

UiO : **Det juridiske fakultet**

# Offentliggjøring av skattelister

etter ligningsloven § 8-8

Kandidatnummer: 638

Leveringsfrist: 25. april 2013 kl. 12.00

Antall ord: 17995





## Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>INNLEDNING .....</b>	<b>1</b>
1.1	Tema og aktualitet .....	1
1.2	Problemstilling og avgrensning av oppgaven.....	2
1.3	Rettskildebruk og metode.....	3
1.4	Oversikt over den videre fremstillingen .....	5
<b>2</b>	<b>OVERSIKT OVER REGULERINGEN AV SKATTELISTER.....</b>	<b>7</b>
2.1	Om dette kapitlet .....	7
2.2	Historisk bakgrunn .....	7
2.3	Oversikt over reguleringen av skattelister i ligningsloven § 8-8.....	11
2.4	Nærmere om innholdet av skattelisten .....	14
2.5	Forholdet til personopplysningsloven .....	17
<b>3</b>	<b>ARGUMENTER FOR OG IMOT OFFENTLIGGJØRING AV SKATTELISTER .....</b>	<b>21</b>
3.1	På jakt etter argumenter.....	21
3.1.1	Metode og fremgangsmåte.....	23
3.2	Presentasjon av argumentene.....	26
3.2.1	Argumenter med relasjon til offentlighetsprinsippet .....	27
3.2.2	Argumenter med relasjon til personvern.....	31
3.2.3	Samlet oversikt over argumentene .....	35
3.3	Sammenfattende vurderinger av argumentene .....	36
<b>4</b>	<b>NÆRMERE OM REGLENE FOR OFFENTLIGGJØRING AV SKATTELISTER .....</b>	<b>39</b>
4.1	Avgrensning og fremgangsmåte .....	39
4.2	Publisering i regi av Skattedirektoratet .....	41

4.2.1	Hvor er skattelisten tilgjengelig .....	41
4.2.2	Når er skattelisten tilgjengelig .....	42
4.2.3	Alminnelig ettersyn i skattelisten.....	44
4.2.4	Samlet oversikt.....	52
4.3	Publisering i regi av pressen.....	56
4.3.1	Utlevering av skattemønstre til pressen .....	56
4.3.2	Nærmere om pressens bruk av utleverte skattemønstre.....	58
4.3.3	Samlet oversikt.....	64
<b>5</b>	<b>AVSLUTNING OG KONKLUSJON .....</b>	<b>68</b>
	<b>LITTERATUR OG KILDER.....</b>	<b>71</b>
	Bøker, artikler mv. ....	71
	Lovgivning og retningslinjer.....	72
	Dommer .....	73
	Forarbeider mv.....	73
	Nettdokumenter.....	78

# 1 Innledning

## 1.1 Tema og aktualitet

Norge har en lang tradisjon for å offentliggjøre informasjon om innbyggernes skatte-, inntekts- og formuesforhold. Offentliggjøringen er hjemlet i ligningsloven og har tradisjonelt vært begrunnet i et ønske om å gi innbyggerne mulighet til å kontrollere at skattesystemet fungerer etter sin hensikt. Skatten vi betaler skal finansiere vårt felles forbruk, og informasjon om i hvilken grad andre skatteyttere bidrar til fellesskapet er viktig for å styrke den kritiske debatten om skattemessige forhold. Således spiller offentliggjøring av skattelister en viktig rolle i samfunnsdebatten.

Men på sidelinjen har det utspilt seg en ytterligere debatt, dels om hvorvidt skattelister i det hele tatt bør offentliggjøres, dels om måten de skal offentliggjøres på. De færreste ønsker at deres egne data skal bli tilgjengelige for offentligheten, og at inntekts- og formuesforhold blir et tema i nabolaget. En lav inntekt så vel som en høy inntekt eller formue kan tiltrekke seg uønsket oppmerksomhet, for eksempel ved nedlatende kommentarer i sosiale settinger eller fra håpefulle kriminelle på jakt. Når skattelister publiseres på internett er informasjonen kun to tastetrykk unna. Spesielt har medias bruk og tilgjengeliggjøring av listene i de senere årene vist ekstreme utslag når det gjelder søkbarhet og sammenstillinger av informasjonen. Egne søkefunksjoner på pressens nettsteder, applikasjoner og søk tilpasset blant annet Facebook har gjort skattelister mer tilgjengelig enn noen sinne. De nye tekniske løsningene har dermed skapt en helt annen bruk av skattelister enn det som i sin tid var hensikten.

Offentliggjøring av skattelisten er et tema som siden tidens morgen har stått i vinden på den politiske agendaen. Med dagens elektroniske muligheter har fri nettpublisering av skattelisten lagt til rette for en uoversiktlig videreformidling av informasjonen. Dette har skapt uønskede konsekvenser for den enkelte skatteyter, og årlig utløses diskusjonen om forholdet mellom offentlighet og personvern, herunder hvor grensene for publisering og tilgjengelighet skal gå.

## 1.2 Problemstilling og avgrensning av oppgaven

Oppgavens hovedtema er offentliggjøring av skattelister, og for å konkretisere oppgaven har jeg valgt å utforme tre spørsmål med grunnlag i temabeskrivelsen. Det første er:

### 1. *Hva er skattelister?*

Jeg mener det er relevant å stille et åpent og stort spørsmål tidlig i oppgaven. De fleste har et begrep om hva skattelister er og har gjort seg opp en mening om disse bør være offentlige eller ikke. Likevel mener jeg det vil være interessant for oppgavens helhet å gi en kort beskrivelse av den opprinnelige ordningen med offentliggjøring av skattelister, samt hvilke opplysninger en skattelite inneholder. Målet er å gi et innblikk i hva ordningen faktisk innebærer, og med fokuset på forholdet mellom personvern og behovet for offentlighet, vil jeg ta utgangspunkt i hvordan offentliggjøring av skattelister berører fysiske, levende personer. Dette bringer meg videre til neste spørsmål:

### 2. *Hvilke fordeler og ulemper har offentliggjøring av skattelister?*

Helt siden ligningsloven ble vedtatt har temaet vært oppe til diskusjon, både i Stortinget og i det offentlige rom. Da skattelisten kun lå ute på ligningskontoret, dreiet gjerne diskusjonen seg om listen skulle være offentlig tilgjengelig for ettersyn eller ikke. Ny teknologi og nettpublisering av skattelistene har på sin side gjort diskusjonen mer kontroversiell enn tidligere, og i takt med tilgjengeliggjøringen av listene, har spørsmålet også dreiet seg om hvordan skattelistene skal publiseres.

I det følgende antar jeg at det foreligger en kausal relasjon mellom spørsmålet om hvordan skattelistene blir offentliggjort og spørsmålet om de skal være offentlige. Jeg vil derfor avgrense besvarelsen til etter 2000 da enkelte nettaviser begynte å legge ut skattelistene i søkbar form, og spørsmålet om tilgjengelighet eskalerte. Dette resulterte i flere lovendringer på området, og det vil i denne sammenheng være interessant å se på den politiske diskusjonen og identifisere hvilke argumenter som har vært ført for Stortinget. Målet er å tyde-

liggjøre argumenttyper for og imot offentliggjøring av skattelister og på den måten bringe mer klarhet i spørsmålet om *hvorfor* skattelister fremdeles blir offentliggjort. Dernest blir det aktuelt å spørre:

### *3. Hvordan blir skattelister gjort offentlig tilgjengelige etter gjeldende rett?*

Til stross for årelang kritikk og motstand er skattelister fremdeles offentlige. Men fra personlig oppmøte på ligningskontoret til to tastetrykk på dataen, har innsatsen som kreves for å skaffe seg tilgang til listene blitt redusert betraktelig. Det har med andre ord skjedd en endring i måten skattelister blir publisert på. Det vil derfor være interessant å se nærmere på de gjeldende argumentene i den politiske diskusjonen, og undersøke hvilken betydning disse har hatt for lovgiver. I denne sammenheng vil jeg foreta en vurdering av i hvilken grad argumentene har fått gjennomslag på dagens regulering, samt vurdere hvordan endringene har virket inn på tilgjengeligheten til skattelister, med utgangspunkt i en analyse av lovbestemmelsen.

## **1.3 Rettskildebruk og metode**

Oppgavens problemstillinger tar utgangspunkt i ligningsloven § 8-8, og besvarelsen av disse er i stor grad basert på alminnelig juridisk metode.

Innholdet i lovbestemmelsen har gradvis utviklet seg – fra ligningsloven ble vedtatt i 1980 og helt frem til i dag. Det har derfor vært krevende å skaffe seg oversikt over lovgivers intensjon vedrørende offentliggjøring av skattelister, samt den praktiske gjennomføringen av bestemmelsen. I denne sammenheng har endringslovene – med tilhørende forarbeider, vært spesielt viktige for fastsettelsen av regelens innhold.

Siden innholdet i den aktuelle bestemmelsen er relativt nytt, har søket etter andre relevante rettskildefaktorer, eksempelvis rettsavgjørelser og rettsoppfatninger, vist seg å være en utfordring. Jeg har blant annet søkt i juridiske databaser, som Lovdata, Rettsdata, Bibsys og

Idunn. Jeg har også foretatt direkte søk i håndboken Lignings-ABC, samt gjennomgått uttalelser fra Lovavdelingen og Sivilombudsmannen. Likevel har jeg erfart at rettskildebildet er noe snevert. Nettversjonen til Norsk lovkommentar er i tillegg sparsommelig med sine kommentarer på dette området.

Med utgangspunkt i et begrenset rettskildebilde, har jeg lagt avgjørende vekt på lovens ordlyd og lovforarbeider i tolkningen av ligningsloven § 8-8. Jeg har i tillegg benyttet andre, mindre vektige rettskilder, eksempelvis uttalelser fra Skattedirektoratet, informasjon på hjemmesidene til Skatteetaten og innhold i tidligere retningslinjer, hvor hensikten har vært å belyse hvordan regelen praktiseres. Således har bidraget til lovtolkningen blitt grundigere, og det har følgelig vært lettere å klarlegge innholdet i rettsregelen, samt vise hvordan regelen praktiseres.

Siden det stort sett er lovteksten og forarbeidene jeg har forholdt meg til, har jeg ikke møtt på store problemer i forhold til avveining mellom ulike rettskildefaktorer. De har gitt grunnlag for samme slutning. Likevel bør det påpekes at lovteksten til tider er sparsommelig vedrørende den praktiske gjennomføringen av offentliggjøring av skattelister. Imidlertid er forarbeidene til endringslovene svært utdypende på de aller fleste punkter. Senere i oppgaven, og der det er nødvendig, vil jeg redegjøre ytterligere for rettskildebruken.

For å kunne besvare annet punkt i problemstillingen på en fullverdig måte, har det for øvrig krevet en tverrfaglig tilnærming. Til forskjell fra tradisjonell juridisk metode – hvor hensikten er å avgjøre hva en rettsregel går ut på – har den samfunnsvitenskapelige metoden som hensikt å undersøke *atferd*. Atferd er noe annet enn normer, og dreier seg følgelig om hva folk faktisk foretar seg – som igjen er et utslag av hvilke holdninger man har. Det har derfor vært hensiktsmessig å benytte samfunnsvitenskapelig metode i jakten på hvilke holdninger og argumenter som har gjort seg gjeldende i den politiske diskusjonen vedrørende offentliggjøring av skattelister. For en bedre flyt i oppgaven har jeg valgt å gi den metodiske tilnærmingen og undersøkelsesopplegget en nærmere gjennomgang og forklaring i be-



gynnelsen av kapitlet, der den er aktuell. Problemstillingen vil for øvrig bli knyttet til lovverket og de sentrale rettskilder.

Jeg vil også presisere at denne besvarelsen tar utgangspunkt i dagens rettstilstand der lovgiver har bestemt at skattelistene *er* offentlige. Jeg vil med dette ikke foreta en subjektiv vurdering vedrørende spørsmålet om skattelistene bør være offentlige eller ikke.

#### **1.4 Oversikt over den videre fremstillingen**

Jeg har formet problemstillingen i tre spørsmål, og de vil i hovedsak bli besvart i hvert sitt kapittel:

Kapittel 2 danner det rettslige grunnlaget for hva en skattelite er. Her vil jeg ta utgangspunkt i ligningsloven § 8-8 som hjemler offentliggjøring av skattelister, fremheve bakgrunnen for ordningen ved å plassere den i en historisk kontekst, samt gi en oversikt over den rettslige reguleringen av skattelister. Målet er å skape en ramme for den videre argumentanalysen, samt formidle en helhetlig forståelse av hva en skattelite er og hvilke opplysninger som inngår i den.

