn i skattelistinge	8			
2.3.3.1	Utgangspunkt	8			
2.3.3.2	Nærmare om utlegging på likningskontoret	8			
2.3.3.3	Masseutlevering	8			
2.3.4	Bruk av opplysningar som er utleverte	9			
2.3.4.1	Utgangspunkt	9			
2.3.4.2	Forholdet mellom person- opplysningslova og ordninga med utlevering av skattelister	9			
2.3.4.3	Bruk av opplysningar frå skattelistinge i marknadsføringsverksemd	10			
2.3.4.4	Bruk av opplysningar frå skattelistinge i journalistisk verksemd	10			
2.3.4.5	Trykking og sal av skatteaviser	11			
2.3.5	Innstrammingstiltak hausten 2003 ...	11			
2.4	Kort om rettstilstanden i Sverige og Danmark	11			
2.5	Høyriinga	11			
2.6	Bør skattelistinge vere offentlege? ...	12			
2.6.1	Høyriingsnotatet	12			
2.6.2	Høyriinga	12			
2.6.3	Vurderingar og forslag frå departementet si side	13			
2.7	Kva slags opplysningar bør vere offentlege?	14			
2.7.1	Høyriingsnotatet	14			
2.7.2	Høyriinga	14			
2.7.3	Vurderingar og forslag frå departementet si side	14			
2.8	Personar med sperra adresse	15			
2.8.1	Høyriingsnotatet	15			
2.8.2	Høyriinga	15			
2.8.3	Vurderingar og forslag frå departementet si side	15			
2.9	Korleis skal dei offentlege opplysningane gjerast kjende?	15			
			2.9.1	Forholdet mellom likningslova, offentleglova og retningslinene frå departementet	
			2.9.1.1	Høyriingsnotatet	15
			2.9.1.2	Høyriinga	15
			2.9.1.3	Vurderingar og forslag frå departementet si side	15
			2.9.2	Utlegging på likningskontora og ordninga med «vårutlegg»	16
			2.9.2.1	Høyriingsnotatet	16
			2.9.2.2	Høyriinga	16
			2.9.2.3	Vurderingar og forslag frå departementet si side	16
			2.9.3	Publisering på Internett	16
			2.9.3.1	Høyriingsnotatet	16
			2.9.3.2	Høyriinga	18
			2.9.3.3	Vurderingar og forslag frå departementet si side	19
			2.9.4	Masseutlevering	21
			2.9.4.1	Høyriinga	21
			2.9.4.2	Høyriingsinstansane	21
			2.9.4.3	Vurderingar og forslag frå departementet si side	21
			2.9.5	Utlevering til pressa	22
			2.9.5.1	Høyriingsnotatet	22
			2.9.5.2	Høyriinga	22
			2.9.5.3	Vurderingar og forslag frå departementet si side	23
			2.9.6	Utlevering til føretak som driv adresserings- og marknadsføringsverksemd	25
			2.9.6.1	Høyriinga	25
			2.9.6.2	Merknader frå høyriingsinstansane ..	25
			2.9.6.3	Vurderingar og forslag frå departementet si side	25
			2.9.7	Utlevering til bankar, finans- institusjonar, tilbydarar av forsikringstenester og verksemdar som driv kredittopplysning	26
			2.9.7.1	Høyriinga	26
			2.9.7.2	Merknader frå høyriingsinstansane ..	26
			2.9.7.3	Vurderingar og forslag frå departementet si side	26
			2.9.8	Utlevering av opplysningar etter at trevekersperioden er omme	27
			2.9.8.1	Høyriinga	27
			2.9.8.2	Merknader frå høyriingsinstansane ..	27
			2.9.8.3	Vurderingar og forslag frå departementet si side	27

2.9.9	Særskilt om skattelistingene for upersonlege skattyttarar	28	4.2	Bakgrunnen for forslaget frå departementet	40
2.9.9.1	Høyringa	28	4.3	Gjeldande rett	40
2.9.9.2	Merknader frå høyringsinstansane ..	28	4.4	Forslaget i høyringsnotatet	41
2.9.9.3	Vurderingar og forslag frå departementet si side	28	4.5	Generelle utsegner i høyringa	42
2.10	Økonomiske og administrative konsekvensar	29	4.6	Merknader frå høyringsinstansane og vurderingar og forslag frå departementet si side	42
3	Høve for liknings- og avgifts- styresmaktene til å krevje kontrollopplysningar frå bankar m.m.	30	4.6.1	Opplysningsplikta i § 47a	42
3.1	Innleiing	30	4.6.2	Retten til å klage i § 47b	49
3.2	Bakgrunn for saka	30	4.6.3	Retten til å gi tvangsmulkt etter § 47c	51
3.3	Høyring	32	4.7	Økonomiske og administrative konsekvensar	52
3.4	Vurderingar og forslag frå departementet si side	33	4.8	Når endringane tek til å gjelde	53
3.4.1	Kontrollbehovet	33	5	Endring av reglane for plikta til å betale arbeidsgivaravgift for humanitært arbeid i utlandet	54
3.4.2	Internasjonale forpliktingar	34	5.1	Innleiing og bakgrunn for lovforslaget	54
3.4.3	Legalitetsprinsippet, omsynet til personvernet og bankane si teieplikt	35	5.2	Gjeldande rett	54
3.4.4	Vurderingar frå departementet si side	35	5.3	Synspunkt frå høyringsinstansane ...	54
3.4.5	Nærmare om forslaget til endringar i likningslova § 6–4	36	5.4	Vurderingar og forslag frå departementet si side	56
3.4.6	Nærmare om forslaget om endring i meirverdiavgiftslova § 48	38	5.5	Økonomiske konsekvensar av forslaget	58
3.5	Økonomiske og administrative konsekvensar	38	6	Endring i artistskattelova	59
3.6	Når endringane tek til å gjelde	39	7	Retting av meirverdiavgiftslova § 63	60
4	Nye reglar i skattebetalingslova om innhenting av kontroll- opplysningar frå tredjepersonar ..	40	7.1	Omtale	60
4.1	Innleiing	40	Forslag	61	



DET KONGELEGE
FINANSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 34

(2003–2004)

Om lov om endringar i skattelovgivinga mv.

*Tilråding frå Finansdepartementet av 13. februar 2004,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Bondevik II)*

1 Innleiing

Finansdepartementet gjer med dette framlegg om:

- lov om endring i lov 21. november 1952 nr. 2 om betaling og innkreving av skatt
- lov om endring i lov 19. juni 1969 nr. 66 om merverdiavgift
- lov om endring i lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven)
- lov om endring i lov 13. desember 1996 nr. 87 om skatt på honorar til utenlandske artister mv.
- lov om endring i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)

I denne proposisjonen inngår:

- framlegg om endringar i reglane om offentliggjerung av skatteliste
- framlegg om endringar i høvet for liknings- og avgiftsstyresmaktene til å krevje kontrollopplysningar frå bankar m.m.
- framlegg om nye reglar i skattebetalingslova om innhenting av kontrollopplysningar frå tredjepersonar
- framlegg om endringar i reglane om arbeidsgivaravgift for humanitære organisasjonar
- framlegg om mindre endring i artistskattelova
- framlegg om retting av meirverdiavgiftslova

2 Endringer i reglane om offentleggjering av skattelistene

2.1 Innleiing og samandrag

Departementet legg fram forslag om endringar i reglane om offentleggjering av skattelistene. Hovudsiktemålet med dei endringane som det blir gjort framlegg om, er å styrkje personvernet.

Den teknologiske utviklinga har ført til at opplysningar som blir offentleggjorde – til dømes frå skattelistene – kan få ei heilt anna kraft og eit mykje vidare nedslagsfelt enn tidlegare. Det reiser problemstillingar som departementet har funne grunn til å sjå nærmare på. Departementet har derfor gått igjennom reglane om offentleggjering av skattelistene.

Departementet føreslår at skattelistene framleis skal vere offentlege. Fleire av dei omsyna som ligg til grunn for prinsippet om innsyn for ålmenta, veg så tungt at ein ikkje vil gå inn for at opplysningar om likninga skal vere hemmelege. Departementet føreslår likevel nokre innstrammingar når det gjeld *omfanget* av opplysningar som blir tekne inn i skattelistene, og når det gjeld *måten* likningsstyresmakterne gjer opplysningane kjende på. Slik departementet ser det, kan ein gjennomføre visse innstrammingar utan at ein kjem i konflikt med dei omsyna som grunnjev ordninga med utlegging av skattelister.

Departementet føreslår at likningslova § 8–8 blir endra slik at

- opplysningar om fødselsdag og -månad, gateadresse og skattekasse ikkje går fram av skattelistene. Dette inneber at listene berre vil vise namnet på skattyteren, poststaden, fødselsåret, formuen, inntekta og utlikna skatt. Opplysningar om personar som har fått adressa sperra, skal ikkje gå fram av skattelistene
- skattelistene blir lagde ut på likningskontora og på skatteetaten sine heimesider på Internett i tre veker. Departementet føreslår at dei som ønsker innsyn etter dette, må kontakte likningskontoret
- ordninga med masseutlevering av skatteliteopplysningar blir avvikla
- skattelistene blir lagde ut éin gong – om hausten – kvart år

Departementet føreslår òg at likningslova § 3–13 blir endra slik at reglane om teieplikt ikkje hindrar at finansinstitusjonar, forsikringsselskap og kredittopplysningsbyrå kan få tilgang til opplysningar om skattytarane. Departementet føreslår at slike institusjonar skal få opplysningar om gateadresse og fullt personnummer.

Departementet legg vidare fram forslag om at reglane i offentleglova ikkje skal gjelde ved offentleggjering av skattelister, slik at offentleggjeringa berre blir regulert i likningslova.

2.2 Bakgrunn

I Noreg har skattelistene vore offentlege i alle fall sidan 1863.

Før likningslova blei vedteken i 1980, blei ordninga med utlegging av skattelister vurdert. I Ot.prp. nr. 29 (1978–79) uttalte departementet mellom anna:

«Departementet er kommet til at man fortsatt bør legge ut en skattelite til offentlig ettersyn. Etter departementets mening vil det få uheldige virkninger om ordningen opphørte slik at det ikke forelå noen adgang til å gjøre seg kjent med fastsettingene for andre skattytere. En fullstendig hemmeligholdelse ville kunne skape grunnlag for spekulasjoner omkring ligningsarbeidet i sin alminnelighet og om fastsettingene for enkeltpersoner eller grupper av skattytere. Det er riktignok så at fastsettingene ikke gir uttrykk for skattyternes virkelige formue og inntekt. (...) Stort sett vil imidlertid fastsettingene gi et noenlunde riktig uttrykk for de virkelige forhold, og i alle tilfeller gir listene et riktig uttrykk for hva den enkelte betaler i direkte skatter. Offentlig utlegging av skattelister (...) blir av mange sett som en form for skattemessig kontroll. Særlig med vårt høye skattenivå synes åpenhet om ligningen å være et naturlig ledd i vårt demokrati. For øvrig vil det også kunne være av interesse at det kommer frem forhold som avdekker uoverensstemmelser mellom det virkelige og det skattemessige forhold. Bl.a. vil det på dette grunnlag kunne tas opp spørsmål om endringer av skjeve forhold i regelverket.»

Finanskomiteen slutta seg til forslaget frå departementet, jf. Innst. O. nr. 44 (1979–80).

I Stortinget er det fleire gonger lagt fram forslag om at skattelistingene ikkje skal vere offentlege. Forslaga har ikkje ført fram.

I brev frå Skattedirektoratet av 20. desember 2001 til Finansdepartementet peika direktoratet på ein del aktuelle problemstillingar knytte til masse-distribusjon av skattelisteopplysningar. Etter direktoratet si oppfatning har utlegging av skattelister på Internett ført til ein uhaldbar situasjon for skattytarane. Skattedirektoratet tok òg opp uønskt kommersiell bruk av opplysningar frå listene.

I brevet føreslo direktoratet at

- opplysningar om fødselsdato og adresse ikkje skal takast med i skattelister som blir gitt til andre enn kredittopplysningsfirma og liknande
- namn på personar som er gitt sperra adresse, ikkje skal stå i listene
- publisering av skattelister på Internett ikkje skal vere lov
- bruk av opplysningar frå skattelistingene i adresse-rings- og distribusjonsverksemd ikkje skal vere lov

På bakgrunn av dei nye problemstillingane som offentleggjeringsreiser, sette departementet i gang med ei brei evaluering av regelverket i 2002.

Etter at departementet hadde starta evalueringsarbeidet, blei det på ny føreslått at skattelistingene ikkje skulle vere offentlege, jf. dokument 8:150 (2001–2002).

Finanskomiteen avviste forslaget, jf. Innst. S. nr. 14 (2002–2003), men fleirtalet uttalte mellom anna:

« (...) temaet om offentliggjøring av skattelister har vært behandlet av Stortinget flere ganger, dog uten at det har vært foretatt noen gjennomgang av gjeldende regelverk. Både de nye problemstillingene som reises som følge av landsdekkende publisering av listene gjennom Internett, og som er pekt på for øvrig i merknaden, samt ulike interessenters, for eksempel pressens, konkrete behov for informasjon, har avdekket behovet for en grundig gjennomgang og avveining av de forskjellige hensyn til offentliggjøring av skattelistingene.»

Stortinget bad Regjeringa om å gjennomføre evalueringsarbeidet og vurdere kva behov for informasjon dei ulike interessentane måtte ha.

2.3 Gjeldande rett

2.3.1 Utgangspunkt

Utgangspunktet i likningslova § 3–13 nr. 1 er at likningsstyresmaktene har teieplikt om formues- og inntektstilhøva til skattytarane og om andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlege tilhøve. I utgangspunktet omfattar teieplikta alle opplysningar som likningsstyresmaktene får om skattytarane i sjølvmeldinga, i vedlegg til sjølvmeldinga eller på annan måte.

Etter likningslova § 3–13 nr. 5 omfattar teieplikta likevel ikkje innhaldet i skattelister som etter likningslova § 8–8 skal leggjast ut til alminneleg ettersyn, eller seinare endringar i desse listene.

Kva for opplysningar som skal vere offentlege, og korleis opplysningane skal gjerast tilgjengelege, er nærmare regulert i likningslova § 8–8.

2.3.2 Offentlege opplysningar

Etter likningslova § 8–8 nr. 2 første punktum skal skattelistingene innehalde

« (...) den enkelte skattyters navn og adresse, fødselsdata, for selskap og lignende annet identitetsnummer, den fastsatte nettoformue, nettoinntekt og klasse, samt skatter og avgifter.»

Tidlegare gav lovgivinga heimel for å inkludere personnummeret i skattelistingene. På bakgrunn av den auka faren for misbruk ved massespreiing av slike opplysningar blei det ved lov 11. juni 1982 vedteke at personnummeret skulle sløyfast frå listene. Likningslova blei endra i samsvar med dette ved lov 23. desember 1983 nr. 82.

Etter lovendringa har likningsstyresmaktene ikkje heimel til å levere ut skattelister som inneheld personnummer. Det gjeld sjølv om mottakaren kan vise til eit sakleg behov for slike opplysningar. I brev frå departementet av 21. desember 1992 til Skattedirektoratet uttalte departementet mellom anna at likningslova § 8–8 er å forstå slik at lova ikkje berre set skrankar for kva for opplysningar som skal leggjast ut til alminneleg ettersyn, men at ho òg set grenser for kva slags opplysningar styresmaktene generelt *kan* gi ut via skattelistingene.

Ein person kan etter forskrift 4. mars 1994 om folkeregistrering § 37 søkje om at det blir lagt ned forbod mot at adressa blir gitt til privatpersonar eller institusjonar. Styresmaktene kan vedta at adressa skal sperrast når det kan dokumenterast at det ligg føre fare for liv, lekam eller helse. Dersom adressa blir sperra, blir ho verna med graderinga «fortrueleg» eller «strengt fortruleg», jf. dokumentvern-

instruksen av 17. mars 1972 nr. 3372 § 2. Etter likningslova § 8–8 nr. 1 femte punktum skal skattelista ikkje innehalde adresser som er sperra etter føresegn gitt i eller i medhald av folkeregistreringslova.

2.3.3 Innsyn i skattelistene

2.3.3.1 Utgangspunkt

Når likninga er ferdig, skal likningskontoret leggje ut ei liste for kvar kommune over alle som det er fastsett likning for, jf. likningslova § 8–8 nr. 1 første punktum. Skattelista for kvar kommune skal liggje ute til ettersyn i tre veker, jf. § 8–8 nr. 3.

Likningslova har ikkje nærmare føresegner om den praktiske gjennomføringa av retten til innsyn – utover det som går fram av det som er sagt ovanfor.

Likningslova § 8–8 er ein spesialregel i høve til offentleglova § 8 om korleis eit offentleg dokument skal gjerast kjent. Offentleglova § 8 lyder slik:

«Forvaltningsorganet bestemmer ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling hvorledes et dokument skal gjøres kjent for den som har begjært innsyn, og skal i rimelig utstrekning etter anmodning gi avskrift, utskrift eller kopi av et dokument.

Har den som har begjært innsyn krav på å få se deler av et dokument, kan disse gis ved utdrag.

Avskrifter, utskrifter og kopier skal gis vederlagsfritt. Kongen kan likevel gi forskrifter om betaling for avskrift, utskrifter eller kopier. Kongen kan også gi forskrift om betaling for dokument som gjøres tilgjengelig i maskinlesbar form.»

Det er offentleglova som gir rammene for korleis opplysningane skal gjerast tilgjengelege både i og utanfor dei tre vekene skattelistene ligg ute.

I den perioden skattelistene ligg ute på likningskontoret, kan likningsstyresmaktene vise alle som ber om innsyn, til dei utlagde listene. Etter utleggsperioden kan alle krevje å få gjere seg kjende med innhaldet av skattelista «i en bestemt sak», jf. offentleglova § 2 andre ledd.

Dokumentomgrepet i offentleglova omfattar også materiale som er lagra elektronisk, jf. lova § 3 første ledd andre punktum og forskrift 19. desember 1986 nr. 2202. Reglane gir likevel ikkje nokon rett til å krevje kopi i elektronisk form av dei opplysningane som er lagra elektronisk, jf. Karnov si kommentarutgåve 1999 til offentleglova § 8. Ein må gå ut frå at retten til innsyn i offentlege, elektroniske dokument generelt blir praktisert ved at det blir levert ut avskrift eller kopi av dei aktuelle dokumenta.

I retningslinene frå Finansdepartementet av 8. august 1991 er det gitt reglar om innsyn i og utskrift av skattelistene.

2.3.3.2 Nærmare om utlegging på likningskontoret

Skattelistene blir lagde ut på likningskontoret i to omgangar; om våren for dei med førehandsutfylt sjølvmelding, om hausten for andre. Skattelistene ligg ute i tre veker både om hausten og om våren.

Retten til innsyn blir praktisert ved at dei interesserte møter opp på likningskontoret for å sjå igjennom skattelista sjølv og eventuelt notere eller be om kopi av dei opplysningane dei er interesserte i.

Det er gitt nærmare reglar om skriftleg utlevering av opplysningar frå skattelista i § 3 i retningslinene frå departementet av 8. august 1991, som lyder slik:

«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.»

Retten til innsyn gjeld også når skattelistene ikkje er lagde ut på likningskontoret.

2.3.3.3 Masseutlevering

Når det blir bede om opplysningar om meir enn fem personar frå skattelistene, ligg det føre ei oppmoding om «masseutlevering» etter den praksisen skatteetaten følgjer.

Masseutlevering av opplysningar frå skattelistene er nærmare regulert i § 4 i retningslinene frå departementet, der ein skil mellom utlevering av papiplister og utlevering av lister i elektronisk format.

Bakgrunnen for dei særskilde reglane om masseutlevering er at likningskontora generelt ikkje har kapasitet til å distribuere kopiar av skattelista for distriktet. Ordninga blei innført som eit resultat av stor pågang, særleg frå pressa, som ønskte å bruke det datamaterialet som ligg til grunn for utskrivning av skattelista. § 4 i retningslinene lyder slik:

«Den alfabetiske skattelisten for en kommune kan utleveres på papir. Skattelisten kan også utleveres i elektronisk form til den som godtgjør å ha oppfylt sin meldeplikt til Datatilsynet, jf. personopplysningsloven §§ 8 og 31, eller å ha konsesjon fra Datatilsynet for lagring av skattelister etter personopplysningsloven § 33, eller å være fritatt fra slik meldeplikt/konsesjonsplikt.

Utlevering skjer etter bestilling til det foretak som etter avtale med Skattedirektoratet skal effektivere bestillingen.»

Retningslinene blir tolka slik at alle kan be om å få utlevert heile skattelista i *papirbasert form*. Utlevering av lister i *elektronisk form* kan berre skje til dei som oppfyller vilkåra i andre leddet om melde-/konesjonsplikt. Unntaket om utlevering til dei som er fritekne for melde-/konesjonsplikt omfattar særleg pressa, jf. personopplysningslova § 7.

Når skattelistene blir lagde ut om hausten, er det ei privat bedrift som – på oppdrag frå Skattedirektoratet – distribuerer lister til dei som ber om å få skattelistene masseutleverte. Bedrifta kan krevje betaling frå dei som ber om kopi av skattelistene, jf. forskrift 18. august 1991 nr. 546. Skattedirektoratet har det administrative ansvaret for ordninga, men tek ikkje imot vederlag for masseutleveringa.

Finansdepartementet har fått opplyst at det hausten 2002 blei masseutlevert opplysningar til om lag 150 aktørar. Dei som tok imot lister, var

- mediebedrifter (aviser, bladforlag, tv- og radiotasjonar)
- bankar, finansinstitusjonar, forsikringsselskap og kredittopplysningsforetak
- marknadsføringsverksemdar
- frivillige organisasjonar (idrettslag, skolekorps og liknande)

Departementet har fått opplyst at om lag 100 av dei som tok imot opplysningar, var mediebedrifter, medan om lag 40 var bankar, finans- og forsikringsinstitusjonar og kredittopplysningsforetak.

Som følgje av at det ikkje ligg føre noka plikt til å gi ut kopiar i *elektronisk form* i medhald av offentleglova, er det naturleg å sjå slik utlevering som ei ekstrateneste som er innført for å avlaste likningsstyresmaktene.

Retten til innsyn i og utskrift eller kopi av skattelista i *papirbasert form* er som nemnt også regulert i offentleglova § 2 og § 8 første ledd. I brev av 15. juni 1989 til Skattedirektoratet uttaler Justisdepartementet mellom anna:

«Etter offentlighetsloven § 8 første ledd skal forvaltningsorganet «i rimelig utstrekning etter anmodning gi avskrift, utskrift eller kopi av dokument». Utenforstående har altså ikke noe absolutte krav på kopi, og etter vår mening må likningsmyndighetene anses å ha en relativt vid adgang etter offentlighetsloven til å avslå anmodninger om kopi av de utlagte skattelister i sin helhet. Gir myndighetene kopi til noen, vil likhetshensyn lett måtte tilsi at også andre vil ha krav på det samme. Og dette kan påføre likningsmyndighetene en urimelig arbeidsbyrde.

Vi antar at likhetsprinsippet likevel ikke er til hinder for at kopi av (eventuelt diskett med) skattelisten utleveres institusjoner og massemedia, men nektes overfor enkeltpersoner som utelukkende har interesse for den ut fra privat nysgjerrighet.»

Ordninga med utlevering av heile skattelista går dermed ut over retten til utskrift eller kopi «i rimelig utstrekning» etter offentleglova § 2 og § 8 første ledd. Ein kan derfor også sjå på slik utlevering som ei ekstrateneste frå likningsstyresmaktene si side.

2.3.4 Bruk av opplysningar som er utleverte

2.3.4.1 Utgangspunkt

Likningslova inneheld ingen føresegner som legg band på mottakarane sin bruk av opplysningar frå skattelistene etter at dei er utleverte. I mange tilfelle vil likevel lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysningar (personopplysningslova) regulere bruken. Personopplysningslova gjeld behandling av personopplysningar om ikkje anna følger av særskild lov som regulerer behandlinga, jf. personopplysningslova § 5 motsetningsvis.

Skattelistene inneheld opplysningar som er personopplysningar etter personopplysningslova. Personopplysningslova gjeld behandling av slike opplysningar uavhengig av det mediet eller den forma opplysningane blir presenterte i.

Personopplysningslova med forskrifter er det sentrale regelverket på det personvernrettslege området. Regelverket blir forvalta av Datatilsynet.

2.3.4.2 Forholdet mellom personopplysningslova og ordninga med utlevering av skattelister

Skattedirektoratet har tidlegare vore i dialog med Datatilsynet om forholdet mellom personopplysningslova og ordninga med utlevering av skattelister.

I eit brev av 19. juli 2001 til Skattedirektoratet skriv tilsynet mellom anna:

«Behandling av personopplysninger om inntekts- og formuesforhold, herunder skattelister, er meldepliktig etter personopplysningsloven § 31. Det er altså ikke lenger konsesjonsplikt for slik behandling slik det var etter personregisterloven. (...) Mottakerne av skattelister er selv ansvarlig for at de har rettmessig grunnlag for å behandle personopplysningene og for overholdelse av øvrige krav i personopplysningsloven. Dette må gjelde også for utlevering til kredittopplysningsforetak, banker, finansinstitusjoner og forsikringsselskap (...).»

Datatilsynet har fram til no vore særleg oppteke av spørsmål som gjeld utlevering av opplysningar til bruk i marknadsføringsverksemd og journalistisk verksemd, publisering av skattelister på Internett og den verksemda einskilde lag og foreiningar driv ved å trykkje og selje såkalla «skatteaviser».

2.3.4.3 *Bruk av opplysningar frå skattelistingene i marknadsføringsverksemd*

Føretak som driv adresserings- og marknadsføringsverksemd, får i dag tilgang til opplysningar frå skattelistingene gjennom masseutlevering. Departementet legg til grunn at dei utleverte opplysningane mellom anna blir nytta til målretta marknadsføring. Det skjer utan at dei det gjeld nødvendigvis har gitt samtykke til at opplysningane kan brukast til slike formål.

I eit brev av 5. juni 2001 frå Datatilsynet til ei marknadsføringsbedrift skriv tilsynet mellom anna:

«Datatilsynet mener at behandlingsansvarlige også kan behandle opplysninger til markedsføringsformål uten samtykke med hjemmel i personopplysningsloven § 8 bokstav f. Dette begrenser seg imidlertid til bruk av opplysninger om navn, adresse, anropsnummer for teletjenester (telefon, elektronisk post og lignende) og fødselsår. Bruk av andre opplysninger enn disse krever samtykke fra den registrerte med hjemmel i personopplysningsloven § 8 første ledd.»

Departementet kan ikkje sjå bort frå at nokre av dei som får skattelistingene utleverte, bruker opplysningar om inntekt og formue i marknadsføringsverksemd utan at det blir innhenta samtykke frå kvar einskild skattyttar. Slik departementet forstår det, meiner Datatilsynet at slik bruk av opplysningane strir mot personopplysningslova.

2.3.4.4 *Bruk av opplysningar frå skattelistingene i journalistisk verksemd*

Reglane om melde-/konsesjonsplikt gjeld ikkje for behandling av personopplysningar som berre blir nytta for kunstnarlege, litterære eller journalistiske, medrekna opinionsdannande, formål, jf. personopplysningslova § 7. Masseutlevering av skattelisteopplysningar til bruk i journalistisk verksemd kan derfor skje utan vidare, jf. § 4 i retningslinene frå departementet.

Tradisjonelt har mange aviser teke inn utdrag frå skattelistingene i papirutgåvene. Det har gjerne skjedd når listene har blitt lagde ut om hausten, og gjerne slik at berre opplysningar om dei med inn-

tekt, formue eller utlikna skatt over eit visst nivå er blitt publiserte. I dei siste åra har fleire mediebedrifter lagt ut skattelista for heile eller delar av landet på Internett, slik at ein kan søkje seg fram til den ein ønskjer opplysningar om.

I brev av 19. juli 2001 til Skattedirektoratet skriv Datatilsynet mellom anna:

«Personopplysningsloven § 8 fastsetter at behandling av personopplysninger må ha et rettslig grunnlag som angitt i paragrafen. For å kunne tilgjengeliggjøre skattelister på Internett må det rettslige grunnlaget i § 8 som påberopes også dekke en slik form for tilgjengeliggjøring. Bestemmelsen må ses i sammenheng med lovens § 11, som bl.a. fastsetter at opplysningene bare kan nyttes til formål som er saklig begrunnet i den behandlingsansvarliges virksomhet. Datatilsynet antar at det skal svært mye til for at det kan anses som saklig begrunnet for en virksomhet å tilgjengeliggjøre skattelistingene på Internett. Personopplysningsloven § 7 fastsetter (...) at deler av loven ikke gjelder for behandlinger utelukkende for journalistiske formål, herunder §§ 8 og 11. Det at et presseorgan er behandlingsansvarlig, er ikke i seg selv tilstrekkelig til at en behandling kan anses å ha journalistisk formål. Det skal likevel mye til for å innskrenke ytringsfriheten der pressen påberoper seg journalistiske formål. Datatilsynets oppfatning er imidlertid at å legge ut skattelister over alle skatteyttere eller skatteyttere i et visst distrikt, uten noen form for bearbeiding og uten å påvise forhold eller sammenhenger ved innholdet knyttet til utvalgte grupper eller enkeltpersoner, ikke kan sies å være utelukkende journalistisk formål.»

Datatilsynet har vore i dialog med pressa om korleis ein skal forstå omgrepet «journalistisk virksomhet» i personopplysningslova. I årsmeldinga frå Datatilsynet for 2001 skriv tilsynet mellom anna:

«Datatilsynet har bedt pressens organer som rette instans, å ta stilling til hvordan journalistisk virksomhet skal defineres i forhold til nettpublisering av skattelister. I svarbrev til Datatilsynet skrives det '... I den grad det finnes definerede avgrensninger i noen form, gjelder det i forhold til reklame og fiksjon ...' Datatilsynet forstår dette som at pressens organer selv definerer journalistikk som alt som ikke er nettopp reklame og fiksjon. Og at denne vurderingen også legges til grunn ved publisering av skattelister på Internett.»

Departementet er ikkje kjent med at Datatilsynet har gjort noko ytterlegare når det gjeld forholdet mellom personopplysningslova og den utlegginga av skattelister på Internett som pressa står

for. I årsmeldinga for 2001 legg Datatilsynet til grunn at det er endringar i likningslova eller offentleglova som må til for å stramme inn praksisen med slik publisering.

2.3.4.5 Trykking og sal av skatteaviser

Ein del frivillige lag og foreiningar har tidlegare trykt og selt såkalla «skatteaviser» med utgangspunkt i dei offentlege skattelistene. I slike skatteaviser er gjerne heile skattelista for kvar einiskild kommune publisert.

Datatilsynet har kome til at trykking og sal av slike opplysningar er ulovleg. I ein artikkel datert 25. november 2002 og publisert på heimesidene til tilsynet på Internett, skriv Datatilsynet mellom anna:

«Som Datatilsynet har pekt på også tidlegare år, kan ikkje det å trykke skatteaviser definerast som journalistisk verksemd. Ein er difor ikkje unnateken føresegnene i personopplysningslova, der det mellom anna vert stilt som krav at samtykke skal vere innhenta på førehand frå kvar einiskild skattytar, før slik utlevering av personopplysningar vert gjort. Dette inneber difor i praksis at trykking og sal av skatteaviser ikkje er tillete.»

2.3.5 Innstrammingstiltak hausten 2003

I samband med masseutleveringa av skattelistene hausten 2003 bestemte Finansdepartementet at utlevering av listene skulle skje på vilkår av at opplysningar om fødselsdag og -månad, skatteklasser og gateadresse ikkje skulle offentleggjerast. Departementet bestemte også at utlegging av skattelister på Internett berre skal skje i den trevekersperioden da papirlistene er lagde ut på likningskontora.

Innstramminga blei varsla i høyringsnotatet, der departementet mellom anna uttalte:

«Departementets gjennomgang av reglene om åpenhet rundt ligningsfastsettelsene er noe forsinket i forhold til det en la opp til da evalueringsarbeidet startet. Det betyr at eventuelle lovendringer først vil kunne gjennomføres med virkning for høstutlegget 2004.

Enkelte av de tiltakene som er foreslått i høyringsnotatet, kunne vært gjennomført uten lovendring. Det må eksempelvis være klart at departementet – prinsipielt sett – står relativt fritt til å regulere ordningen med masseutlevering, i og med at dagens praksis går lenger enn hva som kreves etter offentlighetsloven.

På den annen side har masseutlevering lange tradisjoner i Norge, og flere institusjoner har interesser knyttet til dette spørsmålet. På denne

bakgrunn anser departementet det som mest hensiktsmessig at Stortinget tar stilling til innstrammingsforslagene under ett.

Etter departementets oppfatning bør det likevel gjennomføres enkelte innstramminger allerede ved høstutlegget 2003. Departementet går inn for at ordningen med masseutlevering i henhold til departementets retningslinjer av 8. august 1991 § 4 videreføres også i høst. Utleveringen vil imidlertid skje på vilkår av at opplysninger om skattyternes fødselsdato og -måned samt gateadresse ikke publiseres i trykte eller elektroniske medier, og at utleggingsperioden på Internett begrenses til tre uker. Departementet legger til grunn at det foreslåtte tiltaket ikke vil være til ulempe for beskyttelsesverdige interesser.»

Det er på det rene at fleire av dei avisredaksjonane som fekk skattelistene utleverte hausten 2003, valde ikkje å rette seg etter dei moderate innstrammingstiltaka departementet gjekk inn for.

2.4 Kort om rettsstilstanden i Sverige og Danmark

Departementet har innhenta informasjon om rettsstilstanden i to land som det er naturleg å samanlikne seg med, Sverige og Danmark.

Departementet har fått opplyst at informasjon om namn, adresse, fødselsdata, skattbar inntekt, formue og utlikna skatt er offentlig i Sverige. Opplysningane blir ikkje publiserte på Internett, men interesserte kan vende seg til likningsstyresmakterne. Masseutlevering av lister i elektronisk form skjer berre til bestemte verksemder med behov for slik informasjon – til dømes føretak som driv kredittopplysningsverksemd. Masseutlevering av elektroniske lister skjer ikkje til føretak som driv marknadsføringsverksemd. Slike verksemder kan likevel i somme tilfelle få utlevert papirlister.

Departementet har fått opplyst at opplysningar om dei skattemessige tilhøva til skattytarane er underlagde teieplikt i Danmark.

