



18. SEP. 2003

Saksnr. 01 14521-44
Art.vnr.

Finansdepartementet
v ekspedisjonssjef Thorbjørn Gjølstad
Postboks 8008 Dep

0030 OSLO

Deres ref
01/4521 SL RSL/rla

Vår ref (bes oppgitt ved svar)
2003/1352-2 GS/-

Dato
16 09 2003

HØRINGSUTTALELSE – ENDRINGER I REGLENE OM OFFENTLIGGJØRING AV SKATTELISTER

Vi viser til Deres høringsbrev av 24 06 03 og har følgende merknader til forslaget.

Generelt

De foreslåtte endringene er ønskelige og nødvendige, men ikke tilstrekkelige ut fra et personvernperspektiv. Datatilsynet kan dessuten ikke holde tilbake den betraktning at enkelte av forslagene forutsetter en alminnelig normlojalitet som antagelig ikke er tilstede på dette området. De kan derfor muligens bli oppfattet som litt naive. Datatilsynet minner om at Internett er et internasjonalt datanettverk noe som bl a innebærer at når opplysninger er gjort tilgjengelig, er det umulig å vite hvor de er kopiert for senere – ubegrenset - bruk.

Tilsynet finner ikke grunn til å gå nærmere inn på de personvernmessige ulempene *dagens* ordning med publisering av ligningsopplysninger medfører, da våre synspunkter omkring dette er uttrykt i en rekke brev både til Skattedirektoratet og Finansdepartementet opp igjennom årene, samt behørig behandlet i flere av våre årsmeldinger.

Merknader til drøftelsene i høringsnotatet

Departementet går inn for en fortsatt publisering av skattelister på Internett om enn i et langt mer begrenset omfang enn tilfellet er i dag. Dette vil medføre at personvernulempene reduseres, men ikke fjernes. At man begrenser tiden listene ligger ute på Internett til tre uker, reduserer f eks sjansen for at opplysningene blir lagt til grunn i vurderinger når det gjelder ansettelsesforhold og lignende. Den rent private bruken som kan betegnes som "kikking" vil også reduseres, men ikke elimineres. Det vil også være vanskelig å sikre seg mot at (større) aktører laster ned opplysningene, og således har tilgang til disse i et lengre tidsrom enn det som er intensjonen. Etter vår mening burde slike forhold også vært drøftet i høringsnotatet.

I høringsnotatet åpnes det for at finansieringsinstitusjoner og kredittopplysningsselskaper bør kunne få en utvidet tilgang til ligningsopplysningene til bruk i sin virksomhet. Datatilsynet har ingen sterke innvendinger mot en slik praksis når det gjelder kredittopplysningsforetakene, bl a fordi disse har en

konsesjonshjemlet plikt til å sende gjenpart av formidlede opplysninger til omspurte. Når det gjelder finansieringsinstitusjoner mener Datatilsynet at dokumentasjon f.eks. i forbindelse med søknad om lån i størst mulig utstrekning bør fremskaffes av lånesøker selv. En utvidet tilgang til ligningsopplysninger for finansieringsinstitusjoner, bør i så fall kombineres med en plikt til å sende gjenpart av opplysningene til omspurte. En slik ordning vil bidra til å sikre at individene har bedre kontroll over opplysninger som formidles og kvaliteten på dem.

Datatilsynet finner også grunn til å påpeke at konsesjonsplikten som hovedregel er begrenset til behandling av sensitive personopplysninger. Opplysninger om økonomiske forhold regnes i personopplysningsloven *ikke* som sensitive, og det vil således være et fåtall tilfeller som vil være underlagt en forhåndskontroll hos Datatilsynet. Se nærmere om dette i vårt brev til Skattedirektoratet av 19.07.2001 spesielt brevets pkt. 3 (vedlagt i kopi).


