



Finansdepartementet
Skattelovavdelingen
Rino S Lystad
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Deres ref 01/4521 SL RSL/rla

Vår ref OU 2003-068

15 09 2003

Høring – endringer i reglene om offentliggjøring av skattelister

1. Innledning

Norsk Presseforbund og Mediebedriftenes Landsforening kommer her med en samlet uttalelse til departementets høringsnotatet om endringer i reglene om offentliggjøring av skattelister. Vi ønsker imidlertid samtidig å gi vår støtte til høringsuttalelsene fra Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag.

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier (trykt presse, radio, tv og nettpublikasjoner) i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. NP er blant annet sekretariat for Offentlighetsutvalget. Dette utvalget består av en gruppe redaktører og journalister som arbeider for videreføring av offentlighetsprinsippet i forvaltningen og samfunnslivet ellers. Mediebedriftenes Landsforening (MBL) er en bransje- og utgiverorganisasjon for blant annet aviser, internetselskaper, nyhetsbyråer og andre innholdsleverandører. Kravet for medlemskap er at publiseringsevne har en ansvarlig redaktør i samsvar med Redaktørplakaten.

Vi vil i hovedsak konsentrere høringsuttalelsen om de rettsområder som angår mediene virksomhet, og da særlig lovutkastets § 8-8 nr 3 om masseutlevering og publisering på Internett.

2. Generelt om departementets lovutkast

2.1 Viktigheten av offentlige skatteopplysninger

Det at man selv kan kontrollere, beregne og sammenligne den enkeltes bidrag til fellesskapet, har vært et fundamentalt prinsipp siden man for flere århundrer 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.

2.2 Hensynet til ytringsfriheten

Muligheten for å skape debatt om skatteforpliktelsene og offentliggjøring av skattemønstre er et ytringsfrihetsspørsmål, og vår høringsuttalelse vil berøre både informasjons- og meddelelsesfriheten. Begge disse to ytringsfrihetsaspektene vernes av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon av 1950 (heretter EMK) artikkel 10. Vi registrerer at departementet overhodet ikke har vurdert sitt forslag til endringer i reglene om offentliggjøring av skattemønstre i forhold til denne menneskerettighetsbestemmelsen, og mener utkastet på enkelte områder strider mot denne grunnleggende og vidtrekkende artikkelen om ytringsfrihetsvernet.

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen avgjørelser (heretter EMD) fastlegger innholdet i EMK artikkel 10. Strasbourgdomstolen har anvendt den praksis at saker som har stor prinsipiell interesse, behandles i plenum. Vi vil flere steder i vår høringsuttalelse derfor vise til premissene i plenumsavgjørelsen i *Eur. Court H. R., Fressoz and Roire v. France* judgment of 21 January 1999, RJD 1999-1 (heretter EMD *Fressoz og Roire*), da vi mener avgjørelsen må tillegges stor vekt i denne sammenheng. Saken omhandlet en avis som offentliggjorde lønnen til styreformann og administrerende direktør i Peugeot. Rettsspørsmålet i saken var om den franske domstolens domfellelse av redaktøren og journalisten på grunn av deres behandling av fortrolige ligningsdokumenter, var et brudd på ytringsfriheten. EMD fant det tilstrekkelig for å konstatere krenkelse av EMK artikkel 10 at informasjonen vedrørte spørsmål av allmenn interesse, samt at det ikke forelå tungtveiende grunner for å forby publiseringen av den aktuelle informasjonen.

Ytringsfriheten etter EMK artikkel 10 tilsier at pressen må stå fritt til å bruke ligningsresultater som kilde for kritisk journalistikk i forhold til de spørsmål av allmenn interesse som ligningsopplysninger kan reise. Slike spørsmål kan være at direktører i private selskap innvilger seg selv store lønnsøkninger samtidig som det samme selskap skjærer ned lønningene til sine ansatte (slik situasjonen var i EMD *Fressoz og Roire*). Eller det kan være at mediene ønsker å fokusere på lønnsutviklingen til forskjellige yrkesgrupper, for eksempel en sammenlikning mellom yrkesgrupper for å forklare eller kritisere en streik. Videre kan det være tale om å avdekke at enkelte formuende borgere bidrar mindre til fellesskapet enn alminnelige lønnsmotagere, for å illustrere skjevheter eller urettferdigheter ved vårt skattesystem. Blant annet derfor er det essensielt at pressen må ha rett til å benytte skatteopplysninger som kilde for å utøve sin funksjon som offentlig vaktbikkje og formidler av informasjon av allmenn interesse.

