

Høringsnotat om endringer i reglene om offentliggjøring av skattelister

Innhold

1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG	4
2. BAKGRUNN	6
3. GJELDENE RETT	9
3.1 Utgangspunkter	9
3.2 Opplysninger som er offentlige	9
3.3 Innsyn i skattelisterne	10
3.3.1 Utgangspunkter	10
3.3.2 Nærmere om utlegging på ligningskontoret	12
3.3.3 Masseutlevering	12
3.4 Bruk av utleverte opplysninger	15
3.4.1 Utgangspunkter	15
3.4.2 Nærmere om personopplysningslovens betydning for ordningen med utlevering av skattelister	15
3.4.3 Bruk av opplysninger fra skattelisterne i markedsføringsvirksomhet	16
3.4.4 Bruk av skattelisteopplysninger i journalistisk virksomhet	17
3.4.5 Trykking og salg av skatteaviser	19
4. RETTSTILSTANDEN I SVERIGE OG DANMARK	20
5. DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG	20
5.1 Bør det fortsatt være åpenhet om skattelisteopplysninger?	20
5.2 Hvilke opplysninger bør være offentlige?	23
5.2.1 Generelt	23
5.2.2 Personer med sperret adresse	24
5.3 Hvordan skal de offentlige opplysningene gjøres kjent?	25
5.3.1 Forholdet mellom ligningsloven, offentlighetsloven og departementets retningslinjer	25

5.3.2	Utlegging på ligningskontorene – utskrift/kopi av opplysninger om enkeltpersoner – ordningen med "vårutlegg"	25
5.3.3	Publisering på Internett	26
5.4	Masseutlevering	31
5.4.1	Innledning	31
5.4.2	Utlevering til virksomheter som har konsesjon etter personopplysningsloven § 33	32
5.4.3	Utlevering til pressen	33
5.4.4	Utlevering til foretak som driver adresserings- og markedsføringsvirksomhet	34
5.4.5	Oppsummering	34
5.5	Forslag til innstramningstiltak som kan gjennomføres innenfor rammene av gjeldende regelverk høsten 2003	35
6.	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	35
7.	FORSLAG TIL ENDRINGER I LOV 13. JUNI 1980 NR. 24 OM LIGNINGSFORVALTNING (LIGNINGSLOVEN)	36

1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG

Finansdepartementet foreslår endringer i reglene om offentliggjøring av skattelister.

Dagens teknologi muliggjør en langt mer effektiv og omfattende distribusjon av informasjon enn tidligere. En følge av dette er at opplysninger som offentliggjøres – for eksempel fra skattelistene - vil kunne få en helt annen kraft og et langt bredere nedslagsfelt enn før. Dette reiser problemstillinger som Finansdepartementet har funnet grunn til å se nærmere på. Departementet har på denne bakgrunn foretatt en gjennomgang av regelverket om offentliggjøring av skattelister.

Departementet er kommet til at flere av de hensyn som begrunner dagens åpenhetsprinsipp er så tungtveiende at en ikke vil anbefale et generelt lovforbud mot offentliggjøring. Det foreslås imidlertid enkelte innstramminger når det gjelder *omfanget* av opplysninger som inntas i skattelistene, og *måten* opplysningene gjøres kjent på. Etter departementets syn kan visse innstramminger gjennomføres uten at en kommer i konflikt med de hensyn som tradisjonelt har begrunnet åpenhetsprinsippet.

Praktiske konsekvenser av departementets forslag vil være:

- Opplysninger om skattyternes fødselsdato, gateadresse og skattekasse inntas ikke i de offentlige skattelistene. Det samme gjelder opplysninger om personer med sperret adresse
- De som ønsker innsyn i listene skal som utgangspunkt henvises til ligningskontorets papirlister eller til skatteetatens hjemmesider på Internett hvor listene foreslås publisert under skatteetatens kontroll
- Ordningen med masseutlevering opphører i sin nåværende form, men videreføres overfor finansieringsinstitusjoner, kredittopplysningsforetak og andre med konsesjon fra Datatilsynet. Det foreslås at slike institusjoner også gis tilgang til personnumre

- Det blir ikke tillatt å kopiere, fotografere eller å benytte elektroniske hjelpemidler for å avlese papirlistene som legges ut på ligningskontoret
- Skattelister publiseres en gang i året om høsten – ordningen med "vårutlegg" opphører
- Departementets retningslinjer av 8. august 1991 for innsyn i og utskrift av skattelister oppheves

Det foreslås at skattelister for etterskuddspliktige skattytere (selskaper m.v.) skal følge de samme regler som for forskuddspliktige. Drøftelsen nedenfor fokuserer på spørsmålet om offentliggjøring av skattelister for personlige skattytere.

