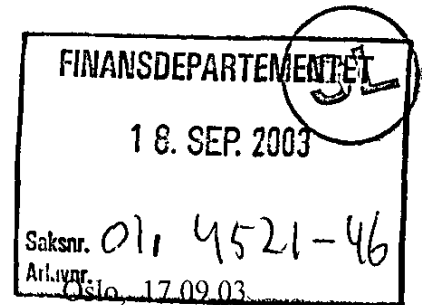


Finansdepartementet  
Skattelovavdelingen  
v Rino S Lystad  
Postboks 8008 Dep  
0030 Oslo



Deres ref: 01/4521 SL RSL/rla

## Endringer i reglene om offentliggjøring av skattelister – høring

V1 viser til brev av 24.06.03, og vil gjerne knytte noen kommentarer til høringsnotatet. V1 viser også til uttalelser fra de øvrige presseorganisasjonene. Uttalelsen leveres to dager etter formell høringsfrist, noe som ble klarert med Robert Jensen i telefonsamtale mandag 15. september.

### 1. Innledning

V1 ser ingen grunn til å gå dypt inn i en beskrivelse av de historiske tradisjoner og mer prinsipielle betraktninger som ligger til grunn for åpenhetsprinsippene rundt ligningsprotokoller og skattelister i Norge. Riktignok er prinsippene om offentlighet for den enkeltes bidrag til fellesskapet langt eldre enn et par hundre år, slik departementet beskriver det, men dette blir ikke det vesentligste i denne sammenheng. Våre merknader til høringsutkastet, og de forslag som der fremmes, vil i større grad konsentreres om notatets til dels uklare fakta-beskrivelse av dagens bruk av skattedata, den manglende realbegrunnelsen for innskrenkninger i allmenn tilgang til ligningsopplysningene og den til dels slående mangelen på logikk i de regelendringer som nå foreslås. V1 har valgt å kommentere høringsnotatet i den kronologi som notatet selv legger opp til.

### 2. Bruk av skatteopplysninger i journalistisk øyemed – notatets punkt 3.4.4

Som det ganske riktig påpekes, har enkelte avisredaksjoner de siste årene lagt ut skattelister 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*. V1 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.

Senere i høringsnotatet lanseres dessuten muligheten for at skattelister publisert på nettet kan utnyttes på en annen måte, nemlig ved at publikum får anledning til å kopiere og lagre komplette lister for hele landet eller for hele kommuner. Vi kjenner ikke til noen tilfeller hvor publiseringen på internett ga denne muligheten for kopiering eller lagring. Det dreier seg kun om lister i søkbar form. Vi kommer nærmere tilbake til denne problemstillingen senere i høringsuttalelsen, men vil for ordens skyld nevne at det, med ett eller to unntak, ikke er noen redaksjoner som har hatt liggende komplette skattelister for hele landet liggende på nettet over langt tid. Norges største avis, Verdens Gang, hadde for eksempel skattelisten tilgjengelig på nettet i tre uker i 2002. Mange redaksjoner har dessuten, på eget initiativ, kuttet ut data som fødselsdato og bostedsadresse.

Departementet gjør et poeng av spørsmålet om hva som er "journalistisk virksomhet", blant annet med henvisning til Datatilsynets forespørsel til presseorganisasjonene om samme spørsmål. Vi skal i denne omgang ikke gå inn i noen ytterligere diskusjon rundt dette. Vi vil imidlertid kort anføre at i et demokratisk samfunn er trolig en fordel at statlige tilsyn eller andre offentlige myndigheter i minst mulig grad er de som definerer hva som er journalistikk og hva som ikke er det.

### **3. Trykking og salg av skatteaviser – notatets punkt 3.4.5**

Vi skal ikke gjøre noe stort poeng av Datatilsynets juridiske resonnering på dette punkt, selv om vi tillater oss å gi uttrykk for en viss undring med hensyn til tilsynets kompetanse når det gjelder å definere "journalistisk virksomhet". Det som uansett synes merkelig er at det skal være *mer belastende* for en skatteyter å få sine data publisert sammen med alle andre skatteyttere i kommunen, enn det å få dem publisert på en eller annen form for begrenset liste. For å si det forsiktig: Datatilsynets realbegrunnelse for sitt standpunkt synes ikke særlig sterk. Vi kommer for øvrig nærmere tilbake til høringsnotatets drøftinger av mulige skadevirkninger knyttet til dagens ordning.