Merknader til lovendringsforslaget

Datatilsynet mener at skattelister ikke bør publiseres før klagefristen er gått ut. Ved en fortsatt elektronisk publisering, og tilgang utover tre-ukers perioden for enkelte aktører, vil ligningsopplysninger i noen utstrekning brukes som beslutningsgrunnlag mot enkeltpersoner. Datatilsynet er i den sammenheng opptatt av at beslutninger foretas på et så korrekt grunnlag som mulig. I det minste bør den elektroniske publiseringen begrenses til tidspunktet etter klagefrist.

I forslaget til lovtekst er det i bestemmelsens pkt. 3 fjerde setning inntatt følgende, *det er ikke tillatt å kopiere, fotografere eller benytte elektroniske hjelpemidler for å avlese opplysninger i den utlagte skattelisten*. Datatilsynet antar man her mener den papirbaserte versjonen, da elektroniske hjelpemidler alltid vil måtte brukes dersom opplysningene leses via Internett. En presisering av dette kan derfor være på sin plass.

Når det gjelder bestemmelsens pkt. 3 åttende setning er slik ordlyd foreslått, *Det er ikke tillatt for andre å gjøre skattelister tilgjengelig på Internett i søkbar form*. Tilsynet antar at departementet med denne setningen har ment at det skal innføres et absolutt forbud for andre enn Skattedirektoratet å publisere skattelister elektronisk. Den foreslåtte ordlyden kan misforstås, og kan medføre "smutthull" ved at aktører som ønsker å publisere elektronisk hevder at opplysningene ikke er *søkbare*. I praksis vil all elektronisk informasjon kunne være søkbar, og Datatilsynet foreslår derfor at passusen " i søkbar form " sløyfes.

Med hilsen



Georg Apenes
direktør



Guro Slettemark
seniorrådgiver

Vedlegg, kopi av brev til Skattedirektoratet (ref, 2001/2562-2)



Datatilsynet	
2001/2562-7	
20 JULI 2001	
AN. 327	
Saksb CRA	Avskr

Skattedirektoratet
Pb 6300 Etterstad
0603 Oslo

Deres ref
200102695

Vår ref (bes oppgitt ved svar)
2001/2562-2 CRA/-

Dato
19 07 01

HVILKE KONSEKVENSER PERSONOPPLYSNINGSLOVEN HAR FOR UTLEVERING AV SKATTELISTER

1. Bakgrunn

Vi viser til Deres brev av 29. mai 2001 der det redegjøres for diverse problemstillinger i tilknytning til personopplysningslovens betydning for utlevering av skattelister.

2. Maskinelle lister versus papirlister

Det er et hovedprinsipp i personopplysningsloven at loven gjelder for all behandling av personopplysninger, uavhengig av hvilket medium eller hvilken form opplysningene presenteres i.

Det er på enkelte områder likevel gjort forskjell mellom elektronisk behandling og annen (manuell) behandling. Personopplysningslovens §§ 31 og 33 kan brukes som eksempel for å illustrere enkelte personvern hensyn av betydning i denne saken. I bestemmelsene er det fastsatt hvorvidt det foreligger konsesjonsplikt, meldeplikt eller ingen av delene, ut i fra sondringen mellom *elektronisk* og *manuell* behandling (samt mellom sensitive og "ikke-sensitive" personopplysninger). Et annet eksempel er forskrift om offentlighet i rettspleien (i kraft 6 juli 2001). I forskriftens §§ 10 og 11 fremkommer det at ved elektronisk tilgjengeliggjøring på nettsteder skal en rekke opplysninger anonymiseres, i motsetning til tilsvarende opplysninger i såkalte pressemapper.

Nevnte bestemmelser er eksempler på utslag i regelverk av at elektronisk behandling anses som en større risiko for personvernet enn manuell behandling. Dette bl a fordi elektronisk behandling kan benyttes til avanserte søke- og sammenstillingsfunksjoner, samt at avhengighet av elektroniske løsninger kan gjøre opplysningenes integritet og tilgjengelighet mer utsatt. I tillegg kommer at gjennomføring av sikkerhetstiltak ofte er mer kompliserte ved elektronisk behandling enn ved manuell behandling, og at usikkerheten vedrørende aktuelle trusler og sårbarhet av mange oppleves som større. Sistnevnte illustreres også av at personopplysningsforskriften kap 2 om informasjonssikkerhet bare gjelder elektronisk behandling.