Bakgrunnen for departementets gjennomgang av reglene omtales i kapittel 2. Det gjøres rede for gjeldende rett i kapittel 3, mens rettstilstanden i Sverige og Danmark beskrives kort i kapittel 4. Departementets vurderinger og forslag til endringer er inntatt i kapittel 5.

Enkelte av de endringene departementet går inn for kan ikke gjennomføres uten lovendring. Slik lovendring kan tidligst skje med virkning for utleggingen av skattelister i 2004. Avslutningsvis i kapittel 5 skisseres strakstiltak som kan gjennomføres innenfor rammene av gjeldende regelverk med virkning for "høstutlegget" av skattelister i 2003.

Økonomiske og administrative konsekvenser av departementets forslag omtales i kapittel 6. Forslag til endringer i ligningsloven § 8-8 er inntatt i kapittel 7.

2. BAKGRUNN

I Norge har offentliggjøring av skattelister vært praktisert i hvert fall siden 1863.

Forut for vedtakelsen av ligningsloven i 1980 ble ordningen med åpenhet rundt ligningsfastsettelsene vurdert. I Ot.prp nr. 29 (1978-79) s. 103 uttalte departementet blant annet:

”Departementet er kommet til at man fortsatt bør legge ut en skatteliste 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 fram 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.”

En enstemmig finanskomite sluttet seg til departementets forslag, jf. Innst. O. nr. 44 (1979-80).

Lovforslag om å forby offentliggjøring av skattelister har flere ganger vært fremmet for Stortinget. Forslagene har ikke ført frem.

I brev av 20. desember 2001 fra Skattedirektoratet til Finansdepartementet gjorde direktoratet rede for en del aktuelle problemstillinger knyttet til massedistribusjon av skattelisteopplysninger. Det ble blant annet uttrykt

bekymring over at den informasjonen som fremkommer av listene kan brukes til kriminelle formål. Etter direktoratets oppfatning har pressens utlegging av skattelisteopplysninger på Internett ført til en uholdbar situasjon for skattyterne, i og med at de ikke har kontroll med hvor skattelisteopplysninger videreformidles og til hvilke formål de benyttes. Skattedirektoratet tok også opp uønsket kommersiell bruk av skattelisteopplysninger.

I brevet foreslo direktoratet at:

- opplysninger om skattyternes fødselsdato og adresse ikke medtas i skattelister som utleveres til andre enn kredittopplysningsfirmaer og lignende
- navnet på personer som er innvilget sperret adresse unntas fra listene
- publisering av skattelister på Internett forbys
- bruk av skattelisteopplysninger i adresserings- og distribusjonsvirksomhet forbys

På bakgrunn av de nye problemstillingene offentliggjøringen reiser, iverksatte departementet i 2002 en bred evaluering av det regelverket som ligger til grunn for ordningen.

Etter at departementets evalueringsarbeid var påbegynt, ble det i dokument 8:150 (2001-2002) på nytt fremsatt forslag om å forby offentligjøring.

Forslaget ble avvist av Finanskomiteen, jf. Innst. S. nr. 14 (2002-2003), men flertallet uttalte blant annet at:

” (...) temaet om offentligjøring 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 skattelister.”

På denne bakgrunn anmodet Stortinget Regjeringen om å gjennomføre det påbegynte evalueringsarbeidet, herunder vurdere ulike interessenters behov for informasjon.

3. GJELDENE RETT

3.1 Utgangspunkter

Utgangspunktet i ligningsloven § 3-13 nr. 1 er at ligningsmyndighetene har taushetsplikt om skattyternes formues- og inntektsforhold, eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold. Taushetsplikten omfatter som utgangspunkt alle opplysninger ligningsmyndighetene får om skattyterne i selvangivelsen, vedlegg til denne eller på annen måte.

Etter ligningsloven § 3-13 nr. 5 omfatter taushetsplikten likevel ikke innholdet i skattelister som etter ligningsloven § 8-8 skal legges ut til alminnelig ettersyn, eller senere endringer i disse. Hvilke opplysninger som er offentlige, og hvordan opplysningene skal gjøres tilgjengelige, er nærmere regulert i ligningsloven § 8-8.

3.2 Opplysninger som er offentlige

Etter ligningsloven § 8-8 nr. 2 første punktum skal skattelister inneholde:

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

Tidligere ga lovgivningen hjemmel for å inkludere personnummeret i skattelister. På bakgrunn av den økte faren for misbruk ved massespredning av slike opplysninger, ble det ved lov 11. juni 1982 vedtatt at personnummeret skulle sløyfes fra listene. Ligningsloven ble endret i samsvar med dette ved lov 23. desember 1983 nr. 82.

