



# Innst. S. nr. 14

(2002-2003)

## Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument nr. 8:150 (2001-2002)

### Innstilling fra finanskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Karin S. Woldseth, Kenneth Svendsen, Gjermund Hagesæter og Ulf Erik Knudsen om å forby offentliggjøring av skattelister

Til Stortinget

#### 1. SAMMENDRAG

##### 1.1 Bakgrunn

Offentliggjøring av skattelister er hjemlet i ligningsloven § 8-8. Etter det forslagsstillerne erfarer, har offentlighet for skattelister vært praktisert i Norge i langt over 100 år.

Slik forslagsstillerne forstår var prinsippet om alminnelig innsyn i skattelister ment å skulle bidra til å sikre mulighet til å kontrollere at skattyterne blir behandlet likt. Bruken av listene har imidlertid utviklet seg til å bli noe helt annet. Både i lokal- og riksmidier lages det presentasjoner som neppe kan sies å tilfredsstille andre behov enn en "kikkermentalitet" i deler av befolkningen. I tillegg til lister over personer med høy inntekt og/eller formue, er det vanlig at det lages lister over kjendiser, advokater, skuespillere, meglere osv. Offentliggjøring av skattelister har fått karakter av å være ren underholdning. Det må være grunn til å stille spørsmål ved om dette kan regnes som journalistisk virksomhet.

Spørsmålet om offentliggjøring av skattelister er også diskutert i juridiske fagmiljø. Fra lederartikkel i Rettspolitisk forenings blad "Kritisk Juss" nr. 3 1998 - årgang XXV siteres (skrevet av stipendiat Jens Petter Berg, Institutt for rettsinformatikk, UiO):

"Standardargumentasjonen som i vår tid brukes til forsvar for ordningen - at offentlighet om resultatet av ligningsbehandlingen muliggjør allmennhetens kontroll med ligningsmyndighetenes arbeid, og følgelig er

en forutsetning for opprettholdelsen av tilliten til ligningsarbeidet - holder etter mitt syn ikke for nærmere gransking. Riktignok er argumentasjonen gjenkjennelig som en variasjon over hovedargumentet for å praktisere et alminnelig offentlighetsprinsipp i forvaltningen. Det har imidlertid aldri vært virkelig strid i Norge om at dette prinsippet må avbalanseres bl.a. mot hensynet til den enkeltes diskresjonsbehov.

Av denne grunn har vi hos oss svært rigorøse taushetspliktreger for å avverge bl.a. at ligningsmyndighetene gir allmennheten opplysninger om at navngitte skattytere har snytt på skatten - eller opplysninger om andre klanderverdige forhold som avdekkes mens ligningsbehandlingen pågår. Og de opplysningene om resultatet av ligningsbehandlingen som er undergitt alminnelig innsynsrett, er så begrensede (netto inntekt, netto formue, klasse) eller misvisende (opplysningen om betalt skatt og trygdeavgift inkluderer utbytteskatt betalt av selskapet som skattyteren er aksjonær i), at det ikke står til troende å hevde at denne innsynsretten styrker allmennhetens kontroll med ligningsforvaltningen."

Ifølge stipendiat Berg er det offentlig gjerrighet og privat misunnelse som trolig var den opprinnelige drivkraften bak offentliggjøringen av skattelister. Når det gjelder "offentlig gjerrighet", henviser Berg til at myndighetene i 1860-årene istedenfor å ta omkostningene med å underrette hver enkelt borger pr. brev om deres pliktige skatt, holdt det for tilstrekkelig å kunngjøre i avisene at skattelisten var utlagt til alminnelig ettersyn. "Misunnelse" henspeiler på at den enkelte skattyter hadde rett til å klage over at en hvilken som helst annen skattyter var blitt skattlagt for mildt. Og en slik klagerett, som snarere var innført for å øke skatteinntangen enn for å sikre likhet i beskatningen, kunne rimeligvis ikke bli effektiv uten en ordning med offentlige skattelister.

Forslagsstillerne viser til at Datatilsynets leder, Georg Apenes, i NRK P2 11. april 2002 opplyste at Norge og Sverige er alene om slik offentliggjøring av skatteopplysninger.