2.5 Høyringa

Departementet sende ut eit høyringsnotat den 24. juni 2003 om endringar i reglane om skattelistene. Høyringsnotatet blei sendt til 50 instansar. Fristen for å kome med merknader blei sett til 15. september 2003. Departementet har motteke fråsegner frå

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Barne- og familiedepartementet
- Datatilsynet
- Den norske Revisorforening
- DM Huset AS
- Finansnæringens Hovedorganisasjon
- Fiskeridepartementet
- Forbrukarombodet
- Forbrukarrådet
- Forsvarsdepartementet
- Fylkesskattesjefenes Forening
- Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
- Justisdepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Kommunenes Sentralforbund
- Konkurransetilsynet
- Kredittilsynet
- Landsorganisasjonen i Norge
- Likningsutvalet
- Mediebedriftenes Landsforening
- Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening
- Norsk Journalistlag
- Norsk Presseforbund
- Norsk Redaktørforening
- Norske Kredittopplysningsbyråers Forening
- NTL-Skatt
- Næringslivets Hovedorganisasjon
- Samferdselsdepartementet
- Skattebetalerforeningen
- Skattedirektoratet
- Utdannings- og forskningsdepartementet

Av dei som har uttalt seg, har *Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Den norske Revisorforening, Fiskeridepartementet, Forbrukarombodet, Forbrukarrådet, Forsvarsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Konkurransetilsynet, Samferdselsdepartementet* og *Utdannings- og forskningsdepartementet* ingen merknader til forslaga i høyringsnotatet. Merknadene frå dei andre instansane blir omtalte i samband med forslaga nedanfor.

2.6 Bør skattelistingene vere offentlege?

2.6.1 Høyringsnotatet

I høyringsnotatet føreslo departementet at skattelistingene framleis skal vere offentlege.

2.6.2 Høyringa

Dei fleste høyringsinstansane har ingen innvendingar mot forslaget om at skattelistingene skal vere offentlege også i framtida.

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Landsorganisasjonen i Norge, Mediebedriftenes Landsforening, Norsk Journalistlag, Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening meiner at det er viktig at skattelistingene er offentlege.

Mediebedriftenes Landsforening og Norsk Presseforbund skriv mellom anna:

«Det at man selv kan kontrollere, beregne og sammenligne den enkeltes bidrag til fellesskapet, har vært et fundamentalt prinsipp siden man for flere hundre år siden begynte å dele på fellesoppgaver i samfunnet. Innsynsretten er en helt sentral rettighet i det åpne demokratiske samfunn. Offentlighetsprinsippet gir mulighet til å utøve en viktig kontroll med forvaltningen, og bidrar således til å styrke den enkeltes rettsikkerhet. Vi er av den oppfatning at offentlige skatteopplysninger er prinsipielt viktig for å hindre urettferdighet og feilbehandling, samt for å sikre muligheten for offentlig kontroll med at den enkelte bidrar til fellesskapet. Åpenhet rundt ligningsresultatene skaper legitimitet og gir troverdighet til et skattesystem i et land der både beregningsgrunnlaget og skattesatsen ofte diskuteres.»

Fleire høyringsinstansar meiner at skattelistingene framleis bør vere offentlege, men peikar samtidig på at det er nødvendig å stramme inn praksisen.

Landsorganisasjonen uttaler mellom anna:

«Etter LOs syn er det viktig å videreføre et prinsipp om åpenhet om økonomiske forhold som er sterkere ivaretatt i de nordiske land enn i verden for øvrig. (...)

På den annen side er LO opptatt av hensynet til personvernet og at en fri flyt av bl.a. fødselsdata kan ha uheldige sider i kombinasjon med andre personopplysninger. På denne bakgrunn finner vi å kunne støtte skjerpede kjøregler, som ikke rammer hovedintensjonen om åpenhet omkring skatt og inntektsforhold.»

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon skriv mellom anna:

«HSH slutter seg til departementets forslag om innskrenkninger i adgangen til offentliggjøring av skattelistingene. HSH er av den oppfatning at hensynet til kontroll og åpenhet fortsatt tilsier at skattelistingene skal være offentlig tilgjengelige. Imidlertid har utviklingen av moderne teknologi og særlig mediernes utlegging av skattelistingene på internett i søkbar form gjort at skatteopplysningene blir alment tilgjengelig på en måte som neppe er nødvendig ut fra intensjonene og hensynene bak offentlighetsprinsippet (...). Dagens sterke grad av offentlighet overgår (...) hva som er nødvendig for å tilfredsstille behovet for åpenhet og innsyn.»

Likningsutvalet, Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening (NARF) og Skattebetalerforeningen meiner at ordninga med offentlege skattelister bør avviklast.

Skattebetalerforeningen uttaler:

«Finansdepartementets forslag vil begrense tilgangen til skattelister, og er i så måte et lite skritt i riktig retning. Etter Skattebetalerforeningens oppfatning går imidlertid ikke forslaget langt nok. (...) Etter vår oppfatning vil offentliggjøring av skattelister ikke bidra til noen demokratisk kontroll av ligningsforvaltningen, og den åpenheten som ønskes har en rekke praktiske ulemper. (...) Når det gjelder pressens forhold til skattelister, så har mange års erfaring vist at her skjer det en særskilt form for ukritisk beskrivelse av enkeltpersoners innteks- og formuesforhold i åpenhetens navn. (...) Skattebetalerforeningen mener at skattelister ikke burde offentliggjøres i det hele tatt. Særlig gode grunner er det for å forhindre en offentliggjøring via internett.»

NARF skriv mellom anna:

«NARF er som utgangspunkt primært for at skattelister skal unntas offentlighet. At det er lang tradisjon for offentliggjøring av skattelister kan etter vår vurdering ikke være noe argument for at offentliggjøring av skattelister også skal gjelde for fremtiden. (...) Det er etter NARFs vurdering svært uheldig at det offentlige gjennom sine registre tilrettelegger for at media og andre kan utrope «vinnere og tapere» i samfunnet basert på inntekt og formue.»

2.6.3 Vurderingar og forslag frå departementet si side

Ordninga med utlegging av skattelister er tradisjonelt blitt grunnleggjande med at

- hemmelegghald kan skape grunnlag for spekulasjonar kring arbeidet med likninga
- ordninga representerer ei form for samfunnskontroll med styresmaktene
- avvik mellom verkelege og skattemessige tilhøve kan fremje debatt om skattereglane.

Tidlegare var det nok også eit mål at offentliggjeringsprosjektet skulle leggje til rette for at dei som betalte skatt, kunne kontrollere at likninga var rett.

Det er heilt klart at ordninga med utlegging av skattelister spring ut av eit samfunn som var ulikt vårt. Fleire av dei omsyna som tradisjonelt har grunnleggjande offentliggjeringsprosjektet, gjer seg likevel gjeldande i dag òg.

Prinsippet om at forvaltninga skal vere open for

innsyn, inneber at borgarane i stor utstrekning har fått høve til innsyn i dei avgjerdene forvaltninga tek. Det at den einskilde på denne måten kan saumfare forvaltninga, kan styrkje rettstryggleiken og hindre urettvise.

Ordninga med utlegging av skattelister er eit utslag av det prinsippet om innsyn i forvaltninga som norsk forvaltningsrett er tufta på. Å hindre maktmisbruk og utenlege avgjerdar er like viktig i likningsforvaltninga som elles. Offentleg innsyn i det likningsforvaltninga driv med, legg til rette for samfunnsmessig kontroll med likningsforvaltninga. Det gjeld sjølv om dei opplysningane som blir offentleggjorde, ikkje alltid gir eit fullstendig bilete av den økonomiske situasjonen til den einskilde. Somme meiner at opplysningar om eigen økonomi er ei privatsak, og at opplysningar som den einskilde er pliktig til å gi, ikkje bør offentliggjørast dersom skattyteren ikkje har gitt sitt samtykke. Departementet forstår desse innvendingane. Slik departementet ser det, bør ein likevel vere varsam med å setje i verk tiltak som svekkjer den samfunnsmessige kontrollen med forvaltninga.

Prinsippet om offentlig innsyn i likningsforvaltninga må likevel ikkje førast så langt at personvernet blir truga.

Utlegging av søkbare, landsomfattande skattelister på Internett har ført til at informasjonen i listene har fått ei heilt anna kraft og eit mykje vidare nedslagsfelt enn tidlegare. Det er ikkje lenger nødvendig å oppsøkje likningskontoret for å få innsyn i skattelister. Når listene ligg på Internett heile året, kan «heile verda», når som helst og ved hjelp av nokre få tastetrykk, få ei rad personopplysningar om den einskilde. Desse opplysningane kan bli misbrukte. Gjennom ulike søkje- og samanstillingsfunksjonar kan ein systematisere opplysningane frå skattelister og bruke dei til formål som ligg langt utanfor det som er formålet med offentliggjeringsprosjektet. Departementet har fått signal om at personopplysningar frå listene kan bli brukte til ulike former for kriminell aktivitet.

I dei siste åra er skattelister i aukande grad blitt brukte i kommersiell verksemd. Nokre av dei som får skattelister utleverte, tek seg jamvel betalt for å gi opplysningar om skattytarane vidare, til dømes på SMS. Ei slik utvikling er ikkje ønskjeleg.

Slik departementet ser det, står ikkje valet nødvendigvis mellom fullt innsyn på den eine sida og fullstendig hemmelegghald på den andre.

Prinsippet om offentlig innsyn er i seg sjølv ikkje ein fare for personvernet. Prinsipielt sett er det omfanget av den informasjonen som blir offentliggjord, kombinert med måten opplysningane blir gjord tilgjengelege på, som er urovekkjande.

Departementet meiner at dei omsyna som grunngir ordninga med offentlege skattelister, veg så tungt at ein ikkje vil gå inn for å halde skattelisterne hemmelege. Det bør likevel innførast strengare køyrereglar for offentleggjering av slike lister.

2.7 Kva slags opplysningar bør vere offentlege?

2.7.1 Høyringsnotatet

I høyringsnotatet skreiv departementet mellom anna:

«For at hovedformålet med åpenhet rundt ligningsfastsettelsene – samfunnsmessig kontroll – skal realiseres, må i hvert fall skattyternes navn, nettoformue, nettoinntekt samt skatter og avgifter fremgå av listene. Det samme gjelder opplysninger om selskapers identitetsnummer. Departementet går inn for at disse opplysningene fortsatt skal være offentlige.

Opplysninger om skattyters fulle adresse, fødselsdato samt skatteklasse er nyttige hjelpemidler for å identifisere enkeltpersoner. Slike opplysninger er imidlertid ikke strengt nødvendige for å realisere de kontrollformål som begrunner åpenhetsprinsippet. Departementet antar at informasjon som nevnt er særlig egnet til å lette utarbeidelse av personprofiler og karakteriserende utvalg av befolkningen.

For å svekke muligheten for misbruk går departementet derfor inn for at ligningsloven endres slik at det ikke gis innsyn i disse opplysningene (...).

Departementet antar at hensynet til kontroll og identifikasjon vil kunne ivaretas ved at det i stedet opplyses om skattyters fødselsår og poststed. Enkelte medier foretar allerede i dag slike begrensninger når skattelisteoपपlysninger presenteres.»

2.7.2 Høyringa

Skattedirektoratet støttar forslaget om at opplysningar om fødselsdag og -månad, adresse og skatteklasse ikkje skal stå i skattelisterne. Direktoratet peikar på at ei slik endring mellom anna kan redusere risikoen for at informasjon frå listene blir brukt til produksjon av falsk identifikasjon.

Skattebetalerforeningen uttaler mellom anna:

«Under forutsetning av at listene fortsatt skal være offentlige, gir forslaget om at listene kun skal inneholde opplysninger om navn, fødselsår, poststed, nettoinntekt/formue, skatter og avgifter, en større mulighet for anonymitet enn

dagens regler. Ved å fjerne opplysninger om adresse, fødselsdato og skatteklasse vil det bli vanskeligere å identifisere enkeltpersoner, særlig på større steder. Personer som har et vanlig navn, vil kunne «forsvinne» i mengden av andre med samme navn. Personer med et mer uvanlig navn vil fortsatt være lett identifiserbare, og vil ikke være hjulpet av endringen. Det blir således svært tilfeldig om den enkeltes inntektsopplysninger lar seg identifisere, og brukes opplysningene, så er det fare for forvekslinger.»

Norsk Redaktørforening går sterkt imot forslaget frå departementet og skriv mellom anna:

«Tilgang på sikre og verifiserte opplysninger om enkeltpersoner og enkeltskatteyttere er i mange tilfeller avgjørende for å kunne rette et kritisk søkelys ikke bare mot skattesystemet som sådan, men også mot enkelte betydelige aktører i næringsliv, forvaltning og politikk. Departementets forslag på dette punkt vil trolig kun ha noen positiv betydning for de samfunns- og næringslivstopper som ønsker å skjermes seg mest mulig for et kritisk journalistisk blikk og en ubehagelig eksponering i det offentlige rom. I så måte innebærer det foreliggende forslaget et kraftig tilbakeskritt og en åpenbar gave til maktmennesker med noe å skjule. At departementet mener at slike opplysninger «ikke er strengt nødvendige for å realisere de kontrollformål som begrunner åpenhetsprinsippet», finner vi derfor direkte oppsiktsvekkende. Navn og inntekt, uten adresse eller dato, vil dessuten kunne medføre misforståelser, spekulasjoner og direkte feil. I mange kommuner er det flere personer med samme navn (...).»

2.7.3 Vurderingar og forslag frå departementet si side

Departementet føreslår at opplysningar om fødselsdag og -månad, gateadresse og skatteklasse ikkje skal stå i skattelisterne. Etter departementet sitt syn er dette opplysningar som ikkje er strengt nødvendige for å realisere dei kontrollformåla som ligg til grunn for offentleggjeringa. At fleire aviser lenge har valt å ikkje ta med desse opplysningane når dei publiserer listene på papir eller på Internett, er eit argument for ei slik innstramming.

Det er mogleg at forslaget kan føre til at ein del skattytarar kan bli forveksla. Det er likevel vanskelig å tru at dette blir eit problem som får noko særlig omfang. Når ein kjenner til både alder og poststad, vil det sjeldan vere grunn til forveksling sjølv om namnet er det same. Departementet kan heller ikkje sjå at dette vil gjere det mogleg for maktmenneske å skjule seg.

Opplysningar om fødselsdag og -månad, gateadresse og skatteklasser er opplysningar som lett kan misbrukast når dei blir stilte saman med økonomisk informasjon om skattytaren. Å fjerne opplysningane frå skattelistene vil gjere det *vanskelegare* å bruke skattelistene til kriminelle formål.

2.8 Personar med sperra adresse

2.8.1 Høyringsnotatet

I høyringsnotatet gjekk departementet inn for at personar med sperra adresse ikkje skal takast med i skattelistene. Departementet uttalte mellom anna:

«En person kan i henhold til forskrift 4. mars 1994 om folkeregistrering § 37 søke om at det nedlegges forbud mot at vedkommendes adresse oppgis til private personer og institusjoner. Adressen kan vedtas sperret i tilfeller hvor det kan dokumenteres at det foreligger fare for liv, legeme eller helse. Dersom adressen sperres, blir den beskyttet med graderingen «fortrolig» eller «strengt fortrolig», jf. beskyttelsesinstruksen av 17. mars 1972 nr. 3372 § 2.

Etter ligningsloven § 8–8 nr. 1 femte punktum skal skattelisten ikke inneholde *adresser* som er sperret i henhold til bestemmelse gitt i eller i medhold av folkeregistreringsloven. Etter en språklig fortolkning skal likevel *navnet* på skattytere med sperret adresse oppgis. Skattdirektoratet peker blant annet på denne problemstillingen i sitt brev av 20. desember 2001.

Offentliggjøring av slike opplysninger kan innebære en sikkerhetsrisiko for dem det gjelder. Direktoratet har på denne bakgrunn – i forståelse med departementet – unntatt også navnet på slike skattytere fra listene de senere år (...).»

2.8.2 Høyringa

Ingen instansar har innvendingar mot forslaget i høyringsnotatet.

2.8.3 Vurderingar og forslag frå departementet si side

Departementet føreslår at skattelistene ikkje skal innehalde nokon opplysningar om personar som har fått adressa sperra i medhald av lov om folkeregistrering. Å offentleggjere slike opplysningar kan innebære ein tryggingrisiko for dei det gjeld. Særleg på mindre stader er det viktig at verken namn, adresse eller poststad går fram av listene.

Praksis hos likningsstyresmaktene har til no

gått ut på at personar med sperra adresse er blitt fjerna frå dei listene som er blitt masseutleverte. Namnet til personane har derimot stått i papirlistene som er blitt lagde ut på likningskontora. Forslaget frå departementet inneber at heller ikkje listene på likningskontora vil innehalde opplysningar om personar med sperra adresse.

2.9 Korleis skal dei offentlege opplysningane gjerast kjende?

2.9.1 Forholdet mellom likningslova, offentleglova og retningslinene frå departementet

2.9.1.1 Høyringsnotatet

I høyringsnotatet føreslo departementet at retten til innsyn i skattelistene berre skal regulerast i eller i medhald av likningslova, og at offentleglova ikkje skal gjelde ved krav om innsyn i slike lister.

2.9.1.2 Høyringa

Skattebetalerforeningen ser positivt på at det i likningslova blir lagt opp til ei fullstendig regulering av spørsmålet om innsyn i skattelistene.

Norsk Redaktørforening er skeptisk til forslaget frå departementet og uttaler mellom anna:

«[Norsk Redaktørforening] er av den prinsipielle oppfatning at innsyn i offentlige dokumenter i størst mulig grad bør forankres i offentlighetsloven, og at flest mulig av unntakene også bør kunne lese[s] ut av denne. Jo flere spesiallover som tilsidesetter offentlighetsloven, jo mer utgles hele offentlighetsprinsippet.»

2.9.1.3 Vurderingar og forslag frå departementet si side

I dag er spørsmålet om rett til innsyn i skattelistene regulert i likningslova, offentleglova og retningslinene frå departementet. Dette gjer regelverket vanskeleg tilgjengeleg.

Offentleglova § 1 første ledd bestemmer at lova gjeld «den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov». Offentleglova bygger såleis på eit prinsipp om at det kan gjerast unntak frå lova i anna lov.

Departementet meiner at det vil vere klargjerande dersom spørsmålet om innsyn i skattelistene blir regulert uttømmende i eller i medhald av likningslova. Departementet vil ikkje føreslå ei ordning der likningslova og offentleglova gjeld ved si-

dan av kvarandre, til dømes slik at offentleglova skal utfylle likningslova. Ei slik løysing vil kunne skape unødvendig tvil om kor langt offentleglova rekk når det gjeld skattelistene. Etter departementet sitt syn er det heller ikkje naturleg å ta inn ei føresegn i offentleglova om at likningslova skal gjelde for innsyn i slike lister.

Departementet føreslår derfor at det skal gå fram av likningslova § 8–8 at offentleglova ikkje gjeld skattelistar.

Departementet føreslår også at retningslinene for innsyn i og utskrift av skattelistene gitt av departementet 8. august 1991, blir oppheva når dei nye reglane trer i kraft.

2.9.2 Utlegging på likningskontora og ordninga med «vårutlegg»

2.9.2.1 Høyringsnotatet

I høyringsnotatet uttalte departementet mellom anna:

«Dersom skattelistene fortsatt skal være offentlige, må utlegging av papirbaserte lister på likningskontorene og adgangen til å gi utskrift/kopi av opplysninger om enkeltpersoner i utleggsperioden, anses som minimumsløsninger for hvordan opplysningene skal gjøres kjent. (...)

Som et forenklingstiltak foreslås at adgangen til separat utlegging av skattelistene for skattytere som leverer forhåndutfylt selvangivelse (vårutlegget), oppheves. Etter departementets oppfatning er det tilstrekkelig at skattelistene legges ut til alminnelig ettersyn én gang – om høsten – hvert år.»

2.9.2.2 Høyringa

Under føresetnad av at skattelistene skal vere offentlege, er det ingen instansar som har innvendingar mot å vidareføre ordninga med utlegging av pirlister på likningskontora.

Det er heller ingen instansar som går imot forslaget om å avvike ordninga med «vårutlegg» av skattelistene, slik at det berre blir eitt utlegg kvart år.

2.9.2.3 Vurderingar og forslag frå departementet si side

Departementet føreslår å vidareføre ordninga med utlegging av skattelistar på likningskontora. Skal innsynsretten vere reell, er dette minimumsløysingar for korleis opplysningane skal gjerast kjende. Desse ordningane gir publikum høve til å sjekke innhaldet i listene på ein enkel måte. Samtidig med

at ein sikrar retten til innsyn, må ein gå ut frå at slike former for offentleggjering ikkje inneber nokon større risiko for uønskt distribusjon av opplysningane.

I samband med omorganiseringa i likningsforvaltninga har såkalla etatskontor og servicekontor somme stader teke over nokre av arbeidsoppgåvene til likningskontora. Departementet føreslår at likningssjefen for kvart distrikt skal kunne bestemme at skattelista for distriktet skal leggast ut på slike etats- og servicekontor i tillegg til på likningskontoret.

Departementet føreslår at utleggsperioden framleis skal vere tre veker. Etter denne perioden må dei som ønskjer innsyn i skattelistene, vende seg til personalet på likningskontoret for å få opplysningar. Departementet kjem tilbake til dette nedanfor.

Departementet føreslår også at ordninga med «vårutlegg» av skattelistene blir avvika.

2.9.3 Publisering på Internett

2.9.3.1 Høyringsnotatet

I høyringsnotatet uttalte departementet mellom anna:

«Departementet er etter en helhetsvurdering kommet til at opplysninger fra skattelistene også i fremtiden bør kunne publiseres på Internett. Slik publisering bør imidlertid skje med særlige begrensninger som ivaretar sentrale personvern hensyn.

Spørsmålet er hvilke begrensninger som eventuelt bør gjelde.

På bakgrunn av at skatteopplysninger fortsatt som utgangspunkt skal være offentlige, må oppslag på enkeltpersoner fremdel[er]s være mulig. Etter departementets oppfatning er det imidlertid viktig at muligheten for «massespøringer» begrenses. Med massespøringer forstås her uthenting av lister over skattytere som er gruppert etter gitte kriterier, for eksempel geografisk område eller nettoinntekt over eller under en bestemt grense.

For å begrense muligheten for massespøringer, bør skattelisteoppslagene være skjermet slik at spørrener tvinges gjennom spørrefunksjoner og ikke har mulighet til å liste dataene direkte. For å få en skjerming som er sikker nok, må det utarbeides spesifikasjoner der den som ønsker innsyn i opplysninger om den enkelte skattyter, må oppgi detaljerte kriterier for å få ut informasjon. Det må med andre ord ikke være noen «bakvei» som gjør at det kan tas ut lister. Alternativt bør dataene legges i en database som skjermes bak en «brannmur», der kun relevante spøringer slippes gjennom.

I spørrefunksjonen må det også legges inn sperrer mot søkemotorer og lignende som gir mulighet for massespøringer. Departementet ser for seg skattyters navn kombinert med vedkommendes poststed som det mest aktuelle søkekriteriet. Resultatet av spørringen bør kun omfatte en enkelt skattyter (eventuelt skattytere med samme navn på samme poststed).

Utleggsperioden på nettet bør være den samme som på ligningskontoret, det vil si 3 uker.

Det neste spørsmålet som oppstår, er hvordan internettpubliseringen eventuelt skal gjennomføres.

Departementet har vurdert to alternativer:

- 1) Skattelisten publiseres av mediebedrifter eller andre som får listen utlevert (ekstern løsning)
- 2) Skattelistingene publiseres under skatteetatens kontroll på skatteetatens hjemmesider på nettet (intern løsning)»

Om internettpublisering i regi av mediebedrifter eller andre som kan få lista utlevert (ekstern løsning), uttalte departementet:

«Departementet antar at det – som i dag – først og fremst er media som vil ha interesse av å publisere skattelister på Internett. Prinsipielt bør imidlertid slik publisering være åpen for alle som kan få listen utlevert elektronisk. Internettpublisering må i tilfelle skje etter de samme retningslinjer som er beskrevet ovenfor.

Media vil være fritatt for meldeplikt til Datatilsynet i medhold av personopplysningsloven så langt bruken av skattelistingene anses å være utelukkende til «journalistiske formål». Slik departementet forstår det, har Datatilsynet ikke avklart hvor grensen går for hva som kan anses som journalistisk virksomhet i forhold til personopplysningsloven. Det vises til omtalen av tilsynets kontakt med pressens organer høsten 2001 om dette. Begrensninger i mulighetene for publisering av skattelister bør derfor komme klart frem av ligningsloven.

Departementet legger til grunn at de som ønsker å publisere skattelister på Internett, ikke vil ha problemer med å innføre slike søkebegrensninger som skissert ovenfor.

Det er likevel knyttet visse betenkeligheter til et slikt opplegg.

For at ordningen skal være forsvarlig, må det etableres et kontrollsystem for å sikre at vilkårene for internettpublisering etterleves. Dette vil være ressurskrevende. Etter departementets syn vil det være lite hensiktsmessig med et opplegg hvor ligningsmyndighetene skal kontrollere at de løsninger som er valgt av den enkelte aktør, er tilstrekkelig sikret.

En mulighet kunne være en ordning med

forhåndskontroll av alle som ønsket å legge skattelister ut på Internett. Et slikt opplegg vil også være svært ressurskrevende og må eventuelt bli fulgt opp av etterkontroller slik at ligningsmyndighetene kan forvisse seg om at det ikke er noen «hull» i de løsninger som er valgt.»

Om internettpublisering i skatteetatens regi uttalte departementet:

«En løsning med Internettpublisering i skatteetatens regi vil sikre størst grad av kontroll med opplysningene som legges ut.

I finanskomiteens innstilling (Innst. S. nr. 14 2002–2003) – hvor Regjeringen oppfordres til å videreføre evalueringsarbeidet – fremgår det også at det særlig er den manglende kontroll med de opplysningene som i dag legges ut på Internett, som bekymrer komiteens flertall. Det uttales blant annet på s. 3:

«En slik massiv spredning kan gjøre det vanskelig for myndighetene å kontrollere hva opplysningene brukes til, og det har bl.a. vært hevdet at moderne koblingsmuligheter kan føre til urettmessig bruk av listene fra kriminelle elementer.»

Internettpublisering i skatteetatens regi vil bidra til at myndighetene får et mer direkte grep om hva som legges ut og om hvilke søke- og sammenstillingsmuligheter som skal gjelde.

Når formålet med offentliggjøring er samfunnsmessig kontroll med ligningsmyndighetene, bør myndighetene ha hånd om publiseringen og sørge for at innsyn kan skje kostnadsfritt. Enkelte medier tar i dag betalt for søk i listene. Det kan fremstå som lite rimelig at skattelistingene skal fungere som en inntektskilde for private aktører.

I sitt brev av 20. desember 2001 til departementet gir Skattedirektoratet uttrykk for at pressens utlegging av skatteliteopplysninger på Internett har ført til en uholdbar situasjon for skattyterne. Det vises bl.a. til den manglende kontroll med opplysningene som gjøres tilgjengelige. Departementet antar at den løsningen som skisseres her, i betydelig grad reduserer disse betenkelighetene.»

Departementet konkluderte slik i høyringsnotatet:

«Departementet går inn for at internettpublisering bare bør kunne skje i skatteetatens regi på etatens hjemmesider på Internett. Utleggsperioden begrenses til 3 uker. Ved vurderingen har departementet først og fremst lagt vekt på at kontrollformål som begrunner offentliggjøringen tilsier at myndighetene bør sikre seg mer direkte kontroll med hvordan slik publisering skjer.»

2.9.3.2 Høyringa

Skattedirektoratet, Næringslivets Hovedorganisasjon og Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon støtter forslaget om at internettpublisering berre skal skje på heimesidene til skatteetaten på Internett.

Skattedirektoratet skriv mellom anna:

«Vi er enig i de foreslåtte begrensninger vedrørende mulighet for massespørring (...) i forbindelse med forslag om publisering av skattelister på Internett. Dette gjelder også at utleggsperioden er foreslått å være sammenfallende med det fysiske utlegget på likningskontorene. Selv om en ved innføring av en internettløsning som skissert i høringen, ikke kan sikre seg hundre prosent mot misbruk, mener vi at de foreslåtte begrensninger i muligheter for massespørring i tilstrekkelig grad må kunne anses for å tilfredsstille de krav til sikkerhet som stilles til en slik løsning. (...) En såkalt ekstern løsning for publisering av skattelister på Internett forutsetter at skatteetaten innfører et ressurskrevende kontrollsystem. Vi har verken kapasitet til forhåndskontroll av alle som ønsker å legge skattelisteopplysninger ut på Internett, eller etterkontroller for å sikre oss mot at det skjer misbruk av ordningen. Skattedirektoratet er således enig med Finansdepartementet i at en internettpublisering i skatteetatens regi, såkalt intern løsning, best ivaretar etatens kontrollbehov.»

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon uttaler mellom anna:

«(...) [U]tviklingen av moderne teknologi og særlig medienes utlegging av skattelistene på internett i søkbar form [har] gjort at skatteopplysningene blir alment tilgjengelige på en måte som neppe er nødvendig ut fra intensjonene og hensynene bak offentlighetsprinsippet. Videre ser HSH at skattelistenes opplysninger om fødselsdato og adresse, kombinert med utvidede søke- og sammenstillingsmuligheter, utgjør en risiko for misbruk. Dagens sterke grad av offentlighet overgår således hva som er nødvendig for å tilfredsstille behovet for åpenhet og innsyn.

(...)

HSH mener således at hensynet til kontroll og offentlighet vil være tilstrekkelig ivarett ved at skattelistene legges ut på skattedirektoratets hjemmesider slik det er foreslått, uten mulighet for «massesøk» (...)

Datatilsynet og Skattebetalerforeningen er skeptiske til utlegging av skattelister på Internett.

Datatilsynet skriv mellom anna:

«Departementet går inn for en fortsatt publisering av skattelister på Internett, om enn i et

langt mer begrenset omfang enn tilfellet er i dag. Dette vil medføre at personvernulempene reduseres, men ikke fjernes. At man begrenser tiden listene ligger ute på Internett til tre uker, reduserer f.eks. sjansen for at opplysningene blir lagt til grunn i vurderinger når det gjelder ansettelsesforhold og lignende. Den rent private bruken som kan betegnes som «kikking», vil også reduseres, men ikke elimineres. Det vil også være vanskelig å sikre seg mot at (større) aktører laster ned opplysningene, og således har tilgang til disse i et lengre tidsrom enn det som er intensjonen.»

Skattebetalerforeningen uttaler mellom anna:

«Etter Skattebetalerforeningens syn bør eventuell offentliggjøring av skattelistene begrenses til utlegging av papirbaserte lister på ligningskontorene. Vi kan ikke se noen begrunnelse for at listene skal kunne publiseres på internett. En ordning med papirbaserte lister er ansett tilstrekkelig i Sverige. En offentliggjøring på internett er uheldig på flere måter: Listene kan på denne måten brukes til formål som ligger langt utenfor de uttalte formålene med offentliggjøringen, eksempelvis at skattelistene er benyttet av kriminelle for å finne frem til egnede ransofre. Etter vårt syn vil en offentliggjøring av skattelistene i tre uker på internett ikke bidra i nevneverdig grad til å avdekke uoverensstemmelser mellom virkelige og skattemessige forhold. Dette hensyn vil i stor utstrekning kunne ivaretas ved at listene legges ut i papirbasert form på ligningskontorene.»

Fylkesskattesjefenes Forening går inn for at skattelistene skal vere tilgjengelege på Internett heile året, og uttaler mellom anna:

«Ved å la internettversjonen være tilgjengelig i ett år ville likningskontorene slippe å effektivere flere av de henvendelser som kommer utenom utleggsperioden. (...) Foreningen poengterer imidlertid sterkt at de begrensninger som beskrives (...) i høringsnotatet med hensyn til å kunne utføre «massespørringer», blir lagt inn.»

Norsk Redaktørforening, Norsk Presseforbund og Mediebedriftenes Landsforening går sterkt imot forslaget frå departementet om at berre Skattedirektoratet skal kunne leggje skattelister ut på Internett.

Norsk Redaktørforening skriv mellom anna:

«Som det ganske riktig påpekes, har enkelte avisredaksjoner de siste årene lagt ut skattelistene for hele landet på internett i søkbar form. Dette dreier seg imidlertid om et svært lite antall. Undersøkelser foretatt av Norsk Redaktørforening viser at det i 2001 og 2002 kun var åtte av 59 avisredaksjoner som brakte fullstendige

skattedata for en eller flere kommuner. Vi vet selvsagt ikke nøyaktig hvilke argumenter som begrunner den enkelte redaksjons valg i så måte. Men på bakgrunn av så vel enkelte tilbakemeldinger som et mer generelt resonnement, er det all grunn til å tro at publisering av lister for hele landet ikke vil være interessant for særlig mange redaksjoner, verken journalistisk eller kommersielt. Det er ikke, slik både Datatilsynet og departementet synes å tro, særlig mange som er interesserte i å søke etter skatteopplysninger for en masse ukjente mennesker landet rundt. (...)

Høringsnotatet problematiserer først og fremst muligheten for «masseutspørring», det vil si uthenting av lister over skatteyttere etter bestemte kriterier. Igjen har vi vanskeligheter med å se hvilke skadevirkninger dette skulle gi (...). I parentes bemerket: For journalistiske formål vil ofte det å kunne sammenligne ulike grupper av skattytere, nettopp være et poeng. Dette kan imidlertid gjøres uten «publisering» av fullstendige skattelister. Her er masseutlevering på for eksempel cd-rom det avgjørende. Men også denne adgangen vil forslagene i høringsnotatet sette en stopper for.

Som departementet påpeker, er et alternativ til dagens ordning at mediebedrifter får tilgang til masseutlevering, men at man ikke publiserer disse elektronisk og søkbart, eventuelt at det legges inn sperrer som gjør at man ikke kan foreta «massespørring» via internett. Det hevdes at en ordning med utlevering med begrensninger hva elektronisk publisering angår, vil være vanskelig å kontrollere. Det har vi vanskelig for å forstå. Sett i lys av det tross alt svært begrensede antall masseutleveringer som finner sted, burde det være enkelt å finne frem til et system hvor hver enkelt som får tilgang til masseutleverte data, rapporterer tilbake med hensyn til hvorvidt og i så fall hvordan disse var publisert. Vi finner det svært lite sannsynlig at noen vil bryte slike retningslinjer, særlig sett i lys av den høyst begrensede interesse det har vært for denne typen publisering. Vi understreker at dette er et subsidært synspunkt fra vår side, og at vi prinsipielt mener at offentlig tilgjengelig informasjon bør være tilgjengelig for alle, på like premisser.»