Etter lovendringen har skattemyndighetene ikke hjemmel for å utlevere skattelister hvor personnumre er inntatt. Dette gjelder selv om mottakeren kan påvise et saklig begrunnet behov for slike opplysninger.

Departementet har i brev av 21. desember 1992 til Skattedirektoratet uttalt at ligningsloven § 8-8 må forstås slik at den ikke bare setter skranker for hvilke opplysninger som skal legges ut til alminnelig ettersyn, men også for *hvilke opplysninger* som generelt *kan* meddeles via skattelister.

3.3 Innsyn i skattelister

3.3.1 Utgangspunkter

Når ligningen er ferdig skal ligningskontoret legge ut til alminnelig ettersyn en liste for hver kommune over alle som det er foretatt ligningsfastsettelser for, jf. ligningsloven § 8-8 nr. 1 første punktum.

Skattelister for hver kommune skal ligge ute til alminnelig ettersyn i tre uker, jf. § 8-8 nr. 3.

Ligningsloven har ingen nærmere bestemmelser om den praktiske gjennomføringen av innsynsretten – utover det som er gjengitt ovenfor.

Ligningsloven § 8-8 utgjør en spesialregel i forhold til offentlighetsloven § 8 om hvordan et dokument som er offentlig skal gjøres kjent.

Offentlighetsloven § 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 altså offentlighetsloven som gir rammene for hvordan opplysningene skal gjøres tilgjengelige både i og utenfor den 3-ukers perioden skattelisterne er lagt ut.

I utleggingsperioden vil ligningsmyndighetene kunne vise alle som begjærer innsyn til de utlagte listene.

Etter utleggsperioden at enhver kreve å få gjøre seg kjent med skattelisters innhold ”i en bestemt sak”, jf. offentlighetsloven § 2 annet ledd.

Offentlighetslovens dokumentbegrep omfatter også elektronisk lagret materiale, jf. offentlighetsloven § 3 første ledd annet punktum og forskrift 19. desember 1986 nr. 2202. Noen rett til å få kopi i elektronisk form av selve de lagrede opplysningene følger imidlertid ikke av reglene, jf. Karnovs kommentarutgave 1999 til offentlighetsloven § 8. Retten til innsyn i offentlige, elektroniske dokumenter antas generelt å bli praktisert ved utlevering av avskrift eller kopi av de aktuelle dokumentene.

I retningslinjer av 8. august 1991 har Finansdepartementet gitt regler om innsyn i og utskrift av skattelisterne.

3.3.2 Nærmere om utlegging på ligningskontoret

Skattelisterne legges ut på landets ligningskontorer i to omganger; på våren for skattytere som omfattes av ordningen med forhåndsutfyllt selvangivelse, og på høsten for skattytere som undergis ordinær ligning. Utleggsperioden er 3 uker ved begge utleggene.

Innsynsretten praktiseres ved at interessenter henvender seg til ligningskontoret for selv å se gjennom skattelisten og eventuelt notere eller be om kopi av de aktuelle opplysningene.

Nærmere regler om skriftlig utlevering av opplysninger fra skattelisten om enkelte skattytere finnes i departementets retningslinjer av 8. august 1991 § 3 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”

3.3.3 Masseutlevering

Anmodning om utlevering av opplysninger om mer enn fem personer anses etter skatteetatens praksis som en anmodning om ”masseutlevering”.

Masseutlevering av opplysninger fra skattelister er nærmere regulert i departementets retningslinjer § 4 som skiller mellom utlevering av papirlister og lister i elektronisk format.

Bakgrunnen for særreglene om masseutlevering er at ligningskontorene i alminnelighet ikke har kapasitet til å distribuere kopier av skattelisten for distriktet i sin helhet. Ordningen ble innført som et resultat av at stor pågang – særlig fra pressen som ønsket å nyttiggjøre seg det

datamateriell som ligger til grunn for utskrivning av skattelisten.

Retningslinjene § 4 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 effektuere bestillingen.”

Retningslinjene tolkes slik at enhver kan be om og få utlevert hele skattelisten i *papirbasert form*. Utlevering av lister i *elektronisk form* kan bare skje til de som oppfyller vilkårene i annet ledd om meldeplikt/konsesjonsplikt. Unntaket om utlevering til aktører som er fritatt for meldeplikt/konsesjonsplikt omfatter særlig pressen, jf. personopplysningsloven § 7 om forholdet til ytringsfriheten.