### **4. Bør det fortsatt være åpenhet om skatteliteopplysninger? – notatets punkt 5.1**

I høringsnotatet heter det (s. 22): *"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."*

Rent formelt er det selvsagt korrekt at "hele verden" kan få innsyn i norske skatteopplysninger når disse befinner seg på nettet. Men hvilken reell "skade" som eventuelt skulle følge av dette, fremstår som svært uklart. For det første er det vel ikke grunn til å tro at norske skattelister er særlig populært lesestoff i store deler av verden. Den erfaringen et lite utvalg norske aviser har gjort, indikerer at det er svært få borgere som interesserer seg synderlig for søk på landsomfattende skattelister på nettet. Hvilket for så vidt illustrerer et generelt og nokså åpenbart poeng: Søk på enkeltpersoner på internett er kun interessant dersom man på forhånd kjenner den personen det er snakk om. En slik type informasjonssøk vil, ut fra forslaget i høringsnotatet, fortsatt være mulig – i hvert fall for en kort periode – gjennom skatteetatens utleggelse av skattelister på nettet.

Høringsnotatet legger altså opp til en ordning som påstås å skulle beskytte mot helt udokumenterte skadevirkninger, bygget på helt hypotetiske og urealistiske forutsetninger. Dertil vil skatteetaten selv sørge for at de samme hensynene ikke blir ivarettatt, ved at de selv sørger for like gode søkemuligheter som det avisenes nettpubliserings gjennomgående gir i dag. Særlig logisk og gjennomtenkt virker ikke dette.

Hva som ligger i at publiseringen får "en helt annen kraft" på internett, er heller ikke forklart eller på noen måte underbygget. Man viser til det generelle og høyst udefinerte begrepet "personvern", og mener at utviklingen er "alvorlig". Men hva er det som er alvorlig? Hvilke utslag har man sett etter flere år med internettpublisering som skulle tilsa begrensninger? Hvilke skatteytere eller grupper av skatteytere er det som har reagert? På hvilket grunnlag har de i så fall reagert? Diskusjonen rundt publisering av skatteopplysninger får mer og mer karakter av en skinndiskusjon, hvor det ikke er mulig å fange reelle argumenter bygget på noen form for konkrete saksforhold. I følge tilbakemeldingene i NRs undersøkelse blant våre medlemmer kommer det svært få reaksjoner fra "publikum", og de som reagerer er i hovedsak personer fra "ti-på-topp"-listene, samt enkelte politikere.

Departementet konkluderer videre med at det er "omfanget" av informasjonen på nettet, samt "måten" informasjonen gjøres tilgjengelig på som er problemet. Igjen. For den enkelte skatteyter kan det vanskelig være mer problematisk å få sine data publisert sammen med hundretusenvis av andre, enn å få den publisert som en del av et lite og eksklusivt utvalg? Høringsnotatet foretar da heller ingen reell drøfting av dette. Konklusjonene trekkes uten dokumentasjon og argumentasjon.

Departementet har etter en "helhetsvurdering" kommet til at man ikke vil avvikle ordningen med offentliggjøring av skattelister, og begrunner dette med hensynet til "demokratisk kontroll med ligningsforvaltningen". Problemet er at det nettopp er den demokratiske kontrollen med ligningsforvaltningen som vil lide under de regler som nå foreslås innført. Masseutlevering av skattelister i elektronisk form muliggjør en helt annen form for journalistisk bearbeiding enn det å skulle drive avskrift av papirlister. I denne sammenheng er det *ikke* publiseringen på nettet som er det sentrale, men det faktum at det ikke vil være tilgang til lister som lar seg bearbeide statistisk eller analyseres på annen måte. Fjerning av sentrale opplysninger på listene vil ha samme effekt. Mulighetene for å drive kritisk journalistikk med utgangspunkt i skattelister, eller med skattelister som hjelpemiddel, vil drastisk reduseres.

## **5. Hvilke opplysninger bør være offentlige – notatets punkt 5.2.1**

I høringsnotatet foreslås det å fjerne opplysninger om adresse, fødselsdato og skatteklasser, med den begrunnelse at det vil være *"egnet til å lette utarbeidelse av personprofiler og karakteriserende utvalg av befolkningen"*

Minst to spørsmål seg her

For det første. Hva menes med "personprofiler" og "karakteriserende utvalg"? Begrepene er ikke forklart eller eksemplifisert. Hvordan skal opplysninger om adresse og fødselsdato bidra til å tegne en "personprofil"? Hva slags "personprofil" er det snakk om? Presseorganisasjonene har ved et utall anledninger forsøkt å få Datatilsynet til å konkretisere hva man mener med "personprofiler". Vi har ikke fått særlig konkrete eller begripelige svar.