Kapittel 3 skal få frem spenningsforholdet mellom hensynet til offentlighet og hensynet til personvern. Jeg skal utdype hvilke fordeler og ulemper offentliggjøring av skattelister har, og dermed forklare hvorfor skattelistene er offentlig tilgjengelige for allmennheten. Jeg har tatt utgangspunkt i en innholdsanalyse av skriftlige dokumenter, herunder forarbeidene til de relevante lovendringene av ligningsloven § 8-8, og trukket ut argumenttyper med tilhørende holdninger og forklaringer for å skildre argumenttypene slik de har kommet til uttrykk i den politiske diskusjonen. Målet er å danne grunnlaget for analysen i kapittel 4, hvor jeg vil undersøke om disse argumentene har fått gjennomslag for måten skattelistene blir publisert på i dag.

Kapittel 4 går nærmere inn på reglene for offentliggjøring av skattelister, som hovedsakelig er hjemlet i ligningsloven § 8-8 nr. 3 og 4. Her skal jeg for det første vise lovgivers intensjon vedrørende offentliggjøring av skattelister i regi av Skattedirektoratet, samt pressens videreformidling av skatteopplysninger. For det andre skal jeg vise i hvilken grad argumentene fra kapittel 3 har fått gjennomslag på dagens regulering. Målet med denne gjennomgangen er å tydeliggjøre den avveiningen som har blitt foretatt mellom hensynet til offentlighet og hensynet til personvern.

Kapittel 5 skal oppsummere og avrunde besvarelsen. I tillegg vil jeg vurdere om dagens ordning er egnet for å ivareta den egentlige intensjonen bak offentliggjøringen av skattelister.

## **2 Oversikt over reguleringen av skattelister**

### **2.1 Om dette kapitlet**

Jeg vil starte dette kapitlet med å belyse hvorfor myndighetene begynte å offentliggjøre skatteopplysninger om den enkelte skatteyter, samt hvordan den teknologiske utviklingen senere har ført med seg endringer i omfanget av opplysninger som offentliggjøres og måten de offentliggjøres på. Det har derfor vært relevant å se nærmere på forarbeidene til de ulike endringslovene som har vært med på å forme regelverket vedrørende offentliggjøring av skattelister. Videre vil jeg gi en overordnet presentasjon av den rettslige reguleringen av skattelister etter ligningsloven § 8-8. Målet med denne gjennomgangen er å gi en oversikt over rettskildet bildet, herunder avklare hvilke lover som regulerer skattelistene, samt skape et grunnlag for videre analyser av ligningsloven § 8-8.

### **2.2 Historisk bakgrunn**

Offentliggjøring av skattelister har vært praktisert i Norge i hvert fall siden 1863.<sup>1</sup> Ordningen ble i sin tid begrunnet blant annet ut fra hensynet til en rettferdig fordeling av kommunens utgifter. Utgiftene skulle utlignes blant de skattepliktige i kommunen, og i en tid hvor reglene for utligningen åpnet for atskillig skjønn, var det viktig at den enkelte skatteyter kunne stole på at resultatet av skjønnsutøvelsen var riktig. Kommunene var mindre, innbyggernes privatøkonomi var enklere og mer oversiktlig, og hver enkelt skatteyter hadde større mulighet til å gjennomføre hensiktsmessige sammenlikninger mellom egen og andres skatteinnbetaling.<sup>2</sup>

Opplysninger om skatteyterne i vedkommende kommune ble dermed gjort tilgjengelige, men lokalt på de enkelte ligningskontorene. Myndighetene ønsket nemlig å spare omkost-

---

<sup>1</sup> Ot prp. nr. 29 (1978-1979) s. 103.

<sup>2</sup> Harboe (2008) avsnitt 3.

ningene med å informere hver enkelt innbygger per brev om deres skattemessige forpliktelser. Når papirlistene med opplysninger var klare til ettersyn, ble utleggelsen kunngjort i avisene og personlig oppmøte på ligningskontoret var en forutsetning for å få tilgang til disse. Ettersynet ga den enkelte skatteyter adgang til å klage over at andre skatteytere i kommunen var blitt skattlagt for mildt. Resultatet av slik privat misunnelse mellom innbyggerne var således penger i kommunekassa. Og denne klageretten, som økte skatteinntekten til kommunen så vel som å sikre likhet i beskatningen, kunne vanskelig bli effektiv uten en ordning med offentlige skattelister.<sup>3</sup>

Det er nærliggende å si at kontroll med myndighetsutøvelsen, herunder tillitt til at ligningsmyndighetene behandlet skatteyterne likt, var den egentlige intensjonen bak offentliggjøring av skattelister. Ønsket om å spare forvaltningen for ekstrautgifter og unødig arbeidsmengde var trolig også en medvirkende drivkraft bak ordningen med utlegging av listene. I denne sammenheng er det interessant å spørre seg om disse forutsetningene fremdeles gjør seg gjeldende som en legitim begrunnelse for ordningen. For gjennom stadig flere lover og mer presise regler er rommet for skjønnsutøvelsen blitt mindre. Kommunene opplever på sin side en stadig befolkningsvekst, og sammen med komplekse privatøkonomier blant mange innbyggere – preget av for eksempel kapitalinntekter, er det vanskelig å si at hver enkelt skatteyter i dag kan kontrollere at skattesystemet fungerer etter sin hensikt ved å sammenlikne egen og andres skatteinnbetaling. Med dagens teknologi kan dessuten myndighetene nå direkte ut til hver enkelt skatteyter, for eksempel per mail eller gjennom informasjonspportaler på nettet med den nødvendige informasjonen vedrørende skattemessige forpliktelser. Så hvorfor legges skattelister fortsatt ut til alminnelig ettersyn?<sup>4</sup>

Forut for vedtakelsen av ligningsloven i 1980 ble ordningen med åpenhet rundt skattelister vurdert. Finansdepartementet uttalte blant annet at offentlig utlegging av listene var en

---

<sup>3</sup> Berg (1998) s. 203.

<sup>4</sup> Det finnes varierte argumenter for ordningen slik den er i dag, noe jeg vil belyse nærmere i kapittel 3. Her vil jeg også besvare spørsmålet om hvorfor skattelister fremdeles er gjenstand for offentligheten.

form for skattemessig kontroll og dermed et naturlig ledd i vårt demokrati.<sup>5</sup> Finanskomiteen sluttet seg enstemmig til departementets forslag, uvitende om de pressende konsekvensene. For i den tid hvor ny teknologi («EDB») ble tatt i bruk, ble skattelister gradvis endret – fra papirlister på de lokale ligningskontorene til elektroniske filer inneholdende opplysninger for hele landet. Disse fikk pressen tilgang til, for bruk etter eget redaksjonelt skjønn, men fra cirka 2000 ble de elektroniske skattelister også lagt ut i søkbar form på pressens nettsteder. Plutselig fikk offentliggjøringen av skatteopplysningene et langt bredere nedslagsfelt enn tidligere, og i denne sammenheng ble det flere ganger fremmet forslag for Stortinget om å forby offentliggjøring av skattelister. Forslagene førte imidlertid aldri frem. Det var først i 2002 – etter at Skattedirektoratet hadde pekt på en rekke nye problemstillinger knyttet til massedistribusjon av skatteopplysninger – at departementet iverksatte en bred evaluering av regelverket som lå til grunn for ordningen.<sup>6</sup>

Det ble på nytt fremsatt forslag om å forby offentliggjøring av skattelister,<sup>7</sup> men forslaget ble igjen avvist av Finanskomiteen. Komiteens flertall uttrykte et ønske om «en grundig gjennomgang og avveining av de forskjellige hensyn i forhold til offentliggjøring av skattelister.»<sup>8</sup> Stortinget bad Regjeringen om å gjennomføre det påbegynte evalueringsarbeidet, samt å vurdere de ulike interessenters behov for slik informasjon.<sup>9</sup> Etter mye arbeid var ligningsloven § 8-8 endelig moden for revidering i forbindelse med innføring av nye regler om offentliggjøring av skattelister.

Jeg vil avslutningsvis i denne delen gi en kortfattet oversikt over alle relevante endringslover i forbindelse med offentliggjøring av skattelister. Senere i oppgaven, og der dette blir relevant, vil jeg gå nærmere inn på det materielle innholdet av endringene.

---

<sup>5</sup> Ot.prp. nr. 29 (1978-1979) s. 103.

<sup>6</sup> Ot.prp. nr. 34 (2003-2004) s. 7.

<sup>7</sup> Dok. nr. 8:150 (2001-2002).

<sup>8</sup> Innst. S. nr. 14 (2002-2003) pkt. 2.

<sup>9</sup> Ot.prp. nr. 34 (2003-2004) s. 7.

Våren 2004 ble den første og mest omfattende endringen av bestemmelsens innhold foretatt.<sup>10</sup> Det ble vedtatt flere innstramminger, dels i omfanget av opplysninger som inntas i skattelistedene, dels i måten opplysningene gjøres kjent på. Masseutlevering av opplysninger fra skattelistedene – en ordning som i utgangspunktet ble innført for å spare skatteetaten for ekstraarbeid og som pressen har nytt godt av – ble blant annet avviklet. Ordningen var ikke direkte hjemlet i ligningsloven, men nærmere regulert i retningslinjer fra departementet.<sup>11</sup> Disse ble opphevet, noe som innebar at pressen og andre markedsføringsbedrifter ikke lenger ville få skattelistedene utlevert. Pressen kunne således ikke publisere fullstendige søkbare skattelister på sine nettsteder. Hovedformålet med endringen var å styrke personvernet, blant annet ved å hindre masseinnhøsting av personopplysninger.<sup>12</sup>

Sommeren 2007 tok den politiske diskusjonen en ny vending og lovgiver vedtok å åpne dørene for at pressen skulle få tilgang til fullstendige skattelister igjen<sup>13</sup> – denne gangen for å styrke hensynene som ligger bak offentliggjøringen av skatteopplysninger. Nå ble det blant annet hjemlet direkte i ligningsloven § 8-8 at fullstendige skattelister kunne utleveres i elektronisk form til pressen.<sup>14</sup> Lovgiver vedtok også på nytt endringer i omfanget av opplysninger som inntas i skattelistedene.<sup>15</sup>

Ligningsloven § 8-8 fikk sitt nåværende innhold sommeren 2011, og det ble igjen vedtatt innstramminger i måten skattelistedene blir offentliggjort på.<sup>16</sup> Opplysningene skulle fremdeles være offentlige, men kun tilgjengelige på skatteetatens hjemmesider. Ordningen med

---

<sup>10</sup> Lov 28. mai 2004 nr. 30.

<sup>11</sup> Finansdepartementet Retningslinjer (1991) § 4.

<sup>12</sup> Ot.prp. nr. 34 (2003-2004) s. 6 og 22.

<sup>13</sup> Lov 29. juni 2007 nr. 52.

<sup>14</sup> Besl. O. nr. 114 (2006-2007) punkt I.

<sup>15</sup> Ot.prp. nr. 61 (2006-2007) s. 17.

<sup>16</sup> Lov 24. juni 2011 nr. 22.

utleggelse av skattelister i papirbasert form på ligningskontorene ble derfor avvirket. Endringen medførte på nytt et totalforbud mot masseutlevering av skattelister og slutten for fullstendige, søkbare skattelister på pressens nettsteder.<sup>17</sup> Dette innebar en begrensning i bruken av skattelister, både for media og for enkeltbrukere.

Ligningsloven § 8-8 regulerer i dag hvordan skattelister skal gjøres offentlig tilgjengelige og konkret hvilke opplysninger den inneholder. Veien hit har på ingen måte vært strak, men heller preget av to hensyn som har trukket i hver sin retning. De tre endringslovene har resultert i en strengere kontroll med hvilke opplysninger som inntas i skattemisten og hvordan disse skal gjøres kjent, herunder presiserende regler om innsynsretten. Denne tråden vil jeg for øvrig ta opp igjen i kapittel 4, i forbindelse med drøftelsen om allmennhetens tilgang til skattelister. Nå vil jeg først gi en oversikt over bestemmelsens innhold, og i denne sammenheng ønsker jeg å formidle et bilde av hva en skattemiste er og hvordan denne blir offentliggjort. Deretter vil jeg redegjøre for hvilke opplysninger skattemisten inneholder.