Ved høstutlegget av skattelistedene etter ordinær ligning gis et privat foretak – etter avtale med Skattedirektoratet – ansvaret for å effektuere bestillinger av masseutlevering av opplysninger på papir eller elektronisk. Foretaket kan kreve betaling fra den som rekvirerer kopi av skattelistedene, jf. forskrift 18. august 1991 nr. 546. Skattedirektoratet er tillagt det administrative ansvaret for ordningen, men mottar ingen godtgjørelse for masseutleveringen.

Finansdepartementet har fått opplyst at det høsten 2002 ble masseutlevert opplysninger til om lag 150 aktører. Mottakere var:

- Mediebedrifter (aviser, bladforlag, tv- og radiostasjoner)

- Banker, finansinstitusjoner, forsikringsselskaper og kredittopplysningsforetak
- Markedsføringsbedrifter
- Frivillige organisasjoner (idrettslag, skolekorps o.l)

Etter det opplyste var om lag 100 av mottakerne mediebedrifter, mens om lag 40 var banker, finans- og forsikringsinstitusjoner og kredittopplysningsforetak.

Som følge av at det ikke foreligger noen plikt til å gi ut kopier i *elektronisk form* i medhold av offentlighetsloven er det naturlig å betrakte slik utlevering som en ekstratjeneste som er innført for å avlaste ligningsmyndighetene.

Adgangen til innsyn i og utskrift eller kopi av skattelisten i *papirbasert form*, er som nevnt også regulert i offentlighetsloven §§ 2 og 8 første ledd. I brev av 15. juni 1989 til Skattedirektoratet uttaler Justisdepartementet bl.a følgende om denne problemstillingen:

”Etter offentlighetsloven § 8 første ledd skal forvaltningsorganet ”i rimelig utstrekning etter anmodning gi avskrift, utskrift eller kopi av dokument ”. Utenforstående har altså ikke noe absolutt krav på kopi, og etter vår mening må ligningsmyndighetene 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 ligningsmyndighetene 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.”

Ordningen med utlevering av skattelisten i sin helhet går dermed ut over retten til utskrift eller kopi "i rimelig utstrekning" etter offentlighetsloven §§ 2 og 8 første ledd.

3.4 Bruk av utleverte opplysninger

3.4.1 Utgangspunkter

Ligningsloven inneholder ingen bestemmelser om mottakernes bruk av opplysninger fra skattelistene etter at de er utlevert.

I mange tilfeller vil imidlertid lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) regulere mottakernes bruk.

Personopplysningsloven gjelder behandling av personopplysninger om ikke annet følger av særskilt lov som regulerer behandlingsmåten, jf. personopplysningsloven § 5 motsetningsvis.

Skattelistene inneholder opplysninger som er personopplysninger i relasjon til personopplysningsloven. Personopplysningsloven gjelder behandling av slike opplysninger uavhengig av det medium eller den form opplysningene presenteres i.

Personopplysningsloven med tilhørende forskrifter utgjør det sentrale regelverket på det personvernrettslige området. Regelverket forvaltes av Datatilsynet.

3.4.2 Nærmere om personopplysningslovens betydning for ordningen med utlevering av skattelist

Skattedirektoratet har tidligere vært i dialog med Datatilsynet om betydningen av personopplysningsloven for ordningen med utlevering av skattelist.

I brev av 19. juli 2001 til Skattedirektoratet redegjør Datatilsynet for dette. Når det gjelder personopplysningslovens betydning generelt, uttaler tilsynet blant annet:

”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 (..)”

Slik utleveringsordningen har vært praktisert hittil, er det særlig utlevering av opplysninger til bruk i markedsføringsvirksomhet, journalistisk virksomhet – herunder medienes publisering av skattelister på Internett - samt enkelte lag og foreningers trykking og salg av såkalte ”skatteaviser”, som har blitt viet særlig oppmerksomhet.

Datatilsynet har ved flere anledninger uttalt seg om forholdet mellom personopplysningsloven og bruk av skattelisteopplysninger til formål som nevnt.

3.4.3 Bruk av opplysninger fra skattelistene i markedsføringsvirksomhet

Foretak som driver adresserings- og markedsføringsvirksomhet får i dag tilgang til opplysninger fra skattelistene gjennom masseutlevering.

Departementet legger til grunn at de utleverte opplysningene blant annet brukes til målrettet markedsføring overfor utvalgte deler av befolkningen. Dette skjer uten at de det gjelder nødvendigvis har gitt sitt samtykke til at opplysningene kan anvendes til slike formål.