Norsk Presseforbund og Mediebedriftenes Landsforening uttaler mellom anna:

«Det kan være riktig, som enkelte hevder, at pressen har gjort offentliggjøring av skattelister på Internett til underholdning. Intensjonen om å skape trygghet for at alminnelig innsyn i skattelister ikke misbrukes og gjøres til gjenstand for allmenn forlystelse, har sin verdi.

Imidlertid har det også sin verdi at mediene kan opplyse allmennheten om at noen av samfunnets rikeste borgere hver høst fremstår som personer uten skatteevne. Åpenhet rundt skattelister er en av forutsetningene for et rettferdig skattesystem. Finanskomiteens flertallspåstand i Innst. S. nr. 14 (2002–2003), og som gjenntas flere steder i høringsnotatet, om at nye problemstillinger har dukket opp «som følge av landsdekkende publisering av listene gjennom Internett», er klart uriktig. De siste årene har pressen ikke publisert «landsdekkende lister» i den forstand at de kan kopieres eller lagres. (...)

I Skattedirektoratets brev av 20.12.2001 heter det at «pressens utlegging av skatteopplysninger på Internett har ført til en uholdbar situasjon for skattyterne». (...) Naturlige oppfølgingsspørsmål til direktoratet er da hvilken konkret uholdbar situasjon og hvilke skattytere det her siktes til. Selvsagt kan det diskuteres ut fra synspunkter på hva som er «passende», «usmakelig», «god eller dårlig journalistikk» i forhold til pressens publisering av skatteopplysninger. En slik debatt pågår stadig innad i mediene, og i det offentlige rom pressen utgjør. Men eksistensen av en slik debatt kan på ingen måte dokumentere at det eksisterer en «uholdbar situasjon for skattyterne». Det er – og bør fortsatt være – et bærende prinsipp at det må påvises klare, om enn hypotetiske skadevirkninger, for å kunne begrense åpenhetsprinsippet. I høringsnotatet har ikke departementet engang påvist de hypotetiske skadevirkningene. Det eneste som fremsettes, er en ikke-dokumentert påstand om at det eksisterer en «uholdbar situasjon for skattyterne». (...)

(...) Publisering på Internett innebærer en optimal grad av offentlighet, og skattelister på nettet har gjort innbyggernes mulighet til å kontrollere og overvåke skatteinnkrevingen videre og mer demokratisk enn noen gang. Departementets forslag om å forby pressen å gjøre allerede kjente skatteopplysninger tilgjengelige på Internett i søkbar form, innskrenker meddelelsesfriheten, det vil si friheten til å ytre seg på hvilken som helst måte om hvilket som helst tema. Også denne siden av ytringsfrihetsperspektivet vernes av EMK artikkel 10. Det er vanskelig for oss å se hvordan enkeltsøk via mediene setter grunnleggende personvern hensyn i fare, mens utleggelse på skatteetatens base ikke vil gjøre det.»

2.9.3.3 Vurderingar og forslag frå departementet si side

Det er heilt på det reine at publisering på Internett inneber ein optimal grad av offentlig innsyn. At ein-skildpersonar med enkle middel kan få innsyn i og

gjere seg kjende med likningsforvaltninga si verksemd, kan isolert sett vere positivt.

Prinsippet om offentleg innsyn må likevel ikkje førast så langt at personvernet blir truga. At informasjon er offentleg, inneber ikkje nødvendigvis at den som sit på opplysningane, er forplikta til på alle vis å leggje til rette for at andre får innsyn.

I hovudsak er det media som har lagt ut fullstendige og søkbare skattelister på Internett i dei siste åra. Styresmaktene har til no ikkje regulert denne publiseringa.

Den teknologiske utviklinga går raskt, og det er vanskeleg å ha full oversikt over konsekvensane av at informasjon blir lagt ut på nettet. Ein veit likevel at internetteknologien gjer det mogleg med ein mykje meir effektiv og omfattande distribusjon av informasjon enn tidlegare. Dei søkje- og samanstillingsfunksjonane ein kan oppnå gjennom Internett, gjer at personopplysningar som finst der, kan systematiserast og koplant saman med andre opplysningar på ein mykje enklare måte enn før. Dette gjeld òg personopplysningar frå skattelistene. Informasjon frå skattelistene kan dermed bli brukt til formål som ligg langt utanfor det kontrollformålet som grunn gir offentleggjeringa.

Etter departementet si vurdering er det nødvendig at styresmaktene tek eit meir direkte grep om internettpubliseringa og gir klare køyrereglar på området.

Nokre av høyringsinstansane meiner at skattelistene ikkje bør offentleggjerast på Internett i det heile. Det er sjølvsagt mogleg å forby all utlegging av søkbare skattelister på nettet. Ein konsekvens av dette vil vere at den som ønskjer innsyn, må nytte papirlistene på likningskontora. Departementet meiner at ei slik ordning ikkje er tenleg. Når ein har teke det standpunktet at skatteliteopplysningar skal vere offentlege, og når formålet med offentleggjeringa er ei form for samfunnsmessig kontroll, bør det vere relativt enkelt å gjere seg kjend med opplysningane.

Departementet har kome til at søkbare skattelister framleis bør leggjast ut på Internett. Det bør likevel gjelde reglar for kven som legg ut opplysningane, og for måten opplysningane blir gjorde tilgjengelege på. Departementet går også inn for at det bør gjelde slike søkjeavgrensingar som dei som blei skisserte i høyringsnotatet, nemleg at ein berre kan gjere enkelt søk ved å opplyse om namnet og poststaden til den aktuelle skattytaren.

I høyringsnotatet drøfta departementet to alternativ for korleis publisering på Internett skal gjennomførast. Det eine alternativet gjekk ut på at skattelistene skal kunne publiserast i søkbar form av medieføretak eller andre som får skattelistene utle-

verte. Det andre alternativet gjekk ut på at skattelistene skal gjerast tilgjengelege under kontroll av skatteetaten på heimesidene til skatteetaten på Internett.

Finansdepartementet vil ikkje føreslå ei ordning der private føretak som får skattelistene masseutleverte, får ansvaret for å publisere skattelistene på Internett. Det er fleire grunnar til dette.

Offentleggjering av informasjon som er samla inn under tvang, bør prinsipielt sett skje i regi av styresmaktene, og under deira ansvar og kontroll. Departementet ser det slik at ein generelt bør vere varsam med å overlate slike oppgåver til private aktørar. Mange skattytarar vil kunne finne det støytande at private føretak skal kunne bruke opplysningane i ein kommersiell samanheng.

For at ei privat løysing skal vere forsvarleg, må det også etablerast eit kontrollsystem for å sikre at vilkåra for slik publisering ikkje blir brotne. Det vil vere ressurskrevjande. Departementet meiner at det vil vere lite tenleg med eit opplegg der likningsstyresmaktene skal kontrollere at dei løysingane som er valde av kvar einskild aktør, er tilstrekkeleg sikra.

Departementet vil heller ikkje tilrå ei ordning der alle som ønskjer å leggje listene ut på Internett, blir kontrollerte på førehand. Eit slikt opplegg vil vere ressurskrevjande også fordi likningsstyresmaktene må følgje opp med kontrollar i etterhand for å sikre at det ikkje er «hol» i dei løysingane som blir valde.

Fleire av dei som fekk skattelistene utleverte gjennom ordninga med masseutlevering hausten 2003, valde å ikkje rette seg etter dei moderate vilkåra som blei sette for utleveringa, og som departementet varsla i høyringsnotatet. Erfaringane frå hausten 2003 gav eit signal om at ein ikkje utan vidare kan rekne med at eventuelle vilkår for internettpublisering vil bli følgde lojalt opp. Dette er òg eit moment som talar mot å overlate slike oppgåver til private aktørar.

Slik departementet ser det, vil ei løysing med internettpublisering i regi av skatteetaten sikre mest mogleg kontroll med dei opplysningane som blir lagde ut på Internett.

Internettpublisering i skatteetaten sin regi vil også gi styresmaktene eit direkte grep om kva som blir lagt ut på nettet, og korleis søkjefunksjonane blir utforma.

Skattelistene bør liggje ute på nettet i den same perioden som papirlistene er lagde ut på likningskontora, det vil seie tre veker.

Departementet føreslår derfor at skattelistene skal publiserast på heimesidene til Skattedirektoratet på Internett i tre veker. Departementet føreslår

vidare at det berre skal vere mogleg med enkeltsøk i listene om ein kjenner namnet og poststaden til skattytaren.

2.9.4 Masseutlevering

2.9.4.1 Høyringa

I høringsnotatet gjekk departementet inn for at den nøgjeldande ordninga med masseutlevering av skattelistar bør avviklast. Departementet uttalte på generelt grunnlag dette om masseutlevering:

«Ved vurderingen av om og eventuelt i hvilken utstrekning ordningen med masseutlevering til enkeltaktører bør videreføres i sin nåværende form, er det særlig to hensyn som må ivaretas:

- den interesse samfunnet som helhet har i at visse institusjoner har tilgang til tilstrekkelige opplysninger om skattyterne og deres økonomiske forhold
- den enkeltes interesse i at skattemyndighetene ikke legger til rette for at opplysninger om vedkommende kan nyttes til formål som ligger utenfor det som er formålet med offentliggjøringen og/eller som kan true personvernet

Masseutlevering skjer i dag til et vidt spekter av aktører. Ligningsmyndighetene har ikke full kontroll med den bruk mottakerne gjør av opplysningene etter at de er utlevert. Etter departementets syn bør det også i forbindelse med reglene om masseutlevering tas grep som sikrer myndighetene bedre kontroll med de opplysningene som offentliggjøres.

Utgangspunktet må være at masseutlevering av opplysninger ikke bør skje med mindre sterke samfunnsmessige hensyn gjør seg gjeldende.

Departementet er kommet til at ordningen med masseutlevering bør avvikles. For å hindre omgåelsesforsøk foreslår departementet at det ikke skal være tillatt å kopiere, fotografere eller å benytte elektroniske hjelpemidler for å avlese den listen som legges ut på ligningskontoret.

Slik departementet ser det, kan unntak fra dette utgangspunktet særlig tenkes i forhold til virksomheter som har konsesjon etter personopplysningsloven § 33, i forhold til pressen og i forhold til foretak som driver adresserings- og markedsføringsvirksomhet.»

2.9.4.2 Høringsinstansane

Den norske Redaktørforening, Norsk Presseforbund, Mediebedriftenes Landsforening og Norsk Journalistlag går imot forslaget frå departementet om å avvikle ordninga med masseutlevering av skattelistar.

Den norske Redaktørforening skriv mellom anna:

«Departementets overordnede mål synes å være at man skal få bedre «kontroll» med de opplysninger som offentliggjøres. Det er isolert sett en svært dårlig begrunnelse, i tillegg til at målet som sådan neppe lar seg oppfylle. Hvorfor skal myndighetene ha «kontroll» med bruken av offentlig tilgjengelig[e] opplysninger? Knappt på noe annet område har myndighetene en slik «kontroll». Debatten må dreie seg om hvilke typer opplysninger som skal anses som offentlige.»

Norsk Presseforbund og Mediebedriftenes Landsforening skriv mellom anna:

«En bredest mulig tilgang til skattelistene er folkets beste kontroll med skattesystemet. I henhold til både norsk rett og EMK artikkel 10 vernes i stadig større grad pressens samfunnsrolle som informasjonsformidler og utøver av sin tiltenkte funksjon som såkalt «public watchdog» i en åpen rettsstat.

(...)

Vi går derfor inn for at det etableres et unntak for pressen fra forbudet mot at skattelistene [ikke] kan utleveres i sin helhet.»

Norsk Journalistlag gir uttrykk for liknande synspunkt.

Datatilsynet, Skattebetalerforeningen, HSH og NHO støttar forslaget frå departementet.

2.9.4.3 Vurderingar og forslag frå departementet si side

Som nemnt tidlegare er masseutlevering av opplysningar frå skattelistene nærmare regulert i § 4 i retningslinene frå departementet, der ein skil mellom utlevering av papirlister og utlevering av elektroniske lister.

Retningslinene blir tolka slik at alle kan be om og få utlevert heile skattelista for éin, fleire eller alle kommunar. Utlevering av lister i elektronisk form kan berre skje til dei som oppfyller vilkåra i andre ledd om melde- og konsesjonsplikt til Datatilsynet. Det gjeld også eit unntak for dei som er fritekne for melde- og konsesjonsplikt, som særleg gjeld pressa.

Etter departementet si oppfatning er det ønskeleg med større kontroll, eller oversikt om ein vil, over spreinga av opplysningar frå skattelistene. Departementet tenkjer særleg på opplysningar som er sette saman på ein bestemt måte, til dømes slik at det kan lagast karakteriserande utval av folk med tilleggsopplysningar om inntekt. I dag har ein lita

oversikt over dei måtane opplysningar frå skattelistingene blir brukte på. Som nemnt i høyringsnotatet, må derfor utgangspunktet vere at masseutlevering ikkje skal skje med mindre sterke samfunnsmessige omsyn gjer seg gjeldande.

I høyringsnotatet viser departementet til at den interessa samfunnet har i at visse institusjonar har tilgang til tilstrekkeleg med opplysningar om skattytarane og dei økonomiske forholda deira, må vegast opp mot den einskilde si interesse i at skattetrysmaktene legg til rette for at opplysningar om ein person ikkje kan nyttast til formål som ligg utanfor det som er formålet med offentleggjeringa, eller som kan truge personvernet. Departementet viser her til drøftinga ovanfor, der departementet gjer framlegg om at berre Skattedirektoratet skal kunne publisere skattelister på Internett. Om masseutlevering skulle kunne skje også i framtida, ville spreinga av skattelisteopplysningane framleis i stor grad kunne skje gjennom Internett utanfor likningsstyresmaktene sin kontroll.

Departementet kan ikkje sjå at slike sterke samfunnsmessige omsyn gjer seg gjeldande i den grad at ordninga med masseutlevering bør skje på same måten som i dag. Departementet foreslår derfor at ordninga med masseutlevering bør avviklast. Som departementet peika på i høyringsnotatet, er det særleg tre grupper som tek imot slike opplysningar i dag, og som dermed peikar seg ut dersom ein skulle tenkje seg unntak frå hovudregelen. Departementet vil derfor sjå nærmare på spørsmålet om masseutlevering til pressa, marknadsføringsverksemder og bankar, kredittopplysningsverksemder og liknande som har konsesjon i medhald av personopplysningslova § 33.

2.9.5 Utlevering til pressa

2.9.5.1 Høyringsnotatet

I høyringsnotatet uttalte departementet særskilt om masseutlevering av skattelister til pressa:

«Utlevering av skattelisteopplysningar til pressen har lange tradisjonar i Norge. Pressen har en oppgave når det gjelder å realisere de kontrollformål som begrunner ordningen med offentlige ligningsfastsettelse.

Med den løsningen departementet legger opp til for internettpublisering – det vil si utlegging på skatteetatens hjemmesider – skulle det ikke være behov for en ordning med særskilt masseutlevering til pressen. Pressen vil fortsatt kunne utøve sin virksomhet gjennom tilgangen til den sentrale databasen. Departementet går på denne bakgrunn inn for at ordningen med særskilt masseutlevering av skattelisteopplys-

ninger til pressen ikke videreføres. Etter departementets oppfatning er muligheten for søk på skatteetatens hjemmesider tilstrekkelig for at pressen skal kunne bidra til å realisere de kontrollformål som begrunner ordningen.

Utenom utleggingsperioden på tre uker må også pressen henvende seg til ligningsmyndighetene for å få skattelisteopplysninger om enkelte skattytere.»

Departementet skriv òg:

«Departementet er kommet til at ordningen med masseutlevering bør avvikles. For å hindre omgåelsesforsøk foreslår departementet at det ikke skal være tillatt å kopiere, fotografere eller å benytte elektroniske hjelpemidler for å avlese den listen som legges ut på ligningskontoret.»

2.9.5.2 Høyringa

Norsk Redaktørforening, Norsk Presseforbund, Mediebedriftenes Landsforening og Norsk Journalistlag meiner pressa må få utlevert skattelister også i framtida.

Norsk Redaktørforening skriv mellom anna:

«Departementet mener åpenbart at tilgang til papirlister og søk på enkeltpersoner på skatteetatens hjemmesider i tre uker er tilstrekkelig til at pressen kan oppfylle sin kontrollfunksjon. I så fall tror vi departementet har dårlig kjennskap til pressens arbeidsmetoder.»

Dei skriv vidare:

«For det andre: Det departementet indirekte vil stimulere, er mer av den typen «listejournalistikk» som mange mener er den mer underholdende formen for bruk av skattelistingene. Dette vil nemlig bli den åpenbart enkleste, for ikke å si den eneste systematiske bruk av skattelistingene som vil være mulig etter departementets forslag. En mer analytisk og systematisk tilnærming til skattetallene vil ikke lenger være mulig, simpelthen fordi man ikke kan drive «massespørring», sammenligning av ulike grupper, geografiske områder og lignende, den type journalistikk som det burde være interessant å stimulere.»

Norsk Presseforbund og Mediebedriftenes Landsforening skriv mellom anna:

«Departementets forslag om å forby særskilt masseutlevering av skatteopplysninger til pressen, innskrenker informasjonsfriheten, det vil si friheten til å motta og søke etter tilgjengelig informasjon i samfunnet. Utgangspunktet etter EMK artikkel 10 er at innsamling av tilgjengelige personopplysninger er tillatt, med mindre

det foreligger grunner som medfører at det er nødvendig å forby slik innsamling.

(...)

En bredest mulig tilgang til skattelistingene er folkets beste kontroll med skattesystemet. I henhold til både norsk rett og EMK artikkel 10 vernes i stadig større grad pressens samfunnsrolle som informasjonsformidler og utøver av sin tiltenkte funksjon som såkalt «public watchdog» i en åpen rettsstat.»

Skattedirektoratet og Fylkesskattesjefenes forening peikar på at omsynet til arbeidsbelastninga på likningskontora kan tilseie at pressa får betre tilgang til opplysningar enn det departementet la opp til i høyringsnotatet.

Skattedirektoratet skriv mellom anna:

«Årsaken til at pressen tidligere fikk tilgang til massedistribuerte opplysningar, var for å spare skatteetaten for ekstraarbeid. Allerede på åttitallet var etterspørselen etter slike opplysningar stor, og interessen har økt siden den gang. Den foreslåtte begrensning vil således få store praktiske konsekvenser for skatteetaten både under og etter utleggperioden. Hensikten med offentliggjøring av skattelister er at det foretas kontroll av likningsforvaltningen. Pressen har en viktig rolle i denne sammenheng. Både av hensyn til pressen og til skatteetatens arbeidsbyrde mener Skattedirektoratet at den beste løsningen er at pressen får anledning til å kjøpe massedistribuerte skattelister på lik linje med bedrifter som har konsesjon fra Datatilsynet. De bør få tilgang til skatteliteopplysningar hele året, men ikke til lister som inneholder personnummer. Vi foreslår at pressen i stedet (som i dag) gis tilgang til opplysningar om fødselsdato.»

Justisdepartementet gir uttrykk for tvil når det gjeld spørsmålet om pressa er sikra god nok tilgang til opplysningar etter utleggingsperioden på tre veker. Justisdepartementet skriv såleis mellom anna:

«Vi er imidlertid i tvil om pressens adgang til innsyn i skattelistingene utover treukersperioden er godt nok ivarettatt. Slik vi forstår det, vil det være opp til ligningsmyndighetenes skjønn om innsyn skal gis, jf. forslaget til § 8–8 nr. 3 fjerde ledd. Dette vil i betydelig grad redusere pressens mulighet for å øve kontroll. Vi mener derfor at pressen bør ha adgang til å søke i nettutgaven også utover treukersperioden.»

Skattebetalerforeningen skriv mellom anna:

«Skattebetalerforeningen støtter forslaget om at pressen ikke lenger skal få skattelistingene utle-

vert gjennom særskilt masseutlevering. Vi kan ikke se at pressen har behov for en slik tilgang.»

2.9.5.3 *Vurderingar og forslag frå departementet si side*

Forslaget frå departementet i høyringsnotatet gjekk ut på at pressa ikkje skulle få fleire opplysningar enn andre. Forslaget i høyringsnotatet inneber dermed at pressa må søkje i papirlistene eller i dei listene likningsstyresmaktene legg ut på Internett i trevektersperioden. Etter dette må pressa vende seg til likningskontora for å få opplysningar frå skattelistene.

Etter departementet si oppfatning er det, som tidlegare nemnt, viktig å setje ei grense for kor langt ein ønskjer at spreinga av skatteliteopplysningar skal gå. Departementet ønskjer å sikre ein betre kontroll med korleis opplysningane frå skattelistene blir nytta. Det er derfor behov for innstrammingar også når det gjeld pressa sin tilgang til opplysningar.

Dei høva pressa har til å systematisere opplysningane i skattelistingene, vil bli noko svekte dersom ordninga med masseutlevering av skatteliteopplysningar opphøyrer. Departementet meiner at dette ikkje vil vere noka avgjerande innvending mot forslaget, dersom dei omsyna som ligg bak ønsket om offentleg innsyn, likevel kan sikrast.

Etter departementet si oppfatning vil innsynsretten gå langt nok dersom pressa får høve til å sjekke inntekt, formue og skatt til einskildpersonar både i og utanfor dei tre vekene skattelistene er å finne på likningskontora og på Internett.

Presseorganisasjonane har i sine høyringsfråsegner lagt vekt på at dei ikkje lenger kan lage til dømes analysar omkring nullskattytarar, millionærar og milliardærar i ulike delar av landet, i ulike yrkesgrupper osv. Som døme på journalistikk som vil bli vanskelegare å gjennomføre, er det også nemnt reportasjar om inntekter og formuar til pensjonistane og reportasjar om og analysar av kommunal service i ulike bydelar i forhold til status, økonomi osv. i befolkninga. Ettersom journalistane ikkje vil kjenne namnet på alle dei som det vil vere aktuelt å ta med i ei slik undersøking, vil denne typen journalistikk bli vanskelegare å gjennomføre.

Departementet vil presisere at det også i framtida vil vere mogleg å lage slike analysar som pressa har vist til at det ikkje lenger vil vere mogleg for dei å lage. Det finst reglar om unntak frå teieplikta i likningslova for forskarar som ønskjer å lage slike analysar. Dei forskarane som får tilgang til opplysningane, vil da sjølve ha teieplikt når det gjeld dei

opplysningane dei får innsyn i, og resultatet av forkinga må publiserast i fullstendig anonym form. Forslaget frå departementet hindrar derfor ikkje at det blir laga slike analysar, sjølv om det vil vere vanskelegare for pressa å lage dei.

Presseorganisasjonane har også nemnt andre døme på skattejournalistikk som dei ikkje lenger kan lage dersom dei ikkje får tilgang til fullstendige skattelister. Eit par døme er analysar av selskaps- og personskattlegginga av reiarlag og reiarar i samband med forslag til endring av skattlegginga av reiarlag. Departementet vil peike på at det også i framtida vil vere mogleg å få opplysningar om inntekt, formue og skatt for desse personane dersom journalisten kjenner namna deira. Det same gjeld opplysningar om medlemmer av lagrettar og medlemmarar i domstolane i bestemte saker, der identiteten deira er kjend.

Norsk Presseforbund og Mediebedriftenes Landsforbund går langt i å peike på at nokre av forslaga frå departementet kan vere i strid med EMK artikkel 10. Slik departementet forstår det, byggjer desse presseorganisasjonane mykje av argumentasjonen sin på ein dom gitt av Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) 21. januar 1999 (EMD 23183/95 Fressoz and Roire v. France).

Dommen gjaldt ei sak der pressa – kan hende på grunn av lekkasjar frå likningskontoret – hadde fått tilgang til likningsopplysningar om ein leiar i Peugeot, opplysningar som i utgangspunktet var underlagde teieplikt. Spørsmålet i saka var i kva utstrekning pressa hadde høve til å gi att materiale som i utgangspunktet var underlagt teieplikt.

Så langt departementet kan sjå, er dommen ikkje relevant i diskusjonen om skattelister skal vere offentlege eller ikkje, eller i spørsmålet om pressa skal ha tilgang til bestemte opplysningar. Departementet kan heller ikkje sjå at dommen er relevant for spørsmålet om styresmaktene kan leggje band på metodane for innsamling av opplysningar som ein vel ikkje å halde hemmelege. EMD tek i dommen berre stilling til den bruken pressa gjer av opplysningar som dei allereie kjenner til.

Departementet deler presseorganisasjonane si oppfatning om at EMK artikkel 10 vernar fridommen til å ta imot og søkje etter tilgjengeleg informasjon i samfunnet. Forslaget frå departementet innskrenkar ikkje informasjonsfridommen, og hindrar heller ikkje pressa i å drive kritisk journalistikk på annan måte.

Informasjonsfridommen etter EMK artikkel 10 inneber ikkje noka plikt til å gi ut informasjon. Når det gjeld opplysningar om likningsfastsetjingar, reknar departementet det som klart at kvar einskild stat står fritt til å bestemme om slik informasjon

skal vere offentleg eller ikkje. I denne samanheng kan det vere grunn til å peike på at dei fleste land ikkje har ei ordning med utlegging av skattelister.

Lovgivaren må såleis stå fritt til å bestemme korleis det skal givast innsyn i informasjon som ein vel ikkje å halde hemmeleg. At skattelister er offentlege, inneber ikkje at ein er forplikta til å praktisere masseutlevering, så framt andre ordningar er meir tenlege.

Departementet har lagt spørsmålet om forholdet til EMK artikkel 10 fram for Lovavdelinga i Justisdepartementet. Dei konkluderer slik:

«Lovavdelingen mener på denne bakgrunn at forslagene om å avvikle ordningen med utlevering av skattelisten i sin helhet og å begrense hvilke metoder som kan brukes for å samle inn opplysninger fra skattelister, er forenlige med EMK artikkel 10.»

Det synet at forslaget om å avvikle ordninga med masseutlevering strir mot EMK artikkel 10, kan derfor ikkje føre fram.

Det følgjer av dette at det også kan lovfestast at det ikkje skal vere tillate å kopiere, fotografere eller på annan måte nytte elektroniske hjelpemiddel for å lese av opplysningar i papirlister som ligg ute på likningskontora.

Departementet vil også presisere at utanom dei tre vekene som listene ligg ute på likningskontora eller på heimesidene til skatteetaten på Internett, vil pressa kunne vende seg til likningskontora for å få skatteliteopplysningar om einskilde skattytarar. For å få slike opplysningar må pressa kjenne namnet til den dei ønskjer opplysningar om, og dei må vite kva kommune skattytaren bur i, slik at dei kan vende seg til det rette likningskontoret. Departementet kjem tilbake til dette spørsmålet nedanfor.

På bakgrunn av at likningskontora vil få noko større arbeidsbyrde som følgje av forslaget frå departementet, har Skattedirektoratet peika på at etter deira oppfatning er den beste løysinga at pressa får høve til å kjøpe massedistribuerte skattelister, slik at dei får tilgang til skattelister heile året. I høyringsfråsegna viser direktoratet til at bakgrunnen for at det blei innført ei ordning med masseutlevering av skatteliteopplysningar, mellom anna til pressa, var at etterspurnaden etter slike opplysningar var stor.

Etter departementet si oppfatning kan ikkje situasjonen da pressa fekk tilgang til massedistribuerte opplysningar, samanliknast med den situasjonen som departementet legg opp til no. Departementet går ut frå at pressa er mest oppteken av å få slike opplysningar i dei tre vekene da skattelister

ligg ute på likningskontora eller på heimesidene til skatteetaten på Internett. Det er sjølvsagt vanskeleg å seie noko sikkert om kor omfattande etterspurnaden etter opplysningar frå pressa si side vil vere etter dei tre vekene, men departementet reknar med at etterspurnaden ikkje vil bli større enn at det er til å leve med for likningskontora.

Departementet vil derfor ikkje føreslå ei særskilt ordning for pressa.

2.9.6 Utlevering til føretak som driv adresserings- og marknadsføringsverksemd

2.9.6.1 Høyringa

I høyringsnotatet skriv departementet:

«Masseutlevering av ligningsopplyningar til bruk i marknadsføringsvirksomhet mv. har åpnet for en bruk av opplysningene som ligger langt utenfor det kontrollformål som begrunner offentliggjøringen.

Mange marknadsføringsføretak har nok en sterk interesse i at ordningen med utlevering av skattelister videreføres i sin nåværende form. Tilgang til ligningsopplysningar gjør det blant annet lettere for slike virksomheter å rette marknadsføring mot utvalgte grupper av befolkningen.

Etter departementets oppfatning er det ikke skattemyndighetenes oppgave å legge til rette for at næringslivets marknadsføring blir mest mulig målrettet.

Det vises også til omtalen av Datatilsynets betenkeligheter ved slik utlevering i forbindelse med gjennomgangen av gjeldende rett.

Masseutlevering av ligningsopplysningar i situasjoner der det ikke gjør seg gjeldende tungtveiende samfunnsmessige hensyn, kan føre til at ordningen med offentlige skattelister får svekket legitimitet.

Departementet går på denne bakgrunn inn for at ordningen med masseutlevering til bruk i marknadsføringsvirksomhet o.l. opphører.»

2.9.6.2 Merknader frå høyringsinstansane

Det var berre *Skattedirektoratet* og *DM-huset* som hadde særskilde merknader til dette forslaget.

Skattedirektoratet støttar forslaget frå departementet.

DM-huset peikar på at utgangspunktet etter personopplysningslova er at den som er registrert i eit personregister, sjølv må samtykkje i at opplysningane kan lagrast og nyttast i marknadsføringsverksemd. Unnateke frå dette er opplysningar om namn, adresse, telefonnummer, kjønn og fødselsdato. Vidare peikar dei på at ein kan reservere seg

mot direkte marknadsføring i det sentrale reservasjonsregisteret. Dei oppsummerer derfor slik:

- «1. Bruk av skattelistingene til marknadsføringsformål kan ikke sies å utgjøre noen trussel mot personvernet. All den stund man plikter å vaske skattelistingene mot det sentrale reservasjonsregisteret før bruk vil personer som har reservert seg mot direkte marknadsføring (brev og telefon) ikke motta noen form for marknadsføringshenvendelse. Bruken av skattelistingene til marknadsføringsformål betraktes ikke som mer personvernkrænkende enn bruken av teleoperatørens registre eller bruk av kundelister.
2. Dersom skattelistingene forbys til bruk i marknadsføringsvirksomhet, bør de likevel være tilgjengelige som en kilde for å sikkerstille datakvaliteten i eksisterende personregistre. Til slik bruk har både bruker og den registrerte samme interesse, at informasjonen som allerede er lagret, er korrekt og oppdatert. Dette bør imidlertid sees i sammenheng med fremtidig bruk av Det Sentrale Folkeregisteret.»

2.9.6.3 Vurderingar og forslag frå departementet si side

Departementet viser til omtalen frå høyringsnotatet som er atgitt ovanfor.

Departementet ser det slik at utlevering av informasjon frå skattelistingene til bruk i verksemd som driv med marknadsføring, ligg langt utanfor det som er det opphavlege formålet med offentleggjeringa av skattelistingene.

Etter departementet sitt syn er det ikkje likningsstyresmaktene si oppgåve å leggje forholda til rette for at marknadsføringa til ulike verksemdar skal bli mest mogleg målretta. Det er særleg koplinga mellom personopplysningar og opplysningar om inntekt og formue som gjer at departementet ser det som uheldig at slike verksemdar får tilgang til skattelistingene.

Som nemnt under gjennomgangen av gjeldande rett, kan departementet ikkje sjå bort frå at nokre av dei som får skattelistingene, bruker opplysningar om inntekt og formue i marknadsføringsverksemd utan at det blir innhenta samtykke frå den einskilde skattytaren. Slik departementet forstår det, meiner Datatilsynet at slik bruk av opplysningane strir mot personopplysningslova.

Spørsmålet om verksemdar skal få tilgang til opplysningar om til dømes adresse, kan eventuelt vurderast i samanheng med gjennomgangen av reglane om høve til å få opplysningar frå folkeregisteret.

Departementet foreslår derfor at heller ikkje marknadsføringsverksemder skal få noka særskild utlevering av skattelister.

2.9.7 Utlevering til finansinstitusjonar, forsikringsverksemd og verksemd som driv kredittopplysning

2.9.7.1 Høyringa

I høyringsnotatet skreiv departementet mellom anna:

«Banker, finansinstitusjoner, tilbydere av forsikringstjenester og foretak som driver kredittopplysningsvirksomhet er eksempler på institusjoner som må ha konsesjon etter personopplysningsloven § 33 til å behandle personopplysninger. Slike institusjoner kan ha et sterkt behov for å få informasjon fra skattelister masseutlevert i og med at ligningsopplysninger utgjør en viktig del av grunnlaget for virksomheten. Gjennomgående vil det også være i samfunnets interesse at slike institusjoner får mest mulig fullstendige opplysninger om skattyterne. Departementet er kommet til at ordningen med masseutlevering bør videreføres overfor disse.»

Departementet skreiv vidare:

«For virksomheter som nevnt vil det gjennomgående være nødvendig å ha opplysninger om skattyternes fødselsdato, personnummer og adresse i tillegg til de opplysninger som foreslås inntatt i skattelister, jf. ovenfor. Etter gjeldende regler gis det bare ut skattelister med fødselsdato og adresse. Det er ikke adgang til å innta opplysninger om skattyternes personnummer i det materialet som utleveres.

Banker, kredittopplysningsforetak mv. har et sterkt behov for opplysninger om skattyternes personnummer for å kunne identifisere den enkelte. I dag må skattelister holdes opp mot andre registre for å få frem slik informasjon. Dette er en tungvint løsning som i enkelte tilfeller har gjort det vanskelig for privatpersoner å få kreditt. Det foreslås derfor at utleveringsadgangen utvides i forhold til i dag, slik at det i tillegg kan gis informasjon om skattyternes personnummer til virksomheter med konsesjon etter personopplysningsloven § 33.»

2.9.7.2 Merknader frå høyringsinstansane

Kredittopplysningsbyråenes forening, Skattebetalerforeningen, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Kredittilsynet og Finansnæringens Hovedorganisasjon støttar forslaget frå departementet.

Ingen av høyringsinstansane har gått særskilt ut mot forslaget frå departementet, men nokre av høyringsinstansane har merknader til forslaget.

Norsk Redaktørforening skriv mellom anna:

«For øvrig stiller vi oss svært undrende til at departementet, mens man begrenser allmennhetens adgang til skattelisteopplysninger, uten videre vil sikre banker, forsikringsselskaper og kredittopplysningsforetak fortsatt adgang til masseutlevering. Departementet tar altså særlig hensyn til rent kommersielle aktører i markedet, men innskrenker den offentlige kontroll og ettersyn. Det er mildest talt et tankekors.»