### **2.3 Oversikt over reguleringen av skattelister i ligningsloven § 8-8**

Offentliggjøring av skattelister er i dag hjemlet i lov om ligningsforvaltning (ligningsloven) av 13. juni 1980 nr. 24, som hører under Finansdepartementet.<sup>18</sup>

Loven inneholder regler om ligningsorganene, herunder regler om organisering og saksbehandling. Videre gjelder loven blant annet for utligning av formue- og inntektsskatt, beregning av medlemsavgift til folketrygden, samt skatteytternes og tredjemanns opplysningsplikt. Loven inneholder også straffebestemmelser og andre former for sanksjoner. Bestemmelsene er av forvaltningsmessig karakter og tidligere var disse inntatt i skatteloven. Å

---

<sup>17</sup> Prop. 116 LS (2010-2011) s. 14 og 21.

<sup>18</sup> Stoveland (2013) note (\*).

samle disse bestemmelsene i en egen lov om ligningsforvaltning, ble gjort som første steg i arbeidet med å rydde opp i skattereglene.<sup>19</sup>

Lovens kapittel 8 inneholder reglene om hvordan ligningsmyndighetene skal utføre ligningen, hvor ligningen skal utføres, hvordan ligningen skal meddeles skatteyteren, herunder utlegging av skattelisten.<sup>20</sup> Imidlertid må reglene om utleggelse av skattelisten også sees i sammenheng med reglene om taushetsplikt etter ligningsloven § 3-13.

Utgangspunktet i ligningsloven § 3-13 er at ligningsmyndighetene har taushetsplikt om skatteyternes «formues- eller inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold», som man har fått vite gjennom sitt arbeid knyttet til ligningsforvaltningen, jf. § 3-13 nr. 1. Taushetsplikten omfatter med andre ord alle opplysninger ligningsmyndighetene får om skatteyterne i selvangivelsen, vedlegg til denne eller på annen måte. Imidlertid omfatter taushetsplikten likevel ikke «innholdet i skattelister som etter § 8-8 skal legges ut til alminnelig ettersyn, eller senere endringer i disse», jf. § 3-13 nr. 5. Hvilke opplysninger som er offentlige og hvordan opplysningene skal gjøres tilgjengelige, er med dette regulert i ligningsloven § 8-8.

Skattelisten er en «liste over alle som det er foretatt ligningsfastsettelse for», jf. ligningsloven § 8-8 nr. 1 første setning. For å kunne fastsette den enkelte skatteyers ligning, må ligningsmyndighetene på forhånd få tilgang til nødvendig informasjon og skatteyer plikter å levere selvangivelse, jf. § 4-2. Denne inneholder en «spesifisert oppgave over skatteyers brutto formue og inntekt, fradragposter og andre opplysninger som har betydning for gjennomføringen av ligningen», jf. § 4-3 nr. 1. Slike privatøkonomiske opplysninger danner altså grunnlaget for utarbeidelsen av skattelisten.

---

<sup>19</sup> Harboe (2005) s. 15.

<sup>20</sup> Harboe (2005) s. 324.



Skattelisten legges ut til alminnelig ettersyn når ligningen er ferdig, jf. ligningsloven § 8-8 nr. 1 første setning, jf. nr. 3 første setning. Innsyn i og utskrift av opplysningene i skattelisten kan gis «så langt det følger av bestemmelsen her», jf. § 8-8 nr. 1 andre setning. Bestemmelsen avgrenses videre mot offentleglova,<sup>21</sup> og det er uttrykkelig hjemlet at offentleglova ikke får anvendelse «ved krav om innsyn i slike lister», jf. § 8-8 nr. 1 tredje setning. Dermed er allmennhetens innsynsrett i skattelisten uttømmende regulert i ligningslovens § 8-8. Vi må deretter se hen til tredje og fjerde ledd som regulerer hvordan skattelisten blir offentliggjort.

Skattedirektoratet gjør skattelisten «tilgjengelig på internett til alminnelig ettersyn» og utlegging «kunngjøres», jf. ligningsloven § 8-8 nr. 3 første og andre setning. Opplysninger fra skattelisten om den enkelte skatteyter skal på anmodning «gis skriftlig til ham selv, ektefelle, dødsbo, konkursbo eller domstol. Slike opplysninger kan også i rimelig utstrekning gis skriftlig til andre», jf. § 8-8 nr. 3 tredje og fjerde setning. Bestemmelsen utdyper ikke hvordan eller når skattelisten skal gjøres tilgjengelig til alminnelig ettersyn. Bestemmelsen grunngir heller ikke utleveringen av skriftlige skatteopplysninger. Det er derfor vanskelig å si noe mer om praksisen ved offentliggjøring av skatteopplysninger uten å foreta en nærmere undersøkelse av bestemmelsen. Dette vil jeg imidlertid komme tilbake til i kapittel 4.

Etter 2011-endringen fikk ligningsloven § 8-8 et nytt fjerde ledd og «fullstendige skattelister kan utleveres i elektronisk form til pressen», jf. ligningsloven § 8-8 nr. 4 første setning. «Listen over personlige skatteyttere kan likevel bare utleveres dersom det inngås avtale mellom den enkelte redaksjon og Skattedirektoratet om at hele eller deler av den mottatte skattelisten ikke kan legges ut på internett eller gis videre til andre», jf. § 8-8 nr. 4 andre setning. Dette innebærer at pressen ikke lenger kan publisere fullstendige søkbare lister på internett.

---

<sup>21</sup> Lov 19. mai 2006 nr. 16.

Publiseringen av fullstendige skattelister skjer i dag i regi av Skattedirektoratet og videreformidling av innholdet i skattelisten forestås av pressen etter nærmere avtale. Hvordan den videre spredningen av skatteopplysninger skjer i dag, ønsker jeg å komme tilbake til i kapittel 4. Her vil jeg vil foreta en analyse av hvordan skattelister offentliggjøres og således vurdere graden av tilgjengeligheten til skatteopplysningene. Men for å kunne forstå hva det faktisk innebærer for den enkelte, fysiske skatteyter at disse opplysningene blir kjent for allmennheten, er det hensiktsmessig med en nærmere redegjørelse for hvilke opplysninger som offentliggjøres med skattelisten. Dette er nøye regulert i ligningsloven § 8-8 nr. 2.

I den følgende delen vil jeg presentere opplysningene som fremgår av den offentlige skattelisten, hvilke opplysninger som ikke skal inngå i skattelisten og tilhørende begrunnelser. Således vil denne fremstillingen om skattelisteres innhold være med på å skape et grunnlag for den videre drøftelsen og forståelsen for måten skattelisten offentliggjøres på, jf. kapittel 4.

## **2.4 Nærmere om innholdet av skattelisten**

Skattelisten skal etter ligningsloven § 8-8 nr. 2 første setning inneholde følgende opplysninger om den enkelte skatteyter:

- navn,
- postnummer,
- poststed,
- kommune,
- fødselsår for personlig skatteyter,
- organisasjonsnummer for upersonlig skatteyter,
- nettoformue,
- nettoinntekt,
- skatter, og

- avgifter.

Vedrørende de økonomiske opplysningene som fremkommer av den offentlige skattelisten, jf. de fire siste kulepunktene, er det en problemstilling jeg ønsker å kommentere spesielt. Skattelisten inneholder opplysninger om resultatet av ligningsbehandlingen, men kun i nettotall. Den inntekten som en skatteyter er oppført med i skattelisten viser inntekt etter alle fradrag, såkalt alminnelig inntekt. En person med for eksempel høy reell inntekt kan være oppført med en lav nettoinntekt i skattelisten. Dette skyldes gjerne at dennes fradrag i selvangivelsen har vært høye, for eksempel lånerenter eller tap på aksjer eller eiendom. Tilsvarende gjelder for oppført formue, hvor blant annet fast eiendom verdsettes lavere enn reell markedsverdi. Det kan medføre at én person med stor reell formue i eiendom vil være oppført med en lavere nettoformue i skattelistedene, mens én annen person, som har akkurat like høy formue - men plassert i banken, da vil være oppført med en langt høyere nettoformue i skattelistedene. Skattelistedene gir med andre ord ikke alltid uttrykk for skatteyternes virkelige inntekt og formue. Problemstillingen ble tatt opp til diskusjon før vedtakelsen av ligningsloven, men departementet uttalte imidlertid at ligningsfastsettingene stort sett vil «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.»<sup>22</sup>

Tidligere inneholdt skattelistedene også opplysninger om fødselsdag og -måned, gateadresse og skatteklasse, men disse ble fjernet etter 2004-endringen. Bakgrunnen var at disse opplysningene lett kan misbrukes når de blir sammenstilt med de økonomiske opplysningene om skatteyteren. Opplysningene var heller ikke strengt nødvendige for å realisere de kontrollformålene som ligger bak offentliggjøringen. Også navn på personer med sperret adresse som tidligere ble tatt ut av de masseutleverte skattelistedene, skulle etter endringen overhodet ikke fremkomme av skattelistedene.<sup>23</sup> Ved 2007-endringen ble opplysninger om personer uten fast bopel og opplysninger om personer der disse i tilfelle kan røpe et klient-

---

<sup>22</sup> Ot prp. nr. 29 (1978-1979) s. 103.

<sup>23</sup> Ot.prp. nr. 34 (2003-2004) s. 14-15.

forhold, fjernet fra skattelistede. Opplysning om postnummer ble derimot tilføyd skattelistede etter denne endringen.<sup>24</sup> Opplysninger om avdøde personer og personer under 18 år ble fjernet fra listene etter 2011-endringen. Begrunnelsen for dette var blant annet at det oppleves av mange som ubehagelig at søk i skattelistede gir treff på avdøde personer, spesielt hvis den avdøde stod en selv nær. Videre ble hensynet til at personvernet veier særlig tungt for mindreårige, trukket frem som begrunnelse for å fjerne opplysninger om personer under 18 år.<sup>25</sup>

I tillegg til å fjerne opplysninger fra skattelistede, har lovgiver uttrykkelig bestemt i ligningsloven § 8-8 at flere av de tidligere fjernede opplysningene ikke skal fremkomme av den offentlige skattelistede, herunder «opplysninger om avdøde personer, opplysninger om personer som er 17 år eller yngre ved inntektsårets utgang, opplysninger om personer med adresse som er sperret i henhold til bestemmelse gitt i eller i medhold av [folkeregistreringsloven]<sup>26</sup> (...), opplysninger om personer uten fast bopel og opplysninger om personer der opplysningene som inngår i skattelistede kan røpe et klientforhold», jf. § 8-8 nr. 2 annet punktum.

Felles for mange av disse opplysningene, både de som i dag fremgår av skattelistede og de som har blitt fjernet, er at de kan knyttes til en fysisk person.<sup>27</sup> Det kan med andre ord etableres en sammenheng mellom informasjonen og en bestemt person, direkte til den enkelte skatteyter, eller indirekte til skatteytters hushold, for eksempel når skatteytters barn får kommentarer fra klassekamerater om at mor og far ikke tjener nok penger. Forholdet om-

---

<sup>24</sup> Ot.prp. nr. 61 (2006-2007) s. 17.

<sup>25</sup> Prop. 116 LS (2010-2011) s. 22.

<sup>26</sup> Lov 16. januar 1970 nr.1.

<sup>27</sup> Imidlertid vil enkelte opplysninger om juridiske personer samtidig kunne si noe om fysiske personer, eksempelvis opplysning om eier av et enkeltpersonforetak. Således kan opplysninger om et foretak være å regne som personopplysninger etter personopplysningsloven, fordi de kan knyttes til en fysisk person, jf. Schartum (2011) s. 117.

fattes av begrepet *personopplysning* etter personopplysningsloven:<sup>28</sup> «opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson», jf. personopplysningsloven § 2 nr. 1).

Skattelister inneholder altså opplysninger som er personopplysninger i relasjon til personopplysningsloven. I denne sammenheng mener jeg det er hensiktsmessig å se nærmere på de rettslige kravene som må foreligge for å kunne bruke disse opplysningene lovlig. Grunnet besvarelsens rammer, har jeg ikke anledning til å foreta en helhetlig bedømmelse av forholdet mellom ligningsloven § 8-8 og personopplysningsloven. Målet med den følgende delen er snarere å gi en kortfattet oversikt over bestemmelsene som er mest relevante for besvarelsens helhet.

## **2.5 Forholdet til personopplysningsloven**

Personopplysningsloven «gjelder for behandling av personopplysninger om ikke annet følger av en særskilt lov som regulerer behandlingsmåten», jf. personopplysningsloven § 5. Personopplysningsloven er således en generell lov om behandling av personopplysninger. Hvor det finnes spesialbestemmelser som regulerer en bestemt behandling av personopplysninger, vil enkelte bestemmelser i personopplysningsloven bare komme til anvendelse i den grad særloven ikke bestemmer noe annet. Dette følger også av *lex specialis*-prinsippet.