Begrepet ”karakteriserende utvalg” er enda mer diffust. Hvordan skal et utvalg basert på adresse og fødselsdato kunne bli ”karakteriserende”? Hva slags karakteristikker er det i så fall snakk om?

For det andre. Hvis vi nå aksepterer at de nevnte data, kombinert med andre offentlig tilgjengelige opplysninger, gir muligheter for å danne seg et visst om enn vagt bilde av en person, på hvilken måte skal dette være til skade for vedkommende? Hvordan kan slik informasjon utnyttes på en måte som vil påføre vedkommende ulemper? Det nærmeste vi har sett av argumentasjon fra Datatilsynets side er at man da vil kunne bli utsatt for mer målrettet direkteklame. Det er grunn til å spørre om hvorvidt dette overhodet er et problem. Kanskje mange mennesker da kunne bli spart for en masse reklame de ikke er interessert i, simpelthen fordi de ikke er i målgruppen. Uansett antar vi at departementet er enig i at dette er en svært dårlig begrunnelse for å gjøre innskrenkninger i det vi ellers betrakter som viktige ordninger for demokratisk innsyn og kontroll.

Også på dette punkt innebærer departementets forslag et kraftig tilbakeskritt for den kritiske og undersøkende journalistikken. Tilgang på sikre og verifiserte opplysninger om enkeltpersoner og enkeltskatteyttere er i mange sammenhenger 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 oppsiktvekkende. 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. Vi antar det vil være i alles interesse at det ikke oppstår tvil med hensyn til hvem som er hvem?

For øvrig stiller vi oss svært undrende til at departementet, mens man begrenser allmennhetens adgang til skatteopplysninger, uten videre vil sikre banker, forsikrings-selskaper 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 sagt et tankekor.

Departementet foreslår å samle alt om offentlighet rundt skattelister i ligningsloven. Forslaget er begrunnet med at det vil fremstå som mer pedagogisk å ha alle bestemmelsene om innsyn i skattelister plassert i samme lov. NR 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 ut av denne. Jo flere spesiallover som tilsidesetter offentlighetsloven, jo mer uthules hele offentlighetsprinsippet. Derfor blir det også galt å innta en ny formulering i ligningsloven om at offentlighetsloven ikke skal gjelde.

### **6. Publisering på internett – notatets punkt 5.3.3**

Høringsnotatet problematiserer først og fremst muligheten for ”masseutspørring”, det vil si uthenting av lister over skatteyttere etter bestemte kriterier. Igjen har vi store vanskeligheter

med å se hvilke skadevirkninger dette skulle gi, med unntak ved de spede forsøk nevnt under foregående punkt

I parantes bemerket For journalistiske formål vil ofte det å kunne sammenligne ulike grupper av skatteyttere, 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 ville 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 subsidiært synspunkt fra vår side, og at vi prinsipielt mener at offentlig tilgjengelig informasjon bør være tilgjengelig for alle, på like premisser

#### **7. Masseutlevering – notatets punkt 5.4.1**

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 opplysninger? Knapt på noe annet område har myndighetene en slik "kontroll" Debatten må dreie seg om hvilke typer opplysninger som skal anses som offentlige Det er en diskusjon som må dreie seg om opplysningenes *innhold og karakter*, slik det for eksempel skjer i forhold til offentlighetslov, forvaltningslov og lignende Å tro at man kan løpe etter teknologien med lovgivning for å opprettholde kontroll, er trolig nokså fåfengt Dessuten er det meningsløst så lenge man ikke har noen klare forestillinger om hvilke typer skadevirkninger det er som skal motvirkes Det foreliggende høringsnotatet er nærmest kjemisk rensset for slike

#### **8. Utlevering til pressen – notatets punkt 5.4.3**

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

For å illustrere problemstillingen, nevner vi enkelte typer publiserte journalistiske prosjekter de siste årene, prosjekter som vil bli vanskeliggjort, for ikke å si umuliggjort, dersom departementets forslag blir gjennomført

- Omfang og analyser omkring nullskatteyttere, millionærer og milliardærer i ulike deler av landet, i ulike yrkesgrupper etc

- Reportasjer med analyser av sammensetningen av personer (med yrke, inntekt, formue etc) i lagretter og meddommere i domstolene våre
- Analyser av selskaps- og personbeskatning for rederier og rederiere i forbindelse med forslag om endring av rederibeskatningen
- Reportasjer med analyser av ligningstall for personer som kan utnytte delingsmodellen
- Reportasjer om virkninger av den såkalte "kakseskatten"
- Reportasjer av 67-åringenes (pensjonistenes) inntekter og formuer
- Reportasjer og analyser om kommunal service i bydeler, i forhold til befolkningens status, økonomi m v