Datatilsynet skriv mellom anna:

«I høyringsnotat åpnes det for at finansieringsinstitusjoner og kredittopplysningsselskaper bør kunne få en utvidet adgang til ligningsopplysningene til bruk i sin virksomhet. Datatilsynet har ingen sterke innvendinger mot en slik praksis når det gjelder kredittopplysningsforetakene, bl.a. fordi disse har en konsesjonshjemlet plikt til å sende gjenpart av formidlede opplysninger til omspurte. Når det gjelder finansieringsinstitusjoner, mener Datatilsynet at dokumentasjon f.eks. i forbindelse med søknad om lån i størst mulig utstrekning bør fremskaffes av lånsøker selv. En utvidet tilgang til ligningsopplysninger for finansieringsinstitusjoner bør i så fall kombineres med en plikt til å sende gjenpart av opplysningene til omspurte. En slik ordning vil bidra til å sikre at individene har bedre kontroll over opplysninger som formidles og kvaliteten på dem.

Datatilsynet finner også grunn til å påpeke at konsesjonsplikten som hovedregel er begrenset til behandling av sensitive personopplysninger. Opplysninger om økonomiske forhold regnes i personopplysningsloven *ikke* som sensitive, og det vil således være et fåtall tilfeller som vil være underlagt en forhåndskontroll hos Datatilsynet.»

2.9.7.3 Vurderingar og forslag frå departementet si side

Etter departementet si oppfatning bør bankar, finansinstitusjonar, tilbydarar av forsikringstenester og føretak som driv kredittopplysningsverksemd også i framtida få utlevert skattelister, så framt opplysningane er sikra ei trygg behandling.

Departementet meiner at det rammeverket som personopplysningslova gir, gir god nok tryggleik for at andre ikkje kan få opplysningane utan at reglane i personopplysningslova blir følgde.

Opplysningane kan da som hovudregel ikkje gi-vast til andre dersom den opplysningane gjeld, ikkje har gitt samtykke til det. Kredittopplysningsverksemd kan etter personopplysningsforskrifta § 4–3 likevel gi kredittopplysning vidare til «den

som har saklig behov for den». Om opplysningane blir gitt til andre enn dei det er høve til å gi opplysningane til etter personopplysningslova, vil det vere eit brot på lova, som kan møtast med sanksjonar i medhald av personopplysningslova.

Datatilsynet peikar i si høyringsfråsegn på at konsesjonsplikta som hovudregel er avgrensa til behandling av sensitive personopplysningar. Opplysningar om økonomiske forhold blir i personopplysningslova ikkje rekna som sensitive, og det vil derfor berre vere nokre få tilfelle som vil vere underlagde førehandskontroll i form av konsesjon. Etter ei fornya vurdering har departementet derfor kome til at konsesjonsplikta ikkje vil vere eit godt avgrensingskriterium.

Det er derfor viktig at dei verksemdene som også i framtida skal få skatteliste utleverte, er klart definerte.

Departementet har kome fram til at ingen andre enn finansinstitusjonar, forsikringsverksemd og kredittopplysningsverksemd, skal kunne få skatteliste utleverte. Dette må derfor kome klart fram i lovteksten. Bruken av opplysningane skal følge føresegnene i personopplysningslova. Opplysningar som er henta inn av kredittopplysningsverksemd kan derfor berre brukast ved kredittvurdering.

Departementet foreslår at desse verksemdene også skal få opplysningar om fullt personnummer. Som departementet skriv i høyringsnotatet, vil det for slike verksemdar vere nødvendig å ha opplysningar om personnummeret og gateadressa til skattytarane i tillegg til dei opplysningane som no blir foreslått tekne inn i skatteliste.

I dag må skatteliste haldast opp mot andre register for at ein skal få fram god nok identifikasjon for bruk i slik verksemd. Dette er ei tungvint løysing, som i ein del tilfelle har gjort det vanskeleg for privatpersonar å få kreditt. Det bør derfor opnast for å kunne gi desse opplysningane.

Departementet legg til grunn at desse verksemdene også i framtida skal dekke kostnaden ved utleveringa.

Departementet foreslår at ein heimel i ligningslova § 3-13 nytt sjetle ledd for departementet til å gi forskrifter.

Departementet har også sett nærmare på spørsmålet om kvar i ligningslova ei slik føresegn bør takast inn. Når desse verksemdene no skal få fleire opplysningar enn dei som er tekne inn i skatteliste, og høvet til å utlevere skatteliste samtidig er avgrensa, er det ikkje lenger naturleg at føresegnene om dette er tekne inn i ligningslova § 8-8, som regulerer offentleggjing av skatteliste. Departementet meiner at det no er meir naturleg at føre-

segnene om dette blir tekne inn som eit tillegg til dei andre unntaka frå teieplikta i ligningslova § 3-13. Departementet foreslår derfor at desse reglane blir tekne inn som eit nytt sjetle ledd i ligningslova § 3-13.

2.9.8 Utlevering av opplysningar etter at trevekersperioden er omme

2.9.8.1 Høyringa

Spørsmålet om utlevering av opplysningar etter utløpet av trevekersperioden da skatteliste skal ligge ute på ligningskontora eller på heimesidene til skatteetaten på Internett, blei ikkje omtalt særskilt i høyringsnotatet.

I samband med spørsmålet om pressa framleis skal få skattelisteopplysningane masseutleverte, skreiv departementet likevel:

«Utenom utleggingsperioden på tre uker må også pressen henvende seg til ligningsmyndighetene for å få skattelisteopplysningar om enkelte skattytere.»

2.9.8.2 Merknader frå høyringsinstansane

Norsk Redaktørforening skriv mellom anna:

«Departementet skriver på side 33 i notatet at «Utenom utleggingsperioden på tre uker må også *pressen* (vår uth.) henvende seg til ligningsmyndighetene for å få skattelisteopplysningar om enkelte skattytere». Av dette kan det se ut som om det skal vere anledning til å få ut opplysningar om enkelte skattytere utenom selve utleggingsperioden. Dette fremgår imidlertid ikke klart av lovteksten, og bør i så fall innarbeides. Vi tolker formuleringen som om dette skal vere en generell adgang for allmennheten til å få innsyn i opplysningar. Dersom dette ikke er tilfelle, vil vi subsidiært be om at det innføres en tilsvarende ordning som for opplysningar om fødselsnummer hos folkeregistrene, hvor undersøkende journalistisk arbeid er akseptert som kriterium for å få utlevert fødselsnumre for enkeltpersoner.»

2.9.8.3 Vurderingar og forslag frå departementet si side

Når departementet no gjer framlegg om at offentleglova ikkje skal gjelde for skatteliste, melder spørsmålet seg om kva slags utlevering som skal skje etter at listene ikkje lenger er tilgjengelege på ligningskontora eller på heimesidene til skatteetaten på Internett. Dette må også sjåast i samanheng med at det heller ikkje skal skje noka masseutlevering av listene, til dømes til pressa.

Som nemnt ovanfor må dei som ønskjer innsyn i

skattelistingene etter trevekersperioden, vende seg til likningskontoret for å få opplysninger. Etter § 3 i departementet sine retningslinjer av 8. august 1991 for innsyn i og utskrift av opplysninger fra skattelistingene kan likningskontoret i dag gi opplysninger fra skattelistingene skriftleg til skattyteren sjølv, ektefelle, dødsbu, konkursbu eller domstol og «*i rimelig utstrekning*» til andre. Departementet foreslår at denne ordninga blir ført vidare i likningslova. Departementet legg til grunn at regelen om utlevering til andre enn skattyteren sjølv, ektefelle, dødsbu, konkursbu eller domstol berre får relevans etter trevekersperioden.

Departementet legg også til grunn at det først og fremst er pressa som vil få tilgang til opplysningar etter denne regelen. Av omsyn til arbeidsbyrda ved likningskontora er det viktig at høvet til å få opplysningar på denne måten blir avgrensa. Etter departementet si oppfatning må derfor også talet på skattytarar som ein kan få opplysningar om, avgrensast. Eit utgangspunkt kan vere den grensa som Skattedirektoratet har sett for å rekne ein førespurnad om skatteliteopplysningar som eit spørsmål om masseutlevering. Skattedirektoratet har lagt til grunn at ein førespurnad om opplysningar om meir enn fem skattytarar skal reknast som eit spørsmål om masseutlevering. Departementet legg til grunn at det sjeldan vil vere aktuelt å gi ut opplysningar om meir enn fem skattytarar.

Departementet legg òg til grunn at den som ønskjer opplysningar frå skattelistingene etter denne regelen, må kjenne namnet og poststaden til den han eller ho ønskjer opplysningar om.

Departementet meiner at Skattedirektoratet bør gi nærmare retningslinjer om utlevering av skatteliteopplysningar etter trevekersperioden.

2.9.9 Særskilt om skattelistingene for upersonlege skattytarar

2.9.9.1 Høyringa

I høyringsnotatet foreslo departementet at skattelistingene for upersonlege skattytarar skal følgje dei same reglane som for dei personlege skattytarane, men drøftinga i høyringsnotatet hadde fokus på skattelistingene for dei personlege skattytarane.

2.9.9.2 Merknader frå høyringsinstansane

Det er berre *Norsk Redaktørforening* som har merknader til forslaget. Dei skriv:

«Vi finner det oppsiktsvekkende at departementet – uten noen form for drøfting – foreslår at skattelistingene for *etterskuddspliktige* skal følge

samme regler som for forskuddspliktige. Formuleringen på side 36 i notatet om at man ikke har kostnadsberegnet en søkbar løsning for selskapskatten, indikerer at man heller ikke har tenkt å gjennomføre en slik ordning for de etterskuddspliktige.

Uavhengig av dette siste poenget: Dette er, om mulig, et enda mer dramatisk forslag enn hva som gjelder de personlige skatteyterne. Kritisk næringslivsjournalistikk vil få et kraftig tilbakeslag med dette forslaget, et forslag som vel ikke kan begrunnes med «personvern»? Her vil det kun være snakk om å beskytte næringsliv og næringslivsledere mot innsyn i deres forhold til fellesskapet. Mener departementet at det er et viktigere hensyn enn hensynet til demokratisk kontroll? Forslaget er, etter vårt syn, oppsiktsvekkende og innebærer et markert brudd med den tradisjon at det skal være stor grad av gjennomsiktighet og allmenn kontroll av norsk næringsliv.»

2.9.9.3 Vurderingar og forslag frå departementet si side

Departementet er samd i at omsynet til personvern ikkje gjer seg gjeldande på same måten for upersonlege skattytarar, til dømes aksjeselskap, som for personlege skattytarar. Det er likevel slik at opplysningane i skattelistingene i utgangspunktet er underlagde teieplikt i medhald av likningslova § 3–13. Etter departementet si oppfatning gjer derfor mange av dei same omsyna som taler for innstrammingar i offentleggjeringa for personlege skattytarar, seg også gjeldande for dei upersonlege skattytarane.

Departementet har vanskeleg for å sjå at ei likebehandling av skattelistingene for personlege og upersonlege skattytarar i denne samanhengen vil få slike konsekvensar som Norsk Redaktørforening peikar på.

Skatteliteopplysningane om upersonlege skattytarar vil også i framtida vere tilgjengelege på same måten som opplysningane om personlege skattytarar. Departementet vil peike på at i tillegg til at skatteliteopplysningane om upersonlege skattytarar vil vere tilgjengelege også i framtida, så reknar departementet med at dei rekneskapsopplysningane som kan hentast frå registra i Brønnøysund, vil vere av enda større interesse for pressa.

Det vil innebere ei stor forenkling for likningsstyresmaktene om skattelistingene for personlege og upersonlege skattytarar følgjer dei same reglane.

Departementet foreslår derfor at skattelistingene for upersonlege skattytarar skal behandlast etter dei same reglane som dei som gjeld for skattelistingene for personlege skattytarar.

2.10 Økonomiske og administrative konsekvensar

Dersom skatteetaten skal publisere skattelistingene på heimesidene sine på Internett, vil det krevje ressursar til utvikling, og noko til årleg drift og forvaltning. Om desse oppgåvene skal setjast ut til andre, har Skattedirektoratet vurdert utviklingskostnadene til om lag 2,2 millionar kroner og dei årlege drifts- og forvaltningskostnadene til om lag 0,7 millionar kroner. Det er vanskeleg å gi ei nøyaktig oversikt over kostnadene, så dette må reknast som grove overslag. Overslaga tek ikkje høgd for at skattelistingene for upersonlege skattyttarar også skal

publiseraast på Internett. Kostnadene i samband med dette kjem derfor i tillegg.

Skattedirektoratet kan også utvikle ei løysing for publisering av skattelister på Internett internt. Det er mogleg at ei slik løysing vil bli noko rimelegare.

Det er førebels ikkje teke stilling til kva løysing ein bør velje.

Forslaget vil også føre til ekstraarbeid for likningsstyresmaktene som følgje av at færre vil ha tilgang til skattelisteopplysningar utanom den tida på tre veker da skattelistingene er lagde ut på likningskontora eller på heimesidene til skatteetaten på Internett.

3 Høve for liknings- og avgiftsstyresmaktene til å krevje kontrollopplysningar frå bankar m.m.

3.1 Innleiing

Finansdepartementet legg med dette fram eit forslag om endringer i likningslova § 6-4 og meirverdiavgiftslova § 48 om det høvet liknings- og avgiftsstyresmaktene har til å krevje kontrollopplysningar frå bankar m.m.

Det er eit hovudmål for skatteetaten at skattar og avgifter blir fastsette korrekt, og at beløp som ikkje er oppgitt, blir avdekte. Innhenting av kontrollopplysningar frå mellom anna bankane er viktig i dette arbeidet. Forslaget tek sikte på å gi ei klarare avgrensing av kva slags opplysningar liknings- og avgiftsstyresmaktene kan krevje frå bankane og andre tilsvarande verksemdar. Samtidig føreslår departementet ei omredigering av likningslova § 6-4.

3.2 Bakgrunn for saka

Likningslova byggjer på eit såkalla sjølvmeldingsprinsipp. Dette prinsippet går ut på at kvar einiskild skattyttar har ei plikt til uopfordra å gi eller stadfeste nærmare opplysningar til likningsstyresmaktene. Dei opplysningane ein skattyttar gir i sjølvmeldinga eller i vedlegg til sjølvmeldinga, gir ikkje alltid tilstrekkeleg grunnlag for korrekt fastsetjing av formuen og inntekta til vedkomande. For å sikre korrekt fastsetjing av skatt og folketrygdavgift er det nødvendig at likningsstyresmaktene får tilgang til opplysningar frå andre enn skattyttaren sjølv. Innhenting av kontrolloppgåver og kontrollundersøking av utbetalt lønn og anna mellomvære med forretningskontaktar er viktige ledd i dette kontrollarbeidet. Reglane om kva høve likningsstyresmaktene har til å innhente kontrollopplysningar og likningsoppgåver frå tredjemenn, er samla i likningslova kapittel 6.

Dei opplysningane likningsstyresmaktene har behov for frå bankar, gjeld i første rekkje saldo per 1. januar og renter for det siste året. Den automatiske meldingsordninga for alle innskots- og lånekonti sikrar at ein får slike opplysningar. Denne meldingsordninga er fastsett i forskrift 22. desember 1992 nr. 1190, med heimel i likningslova § 6-4 og § 6-16 bokstav c.

I ein del saker har likningsstyresmaktene også behov for å innhente meir utfyllande opplysningar frå bankar som skattyttaren nyttar. Slike opplysningar blir innhenta med heimel i likningslova § 6-4 nr. 2. Når likningsstyresmaktene liknar ein bestemt skattyttar, kan dei ha behov for opplysningar om kva for beløp som har gått inn og ut av konto, tidspunkt for transaksjonar, identiteten til den andre parten i ein transaksjon og underlagsmaterialet for kvar einiskild transaksjon.

Likningslova § 6-4 omhandlar det høvet likningsstyresmaktene har til å krevje opplysningar om fordringar og gjeld mv. Etter § 6-4 nr. 1 pliktar ein skyldnar eller fordringshavar å gi opplysningar om tilgodehavande og gjeld som ein namngitt person har, og om renter, provisjonar m.m. som knyter seg til fordringa eller gjelda. Etter likningslova § 6-4 nr. 2 pliktar bankar m.m. etter krav frå likningsstyresmaktene å gi opplysningar om midlar som dei har til forvaltning for ein namngitt person. Dei pliktar òg å opplyse om innskots- og gjeldskonti, deposita, formidling og andre mellomvære.

Den opplysningsplikta bankane har etter likningslova § 6-4 nr. 2, omfattar «midlar som de har til forvaltning» for den aktuelle skattyttaren og «avkastning av midlene». Dei har også plikt til å gi opplysningar om «innskudds- og gjeldskonti», «deposita» og «andre mellomværender». Saldo på konto og beløp som går inn og ut av konto, vil etter ordlyden vere omfatta av opplysningsplikta.

Ordlyden i lova trekkjer opp ramma for den personkrinsen som er omfatta av opplysningsplikta. Førespurnader frå likningsstyresmaktene må vere knytte til «navngitt person, bo, selskap eller innretning», som må vere eigaren av den kontoen ein ber om innsyn i.

Slik § 6-4 nr. 2 er utforma, gir han ikkje eit klart svar på om opplysningsplikta omfattar opplysningar om transaksjonar til og frå skattyttaren sin konto og opplysningar som finst i underlagsmaterialet for kvar einiskild transaksjon, til dømes kven som er part i transaksjonen.

Siktemålet med føresegnene i likningslova kapittel 6 er å gi likningsstyresmaktene høve til å kontrollere om skattyttaren har oppfylt si eiga opplysningsplikt overfor likningsstyresmaktene etter reglane i likningslova kapittel 4. At likningsstyresmak-

tene har høve til å føre ein effektiv kontroll med sjølvmeldingar og oppgåver frå skattytarane, er avgjerande for å få til ei korrekt likning av skattytarane.

I førearbeida til likningslova, Ot.prp. nr. 29 for 1978–79 (s. 86), står det mellom anna dette om likningslova kapittel 6 og høvet til å krevje opplysningar:

«De opplysninger ligningsmyndighetene kan kreve fra tredjemann, skal tjene til kontroll av ligningen. Dette gir rammen for arten og omfanget av de opplysninger som kan kreves. De må ha betydning for kontrollen med at ligningen er riktig. Personlige forhold av ikke-økonomisk karakter vil det derfor ikke kunne kreves opplysninger om, med mindre de belyser eller underbygger påstander i selvangivelsen mv.»

Sett i samanheng med ordlyden i lova gir dette utgangspunktet for å klargjere omfanget av opplysningsplikta. Opplysningane skal vere relevante for likninga av den namngitte skattytaren kontrollen gjeld. Sitatet frå førearbeida gir derimot inga nærmare spesifisering av kva slags opplysningar det er som skal vere relevante i samband med kontrollen av likninga til ein skattytar. Forhistoria til føresegna gir heller inga nærmare rettleiing når det gjeld kor omfattande opplysningsplikta skal vere.

Det har vore reist spørsmål om kor langt opplysningsplikta til bankane går i medhald av likningslova § 6–4 nr. 2. Sivilombodsmannen har behandla klagesakar der dette spørsmålet har vore til vurdering.

I den eine saka hadde likningskontoret i samband med likninga av ein skattytar bede om å få opplysningar frå banken om alle rørsler for eit bestemt inntektsår på ein annan konto der eigaren ikkje var namngitt. Det var og bede om namnet til eigaren av den andre kontoen, eventuelt kven som disponerte over den. I ein annan sak hadde likningskontoret retta ein førespurnad til banken og bede om å få tilsendt underbilag for overførslar til og frå ein annan konto, eventuelt å få opplyst til kva konto eller til kven aktuelle beløp var overførte. I fråsegna frå ombodsmannen av 2. juli 1999 (teken inn i årsmeldinga frå Sivilombodsmannen for 1999 s. 250, jf. også årsmeldinga for 2000 s. 47) blei det konkludert med at likningslova § 6–4 nr. 2 ikkje gav likningsstyresmaktene heimel til også å krevje opplysningar om ein annan namngitt skattytar (B) i samband med likningskontrollen av ein namngitt skattytar (A).

Ombodsmannen skilde mellom *kven* bankane har opplysningsplikt om, og *kva* opplysningsplikta gjeld. Ombodsmannen vurderte det slik at det føl-

gjer av legalitetsprinsippet at den opplysningsplikta bankane har overfor likningsstyresmaktene med omsyn til *kven* det skal givast opplysningar om, må ha klar heimel i lov.

Det blei vidare halde fram at også omsynet til den lovbestemte teieplikta bankane er underlagde, set særlege krav til heimelen som regulerer *kven* bankane har plikt til å gi likningsstyresmaktene opplysningar om. Det blei vidare hevda at identiteten til tredjemenn som ein bankkunde overfører pengar til, eller får overført pengar frå, fell utanfor opplysningsplikta til banken, sjølv om overførselen skjer mellom to konti i same bank. Sjølv om opplysningane er relevante for likningsarbeidet, gir ikkje likningslova § 6–4 nr. 2 likningsstyresmaktene noka generell fullmakt til å påleggje bankane å gi opplysningar om ein namngitt skattytar uavhengig av om kravet er sett fram i samband med likninga av denne skattytaren eller i samband med likninga av ein annan skattytar.

Ombodsmannen uttalte vidare at det ikkje kan vere tvil om at det primære formålet med den opplysningsplikta som tredjemenn har overfor likningsstyresmaktene, er at likningsstyresmaktene skal kunne kontrollere om skattytaren har oppfylt si eiga opplysningsplikt overfor likningsstyresmaktene. Slik ombodsmannen ser det, krevst det klar heimel for å påleggje ein tredjemann ei meir vidtgående opplysningsplikt. Det synet at opplysningsplikta skal gjelde heilt generelt for det arbeidet likningsstyresmaktene utfører med å fastsetje likninga, og ikkje vere avgrensa til opplysningar om den skattytaren likningskontrollen gjeld, opnar for ein omfattande og generell kontroll som reiser spørsmål knytte til rettstryggleiken og personvernet. Ombodsmannen vurderer det slik at det må finnast ein klar lovheimel for dette.

Etter dette bad Finansdepartementet, ved brev datert 25. oktober 1999 til Skattedirektoratet, om at den gjeldande praksisen blei endra, og at fråsegna frå Sivilombodsmannen inntil vidare måtte leggjast til grunn når skatteetaten gjorde bruk av likningslova § 6–4 nr. 2.

Etter at Finansdepartementet deretter tok saka opp med Sivilombodsmannen, uttalte ombodsmannen ved brev til departementet av 2. oktober 2000 at likningslova § 6–4 nr. 2 reiser kompliserte avgrensingsspørsmål, og at det kunne synast tenleg med ei nærmare avklaring av rettstilstanden i lov eller forskrift.

Meirverdiavgiftslova 19. juni 1969 nr. 66 § 48 har ei tilsvarande føresegn som likningslova § 6–4 om høvet til å innhente kontrollopplysningar frå mellom anna bankane. Etter meirverdiavgiftslova § 48 har bankar, forsikringsselskap, spareforenin-

gar osv. etter krav frå likningsstyresmaktene plikt til å opplyse om dei midlane ein har til forvaring for ein namngitt næringsdrivande, og om avkastning av desse midlane. Opplysningsplikta gjeld innskots- og gjeldskonti, deposita og andre økonomiske mellomvære med ein namngitt næringsdrivande. Ordlyden i føresegna er i stor grad samanfallande med ordlyden i likningslova § 6–4, og dei same omsynaligg til grunn for begge føresegnene.

Også på meirverdiavgiftsområdet er det såleis eit behov for avklaring av innsynsretten for avgiftsstyresmaktene, tilsvarende det behovet for avklaring ein har på likningsområdet.

3.3 Høyring

Departementet sende ved brev av 9. juli 2003 ut eit høyringsnotat med forslag til endring av likningslova § 6–4 og meirverdiavgiftslova § 48, med frist for å kome med fråsegn sett til 15. oktober 2003.

Forslaget tok sikte på å gjere det tydelegare kva slags opplysningar liknings- og avgiftsstyresmaktene kan krevje frå bankane og andre tilsvarende verksemdar. Samtidig blei det foreslått ei omredigering av likningslova § 6–4. I høyringsnotatet foreslår departementet at skatte- og avgiftsstyresmaktene skal kunne krevje opplysningar frå bankar m.m. om underbilag og annan dokumentasjon for transaksjonane, medrekna kven som er partar i transaksjonane. Det er viktig at styresmaktene kan innhente fullstendige kontrollopplysningar for å sikre korrekt fastsetjing av skattar og avgifter. Også i samband med kampen mot økonomisk kriminalitet, medrekna skatte- og avgiftsunndraging og kvitvasking, er det svært viktig å kunne følge pengestraumen. Det er derfor nødvendig å ha opplysningar om begge partane i ein transaksjon.

Utdannings- og forskingsdepartementet, Helsedepartementet, Sosialdepartementet, Utanriksdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Fiskeridepartementet, Konkurransetilsynet, Likningsutvalet, Sentralskattekontoret for storbedrifter, Den norske Revisorforening og Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening hadde ingen merknader til forslaget.

Noregs Bank er samd i forslaget, men uttaler at opplistinga i likningslova § 6–4 nr. 2 over kva slags foretak i finansiell sektor som har oppgaveplikt, ikkje er heilt i tråd med dei nemningane som blir nytta i finans- og verdipapirlovgivinga i dag.

Justisdepartementet er samd i at det i regelverket trengst ei presisering av det høvet liknings- og avgiftsstyresmaktene har til å krevje kontrollopplysningar frå finansinstitusjonar m.m., og av høvet

for å kunne krevje kontrollopplysningar som vedrører tredjemenn. Justisdepartementet uttaler vidare:

«Det prinsipielle spørsmål er om en adgang til å innhente kontrollopplysninger som foreslått kommer i konflikt med hensynet til fortrolighet. Med de begrensninger som legges på hvilken typeopplysninger som kan kreves – og hvordan de kan brukes – kan det ikke ses at hensynet til personvern eller andre beskyttelsesverdige interesser krenkes. En opprettholdelse av dagens rettstilstand vil innebære en mulighet for illojale skatte- og avgiftspliktige til å unndra seg kontroll og vanskeliggjøre skatte- og avgiftsmyndighetenes oppgaveløsning. En innsynsrett vil i forhold til denne gruppen etablere både en reell, og formodentlig opplevd, oppdagelsesrisiko, som bidrar til å sikre etterlevelse av oppgavepliktene.»

Datatilsynet er kritisk til forslaget og reiser spørsmål ved om liknings- og avgiftsstyresmaktene bør ha eit slik vidt høve til å krevje opplysningar om andre enn dei som sjølve er objekt for kontrollen. *Datatilsynet* ber departementet om å vurdere ei ordning med notifikasjon til tredjemann som eit middel for å sikre at det utvida høvet til kontroll ikkje blir nytta i utrengsmål.

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) er i utgangspunktet samd i forslaget, men peikar på at forslaget gir liknings- og avgiftsstyresmaktene eit vidt høve til å krevje opplysningar frå andre enn den som er objektet for sjølve kontrollen. *HSH* er samd med *Datatilsynet* i at det bør etablerast ei ordning med notifikasjon til tredjemann.

NTL-Skatt er samd i forslaget, men uttaler vidare:

«Det er særlig aktuelt å innhente kontrollopplysninger uten at skattyter er informert når vi har indikasjoner på at skattytere driver næringsvirksomhet uten at dette er registrert i våre registre.»

Toll- og avgiftsdirektoratet er samd i forslaget og peikar på at forslaget også omfattar Tollvesenet.

Norsk Øko-forum er samd i forslaget og peikar vidare på:

«Det er i dag et stort problem at økokriminelle søker å unndra seg kontroll ved at regnskapsmateriale kastes eller skjules for kontrollmyndighetene. Kontrollmyndighetene er da helt avhengige av å innhente opplysninger direkte fra banker og andre tredjemenn. Etter vår oppfatning vil bestemmelsene i lignl. § 6-4 og mval. § 48 primært være et verktøy for å avdekke og forebygge unndragelser hos de mest illojale skatte- og avgiftspliktige.»

Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) og Sparebankforeningen peikar på at det er opplysningsplikta til den einskilde som er det sentrale, og uttaler vidare:

«Bare der det ikke er mulig å innhente sikre og fullstendige opplysninger fra ham, bør det være aktuelt å innhente opplysninger fra bankene. Dette er det gitt uttrykk for også i høringsnotatet, om enn i forsiktige ordelag. Dette utgangspunktet må komme til uttrykk også i loven, i selve lovteksten.

(...)

Vi foreslår derfor at plikten til vederlagsfri fremlegging begrenses til kontoutskrifter, mens bankene bør kunne ta ren kostnadsdekning av ligningsmyndighetene ved fremlegging av kopier av bilag.»

Økokrim er samd i forslaget og peikar på at gjeldande praksis set for snevre rammer for opplysningsplikta. Det blir særleg framheva at forslaget er i samsvar med tilrådingane frå OECD i rapporten DAFPE/CFA (2000) 4: «Improving access to bank information for tax purposes». *Økokrim* meiner vidare at verken omsyn til rettstryggleiken eller omsyn til personvernet taler sterkt imot forslaget frå departementet.

Kredittilsynet peikar på at når likningslova § 6–4 nr. 2 gjeld innskotskonti, vil eit føretak ikkje ha oppgåveplikt knytt til eventuelle obligasjonar eller sertifikat som føretaket måtte ha utferda for sal på marknaden. Når det gjeld opprekninga i § 6–4 nr. 2, uttaler tilsynet at «forvaltningsselskap for verdipapirfond, inkassoforetak og eiendomsmeglerforetak ikkje er spesielt nevnt i oppregningen. Det er mulig at slik virksomhet vil fanges opp av ordlyden «andre som har penger til forvaltning» eller som «driver utlånsvirksomhet»».

Kredittilsynet legg til grunn at likningslova § 6–4 nr. 2 omfattar finansielle instrument som er nemnde i verdipapirhandelova § 1–2 andre ledd. Tilsynet reiser spørsmål ved om dette har vore tilsikta. Tilsynet stiller også spørsmål ved om *gjenstandar* som blir oppbevarte, er å rekne som «deposita», eller om det berre er pengar og eventuelle finansielle instrument som skal reknast som depozita etter lova.

Skattedirektoratet stiller i sine merknader mellom anna spørsmål ved om forslaget går langt nok med omsyn til dei behova skatte- og avgiftsstyremaktene har.

3.4 Vurderingar og forslag frå departementet si side

3.4.1 Kontrollbehovet

Undersøking av finansielle forhold får ei stadig meir sentral rolle i likningsarbeidet og i samband med avdekking av moglege skatte- og avgiftsunndragingar. Det å kunne følgje pengestraumen er eit svært viktig verktøy for å kunne avdekkje unndraging. Dersom likningsstyremaktene får oversendt sladda kontoutskrifter frå bankane, vil viktig kontrollinformasjon vere utelaten. Får kontrollorgana derimot fullstendige opplysningar frå bankane, vil dei til dømes kunne sjå om skattyaren har overført pengar til ein entreprenør eller annan tenesteytar. Dersom det ikkje finst korresponderande rekneskapsbilag, vil dette kunne indikere skatte- eller avgiftsunndraging og gi grunn til ytterlegare undersøking hos denne skattyaren.

Departementet vil understreke at den sentrale rolla bankane spelar som kapitalforvaltarar, långivarar og betalingsformidlarar, gjer dei til svært viktige opplysningskjelder for skatte- og avgiftskontroll. Dette gjeld i første rekkje saldo- og renteopplysningar, som bankar m.m. rapporterer gjennom den automatiske meldingsordninga for innskots- og lånekonti, jf. likningslova § 6–4 nr. 2, jf. § 6–16 bokstav c. Men kontrollbehovet går lenger enn dette. Det kan også gjelde opplysningar om rørsler på ein konto, beløp og tidspunkt for transaksjonar og kven som er den andre parten i einskildtransaksjonar. Fleire av desse opplysningane går ikkje alltid fram av sjølvkontoutskrifta, men finst i underbilag til transaksjonane. Dette er opplysningar som det er viktig at likningsstyremaktene får for å kunne gjennomføre kontroll av inntekts- og frådragspostane til skattyaren i samband med likninga og kome fram til korrekt likning. Også anna underlagsmateriale, til dømes fakturakopiar og attestasjonar, kan ha interesse i samband med kontrollen. For å kunne bedømme kva ei betaling kan ha å seie for likninga, t.d. kva beløpet gjeld, må ein ha kjennskap til den nærmare bakgrunnen for transaksjonen. Ei avgrensing av opplysningsplikta til einskilde element i ein transaksjon gir eit ufullstendig bilete for kontrollaten.

Opplysningar frå ein bank kan både stadfeste og avkrefte ein mistanke om eventuelle skatte- og avgiftsunndragingar. Siktemålet med å innhente slike opplysningar kan vere å få best mogleg oversikt over brutto inntekt/omsetning for kontohavaren, avklare om kontohavaren har fakturert med meirverdiavgift, og dessutan å skaffe fram bevis ved mistanke om straffbart brot på skatte- og avgiftslov-

givinga. Skattestyresmaktene har såleis behov for fullstendige opplysningar om alle transaksjonar på ein bankkonto, slik at det blir mogleg å følgje pengestraumen.

Dersom ein skattyttar ikkje har levert sjølvmelding, eller dersom sjølvmeldinga er mangelfull, må det lagast overslag basert på skjønn. Opplysningar om rørsler på bankkontoen til skattyttaren er vesentlege i samband med dette. I saker der likningsstyresmaktene har mistanke om at skattyttaren har ei høgare inntekt enn oppgitt i sjølvmeldinga, er overslag over det private forbruket viktig. Utbetalingar frå kontoen til skattyttaren vil vere ein del av grunnlaget for slike overslag. Det vil vere vanskeleg å gjere overslag over det private forbruket dersom likningsstyresmaktene ikkje får innsyn i kva transaksjonane gjeld. Fullstendige kontoopplysningar vil såleis gi eit betre grunnlag for skjønnslikning.

Kontohavaren si eiga framlegging av kontoutskrifter og underlagsmateriale vil ofte vere tilstrekkeleg for skatte- og avgiftsstyresmaktene. Oppgåver direkte frå banken, i medhald av likningslova § 6–4 nr. 2, blir viktigast i tilfelle der kontohavaren sjølv ikkje kan eller vil skaffe fram tilstrekkeleg dokumentasjon av kontorørsler osv. Dersom kontohavaren sjølv ikkje kan eller vil leggje fram opplysningar om egne konti, vil det i seg sjølv gjere det meir interessant – med tanke på kontrollen – å få opplysningar om slike konti direkte frå banken. Utvalde kontrollobjekt er ofte kjenneteikna ved at dei ikkje svarer på førespurnader frå likningsstyresmaktene og/eller ikkje er motiverte for å hjelpe etaten i samband med kontrollen.