2.3 Det prinsipielt problematiske ved statlig sensur ved kilden

Et system som innfører forhåndssensur eller sensur ved kilden, og som innebærer at staten intervensjoner før ytringene i det hele tatt når fram til tiltenkte mottakere, oppfattes som en særlig uheldig form for sanksjon mot ytringer og er prinsipielt uønsket i et åpent, demokratisk samfunn.¹ Mediene blir stanset før de i det hele tatt får startet sin oppgave som offentlig vaktbikkje i forhold til den aktuelle informasjonen. Forhåndskontroll legitimeres ikke i situasjoner der etterfølgende ansvar vil ha samme eller tilsvarende virkning.²

¹ NOU 1999 27 side 166 og 176

² NOU 1999 27 side 176

Spørsmål om offentliggjøring av skattelister foreligger ikke i et rettstomt rom. Det eksisterer allerede i dag et etterfølgende ansvar som setter skranker for hva mediene kan offentliggjøre gjennom ærekrenkelsesbestemmelser, forbud mot publisering av privatsensitiv informasjon samt det ulovfestede personvern. Etter vår mening foreligger ingen særlig omstendigheter knyttet til ytringenes innhold eller form for å begrunne departementets forslag om forhåndssensur og sensur ved kilden.

3. Lovutkastets § 8-8 nr.3 annet og tredje ledd om masseutlevering

3.1 Hva den enkelte betaler i skatt tilhører ikke privatsfæren

Finansdepartementet foreslår at ordningen med særskilt masseutlevering av skatteopplysninger til pressen ikke videreføres, og at dette skal lovfestes i utkastets § 8-8 annet ledd. Begrunnelsen for denne begrensningen er blant annet hensynet til personvernet.³

Borgerne har krav på respekt for sitt privat- og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse. Men hva den enkelte betaler i skatt, hva han bidrar med til fellesskapet, tilhører ikke privatsfæren. Skattebetaling er skatteytters innskudd til fellesforbruket, slik at samfunnet kan få råd til å oppfylle sine forpliktelser. Det er derfor av allmenn interesse å kunne se at alle som har inntekt og/eller formue, betaler skatt i henhold til gjeldende lover og regler. Dette understrekes også i EMD Fressoz og Roire §§ 50 annet avsnitt og 51.

" [] *The Court of Cassation has held that questions relating to the finances of public figures, such as heads of major companies, do not concern their private life. That is not something the Government disputed.*

*Not only does the press have the task of imparting information and ideas on matters of public interest the public also has a right to receive them (see, among other authorities, the following judgments: *Observer and Guardian v the United Kingdom* of 26 November 1991, Series A no 216, p 30, § 59, *Jersild*, cited above, p 23, § 31, and *De Haes and Gijssels*, cited above, p 234, § 39). That is particularly true in the instant case, as issues concerning employment and pay generally attract considerable attention []" (Våre understrekninger)*

At skatteopplysninger ikke tilhører privatsfæren, men har allmenn interesse, er også fastslått i norsk domstolspraksis. I den såkalte "Kemner Franzen-saken" fokuserte *Fredriksstad Blad* på at en kemner mottok godtgjørelse som bostyremedlem i konkursboer.⁴ Her uttalte Høyesterett at dette gjaldt "presentasjon av et generelt spørsmål av samfunnsmessig karakter". Liknende uttalelse kom Ytringsfrihetskommisjonen med i tilknytning til spørsmålet om offentliggjøring av skatteopplysninger.