Ved utlevering av personopplysninger av et så stort omfang som skattelistene utgjør, vil maskinelle lister - pga muligheten til søk og sammenstilling - lettere kunne

benyttes til å lage karakteriserende utvalg av befolkningen og personprofiler. Pressens årlige kunngjøringer om personers inntekts- og formuesforhold synes ofte å være basert på slike søk og sammenstillinger. At det er innsynsrett medfører imidlertid ikke at forvaltningen nødvendigvis kan, skal eller bør legge til rette for slik analyse ved hjelp av maskinelle lister. Dersom regler om offentlig innsyn fastsetter at måten opplysninger tilgjengeliggjøres på er overlatt til forvaltningens skjønn, bør skjønnets benyttes til å begrense innsynsrettens ulemper for personvernet.

Datatilsynet anser derfor at det fremdeles er grunn til å skille mellom utlevering av maskinelle lister og papirlister i Finansdepartementets retningslinjer innen rammen av ligningsloven § 8-8 og offentlighetsloven §§ 2 og 8.

3. Mottakere av skattelister

3.1 Generelt

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.

En behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger har ikke noen selvstendig plikt i personopplysningsloven til å kontrollere om andre som får utlevert opplysninger overholder lovens krav, herunder meldeplikt eller konsesjonsplikt. Den behandlingsansvarlige må riktignok forholde seg til grunnlaget for å kunne behandle opplysningene også ved spørsmål om utlevering, jf lovens §§ 8 og 11 eller eventuelle særlige regler som nevnt i § 5. Ligningsloven og offentlighetsloven begrenser imidlertid ikke hvilke typer virksomheter eller for hvilke formål opplysningene kan utleveres til. Da er det lite rom for noen egen vurdering av om det er begrensninger i personopplysningsloven §§ 8 og 11.

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. Selv om disse har konsesjonsplikt, er det ingen regler i personopplysningsloven som pålegger den som utleverer noen kontrollplikt mht om konsesjon foreligger, med mindre den som skal utlevere har konsesjonsplikt og det i konsesjonen er pålagt slik restriksjoner for utlevering. Slik konsesjon foreligger ikke mht ligningsforvaltningens utlevering av skattelister.

Datatilsynet anser at når utlevering av skattelister skal skje iht lovbestemt innsynsrett, kan ikke Finansdepartementet eller Skattedirektoratet i sine retningslinjer eller vilkår for utlevering, stille krav om at mottakeren godtgjør at meldeplikten til Datatilsynet er overholdt. Det bør imidlertid kunne gis nærmere retningslinjer og vilkår ved utlevering *utover* det som er lovbestemt, f. eks om listene skal utleveres i hhv elektronisk form eller på papir, jf vår drøftelse i avsnitt 2.

3.2 Markedsføring

Datatilsynet har tidligere uttalt seg om personopplysningslovens betydning for bruk av skattelister til markedsføringsformål, jf vedlagt kopi av uttalelse til DM-huset. Som det fremgår i vedlegget anser Datatilsynet at opplysninger om navn, adresse,

anropsnummer for teletjenester og fødselsår kan behandles til markedsføringsformål uten samtykke med hjemmel i lovens § 8 bokstav f. Dette gjelder uavhengig av om opplysningene er hentet fra skattelister eller andre kilder. Opplysningene må likevel oppdateres ("vaskes") mot det sentrale reservasjonsregisteret, med mindre den registrerte har gitt sitt uttrykkelige samtykke til markedsføringen, jf lovens § 26.