Ligningsloven regulerer kun utleggelsen av skattelisten på internett og utleveringen av skattelisten til pressen. Tidligere inneholdt ikke ligningsloven § 8-8 noen vilkår for utlevering, men i dag utleveres listen over personlige skatteyttere til pressen på grunnlag av avtale. Det kan dermed spørres om denne avtalen regulerer pressens behandling av skatteopplysningene. Denne problemstillingen vil jeg imidlertid komme tilbake til i kapittel 4, under drøftelsen om pressens bruk av skattelister etter ligningsloven § 8-8 nr. 4. Siden ligningslo-

---

<sup>28</sup> Lov 14. april 2000 nr. 31.

ven ellers er taus vedrørende bruken av skatteopplysningene som offentliggjøres med listen, kommer personopplysningsloven til anvendelse, jf. personopplysningsloven § 5.

Personopplysningsloven gjelder for «behandling av personopplysninger som helt eller delvis skjer med elektroniske hjelpemidler, [og] annen behandling av personopplysninger når disse inngår eller skal inngå i et personregister», jf. personopplysningsloven § 3 første ledd a) og b). Innsamling og registrering av ligningsopplysninger, lagring, utarbeidelse og utleggelse av skattelistene innebærer nettopp *behandling* av personopplysninger, da dette forstås som «enhver bruk av personopplysninger», jf. § 2 nr. 2). For at ligningsmyndighetene skal kunne foreta denne behandlingen lovlig, må grunnkravene som følger av § 11 være oppfylt.

I henhold til personopplysningsloven § 11 første ledd a), må det foreligge et rettslig grunnlag for behandlingen, jf. § 8. I tillegg til *samtykke* og *nødvendig formål*, er *lovhjemmel* her et vilkår, og med direkte hjemmel i ligningsloven § 8-8 behandles opplysninger som inngår i skattelistene lovlig.<sup>29</sup> Personopplysningslovens regler er dermed ikke til hinder for ligningsmyndighetenes arbeid med skattelisten. Dette er et godt eksempel på at det alltid vil være en rekke legitime begrunnelser for å overstyre den enkeltes frie rådighet over egne opplysninger. Når skatteyter er pålagt plikten til å yte noe, eksempelvis betale skatt, «vil nødvendigheten av å behandle opplysninger være åpenbar.»<sup>30</sup> Her har lovgiver konkret vurdert og bestemt at det er hensiktsmessig og ønskelig å samle inn opplysninger om enkeltpersoner, og skatteyteren er i denne sammenheng forpliktet til å tåle at opplysninger om han blir samlet inn og behandlet.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> *Andre* må også følge personopplysningslovens krav ved bruk av opplysningene i den offentlige skattelisten. Bruken må følgelig dekkes av det rettslige grunnlaget som påberopes i § 8. Bruk av opplysninger for «rent personlige eller andre private formål» er likevel unntatt fra personopplysningsloven, jf. § 3 annet ledd.

<sup>30</sup> Schartum (2011) s. 47.

<sup>31</sup> Schartum (2011) s. 47.

Personopplysningene som behandles må i tillegg «bare nyttes til uttrykkelig angitte formål som er saklig begrunnet i den behandlingsansvarliges virksomhet», jf. personopplysningsloven § 11 første ledd b). Den *behandlingsansvarlige* er «den som bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger», jf. § 2 nr. 4). Vedrørende offentliggjøring av skattemister etter ligningsloven § 8-8, er Skattedirektoratet behandlingsansvarlig.<sup>32</sup> Selve utøvelsen av ansvaret er formodentlig plassert hos den øverste lederen i virksomheten, som naturlig er skattedirektøren. Når direktoratet for eksempel legger skattemisten ut på internett, eller utleverer listen til pressen, må en slik form for tilgjengeliggjøring dette innebærer, også dekkes av formålet med offentliggjøringen av skattemistene. Formålet – kontroll med ligningsmyndighetene – kommer til uttrykk i forarbeidene til ligningsloven § 8-8, og bestemmelsen kan sies å angi formålet med denne behandlingen. Formålet kan likevel endres, men kun hvis det «[ikke] er uforenelig med det opprinnelige formålet», jf. § 11 første ledd c).<sup>33</sup>

Personopplysningene som behandles må også være «tilstrekkelige og relevante for formålet med behandlingen», jf. personopplysningsloven § 11 første ledd d). Videre må opplysningene være «korrekte og oppdatert», jf. § 11 første ledd e). Opplysningene som inngår i skattemisten må med andre ord være nødvendige og dekkende ut ifra formålet med offentliggjøringen av skattemistene, samt at de må være feilfrie. Betydningen av kravet til opplysningskvalitet belyser jeg nærmere i kapittel 3. Om lovgiver har tatt stilling til disse spørsmålene vil jeg drøfte i kapittel 4.

---

<sup>32</sup> Altinn (2013).

<sup>33</sup> Et annet spørsmål er om direktoratet kan bruke skattemistene til andre, *nye* formål. I så fall er behandlingen for det nye formålet bare lovlig dersom direktoratet har et selvstendig rettslig grunnlag etter personopplysningsloven § 8 for denne behandlingen. Eksempelvis kan det tenkes at behandlingen er *nødvendig* for å «utøve offentlig myndighet» eller «vareta en berettiget interesse», jf. § 8 e) og f). Sistnevnte inneholder imidlertid et krav til interesseovervekt, og hensynet til berørte personers personvern må ikke overstige denne interessen.

Behandling av personopplysninger er til slutt meldepliktig til Datatilsynet, jf. personopplysningsloven § 31. Forutsetningen for denne meldeplikten er at meldingene skal benyttes som grunnlag for Datatilsynets kontrollvirksomhet. Mottakerne av skattelister er selv ansvarlige for at de har et rettslig grunnlag for å behandle personopplysningene i tråd med personopplysningsloven. Meldingene til Datatilsynet vil etablere en kontakt mellom Datatilsynet og den behandlingsansvarlige, som på sin side kan øke bevisstheten hos de som benytter skatteopplysningene omkring personvernspørsmål.<sup>34</sup>

Jeg har i det foregående gitt en oversikt over den rettslige reguleringen av skattelister, samt belyst det historiske utgangspunktet for offentliggjøring av skatteopplysninger. Nå vil jeg rette fokuset mot argumentene for ordningen. I det neste kapitlet vil jeg strukturere argumentene som har kommet til uttrykk i den politiske diskusjonen vedrørende temaet, og forklare *hvorfor* skattelister fremdeles er offentlige.

---

<sup>34</sup> Johansen (2001) s. 232-233.



### 3 Argumenter for og imot offentliggjøring av skattelister

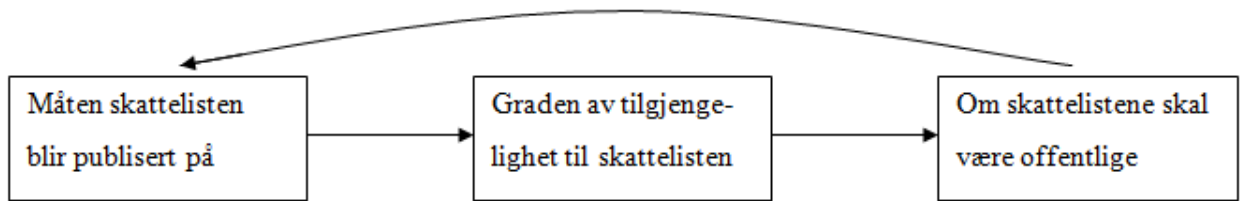
#### 3.1 På jakt etter argumenter

I dette kapitlet vil jeg gi en oversikt over de sentrale argumentene som har vært brukt i diskusjonen om offentliggjøring av skattelister. Temaet har alltid skapt debatt, men særlig etter at nettpubliseringen av skattelistene økte omfanget av distribusjon og sammenstilling av opplysningene, har flere ytret sin betenksomhet. Det er mange som reagerer på at personlig informasjon blir tilgjengeliggjort på internett utenfor den enkeltes kontroll, og man kan stille spørsmål om personvernet har tapt kampen mot samfunnets behov for åpenhet og kontroll, eller om det er mulig å finne praktiske løsninger som kan balansere hensynene til innsyn og offentlighet, med hensynene til personvern og sikkerhet. Én ting er i hvert fall sikker; meningene er mange og brokete – noe som lovendringene av ligningsloven § 8-8 også tyder på. Jeg vil derfor gjøre et forsøk på å tydeliggjøre hvilke holdninger og argumenter som har gjort seg gjeldende i den politiske diskusjonen omkring offentliggjøring av skattelister.

I det følgende antar jeg at det er en sammenheng mellom spørsmålet om hvordan skattelistene blir offentliggjort og spørsmålet om de skal være offentlige. Dette fordi måten skattelisten blir publisert på påvirker graden av tilgjengelighet til skattelisten, som igjen påvirker det rettslige spørsmålet om listene skal være offentlige. Samtidig tror jeg at denne påvirkningen kan være gjensidig, nettopp fordi hvis lovgiver stiller seg positiv til offentliggjøring av skattelister, oppstår det samtidig et spørsmål om hvordan de skal offentliggjøres (og vice versa). Dette kan illustreres gjennom følgende kausalmodell:<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Se Hellevik (2002) kapittel 3 for nærmere forklaringer av kausalmodeller.



Figur 1. Årsakskjede med gjensidig påvirkning.

Jeg antar derfor at det foreligger en gjensidig kausal relasjon mellom spørsmålet *om* skattelistedene skal være offentlige og *om hvordan* de blir offentliggjort, og dermed at holdningene vedrørende offentliggjøring av skattelister da er påvirket av måten de blir publisert på. I undersøkelsen ønsker jeg med dette å ta utgangspunkt i argumenttyper *for* og *imot* offentliggjøring av skattelister. Jeg mener denne grovinndelingen vil fremheve argumentene og bidra til å klargjøre hvilke fordeler og ulemper offentliggjøringen av skatteopplysninger har. Dog vil denne inndelingen samtidig medføre en skjevhet i forhold til den virkelige diskusjonen som er mer nyansert, men jeg ønsker likevel å benytte meg av en slik dikotomi<sup>36</sup> da jeg mener argumentene vil komme sterkere frem. Dette vil igjen besvare mitt delspørsmål om hvorfor skattelistedene er offentlig tilgjengelige for allmennheten. Fremstillingen vil samtidig danne grunnlaget for den videre analysen i kapittel 4, hvor jeg vil undersøke om disse argumentene har fått gjennomslag for måten skattelistedene blir publisert på i dag – altså for hvordan de blir offentliggjort etter ligningsloven § 8-8.

I det følgende vil jeg starte med å gi en oversikt over hvordan jeg har gått frem for å identifisere argumenttypene og hvordan jeg har avgrenset undersøkelsen, både i tid og rom. Deretter vil jeg presentere argumentene jeg har funnet og til slutt gi en sammenfattende vurdering av dem.

---

<sup>36</sup> Variabel med to verdier. Se nærmere om dikotomier i Hellevik (2002) s. 182.

### 3.1.1 Metode og fremgangsmåte

For å finne argumentene i diskusjonen har jeg foretatt en kvalitativ innholdsanalyse av skriftlige dokumenter som er relevante for oppgavens tema og problemstilling. Denne fremgangsmåten bygger på en systematisk gjennomgang av dokumentene, med sikte på å velge ut og kategorisere innholdet og registrere data som er relevante for problemstillingen.<sup>37</sup> På denne måten har jeg skaffet meg en oversikt over de ulike argumenttypene.

Med fokuset rettet mot offentliggjøring av skattelister, hadde jeg temaet klart for hva som skulle prioriteres under datainnsamlingen, nemlig argumenttyper for og imot offentliggjøring av listene. Neste steg var å finne hvilke typer av dokumenter og tekster som jeg skulle bruke for innholdsanalysen, og det naturlige utgangspunktet var her forarbeidene til ligningsloven § 8-8. Lovforslagene er godt utarbeidet og inneholder referanser til den forutgående politiske diskusjonen vedrørende temaet. I denne sammenheng er høringsnotatene med samtlige hørings svar fra de ulike instansene spesielt interessante å se på, da disse er et viktig ledd i den demokratiske lovgivningsprosessen. Høringsnotatene sendes nettopp ut til de instansene som er sentrale for emnet – de berørte og meningsberettigede, og i hørings svarene uttrykkes gjerne de respektives ulike forslag og meninger, med tilhørende argumenter. Lie (2002) skriver i sin hovedoppgave om elektroniske høringer at «Når mange interessenter uttaler seg, vil det med stor sannsynlighet gi flere argumenter, både for og imot en beslutning, enn det beslutningstakerne selv kan komme på.»<sup>38</sup> I tillegg vil det være interessant å se på departementets egne vurderinger og forslag, samt komiteinnstillingene og uttalelser fra stortingsrepresentantene under debattene. Med dette for øyet har jeg, i min videre jakt på argumenter, tatt utgangspunkt i de siste endringslovene til ligningsloven § 8-8, henholdsvis fra 2004, 2007 og 2011.<sup>39</sup> Således er samtlige dokumenter, som er relevante for innholdsanalysen, rettskilder.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Grønmo (2004) s. 187.