"Det er [] *legitimt å spørre etter forhold som har med deres faktiske makt-utøvelse å gjøre, eller som reflekterer strukturelle forhold i samfunnet. Det dreier seg om det grunnleggende argument at åpenhet er viktig for å skape tillit og mulighet for kontroll. Man må således finne seg i å få sine inntekts- og formuesforhold offentliggjort []"*

³ Høringsnotatet side 33

⁴ Rt 1987 side 1058

Vi registrerer at departementet begrunner sitt forslag med personvern hensyn, uten å vise til EMK artikkel 8 om privatlivets fred. Dette er tidligere blitt gjort av forslagsstillerne i Dok nr 8 77 (1999-2000) og Dok nr 8:150 (2001-2002) om å forby offentliggjøring av skattelister. Artikkel 8 ble imidlertid ikke nevnt i EMD Fressoz og Roire, og i Ligningssaken avviste Oslo byrett at det å offentliggjøre likningsopplysninger krenket saksøkerens rettigheter etter denne menneskerettighetsbestemmelsen.⁵ Vi vil her også minne om Finansdepartementets eget brev ved statsråden av 02 10 2000 til finanskomiteén⁶, der det heter

"Under henvisning til den offentlige interesse som begrunner regelen i ligningsloven § 8-8 antar offentliggjøring av skattelister ikke å utgjøre et inngrep i de rettigheter som følger av EMK art 8 nr 1. Under enhver omstendighet vil offentliggjøring av ligningsopplysninger ikke være en krenkelse av art 8. Offentlig fremleggelse av skattelister har hjemmel i lov, er nødvendig i et demokratisk samfunn og ivaretar et legitimt formål, jf EMK art 8 nr 2 [] Offentlighet rundt ligningsresultatene praktiseres også i Sverige."

Departementet er altså ikke av personvern hensyn nedfelt i EMK artikkel 8 rettslig forpliktet til å komme med sitt lovutkast. Standpunktet om innstramninger i ordningen med særskilt masseutlevering av skatteopplysninger til pressen på bakgrunn av dette hensynet, er følgelig kun av politisk karakter.

Vi stiller oss kritiske til hvilke personvern hensyn departementet her i det hele tatt vil beskytte. Hvordan kan den enkeltes personvern svekkes ved at alle andres skatteopplysninger utleveres samtidig? Hver enkelts skatteopplysning vil uansett være offentlig tilgjengelig, og i så måte fører forslaget ikke til noen endret personvern-situasjon for de personlige skattebetalerne. Departementet understreker videre at skattelister for etterskuddspliktige skatteyttere (selskaper, konkurs- og administrasjonsboer etc.) skal følge de samme regler som for forskuddspliktige. Hvilke personvern-hensyn kan her legges til grunn? Det vil kun være ved enmannsforetak at det kan vises til et slikt hensyn. Vi mener virkningen av departementets forslag ikke vil medføre noen personvern gevinst for den enkelte skatteyter, men kun være et tap for pressens samfunnsvirksomhet og allmennhetens kontrollmulighet.

3.2 Departementets forslag innskrenker informasjonsfriheten

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.⁷ I EMD Fressoz og Roire § 51 uttrykkes dette kravet slik

"Consequently, an interference with the exercise of press freedom cannot be compatible with Article 10 of the Convention unless it is justified by an overriding requirement in the public interest (see the Goodwin judgment cited above, p 500, § 39)" (Vår understrekning)

⁵ Oslo byrett 16 03 2001 (sak 99-06073 A/48)

⁶ Vedlegg til Innst S nr 3 (2000-2001) og Innst S nr 14 (2002-2003)

⁷ Eggen side 649

Justis- og politidepartementet har oversatt "overriding requirement in the public interest" med "tungtveiende samfunnsmessige hensyn"⁸ Etter vår mening er "alt-overveiende samfunnsmessige behov" mer dekkende Dette ikke bare fordi det er en mer korrekt oversettelse, men også fordi Menneskerettighetsdomstolen stort sett har reservert uttrykket for alvorlige inngrep i yttringsfriheten.⁹

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 I EMD Fressoz og Roire § 45 (ii) uttrykkes dette slik