3.3 Kildehenvisning

Personopplysningsloven § 26 fjerde ledd fastsetter at kilden for opplysningene som ligger til grunn for henvendelsen skal oppgis. Ordlyden går ut på at det skal angis *hvem* som er kilden. Å oppgi hvilken informasjonsmengde som ligger til grunn, som f.eks. "offentlige skattelister", synes derfor ikke å tilfredsstille lovens krav. Hensikten med bestemmelsen er at den registrerte skal få kunnskap om flyten av personopplysninger om en selv og eventuelt kunne kontakte den som har utlevert opplysningene for å rette krav eller spørsmål av betydning for eget personvern.

Datatilsynet mener derfor at ved henvendelser på grunnlag av skattelister, skal det oppgis at det er Skattedirektoratet som er kilden for opplysningene. Å bare oppgi "offentlige skattelister" som kilde ikke er tilstrekkelig.

4. Mottakeres tilgjengeliggjøring av skattelister på Internett

Etter det Datatilsynet forstår er det ikke regler i ligningsloven som kan anses å regulere mottakere av skattelister sin tilgjengeliggjøring av listene på Internett. Dette er altså ikke regulert av særbestemmelser og personopplysningslovens regler kommer derfor til anvendelse, jf personopplysningsloven § 5 motsetningsvis.

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 sees 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 det skal svært mye til for at det kan anses som saklig begrunnet for en virksomhet å tilgjengeliggjøre skattelistene på Internett.

Personopplysningsloven § 7 fastsetter imidlertid 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 av *utelukkende journalistisk* formål.

Et annet mulig unntak er behandling av personopplysninger som den enkelte foretar for rent personlige eller andre private formål, jf personopplysningsloven § 3 andre ledd. Datatilsynet mener at med *rent* personlig menes ikke behandlinger av personopplysninger som er rettet mot andre enn den enkeltes bekjentskapskrets og som i tillegg går utover det som kan anses å utgjøre personlige interesser. Dersom noen i egenskap av privatperson tilgjengeliggjør skattelister på Internett kan det derfor

neppe anses å være et rent personlig gjøremål. Det kan imidlertid anses å ha et journalistisk formål, jf forrige avsnitt, dersom det knyttes meningsyttringer til spesielle trekk ved innholdet i skattelister, med den hensikt å skape debatt eller påvirke opinionen. Svensk Høyesterett har nylig fattet en rettsavgjørelse der den tolket den lignende svenske regelen i personoppgiftslagen i denne retning. Journalistiske formål er altså ikke nødvendigvis bare forbeholdt de tradisjonelle organer innen pressen og yrkesjournalister.

5. Pålegg om konsesjonsplikt fra Datatilsynet

Personopplysningsloven § 33 andre ledd gir Datatilsynet en hjemmel til å pålegge konsesjonsplikt for behandling av personopplysninger som ikke omfattes av lovens alminnelige konsesjonsplikt etter første ledd. Problemstillingene over aktualiserer en vurdering av om Datatilsynet bør pålegge konsesjonsplikt, med hjemmel i nevnte bestemmelse, for å kunne behandle skatteoppgjørsopplysninger.

Paragraf 33 andre ledd er ment å være en sikkerhetsventil for spesielle tilfeller. Dette er uttrykt i vilkårene om at behandlingen ellers *åpenbart* vil krenke *tungtveiende* personverninteresser (vår utheving). Ved offentliggjøring av skatteoppgjøret blir opplysninger om bl a inntekts- og formuesforhold offentliggjort før klagesaker er avgjort. Dermed oppstår det klare mangler ved opplysningenes kvalitet.

Personopplysningsloven er utformet bl a med sikte på at det er viktig å sikre opplysningers kvalitet, jf særlig lovens §§ 1, 11 første ledd bokstav e, 13, 14 og 27. I tillegg kommer at mange anser opplysningene å være mer eller mindre følsomme. Det er altså også grunn til å ivareta opplysningenes konfidensialitet. På den annen side er det mange andre som anser det som viktigere med offentlighet om slike opplysninger. Dette gjen speiles i den politiske uenighet som hersker om dette. Jf bl a forslag fra stortingsrepresentantene Kjellaug Nakkim og Kenneth Svendsen, oversendt fra Odelstingets møte 30. nov 2000 (jf Innst O nr 23). Forslaget lød: *"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om forbud mot offentliggjøring av skattelister, i kombinasjon med en ordning med konsesjon for tilgang til skattelister ved konkret behov for informasjon om den enkelte skattyter"*. Forslaget ble forkastet med 74 mot 29 stemmer.