Det kan også nevnes at ifølge "Kritisk Juss" nr. 3 1998 har man i Tyskland lenge hatt regler som sier at nyhetsformidling lik den vi har i Norge, regnes som en krenkelse av privatlivets fred og altså som et straffbart misbruk av ytringsfriheten.

Igen siteres bladet "Kritisk Juss" nr. 3 1998, hvor Jens Petter Berg skriver:

"I løpet av 1990-åra har kravene som Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) stiller til utformingen av norsk rett tvunget norske myndigheter til på felt etter felt å revurdere tilvante oppfatninger av hva som er gangbar juss når menneskerettighetene skal tas på alvor. EMK-perspektivet, dvs. bestemmelsen i art. 8 (1) om retten til respekt for privatliv og korrespondanse mv, har hittil ikke vært brakt på bane i forhold til vår i europeisk sammenheng nokså særegne bestemmelse om offentlighet for skattelisteopplysninger."

Berg tar til orde for at det er på høy tid at man forfølger spørsmålet om norsk lovgivning om offentlighet for skatteopplysninger er i overensstemmelse med de strenge betingelser for slike privatlivsinngrep som oppstilles i EMK art. 8 (2).

Berg skriver videre:

"Det er gode grunner til å hevde at Menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg - dersom en norsk borger brakte sin sak inn for domstolen - ikke ville komme til å akseptere en slik generell innsynsrett for allmennheten som skatteliteutleggingen innebærer. Domstolen har nemlig i en rekke saker tolket art. 8 (2) slik at inngrep i den privatlivsbeskyttelsen som følger av art. 8 (1) bare godtas dersom domstolen overbevises om at a) det er et tvingende samfunnsbehov ("pressing social need") for å gjøre slike innskrenkninger, b) innskrenkningene har et legitimt formål ("legitimate aim") og c) innskrenkningene ikke er uforholdsmessige i forhold til dette legitime formålet."

Forslagsstillerne deler i hovedsak Bergs synspunkter og vurdering. Forslagsstillerne vil derfor mene at det vil være riktig å endre vår praksis med offentliggjøring av skattelister - før et påbud om å gjøre dette når oss i form av en dom fra Menneskerettighetsdomstolen.

Forslagsstillerne ser samtidig behovet enkelte institusjoner som banker og kredittopplysningsfirmaer kan ha for tilgang til skattelister. Mulighetene for å sjekke inntekt og formuesforhold for eksempel i forbindelse med behandling av lån og kreditter kan være en fordel både for den enkelte og for samfunnet som helhet. Forslagsstillerne mener derfor at denne type tilgang til skattelister fortsatt bør være mulig. Det bør derfor åpnes for en ordning der det kan gis konsesjon til å motta opplysninger fra skattelister, for bruk til nærmere angitte formål, dog ikke for publisering i media.

Forslagsstillerne fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"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."

## 2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ranveig Frøiland, Svein Roald Hansen, Tore Nordtun, Torstein Rudihaugen og Hill-Marta Solberg, fra Høyre, Svein Flåtten, Torbjørn Hansen, Heidi Larssen og Jan Tore Sanner, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, lederen Siv Jensen og Per Erik Monsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, Audun Bjørlo Lysbakken og Heidi Grande Røys, fra Kristelig Folkeparti, Ingebrigt S. Sørfonn og Bjørg Tørresdal, fra Senterpartiet, Morten Lund, fra Venstre, May Britt Vihovde og fra Kystpartiet, Steinar Bastesen, viser til at saksordfører Svein Flåtten 1. oktober 2002 oversendte dokumentet til finansminister Per-Kristian Foss til uttalelse. Finansministerens svar 9. oktober 2002 følger som trykt vedlegg til denne innstillingen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at nåværende praksis med offentliggjøring av skattelistert ble etablert på midten av 1800-tallet, altså under helt andre samfunnsforhold enn dagens moderne kommunikasjonsamfunn. Den opprinnelige hensikt i et samfunn hvor skattesystemer og skatteregler fortsatt var mangelfulle, var å kunne utøve en kontroll med sin egen skatteberegning. Dette var jo også lenge før det ble sendt utskrift til hver skattyter over behandlingen av postene i den enkeltes selvangivelse. Slik sett er det ikke mange år siden det måtte en aktiv handling til for å få en nærmere utskrift av sin egen ligning, da avregningen fra ligningskontorene kun oppga totale formues- og inntektstall.