Identiteten til kontohavaren vil ikkje vere noko tema når det er kontohavaren sine egne skatteforhold som skal granskast, og kontiane til vedkomande er kjende. Men når skattestyresmaktene under ei gransking av A ser at han eller ho har eit samband til ein annan konto som ikkje er identifisert som kontoen til A, vil også dette kunne vere interessant med tanke på kontrollen av A si likning. For det første vil det vere vesentleg å få avklart om kontoen tilhøyrer A, eller om han tilhøyrer ein annan. For det andre – dersom kontoen tilhøyrer ein annan – kan det vere av interesse å vite kva rørsler på kontoen som har noko med A å gjere. I praksis vil dette gjelde kva transaksjonar (beløp, tidspunkt og art) A har hatt med innehavaren av kontoen (B), transaksjonar som kan oppklare dei skatte- og avgiftsmessige tilhøva til A.

Når skattestyresmaktene får opplyst identiteten til B, vil vidare kontroll av A sine mellomvære med B i visse tilfelle kunne gjennomførast ved at likningsstyresmaktene vender seg til B og ber om full-

stendige oppgåver over mellomværet mellom A og B, til dømes med heimel i likningslova § 6–10. På grunnlag av desse opplysningane blir det mogleg å byggje opp eit grunnlag for å fastsetje den skattepliktige inntekta til A ut frå skjønn, og eventuelt for å rekne ut meirverdiavgift i etterhand.

Behovet for å få opplyst identiteten til den andre parten i ein transaksjon er også viktig i samband med mistanke om kvitvasking av pengar. Liknings- og avgiftsstyresmaktene vil gjennom arbeidet sitt kunne avdekkje forhold som gir grunn til mistanke om kvitvasking, og det er i denne samanhengen avgjerande å få opplysningar om kven pengane er sende til, eller kven dei har kome frå. Noreg deltek aktivt i kampen mot kvitvasking, mellom anna gjennom arbeid i Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF). Bankane (og andre finansinstitusjonar) har etter finansieringsverksemdslova § 2–17 ei sjølvstendig plikt til å undersøkje og rapportere mistanke om kvitvasking. I Ot.prp. nr. 72 (2002–2003) er det føreslått ei eiga lov om tiltak mot kvitvasking av utbytte frå straffbare handlingar m.m. (kvitvaskingslova). Det blir her mellom anna føreslått å utvide krinsen av rapporteringspliktige.

Delingsmodellen i skattesystemet har aktualisert behovet for innsyn i bankkonti for å kunne avdekkje dei reelle eigarforholda i selskap. Dette vil til dømes kunne oppklarast ved kontroll av transaksjonar mellom aktive og passive aksjonærar i selskapet.

Departementet meiner at det kan påvissast eit nokså stort kontrollbehov som talar for ein heimel som sikrar liknings- og avgiftsstyresmaktene høve til å kontrollere underbilag og annan dokumentasjon. Dette gjeld opplysningar om begge partane i ein transaksjon, så lenge dei opplysningane som blir innhenta, er relevante for kontrollen av skattyttaren si likning.

3.4.2 Internasjonale forpliktingar

Noreg støttar det internasjonale samarbeidet i mellom anna OECD for å få bukt med skatteunndraging. Eit viktig ledd i dette arbeidet er å sikre auka tilgang til opplysningar frå bankar. OECD har mellom anna uttalt i rapporten DAFPE/CFA(2000) 4: «Improving access to bank information for tax purposes»:

«Ideally all Member countries should permit access to bank information, directly or indirectly, for all tax purposes so that tax authorities can fully discharge their revenue raising responsibilities and engage in effective exchange of information.» (Preface, p. 2)

Økokrim har peika på at forslaget frå departementet er i samsvar med dei nemnde tilrådingane i rapporten frå OECD. Etter departementet si oppfatning er det å ha eit funksjonelt regelverk internt viktig for at Noreg skal framstå som truverdig i det internasjonale arbeidet. Det går fram av punkt 83 i den nemnde OECD-rapporten at dei fleste medlemslanda kan innhente informasjon frå ein bank om ein tredjeperson som ikkje er mistenkt for skatteunndraging, men som har økonomiske transaksjonar med ein spesifikk person som er mistenkt for skatteunndraging. I samsvar med tilrådingane gitt i rapporten bør det også i Noreg finnast eit høve til å innhente slik informasjon. Dette har også ein del å seie for dei traktatfesta forpliktingane Noreg har i skatteavtalane med omsyn til gjensidig informasjonsutveksling (mutual information exchange) med andre land.

Dei norske lovreglane om bankane si opplysningsplikt bør vere på linje med regelverket i dei fleste andre OECD-landa og gi opning for å gi opplysningar frå bankar i Noreg til skattestyresmaktene i ein annan stat (via førespurnad om bistand send til dei norske skattestyresmaktene) i same grad som regelverket i den andre staten opnar for å gi bankopplysningar til Noreg. Utveksling av informasjon mellom landa og eit godt samarbeid internasjonalt er ikkje berre viktig i den einskilde saka, men er også avgjerande i kampen mot økonomisk kriminalitet internasjonalt.

3.4.3 Legalitetsprinsippet, omsynet til personvernet og bankane si teieplikt

Det følger av legalitetsprinsippet at banken si opplysningsplikt overfor skattestyresmaktene når det gjeld kven det skal givast opplysningar om, må ha klar heimel i lov. Av omsyn til legalitetsprinsippet bør det heller ikkje vere tvil om lovgrunnlaget når det gjeld kva slags opplysningar bankane pliktar å gi.

Justisdepartementet har også peika på at det gjeldande regelverket treng ei presisering av det høvet liknings- og avgiftsstyresmaktene har til å krevje kontrollopplysningar som vedrører tredjemann.

Også omsynet til bankane si lovbestemte teieplikt gjer at det må setjast særlege krav til heimel når det gjeld kva slags opplysningar bankane har plikt til å gi skattestyresmaktene. Situasjonen er her slik at skattestyresmaktene sitt lovheimla krav på opplysningar går føre bankane si teieplikt, jf. sparebanklova § 21 og forretningsbanklova § 18. Det inneber at teieplikta blir utvida eller innsnevra alt etter som opplysningsplikta etter mellom anna

likningslova blir gjord snevrare eller vidare. Denne samanhengen aukar behovet for ei mest mogleg klar og sikker forståing av kor langt opplysningsplikta går, men indikerer òg at samfunnspolitisk viktige kontrollomsyn må tilleggjast stor vekt i avveginga mellom opplysningsplikt og teieplikt.

Skattestyresmaktene har sjølv teieplikt når det gjeld kontrollopplysningar som dei får frå bankane. Det kan nemnast at skatteetaten i mange år har motteke store mengder bankopplysningar utan at det er registrert nemneverdige brot på den teieplikta etaten har.

Personvernomsyn tilseier at det skal vere mogleg å vite kven som har opplysningar om ein sjølv, kva opplysningane dreier seg om, og i kva for omfang desse opplysningane kan overførast til andre. Dette talar for at det bør gå klart fram av lova kva slags opplysningar som kan krevjast frå bankane.

3.4.4 Vurderingar frå departementet si side

Etter gjeldande rettsoppfatning er det lagt til grunn at likningslova § 6–4 og meirverdiavgiftslova § 48 har som sitt primære formål å gi likningsstyresmaktene høve til å kontrollere om ein skattytar har oppfylt si eiga opplysningsplikt overfor likningsstyresmaktene. Ei meir vidtgående opplysningsplikt for tredjemann krev ein klar lovheimel.

Omsyn til skatte- og avgiftskontroll, kampen mot økonomisk kriminalitet og internasjonalt skattesamarbeid talar sterkt for at skattestyresmaktene bør ha generell innsynsrett i inn- og utbetalingar på bankkonti m.m. og i dei bilaga som bankane oppbevarer i samband med rørsler på kontiane. Særleg viktig er det å identifisere den andre parten i kontotransaksjonane (medkontrahentane til kontohavaren) og få kjennskap til kva ei inn- eller utbetaling eigentleg gjeld. Desse omsyna må vegast opp mot behovet for konfidensialitet mellom bankane og kundane deira. Konfidensialitet har sin verdi som ein tillitsskapande faktor i kundeforholda og er ein konsekvens av den generelle (men ikkje unntaksfrie) teieplikta til bankane.

Av høyringsinstansane peika *Justisdepartementet* på at omsynet til personvern og andre verneverdige omsyn ikkje blir tilsidesette med forslaget frå departementet. *Datatilsynet* og *HSH* var kritiske til forslaget og bad departementet om å vurdere ei ordning med notifikasjon til tredjemann.

Departementet har vurdert særskilt om rettsvernet til skattytarane er godt nok sikra i samband med forslaget. Etter departementet si vurdering bør ikkje omsynet til konfidensialitet tilleggjast så stor vekt at det stengjer for innsynsretten til skattestyresmaktene. Det er ikkje noko aktverdig for-

mål at pengar og pengestraumar i norske bankar skal kunne haldast løynde for skattestyresmaktene. Forslaget om innsynsrett vil etablere ein sunn risiko for å bli oppdaga. Denne risikoen vil medverke til at kontohavarane frivillig gir korrekte opplysningar, slik at behov vert redusert for konkrete krav om innsyn i det materialet bankane sit inne med. Innsynsrett vil føre til ei meir korrekt framferd og ei meir korrekt skattlegging, utan vesentleg større faktisk kontrollintensitet.

Departementet vurderer det slik at ei ordning med notifikasjon til tredjemann vil motverke effekten av forslaget. *Norsk Øko-forum* har peika på at liknings- og avgiftsstyresmaktene vil vere heilt avhengige av å få opplysningar om tredjemann frå bankane, ettersom rekneskapsmateriale i unndragingstilfella som hovudregel blir halde skjult for likningsstyresmaktene. Bankar og tilsvarende verksemder vil derfor vere den primære kjelda til opplysningar i arbeidet med å avdekkje og førebyggje skatte- og avgiftsunndraging. Departementet sluttar seg til dette synet og legg til grunn at det kan vere eit problem i denne typen saker at skattytarane prøver å kome seg unna kontrollar. Etter departementet si vurdering gjer dette det nødvendig å få tilgang til opplysningar utan at kontrollobjekta får høve til å områ seg og dermed får ein sjanse til å halde attende eller øydeleggje rekneskapsmateriale eller på annan måte prøve å kome seg unna kontroll.

Omsynet til konfidensialitet er eit viktig omsyn som etter departementet si oppfatning er sikra ved at skattestyresmaktene har teieplikt når det gjeld mottekne kontrollopplysningar. Vidare er det som nemnt ein føresetnad at skattestyresmaktene berre gjer bruk av innsynsretten i tilfelle der det er saklege, kontrollmessige grunnar til det.

Departementet har derfor kome til at forslaget i tilstrekkeleg grad tryggjar rettsvernet til skattytarane. I dette ligg det at departementet ikkje ser noko behov for å innføre ei ordning med notifikasjon.

Også det internasjonale skattesamarbeidet, jf. punkt 2.4.2, har ei liknande sentral målsetjing om å etablere ein oppdagingsrisiko. Innsynsretten for skattestyresmaktene i heimlandet (gjennom samarbeid med skattestyresmaktene i investeringslandet) skal medverke til at midlar plasserte i utlandet og kapitaltransaksjonar til og frå utlandet blir oppgitt korrekt i skatteoppgåvene i heimlandet. Dette reknar ein med vil føre til færre forsøk på unndraging og mindre behov for faktisk kontrollinnsats over landegrensene. Ein generell innsynsrett for norske skattestyresmakter er ein føresetnad for at Noreg skal kunne oppfylle sin del av det internasjonale skattesamarbeidet og kunne be utanlandske skattestyresmakter om bankopplysningar vedrø-

rande norske kontohavarar m.m. Tilstrekkeleg innsynsrett i norske bankar blir såleis også ein del av grunnlaget for at det kan utviklast ein tilstrekkeleg høg oppdagingsrisiko i samband med unndraging over landegrensene.

Omsynet til bankane si arbeidsbelastning i samband med krav om innsyn kan under dei nemnde føresetnadene ikkje representere noka vesentleg innvending mot innsynsretten. Som følgje av dei praktiserte avgrensingane i innsynsretten har bankane i dag arbeid med å sladde opplysningar. Når desse avgrensingane blir tekne bort, forenkla det også det arbeidet bankane har i samband med innsynsordninga.

På bakgrunn av dette går departementet inn for at det blir etablert ein generell innsynsrett for skattestyresmaktene gjennom klar lovgiving. Heimelen for innsyn må kome inn både i likningslova og i meirverdiavgiftslova.

3.4.5 Nærmare om forslaget til endringar i likningslova § 6–4

Departementet vil foreslå ei presisering og omstrukturering av likningslova § 6–4. Det primære formålet med føresegna vil framleis vere å gi likningsstyresmaktene høve til å innhente opplysningar for å kunne kontrollere om ein skattytar har oppfylt opplysningsplikta si etter likningslova kapittel 4. Det er tale om innhenting av opplysningar som er vesentlege for likninga av den skattytaren kontrollen gjeld. Opplysningsplikta skal vere knytt til ein namngitt fysisk eller juridisk person. Oppgaver og opplysningar som blir kravde med heimel i likningslova § 6–4, blir i praksis innhenta på to ulike måtar. Ein del oppgaver skal givast uoppfordra, jf. Finansdepartementet si forskrift 22. desember 1992 nr. 1190 om levering av likningsoppgaver over innskot og lån i bankar, forsikringsselskap m.m. Forskrifta er gitt med heimel i likningslova § 6–16, jf. § 6–4. Desse opplysningane blir først og fremst nytta til førehandsutfylling av sjølvmeldinga for lønnstakarar og pensjonistar, men også til kontroll av andre skattytarar. Desse oppgåvene skal givast utan at det blir sett fram krav om det, men dette følgjer ikkje av lova. Lova taler i begge høve om opplysningar som skal givast *»etter krav fra ligningsmyndighetene»*, jf. likningslova § 6–4 nr. 2 første punktum.

Den elektroniske utviklinga og innføringa av førehandsutfyllt sjølvmelding har gjort det praktisk å innhente ein del opplysningar på meir generelt grunnlag. Opplysningane som skal givast uoppfordra etter forskrift 22. desember 1992 nr. 1190, skal givast om alle som har innskot eller lån i bankar,

forsikringselskap m.m. Desse opplysningane gjeld med andre ord *ikkje nokon namngitt* skattyttar. Opplysningane har gjennom ordninga med førehand-sutfylt sjølvmelding endra karakter frå å vere kontrollopplysningar til å bli grunnlagsdata som likningsetaten presenterer for skattyttarane i den førehand-sutfylte sjølvmeldinga.

Likningslova kapittel 6 har fleire føresegner om oppgåver som skal givast utan at det blir sett fram krav om det, og der dette går direkte fram av ordlyden i føresegna, jf. til dømes §§ 6–2, 6–5 og 6–11. For å oppnå formålet med det forslaget som blir lagt fram her, føreslår departementet at omgrepet «ukrevet» blir nytta i likningslova § 6–4 nr. 2 første punktum. Dette vil også bringe føresegna i samsvar med den tilhøyrande forskrifta og dei andre føresegnene i likningslova kapittel 6 som nyttar omgrepet «ukrevet». Ein viser til utkast til likningslova § 6–4 nr. 2 første punktum.

Likningslova § 6–4 nr. 2 første punktum inneheld både ei opprekning og generelle kategoriar av pliktsubjekt som er omfatta av føresegna. Fleire av pliktsubjekta i opprekninga kan reknast saman i generelle kategoriar, medan andre er blitt erstatta av nye omgrep i samband med endring av bakgrunnsjusen. Departementet ser det slik at dette kan gi grunn til å vurdere ei språkleg modernisering av verkeområdet for føresegna i § 6–4 nr. 2 første punktum, men tek ikkje sikte på å gjere materielle endringar. *Kredittilsynet* og *Skattedirektoratet* peika i sine høyringsmerknader på bruken av omgrepa i føresegna.

Skattedirektoratet peika på at endringar i lovgivinga for fonds- og aksjemeklarar reiser spørsmål ved om omgrepet «fonds- og aksjemeglere» er dekkjande for dei pliktsubjekta likningslova skal fange opp. Etter gjeldande rett på området, lov 19. juni 1997 nr. 79 om verdipapirhandel, er omgrepet «fonds- og aksjemeglere» erstatta av «verdipapirforetak». Verdipapirforetak er definert som føretak som yter investeringstenester, jf. verdipapirhandellova § 1–4. Omgrepet investeringstenester er definert i verdipapirhandellova § 1–2. Denne definisjonen dekkjer typiske meklarverksemdar.

For å unngå tvil om rekkjevidda av likningslova § 6–4 vil departementet føreslå at omgrepa i § 6–4 nr. 2 blir endra slik at dei kjem i samsvar med omgrep nytta i verdipapirhandellova. Departementet føreslår at omgrepet «fonds- og aksjemeglere» i § 6–4 nr. 2 første punktum blir erstatta med omgrepet «verdipapirforetak». Forslaget vil formelt sett innebere ei utviding av den oppgavepliktige personkrisen ved at verdipapirforetak som berre driv med marknadsføring av finansielle instrument òg vert omfatta. Men denne endringa i omgrepsbru-

ken vil neppe føre til noka reell utviding. Departementet legg vekt på at det blir nytta omgrep som er innarbeidde i bakgrunnsretten. *Kredittilsynet* har teke til orde for ei meir omfattande språkleg omlegging.

Likningslova § 6–4 nr. 2 første punktum reknar også opp bankar, forsikringselskap og hypotek- og kredittforeiningar som grupper av opplysningspliktige etter denne føresegna. Bankar omfatar både sparebankar og forretningsbankar, jf. lov 24. mai 1961 nr. 1 og 2. Forsikringselskap dekkjer skade-, liv- og kredittforsikringselskap, jf. lov 10. juni 1988 nr. 39 § 1–2. Både bankar og forsikringselskap er omfatta av omgrepet *finansinstitusjon*, jf. lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsverksemdslova) § 1–3. Etter departementet si oppfatning vil det såleis ikkje vere nødvendig å nytte omgrepa bankar og forsikringselskap saman med omgrepet finansinstitusjon. Departementet føreslår derfor at omgrepa «banker» og «forsikringselskap» blir erstatta av omgrepet «finansinstitusjoner». Etter departementet si vurdering vil ikkje denne endringa innebere nokon materielle endringar. Regelen vil etter den føreslåtte endringa bli meir i samsvar med anna lovregulering på området, samtidig som regelen får ei enklare utforming. Regelen vil òg bli meir robust i forhold til framtidige endringar i regelverket.

Kredittilsynet peika i sine merknader på at pensjonskasser og pensjonsfond ikkje er omfatta av omgrepet forsikringselskap, men ein reknar med at pensjonskasser er omfatta av omgrepet *finansinstitusjon*. For ordens skuld føreslår departementet å presisere at pensjonskasser er omfatta av føresegna i likningslova § 6–4. Definisjonen av «finansinstitusjon» indikerer at ein her siktar til sjølvstendige juridiske personar. Eit pensjonsfond vil normalt ikkje vere ein slik sjølvstendig juridisk person, men ein integrert del av ein juridisk person. Opplysningsplikt om pensjonsfondet vil i slike høve vere omfatta av reglane som regulerer opplysningsplikta om egne forhold, jf. likningslova kapittel 4.

Kredittilsynet peika vidare på at kredittforeiningar (hypotekforeiningar) er å rekne som finansieringsføretak. Omgrepet føretak vil språkleg sett dekkje juridiske personar som er organiserte både som foreiningar og aksjeselskap. I samsvar med finansieringsverksemdslova § 1–4 nr. 3, jf. § 1–3, skal eit finansieringsføretak reknast som ein *finansinstitusjon*. Det vil såleis vere overflødig å nemne kredittforeiningar og hypotekforeiningar ved sida av omgrepet «finansinstitusjoner» i § 6–4 nr. 2.

Samvirkeleg og samvirkeføretak som yter lån, må ha konsesjon etter finansieringsverksemdslova og vil vere omfatta av omgrepet finansinstitusjon.

Samvirkeføretak som ikkje driv utlån men som har midler til forvaring (innskott) frå sine medlemmar vil ikkje vere omfatta av omgrepet finansinstitusjon, men vil vere dekkja av omgrepet «*og andre som har pengar til forvaltning*». Denne formuleringa vert vidareført i forslaget her.

Den som driv utlånsverksemd eller låneformidling som næring, er konsesjonspliktig etter finansieringsverksemdslova og dermed omfatta av omgrepet finansinstitusjon. Det kan og tenkast institusjonar som driv med utlån for eiga rekning men som ikkje tek imot midlar til forvaltning og som ikkje er omfatta av finansieringsverksemdslova. For disse subjekta vert det nødvendig å nytte omgrepet «*og andre som driver utlånsvirksomhet eller låneformidling som næring*». Denne formuleringa vert difor vidareført i forslaget her.

Departementet legg til grunn at advokatar og spareforeningar etter omstenda enten vil ha pengar til forvaltning eller drive med utlån, og vil såleis vere omfatta av dei generelle omgrepa som er føreslått.

Endringsforslaga her inneberer at bestemminga vert enklare utforma. Departementet har lagt vekt på at det vert nytta generelle innarbeida omgrep for dei pliktsubjekta som skal vere omfatta av lova, i staden for meir spesielle opprekningar. Etter departementet si vurdering vil ei slik endring ikkje innebere nokon materiell endring av bestemminga. Dette skuldast at ein må tolke omgrepa i lys av det spesielle lovverket som gjeld for dei ulike pliktsubjekta, jamvel om lova nyttar generelle kategoriar eller ein meir kasuistisk opprekning. Ein viser til utkast til likningslova § 6–4 nr. 2 første punktum.

Som nemnt har *Norsk Øko-forum* peika på at bankar m.m. ofte vil vere den primære kjelda for opplysningar som kan avdekkje og førebyggje skatte- og avgiftsunndraging. Eit døme på dette har vi når skattytar A er part i ein betalingstransaksjon med B gjennom bankkontiane til den eine eller begge. Nærmare opplysningar frå banken kan da ha stor interesse for likninga av A. Det gjeld også om spørsmålet i saka er kven B er, eller kva som elles ligg under betalingstransaksjonen (det økonomiske fellesskapet mellom A og B).

Så lenge det reelt dreier seg om kontroll av A si eiga likning, vil bankane si opplysningsplikt om konti tilhøyrande kontohavaren (A) etter forslaget ikkje vere avgrensa til dei reine talrørslene og date-ringane på kontoen. Opplysningsplikta vil også omfatte identiteten til den andre parten i kvar transaksjon, arten av transaksjonen og eventuelt underlagsmateriale for han.

I samband med kontroll av A vil likningsstyresmaktene etter forslaget her få innsynsrett i dei dela-

ne av B sin konto som A er part i, så framt innsynet kan kaste lys over A sine skatteforhold. Men visse betalingstransaksjonar mellom A og B over kontoen til B vil ikkje gi generell innsynsrett i kontoen til B. Den retten likningsstyresmaktene har til innsyn i bankkontiane til B, grunnlagt i kontroll av A, må avgrensast til dei transaksjonane A er part i, og som kan ha noko å seie for kontrollen av A. Først dersom B sjølv blir kontrollert, vil skattestyresmaktene få generell tilgang til alle transaksjonar på kontiane til B.

Departementet føreslår derfor at det blir klargjort at bankar m.m. har plikt til å gi opplysningar om underbilag og annan dokumentasjon knytt til transaksjonane, medrekna opplysningar om kven som er partar i transaksjonane. Ein føreslår at § 6–4 blir endra slik at det kjem klart fram av lovteksten kva slags oppgåver som skal givast utan at det blir kravd. Dette vil gi betre samanheng mellom lovteksten og føresegnene i den tilhøyrande forskrifta. Ein syner til utkast til likningslova § 6-4 nr. 2 andre ledd.

I samband med dette blir det føreslått ei lovteknisk omstrukturering slik at gjeldande andre punktum i § 6–4 nr. 2 blir nytt andre punktum i nr. 3. Departementet vurderer det slik at dette vil gi ein betre samanheng i reglane.

I samband med forslaga ovanfor blir det også nødvendig å gjere ein del andre justeringar i føresegna. Ein viser til utkast til likningslova § 6–4 nr. 4 og 5.

3.4.6 Nærmare om forslaget til endring i meirverdiavgiftslova § 48

Departementet føreslår at det blir gjort tilsvarende endringar i lov 19. juni 1969 nr. 66 om merverdiavgift (meirverdiavgiftslova) § 48. Meirverdiavgiftslova § 48 første ledd svarer til likningslova § 6–4 nr. 2. Likningsforvaltninga og avgiftsforvaltninga er nærskylde forvaltningsorgan, og dei same omsyna som taler for å endre reglane i likningslova om innhenting av kontrollopplysningar, gjeld også på meirverdiavgiftsområdet. Ein viser derfor til det som er omtalt ovanfor, og til utkastet til meirverdiavgiftslova § 48 første ledd.

3.5 Økonomiske og administrative konsekvensar

Forslaget får som følgje at likningsstyresmaktene vil ta imot meir utfyllande kontrollopplysningar enn i dag. Dette er ein tilsikta verknad av forslaget og

vil kunne medverke til at skatte- og avgiftsunndraging blir avdekt. Dette vil kunne føre til meirarbeid for likningsstyresmaktene, men på den andre sida vil forslaget kunne føre til at opplysningane kan framskaffast med mindre ressursbruk. På bakgrunn av dette reknar ein ikkje med at dei administrative konsekvensane for likningsstyresmaktene vil få noko særleg omfang.

Det er grunn til å tru at bankane vil bli påførte ei viss arbeidsbelastning i samband med behandling av krav om innsyn. I dag har bankane arbeid med å sladde opplysningar som følgje av avgrensinga i

innsynsretten etter gjeldande rett. Dei føreslåtte lovendingane vil føre til at arbeidet i bankane bli forenkla. Ein reknar derfor med at bankane ikkje vil bli påførte noka vesentleg meirbelastning som følgje av forslaget.

3.6 Når endringane tek til å gjelde

Departementet føreslår at endringane tek til å gjelde straks.

4 Nye reglar i skattebetalingslova om innhenting av kontrollopplysningar frå tredjepersonar

4.1 Innleiing

Finansdepartementet legg med dette fram eit forslag om å innføre reglar om innhenting av kontrollopplysningar om ein namngitt arbeidstakar eller andre namngitte personar frå tredjemann, utan hinder av teieplikt. Det blir også foreslått å innføre reglar om klage og tvangsmulkt.

Skatteoppkrevjaren skal kunne nytte opplysningane når han eller ho kontrollerer om arbeidsgivarane i kommunen gir oppgåver og opplysningar i samsvar med skattebetalingslova og folketrygdlova med tilhøyrande forskrifter. Det same gjeld for plikta til å levere lønns- og trekkoppgåve etter likningslova.

Likningsstyresmaktene har i dag heimel til å innhente ymse slags kontrollopplysningar frå ulike tredjepersonar i medhald av likningslova. På same vis har avgiftsstyresmaktene heimel til å innhente kontrolloppgåver etter meirverdiavgiftslova.

4.2 Bakgrunnen for forslaget frå departementet

Arbeidsgivarkontrollen er viktig som ledd i det arbeidet det offentlege gjer med innkrevjing av skatt og folketrygdavgift. Gjennom ordninga med forskotstrekk og arbeidsgivaravgift blir det meste av lønnskattlegginga kanalisert gjennom arbeidsgivarane. Lønn er provenymessig det absolutt største av alle skattegrunnlag, og kontrollen med grunnlaget må haldast på eit høgt og aktivt nivå. Den stadlege arbeidsgivarkontrollen har fått eit mindre omfang og ein lågare kvalitet enn det ein har gått ut frå. Innføring av ein heimel til å innhente kontrollopplysningar frå tredjepersonar er eit tiltak som vil kunne sikre ei meir effektiv utnytting av eksisterande kontrollressursar.

Dei opplysningane som det etter forslaget skal bli mogleg å innhente frå ulike tredjepersonar, har arbeidsgivaren sjølv plikt til å gi. Det er derfor ikkje slik at kontrollorgana gjennom dette forslaget får tilgang til nye typar av opplysningar. Tilgangen til opplysningar frå tredjepersonar er særleg viktig der arbeidsgivaren sjølv ikkje kan, eller ikkje vil, gi

dei opplysningane vedkomande har plikt til å gi. I slike høve vil opplysningar frå tredjepersonar kunne avkrefte eller stadfeste mistanke om manglande etterleving av regelverket. Tilgang til opplysningar frå tredjepersonar vil også gjere det lettare å påvise feil eller manglar i utrekningar gjorde av arbeidsgivarane, i meldingar frå arbeidsgivarane og i oppgjer for skattetrekk og arbeidsgivaravgift.

Ordninga med innbetaling og melding av skattar og avgifter er i stor grad eit system som byggjer på tillit, og det er viktig å kontrollere at dette systemet fungerer tilfredsstillande i praksis. Å innhente opplysningar via likningsstyresmaktene, noko som er mogleg i dag, blir i mange høve ikkje vurdert som den mest tenlege løysinga. Det kan nemleg føre til at kontrollarbeidet blir forseinka, i tillegg til at likningsstyresmaktene ikkje alltid vil sitje inne med dei ønskete opplysningar. Det er eit stort behov for kontrollopplysningar som ledd i arbeidsgivarkontrollen. Det er snakk om store beløp som skal krevjast inn, og potensialet for økonomisk motiverte unndragingar er minst like stort her som på skatte- og avgiftsområdet elles. I kontrollsamanheng vil innhenting av opplysningar frå tredjepersonar kunne hjelpe til å avdekkje skatte- og avgiftsunndragingar, i tillegg til å avdekkje andre former for økonomisk kriminalitet. Dersom opplysningane allereie ligg føre på likningskontoret, er det ein føresetnad at skatteoppkrevjaren heller får dei derifrå, slik at ikkje opplysningsgjevaren må levere dei same opplysningane til fleire skatteorgan.

4.3 Gjeldande rett

Etter skattebetalingslova § 47 nr. 1 skal skatteoppkrevjaren føre kontroll med at arbeidsgivarar og andre i kommunen som etter skattebetalingslova har plikt til å gjennomføre trekk, sende meldingar og gjennomføre forskotstrekk og pålagt trekk, gjer dette i samsvar med gjeldande forskrifter og dei pålegga som er gitt. Skatteoppkrevjaren, eller den som har fullmakt frå skatteoppkrevjaren, kan gjennomføre bokattersyn hos den som pliktar å gjennomføre trekk, og kan i denne samanhengen krevje framlagt skattekort, trekkpålegg og andre doku-

ment som har noko å seie for kontrollen. Også skattefuten, og den som har fullmakt frå skattefuten eller frå kommunerevisjonen eller Riksrevisjonen, kan gjennomføre slike ettersyn og krevje framlagt dokument som nemnde ovanfor.

Etter § 6 i forskrift 2. desember 1997 nr. 1385 om beregning og oppgjør mv. av arbeidsgivaravgift til folketrygden kan skatteoppkrevjaren eller likningssjefen, eventuelt den som har fullmakt frå ein av desse, når som helst krevje framlagt rekneskapen til arbeidsgivaren med vedlegg, lønningsskjer, noteringar, kontraktar, korrespondanse eller andre dokument av tyding for kontrollen av arbeidsgivaravgifta. Også skattefuten eller fylkesskattesjefen, og den som har fullmakt frå skattefuten, fylkesskattesjefen eller kommunerevisjonen, kan gjennomføre bokettersyn og andre kontrollundersøkingar og krevje framlagt materiale og dokument som nemnd. Arbeidsgivaren pliktar på oppmoding å gi fullstendige opplysningar om forhold som kontrollorgana finn er av tyding for kontrollen av arbeidsgivaravgifta.

Skattebetalingslova § 47 og forskrifta av 2. desember 1997 nr. 1385 gir ikkje heimel til å innhente kontrollopplysningar frå tredjemann. Likningsstyresmaktene har heimel til å innhente kontrollopplysningar frå ulike tredjepersonar i medhald av likningslova kapittel 6. Denne retten er eit viktig ledd i det kontrollarbeidet likningsstyresmaktene utfører, og er avgjerande for å kunne gjennomføre effektive kontrollar og korrekte likningar. På tilsvarande vis er avgiftsstyresmaktene gitt heimel til å innhente kontrolloppgåver i meirverdiavgiftslova kapittel XII. Skatteoppkrevjarane har ikkje det same høvet til sjølve å innhente kontrollopplysningar frå tredjepersonar i samband med arbeidsgivarkontrollen. Behovet for slike opplysningar er på den anna side stort, og skatteoppkrevjarane har allereie i dag i bestemte situasjonar høve til å få denne typen opplysningar utlevert. Dette er tilfellet når likningsstyresmaktene har innhenta slike opplysningar i samband med sine kontrollar og skatteoppkrevjaren ber om å få opplysningane utleverte etter likningslova § 3–13 nr. 2 bokstav a. I samsvar med likningslova § 3–13 nr. 2 bokstav a kan likningsstyresmaktene gi opplysningar underlagde teieplikt vidare til offentleg styresmakt som kan ha bruk for dei i arbeidet med innkrevjing av skatt, toll, avgift mv.

Det er særleg kontrollopplysningar frå bankar med vidare, innhenta med heimel i likningslova § 6–4, skatteoppkrevjarar har bede om å få utlevert etter likningslova § 3–13 nr. 2 bokstav a. Finansdepartementet har sidan hausten 1999 hatt ein dialog med Sivilombodsmannen om korleis likningslova § 6–4, jf. meirverdiavgiftslova § 48, er å forstå. I

brev til departementet av 2. oktober 2000 uttalte Sivilombodsmannen at likningslova § 6–4 nr. 2 reiser kompliserte avgrensings spørsmål, og at det derfor ville vere tenleg med ei nærmare avklaring av rettsstillingen i lov eller forskrift. Finansdepartementet sende den 9. juli 2003 på høyring eit forslag om enkelte endringar i likningslova § 6–4 og meirverdiavgiftslova § 48. Høyringsfristen gjekk ut i oktober s.å., og departementet fremjar i denne proposisjonen dei nemnde forslaga om lovendringar for Stortinget, sjå nærmare om dette under kapittel 3. Endringane i likningslova og meirverdiavgiftslova har tyding for forslaget om nye reglar i skattebetalingslova om innhenting av kontrollopplysningar frå tredjepersonar. Det har derfor vore nødvendig å vente med å fremje forslag til nye reglar i skattebetalingslova om innhenting av kontrollopplysningar frå tredjepersonar, slik at saka kunne fremjast samtidig med forslag til endringar i likningslova § 6–4 og meirverdiavgiftslova § 48.