Datatilsynet anser at det er gode grunner som taler for å pålegge konsesjonsplikt for behandling av skatteoppgjørsopplysninger utenfor ligningsforvaltningen. Vi finner imidlertid ikke å kunne gi et slikt pålegg på det nåværende tidspunkt. Årsaken er et politisk flertall nylig har gitt uttrykk for at slik konsesjonsplikt ikke er ønskelig. Datatilsynet bør, som forvaltningsorgan, være forsiktig med å utøve skjønnsmyndighet i strid med klart uttalte oppfatninger av flertallet på Stortinget.

6. Oppsummering

Datatilsynet anser at det fremdeles er grunn til å *skille mellom utlevering av maskinelle lister (for elektronisk behandling) og papirlister* i Finansdepartementets retningslinjer som gis for dette innen rammen av ligningsloven § 8-8 og offentlighetsloven §§ 2 og 8. Utlevering av maskinelle lister bør her av hensyn til personvernet begrenses i størst mulig utstrekning.

Datatilsynet antar at Skattedirektoratet ved utlevering av skattelister for oppfyllelse av lovbestemt innsynsrett, ikke har hjemmel til å stille vilkår om at mottaker av skattelister godtgjør at *meldeplikten eller konsesjonsplikten* etter

personopplysningsloven er overholdt. For utlevering *utover* lovbestemt innsynsrett, f.eks. ved utlevering av maskinelle lister i stedet for papirlister, ser vi det som naturlig at Skattedirektoratet stiller vilkår om at mottaker godtgjør at eventuell meldeplikt eller konsesjonsplikt er overholdt. Dette bør fremgå klart av Finansdepartementets retningslinjer. Vi ønsker imidlertid ikke å gi pålegg om konsesjonsplikt i medhold av personopplysningsloven § 33 andre ledd for å kunne behandle slike opplysninger.

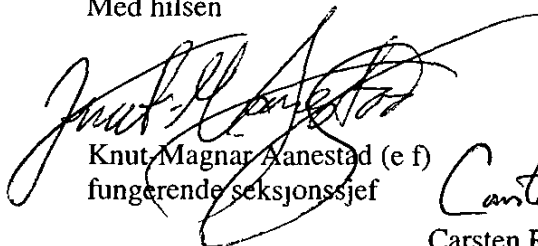
Datatilsynet anser at opplysninger om navn, adresse, anropsnummer for teletjenester og fødselsår, herunder fra skattelister, kan behandles til *markedsføringsformål uten samtykke*, jf personopplysningsloven § 8 bokstav f. Som nevnt over er imidlertid dette noe som Skattedirektoratet i utgangspunktet ikke kan eller skal kreve godtgjort som vilkår for utlevering av skattelister.

Datatilsynet mener at ved markedsføringshenvendelser på grunnlag av skattelister, skal markedsføreren iht personopplysningsloven § 26 fjerde ledd oppgi *hvem* som er kilden for opplysningene (f.eks. Skattedirektoratet). Å bare oppgi "offentlige skattelister" som kilde er ikke tilstrekkelig.

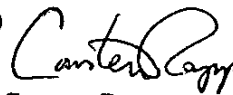
Mottakere av skattelister har som utgangspunkt ikke saklig grunn til gjøre skattelistene *tilgjengelig på Internett*, med mindre dette skjer utelukkende for journalistiske formål, jf personopplysningsloven § 7.

Dersom Skattedirektoratet ønsker det kan vi gjerne ha et møte for å drøfte ovenstående.

Med hilsen



Knut-Magnar Anestad (e.f.)
fungerende seksjonssjef



Carsten Rapp
rådgiver

(saksbehandler, telefon 22 39 69 10)