Flertallet er derfor av den oppfatning at den lange varigheten av ordningen i seg selv ikke lenger er noe vesentlig argument for at offentliggjøringen skal fortsette i sin nåværende form eller uten nærmere vurderinger av omfanget. Dagens moderne skattesystem og kompliserte beregningssystemer er så vidt uoversiktlige at opplysningene om andres formue og inntektsforhold neppe kan være til særlig hjelp i vurderingen av om man selv er riktig lignet. Det er selvsagt i forhold til de vedtatte skatteregler man må ha muligheten til å sjekke om man er korrekt lignet, og dette er det i dag gode muligheter for med den detaljeringen som sendes fra skattemyndighetene til alle skattytere. Det er i tillegg et faktum at de offentliggjorte tallene kan bli påklaget og endret for en god del skattytere. Resultatet av klagebehandlingen vil som oftest forbli ukjent for de fleste, og informasjonsverdien for andre skattytere er derfor begrenset ved å bruke tall fra det første utlegget. Det er i denne sammenheng også et faktum tidsmessig at enkelte skattytere presenteres for sin egen ligning i presseopplag før man selv har fått sine egne skattetall tilsendt.

Flertallet mener offentliggjøringen av skattelister i dagens samfunn reiser stadig nye og til dels alvorlige problemstillinger. Den kommunikasjonsmessige utvikling, blant annet ved utlegging av landsdekkende skattelister på Internett, gir offentliggjøringen en helt annen kraft enn i tidligere tider. 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. Det er derfor avgjørende med en mest mulig riktig avveining mellom hensynet til åpenhet i ligningsforvaltningen og mulighetene til innsyn på den ene side, mot sentrale personvern hensyn på den annen side.

Flertallet vil i denne sammenheng understreke at lov om behandling av personopplysninger forvaltes av Datatilsynet, herunder også behandling av ligningsopplysninger som er offentliggjort i skattelister. Selv om ikke media er underlagt noen konsesjonsplikt på dette området, så gir personopplysningsloven kun unntak fra de sentrale bestemmelsene om personvern til "journalistiske formål".

Flertallet vil imidlertid presisere at selv om førstelinjeansvaret for forholdet til personopplysningsloven påhviler pressen og media selv, så er det Datatilsynet som vurderer rammene for unntak, som det uavhengige tilsynsorgan og den uavhengige forvalter av regelverket for ivaretagelse av sentrale personvern hensyn.

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

Flertallet mener derfor at den av departementet allerede igangsatte gjennomgang av regelverket, vil kunne danne et godt grunnlag for å vurdere fremtidige behov for eventuelle endringer og ber i den forbindelse om at Regjeringen kommer tilbake til saken med omtale og fremdrift i Revidert nasjonalbudsjett 2003.

Flertallet fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen gjennomføre evalueringen av gjeldende regelverk om offentliggjøring av skattelister, herunder vurdere ulike interessenters behov for informasjon. Dokument nr. 8:150 (2001-2002) fra Karin S. Woldseth Kenneth Svendsen, Gjermund Hagesæter og Ulf Erik Knudsen om å forby offentliggjøring av skattelister - vedlegges protokollen."

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti understreker betydningen av åpenhet rundt prosesser i det offentlige system. Prinsipielt er dette viktig for å hindre maktmisbruk, urettferdighet og feilbehandling. For ligningsarbeidet er det offentlige søkelyset på skattelister, særlig fra mediene, et effektivt korrektiv både gjennom at vissheten om dette åpenbart bidrar til kvalitetssikring av ligningsetatens arbeid, og fordi dette øker sannsynligheten for å oppdage feil i ettertid.

Disse medlemmer vil også peke på at mediernes journalistiske dekning av innholdet i skattelister bidrar til å sette søkelys på utviklingstrekk i samfunnet som er svært uheldige. Særlig gjelder dette de økende forskjellene i materiell levestandard i Norge. Disse medlemmer kan forstå at oppmerksomheten om dette kan føles ubehagelig for de som ligger øverst på skattelister, men dette må veies opp mot den samfunnsmessige verdien av åpenhet på dette området.