Fjerning av opplysninger som nevnt tidligere vil dessuten gjøre informasjonen i skattelister langt mer uegnet med hensyn til blant annet å være sikker på at det er riktig person man har funnet. De samme opplysningene er ikke underlagt noen form for taushetsplikt, men det vil bli mer tungvint å verifisere dem, fordi man eksempelvis må kontakte folkeregisteret, i stedet for å lese opplysningene av skattelisten. Brønnøysundregistrene godtar i mange tilfeller bare "sikker identifikasjon", ved hjelp av navn, adresse og fødselsdato, når dette ikke skaper tvil. Skattelister – med adresse og fødselsdato – har vært mye brukt til dette. Stenges denne informasjonen, må redaksjonen i økende grad henvende seg til folkeregistrene for å få personnummer til bruk i undersøkende journalistikk. Folkeregistrene vil oppleve et betydelig økt arbeidspress. Listene er ellers mye brukt til å sjekke korrekt stavemåte på navn, til å finne fram til personer som ikke står med eget navn, adresse og telefonnummer i telefonkatalogene.

For det andre. Det departementet indirekte vil stimulere, er mer at den typen "liste-journalistikk" som mange mener er den mer underholdende formen for bruk av skattelister. Dette vil nemlig bli den åpenbart enkleste, for ikke å si den eneste systematiske bruk av skattelister 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 typen journalistikk som det burde være interessant å stimulere.

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 skattelisteopplysninger om enkelte skatteyttere". Av dette kan det se ut som om det skal være anledning til å få ut opplysninger om enkelte skatteyttere utenom selve utleggingsperioden. Dette fremgår imidlertid ikke klart av lovteksten, og bør i så fall innarbeides. Vi tolker formuleringen som om dette skal være en generell adgang for allmennheten til å få innsyn i opplysninger. Dersom det ikke er tilfelle, vil vi subsidiært be om at det innføres en tilsvarende ordning som for opplysninger om fødselsnummer hos folkeregistrene, hvor undersøkende journalistisk arbeid er akseptert som kriterium for å få utlevert fødselsnumre for enkeltpersoner.

For ordens skyld: Departementet skriver, noe lakonisk, at ordningen vil kunne medføre "noe ekstraarbeid" for ligningskontorene. Vi tror ekstraarbeidet vil bli svært omfattende, og det utelukkende fordi departementet ønsker å sette helt urimelige rammer for tilgangen til offentlige informasjon.

## 9. Etterskuddspliktige – høringsnotatets punkt 1

Vi finner det oppsiktsvekkende at departementet – uten noen form for drøfting – foreslår at skattelister 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 selskapsskatten, indikerer at man heller ikke har tenkt på gjennomføre en slik ordning for de etterskuddspliktige.

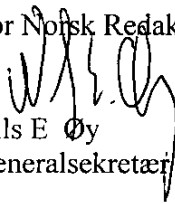
Uavhengig av det siste poenget. Dette er, om mulig, et enda mer dramatisk forslag enn hva som gjelder de personlige skatteyterne. Kritisk næringslivsjournalistikk vil få et kraftig tilbakeslag med dette forslaget, et forslag som vel ikke kan begrunnes med "personvern"? Her vil det kun være snakk om å 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 gjennomskiktighet og allmenn kontroll av norsk næringsliv.

## 10. Oppsummering

- a Forslagene i høringsnotatet er ment å hindre skadevirkninger som verken er konkretiserte eller dokumenterte, og bygger på en virkelighetsbeskrivelse som etterlater flere spørsmål enn svar.
- b Forslagene vil ikke forhindre at skatteopplysninger "flyter fritt" på nettet, for å bruke departementets egne ord. Skatteetatens hjemmeside vil være like tilgjengelig som en hvilken som helst annen.
- c De formål departementet trekker opp, vil ikke oppfylles med det foreliggende forslaget, kanskje med unntak av å gjøre målrettet markedsføring litt vanskeligere.
- d Forslagene vil dramatisk forverre muligheten for å drive kritisk, systematisk og analytisk journalistikk knyttet til blant annet skattesystemet og virkningene av dette. Trolig vil de fleste redaksjoner falle tilbake til kun å publisere "lister" ut fra ulike kriterier, noe som fortsatt lar seg håndtere med papirlister og enkeltsøk.

Vi ber på dette grunnlaget om at departementet revurderer sitt forslag.

For Norsk Redaktørforening

  
Nils E. Øy  
Generalsekretær