I brev av 5. juni 2001 fra Datatilsynet til en markedsføringsbedrift, uttaler tilsynet blant annet følgende om denne problemstillingen:

”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 ikke utelukke at enkelte mottakere av skattelisteopplysninger benytter inntekts- og formuesopplysninger i sin markedsføringsvirksomhet uten at det innhentes samtykke fra den enkelte skattyter. Slik departementet forstår det mener Datatilsynet at slik bruk av opplysninger fra listene strider mot personopplysningsloven.

3.4.4 Bruk av skattelisteopplysninger i journalistisk virksomhet

Reglene om meldeplikt/konsesjonsplikt gjelder ikke for behandling av personopplysninger utelukkende for kunstneriske, litterære eller journalistiske, herunder opinionsdannende formål, jf. personopplysningsloven § 7. Masseutlevering av skattelisteopplysninger til bruk i journalistisk virksomhet kan derfor skje uten videre, jf. departementets retningslinjer § 4 forutsetningsvis.

Tradisjonelt har mange aviser inntatt utdrag fra skattelistene i sine papirutgaver. Dette har gjerne skjedd i forbindelse med ”høstutlegget”, og slik at bare opplysninger om skattytere med inntekt, formue eller utlignet skatt over et visst nivå har blitt publisert.

De senere årene har flere mediebedrifter lagt ut skattelisten for hele landet på Internett i søkbar form.

I brev av 19. juli 2001 til Skattedirektoratet uttaler Datatilsynet blant annet følgende om forholdet mellom personopplysningsloven og pressens publisering av skattelister på Internett:

”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 skattelistene 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 vært i dialog med pressen om hvordan ”journalistisk virksomhet” skal forstås i relasjon til slik publisering. I tilsynets årsmelding for 2001 uttales det blant annet følgende om dette:

”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 definerte 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 ikke kjent med at Datatilsynet har foretatt seg noe ytterligere når det gjelder forholdet mellom personopplysningsloven og pressens utlegging av skattelister på Internett. I årsmeldingen for 2001 legger Datatilsynet til grunn at det er endringer i ligningsloven eller offentlighetsloven som må til for å begrense slik publisering.

3.4.5 Trykking og salg av skatteaviser

Enkelte frivillige lag og foreninger har tidligere trykket og solgt såkalte ”skatteaviser” med utgangspunkt i de offentlige skattelistede. I slike skatteaviser er gjerne skattelistede for den enkelte kommune publisert i sin helhet i papirbasert form.

Datatilsynet er kommet til at trykking og salg av slike opplysninger er ulovlig. I en artikkel datert 25. november 2002 publisert på Datatilsynets hjemmesider på Internett, uttales det blant annet følgende om denne problemstillingen:

”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 fra kvar einskild skattytar, før slik utlevering av personopplysningar vert gjort. Dette inneber difor i praksis at trykking og sal av skatteavisar ikkje er tillete.”

4. RETTSTILSTANDEN I SVERIGE OG DANMARK

Departementet har innhentet informasjon om rettstilstanden i to andre land som det er naturlig å sammenligne seg med, Sverige og Danmark.

Etter det opplyste er informasjon om skattyters navn, adresse, fødselsdata, skattbar inntekt, formue og utlignet skatt offentlige i *Sverige*. Opplysningene publiseres ikke på Internett, men interesserte kan henvende seg til ligningsmyndighetene for innsyn. Masseutlevering av lister i elektronisk form skjer bare til nærmere angitte virksomheter med særskilt behov for slik informasjon – for eksempel foretak som driver kredittopplysningsvirksomhet. Masseutlevering av elektroniske lister skjer ikke til virksomheter som f.eks driver markedsføringsvirksomhet. Slike virksomheter kan imidlertid i visse tilfeller få utlevert papirlister.

Etter det departementet har fått opplyst er opplysninger om enkeltpersoners skattemessige forhold underlagt ubetinget taushetsplikt i *Danmark*.

5. DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG

5.1 Bør det fortsatt være åpenhet om skattelisteopplysninger?

Offentliggjøring av skattelister har lange tradisjoner i Norge. At noe har vært praktisert i lang tid er *i seg selv* intet avgjørende argument for at praksis bør videreføres.

Åpenhet rundt ligningsfastsettelsene har – som nevnt ovenfor - tradisjonelt blitt særlig begrunnet med at:

- hemmeligholdelse kan skape grunnlag for spekulasjoner omkring ligningsarbeidet i sin alminnelighet og om fastsettingene for enkeltpersoner eller grupper av skattytere
- ordningen representerer en form for samfunnsmessig kontroll

- uoverensstemmelser mellom virkelige og skattemessige forhold kan fremme kritikk mot og debatt om skattereglene

Tidligere var det nok også et mål at offentliggjøringen skulle legge til rette for skattyternes egenkontroll av ligningen.