<sup>38</sup> Lie (2002) s. 6.

<sup>39</sup> Jamfør tidligere begrunnelse for avgrensningen, og tilsvarende de lovendringene jeg gjennomgikk i punkt 2.2.

Deretter måtte jeg finne dokumentene, hvilket var en enkel oppgave da samtlige forarbeider er offentlige og allment tilgjengelige på for eksempel nettsidene til Lovdata, Rettsdata, Finansdepartementet og Stortinget.

Imidlertid kan det oppstå ulike problemer med undersøkelsesopplegget. Typiske problemer med kvalitativ innholdsanalyse er for det første at mitt perspektiv på diskusjonen om offentliggjøring av skattelister kan påvirke utvelgingen og vurderingen av argumentene i dokumentene. Et snevert perspektiv kan føre til at utvalget blir skjevt, og at argumentene således blir ensidig.<sup>41</sup> Jeg mener likevel at dette ikke var et problem for min undersøkelse, nettopp fordi målet med undersøkelsen var å undersøke to perspektiver – for og imot offentliggjøring av skattelister. Det var nødvendig for meg å finne argumenttyper på begge sider av diskusjonen, for å kunne besvare problemstillingen tilfredsstillende.

For det andre kan det være at min kildekritiske forståelse som forsker er begrenset, slik at vurderingen av dokumentene blir påvirket av dette. Man kan komme i skade for å basere seg på kilder som ikke er troverdige, og som igjen kan føre til feilaktige tolkninger av innholdet.<sup>42</sup> Dog er det vanskelig for meg å se at dette er tilfelle i min undersøkelse, da jeg kun har basert meg på forarbeidene til endringslovene til ligningsloven § 8-8, som er godt dokumenterte og pålitelig utarbeidede kilder til diskusjonen som har utspilt seg vedrørende temaet.

Likevel er det ett forhold jeg ønsker å kommentere. Ved lovendringene i 2004 og 2011 utarbeidet departementet et høringsnotat. Dette skjedde derimot ikke ved endringen i 2007. Her har departementet utarbeidet lovforslaget, uten å la de berørte parter få uttale seg. På

---

<sup>40</sup> I juridisk metode vil dokumentene være relevante for å finne innholdet av en rettsregel, mens de i dette kapitlet er relevante for å finne argumentene som har vært anført for ordningen.

<sup>41</sup> Grønmo (2004) s. 192.

<sup>42</sup> Grønmo (2004) s. 190 og 192.

den ene siden har dette resultert i færre argumenter vedrørende endringen, noe som kan medføre en manglende nyansering av diskusjonen. Men på den andre siden medførte endringen i 2007 en reversering i rettstilstanden, til omtrent slik den var før endringen i 2004. Adgangen til å offentliggjøre skattelister ble igjen utvidet, og saken var blitt nøye gjennomgått i 2004. Det er derfor vanskelig å se at en ny høringsrunde i 2007 var nødvendig for sakens opplysning. Dessuten kan høringen hindre effektiv saksbehandling da den krever mer ressurser av forvaltningen, og hvis endringen var påtrengende kan effektivitetshensyn kanskje forklare en unnlatt høringsrunde. Det ble dermed aktuelt å finne argumentene i tilknytning til 2007-endringen i selve lovforslaget fra departementet, i komiteens innstilling og i referatet fra debatten i Odelstinget.

Det har for øvrig også vært en utfordring å systematisere argumenttypene da de ofte glir over i hverandre, men uten å være helt like. Jeg har derfor valgt å skille ut få hovedargumenttyper og fortløpende skildre argumentene gjennom forklaringer fra de meningsberettigede. Jeg har erfart at det er de samme argumenttyper og tilhørende forklaringer som går igjen i det valgte tidsrommet, og jeg har derfor kun trukket frem noen eksempler på holdninger og forklaringer under hvert hovedargument, nok til å nyansere argumenttypene slik de har kommet til uttrykk i den politiske diskusjonen.

De argumentene jeg har funnet for og imot offentliggjøring av skattelister, har jeg videre valgt å dele i to grupper. Som tidligere antydnet mener jeg at argumentene i hovedsak dreier seg om de to motstridene hensynene; hensynet til offentlighet og hensynet til personvern. Hensynet til offentlighet innebærer først og fremst allmenhetens rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter. Det mye omtalte offentlighetsprinsippet er et grunnleggende prinsipp i norsk forvaltningsrett og begrunnes ofte med at det gir massemedia økte muligheter til å orientere seg om forvaltningens virksomhet, og at de således kan ta opp kritikkverdige forhold til samfunnsdebatt.<sup>43</sup> Av hensyn til personvern kan det særlig nevnes kravet

---

<sup>43</sup> Eckhoff (1998) s. 417.

til beskyttelse av privatlivet, i den forstand at det foreligger et ønske om at opplysninger om private eller personlige forhold ikke skal være gjenstand for beskuelse og spres videre til andre. Det foreligger også et ønske om fravær av uønskede fredsforstyrrelser og oppmerksomhet.<sup>44</sup> Så, med en slik todeling av argumentene vil jeg underbygge spenningsforholdet mellom de to hensynene, samtidig som argumentene gjennomgås isolert sett og dermed gjør gjennomgangen lettere og mer oversiktlig.

### 3.2 Presentasjon av argumentene

De argumentene jeg har funnet har jeg valgt å presentere skjematisk, se figur 2. Figuren viser hvilke argumenter jeg har identifisert og kategorisert i de to gruppene, *offentlighetsprinsippet* og *personvern*. Rekkefølgen på argumentene har ingen betydning i forhold til argumentets vekt, eller frekvensen argumentene har gjort seg gjeldende i den politiske diskusjonen. Tabellen er kun ment som en ryddig oversikt for den videre gjennomgangen av argumentene.<sup>45</sup>

ARGUMENTER	RELATERT TIL
Samfunnsmessig kontroll med ligningsmyndighetene	<b>Offentlighetsprinsippet</b>
Grunnlag for kritisk samfunnsdebatt	
Tillitt til at vi har et rettferdig skattesystem	
Av hensyn til opplysningskvalitet	<b>Personvern</b>
Bruk av personopplysninger utenfor den enkeltes kontroll	
Skatteopplysningene misbrukes for andre formål	

Figur 2. Oversikt over argumenttyper.

<sup>44</sup> Schartum (2011) s. 53.

<sup>45</sup> Presentasjonen av argumentene er gjort med inspirasjon fra L`Abée-Lund (2006) sin hovedoppgave om pseudonymisering av personopplysninger, se kapittel 3.

### 3.2.1 Argumenter med relasjon til offentlighetsprinsippet

Det første argumentet dreier seg om den enkeltes mulighet til å kontrollere, beregne og sammenligne skatteyternes bidrag til fellesskapet. Norsk presseforbund og Mediebedriftenes landsforening (NP og MBL) har blant annet uttalt at denne kontrollen er et fundamentalt prinsipp, og at innsynsretten er en sentral rettighet i det åpne demokratiske samfunn. Offentlighetsprinsippet gir mulighet til å utøve kontroll med forvaltningen, og bidrar således til å styrke den enkeltes rettssikkerhet. I denne sammenheng mente de 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.<sup>46</sup> I debatten før vedtakelsen av 2004-endringen, uttalte også Tore Nordtun på vegne av Arbeiderpartiet at det er viktig at skatteopplysningene offentliggjøres fullt ut, for å sikre innsyn i skattesystemets virkemåter.<sup>47</sup> Norsk Journalistlag (NJ) har sagt seg enige i at åpenhet rundt skatteopplysningene er et demokratisk gode, ved at den enkelte selv kan øve et kritisk etter-syn med skattesystemet.<sup>48</sup> I Ot.prp. nr. 34 (2003-2004) tilføyde departementet argumentet med at den samfunnsmessige kontrollen med ligningsmyndighetene er viktig for å hindre maktmisbruk, og at man bør være varsom med å iverksette tiltak som kan være egnet til å svekke slik samfunnsmessig kontroll.<sup>49</sup> Videre uttalte departementet at publisering av skatelistene på internett på mange måter kan sies å være en optimal grad av offentlighet. For at den enkelte selv skal kunne øve kontroll med skattesystemet, bør det ikke være mange hindre, men snarere relativt enkelt å skaffe seg tilgang til opplysningene.<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> NP og MBL (2003) s. 2.

<sup>47</sup> Forhandl. i Odelstinget 27. april 2004.

<sup>48</sup> NJ (2003) s. 1.

<sup>49</sup> Ot.prp. nr. 34 (2003-2004) s. 13.

<sup>50</sup> Ot.prp. nr. 34 (2003-2004) s. 19-20.

Motsetningsvis har blant annet Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) uttalt at en sterk grad av offentlighet overgår hva som er strengt nødvendig for å tilfredsstille behovet for åpenhet og innsyn i forvaltningen.<sup>51</sup> Skattebetalerforeningen har uttalt at offentliggjøring av skattemønstrene ikke vil bidra til en demokratisk kontroll, nettopp fordi det er svært sjeldent at ligningsmyndighetene blir varslet fra privatpersoner, for eksempel om svart arbeid og andre uoppgitte inntekter, på bakgrunn av opplysningene som fremkommer av skattemønstrene.<sup>52</sup> Den Norske Advokatforening (DNA) har også uttalt at dagens sammensatte skattesystem med ulike inntektsbegrep og fradragposter, gjør at skattemønstrene i seg selv ikke er egnet til å avdekke myndighetsmisbruk, samt at de nakne tallene ikke er egnet til å kontrollere forvaltningen.<sup>53</sup> Tilsvarende uttalte komiteens mindretall i Innst. O. nr. 60 (2003-2004) at siden ligningstallene i skattemønstrene i mange sammenhenger gir et misvisende bilde på for eksempel formue, «vil heller ikke en offentliggjøring av listene være godt egnet for samfunnskontroll. (...) den nødvendige samfunnskontroll vil bli ivaretatt av ligningsmyndighetene.»<sup>54</sup>

Om ikke innbyggerne selv kan føre kontroll med ligningsmyndighetene, kan i hvert fall pressen i større grad være med på å realisere disse kontrollformålene og argumentet om samfunnskontroll henger sammen med det neste – at pressen må få bruke skatteopplysningene til å fremme kritisk samfunnsdebatt om skattemessige forhold. NP og MBL har påpekt at pressen må stå fritt til å bruke skatteopplysninger som kilde til kritisk journalistikk i forhold til spørsmål av allmenn interesse. Media ønsker til eksempel å fokusere på lønnsutviklingen i forskjellige yrkesgrupper for å forklare eller kritisere en streik, eller kunne avdekke at enkelte formuende borgere bidrar mindre til fellesskapet enn alminnelige lønnstakere, og således illustrere ulikheter og skjevheter i samfunnet. Skatteopplysningene er derfor en viktig kilde som pressen kan benytte for å utøve sin funksjon som offentlig

---

<sup>51</sup> HSH (2003) s. 1.

<sup>52</sup> Skattebetalerforeningen (2003) s. 1-2.

<sup>53</sup> DNA (2011) s. 3.