4.4 Forslaget i høyringsnotatet

Finansdepartementet sende den 31. juli 2000 ut eit høyringsbrev med forslag til endringar i skattebetalingslova til 30 høyringsinstansar. Høyringsfristen blei sett til 1. november 2001. Den 15. august 2000 blei høyringsbrevet sendt ut til ytterlegare fire høyringsinstansar.

I høyringsnotatet blei det føreslått at skatteoppkrevjarar med vidare skulle få ein rett til å innhente kontrollopplysningar frå ulike tredjepersonar, i hovudsak bankar og andre næringsdrivande. Fordi det ved innhenting av kontrollopplysningar frå ulike tredjepersonar kan vere ein fare for at kontrollørane går utanfor området for arbeidsgivarkontrollen, blei det i lovforslaget i høyringsbrevet lagt inn eit uttrykkjeleg krav om at opplysningar frå tredjepersonar berre skulle kunne innhentast i tilfelle der skatteoppkrevjaren finn det nødvendig for å kunne utføre kontrollen etter skattebetalingslova § 47. Vidare blei heimelen til å kunne innhente kontrollopplysningar frå tredjepersonar avgrensa til å gjelde namngitte arbeidsgivarar eller andre namngitte personar. Det blei føreslått at skatteoppkrevjarar, skattefutar, kommunerevisjonane eller Riksrevisjonen skulle ha rett til å innhente dei aktuelle opplysningane.

Den rolla finansinstitusjonar – inkludert bankar – spelar som kapitalforvaltarar, långivarar og betalingsformidlarar, gjer dei til særleg viktige kjelder for opplysningar som trengst i arbeidet med arbeidsgivarkontrollen. I forslaget sett fram i høyringsnotatet blei omgrepa «finansinstitusjonar», jf.

finansieringsverksemdslova § 1–3, og «lignende institusjoner», jf. finansavtalelova § 1, nytta i staden for den gjeldande terminologien i likningslova § 6–4 nr. 2 og meirverdiavgiftslova § 48 første ledd. Tanken med dette var å gjere lovverket meir robust overfor framtidige endringar i finansnæringa. I forslaget blei det føreslått at det berre skulle vere bankar som skulle ha ei plikt til å opplyse om skatetrekkkontoen til ein namngitt arbeidsgivar eller om eventuell bankgaranti etter skattebetalingslova § 11 nr. 4. Grunnen til dette er at det følgjer av skattebetalingslova at skatetrekk skal vere sette inn på *bankkonto*. Det blei i forslaget slått fast at det ved innhenting av informasjon om konti i finansinstitusjonar, inkludert bankar, også skal vere ei plikt til å gi nærmare opplysningar om transaksjonane på dei ulike kontiane, til dømes tidspunkt for transaksjonane, beløp og kven som er partar i transaksjonane.

Vidare blei det i høyringsnotatet føreslått ein regel om at alle som utfører eller har utført arbeid eller oppdrag for ein arbeidsgivar, har ei plikt til å gi opplysningar om tenesteforholdet eller oppdrag knytte til arbeidsgivaren. Det blei også føreslått ein regel om at næringsdrivande har ei plikt til å gi opplysningar om alle økonomiske mellomvære som vedkomande har eller har hatt med arbeidsgivaren når opplysningane refererer seg til begge partane si verksemd.

Opplysningsplikta for tredjepersonar er føreslått gjort gjeldande utan hinder av ei eventuell teieplikt. I forslaget er det gitt reglar om retten til å klage over eit pålegg dersom den pålegget gjeld meiner at ein ikkje har plikt eller lovleg rett til å etterkome pålegget. Skattefuten vil etter forslaget vere overordna klageorgan for skatteoppkrevjaren, medan Skattedirektoratet vil vere overordna klageorgan for skattefuten og kommunerevisjonen. For pålegg frå Riksrevisjonen har ein etter forslaget ingen klagerett. For dei tilfella der plikta til å gi opplysningar eller tilgang til kontrollundersøking ikkje blir etterlevd, er det i høyringsnotatet føreslått ein rett for Skattedirektoratet og skattefuten til å pålegge tvangsmulkt.

4.5 Generelle utsegner i høyringa

Fleirtalet av høyringsinstansane er generelt positive til forslaget frå Finansdepartementet. Fleire av høyringsinstansane har forslag til presiseringar og endringar i lovutkastet, noko departementet gjer nærmare greie for under punkt 4.6.

Finansnæringens Hovedorganisasjon og Sparebankforeningen, Riksrevisjonen, Landslaget for Regnskapskonsulenter, Skattebetalerforeningen, Fylkesskattesjefenes forening, Skattefogdenes

Landsforening, Likningsutvalet, Oslo Politidistrikt, Toll- og avgiftsdirektoratet og Handels- og service-næringens Hovedorganisasjon har ingen prinsipielle innvendingar mot forslaget, men har merknader knytte til presiseringar av reglane. Heller ikkje Nærings- og handelsdepartementet og Datatilsynet har prinsipielle innvendingar mot forslaget. Den norske Revisorforening uttaler at forslaga ikkje rører ved den valde revisoren, og at det etter deira syn er unødvendig å ha ein særskild heimel for informasjon frå revisor. Justisdepartementet uttaler på si side at dei støttar forslaget, men at dei har nokre merknader. Kommunenes Sentralforbund og Forbundet for kommunal økonomiforvaltning og innkreving sluttar seg i hovudsak til dei endringane som er føreslått.

Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening har ingen generelle innvendingar mot forslaget, utover at dei uttrykkjer uro over § 47a nr. 3 i forslaget, der næringsdrivande på nærmare vilkår pliktar å gi opplysningar. Dette fordi forslaget vil krevje store ressursar, samtidig som den samfunnsøkonomiske nytta av forslaget etter deira oppfatning vil vere avgrensa. Heller ikkje Norske Kommunale Regnskapskontrollørers Forbund har generelle innvendingar mot forslaget, men føreslår derimot ei ytterlegare utviding av forslaget.

Skattedirektoratet sluttar seg til forslaget. I tillegg til ein del merknader som gjeld presiseringar av reglane, føreslår direktoratet at det blir lovfesta ein generell regel i skattebetalingslova om teieplikt for nærmare oppgitte personar relaterte til skatteoppkrevjarkontoret. Departementet går ikkje nærmare inn på dette forslaget i denne omgang.

Berre Bedriftsforbundet og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) er direkte negative til forslaget slik det er sett fram. NHO har forståing for behovet for å effektivisere utnyttinga av eksisterande kontrollressursar, men går imot forslaget i den forma det er fremja i høyringsnotatet.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Fiskeridepartementet, Akademikerne og Aetat Arbeidsdirektoratet har ingen merknader til forslaget.

4.6 Merknader frå høyringsinstansane og vurderingar og forslag frå departementet si side

4.6.1 Opplysningsplikta i § 47a

Høyringsinstansane har noko ulike merknader til forslaget til ny § 47a.

Skattedirektoratet har i si fråsegn konkrete forslag til presiseringar og uttaler mellom anna:

«Skattedirektoratet er av den oppfatning at «nødvendig» i forslaget § 47a nr. 1 første punktum derfor også bør forstås slik at skatteoppkreveren *primært* skal forholde seg til arbeidsgiveren for innhenting av opplysninger. Kun i de tilfeller hvor arbeidsgiver ikke kan eller vil gi de ønskede opplysninger, skal skatteoppkreveren pålegge tredjeperson å gi disse opplysningene. Denne forståelsen av begrepet «nødvendig» samsvarer med de ovennevnte regler om arbeidsgivers plikter og gjør samtidig belastningen på tredjeperson så liten som mulig.»

Vidare peikar fleire av høyringsinstansane på den meirbelastninga og dei kostnadene ei opplysningsplikt vil påføre tredjemann. Fleire føreslår på bakgrunn av dette at det bør leggjast til rette for samarbeidsrutinar for gjenbruk av opplysningar mellom dei ulike kontrolletatane som høyrer inn under skatte- og avgiftsstyresmaktene.

Departementet ser at ein måte å minske belastninga for tredjemann på, vil vere å stille opp eit vilkår om at skatteoppkrevjaren først må freiste å innhente opplysningar hos arbeidsgiveren, eventuelt hos andre kontrolletatar som høyrer inn under skatte- og avgiftsstyresmaktene, dersom desse har innhenta opplysningane på eit tidlegare tidspunkt. Ved å leggje ein slik føresetnad inn i regelen vil ein på den andre sida samtidig avskjere høvet til på ein enkel måte å kunne kontrollere om dei opplysningane arbeidsgiveren har gitt, er korrekte. På noverande tidspunkt er det ikkje ønskjeleg å ta inn eit slikt absolutt vilkår i forslaget til ein heimel for skatteoppkrevjarar med vidare til å kunne innhente opplysningar frå tredjepersonar. Departementet meiner likevel at det vil vere ein god måte å gå fram på om ein som hovudregel først freistar å innhente dei aktuelle opplysningane hos arbeidsgiveren, før ein rettar ein førespurnad til tredjemann. Departementet vil framheve at det no må leggjast stor vekt på å utarbeide gode samarbeidsrutinar innanfor skatte- og avgiftsstyresmaktene, slik at dei same opplysningane ikkje blir innhenta fleire gonger. Også ved utforminga av nye system for innhenting og utveksling av opplysningar innanfor skatteetaten må Skattedirektoratet sikre at det blir teke omsyn til at dei same opplysningane berre skal innhentast ein gong.

Hovudsiktemålet med forslaget om å gi skatteoppkrevjaren ein rett til å vende seg til ein tredjeperson for å innhente kontrollopplysningar i samband med arbeidsgivarkontrollen, er å få ein meir effektiv arbeidsgivarkontroll. Ein effektiv arbeidsgivarkontroll vil kunne medverke til å hindre store

unndragingar på området. Opplysningar frå tredjemann vil heilt klart kunne gi arbeidsgivarkontrollen eit breiare omfang, og vil også føre til ein betre kvalitet på kontrollen enn tidlegare. I høyringsbrevet gav departementet uttrykk for at ein fare ved å gi ein slik heimel til skatteoppkrevjarane kan vere at kontrollørane går utanfor området for arbeidsgivarkontrollen. I forslaget som blei sendt på høyring, blei det derfor uttrykkeleg lagt inn eit vilkår i lovteksten om at opplysningar frå tredjemann berre kan innhentast i tilfelle der skatteoppkrevjaren «finner det nødvendig» ved utføringa av kontrollen etter skattebetalingslova § 47 (arbeidsgivarkontrollen).

Ingen av høyringsinstansane hadde merknader til vilkåret i seg sjølv. Departementet har etter ei nærmare vurdering kome til at ein vil oppnå det same resultatet dersom vilkåret blir teke ut av regelen. Samtidig vil ein oppnå at regelen får same utforming som tilsvarende regel i likningslova, jf. § 6–4 ny nr. 3. Slik § 47a nr. 1 er utforma i høyringsbrevet, kan det reisast spørsmål ved om det her skal vere ei ekstra avgrensing utover det som følgjer av «plikter», noko som ikkje har vore intensjonen. Med ein ordlyd som føreslått i høyringsbrevet, ville regelen i § 47a skilje seg frå likningslova § 6–4 nr. 2 (ny nr. 3), utan at tanken var å skape nokon realitetsskilnad mellom reglane på dette punktet. Departementet føreslår å omformulere regelen og at han blir gitt denne ordlyden: «Ved utførelsen av arbeidsgiverkontrollen etter § 47 plikter banker etter krav fra skatteoppkreveren å gi opplysninger om ...». Det vil også no eksplisitt gå fram av regelen for kva formål opplysningane kan innhentast, nemlig arbeidsgivarkontrollen.

Som det går fram av det som er nemnt ovanfor, meiner Skattedirektoratet at «finner nødvendig» også bør forståast slik at skatteoppkrevjaren *primært* skal vende seg til arbeidsgiveren for å innhente denne typen opplysningar. Berre når arbeidsgiveren verken kan eller vil gi opplysningane, bør det vere mogleg å vende seg til tredjemann. Belastninga på tredjemann vil såleis etter deira oppfatning bli minimal. Ei slik forståing av vilkåret var ikkje den opphavlege intensjonen frå departementet si side. Når departementet no føreslår å fjerne vilkåret heilt, vil det heller ikkje vere mogleg å leggje ei slik avgrensing inn i regelen gjennom vilkåret.

Norske Kommunale Regnskapskontrollørers Forbund gir uttrykk for at det bør vere heimel til å innhente opplysningar på breitt grunnlag.

Departementet vil ikkje gå inn for eit slikt forslag. Før ein eventuelt føreslår å innføre ein slik generell heimel til å innhente opplysningar, vil det vere nødvendig å kartleggje behovet for dette nærmare. Ein

rett for skatteoppkrevjaren til å innhente opplysninger på generelt grunnlag vil i tillegg krevje ei anna og breiare vurdering av spørsmål som dreier seg om rettstryggleik og personvern.

I forslaget § 47a nr. 1 andre punktum er omgrepa «finansinstitusjoner og lignende institusjoner», føreslått brukt. Dette er føreslått for at omgrepa skal kunne bli tolka i takt med tida, utan at dette må skje ved lovendring. Ingen av høyringsinstansane har hatt merknader til at denne omgrepsbruken er nytta. Finansinstitusjonars rolle som kapitalforvaltarar, långivarar og betalingsformidlarar gjer dei til svært viktige opplysningskjelder ved utføringa av arbeidsgivarkontrollen. Omgrepa «finansinstitusjoner og lignende institusjoner» er overordna omgrep som dekkjer ein rekke undergrupper av institusjonar. Departementet er etter ei nærare vurdering kome til at det vil vere føremålstenleg å i størst mogleg grad nytte den inndeling som er vanleg på bank-, finans- og verdipapirområdet. I tillegg ønskjer departementet, der det ikkje er grunnlag for ulik terminologi, å nytte dei same omgrepa som likningslova § 6–4, som også har reglar om innhenting av opplysningar frå tredjemann. Departementet føreslår såleis at ny § 47a nr. 1 andre punktum får følgjande ordlyd: «På same vilkår har

- a. finansinstitusjoner (jf. lov av 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet § 1–3) og andre som driver utlånsvirksomhet eller låneformidling som næring,
- b. verdipapirforetak (jf. lov av 19. juni 1997 nr. 79 om verdipapirhandel § 1–4) og andre som har penger til forvaltning og
- c. pensjonskasser

plikttil å gi opplysninger om innskudds- og gjeldskonti som navngitt person, bo, selskap eller innretning har eller disponerer i vedkommende institusjon.» Ein slik omformulering vil ikkje innebere materielle endringar i forhold til forslaget i høyringsnotatet, men berre ei teknisk redigering i forhold til gjeldande terminologi på bank-, finans- og verdipapirområdet. Ein vil vidare oppnå at tilsvarende reglar utformast likt på skatte- og avgiftsområdet, jf. her likningslova § 6–4. For ei nærmare framstilling av dei ulike omgrepa i forslaget til ny § 47a nr. 1 sjå punkt 3.4.5 i denne proposisjonen om endringar i likningslova § 6–4, jf. meirverdiavgiftslova § 48.

For så vidt gjeld ny § 47a nr. 1 første punktum er pliktsubjektet der «banker». Bakgrunnen for dette er at det i skattebetalingslova § 11 nr. 4 er eit krav om at forskottstrekk blir satt inn på særskilt bankkonto (skattetrekkkonto).

Skattedirektoratet gir i samband med forslaget til ny § 47a nr. 1 andre punktum uttrykk for at ein ser det som meir passande å nytte omgrepet «inn-

skudds- og gjeldskonti» i fleirtalsform, i staden for i eintalsform slik det er lagt opp til i høyringsforslaget. Årsaka er at dette dreier seg om to ulike kontotypar.

Departementet deler denne oppfatninga. Ei slik endring vil også føre til at lovteksten vil vere i samsvar med omgrepsbruken i likningslova § 6–4 nr. 2 (ny nr. 3) og i meirverdiavgiftslova § 48 første ledd.

Vidare uttaler *Skattedirektoratet* i si høyringsfråsegn:

«I lovforslagets § 47a nr. 1 tredje punktum presiseres innholdet i opplysningsplikten til også å omfatte underbilag og opplysninger om transaksjoner, herunder hvem som er parter i transaksjonene. Direktoratet er imidlertid av den oppfatning at bruken av ordet «også» kan forstås dithen at tredje punktum inneholder tilleggsopplysninger som i utgangspunktet ikke omfattes av opplysningsplikten. Dette er etter direktoratets mening uheldig, sett i lys av den diskusjonen som er oppstått rundt rekkevidden av ligningsloven § 6–4 nr. 2 andre punktum.

Det vises i den forbindelse til brev av 2. juli 1999 fra Sivilombudsmannen til Skattedirektoratet. I brevet gir Sivilombudsmannen sitt syn på anvendelsen av ligningsloven § 6–4 nr. 2. Resultatet av Sivilombudsmannens uttalelse har blant annet vært at bankene nå stryker over vesentlige deler av bankutskriftene før disse oversendes skattemyndighetene ved kontroll av kontoeiers ligning. Videre nekter bankene ofte å gi ut underbilag til transaksjoner som fremkommer av bankutskriftene, noe som gjør at ligningsmyndighetene får liten eller ingen nytte av dem i kontrollammenheng. Det vises også til brev av 5. april 2000 fra Finansdepartementet til Sivilombudsmannen, hvor departementet gjør rede for hvordan rettstilstanden etter ligningsloven § 6–4 nr. 2 bør oppfattes.

Direktoratet foreslår derfor at ordet «også» fjernes fra denne bestemmelsen.»

Også *Finansnæringens Hovedorganisasjon* og *Sparebankforeningen* tek opp forholdet til likningslova § 6–4. Sparebankforeningen saknar ei drøfting av kvifor den heimelen skatteoppkrevjaren har til å innhente informasjon, skal vere vidare enn den heimelen likningsstyresmaktene har etter § 6–4. *Fylkesskattesjefenes Forening* tek også opp forholdet til likningslova § 6–4 nr. 2 i si høyringsfråsegn. Det same gjer *Likningsutvalet*.

Departementet vil nemne at ei slik tolking som direktoratet her gir uttrykk for, ikkje er tiltenkt frå departementet si side. Tredje punktum i forslaget til § 47a nr. 1 skal vere ei nærmare presisering av kva som ligg i § 47a nr. 1 første og andre punktum.

Departementet føreslår derfor at «også» blir fjerna frå ordlyden til ny § 47a nr. 1 tredje punktum.

Forslaget til ny § 47a nr. 1 i skattebetalingslova svarer til den noverande likningslova § 6–4 nr. 2 (ny nr. 3). Sivilombodsmannen har, som nemnt innleiingsvis i punkt 4.3, i dei seinare åra gitt uttrykk for at likningslova § 6–4 nr. 2 er blitt praktisert vidare enn det som etter hans mening er den korrekte forståinga av regelen. Departementet føreslår på bakgrunn av dette også å endre likningslova, sjå kapittel 3, slik at det klart går fram kva slags opplysningar det er mogleg å innhente etter denne regelen. Heimelen til skatteoppkrevjaren vil etter dette ikkje vere vidare enn den heimelen likningsstyresmaktene har etter likningslova § 6–4, jf. meirverdiavgiftslova § 48.

I forslaget til ny § 47a nr. 1 tredje punktum er det i høyringsbrevet frå departementet føreslått denne ordlyden: «Ved innhenting av informasjon etter første ...». I § 47a nr. 1 første punktum er omgrepet «opplysningar» nytta på den informasjonen skatteoppkrevjaren kan påleggje tredjemann å gi. Også elles i § 47a, § 47b og § 47c er «opplysningar» nytta der det blir referert til informasjon som tredjemann pliktar å gi etter § 47a. Departementet kan ikkje sjå at det i forslaget til § 47a nr. 1 tredje punktum er meint noko anna enn det som er meint elles i reglane der omgrepet «opplysningar» er nytta. For å få ein konsekvent og einsarta omgrepsbruk i lovteksten føreslår departementet at «informasjon» blir erstatta med «opplysningar» i forslaget til § 47a nr. 1 tredje punktum.

Forbundet for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnkreving peikar i si høyringsfråsegn på dette:

«Det foreslås bl.a. at skattefogden og kommunerevisjonen gis tilsvarende opplysningsadgang – hvilket begrunnes ut i fra ivaretagelse av statens interesser. For skattefogdens vedkommende antas behovet for dette kun å måtte være ut fra innfordringshensyn, hvilket ikke lovforslaget er ment å hjemle. Behovet for å gi disse etater opplysningsadgang ut fra kontrollhensyn synes derfor ikke å være til stede, idet de ikke er utførende aktører når det gjelder kontroll hos arbeidsgiverne i dag.»

Departementet vil i denne samanhengen nemne at skattefuten er fagleg overordna organ for skatteoppkrevjarane, medan det er den einskilde kommune som har det administrative ansvaret for skatteoppkrevjaren. Av skattebetalingslova § 47 går det mellom anna fram at både skatteoppkrevjaren og skattefuten, og dei desse gir fullmakt, har høve til å gjennomføre ettersyn i samband med arbeidsgivar-

kontrollen. I tilfelle der ein kommune ikkje løyver tilstrekkeleg med midlar til at det kan gjennomførast ein forsvarleg arbeidsgivarkontroll, vil det etter departementet si oppfatning kunne vere behov for at skattefuten sjølv utfører kontrollen. Med eit slikt utgangspunkt vil det også vere tenleg at skattefuten på lik linje med skatteoppkrevjaren får heimel til å innhente opplysningar frå tredjemann.

Når det gjeld kommunerevisjonen, så har også dei heimel i skattebetalingslova § 47 til å gjennomføre arbeidsgivarkontroll. Som nemnt ovanfor føreslo departementet i høyringsbrevet at også kommunerevisjonen skal få ein rett til å innhente opplysningar frå tredjemann. Etter ei nærmare vurdering av dette har departementet kome til at det ikkje ligg føre noko reelt praktisk behov for kommunerevisjonen til å innhente denne typen opplysningar. For det første er det i dag sjeldan at kommunerevisjonen gjennomfører arbeidsgivarkontrollar. Vidare vil vi i denne samanhengen peike på det forholdet at det er kommunerevisjonen som skal kontrollere at skatteoppkrevjaren, også i samband med arbeidsgivarkontrollen, har følgd det gjeldande regelverket i arbeidet sitt. Sett på bakgrunn av dette kan det vere lite heldig at kommunerevisjonen først står for den praktiske gjennomføringa av arbeidsgivarkontrollen, for så i ettertid å vere den som går god for at kontrollen er korrekt utført. Departementet føreslår på bakgrunn av dette at «kommunerevisjonen» blir stroke frå forslaget til ny § 47a nr. 4.

Riksrevisjonen uttaler dette om forslaget om å gi Riksrevisjonen heimel til å innhente denne typen opplysningar:

«Lovutkastet, ny § 47a nr. 4:

I lovutkastet foreslås at også Riksrevisjonen skal kunne innhente kontrollopplysningar fra tredjepersoner. Vi kan vanskelig se at Riksrevisjonen har behov for slik utvidet rett for sitt revisjonsarbeid. Riksrevisjonen foreslås derfor strøket i setningen.

Lovutkastet, ny § 47b nr. 4:

Siste setningen foreslås strøket som uaktuell, jf. merknaden til § 47a nr. 4.»

Departementet legg Riksrevisjonen sitt syn til grunn og føreslår å endre dei nemnde reglane i samsvar med merknadene frå Riksrevisjonen.

Toll- og avgiftsdirektoratet peikar på at den nye rekneskapslova ikkje nyttar omgrepet bokføring, mellom anna fordi det er blitt mindre vanleg å føre rekneskap i bøker. Dei skriv såleis:

«Av den grunn foreslår vi at begrepet «boketter-syn» i skattebetalingsloven byttes ut med en mer moderne ordlyd, som for eksempel «regnskapskontroll» eller «virksomhetskontroll».»

Departementet viser til at reglar om registrering, dokumentasjon og oppbevaring av rekneskapsmateriale er gitt i lov av 17. juni 1998 nr. 56 om årsregnskap (rekneskapslova 1998) kapittel 2 og forskrift 6. mai 1999 nr. 544 (rekneskapsforskrifta). I reglane er ikkje bokføringsomgrepet nytta. Det blei reist ein god del kritikk mot kapittel 2 i rekneskapslova 1998, og som ei følge av kritikken føreslo departementet i Ot.prp. nr. 13 (2000–2001) visse endringar i bokføringsreglane, og dessutan ei forlenging av overgangsordninga til 1. januar 2002. Fleirtalet i finanskomiteen slutta seg ikkje til forslaget frå departementet, og Stortinget bad Regjeringa setje ned eit offentleg utval som skulle utarbeide forslag til nye forbetra og enklare reglar for registrering og dokumentasjon av rekneskapsopplysningar (bokføringsutvalet). Bokføringsutvalet gav 31. oktober 2002 ei samrøystes innstilling med framlegg til ny lov og forskrift om bokføring. Utvalet føreslår å gjeninnføre omgrepet «bokføring», jf. NOU 2002:20 punkt 5.3.4. Utvalet viser mellom anna til at det har vore problem knytte til omgrepsbruken i rekneskapslova av 1998, at bokføringsomgrepet er godt innarbeidd, og dessutan at omgrepet bokføring blir nytta i Danmark og Sverige. Departementet vil på bakgrunn av dette gå inn for å behalde «boksettersyn» i forslaget til ny § 47a nr. 4.

Fleire av høyringsinstansane har synspunkt på forholdet mellom den føreslåtte opplysningsplikta og eventuell lovpålagd teieplikt. Mellom anna gjeld det den generelle forrangen opplysningsplikta er føreslått gitt i høyringsbrevet.

Justisdepartementet uttaler mellom anna:

«Justisdepartementet er av den oppfatning at de føreslåtte lovendringer vil kunne medvirke til en mer effektiv bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Samtidig vil den bedrede tilgangen på opplysninger om faktiske forhold og muligheten for hurtigere saksbehandling etter vårt skjønne ytterligere styrke den enkeltes rettssikkerhet.

(...)

Den beskrivelse og vurdering av taushetspliktsbestemmelsenes rekkevidde som fremkommer i høyringsbrevet under punkt 5.2, kan Justisdepartementet slutte seg til.»

Skattedirektoratet uttaler:

«Det fremgår av punkt 5.2 i Deres høyringsnotat at opplysningsplikten skal gå foran lovbestemt taushetsplikt og taushetspliktsbestemmelser gitt i forskrift eller instruks. I Deres forslag til lovtekst er dette ikke presisert. Skattedirektoratet mener det er hensiktsmessig å presisere forståelsen av begrepet i lovteksten og føreslår følgende ordlyd i nr. 5 første punktum:

«Opplysningsplikten etter denne bestemmelsen gjelder uten hinder av taushetsplikt pålagt ved bestemmelse i annen lov, forskrift eller instruks av hensyn til private interesser.»

NHO og Sparebankforeningen trekkjer i sine høyringsfråsegner fram advokatar som ei yrkesgruppe som deira medlemmer ofte nyttar som rådgivarar. I tilknytning til dette går organisasjonane inn på den strenge, straffesanksjonerte teieplikta som advokatar har, og peikar på dei problema som ein generell forrangsregel etter deira oppfatning vil skape for mellom anna advokatar.

Den norske Revisorforening meiner at dei behova skatteoppkrevjaren har i forhold til revisorar, er dekte av dei pliktene som blir lagde på revisorar etter revisorlova. Til slutt i høyringsfråsegna uttaler foreininga:

«For ordens skyld påpeker vi for øvrig at siden opplysningsplikten på denne måte er regulert i revisorloven, antar vi at taushetsplikten må gjelde for revisor utenom den ramme som opplysningsplikten angir.»

Elles føreslår *Toll- og avgiftsdirektoratet* at § 47a nr. 5 i forslaget, som seier at opplysningsplikta skal gå føre eventuelle reglar om teieplikt, blir innarbeidd i skattebetalingslova § 47 nr. 2.

Riksadvokaten har ingen innvendingar mot at det blir gitt dei same heimlane i skattebetalingslova som i likningslova, men saknar ei breiare og betre grunngeving for kvifor opplysningsplikta skal oppfyllest utan hinder av ei eventuell teieplikt. Fleire av høyringsinstansane har merknader til at det i forslaget generelt er slått fast at opplysningsplikta skal gå føre teieplikta.

Departementet er klar over at forslaget om å innføre ein heimel for skatteoppkrevjarane til å innhente opplysningar frå tredjepersonar til bruk i arbeidsgivarkontrollen har prinsipielle sider. Dei tredjepersonane som det kan vere aktuelt å innhente kontrollopplysningar frå, vil som eit utgangspunkt ikkje sjølve ha noko interesse av å gi opplysningane til skatteoppkrevjaren, samtidig som dei ofte vil ha teieplikt når det gjeld slike opplysningar, med mindre det er bestemt noko anna. Det kan vere ulike lovgrunnlag og omsyn som taler for at det skal vere teieplikt. Når det skal avgjerast om det skal innføres ei lovbestemt opplysningsplikt, må det derfor skje ei nærmare vurdering av forholdet mellom dei to typane av reglar.

Omsyna som grunngir teieplikt varierer, alt etter om opplysningane er av personleg, økonomisk eller forretningsmessig karakter. Dei opplysningane tredjemann kan ha om ein arbeidsgivar, vil i utgangspunktet ha økonomisk karakter. Dersom ar-

beidsgivaren ikkje er eit føretak, kan det også tenkjast at opplysningane seier noko om den privatøkonomiske situasjonen til arbeidsgivaren, og dermed vil opplysningane også ha personleg karakter. Dess meir sensitiv karakter dei aktuelle opplysningane må seiast å ha, dess tyngre bør dei argumenta vere som taler for at det skal gjerast unntak frå teieplikta.

Ein viktig føresetnad for reglane om teieplikt er at det ikkje blir gjort for mange unntak. Viktige omsyn til rettstryggleiken og personvernet som er tillagde vekt ved innføringa av ein regel om teieplikt, får mindre vekt dess fleire unntak som blir innførte. I ytste konsekvens vil det skje ei total utholing av reglane om teieplikt. I vurderinga av om det skal etablerast reglar som pålegg tredjepersonar opplysningsplikt om informasjon som er underlagd teieplikt, er det derfor viktig å leggje vekt på dei omsyna til rettstryggleiken og personvernet som ligg bak reglane om teieplikt. For dei tilfella der det blir gjort unntak, er det også viktig at dei unntaka som blir gjorde, ikkje blir vidare enn det som er strengt nødvendig.

Når omsynet til personvern kjem i strid med viktige samfunnsomsyn, må det gjerast ei avveging av dei motstridande omsyna. Det må da drøftast om det ut frå omsyn til rettstryggleiken og personvernet er forsvarleg å påleggje tredjemann ei plikt til å gi ein skatteoppkrevjar opplysningar underlagde teieplikt som vedkomande har bruk for i utøvinga av arbeidsgivarkontrollen. Eit viktig moment i denne samanhengen er at opplysningane som det på nærmare bestemte vilkår er tale om å påleggje tredjemann ei plikt til å gi, er informasjon som arbeidsgivaren sjølv har ei lovbestemt plikt til å gi. Det vil altså aldri vere tale om å overføre andre opplysningar enn dei arbeidsgivaren sjølv har ei plikt til å gi.

Slik departementet ser det, ligg det føre eit særleg behov for å kunne innhente denne typen opplysningar. Som nemnt i punkt 4.2, er potensialet for økonomisk motiverte unndragingar minst like stort på dette området som på skatte- og avgiftsområdet elles. Økonomisk kriminalitet er ei form for kriminalitet som fører til ei urettmessig omfordeling av ressursar, og som går ut over den lovlydige delen av befolkninga. I den grad det offentlege blir ramma av økonomisk kriminalitet, vil det kunne innebere ei auka belastning for resten av befolkninga. Fordi økonomisk kriminalitet fører til ei skeiv fordeling av goda, har samfunnet lenge sett store ressursar inn på å avdekkje denne typen kriminalitet. Eitt av verkemidla i denne samanhengen vil vere å opne for at opplysningar som elles er underlagde teieplikt, kan utleverast til offentlege kontrollorgan i kontrollsamheng. Departementet meiner at det-

te omsynet må tilleggjast stor vekt i samband med det forslaget som no blir lagt fram.

Det som taler mot å påleggje tredjemann ei opplysningsplikt i denne typen saker, er først og fremst omsynet til tillitsforholdet mellom tredjemann og dei aktuelle arbeidsgivarane. Den einskilde bør kunne vere trygg på at opplysningar som ein leverer ut til eitt formål, ikkje blir nytta i andre samanhengar. I utgangspunktet vil ikkje dei opplysningane som det er aktuelt å overføre frå tredjemann til skatteoppkrevjaren i desse tilfella, vere av særleg sensitiv karakter. Reint unntaksvis kan opplysningane likevel tenkjast å ha ein slik karakter. Uavhengig av om opplysningane har eit element av sensitiv karakter, vil det likevel liggje føre ei plikt til å overlevere dei til offentleg styresmakt når dette følgjer av skattebetalingslova, likningslova eller folketrygdlova med tilhøyrande forskrifter. Departementet kan derfor ikkje sjå at dette momentet bør tilleggjast avgjerande vekt.

Departementet har etter ei totalvurdering kome fram til at tungtvegande samfunnsomsyn taler for at det bør innførast ei opplysningsplikt i samsvar med konklusjonane elles i dette punktet.

Når det gjeld bankar, finansinstitusjonar og liknande institusjonar, vil departementet peike på at deira teieplikt er regulert i ei rad lover. Dei tredjepersonane det i størst grad vil vere aktuelt å innhente opplysningar frå, har ei teieplikt som i hovudsak vik for lovbestemt opplysningsplikt, jf. til dømes sparebanklova § 21, forretningsbanklova § 18, forsikringsverksemdslova § 1–3 og finansieringsverksemdslova § 3–14. Desse lovreglane gir klart uttrykk for at teieplikta må vike der det ligg føre ei lovpålagd plikt til å gi opplysningar. Situasjonen her vil såleis vere den at når lovgivaren har vurdert at det er behov for å påleggje bankar osv. ei opplysningsplikt på eit nærmare avgrensa område, slik det til dømes er gjort i samband med likningskontrollen, jf. likningslova § 6–4, så vil opplysningsplikta gå føre dei aktuelle reglane om teieplikt. Når det gjeld behovet for ei opplysningsplikt for tredjepersonar i samband med arbeidsgivarkontrollen, viser departementet til dei meir generelle vurderingane som er gjorde ovanfor. I dei tilfella der ein aktuell regel om teieplikt ikkje uttrykkjeleg gjer unntak for lovpålagd opplysningsplikt, vil det vere behov for ei nærmare tolking av dei to reglane for å finne ut kva for ein av dei som skal gå føre den andre. Departementet vil ikkje gå nærmare inn på konkrete tolkingar her. I samband med ei eventuell slik tolking er det viktig å leggje vekt på at dei opplysningane det er tale om å påleggje tredjepersonar ei plikt til å gi, har arbeidsgivaren sjølv ei plikt til å gi. Så langt departementet kan sjå, har dei tredjepersonane det vil

vere mest aktuelt å innhente opplysningar frå, ei teieplikt som seier at lovpålagd opplysningsplikt går føre teieplikta. Etter departementet si oppfatning vil det derfor ikkje vere nødvendig med ein forrangsregel som føreslått i § 47a nr. 5.