Disse medlemmer understreker at det fortsatt må gis adgang for norske medier til fritt å bruke skattelister i sitt journalistiske arbeid.

Disse medlemmer mener det er opplagt at også pressen skal ha tilgang til de opplysninger som legges ut til offentlig gjennomsyn. Pressen kan også ha et sterkt saklig behov for tilgang til disse opplysningene i forbindelse med journalistisk arbeid. Om aviser og andre medier velger å presentere disse opplysningene på en måte som vekker anstøt, er det i utgangspunktet ikke en sak for offentlige myndigheter, men for ledelsen av den enkelte redaksjon, og for forholdet mellom det enkelte presseorgan og publikum.

Disse medlemmer legger avgjørende vekt på prinsippet om åpenhet i forhold til offentlighetens adgang til skattelister. Disse medlemmer viser til at skattelister gjennom ny informasjonsteknologi og informasjonsmedier kan masseutleveres på nye måter. Disse medlemmer ser at dette kan medføre en uønsket kommersiell bruk av den aktuelle informasjonen. Etter disse medlemmers syn er det imidlertid svært vanskelig å kontrollere hva skattelister eventuelt kan brukes til. Siden flertallet legger avgjørende vekt på at tradisjonen med offentlig gjennomsyn av skattelister skal videreføres, vil disse medlemmer på denne bakgrunn ikke nå gå imot at skattelister kan masseutleveres. Det må presiseres at de tall som legges fram i skattelister er foreløpige og kan endres. Disse medlemmer mener at offentliggjøring av skattelister kan bidra til å forebygge økonomisk kriminalitet.

Disse medlemmer har merket seg at finansministeren i sitt brev skriver at departementet vil gjennomføre en bred evaluering av gjeldende regelverk, og at det kan bli aktuelt å vurdere nærmere ulike interessenters konkrete behov.

Disse medlemmer foreslår at forslaget avvises.

### 3. FORSLAG FRA MINDRETALL

#### Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Dokument nr. 8:150 (2001-2002) - forslag fra stortingsrepresentantene Karin S. Woldseth, Kenneth Svendsen, Gjermund Hagesæter og Ulf Erik Knudsen om å forby offentliggjøring av skattelister - avvises.

### 4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og til det som står foran og rår Stortinget til å gjøre slikt

#### vedtak:

1. Stortinget ber Regjeringen gjennomføre evalueringen av gjeldende regelverk om offentliggjøring av skattelister, herunder vurdere ulike interessenters behov for informasjon.

2. Dokument nr. 8:150 (2001-2002) fra Karin S. Woldseth Kenneth Svendsen, Gjermund Hagesæter og Ulf Erik Knudsen om å forby offentliggjøring av skattelister - vedlegges protokollen.

Oslo, i finanskomiteen, den 1. november 2002

**Siv Jensen**  
leder

**Svein Flåtten**  
ordfører

**Ingebrigt S. Sørfohn**  
sekretær

## Vedlegg

### **Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen, datert 9. oktober 2002**

#### **Dokument nr. 8:150 (2001-2002) Forslag fra stortingsrepresentantene Karin S. Woldseth, Kenneth Svendsen, Gjermund Hagesæter og Ulf Erik Knudsen om å forby offentliggjøring av skattelister**

Jeg viser til brev av 1. oktober 2002 fra Stortingets finanskomité, hvor det bes om min uttalelse til forslaget i dokument nr. 8:150 (2001-2002) om å forby offentliggjøring av skattelister.

Etter lov av 13. juni 1980 om ligningsforvaltning (ligningsloven) § 8-8 skal ligningskontoret hvert år når ligningen er ferdig, legge ut til alminnelig ettersyn en liste over alle det er foretatt ligningsfastsettelse for. Listen skal inneholde den enkelte skattyters navn og adresse, fødselsdata, den fastsatte nettoformue, nettoinntekt og klasse, samt skatter og avgifter. Skattelister skal i følge bestemmelsen ligge ute på ligningskontorene i tre uker. Opplysningene er imidlertid i henhold til hovedregelen i offentlighetsloven § 2, offentlige også etter utleggingsperioden.