Det er på det rene at ordningen med utlegging av skattelister hadde sitt utspring i et samfunn som var forskjellig fra vårt, både når det gjelder kontrollmuligheter, rapporteringsrutiner og skatteregler. Flere av de hensyn som tradisjonelt har begrunnet offentliggjøringen, gjør seg imidlertid gjeldende fortsatt.

Offentliggjøring av skattelister må anses som et utslag av det *åpenhetsprinsippet* som norsk forvaltningsrett er tuftet på.

Åpenhet rundt forvaltningens virksomhet og resultatet dens arbeid, er generelt ansett å være et grunnleggende prinsipp i det norske samfunnet. At den enkelte og pressen gis anledning til å gå forvaltningen "etter i sømmene" kan legge til rette for at myndighetsmisbruk og utjenlige avgjørelser unngås. Dette gjelder også i forhold til *ligningsforvaltningens* virksomhet. Etter departementets oppfatning bør en generelt være varsom med å iverksette tiltak som kan være egnet til å svekke slik samfunnsmessig kontroll.

Åpenhetsprinsippet må imidlertid ikke føres så langt at grunnleggende personvern hensyn settes i fare.

Enkelte vil hevde at opplysninger om egen økonomi er en privatsak som ikke vedkommer andre enn ligningsmyndighetene. Noen er også av den oppfatning at opplysninger som er innhentet under tvang, ikke bør offentliggjøres med mindre skattyteren gir sitt samtykke til dette.

I det moderne kommunikasjonssamfunnet reiser offentliggjøring av skattelister problemstillinger som ikke gjorde seg gjeldende tidligere. Massemedienes praksis med utlegging av søkbare skattelister på Internett står sentralt i dette bildet. På Internett kan bokstavelig talt "hele verden" få innsyn i en rekke opplysninger om den enkelte. Dette gir publiseringen en helt annen kraft og et langt bredere nedslagsfelt enn før. Dersom informasjonen fra skattlistene får "flyte fritt" på Internett, vil opplysningene – blant annet gjennom ulike søke- og sammenstillingsfunksjoner - kunne systematiseres og brukes til formål som går langt utover de formål som begrunner offentliggjøringen. Departementet anser denne utviklingen som alvorlig.

Til tross for de betenkeligheter som gjør seg gjeldende, er det ikke nødvendigvis slik at valget står mellom åpenhet om skatteliteopplysninger på den ene siden og fullstendig hemmeligholdelse på den annen.

Slik departementet ser det utgjør ikke åpenhetsprinsippet *i seg selv* en fare for personvernet. Prinsipielt sett er det *omfanget* av den informasjonen som offentliggjøres - kombinert med *måten* opplysningene gjøres tilgjengelige på - som er betenkelig.

Departementet er etter en helhetsvurdering kommet til at de hensyn som begrunner åpenhetsprinsippet er så tungtveiende at en ikke vil gå inn for å avvike ordningen med offentliggjøring av ligningsfastsettelsene. Ved vurderingen er det lagt særlig vekt på hensynet til demokratisk kontroll med ligningsforvaltningen.

Selv om åpenhetsprinsippet foreslås videreført, bør det iverksettes tiltak for å avbøte uheldige konsekvenser av dagens praksis. Departementet går derfor inn for enkelte innstramminger i regelverket.

5.2 Hvilke opplysninger bør være offentlige?

5.2.1 Generelt

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 skatteklasser 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. Forslaget er i det vesentligste på linje med det Skattedirektoratet går inn for i sitt brev til departementet av 20. desember 2001, jf. ovenfor.

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 skattelisteopplysninger presenteres.

Det vises til departementets lovutkast.

Departementet ser at de innstrammingene som foreslås ovenfor vil kunne medføre ulemper for enkelte virksomheter som får skattelisteopplysninger masseutlevert og hvor bredere samfunnsmessige hensyn tilsier at det gis mer fullstendige opplysninger om skattyterne. Banker, finansinstitusjoner,

forsikringsforetak, kredittopplysningselskaper og andre lignende virksomheter med konsesjon etter personopplysningsloven § 33 er eksempler på institusjoner som kan ha et sterkt behov for slike opplysninger. Departementet går derfor inn for at det etableres særordninger for slike aktører. Problemstillingen behandles nærmere nedenfor.

5.2.2 Personer med sperret adresse

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.

Skattedirektoratet 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.

Departementet foreslår at dagens praksis lovfestes.

Det vises til departementets lovutkast.