Heller ikkje i forhold til den føreslåtte § 47a nr. 2 om opplysningsplikt for tilsette og oppdragstakarar vil det etter departementet si meining oppstå nemneverdige konflikthar i forhold til reglar som pålegg teieplikt. Opplysningar som det vil vere aktuelt for skatteoppkrevjaren å få utlevert etter denne regelen, vil først og fremst gjelde storleiken på dei utbetalingane som har gått frå ein arbeids- eller oppdragsgivar til den tilsette eller oppdragstakaren. Døme her kan vere avtale om lønn o.l. Så langt departementet kan sjå, vil det ikkje vere praktisk at ein tilsett/oppdragstakar har teieplikt overfor skatteoppkrevjaren når det gjeld slike økonomiske sider ved eit tilsetjingsforhold eller eit oppdrag.

Som gjort gjeldande i høyringsbrevet, vil det etter forslaget til ny § 47a nr. 2 også vere aktuelt å innhente opplysningar som kan avklare om ei utbetaling skal reknast som lønn eller som betaling i næringsverksemd. Om ei utbetaling skjer som ledd i næringsverksemd eller som lønnsutbetaling, er avgjerande for om det skal gjennomførast forskotstrekke og reknast arbeidsgivaravgift av utbetalinga. Også opplysningar som kan avklare slike spørsmål, må reknast som opplysningar av rein økonomisk karakter, og det er vanskeleg å tenkje seg at denne typen opplysningar fell innanfor den profesjonsbestemte teieplikta. Opplysningar om det nærmare innhaldet i eit oppdrag/tilsetjingsforhold som kan tenkjast å innehalde forretningsløyndommar og andre sensitive opplysningar, til dømes personlege opplysningar, vil det ikkje vere aktuelt å innhente etter denne regelen. Departementet kan etter dette ikkje sjå at det når det gjeld § 47a nr. 2 i forslaget vil vere behov for ein regel som avklarar forholdet mellom plikta til å gi opplysningar og eventuelle reglar om teieplikt nærmare.

Ein står såleis att med forslaget til ny § 47a nr. 3, som pålegg opplysningsplikt for næringsdrivande om alle økonomiske mellomvære som vedkomande har hatt med arbeidsgivaren, når opplysningane gjeld begge partane si verksemd. Utgangspunktet også for denne gruppa av tredjemenn er at storparten av dei næringsdrivande som det vil vere aktuelt å innhente opplysningar frå, ikkje vil vere underlagde lovbestemt teieplikt. Ein del tredjemenn vil likevel kunne vere underlagde slik lovbestemt teieplikt. Etter departementet si oppfatning er det berre i desse tilfella det vil kunne oppstå ein konflikt mellom reglar om teieplikt og den føreslåtte opplysningsplikta, og såleis kunne vere tenleg

med ein regel som regulerer forholdet mellom dei to pliktene nærmare.

Forslaget til ny § 47a nr. 3 svarer til likningslova § 6–3 nr. 1 første punktum og meirverdiavgiftslova § 47 første ledd første punktum. I andre punktum i dei respektive reglane i likningslova og meirverdiavgiftslova er det fastsett kva slags opplysningar det vil vere aktuelt å innhente etter første punktum i lovreglane. Når det gjeld forslaget til ny § 47a nr. 3 i høyringsbrevet, vil det vere dei same typane av opplysningar som er nemnde i andre punktum i likningslova § 6–3 nr. 1, jf. meirverdiavgiftslova § 47 første ledd første punktum, det vil vere aktuelt å innhente. Det vil til dømes kunne vere interessant å innhente opplysningar om betaling for varer eller tenester frå ein arbeidsgivar, som i realiteten har gått til ein tilsett. Eit konkret tilfelle kan vere at arbeidsgivaren engasjerer ein handverkar til å gjere ein del utbetningsarbeid heime hos ein tilsett. Av fakturaen går det ikkje fram kvar arbeida er utførte. Arbeidsgivaren trekkjer så frå kostnadene i si næringsverksemd, slik at det til dømes ser ut som om arbeida er utførte på den bygningen der arbeidsgivaren driv verksemda si. Eventuelt kan arbeidsgivaren betale for møblar til ein tilsett og føre fakturaen i verksemda. I desse tilfella skulle verdien av dei tenestene som er utførte, eller verdien av dei varene som er kjøpte, vore ført som lønn for den aktuelle arbeidstakaren, og arbeidsgivaren skulle også ha trekt skatt og betalt arbeidsgivaravgift av beløpa.

Døma ovanfor fell innanfor den oppramsinga som finst i likningslova § 6–3 nr. 1 andre punktum og meirverdiavgiftslova § 47 andre ledd andre punktum. Slik departementet ser det, vil det vere rimeleg at det også i forslaget til ny § 47a nr. 3 går fram kva slags opplysningar det her er tenkt at skatteoppkrevjaren skal kunne innhente. På bakgrunn av dette og av omsyn til samanhengen i regelverket føreslår departementet eit eige punktum i forslaget til § 47a nr. 3 likelydande med likningslova § 6–3 nr. 1 andre punktum, jf. meirverdiavgiftslova § 47 andre ledd andre punktum.

Når det gjeld yrkesgrupper med ei streng profesjonsteieplikt, vil departementet vise til avsnitta ovanfor, der det er gjort greie for kva slags opplysningar det vil vere aktuelt for skatteoppkrevjarane å innhente etter forslaget til ny § 47a nr. 3. Så langt departementet kan sjå, må utgangspunktet vere at desse opplysningane i all hovudsak ikkje fell innanfor den strenge profesjonsbestemte teieplikta som Næringslivets Hovedorganisasjon og Sparebankforeningen omtaler i si fråsegn.

På bakgrunn av drøftingane ovanfor kan departementet heller ikkje sjå at det i forhold til dei typiske tilfella der det er aktuelt å innhente opplysningar

etter § 47a nr. 3, vil vere nødvendig med ein regel som seier at opplysningsplikta går føre reglar om teieplikt, for at skatteoppkrevjaren skal ha krav på å få denne typen opplysningar utlevert.

Departementet ser det etter dette slik at det i hovudtyngda av tilfelle der det kan tenkjast å oppstå ein konflikt mellom reglane om opplysningsplikt i § 47a og reglar om teieplikt, vil vere slik at opplysningsplikta kan oppfyllest uavhengig av teieplikta. På bakgrunn av merknader frå høyringsinstansane og det som er sagt ovanfor, føreslår departementet derfor å fjerne den generelle forrangsregelen som blei teken med i forslaget til ny § 47a nr. 5 i høyringsbrevet. Departementet vil følgje utviklinga nøye for å sjå om det likevel vil vere behov for ein slik generell forrangsregel for at ein skal oppnå den ønskede/nødvendige effekten av arbeidsgivar kontrollen.

I høyringsbrevet frå departementet er det vist til at den som gjennomfører rekneskapskontroll etter skattebetalingslova § 47 nr. 1, etter skattebetalingslova § 47 nr. 2 første punktum vil ha teieplikt overfor uvedkomande om det han under utføringa av tilsynet får kjennskap til. I forslaget til ny § 47a nr. 5 andre punktum blir det sagt at § 47 nr. 2 første punktum skal gjelde tilsvarende for opplysningar innhenta i medhald av ny § 47a. Slik forslaget til ny § 47a er lagt opp, vil det berre vere høve til å innhente opplysningar frå tredjemann i samband med arbeidsgivarkontrollen etter § 47. Så langt departementet kan sjå, gjeld teieplikta i § 47 nr. 2 første ledd all kontroll etter § 47 nr. 1, og det vil såleis ikkje vere nødvendig å vise til § 47 nr. 2 første punktum i ny § 47a. At omgrepet «bokattersyn» blir nytta i § 47 nr. 2 første punktum, er ikkje eit uttrykk for at teiepliktsregelen skal tolkast snevert. Teieplikta i § 47 nr. 2 første punktum gjeld for heile arbeidsgivarkontrollen etter § 47 nr. 1. Departementet finn etter dette at det ikkje vil vere nødvendig med ein eigen referanse i ny § 47a til § 47 nr. 2 første punktum for at det skal gjelde teieplikt for opplysningar som blir innhenta etter ny § 47a.

Datatilsynet uttaler om den føreslåtte opplysningsplikta i § 47a nr. 1:

«Skatteoppkreverne vil gjennom disse tiltakene få tilgang til opplysninger som kommer fra tredjepersoner, og hos disse innsamlet til et helt annet formål. Det er derfor viktig at det finnes gode rutiner for å kontrollere at de innsamlede opplysningene er korrekte og komplette. For å sikre dette bør de registrerte informeres om hvilke opplysninger som innsamles og hvor de innsamles fra. Dette kan løses ved en gjenpartsplikt.»

Departementet ser at skatteoppkrevjaren ved å innhente opplysningar frå tredjemann får tilgang til opplysningar som er samla inn til eit anna formål. Utgangspunktet for innhenting av opplysningar frå tredjepersonar i samband med arbeidsgivarkontrollen vil vere at det ligg føre saklege kontrollmessige grunnar til det. Grunnlag for å innhente opplysningar kan vere at arbeidsgivaren sjølv verken kan eller vil gi opplysningar, eller det kan vere behov for å kontrollere om dei opplysningane arbeidsgivaren har gitt, er korrekte. Ei notifikasjonsordning til dei ein ønskjer å innhente opplysningar om, kan vere med på å svekkje det kontrollverktøyet som det no er meininga å gi skatteoppkrevjarane. Departementet vil i denne samanhengen minne om at skatteoppkrevjarar med vidare vil ha teieplikt når det gjeld mottekne kontrollopplysningar. Departementet viser vidare til punkt 3.4.4 i proposisjonen, der den same problemstillinga er nærmare diskutert i samband med dei føreslåtte endringane i likningslova § 6–4 og meirverdiavgiftslova § 48. Vurderingane der vil i stor grad gjelde tilsvarende i denne saka. Departementet har etter dette kome til at ein ikkje ønskjer å innføre ei gjenpartsplikt til dei skatteoppkrevjaren med meir ønskjer å innhente opplysningar om.

Som det går fram av drøftinga ovanfor, har departementet på bakgrunn av høyringsrunden valt å avgrense den personkrinsen som skal ha heimel til å innhente informasjon noko meir, i forhold til det opphavlege forslaget. Det er gjort med tanke på at opplysningar som er underlagde teieplikt, i alle høve ikkje bør givast til fleire enn dei som har eit reelt legitimt behov for opplysningane.

4.6.2 Retten til å klage i § 47b

Fleirtalet av høyringsinstansane har ingen merknader til forslaget til ny § 47b, som gir reglar om klagerett ved pålegg om opplysningsplikt. Nokre av høyringsinstansane har likevel forslag til endringar og presiseringar i forslaget.

Skattefogdenes Landsforening stiller spørsmål ved om det eksplisitt bør gå fram av heimelen om klagerett at det er skattefuten som avgjer klager over pålegg gitt av ein skatteoppkrevjar. Dette for å unngå tvil om det er det administrative overordna kommunale organet som skal avgjere klaga.

Likningsutvalet peikar i si fråsegn på at det er viktig for tillitsforholdet mellom borgarane og styresmaktene at pålegga har ein klar lovheimel. Det er såleis eit behov for at den som får eit pålegg om å gi opplysningar, har eit høve til å kome med sine innvendingar dersom han eller ho ikkje er samd i at det ligg føre noka plikt til å gi opplysningar.

Norske Kommunale Regnskapskontrollørers Forbund ønskjer ikkje ein eigen regel om klagerett over pålegg gitt i samsvar med forslaget til ny § 47a. Forbundet uttaler om dette:

«Når det gjelder punkt 5.3 om klage over pålegg om å gi opplysninger, så mener NKRF at man prinsipielt bør opprettholde skattebetalingslovens grunnleggende prinsipp om at klage over skatteoppkreverens pålegg blir undergitt domstolsbehandling.»

Departementet sluttar seg til dei vurderingane Likningsutvalet gir uttrykk for. Departementet ser det som tenleg å opprette ein eigen klagerett i skattebetalingslova i staden for at den som blir pålagt ei opplysningsplikt etter § 47a, skal måtte gå til domstolen for å få overprøvd pålegget, slik Norske Kommunale Regnskapskontrollørers Forbund ønskjer. Departementet føreslår på bakgrunn av dette å vidareføre forslaget frå høyringsbrevet om å innføre ein klagerett for dei som blir pålagde ei opplysningsplikt etter ny § 47a. Klageretten skal kunne gjerast gjeldande dersom den som er beden om å gi opplysningar, meiner at han eller ho ikkje har ei plikt eller ein lovleg rett til å etterkome pålegget. Departementet ser det som viktig at det skal vere mogleg å påklage pålegg om å gi opplysningar. Dette for å sikre at pålegg berre blir gitt i tråd med det regelverket som er vedteke.

Det er i forslaget til ny § 47b nr. 3 føreslått at klaga skal setjast fram for det organet som har gitt pålegget, og at den som har gitt pålegget, må ta stilling til om pålegget skal omgjerast. Dersom den som har gitt pålegget, ikkje er samd i at det skal omgjerast, skal klaga snarast råd leggjast fram for nærmaste overordna organ for avgjerd. Departementet ser ikkje at det vil vere behov for eksplisitt å gi uttrykk for at det er skattefuten som avgjer ei klage over pålegg gitt av ein skatteoppkrevjar, jf. spørsmålet reist av Skattefogdenes Landsforening.

I forslaget som var på høyring, er det for klage over pålegg gitt av kommunerevisjonen gjort unntak frå regelen om at klaga skal leggjast fram for nærmaste overordna organ. Som det går fram av drøftinga ovanfor, har departementet etter ei nærmare vurdering valt ikkje å føreslå at kommunerevisjonen skal ha høve til å påleggje tredjemann ei opplysningsplikt etter forslaget til ny § 47a. Departementet føreslår såleis at siste punktum i forslaget til ny § 47b nr. 3 blir stroke.

Skattebetalerforeningen uttaler dette om fristane for å klage:

«Etter vår oppfatning er fristene her såpass knappe at den som blir pålagt kontrolltiltakene ikke vil få noen reell klagemulighet. Ofte vil den

berørte i slike tilfelle være avhengig av å be om juridisk bistand, og den vil normalt ikke være tilgjengelig innen de frister det opereres med. For å sikre reell klagemulighet, vil vi anbefale at det i alle tilfelle settes en klagefrist på en uke.»

Departementet kan ikkje sjå at det ligg føre omstende som tilseier at det bør vere lengre klagefristar i skattebetalingslova enn i likningslova og forvaltningslova. Både likningslova § 3–7 og forvaltningslova §§ 14 og 15 har dei same fristane for klage over pålegg som no er føreslått i ny § 47b i skattebetalingslova. Departementet finn såleis ikkje grunn til å gå nærmare inn på merknaden frå Skattebetalerforeningen.

Skattedirektoratet føreslår fleire presiseringar i forslaget til ny § 47b. Dei uttaler mellom anna at ordlyden i § 47b nr. 2 i forslaget er vanskeleg, og dei føreslår i staden at denne ordlyden blir nytta:

«Klagen kan være skriftlig eller muntlig og må fremsettes straks når den pålegget angår er til stede når pålegget gis, og ellers innen tre dager.»

Departementet har vurdert forslaget frå Skattedirektoratet, men kan ikkje sjå at den formuleringa dei føreslår er enklare å forstå enn den opphavlege ordlyden i høyringsnotatet. Vidare er ordlyden i høyringsnotatet i samsvar med likningslova § 3–6 nr. 2. Departementet vil på bakgrunn av dette ikkje ta dette forslaget frå direktoratet til følgje.

I § 47b nr. 4 i lovforslaget blir det vist til likningslova §§ 3–6 nr. 4 og 3–7. *Skattedirektoratet* meiner at lovforslaget bør følgje den systematikken som elles er valt, og at ein derfor bør ta inn fullstendige reglar som skal gjelde tilsvarande, i staden for å vise til dei aktuelle reglane.

Departementet har kome til eit anna resultat. Forslaget til ny § 47b nr. 1, nr. 2 og nr. 3 svarer til likningslova § 3–6 nr. 1, nr. 2 og nr. 3. Når tilnærma heile § 3–6 i likningslova er gjengitt i forslaget til ny § 47b i skattebetalingslova, ser departementet at det kan vere ryddig å ta inn likningslova § 3–6 nr. 4 som eit eige punkt i ny § 47b, i staden for å vise til punktet i likningslova. Departementet har likevel kome til at det vil vere tilstrekkeleg å vise til denne regelen. Det same gjeld for likningslova § 3–7. Nokko av bakgrunnen for dette er at departementet har vurdert det som særleg viktig at det går fram av sjølve skattebetalingslova ny § 47b at det er klagerett over pålegg om å gi opplysningar. For at § 47b ikkje skal bli svært lang og lite oversiktleg, føreslår departementet å vidareføre forslaget i høyringsbrevet om å berre vise til likningslova §§ 3–6 nr. 4 og 3–7.

Det er ikkje føreslått reglar i ny § 47b om ruti-

nar som sikrar at den opplysningspliktige blir orientert om den retten vedkomande har til å påklage pålegget, og det er heller ikkje gjort greie for den vidare framgangsmåten i ei eventuell klagesak. Sjølv om forvaltningslova ikkje er gjort gjeldande på området dekt av skattebetalingslova, skal reglar for god forvaltningsskikk følgjast også her. Etter god forvaltningsskikk følgjer det at styresmaktene har ei viss plikt til å opplyse den einskilde om kva rettar vedkomande har innanfor det regelverket som styresmaktene sjølve har ansvaret for. I forvaltningslova er denne typen reglar nedfelte mellom anna i § 27, som har reglar for melding om vedtak. I tredje ledd i paragrafen er der reglar om den plikta forvaltninga har til å opplyse om klagerett, klagefrist, klageinstans og den nærmare framgangsmåten i samband med ei klage, og dessutan om retten etter forvaltningslova § 18, jf. § 19 til å få sjå dokumenta i saka. På likningskontrollen sitt område er tilsvarende reglar mellom anna nedfelte i forskrift av 23. desember 1983 om bokettersyn mv., sjå §§ 3 og 4. Departementet legg til grunn at dei same pliktene som dei aktuelle styresmaktene her har etter likningslova og forvaltningslova, også vil gjelde for skatteoppkrevjarane med vidare når det blir gitt pålegg om opplysningsplikt for tredjemann etter dei reglane som no blir føreslått innførte i skattebetalingslova.

4.6.3 Retten til å gi tvangsmulkt etter § 47c

Til forslaget om ny § 47c har det ikkje kome prinsipielle innvendingar. *Skattedirektoratet* nemner likevel at regelen bør utformast på same måten som likningslova § 10–6 nr. 2 og meirverdiavgiftslova § 52 andre ledd.

Departementet er samd med *Skattedirektoratet*. I høyringsbrevet er det i ny § 47c føreslått ein regel som gjer det mogleg å påleggje tvangsmulkt i dei tilfella der plikta til å gi opplysningar eller tilgjenge til kontrollundersøking etter ny § 47a ikkje blir etterlevd. Eit tilsvarende høve for liknings- og avgiftsstyresmaktene til å påleggje tvangsmulkt er gitt i likningslova § 10–6 og meirverdiavgiftslova § 52. Tvangsmulkt kan ikkje påleggjast før tredjemann har hatt eit rimeleg høve til å oppfylle plikta si. Heimel til å påleggje tvangsmulkt er føreslått lagt til *Skattedirektoratet* og skattefuten. Skattefuten, som den nærmaste overordna til skatteoppkrevjaren, og *direktoratet*, som den nærmaste overordna til skattefuten, får altså kompetanse til å påleggje tvangsmulkt. I forslaget til ny § 47c nr. 2 er det føreslått reglar om framgangsmåten ved pålegg til selskap. I likningslova og meirverdiavgiftslova finst det tilsvarende reglar i respektive § 10–6 nr. 2 og § 52 andre

ledd. I likningslova § 10–6 nr. 2 og meirverdiavgiftslova § 52 andre ledd er det sagt at framgangsmåten i samband med pålegg til selskap også gjeld for foreiningar, innretningar og organisasjonar. Så langt departementet kan sjå vil det også kunne førekome tilfelle der den opplysningspliktige etter forslaget til ny § 47a i skattebetalingslova er organisert som ei foreining, ei innretning eller ein organisasjon. Det er såleis ingen realitetsskilnad mellom den føreslåtte regelen i ny § 47c og dei tilsvarende reglane i likningslova og meirverdiavgiftslova. Departementet føreslår derfor at ny § 47c nr. 2 blir gitt tilsvarende ordlyd som likningslova § 10–6 nr. 2 og meirverdiavgiftslova § 52 andre ledd.

Justisdepartementet uttaler om § 47c:

«Etter utkastet § 47c nr. 1 annet punktum er pålegg om mulkt gjort til tvangsgrunnlag for utlegg. Det følger imidlertid av tvangsfullbyrdesloven § 7–2 bokstav d at dette er et særlig tvangsgrunnlag. Annet punktum i utkastet kan derfor strykes.

Vi vil også nevne at det normalt er vanlig å innta en passus om at påløpt tvangsmulkt kan ettergis, se tvangsfullbyrdesloven § 13–8 siste ledd. Dersom det ikke allerede finnes en bestemmelse i skattebetalingsloven som fanger opp ettergivelse av tvangsmulkt, bør det vurderes å gi § 47c en slik tilføyelse.»

Departementet ser at andre punktum i forslaget til ny § 47c nr. 1 er overflødig, og sluttar seg til forslaget frå *Justisdepartementet* om å stryke det.

I skattebetalingslova § 41 er det reglar for nedsetjing og ettergiving av skatt i tilfelle der nokon etter likningslova § 9–12 har tilrådd dette, eller der det av andre årsaker blir «særlig ubillig eller uforholdsmessig trykkende» å halde fast ved heile skatten. Departementet kan ikkje sjå at dei reglane som er føreslått her, omfattar nedsetjing eller ettergiving av pålagd tvangsmulkt, og departementet meiner at det vil vere på sin plass med ein regel som gjer ei slik nedsetjing eller ettergiving mogleg, som føreslått av *Justisdepartementet*. Departementet føreslår derfor at det blir lagt til eit punkt 6 i forslaget til ny § 47c. Regelen bør ha denne ordlyden: «Departementet eller den det gir fullmakt, kan i særlige tilfeller ettergi pålagt mulkt.»

Ein slik regel som føreslått ovanfor, vil omfatte både heil eller delvis ettergiving av tvangsmulkt. Regelen er ikkje tenkt nytta slik at den einskilde får ettergitt pålagd tvangsmulkt i alle høve der det kan påvisast ein vanskeleg personleg økonomi. Regelen omfattar ettergiving ut frå rimelege omsyn. Ei hovudgruppe av rimelege omsyn vil vere der det ligg føre spesielle subjektive forhold ved den som er pålagd tvangsmulkt, eller ved familien til den som er

pålagd mulkta. Ein tenkjer her mellom anna på dødsfall, særleg langvarig eller alvorleg sjukdom, varig invaliditet osv. Den andre hovudgruppa av tilfelle der det vil vere grunnlag for å ettergi pålagd tvangsmulkt, er knytt til forhold rundt fastsetjinga av kravet, til dømes der regelen har fått ein utilsikta verknad.

Vidare gir *Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening* uttrykk for dette:

«I forslaget til ny § 47c nr. 1 er både Skattedirektoratet og skattefogden gitt hjemmel til å pålegge tvangsmulkt. Det må kunne forutsettes at slik tvangsmulkt kun kan ilegges fra en av partene, og slik sett antar vi og bør byttes ut med *eller*.

Tilsvarende bør det ikke være mulig at tvangsmulkt ilegges både etter skattebetalingsloven § 47c og likningsloven § 10–6 vedrørende samme skattyter, når kontrollopplysningene som utbes er de samme. Dobbel tvangsmulkt vil fremstå som en urimelig hard sanksjon.»

Departementet er samd med Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening i at det berre er Skattedirektoratet eller skattefuten som skal kunne pålegge tvangsmulkt i ei konkret sak. På den andre sida vil begge etatane ha heimel til å påleggje slik tvangsmulkt. Departementet ser ikkje at regelen i ny § 47c nr. 1 vil bli klarare om ein byter ut «og» med «eller». Ei slik endring vil etter departementet si oppfatning vere meir eigna til å skape forvirring. Departementet vil etter dette ikkje føreslå å byte ut «og» med «eller» i forslaget til ny § 47c nr. 1.

Vidare er departementet samd i at det ikkje er meininga at ein tredjeperson skal kunne påleggjast tvangsmulkt både etter likningslova og skattebetalingslova, når dei opplysningane ein blir beden om å gi, er dei same. Departementet ser det slik at dette ikkje vil bli ei særleg praktisk problemstilling, fordi det er meininga at dei same kontrollopplysningane ikkje skal innhentast fleire gonger. Som det er nemnt fleire stader, vil skattestyresmaktene i tida framover måtte leggje til rette for tenlege samarbeidsrutinar, slik at dei ulike tredjepersonane ikkje blir pålagde å gi dei same kontrollopplysningane til fleire ulike etatar som høyrer inn under skattestyresmaktene. På dette grunnlaget vel departementet ikkje å føreslå nærmare reglar om forholdet mellom likningslova § 10–6 og skattebetalingslova ny § 47c når det gjeld denne problemstillinga.

I høyringsbrevet er det føreslått at pålegg om tvangsmulkt skal kunne påklagast til overordna forvaltningsorgan innan tre veker etter at pålegget blei gitt. Etter likningslova § 10–6 er kompetansen til å påleggje tvangsmulkt lagt til Skattedirektoratet, fylkesskattekontora – i Oslo likningskontoret – og

sentralskattekontora. Pålegg om tvangsmulkt kan etter likningslova § 10–6 påklagast til Skattedirektoratet. Departementet ser det som tenleg at pålegg om tvangsmulkt etter den føreslåtte regelen i skattebetalingslova, på tilsvarende vis som etter likningslova § 10–6, bør kunne klagast inn for Skattedirektoratet. Departementet vil på bakgrunn av dette fremje forslag om at teksten i ny § 47c nr. 3 blir endra, slik at det går fram at pålegg kan klagast inn for Skattedirektoratet.

Fristen for å klage er sett til tre veker, og tida blir rekna frå det tidspunktet da den opplysningspliktige fekk pålegg om tvangsmulkt. Storleiken på tvangsmulka bør tilpassast den som blir pålagd mulkta, som elles på skatte- og avgiftsområdet.

For at skatteoppkrevjaren skal kunne drive inn pålagd tvangsmulkt utan å måtte gå til det steget å ta utlegg, vil det vere tenleg om det blir gitt rett til å drive inn kravet gjennom trekk i lønn eller andre liknande ytingar etter dekningslova § 2–7. Ein slik rett kan givast ved at det i ny § 47c blir vist til skattebetalingslova § 33, og ved at det blir klargjort at denne lovregelen skal gjelde ved inndrivning av tvangsmulkt pålagt etter § 47c. Departementet føreslår at det blir teke inn ein regel om dette i ny § 47c.

Skattebetalingslova § 36 har ein regel om at departementet kan gi skatteoppkrevjaren fullmakt til å halde forretning for utleggspant for krav som er omhandla i skattebetalingslova. Departementet ønskjer å presisere at krav om tvangsmulkt etter ny § 47c også vil vere omfatta av § 36.

4.7 Økonomiske og administrative konsekvensar

Dei føreslåtte reglane vil føre til at likningsstyresmaktene i større grad enn i dag slepp å svare på førespurnader frå skatteoppkrevjarar i einskildsaker. I staden for å innhente dei aktuelle opplysningane frå likningsstyresmaktene, vil skatteoppkrevjarar med vidare no kunne sende ein direkte førespurnad til ein tredjeperson. I utgangspunktet vil dei nye reglane heller ikkje føre til auka arbeidsmengd for skatteoppkrevjaren, fordi han også etter dei no gjeldande reglane må sende ein førespurnad i kvar konkrete sak. For skattestyresmaktene sett under eitt er det venta at reglane vil gi ein effektiviseringsgevinst.

Ein rett til å innhente opplysningar frå tredjepersonar vil også sikre ei meir effektiv utnytting av eksisterande kontrollressursar. Dei nye reglane gjer at skatte- og avgiftsunndragingar kan blir av-

dekte i større grad enn tidlegare. Det er venta at ei kvalitativ forbetring av arbeidsgivarkontrollen også vil gi auka skatteinnfang. Det er store beløp som kjem inn på lønnsområdet, og jamvel mindre endringar vil kunne gi utslag.

Når det gjeld dei tredjepersonane som det vil vere aktuelt å innhente opplysningar frå, så vil dei allereie i dag ha system for slik utgiving av informasjon, til dømes til likningsstyresmaktene. Det vil vere dei same typane opplysningar som dei aktuelle tredjepersonane i dag gir til likningsstyresmaktene, som det no vil vere aktuelt å sende ein førespurnad til tredjepersonar om i medhald av skattebetalingslova. Som ei følgje av dette forslaget og forslaget i kapittel 3 om endringar i likningslova § 6–4 og meirverdiavgiftslova § 48 vil mellom anna bankane måtte gi meir utfyllande opplysningar enn dei gjer i dag. På den andre sida har bankane i dag ein del arbeid med å sladde dei opplysningane dei leverer ut til likningsstyresmaktene. Dette vil dei no sleppe, og departementet meiner såleis at dei aktuelle tred-

jepersonane alt i alt ikkje vil bli påførte noka særleg meirbelastning som følgje av forslaga. Det kan likevel tenkjast at dei føreslåtte reglane vil kunne gi ein viss auke i talet på førespurnader, men departementet har vanskeleg for å sjå at det som ei følgje av dei nye reglane må påreknast vesentlege økonomiske eller administrative konsekvensar for dei aktuelle tredjepersonar. Grunnen til det er mellom anna at det i tida framover vil bli lagt stor vekt på at skattestyresmaktene legg til rette for tenlege samarbeidsrutinar mellom dei ulike organa innanfor skatteetaten, slik at dei same kontrollopplysningane berre blir innhenta ein gong.

4.8 Når endringane tek til å gjelde

Departementet føreslår at endringane tek til å gjelde straks.

5 Endring av reglane for plikta til å betale arbeidsgivaravgift for humanitært arbeid i utlandet

5.1 Innleiing og bakgrunn for lovforslaget

I folketrygdlova § 23–2 første ledd heiter det at arbeidsgivaren «skal betale arbeidsgiveravgift av lønn og annen godtgjørelse for arbeid og oppdrag i og utenfor tjenesteforhold som han plikter å innbette».

Plikta til å betale arbeidsgivaravgift er generell, og gjeld med mindre det er gjort særskilde unntak. Dette gjeld også om arbeidet er utført i utlandet av ein arbeidar som bur der. Det synest likevel å ha vore ei viss forvirring kring reglane, noko som har ført til at norske misjonsselskap gjennom ei årrekke ikkje har betalt arbeidsgivaravgift for utsende misjonærar. I Innst. O. nr. 46 (2001–2002), som blei gitt i samband med at den nye eittårsregelen i skattelova blei vedteken, var det ein uttalt føresetnad at ein fekk ei avklaring av regelverket på dette området, og at misjonsselskapa ikkje skulle bli urimeleg skadelidande på grunn av uklare reglar. Finanskomiteen uttalte under pkt. 3.2:

«Komiteen viser til omtalen av arbeidsgiveravgift i proposisjonen [Ot.prp. nr. 50 (2001–2002)] punkt 6.15. I brev fra Finansdepartementet til finanskomiteen 19. april 2002 gjøres det ytterligere rede for reglene om arbeidsgiveravgift etter folketrygdloven med forskrifter. Det fremgår at Sosialdepartementet har gitt forskrift 25. januar 2002 forankret i Stortingets trygdevedtak for 2002, og at forskrift med tilsvarende innhold har vært gitt også for tidligere år. Videre fremgår det at denne forskriften har en ordlyd som er «mindre heldig» idet den forutsetter at det finnes unntak fra plikten til å betale arbeidsgiveravgift, men at et slikt unntak, etter det departementet kjenner til, faktisk ikke eksisterer.

Komiteen viser til at de uklare forskriftsbestemmelsene kan ha bidratt til å skape usikkerhet knyttet til omfanget av plikten til å betale arbeidsgiveravgift o.l., og at praktiseringen av reglene dermed kan ha blitt uensartet. Komiteen forutsetter at de aktuelle uklarhetene fjernes, og at avgiftspliktige og skattytere ikke blir lidende urimelig under at myndighetene har laget uklare regler.»

Finansdepartementet meiner at eventuelle uklare punkt i regelverket som følgde av den nemnde

forskrifta no er fjerna, gjennom den endringa som Sosialdepartementet gjorde i forskrifta for året 2003 etter tilråding frå Finansdepartementet. Departementet ser likevel at ei endring i praksis i tråd med det gjeldande regelverket kan påføre misjonsselskapa ei særleg stor belastning, ettersom dei gjennom ei årrekke har stelt seg som om dei ikkje hadde avgiftsplikt. Misjonsselskapa har i særleg grad avgrensa høve til å finansiere ei slik avgift. Med bakgrunn i desse vurderingane sende Finansdepartementet i desember 2003 ut på høyring eit forslag til endring av reglane som gjeld plikta for misjonsselskap og kyrkjelydar til å betale arbeidsgivaravgift for utsende misjonærar.

Under høyringa kom det mange reaksjonar på at ein berre gav fritak for plikta til å betale arbeidsgivaravgift for dei med religiøs tilhøyrsl. Mange av høyringsinstansane fann det underleg at anna humanitært arbeid ikkje skulle fritakast frå arbeidsgivaravgift, og la fram forslag om at ein burde jamstille alle dei organisasjonane som driv humanitært arbeid i utlandet.