Dagens praktisering av ordningen med offentlige skattelister reiser en rekke problemstillinger som det er grunn til å se nærmere på. Utviklingen har den senere tid gitt offentliggjøringen av skattelister en helt annen kraft enn tidligere, blant annet ved utlegging av landsdekkende skattelister på Internett. Den massive spredningen av skattelysteopplysningene gjør det vanskelig for ligningsmyndighetene å kontrollere hvilke formål opplysningene benyttes til. Hensynet til åpenhet i ligningsforvaltningens virksomhet og innsyn i resultatene av skattesystemet på individnivå, må i denne sammenheng veies opp mot sentrale personvern hensyn.

Spørsmålet om skattelister med opplysninger om enkeltpersoners inntekts- og skatteforhold bør være offentlige, har flere ganger vært til behandling i Stortinget, senest i dokument nr. 8:77 (1999-2000). Alle forslagene om å forby offentliggjøring av skattelister er blitt avvist av Stortinget. Representantene retter i sitt forslag særskilt oppmerksomhet mot medias bruk av skattelister, og stiller spørsmål ved om dette kan regnes som journalistisk virksomhet. De viser videre til at Datatilsynet ser praktiseringen av offentlighet rundt skattelister som en trussel mot personvernet, og forsøker å begrense spredningen av skatteopplysninger så langt gjeldende lov har gjort det mulig. Jeg vil i denne sammenheng bemerke at både departementet og Skattedirektoratet tidligere har vært i dialog med Datatilsynet om betydningen av lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) for ordningen med utlevering av skattelister. Loven forvaltes av Datatilsynet, og omfatter all behandling av personopplysninger, uavhengig av form

og medium, herunder også behandling av ligningsopplysninger som er offentliggjort i skattelister. Det er imidlertid riktig som representantene påpeker, at media ikke er underlagt noen form for melde- eller konsesjonsplikt på dette området. Personopplysningsloven § 7 inneholder imidlertid kun unntak fra lovens sentrale bestemmelser om behandling av personopplysninger for media, når behandlingen utelukkende (min understrekning) er for "journalistiske formål". Jeg har forståelse for representantenes uttalelser om at det i mange tilfeller må stilles spørsmål ved om pressens bruk av skattelister med rimelighet kan regnes for å ha utelukkende journalistiske formål. Rammene for personopplysningslovens unntak for journalistisk virksomhet, må imidlertid vurderes av Datatilsynet som uavhengig tilsynsorgan og forvalter av det grunnleggende regelverket for ivaretagelse av sentrale personvern hensyn.

I forslaget setter representantene også søkelys på forholdet mellom norsk lovgivning om offentliggjøring av skattelister og Den europeiske menneskerettighetskonvensjons (EMK) art. 8 om den enkeltes rett til respekt for privatliv og korrespondanse mv. Problemstillingen ble også reist i forbindelse med behandlingen av dokument nr. 8:77 (1999-2000). Det er departementets oppfatning at spørsmålet om det foreligger et inngrep i rettighetene beror på en avveining mellom individets interesse i beskyttelse og den offentlige interesse, i dette tilfelle i å fremlegge ligningsopplysningene. Under henvisning til den offentlige interesse som begrunner regelen i ligningsloven § 8-8 antas offentliggjøring av skattelister ikke å utgjøre et inngrep i de rettigheter som følger av EMK art. 8 nr. 1.

På bakgrunn av at offentliggjøringen av skattelister reiser en rekke nye problemstillinger, blant annet som følge av publisering av landsdekkende skattelister på Internett og den bekymring dette skaper, har departementet satt i gang et arbeid for å se nærmere på reglene som ligger til grunn for ordningen. Departementet vil gjennomføre en bred evaluering av gjeldende regelverk. I denne sammenheng kan det også bli aktuelt å vurdere nærmere ulike interessenters konkrete behov for informasjonen, slik også representantene nevner i sitt forslag. Departementet tar sikte på å sende utkast til endringer i regelverket om offentliggjøring av skattelister, på alminnelig høring innen utgangen av året.

Jeg finner derfor ikke å kunne gi min tilslutning til representantenes forslag om å forby offentliggjøring av skattelister, men viser til at man bør avvende departementets gjennomgang av regelverket.