<sup>54</sup> Innst. O. nr. 60 (2003-2004) s. 13.



vaktbikkje og formidler av informasjon av allmenn interesse.<sup>55</sup> I Innst. O. nr. 60 (2003-2004) uttalte også et mindretall av komiteens medlemmer at informasjon om inntekts- og skattemessige forhold er viktig i den samfunnsmessige debatten, og at pressen bør ha tilgang til skatteopplysningene for å kunne lage journalistikk som retter søkelyset mot uheldige forskjeller og utviklingstrekk i samfunnet.<sup>56</sup> I Ot. prp. nr. 61 (2006-2007) sa departementet seg enig i at det først og fremst er pressen som kan bidra til kritisk debatt om sammenhengen mellom økonomisk evne og skattelegging, og at deres tilgang til skatteopplysninger vil styrke den kritiske debatten om skattesystemet.<sup>57</sup> Landsorganisasjonen Norge (LO) har videre presisert at belysning av skattemessige forhold er viktig som grunnlag for politikktutforming med tanke på utjevning av inntektsforskjeller mellom høy- og lavinntektsgrupper og mellom kvinner og menn.<sup>58</sup> Verdens Gang (VG) har også uttalt at den årlige publiseringen av ligningstallene skaper en nyhetssituasjon som i seg selv leder til en bred, folkelig debatt rundt skattesystemene og skattemessige forhold for øvrig. Tilgang til slik informasjon er selve forutsetningen for denne debatten.<sup>59</sup> Motsetningsvis uttalte komiteens mindretall i Innst. O. nr. 80 (2006-2007) at pressens presentasjoner over personer med høy inntekt/formue, kjendislistor osv. har karakter av å være ren underholdning, og at det er grunn til å stille spørsmål ved om dette kan regnes som journalistisk virksomhet i det hele tatt.<sup>60</sup> Også Stocklink AS har uttalt at pressens rangeringer snarere bærer preg av tabloide oppslag som de tjener store penger på, enn kritisk journalistikk.<sup>61</sup>

Åpenhet rundt skatteopplysninger kan i følge argumentene avdekke ukorrekte skattemessige forhold, og det som har vært drøftet til nå glir over i det tredje argumentet, nemlig tillitt

---

<sup>55</sup> NP og MBL (2003) s. 2.

<sup>56</sup> Innst. O. nr. 60 (2003-2004) s. 13.

<sup>57</sup> Ot. prp. nr. 61 (2006-2007) s. 20.

<sup>58</sup> LO (2011) s. 1.

<sup>59</sup> VG (2011) s. 2.

<sup>60</sup> Innst. O. nr. 80 (2006-2007) s. 10.

<sup>61</sup> Stocklink AS (2011) s. 1.

til at vi har et rettferdig skattesystem. VG har blant annet uttalt at størst mulig offentlighet er en vesentlig forutsetning for allmenn tillitt til skattesystemet, og at åpenhet er en betingelse for den enkelte borgers tiltro til at systemet virker rettferdig.<sup>62</sup> I Innst. O. nr. 60 (2003-2004) påpekte komiteens flertall at offentliggjøring av skattelistene er viktig fordi hemmelighold kun bidrar til å skape spekulasjoner rundt arbeidet med ligningen.<sup>63</sup> Også komiteens flertall i Innst. 430 L (2010-2011) mente at offentliggjøring av skattelistene er viktig for tillitten til skattesystemet, og at det bidrar til den samfunnsmessige kontrollen med ligningsmyndighetene.<sup>64</sup>

Ovenfor har jeg gjennomgått tre argumenttyper som relaterer seg til offentlighetsprinsippet. Gjennom de nærmere forklaringene har det vist seg at argumentene flyter over i hverandre. Offentliggjøring av skattelistene begrunnes ut ifra et ønske om å kunne øve kontroll med forvaltningen, men flere har ytret sin skepsis til at dette overhodet er tilfellet i virkeligheten. Dernest blir det argumentert for at i hvert fall pressen har en mulighet til å realisere disse kontrollformålene, gjennom sitt journalistiske virke og bidrag til den kritiske samfunnsdebatten. Også dette argumentet blir møtt med skepsis, da flere mener at pressens oppslag omkring skattemessige forhold heller dreier seg om ren underholdning. Det eneste argumentet som de meningsberettigede ser ut til å være enige i, er at åpenhet rundt skatteopplysningene generelt bidrar til tillitt til at vi har et rettferdig skattesystem, nettopp fordi muligheten for å avdekke uoverensstemmelser mellom skattemessige forhold og virkelighetens verden er til stede. Således kan det nærmest se ut til at argumentene supplerer hverandre. Dette fordi der det ene argumentet nesten mister sin validitet gjennom kritiske motargumenter, tar det påfølgende argumentet over og sørger for at det forrige argumentet ikke mister sin betydning.

---

<sup>62</sup> VG (2011) s. 1.

<sup>63</sup> Innst. O. nr. 60 (2003-2004) s. 13.

<sup>64</sup> Innst. 430 L (2010-2011) s. 6.

### 3.2.2 Argumenter med relasjon til personvern

Det første argumentet dreier seg om at personlige opplysninger skal tilfredsstillende kvalitetskrav, noe som er et grunnleggende prinsipp i personvernretten. Opplysningene som behandles skal være tilstrekkelige, relevante, korrekte og oppdaterte for å oppnå formålet med behandlingen, jf. personopplysningsloven § 11 første ledd d) og e). Markedsføringsvirksomheten DM Huset har i denne sammenheng uttalt at skattelister er en viktig kilde for å sikre datakvaliteten i etablerte personregistre som brukes til markedsføringsformål. Datakvaliteten i skattelister i form av korrekt navn, adresse og fødselsdato er svært god, og med tilgang til listene er det mulig å sikre datakvaliteten i personregistrene fortløpende. Det blir dermed lettere å fjerne personer som har reservert seg mot direkte markedsføring og døde personer fra registrene. Dette er en fordel både for bruker av et personregister og for den registrerte, da markedsføring til feil eller død person er svært uheldig for sender og mottaker.<sup>65</sup> Samisk Forelegger og Avisforening (Sálas) har også pekt på viktigheten av å kunne kvalitetssikre informasjonen som publiseres i media, og de mener skattelisten er et viktig journalistisk verktøy i denne sammenheng.<sup>66</sup>

Opplysningene om inntekt og formue som offentliggjøres med skattelister er samtidig egnet til å misforstås. Skattebetalerforeningen har i denne sammenheng uttalt at nettoinntekt og nettoformue kan være påvirket av en rekke skattemessige forhold, herunder ulike fradragsordninger som ikke blir offentlig kjent. Skattelisten gir dermed ikke et korrekt uttrykk for hverken reell inntekt eller formue, og opplysningene kan derfor være misvisende.<sup>67</sup> I Innst. O. nr. 60 (2003-2004) deler komiteens mindretall også denne oppfatningen, og peker på at det er uakseptabelt at skatteopplysningene på enkelte områder er feilaktige.<sup>68</sup> I tillegg til denne uoverensstemmelsen mellom beregnet og avkrevd skatt i skattelister, har det vist seg at pressen ikke alltid har vært like flinke til å oppdatere informasjonen som

---

<sup>65</sup> DM Huset (2003) s. 2.

<sup>66</sup> Sálas (2011) s. 1.

<sup>67</sup> Skattebetalerforeningen (2003) s. 2.

<sup>68</sup> Innst. O. nr. 60 (2003-2004) s. 14.

kommer fra Skattedirektoratet – gjerne på grunn av rettelser i ligningsfastsettelsene etter klage fra skatteyter – i de listene de selv har publisert på nettet. Til dette har Datatilsynet svart at ved å publisere skattelistene i regi av Skattedirektoratet, kan man øke kvaliteten på opplysningene som blir offentliggjort.<sup>69</sup> I forlengelsen av dette argumentet har Datatilsynet dermed støttet opp under en form for kontrollert publisering av skattelistene, og utspillet hører sammen med det neste argumentet.

Det andre argumentet dreier seg altså om spredning av opplysninger utenfor den enkeltes kontroll, og Datatilsynet har videre poengtert at når opplysningene først er gjort tilgjengelige på internett, er det umulig å vite hvor de er kopiert for senere, ubegrenset bruk.<sup>70</sup> Departementet har i sitt høringsnotat ved 2011-endringen pekt på at skattelistene ofte blir automatisk koblet opp mot annen tilgjengelig informasjon på nettet, og at detaljert informasjon om enkeltpersoner mer eller mindre blir automatisk generert.<sup>71</sup> Datatilsynet har også senere uttalt at den enkelte kan føle at man mister kontrollen over egne opplysninger når disse blir publisert og gjenbrukt i ulike tjenester, uavhengig av eventuelle motforestillinger mot dette. Skattelistene bygger nettopp på informasjon som man som skatteyter plikter å oppgi, og at disse opplysningene blir tilgjengelig utenfor den enkeltes kontroll, kan i seg selv oppfattes som krenkende.<sup>72</sup> Dette er svært uheldig, sett fra et personvernperspektiv hvor man ønsker å ha råderett over egne opplysninger, og argumentet glir over i det neste.

Det tredje argumentet dreier seg om at opplysningene i skattelisten også brukes til andre formål enn det som egentlig er tiltenkt med offentliggjøringen av listene. De kan for det første bli gjenstand for personkrenkelse, og Norges Autoriserte Regskapsføreres Forening (NARF) har blant annet poengtert at de offentlige skattelistene gjerne brukes i underholdningsøyemed, primært med det formål å dekke folks nysgjerrighet. Den uheldige konse-

---

<sup>69</sup> Datatilsynet (2011) s. 2.

<sup>70</sup> Datatilsynet (2003) s. 1.

<sup>71</sup> Finansdepartementet Høringsnotat (2011) s. 7.

<sup>72</sup> Datatilsynet (2011) s. 1.

kvensen av offentlige skattelister er at det tilrettelegges for at media kan utrope «vinnere og tapere» i samfunnet, basert på inntekt og formue. Det har også forekommet tilfeller der skattelister benyttes som oppslagsverk for mobbing av medelever på flere barne- og ungdomskoler.<sup>73</sup> I Innst. O. nr. 80 (2006-2007) uttrykte komiteens mindretall frykt for oppslag av typen «Den fattigste gaten i Fredrikstad» og lignende, som kan være svært belastende for den enkelte.<sup>74</sup> Departementet påpekte senere i Prop. 116 LS (2010-2011) at det ikke (på daværende tidspunkt)<sup>75</sup> foreligger noen avgjørelser om at offentliggjøring av skattelister er i strid med Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) art. 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv.<sup>76</sup> Motsetningsvis mente et mindretall av komiteens medlemmer i Innst. 430 L (2010-2011) at offentliggjøring av skatteopplysninger faktisk krenker privatlivets fred.<sup>77</sup>

For det andre kan opplysningene som fremkommer av skattelister brukes til kriminelle formål. HSH har i denne sammenheng uttalt at moderne teknologi med utvidede søke- og sammenstillingsmuligheter utgjør en risiko for misbruk av opplysningene når disse blir allment tilgjengelige på internett.<sup>78</sup> Ligningsutvalget har videre presisert at skatteyttere ved flere anledninger har blitt utsatt for utpressing og liknende etter at kriminelle har gjennomgått listene. Dette gjelder særlig foreldre/besteforeldre til narkomane ungdommer, hvor ungdommene har sett i listene at disse har formue og således brukt informasjonen til å

---

<sup>73</sup> NARF (2003) s. 1.

<sup>74</sup> Innst. O. nr. 80 (2006-2007) s. 10.

<sup>75</sup> Slik er rettsstilstanden også i skrivende stund. I dom 2. april 2012 uttalte Nordhordland tingrett uttrykkelig at offentliggjøring av skattelister i seg selv, herunder praksisen med å utlevere elektronisk kopi til pressen, ikke er i strid med EMK art. 8. Dog kom de frem til at måten ligningsopplysningene til en privatperson ble offentliggjort på ved ligningsåret 2009 var et brudd på EMK art. 8 om retten til privatliv. Nærmere om dette i punkt 4.3.2.

<sup>76</sup> Prop. 116 LS (2010-2011) s. 10.

<sup>77</sup> Innst. 430 L (2010-2011) s. 7.

<sup>78</sup> HSH (2003) s. 1.

komme med trusler mv. for å få kontanter.<sup>79</sup> Departementet erkjente også i sitt høringsnotat ved 2011-endringen at det alltid vil være en fare for at opplysningene blir misbrukt av kriminelle, og viste til Politidirektoratets uttalelser om at personer med høy inntekt eller formue har blitt truet til å levere fra seg et større pengebeløp, samt at det er avdekket villainnbrudd og forsøk på personran som har vært direkte koblet til målrettet søk i skattelistede.<sup>80</sup> I Prop. 116 LS (2010-2011) presiserte departementet at slik informasjon om enkeltpersoner også kan hentes ut fra mange ulike kilder, og at en mulighet for misbruk av opplysningene fra skattelistede, dersom de havner i feil hender, ikke er nok til å begrunne fullstendig fratreden fra prinsippet om offentlighet på dette området.<sup>81</sup>

Ovenfor har jeg gjennomgått tre argumenttyper som relaterer seg til hensynet til personvern. Gjennom de nærmere forklaringene har det vist seg at også disse argumentene fortglir over i hverandre. Personvernrettens krav om opplysningskvalitet blir som vist ikke overholdt når det kommer til de økonomiske opplysningene. Likevel dreier det seg ikke om dårlig opplysningskvalitet på essensielle opplysninger som navn, postnummer, fødselsår mv., men siden de økonomiske opplysningene kan knyttes til en fysisk person når de sammenstilles med andre opplysninger i skattelistede, er det likevel uheldig at disse ikke er oppdaterte eller egnet til å gjenspeile de virkelige skattemessige forhold. Følgelig kan det innebære urimelige belastninger for den enkelte skatteyter, for eksempel hvis feilaktige eller foreldede opplysninger blir benyttet som grunnlag for kriminelle handlinger eller mobbing. En kontrollert publisering av skattelistede vil ifølge argumentene trolig øke opplysningskvaliteten. Således kan uønskede følger av feilaktige opplysninger reduseres. Men økt opplysningskvalitet vil ikke alene eliminere mulighetene for uønskede fredsforstyrrelser og oppmerksomhet, da opplysningene – riktige som gale – uansett blir publisert. Publiseringsen, og den spredning av personopplysninger dette innebærer, kan i seg selv oppleves som krenkende eller belastende for den enkelte skatteyter. Om lovgiver har tatt til seg den-

---

<sup>79</sup> Ligningsutvalget (2003) s. 1.