Finansdepartementet seier seg samd med fleirtalet av høyringsinstansane på dette punktet, og legg med dette fram eit forslag om ei avgrensa endring av regelverket for arbeidsgivaravgift, slik at misjonsselskap, kyrkjelydar og humanitære organisasjonar ikkje skal betale arbeidsgivaravgift for personar utstasjonerte i meir enn to år i utlandet for å drive humanitært arbeid der. Forslaget omfattar ikkje næringsverksemd eller arbeid innanlands.

5.2 Gjeldande rett

Etter folketrygdlova § 23–2 første ledd skal ein arbeidsgivar i Noreg betale arbeidsgivaravgift av lønn og anna godtgjersle for arbeid som han pliktar å rapportere. Dette gjeld også om arbeidet er utført i utlandet av ein medarbeidar som bur der. Plikta til å svare arbeidsgivaravgift av ytingar til personar som bur i utlandet, følgjer plikta til å rapportere lønnsutbetalingar, slik det følgjer av likningslova § 6–2 og tilhøyrande forskrift 19. november 1990 nr. 932. Oppgaveplikta omfattar all utbetaling av arbeidsgodtgjersle, og det er ikkje noko vilkår at den

som yter betalinga, sjølv er skattepliktig, eller at mottakaren må vere skattepliktig. Forskrifta gjer ikkje unntak for norske misjonærar eller andre personar som driv humanitært arbeid i utlandet.

Av forskrift 19. november 1990 nr. 932 følgjer det at det er gjort unntak frå rapporteringsplikta for lønn og anna godtgjersle for arbeid dersom utbetalingane skal belastast rekneskapan for den faste driftsstaden til ei norsk bedrift i eit land Noreg har skatteavtale med. Dei fleste humanitære arbeidarar oppheld seg truleg i land som Noreg ikkje har skatteavtale med. Dessutan er ikkje humanitært arbeid næringsverksemd, noko som er eit vilkår for at ein kan etablere ein fast driftsstad. Misjonærar eller andre humanitære arbeidarar i utlandet vil dermed ikkje vere fritekne frå rapporteringsplikta etter reglane i likningslova § 6–2 og forskrifta, og arbeidsgivarane deira er såleis heller ikkje fritekne frå plikta til å svare arbeidsgivaravgift etter folketrygdlova § 23–2.

Unntaksregelen i folketrygdlova § 23–2 sjuande ledd inneber at velgjersorganisasjonar og allmenntillegge institusjonar, medrekna misjonsselskap og humanitære organisasjonar, er fritekne frå plikta til å svare arbeidsgivaravgift dersom dei samla lønnsutgiftene for organisasjonen er på under 300 000 kroner og lønnsutbetalinga for den einskilde arbeidstakaren ikkje kjem over 30 000 kroner. Utover dette finst det etter gjeldande rett ingen unntak frå plikta til å svare arbeidsgivaravgift for personar som driv humanitært arbeid. Reglane for plikta til å betale arbeidsgivaravgift er såleis i dag generelle, og det er ikkje gjort nokon unntak for særgrupper eller særinteresser.

5.3 Synspunkt frå høyringsinstansane

Finansdepartementet sende 12. desember 2003 ut på høyring eit forslag til endring av reglane for arbeidsgivaravgift for misjonsselskap og kyrkjelydar. Forslaget i høyringsnotatet var såleis snevrare enn det forslaget departementet gjer framlegg om i denne proposisjonen. Fristen for å kome med merknader blei sett til seks veker, ettersom departementet tek sikte på å få på plass lovendringa før første terminforfall for arbeidsgivaravgift i 2004.

23 høyringsinstansar har uttalt seg i høyringsrunden. I tillegg har Human-Etisk Forbund uttalt seg i saka.

Misjonsalliansen, Norsk Luthersk Misjonssamband, Det Norske Misjonsforbund, Normisjon, NORME, Den Norske Israelmisjon, Den Evangelisk Lutherske Frikirke og Kristen-Norges Innkjøpsfelleskap stiller seg alle positive til forslaget. Dei er særleg

nøgde med at departementet legg til grunn at ei endring av praksis vil innebære ei stor økonomisk belastning for misjonsselskapa. Desse høyringsinstansane foreslår jamvel at ein endrar forslaget til ny lovtekst frå «... når oppholdet i utlandet varer i minst to år» til «... når oppholdet i utlandet varer i minst ett år». Grunnen til at misjonsselskapa ønskjer å gjere denne endringa, er at ein då knyter føresegna om opphald i utlandet for misjonærar opp mot den såkalla eittårsregelen i skattelova. *Norsk Luthersk Misjonssamband* meiner at ei slik endring heller ikkje vil ha nokon store provenyverknader, ettersom dei fleste misjonærane har kontraktar i utlandet på 2 – 4 år. *Norsk Luthersk Misjonssamband, Normisjon, NORME, Den Norske Israelmisjon og Kristen-Norges Innkjøpsfelleskap* ønskjer òg at departementet vurderer å gi amnesti for eldre saker som ikkje er endeleg avgjorde i likningsnemnd eller ved domstolane.

Det Norske Misjonsselskap er positive til forslaget og meiner at det vil rydde opp i uklare reglar. *Det Norske Misjonsselskap* støttar opp om forslaget om eit vilkår om opphald i utlandet på minst to år, ettersom det vil imøtekomme dei behova som er knytte til langsiktig teneste i utlandet. Vidare ønskjer ein at forslaget blir gjort generelt, slik at det – i tillegg til å gjelde for misjonsorganisasjonar og religiøse kyrkjelydar – også vil gjelde for personell som arbeider i humanitære, filantropiske og religiøse organisasjonar.

Den norske Kyrkja v/Kyrkjerådet er òg positive til forslaget. Dei meiner likevel at reglane ikkje bør vere religiøst diskriminerande eller diskriminerande i forhold til andre typar av frivillig humanitært arbeid. Vidare støttar Kyrkjerådet forslaget om at lovendringa blir avgrensa til dei tilfella der opphaldet i utlandet varer i minst to år, ettersom ein gjennom dette sikrar ein historisk kontinuitet.

Human-Etisk Forbund stiller seg kritiske til forslaget som var på høyring. Dei seier seg leie for at departementet gjennom forslaget ikkje tek omsyn til andre trus- og livssynssamfunn. Dei synest derfor at forslaget er heilt uakseptabelt. Forbundet meiner at formuleringane i ei lovendring som gir særlege økonomiske fordelar, må vere så allmenne at dei omfattar alle livssyn og livssynsorganisasjonar. *Human-Etisk Forbund* insisterer på at forslaget blir vurdert opp mot dei forpliktingane staten har i forhold til menneskerettane og kravet om ikkje-diskriminering, og at det blir gjort så allment at det ikkje utelét andre religiøse livssyn enn det kristne eller sekulære livssynet.

Sjømannskyrkja er i utgangspunktet positive til forslaget. Dei ønskjer likevel ei presisering av ein del punkt i forslaget. Mellom anna ønskjer dei at

ein i lovteksten tek inn ei presisering om at *religiøst* arbeid er omfatta, og at ein byter ut ordet *misjonær* med *person*.

Kultur- og kyrkjedepartementet meiner at lovendringa også bør omfatte Sjømannskyrkja og alle religiøse kyrkjelydar.

Norsk Folkehjelp, Kirkens Nødhjelp, Redd Barna, Flyktningerådet og Norges Røde Kors er imot forslaget på prinsipielt grunnlag. Desse høyringsinstansane saknar ei sakleg og prinsipiell grunngeving for at ein ikkje behandlar tilsette i alle norske humanitære organisasjonar likt.

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) er skeptiske til forslaget og viser til det som er sagt i merknaden frå Skatteetatens Landsforening (SkL). *Skatteetatens Landsforening* stiller seg undrande til at ei gruppe som i ei årrekke ikkje har halde seg til reglane, skal tilgodesjåast på ein slik måte. Dei seier òg at det blir feil å avgrense lovendringa til organisasjonar av religiøs art. SkL ser det som ei oppsmuldring av reglane om ein lagar særskilde reglar for visse grupper innanfor kategorien velgjerdssorganisasjonar og allmenntilgjerdssorganisasjonar. SkL foreslår at dersom det skal gjerast ei endring, så må i staden folketrygdlova § 23–2 åttande ledd endrast ved at dei beløpsgrensene som er sette for velgjerdssorganisasjonar og allmenntilgjerdssinstitusjonar, blir auka til eit akseptabelt nivå. Da kan ein forankre regelendringa i skatteevneprinsippet.

Skattedirektoratet har denne merknaden til forslaget:

«Finansdepartementets forslag innebærer at regelverket på dette området blir ytterligere komplisert og dermed vanskeligere å håndtere for ligningsmyndighetene. Etatens erfaring tilsier at et unntak fra arbeidsgiveravgiftsplikten for en gruppe lett vil føre til en rekke grensedragningsproblemer. I denne sammenheng kan bl.a. nevnes spørsmål om hva som skal regnes som misjonsorganisasjon, religiøs menighet og humanitært eller filantropisk arbeid.»

Vidare skriv direktoratet:

«For misjonærer som oppholder seg i et annet EØS-land, vil trygdeforholdene, og dermed plikten til å betale sosiale avgifter, følge reglene i Rådsforordning (EØF) nr. 1408/71. Direktoratet har forstått disse reglene slik at de innebærer at en person er omfattet av trygdlovgeivningen enten i Norge (som pliktig trygdet) eller i utlandet. Dersom et avgiftsfritak for misjonærer bare skal omfatte personer som er frivillig trygdet i Norge, forstår vi det slik at alle arbeidstakere i EØS-land vil falle utenfor.

(...) Etter direktoratets oppfatning bør det gjøres oppmerksom [på] i forarbeidene til en

eventuell lovendring at et fritak for arbeidsgiveravgift ikke gjelder i de tilfeller det foreligger avgiftsplikt i et annet EØS-land etter reglene i Rådsforordning (EØF) nr. 1408/71.

(...) Dersom et eventuelt avgiftsfritak utformes slik at det også vil omfatte personer som oppholder seg i et annet EØS-land, må det påses at de nye reglene ikke er i strid med EØS-avtalen.»

I tillegg til desse merknadene har Skattedirektoratet også nokre merknader til korleis ein skal rekne ut lengda av opphaldet i utlandet.

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) støttar forslaget. HSH meiner likevel at forslaget bør utvidast til å gjelde for alle frivillige organisasjonar som har arbeidrarar i utlandet utstasjonerte der i meir enn to år.

Landsorganisasjonen i Norge (LO) kan ikkje godta ei slik særskild behandling av religiøse organisasjonar, og foreslår derfor at regelendringa blir gjort gjeldande for både religiøse og humanitære organisasjonar.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) peiker på at reglane for arbeidsgivaravgift er generelle, og at det lenge har vore ei avgiftspolitisk linje at ein ikkje brukar selektive avgiftslempingar som stasstønad til særskilde interesser eller særskilde grupper. NHO kan derfor på prinsipielt grunnlag ikkje gå inn for forslaget.

5.4 Vurderingar og forslag frå departementet si side

Likningsstyresmaktene har avdekt svikt i misjons-selskapa si rapportering og innbetaling av arbeidsgivaravgift for utsende misjonærer. Styresmaktene reagerte etter at det blei gjennomført bokettersyn hos eitt av misjonsselskapa. Der blei det avdekt at det ikkje hadde vore betalt arbeidsgivaravgift eller gjennomført lønnsrapportering for misjonæranne.

Den avdekte svikten i rapportering og innbetaling av arbeidsgivaravgift frå misjonsselskapa si side for misjonærer utstasjonerte i utlandet, førte til at Stavanger tingrett den 2. april 2003 sa dom i sak mellom eit misjonsselskap og Staten v/Rogaland fylkesskattkontor. I dommen la retten til grunn at misjonsselskapet er arbeidsgivaravgiftspliktig for utsende misjonærer. Dommen er anka inn for Gulating lagmannsrett, og ein reknar med at han blir behandla hausten 2004.

Misjonsselskapet har mellom anna støtta seg til at det har vore ein langvarig praksis for at misjonsselskap ikkje har måtta svare arbeidsgivaravgift for

utsende misjonærar. Det er nok rett som misjons-selskapet hevdar, at misjonsselskapa gjennom ei år-rekkje verken har rapportert lønn eller svart ar-beidsgivaravgift for utsende misjonærar. Dette har ikkje vore medvite godkjent av likningsstyresmak-tene. Innbetaling av arbeidsgivaravgift byggjer på sjølvdeklarering, og likningstyresmaktene held seg til dei opplysningane som arbeidsgivaren sjølv gir. Styresmaktene er i denne samanhengen i første omgang kommunekasseraren. Det er dermed først ved ein kontroll eller eit bokettersyn at styresmak-tene kan oppdage slik manglande betaling av ar-beidsgivaravgift.

Eit anna argument misjonsselskapa har nytta til fordel for den praksisen dei har følgd, er knytt til den årlege forskrifta gitt av Sosialdepartementet om avgifter til folketrygda for misjonærar og andre som er opptekne i folketrygda i medhald av folke-trygdlova § 2–8 – frivillig medlemskap i trygda. Denne forskrifta regulerer særskilde trygdeavgifts-satsar for den persongruppa som er omfatta av for-skrifta. Forskrifta er, i samband med skattevedtaka, blitt vedteken med likelydande ordlyd kvart år fram til 2003. Etter § 1 i forskrifta slik ho var fram til 2003, skal dei særlege satsane berre gjelde når ar-beidsgivaren ikkje pliktar å betale arbeidsgivarav-gift og dessutan ikkje tek på seg å betale ei slik av-gift. Føresegna har dermed ikkje sjølv gitt noko fritak frå betaling av arbeidsgivaravgift, men det kan sjå ut til at ho har hatt som føresetnad at det er be-stemt andre stader i regelverket at misjonsselskap kan vere fritekne frå plikta til å betale arbeidsgivar-avgift. Ei slik føresegn har ikkje vore gitt. Den aktu-elle forskrifta har heller ikkje gitt uttrykk for at mi-sjonsselskapa har vore fritekne frå plikta til å rap-portere lønna til misjonærar i utlandet. Departementet vil derfor presisere at misjonsselskapa skal følgje dei vanlege reglane for lønnsrapportering et-ter likningslova med tilhøyrande forskrifter. Den lovendinga som departementet foreslår, er ikkje meint å fritta dei frå plikta til lønnsrapportering.

Det synest klart at misjonsselskapa i ei årrekkje – i strid med reglane – har late vere å betale ar-beidsgivaravgift for misjonærar i utlandet. Ei en-dring av praksis vil derfor kunne føre til ei stor øko-nomisk belastning for selskapa. Departementet fo-reslår derfor ei endring av reglane om den plikta misjonsselskap og religiøse kyrkjelydar har til å svare arbeidsgivaravgift for misjonærar utstasjonerte i utlandet. Etter at forslaget har vore på høyring, ser departementet at eit fritak som berre er avgren-sa til misjonsselskap og religiøse kyrkjelydar, ikkje vil vere tenleg. Også andre organisasjonar som driv humanitært eller filantropisk arbeid, bør nytte godt av ei slik regelending, ettersom dei i mange tilfelle

ikkje vil vere betre stilte økonomisk enn misjons-selskap eller kyrkjelydar. Dessutan bør det vere slik at ein behandlar humanitært arbeid likt, uav-hengig av om det skjer i regi av ein organisasjon med religiøs tilknytning eller ikkje. Departementet foreslår derfor at ein endrar reglane for arbeidsgi-varavgift slik at heller ikkje humanitære organisa-sjonar skal betale arbeidsgivaravgift for personar som er sende til utlandet for å drive humanitært el-ler filantropisk arbeid der. Forslaget omfattar ikkje næringsverksemd eller arbeid innanlands.

Den ovanfor nemnde forskrifta frå Sosialdepar-tementet som misjonsselskapa sjølve har støtta seg til når dei ikkje har betalt arbeidsgivaravgift, av-grensar virkeområdet til å gjelde for opphald i ut-landet i minst to år. Departementet meiner derfor at ei lovending som endrar reglane for betaling av arbeidsgivaravgift også skal gjelde for opphald i ut-landet i minst to år. Ved å avgrense regelen til opp-hald i utlandet som varer i minst to år, vil regelen om fritak frå plikta til å betale arbeidsgivaravgift bli i samsvar med det misjonsselskapa sjølve har opp-gitt at dei har halde seg til. Fleire høyringsinstansar har kome med innvendingar mot kravet til opphald på to år. Dei meiner at ein i staden bør setje grensa til eitt år, slik at ho blir i samsvar med den såkalla eittårsregelen i skattelova. Departementet viser til at det ikkje er ein nødvendig samanheng mellom arbeidsgivaravgift og skatt. Det kan derfor ikkje ve-re noko i vegen for at ein set eit vilkår om opphald i to år for å kome inn under reglane for fritak frå ar-beidsgivaravgift, uavhengig av eittårsregelen. Det har heller ikkje vore meininga med forslaget å setje misjonsselskapa og kyrkjelydane i ein enda gunsti-gare situasjon enn dei så langt har vore i praksis. Ved å setje eit krav til opphald i utlandet på minst to år, sikrar ein også ein historisk kontinuitet i forhold til den forskrifta som misjonsselskapa har støtta seg til. Departementet foreslår derfor at ein held fast ved vilkåret om at fritak frå arbeidsgivaravgift berre skal gjelde for personar som har opphald i ut-landet i minst to år.

Departementet reknar med at det vil vere tenleg at opphaldet i utlandet inntil vidare blir utrekna på same måten som etter eittårsregelen i skattelova, sjølv om det er eit vilkår om opphald i utlandet i to år for å kome inn under fritaket frå arbeidsgivarav-gift. Avgiftsfritaket tek til å gjelde frå og med dag éin, så framt ein kan vise til at opphaldet skal vare i minst to år. For arbeidarar som allereie er i utlan-det, vil opphald i utlandet også før lovendinga tek til å gjelde, kunne reknast med til opphaldet.

Departementet foreslår at det blir innteke ein forskriftsheimel for departementet til å avgrense, utfylle og gjennomføre avgiftsfritaket.

5.5 Økonomiske konsekvensar av forslaget

I forslaget som blei sendt ut på høyring, la departementet til grunn at eit fritak frå arbeidsgivaravgift for arbeidstakarar med arbeid i utlandet knytte til misjonsorganisasjonar, i praksis *ikkje* ville innebere eit tap av skatteinntekter for staten. Dette heng saman med den lovstridige praksisen for misjonærar

som har vore fram til i dag. Ei utviding av fritaket til også å gjelde andre humanitære organisasjonar som har arbeidarar utstasjonert i utlandet i minst to år, vil truleg redusere statens inntekter med 5 mill. kroner i 2004.

Den samla skattefordelen som følgje av avgiftsfritaket for organisasjonane er da på svært usikkert grunnlag berekna til mellom 20 og 25 mill. kroner i 2004.

6 Endring i artistskattelova

Ved lov av 6. juni 2003 nr. 36 blei reglane om skattemessig bustad i skattelova § 2–1 endra. Lovendringa får verknad frå og med inntektsåret 2004. I artist-skattelova § 1 viser ein til føresegna i skattelova om når ein person skal vere rekna som busett her i riket. På grunnlag av dei endringane som er vedtektne om skattemessig bustad, er det nødvendig med ei endring også i artistskattelova.

Etter dei *gamle* reglane om skattemessig bustad blei ein person rekna som busett her i landet dersom personen hadde teke opphald i Noreg og meininga var å bli verande her, ikkje berre å opphalde seg her mellombels. Sjølv om opphaldet er meint å vere mellombels, ville eit opphald utover seks månader føre til at personen blei rekna som skattemessig busett her. I praksis var seksmånadersregelen den faktiske hovudregelen om etablering av skattemessig bustad.

Artistskattelova var tilpassa dette. Etter § 1 i lova skal ein utanlandsk artist skattleggjast etter dei særlege reglane i artistskattelova dei første seks månadene personen oppheld seg i Noreg, utan omsyn til kor lenge opphaldet er meint å vare. Dersom opphaldet varer i meir enn seks månader, blir personen rekna som skattemessig busett her i landet etter dei alminnelege reglane i skattelova. Trekt skatt etter artistskattelova blir da gjord om til forskot på skatt etter skattebetalingslova. Dersom

opphaldet det året artisten kom til Noreg ikkje er lengre enn seks månader, blir trekt skatt i slike tilfelle rekna som endeleg skatt utan likning for dette inntektsåret.

Etter dei *nye* reglane om skattemessig bustad vil ein person som oppheld seg i Noreg i meir enn 183 dagar i kva som helst 12-månadersperiode, bli rekna som skattemessig busett her. Alternativt vil opphald på meir enn 270 dagar i kva som helst 36-månadersperiode føre til at personen blir rekna som skattemessig busett.

Det er naturleg at skattlegginga av utanlandske artistar følgjer dei nye reglane om skattemessig bustad. Departementet føreslår derfor at ein utanlandsk artist blir skattlagd etter dei særlege artist-skattereglane så lenge personen ikkje blir rekna som busett her etter dei alminnelege skattereglane. Skattlegging etter artistskattelova vil falle bort dersom artisten oppfyller vilkåra for å bli rekna som skattemessig busett etter dei nye reglane i skattelova § 2–1 andre ledd. På same måten som i dag bør likevel den skatten som er trekt etter artistskattelova § 7 for inntektsåra før det inntektsåret da artisten blei rekna som busett her, reknast som endeleg skatt utan likning.

Departementet viser til det vedlagde forslaget til endring i artistskattelova § 1.

7 Retting av meirverdiavgiftslova § 63

7.1 Omtale

Forslag om teknisk retting av meirverdiavgiftslova § 63

Frå 1. april 2002 blei meirverdiavgiftslova § 16 første ledd nr. 14 oppheva. Samtidig blei § 16 første ledd nr. 15 nytt nr. 14. Dette skjedde utan at meirverdiavgiftslova § 63, som stiller opp fritak for meirverdiavgift ved innførsel, blei endra. Innførselsfritaka i § 63 er gjennomførte ved at det blir vist til dei særskilde fritaka ved innanlands omsetning. Dette gjeld mellom anna meirverdiavgiftslova § 16 første ledd nr. 15. § 63 peikar derfor no til feil regel. Dette var ikkje meininga, og departementet føreslår at dette blir retta opp. Vi viser til forslag om endring av meirverdiavgiftslova § 63.

Finansdepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om

- lov om endringar i lov 21. november 1952 nr. 2 om betaling og innkreving av skatt
- lov om endringar i lov 19. juni 1969 nr. 66 om merverdiavgift
- lov om endringar i lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven)
- lov om endring i lov 13. desember 1996 nr. 87 om skatt på honorar til utenlandske artister m.v.
- lov om endring i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)

Vi HARALD, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bede om å gjere vedtak til

- lov om endringar i lov 21. november 1952 nr. 2 om betaling og innkreving av skatt
- lov om endringar i lov 19. juni 1969 nr. 66 om merverdiavgift
- lov om endringar i lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven)
- lov om endring i lov 13. desember 1996 nr. 87 om skatt på honorar til utenlandske artister m.v.
- lov om endring i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)

i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov 21. november 1952 nr. 2 om betaling og innkreving av skatt

I lov av 21. november 1952 nr. 2 om betaling og innkreving av skatt gjer ein desse endringane:

I

Ny § 47a skal lyde:

§ 47a

1. Ved utførelsen av arbeidsgiverkontrollen etter § 47, plikter banker etter krav fra skatteoppkreveren, å gi opplysninger om navngitt arbeidsgivers skattetrekkkonto, samt eventuell bankgaranti etter § 11 nr. 4. På samme vilkår har
 - a. finansinstitusjoner (jf. lov av 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet § 1–3) og andre som driver utlånsvirksomhet eller låneformidling som næring,
 - b. verdipapirforetak (jf. lov av 19. juni 1997 nr. 79 om verdipapirhandel § 1–4) og andre som har penger til forvaltning, og
 - c. pensjonskasser
 plikt til å gi opplysninger om innskudds- og gjeldskonti som navngitt person, bo, selskap eller innretning har eller disponerer i vedkommende institusjon. Ved innhenting av opplysninger etter første og andre punktum plikter de å gi opplysninger om underbilag og transaksjoner, herunder hvem som er parter i transaksjonene.
2. Enhver som utfører eller har utført arbeid eller oppdrag for arbeidsgiveren, plikter på samme vilkår som i nr. 1 første punktum å gi opplysninger om sitt tjenesteforhold eller oppdrag knyttet til arbeidsgiveren.
3. Næringsdrivende plikter på samme vilkår som i nr. 1 første punktum å gi opplysninger om ethvert økonomisk mellomværende som vedkommende har eller har hatt med arbeidsgiveren, når opplysningene knytter seg til begge parter virksomhet. Det kan kreves opplysning om og spesifisert oppgave over varelevering og -kjøp, tjenester, vederlag og andre forhold som knytter seg til mellomværendet og oppgjøret for dette (dette gjelder også omsetning som er skjedd gjennom mellommann).
4. Også skattefogden og den som har fått fullmakt

fra skattefogden eller skatteoppkreveren til å foreta bokettersyn etter § 47, kan kreve opplysninger etter nr. 1, nr. 2 og nr. 3 i denne bestemmelsen.

Ny § 47b skal lyde:

§ 47b

1. Den som får pålegg om å gi opplysninger etter § 47a, kan klage over pålegget dersom vedkommende mener at han ikke har plikt eller lovlig adgang til å etterkomme pålegget.
2. Klage, som kan være muntlig, må fremsettes straks når den pålegget angår er til stede, og ellers innen tre dager.
3. Den som har gitt pålegget, skal enten omgjøre det, eller snarest mulig legge klagen frem for nærmeste overordnede forvaltningsorgan til avgjørelse.
4. Ligningsloven §§ 3–6 nr. 4 og 3–7 gjelder tilsvarende.

Ny § 47c skal lyde:

§ 47c

1. Skattedirektoratet og skattefogden kan pålegge den som ikke har etterkommet plikten til å gi opplysninger etter § 47a, å oppfylle sin plikt under en daglig løpende tvangsmulkt.
2. Pålegg til selskap, forening, innretning eller organisasjon rettes til styret, og sendes hvert medlem i rekommandert brev. Tvangsmulkten kan inndrives så vel hos medlemmene av styret som hos selskapet, foreningen, innretningen eller organisasjonen.
3. Pålegget kan påklages til Skattedirektoratet innen 3 uker.
4. Mulkten tilfaller statskassen.
5. Skattebetalingsloven § 33 gjelder ved inndrivning av tvangsmulkt ilagt etter denne bestemmelsen.
6. Departementet, eller den det gir fullmakt, kan i særlige tilfeller ettergi påløpt mulkt.

II

Endringane under I trer i kraft straks.

Forslag

til lov om endringer i lov 19. juni 1969 nr. 66 om merverdiavgift

I lov av 19. juni 1969 om merverdiavgift gjer ein desse endringane:

I

§ 48 første ledd skal lyde:

§ 48. *Finansinstitusjoner (jf. lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet § 1–3) og andre som driver utlånsvirksomhet eller låneformidling som næring, verdipapirforetak (jf. lov 19. juni 1997 nr. 79 om verdipapirhandel § 1–4) og andre som har penger til forvaltning og pensjonskasser* plikter på avgiftsmyndighetenes forlangende å gi opplysning om navngitt næringsdrivendes midler som has til forvaltning og om avkastning av disse, om innskudds- og gjeldskonti, deposita og andre økonomiske mellomværende med navngitt næringsdri-

vende. *Opplysningsplikten etter første punktum omfatter også opplysninger om underbilag og annen dokumentasjon til transaksjoner, herunder hvem som er parter i transaksjonene.* Postoperatører plikter på avgiftsmyndighetenes forlangende å gi opplysninger om pengeforsendelse ved verdibrev for navngitt person, bo, selskap eller innretning.

§ 63 første ledd første punktum skal lyde:

§ 63. Det skal ikke betales avgift ved innførsel av varer som nevnt i § 5 første ledd nr. 3, § 5 b første ledd nr. 4 bokstav d, § 16 første ledd nr. 7, 8 og 14 og § 17 første ledd nr. 1.

II

Endringane under I tek til å gjelde straks.

Forslag

til lov om endringer i lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven)

I lov av 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven) gjer ein desse endringane:

I

§ 3–13 ny nr. 6 skal lyde:

6. *Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysninger om personnummer for personlig skattyter eller organisasjonsnummer for upersonlig skattyter, navn, adresse, den fastsatte nettoformue og nettoinntekt, skatter og avgifter kan gis til finansinstitusjoner (jf. lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet), forsikringsvirksomhet (jf. lov 10. juni 1988 nr. 39 om forsikringsvirksomhet) og kredittopplysningsvirksomhet. Med kredittopplysningsvirksomhet menes virksomhet som består i å gi meddelelse som belyser kredittverdighet og økonomisk vederheftighet. Disse virksomhetenes bruk av opplysningene skal følge reglene i lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger. Departementet kan gi forskrift til utfylling av denne bestemmelsen.*

§ 6–4 skal lyde:

§ 6–4 Om fordringer og gjeld m.v.

1. Enhver skyldner eller fordringshaver plikter etter krav fra ligningsmyndighetene å gi opplysninger om tilgodehavende og gjeld som navngitt person, bo, selskap eller innretning har, og om renter, provisjoner mv. som knytter seg til fordringen eller gjelden.
2. *Plikt til å gi oppgave over innskuddskonti og lånekonti har:*
 - a. *finansinstitusjoner (jf. lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet § 1–3), og andre som driver utlånsvirksomhet eller låneformidling som næring,*
 - b. *verdipapirforetak (jf. lov 19. juni 1997 nr. 79 om verdipapirhandel § 1–4) og andre som har penger til forvaltning og*
 - c. *pensjonskasser.*

Oppgavene skal gis ukrevet og skal vise den enkelte kundes innestående og utestående beløp for hver konto pr. 1. januar eller ved oppgjør av kontoen i løpet av foregående år. Oppgaven skal også vise renter påløpt siste år, jf. skatteloven

Ligningslova § 3–13 nr. 6 blir nytt nr. 7.

§ 14–2, jf. § 14–20. Departementet kan ved forskrift begrense oppgaveplikten og gi nærmere bestemmelser om oppgavens innhold, hvordan de skal gis og innleveringsfrist.

3. Institusjoner som nevnt i nr. 2, plikter etter krav fra ligningsmyndighetene å gi opplysning om midler som de har til forvaltning for navngitt person, bo, selskap eller innretning og om avkastning av midlene. De plikter også å gi opplysning om innskudds- og gjeldskonti, deposita, formidling og andre mellomværender. Opplysningsplikten etter første og annet punktum omfatter også opplysninger om underbilag og annen dokumentasjon til transaksjonene, herunder opplysninger om hvem som er parter i transaksjonene. Postoperatører plikter etter krav fra ligningsmyndighetene å gi opplysninger om pengeforsendelse ved verdibrev vedkommende navngitt person, bo, selskap eller innretning.
4. Skattedirektoratet eller den direktoratet gir fullmakt, kan kreve opplysninger som nevnt i nr. 2 og 3 om ikke navngitt person mv.
5. Oppgavepliktige som nevnt i nr. 2 og 3 plikter etter nærmere spesifikasjoner fra Skattedirektoratet ukrevet å gi opplysninger om kontonummer som er aktuelle for overføring av eventuelle tilgodebeløp etter skatteavregning.

Ligningslova § 8–8 om skatteliste 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. Offentlighetsloven får ikke anvendelse ved begjæring om innsyn i slike lister.
2. Skattelisten skal inneholde den enkelte skattyters navn, poststed, fødselsår for personlig skattyter, organisasjonsnummer for upersonlig skattyter, den fastsatte nettoformue og nettoinntekt, skatter og avgifter. Skattelisten skal ikke inneholde opp-

lysninger 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.

Personlig skattyter og slik skattyters bo skal bare tas med i listen for den kommune hvor vedkommende er skattepliktig etter skatteloven § 3–1 eller § 3–4.

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

For skattyter som lignes etter § 2–4, skal vedkommende sentralskattekontor legge ut en liste over alle som det er foretatt ligningsfastsettelse for.

3. Skattelisten legges ut på ligningskontoret til alminnelig ettersyn i tre uker. Ligningssjefen kan bestemme at skattelisten også skal legges ut på annet kontor hvor ligningskontoret er representert. Utlegging av skatteliste kunngjøres. Det er ikke tillatt å kopiere, fotografere eller å benytte elektroniske hjelpemidler for å avlese opplysninger i den utlagte skattelisten.

Skattedirektoratet kan gjøre skattelisten tilgjengelig på Internett i den perioden listen er lagt ut på ligningskontoret. Søk i denne listen kan bare gjennomføres når skattyters navn og poststed oppgis. Skattedirektoratet gir nærmere retningslinjer om hvordan slik publisering skal skje.

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. Den som ønsker opplysninger, må oppgi skattyters navn og poststed. Skattedirektoratet kan gi nærmere retningslinjer om utlevering av slike opplysninger.

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

II

Endringane under I tek til å gjelde straks.

Forslag

til lov om endring i lov 13. desember 1996 nr. 87 om skatt på honorar til utenlandske artister m.v.

I lov av 13. desember 1996 nr. 87 om skatt på honorar til utenlandske artister m.v. gjer ein denne endringa:

I

§ 1 andre ledd skal lyde:

Skatteplikt etter denne lov faller bort, og avløses

av skatteplikt etter skatteloven, når vilkårene i skatteloven § 2–1 annet ledd for å anses som bosatt, er oppfylt. Trukket skatt etter denne lov § 7 omgjøres da til forskudd på skatt etter skattebetalingsloven, men bare for så vidt gjelder trukket skatt i det inntektsåret artisten blir ansett som bosatt i riket. Trukket skatt et-

ter § 7 i inntektsår før artisten ble skattemessig bosatt i riket, anses som endelig skatt uten ligning.

II

Endringa under I trer i kraft straks, med verknad frå og med inntektsåret 2004.

Forslag

til lov om endring i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)

I lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) gjer ein denne endringa:

I

§ 23–2 niande ledd skal lyde:

Det skal ikke betales arbeidsgiveravgift av godtgjørelse for arbeid i utlandet når arbeidet er utført av en utenlandsk arbeidstaker som ikke er medlem i trygden. *Det skal heller ikke betales arbeidsgiveravgift av godtgjørelse for religiøst, humanitært eller filantropisk arbeid utført av person utstasjonert i utlan-*

det av misjonsselskap, menighet eller humanitær organisasjon, når oppholdet i utlandet varer i minst to år. Departementet kan i forskrift avgrense avgiftsfrikaket etter andre punktum og gi regler til utfylling og gjennomføring av det.

II

Endringa under I trer i kraft straks, med verknad frå og med 1. januar 2004.