"The press plays an essential role in a democratic society Although it must not overstep certain bounds, in particular in respect of the reputation and rights of others and the need to prevent the disclosure of confidential information, its duty is nevertheless to impart – in a manner consistent with its obligations and responsibilities – information and ideas on all matters of public interest (see the De Haes and Gijssels v Belgium judgment of 24 February 1997, Reports 1997-I, pp 233-34, § 37) []" (Vår understreking)

Innsnevring i pressens muligheter til å drive skattejournalistikk vil medføre at mediene for eksempel ikke vil kunne belyse nullskatteyterproblematikken, inntekts- og formuesutviklingen for diverse yrkesgrupper (aksje- og eiendomsめklere, advokater, redaktører politikere etc), analyser av sammensetningen av personer (med yrke, inntekt, formue etc) i lagretter og meddommere i domstolene våre eller selskaps- og personbeskatning for rederier og rederiereiere i forbindelse med forslag om endring av rederibeskatningen, omfanget av personer som kan utnytte delingsmodellen, virkninger av den såkalte "kakseskatten", fokus på pensjonistenes inntekter og formue eller sammenligninger av kommunal service i bydeler i forhold til befolkningens status og økonomi Dette er god, kritisk journalistikk som må vernes

3.3 Vårt endringsforslag

I ordlyden i lovutkastets § 8-8 annet ledd heter det "Med mindre annet er bestemt, kan skattelisten ikke utleveres i sin helhet" (Vår understreking) Vi går derfor inn for at det etableres et unntak for pressen fra forbudet mot at skattelistene ikke kan utleveres i sin helhet

3.4 Pressens behov for avlesning av opplysninger i papirskattelisten

Finansdepartementet foreslår videre at det ikke skal være tillatt å kopiere, fotografere eller å benytte elektroniske hjelpemidler for å avlese opplysninger i den utlagte papirskattelisten, og at dette skal lovfestes uttrykkelig i utkastets § 8-8 tredje ledd Begrunnelsen for denne bestemmelsen er å hindre omgåelsesforsøk fra regelen om forbud mot masseutlevering¹⁰

⁸ Ot prp nr 55 (1997-98) s 16

⁹ Spycatchersakene Observer and Guardian v United Kingdom, 26 11 1991, Series A No 216, avsnitt 60 og Sunday Times (No 2), 26 11 1991, Series A No 217, avsnitt 51

¹⁰ Høringsnotatet side 33

Pressen har et sterkt saklig behov for tilgang til skatteopplysninger i forbindelse med journalistisk arbeid. Begrensninger i hvorvidt man velger å notere, scanne, avfotografere, lese inn opplysningene på tape eller på andre måter memorere, lagre, systematisere eller oppbevare allerede offentlige opplysninger, strider etter vår mening mot EMK artikkel 10s beskyttelse av pressens forskjellige metoder for innsamling av informasjon ¹¹

Vedrørende departementets henvisning til omgåelsesforsøk, vil vi her også trekke frem at pressen uansett vil ha mulighet til å få tak i skatteopplysningene fra virksomheter som har konsesjon etter personopplysningsloven § 33. Så lenge det ikke er vedtatt noen reaksjonsformer ved brudd på bestemmelsen, og hovedregelen om pressens kildevernregler mest sannsynlig vil komme til anvendelse overfor kilder i for eksempel banker og finansinstitusjoner, smuldrer etter vår mening omgåelsehensynet her helt bort.

3.5 Vårt endringsforslag

I ordlyden i lovutkastets § 8-8 tredje ledd er forbudet gjort absolutt, men i høringsnotatet heter det imidlertid "Slik departementet ser det, kan unntak fra dette utgangspunktet særlig tenkes i forhold til [] pressen" ¹². På bakgrunn av ovennevnte argumentasjon er vår oppfatning at det her må gjennomføres et slikt unntak for pressen.

4. Lovutkastets § 8-8 nr.3 femte ledd om publisering på Internett

4.1 Pressens praksis omkring publisering av skattelister på nettet

Finansdepartementet foreslår at det ikke skal være tillatt for andre enn skatteetaten å gjøre skattelister tilgjengelig på Internett i søkbar form, og at dette skal lovfestes i utkastets § 8-8 femte ledd. Begrunnelsen for denne begrensningen er først og fremst at dette vil sikre en mer direkte kontroll med hvordan slik publisering skjer ¹³.