5.3 Hvordan skal de offentlige opplysningene gjøres kjent?

5.3.1 Forholdet mellom ligningsloven, offentlighetsloven og departementets retningslinjer

Etter gjeldende rett er spørsmålet om innsynsrettens omfang regulert dels i ligningsloven, dels offentlighetsloven og dels i departementets retningslinjer. Dette gjør regelverket vanskelig tilgjengelig.

For å skape større klarhet går departementet inn for at innsynsrettens omfang reguleres uttømmende i eller i medhold av ligningsloven, slik at offentlighetsloven ikke får anvendelse ved begjæring om innsyn i skattelistedene.

Det foreslås at departementets retningslinjer av 8. august 1991 for innsyn i og utskrift av skattelistedene oppheves.

5.3.2 Utlekking på ligningskontorene – utskrift/kopi av opplysninger om enkeltpersoner – ordningen med ”vårutlegg”

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

Ordningene gir publikum adgang til å sjekke innholdet i listene på en enkel måte. Samtidig som hensynet til åpenhet og innsyn ivaretas, må det antas at slike former for offentliggjøring ikke medfører noen større risiko for uønsket distribusjon av opplysningene. Muligheten for uønsket spredning begrenser seg selv, i og med at interesserte må henvende seg til ligningskontoret for å få innsyn. Departementet foreslår ikke endringer i denne ordningen. Det foreslås heller ingen endringer i utleggingsperiodens lengde.

Som et forenklingstiltak foreslås at adgangen til separat utlegging av skattelistedene for skattytere som leverer forhåndsutfylt selvangivelse

(vårutlegget), oppheves. Etter departementets oppfatning er det tilstrekkelig at skattelister legges ut til alminnelig ettersyn en gang - om høsten - hvert år.

5.3.3 Publisering på Internett

Det som særlig har foranlediget departementets gjennomgang av regelverket, er de seneste årenes utvikling hvor skattelisten i sin helhet legges ut på Internett i søkbar form. Det er særlig pressen som har foretatt slik publisering.

Publisering på Internett kan på mange måter sies å innebære en optimal grad av offentlighet. At den enkelte med enkle midler får innsyn i og kan gjøre seg kjent med ligningsforvaltningens virksomhet, kan isolert sett være positivt. Dersom opplysninger først er offentlige, kan det hevdes at forvaltningen må legge til rette for at innsynsretten ikke vanskeliggjøres.

Som nevnt innledningsvis er det likevel slik at internetteknologien muliggjør en langt mer effektiv og omfattende distribusjon av informasjon enn tidligere. De søke- og sammenstillingsfunksjoner som kan oppnås gjennom Internett gjør at skatteliteopplysninger kan systematiseres og kobles med andre opplysninger på måter som ligningsmyndighetene vanskelig kan ha full oversikt over og kontroll med. Informasjon fra skattelister kan dermed brukes til formål som ligger langt utenfor det som er formålet med offentliggjøringen. Internettpubliseringen gjør det også vanskeligere for den enkelte skattyter som gir opplysninger til myndighetene å vite nøyaktig hva opplysningene brukes til. Etter departementets oppfatning er det derfor nødvendig å få større kontroll med spredningen av slike opplysninger.

En mulighet kan selvsagt være å forby all offentliggjøring av opplysninger fra skattelister på nettet. En konsekvens av dette vil være at den som ønsker innsyn, henvises til ligningskontorets papirlister. Departementet har vurdert dette alternativet, men er kommet til at en slik ordning ikke er

hensiktsmessig. Når man først har tatt det standpunkt at skattelisteopplysninger skal være offentlige og formålet med offentliggjøringen blant annet er en form for skattemessig kontroll, bør det være relativt enkelt å få tilgang til opplysningene. Dersom offentliggjøringen av skattelister for eksempel skal bidra til å avdekke uoverensstemmelser mellom virkelige og skattemessige forhold, må det ikke være for mange hindre for at den enkelte skal kunne skaffe informasjon fra skattelister.

Departementet er etter en helhetsvurdering kommet til at opplysninger fra skattelister 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 fremdeles være mulig. Etter departementets oppfatning er det imidlertid viktig at muligheten for "massespørringer" begrenses. Med massespørringer 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 massespørringer, bør skattelisteoppslagene være skjermet slik at spørreeren 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 spørringer 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).

Utlegsperioden 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)

Internettpublisering i regi av mediebedrifter eller andre som kan få listen utlevert (ekstern løsning)

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 forvise seg om at det ikke er noen "hull" i de løsninger som er valgt.

Internettpublisering i skatteetatens regi

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 hva som legges ut om hvilke søk- 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 skattelistene 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.