<sup>80</sup> Finansdepartementet Høringsnotat (2011) s. 5-6.

<sup>81</sup> Prop. 116 LS (2010-2011) s. 10.

ne problematikken, og vurdert konkrete løsninger i forhold til hvordan skattelister blir offentliggjort i dag, vil jeg drøfte nærmere i kapittel 4.

### 3.2.3 Samlet oversikt over argumentene

I figur 3 har jeg vist hvilke argumenttyper som har blitt brukt for og imot offentliggjøring av skattelisten i den politiske diskusjonen, i forbindelse med lovendringene av ligningsloven § 8-8 i 2004, 2007 og 2011.

ARGUMENTER	RELATERT TIL	FOR	MOT
Samfunnsmessig kontroll med ligningsmyndighetene	Offentlighetsprinsippet	X	
Grunnlag for kritisk samfunnsdebatt		X	
Tillitt til at vi har et rettferdig skattesystem		X	
Av hensyn til opplysningskvalitet	Personvern	X	X
Bruk av personopplysninger utenfor den enkeltes kontroll			X
Skatteopplysningene misbrukes for andre formål			X

Figur 3. Oversikt over hvilke argumenttyper som har blitt brukt for og imot offentliggjøring av skattelisten.

Figuren viser et klart skille mellom argumentene som er relatert til henholdsvis offentlighetsprinsippet og personvern. I forhold til offentlighetsprinsippet peker – ikke overraskende – samtlige argumenter *for* offentliggjøring av skattelisten, mens innen personvern er det en klar overvekt av argumenter *mot*. Det bør likevel presiseres at de to første argumentene relatert til offentlighetsprinsippet også har vært gjenstand for kritikk, da flere meningsyttere har uttalt at offentliggjøring av skattelister ikke bidrar til en demokratisk kontroll med forvaltningen, og at skatteopplysningene i hovedsak brukes i underholdningsøyemed fremfor kritisk samfunnsdebatt. Argumenttypen «av hensyn til opplysningskvali-

tet» trekker i begge retninger, da den nærmere forklaringen viser at tilgjengelige skatteopplysninger i noen tilfeller også kan bidra til økt opplysningskvalitet, dog på et begrenset område.

### **3.3 Sammenfattende vurderinger av argumentene**

Offentliggjøring av skattelister er et utslag av offentlighetsprinsippet som norsk forvaltning er bygget på. Innsyn i forvaltningen er en prinsipiell rettighet i det demokratiske samfunnet, og åpenhet rundt skatteopplysninger er en viktig forutsetning for debatt om og eventuelt kritikk mot skattereglene. Skattelistene er dermed en viktig kilde til pressens journalistiske virksomhet, da det først og fremst er pressen som kan bidra til kritisk debatt om skattemessige forhold. Pressen blir således også den nærmeste til å føre kontroll med forvaltningen, herunder kontrollere at skattesystemet fungerer etter sin hensikt. Hvis det opprinnelige hensynet bak offentliggjøring av skatteopplysningene skal realiseres fullt ut, er det derfor viktig at pressen har tilgang disse. Offentliggjøring av skattelister har dermed en klar fordel, da ordningen kan hjelpe pressen med å avdekke store avvik mellom skattemessige forhold og virkelighetens verden, samt uønskede skjevheter og utviklingstrekk mellom ulike grupper i samfunnet.

Men offentliggjøring av skattelister har også en bakside, og det eksisterer flere tilfeller der opplysningene har blitt brukt til kriminelle formål, samt til utpeking og mobbing av enkeltpersoner på bakgrunn av de tilgjengelige personlige opplysningene. Dette er en klar ulempe ved offentliggjøringen. Manglende kontroll over egne opplysninger og uønsket oppmerksomhet kan nettopp oppleves som svært belastende for den enkelte, og følgelig som et brudd på privatlivets fred. Likevel er det gjentatte budskapet i departementets egne vurderinger at de konsekvenser offentliggjøring av opplysningene har for personvernet, ikke veier tyngre enn hensynet til det grunnleggende offentlighetsprinsippet. Det er også svært interessant å se at nesten samtlige argumenter koker ned til at det foreligger et ønske om en samfunnsmessig kontroll.



Det har også vist seg at pressen ikke har vært nøye med å oppdatere de publiserte ligningsopplysningene på sine nettsider, og i tillegg til at opplysningene som fremkommer av skatelistene om inntekt og formue ikke nødvendigvis gjenspeiler de reelle forhold, kan det spørres om opplysningene faktisk er egnet til den påberopte samfunnsmessige kontrollen, særlig av den enkelte borger. Gjentatte ganger har departementet påpekt viktigheten av offentlighetsprinsippet, og at man må være varsom med å iverksette tiltak som kan være egnet til å svekke den samfunnsmessige kontrollen med forvaltningen. Men hvis det i praksis ikke lar seg gjøre for den enkelte borger å føre demokratisk kontroll med skattesystemet, er det kanskje nærliggende å si at offentliggjøring av skattemønstre er begrunnet i en *mulighet* for slik kontroll. Så selv om man kan argumentere mot offentliggjøring av skattemønstre at opplysningene ikke er egnet for hensiktsmessige sammenlikninger mellom ulike skatteyteres skattebelastning, og at denne samfunnskontrollen uansett kan bli ivaretatt av ligningsmyndighetene selv, er det kanskje vesentlig viktigere for et åpent, demokratisk samfunn at borgerne er gitt en mulighet til å øve slik kontroll med forvaltningen, uavhengig av om den blir benyttet eller ikke. At den enkelte skatteyder er gitt en anledning til å rette et kritisk blikk mot skattesystemet, kan således i seg selv hindre urettferdighet og myndighetsmisbruk. Departementet har nettopp uttalt at hemmelighold rundt forvaltningens virksomhet kan skape spekulasjoner om ligningsarbeidet, og ved å gi borgeren muligheten til å gjøre seg kjent med ligningsmyndighetenes praksis, vil også tillitten til at vi har et rettferdig skattesystem kunne bli etablert.

Avslutningsvis har det heller aldri fra departementet sin side vært snakk om å måtte velge mellom fullt innsyn på den ene siden og fullstendig hemmelighold på den andre. Hensynet til personvernet og den enkeltes følelse av manglende kontroll over egne opplysninger har blitt notert, men offentlighetsprinsippet og muligheten for samfunnsmessig kontroll veier tyngre i vektskålen. Det har, som vist i kapittel 2, heller skjedd en innstramming, dels i hvilke opplysninger som skal gjøres kjent, og dels i måten de blir offentliggjort på etter ligningsloven § 8-8. Og det er nærliggende å si at dette har blitt gjort nettopp for å finne en balansegang mellom hensynet til personvern og hensynet til offentlighet.

Hvilke argumenter som har blitt vektlagt av departementet ved de siste lovendringene, har naturlig nok fått betydning for hvordan skatteopplysningene blir tilgjengelige for allmenheten i dag. Jeg vil nå rette fokuset tilbake mot den rettslige reguleringen av skattelister etter ligningsloven § 8-8, hvor jeg ønsker å klarlegge innholdet i bestemmelsen, samt vurdere i hvilken grad argumentene fra den politiske diskusjonen har fått gjennomslag for hvordan skattelister blir offentliggjort i dag.

## 4 Nærmere om reglene for offentliggjøring av skattelister

### 4.1 Avgrensning og fremgangsmåte

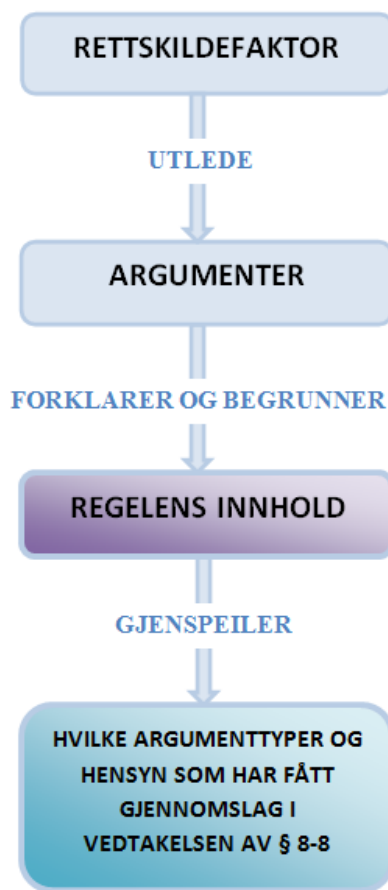
Lovgiver har bestemt at skattelister skal være offentlig tilgjengelige for allmennheten, og i dette kapitlet ønsker jeg å undersøke nærmere *hvordan* skattelister offentliggjøres etter ligningsloven § 8-8.

Det er først og fremst ligningsloven § 8-8 nr. 3 og 4 som regulerer publiseringen av skattemlisten, både i regi av Skattedirektoratet og via pressen. Det har også vært nødvendig å trekke linjer mot første ledd i bestemmelsen, for å kunne gi en meningsfull fremstilling av den praktiske gjennomføringen. For å kunne vurdere hvordan løsningene har påvirket tilgjengeligheten til skattemlisten, samt i hvor stor grad skatteopplysningene blir spredt videre, har det enkelte steder vært nødvendig med en belysning av hvordan ordningen ble praktisert tidligere. For en bedre flyt i besvarelsen, har jeg valgt fortløpende å avgrense nærmere hva jeg ønsker å presentere i vedkommende del.

Målet med denne fremstillingen er for det første å vise hvordan bestemmelsen skal forstås og anvendes, samt hvilke begrunnelser som har vært anført for ordningen slik den er i dag. I denne sammenheng har jeg foretatt en systematisk gjennomgang av relevante rettskildfaktorer, hvor hensikten har vært å utlede argumenter til tolkningen av regelens innhold. Lovteksten har dannet utgangspunktet for tolkningen, og lovforarbeidene har gitt utfyllende stoff til forståelsen av lovgivers intensjon. Det har også vært relevant å se hen til forvaltningspraksis og -uttalelser for å klarlegge hvordan regelen praktiseres.

For det andre ønsker jeg å tydeliggjøre avveiningen mellom hensynet til personvern og offentlighetsprinsippet. Det har derfor vært interessant å undersøke hvilke argumenttyper fra den politiske diskusjonen, med tilhørende forklaringer og hensyn, som har fått gjennomslag på dagens regulering. Dette har jeg gjennomført med utgangspunkt i sammenstillinger mellom begrunnelsene for dagens ordning og de identifiserte argumenttypene fra den politiske diskusjonen.

Fremgangsmåten kan illustreres gjennom en figur:



Figur 4. Fremgangsmåte for analysen av ligningsloven § 8-8.

Således vil jeg i dette kapitlet både klarlegge innholdet i rettsregelen, samt vurdere i hvilken grad lovgiver har vektlagt argumentene fra den politiske diskusjonen vedrørende måten skattelisten blir offentliggjort på etter ligningsloven § 8-8.

## 4.2 Publisering i regi av Skattedirektoratet

Ligningsloven § 8-8 nr. 3 hjemler Skattedirektoratets offentliggjøring av skattelister. Direktoratet gjør «skattelisten tilgjengelig på internett til alminnelig ettersyn», jf. § 8-8 nr. 3 første setning. Ordlyden gir ingen nærmere beskrivelse av den praktiske gjennomføringen, herunder hvor skattelisten blir gjort tilgjengelig på internett, når skattelisten er tilgjengelig for ettersyn eller hvordan den enkelte kan benytte sin alminnelige innsynsrett i skattelisten. Det er derfor nødvendig å bruke andre rettskildedefaktorer for å kunne fastslå innholdet i regelen. Samtidig med drøftelsen om alminnelig ettersyn i skattelisten, vil jeg også redegjøre for adgangen til å få utlevert opplysninger fra skattelisten skriftlig etter § 8-8 nr. 3 tredje og fjerde setning.