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.

¹¹ Eggen side 647

¹² Høringsnotatet side 34

¹³ Høringsnotatet side 32

Finanskomitéens flertallspåstand i Innst S nr 14 (2002-2003)¹⁴, og som gjentas 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. En undersøkelse gjennomført av Norsk Redaktørforening i 2002 viser at bare åtte av 59 avisredaksjoner brakte fullstendige lister for en eller flere kommuner i distriktet. De aller fleste medier i dag tilbyr kun enkeltsøk på identifiserte personer i samme form som Skattedirektoratet etter forslaget skal publisere på sin hjemmeside. Som landets største avis, hadde dessuten VG sitt enkeltsøktilbud på nett i bare tre uker.

I Skattedirektoratets brev av 20.12.2001 heter det at "pressens utlegging av skatteopplysninger på Internett har ført til en uholdbar situasjon for skatteyterne"¹⁵. Så mange som 5 086 047 søk ble gjort på VG Netts skattetjeneste i løpet av de fire første døgnene skatteopplysningene på nettsiden lå ute.¹⁶ Det vil si 1,4 søk per skattepliktig nordmann. Naturlige oppfølgingsspørsmål til direktoratet er da hvilken konkret uholdbar situasjon og hvilke skatteytere 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 skatteyterne". 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 skatteyterne".

På denne spinkle bakgrunn ønsker man å gripe direkte inn i publiseringsadgangen, og dermed trykke- og pressefriheten, ved å sensurere ved kilden. Argumenter om "uheldig" bruk kan benyttes på nær sagt all offentlig informasjon. Dersom slike argumenter skulle få gjennomslag, vil det kunne brukes mot hele offentlighetsprinsippet. Ingen ser vel for seg en slik utvikling.

4.2 Departementets forslag innskrenker meddelelsesfriheten

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 yttringsfrihetsperspektivet vernes av EMK artikkel 10.¹⁷ Det er for oss vanskelig å se hvordan enkeltsøk via mediene setter grunnleggende personvern hensyn i fare, mens utleggelse på skatteetatens base ikke vil gjøre det.

¹⁴ Referert i høringsnotatet på side 9.

¹⁵ Høringsnotatet side 32.

¹⁶ VG Nett krevde at man hadde både etternavn, initialer, alder og kommune for å få opp skatteinformasjon om enkeltpersoner.

¹⁷ Eggen side 345 flg.

4.3 Den redaksjonelle uavhengighet

Dersom mediene velger å presentere skatteopplysninger på en måte som vekker anstøt, er dette i utgangspunktet ikke en sak for offentlige myndigheter, men for ledelsen av den enkelte redaksjon, og for forholdet mellom det enkelte medium og publikum. Den redaksjonelle uavhengighet fordrer begrensninger i det offentliges adgang til å øve innflytelse på mediernes innhold.¹⁸ EMD har uttrykt dette slik at det er tilstrekkelig at den journalistiske formidler er beskyttet av EMK artikkel 10 dersom formidlingen skjer i god tro, og i samsvar med journalistiske prinsipper.¹⁹ Pressens Faglige Utvalg (PFU), klageorganet som behandler saker mot alle typer medier i presseetiske spørsmål, holder vakt over hvordan den norske pressen viderefremidler offentlige skatteopplysninger.

4.4 Vårt endringsforslag

På bakgrunn av ovennevnte argumentasjon går vi inn for at det i lovutkastets § 8-8 femte ledd åpnes for unntak når det gjelder mediernes publisering.

Med vennlig hilsen
Norsk Presseforbund

Mediebedriftenes Landsforening

Per Edgar Kokkvold
generalsekretær

Arvid Sand
administrerende direktør
(sign)

Ina Cath Lindahl
organisasjonssekretær

¹⁸ Eggen side 608-611

¹⁹ Blant annet i Eur. Court H R. Bladet Tromsø judgment of 20 May 1999, RJD 1999-III, § 65