Vurdering

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 de kontrollformål som begrunner offentliggjøringen tilsier at myndighetene bør sikre seg mer direkte kontroll med hvordan slik publisering skjer.

Det vises til departementets lovutkast.

5.4 Masseutlevering

5.4.1 Innledning

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.

5.4.2 Utlevering til virksomheter som har konsesjon etter personopplysningsloven § 33

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 skattelistede 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.

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 skattelistede 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 skattelistede 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.

Etter departementets syn innebærer Datatilsynets kontrollopgaver en garanti for at sentrale personvern hensyn ivaretas når konsesjonspliktige virksomheter behandler ligningsopplysninger som nevnt ovenfor. Unntaket tar derfor bare sikte på å gjelde den delen av virksomheten som omfattes av konsesjonen.

Det foreslås at nærmere regler om utlevering til institusjoner som nevnt fastsettes i forskrift, og at det i ligningsloven § 8-8 etableres slik hjemmel.

Det vises til departementets lovutkast.

5.4.3 Utlevering til pressen

Utlevering av skattelisteopplysninger til pressen har lange tradisjoner i Norge. Pressen har en oppgave når det gjelder å realisere de kontrollformål som begrunner ordningen med offentlige ligningsfastsettelser.

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 skattelisteopplysninger 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.

5.4.4 Utlevering til foretak som driver adresserings- og markedsføringsvirksomhet

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

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

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

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

Masseutlevering av ligningsopplysninger 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 markedsføringsvirksomhet o.l. opphører.

5.4.5 Oppsummering

Departementet foreslår at ordningen med masseutlevering avvikles i sin nåværende form, og bare videreføres overfor institusjoner med konsesjon etter personvernloven § 33.

Det vises til departementets lovutkast.

5.5 Forslag til innstrammingstiltak som kan gjennomføres innenfor rammene av gjeldende regelverk høsten 2003

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 høringsnotatet, 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.

6. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Dersom Skattedirektoratet skal publisere skattelistede på sine hjemmesider, vil dette kreve en del ressurser til utvikling, og noe til årlig drift og forvaltning. Dersom oppdragene skal settes ut til andre, har

Skattedirektoratet anslått utviklingskostnadene til å være ca. kr. 2,2 millioner og årlige drifts- og forvaltningskostnader til å være ca. kr. 0,7 millioner. Det er vanskelig å fastslå nøyaktige kostnader, slik at dette må anses som grove anslag. Løsningen er basert på at Internettpubliseringen bare omfatter ligningsdata for personlige skattytere. Dersom ligningsdataene for selskapene også skal publiseres på Internett antas kostnadsanslagene å øke noe. Dette kan imidlertid vurderes nærmere senere.

Skattedirektoratet kan også utvikle en løsning for publisering av skattelister på Internett internt. Det er mulig at en slik løsning vil bli noe rimeligere.

Det er foreløpig ikke tatt stilling til hvilken løsning som bør velges.

Det er mulig at forslaget vil medføre noe ekstraarbeid for ligningsmyndighetene som følge av at færre vil ha tilgang til skatteliteopplysninger utenom utleggingsperioden på tre uker.

7. FORSLAG TIL ENDRINGER I LOV 13. JUNI 1980 NR. 24 OM LIGNINGSFORVALTNING (LIGNINGSLOVEN)

Ligningsloven § 8-8 om skattelite 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 selskap o.l annet identitetsnummer, den fastsatte nettoformue og nettoinntekt, skatter og avgifter.

Skattelisten skal ikke inneholde opplysninger om personer med adresse som er sperret i henhold til bestemmelse gitt i eller i medhold av lov om folkeregistrering av 16. januar 1970 nr. 1.

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

3. Skattelisten legges ut på ligningskontoret til alminnelig ettersyn i 3 uker. Utlegging av skatteliste kunngjøres.

Med mindre annet er bestemt, kan skattelisten ikke utleveres i sin helhet.

Det er ikke tillatt å kopiere, fotografere eller å benytte elektroniske hjelpemidler for å avlese opplysninger i den utlagte skattelisten.

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.

Skattedirektoratet kan gjøre skattelisten tilgjengelig på Internett i den perioden listen er lagt ut på ligningskontoret. Departementet gir regler om hvordan slik publisering skal skje. Det er ikke tillatt for andre å gjøre skattelisten tilgjengelig på Internett i søkbar form.

For skattyter som lignes etter § 2-4, skal vedkommende sentralskattekontor legge ut en liste over alle som det er foretatt ligningsfastsettelse for. Liste over forskuddspliktige og etterskuddspliktige kan legges ut til forskjellig tidspunkt.

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