### 4.2.1 Hvor er skattelisten tilgjengelig

Tidligere ble skattelisten kun gjort tilgjengelig på det lokale ligningskontoret for alminnelig ettersyn. Det ble først bestemt ved 2004-endringen at skattelister også skal publiseres elektronisk «på internett», jf. ligningsloven § 8-8 nr. 3 første setning. Departementet begrunner denne løsningen med at når man først har tatt det standpunktet om at skatteopplysningene skal være offentlige, så bør det være relativt enkelt å gjøre seg kjent med opplysningene. Publisering av skattelister på internett er således en optimal grad av offentlighet.<sup>82</sup>

Ifølge forarbeidene skal skattelisten nærmere bestemt publiseres på hjemmesidene til Skatteetaten ([www.skatteetaten.no](http://www.skatteetaten.no)). Begrunnelsen for dette er at skatteopplysninger samles inn under tvang og offentliggjøring av slik informasjon bør prinsipielt skje i regi av myndighetene, under deres kontroll og ansvar. Således kan myndighetene sikre seg mest mulig kontroll med hvilke opplysninger som blir lagt ut på internett.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Ot.prp. nr. 34 (2003-2004) s.19-20.

<sup>83</sup> Ot.prp. nr. 34 (2003-2004) s. 20.

Som jeg viste til i punkt 2.2 har de utleverte skattelisterne også blitt publisert på internett i regi av pressen, dog i ulike tidsrom. Ved 2004-endringen opphørte masseutleveringen av skattelister, mens ved 2007-endringen fikk pressen på nytt tilgang til fullstendige skattelister som de fritt kunne publisere på sine nettsteder. Ved 2011-endringen ble det bestemt at denne masseutleveringen igjen skulle opphøre, samt at utleggelsen av papirlistene på ligningskontoret skulle avvikles. Det fremkommer av forarbeidene til den siste endringen at skattelisten *bare* skal være tilgjengelig på hjemmesidene til Skatteetaten. Årsaken var pressens vide publisering av fullstendige skattelister på internett, som fort gjorde misbruk av listene til en realitet. Å frata pressen denne muligheten, mener departementet i betydelig grad vil redusere faren for at skattelisten blir misbrukt til andre formål. Til eksempel vil det bli vanskeligere å koble opplysninger fra listen opp mot annen offentlig tilgjengelig informasjon.<sup>84</sup>

Fullstendige skattelister som publiseres i dag, er altså tilgjengelige for publikum *utelukkende* på Skatteetatens hjemmesider på internett. Siden skattelisterne stort sett har vært tilgjengelige i søkbar form på flere av pressens nettsteder siden cirka 2000, innebærer dagens løsning en liten begrensning i hvor man kan oppsøke listene, nettopp fordi det kun er én nettside på internett som publiserer skattelisterne i søkbar form.

#### 4.2.2 Når er skattelisten tilgjengelig

Skattelisten skal legges ut «når ligningen er ferdig», jf. ligningsloven § 8-8 nr. 1. Ligningsloven setter dog ingen frister for når ligningsbehandlingen skal være avsluttet, og det er derfor ikke mulig å fastslå helt eksakt når skattelisten legges ut. Ved 2004-endringen ble imidlertid ordningen med *vårutlegg* avviklet, noe som innebærer at skattelisterne kun skal legges ut én gang i året. Ifølge forarbeidene skal skattelisten legges ut om høsten.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Prop. 116 LS (2010-2011) s. 14.

<sup>85</sup> Ot.prp. nr. 34 (2003-2004) s. 16.

Når skattelisten legges ut, gjør Skattedirektoratet listen «tilgjengelig» på internett, jf. ligningsloven § 8-8 nr. 3 første setning. Ordlyden tilsier at det ikke foreligger noen begrensninger i tidsrommet skattelisten ligger ute. Forarbeidene til 2011-endringen støtter delvis opp under ordlyden, og på den ene siden skal skattelisten være tilgjengelig *hele* året. Begrunnelsen for dette er at pressen tidligere sørget for tilgjengelige skattelisten utover utleggsperioden på ligningskontoret – som var tre uker. Når pressen ikke lenger har adgang til å publisere fullstendige skattelisten på internett, og listen bare er tilgjengelig på Skatteetatens hjemmesider, vil publikums tilgang til listene i praksis bli redusert. Det var derfor ønskelig fra departementet sin side med en utvidelse av utleggsperioden, nettopp for å kunne legge til rette for den samfunnsmessige kontrollen med skatteyternes ligningsfastsettelse.<sup>86</sup>

På den andre siden skal skattelisten kun være tilgjengelig i *ett år*, frem til neste års liste blir lagt ut. Begrunnelsen for tidsbegrensningen er at skattelisten blir mindre interessant etter hvert som tiden går. Når det har kommet en ny tilgjengelig liste, mister de tidligere listene sin nyhetsverdi og interesse. Når det kommer til pressens bruk av skattelistene til journalistisk virksomhet, påpeker departementet at pressen fremdeles vil få tilgang til en elektronisk kopi av listen. Pressen kan dermed bruke opplysninger fra tidligere års lister som de har mottatt fra Skattedirektoratet, og det er derfor ikke nødvendig å utvide utleggsperioden for skattelisten på Skatteetatens hjemmesider til mer enn ett år.<sup>87</sup>

Skattelisten skal altså legges ut én gang i året – om høsten, og den skal være tilgjengelig frem til neste års liste blir lagt ut. Den gamle skattelisten blir da fjernet fra Skatteetatens hjemmeside. Utleggelsesperioden for skattelisten i regi av Skattedirektoratet har etter 2011-endringen blitt utvidet til å gjelde hele året. Tidsrommet for når publikum har tilgang til listen har i realiteten likevel ikke økt. Dette fordi skattelisten tidligere var tilgjengelig hele

---

<sup>86</sup> Prop. 116 LS (2010-2011) s. 20.

<sup>87</sup> Prop. 116 LS (2010-2011) s. 20.

året på pressens nettsted. Da pressen mistet adgangen til å publisere skattelisten på internett, utvidet lovgiver utleggsperioden av skattelisten tilsvarende pressens publiseringsperiode. Det har med andre ord hverken skjedd en utvidelse eller innskrenking i tilgjengeligheten til skattelisten på dette området.

#### 4.2.3 Alminnelig ettersyn i skattelisten

Helt siden ligningsloven ble vedtatt i 1980 har ordlyden vært tilsvarende; skattelisten skal legges ut til *alminnelig ettersyn*. Men hva innebærer egentlig «alminnelig ettersyn» etter ligningsloven § 8-8? I denne sammenheng mener jeg det er hensiktsmessig å gå litt nærmere inn på hvordan det alminnelige ettersynet ble praktisert tidligere, for å kunne si noe mer om gjennomføringen i dag, samt hvordan det påvirker tilgjengeligheten til skattelisten.

Da skattelisten kun var tilgjengelig på det lokale ligningskontoret, ble innsynsretten praktisert ved at de interesserte møtte opp på ligningskontoret i utleggsperioden, for å se gjennom skattelisten og eventuelt notere eller be om kopi av de opplysningene de ønsket. Ligningsloven hadde ingen nærmere bestemmelser om den praktiske gjennomføringen av innsynsretten, og ligningsloven § 8-8 utgjorde en spesialregel i forhold til daværende offentlighetslov,<sup>88</sup> som i utgangspunktet ga enhver rett til innsyn i offentlige saksdokumenter. Det var altså offentlighetsloven som ga rammene for hvordan opplysningene skulle gjøres tilgjengelige, både i og utenfor treukersperioden skattelistede lå ute på ligningskontoret.<sup>89</sup> Innsyn i skattelisten ble dermed gitt etter begjæring fra den interesserte, jf. offentlighetsloven § 8. At det forelå et krav om innsynsbejæring kom også til uttrykk i retningslinjer fra departementet.<sup>90</sup> Riktignok var innsynsretten i skattelisten absolutt, da opplysningene i skattelisten ikke er underlagt taushetsplikt. En innsynsbejæring kunne dermed i realiteten ikke bli av-

---

<sup>88</sup> Lov 19. juni 1970 nr. 69.

<sup>89</sup> Ot.prp. nr. 34 (2003-2004) s. 8.

<sup>90</sup> Finansdepartementet Retningslinjer (1991) § 2.



vist. Spørsmålet om rett til innsyn i listene ble således regulert både i ligningsloven, offentlighetsloven og i retningslinjer fra departementet. Dette gjorde regelverket vanskelig tilgjengelig, og departementet mente det ville være mer klargjørende om innsynsretten ble uttømmende regulert i eller i medhold av ligningsloven.<sup>91</sup> Så etter 2004-endringen går det klart frem av ligningsloven § 8-8 at offentlighetsloven/offentleglova<sup>92</sup> ikke skal gjelde ved krav om innsyn i skattelister. Innsyn i og utskrift av opplysninger i skattelisten kan gis «så langt det følger av bestemmelsen her», jf. ligningsloven § 8-8 nr. 1 andre setning. Jeg vil i det følgende redegjøre for hvordan det gis innsyn i skattelisten, dernest vil jeg se nærmere på hvordan det kan gis utskrift av opplysninger i listen.

Skattelisten legges ut på hjemmesidene til Skatteetaten «på internett til alminnelig etter-syn», jf. ligningsloven § 8-8 nr. 3 første setning. Forarbeidene til 2011-endringen presiserer at den som ønsker innsyn i skattelisten, må logge seg inn for å få tilgang til listen. Slik innlogging skjer ved bruk av MinID, som driftes av Direktoratet for forvaltning og IKT (DI-FI). Begrunnelsen for dette tiltaket er at det vil bidra til å sikre skattelisten mot *massenedlasting*.<sup>93</sup> søk i listene på en slik måte som gjør at man kan hente ut omfattende lister over skatteyttere som er gruppert etter gitte kriterier, for eksempel de med høyest inntekt innenfor et nærmere avgrenset geografisk område. Da pressen publiserte fullstendige skattelister på internett, var dette mulig. Det fantes også applikasjoner som kunne tilby kobling av skatteopplysninger opp mot ens venner på Facebook, samt tilbud om oppslag i skattelister gjennom SMS-tjenester.<sup>94</sup> Følgelig økte omfanget av uønsket distribusjon av skatteopplysninger i takt med nye teknologiske muligheter. Innlogging med MinID skal derfor hindre bruk av skattelister til kommersielle formål, samt massenedlasting av hele eller deler av

---

<sup>91</sup> Ot.prp. nr. 34 (2003-2004) s. 15-16.

<sup>92</sup> Da den nye offentleglova ble vedtatt i 2006, ble ordlyden i ligningsloven § 8-8 nr. 1 endret til «offentleglova».

<sup>93</sup> Prop. 116 LS (2010-2011) s. 19.

<sup>94</sup> Finansdepartementet Høringsnotat (2011) s. 7-8.

skattelisten. Departementet har også konkret begrunnet dette tiltaket med at det er for å ha kontroll med spredningen av skattelisten.<sup>95</sup>

Søkene i skattelisten etter innlogging med MinID anonymiseres. Dette kommer direkte til uttrykk på hjemmesidene til Skatteetaten.<sup>96</sup> Løsningen har sitt opphav i forarbeidene til 2011-endringen, hvor departementet påpeker at bruk av MinID ikke har som mål at Skatteetaten skal vite hvem som søker i skattelisten, og hvem det blir søkt på.<sup>97</sup> Utsagnet ble imidlertid kraftig kritisert i Innst. 430 L (2010-2011) av et mindretall av komiteens medlemmer. Disse mente blant annet at en løsning der den som søkes på i skattelisten får beskjed om det, er et riktig virkemiddel for å begrense kriminalitet, mobbing og andre uheldige utslag av offentliggjøringen.<sup>98</sup> Forslaget ble senere ført opp som en egen sak i et møte i Stortinget, men ble der forkastet.<sup>99</sup> Når man i dag søker på skattelister ved bruk av MinID, må man altså ikke identifisere seg, og den man søker på får ikke vite om det.

Ifølge forarbeidene må man derimot kjenne navnet på den man søker etter, for å få innsyn i skatteopplysningene. Departementet begrunner dette med at publikum blir sikret en enkel og grei tilgang til skattelisten, ved ikke å oppstille for mange søkekriterier.<sup>100</sup>

Til slutt fremkommer det av hjemmesidene til Skatteetaten at man kan se på ligningsopplysninger for til inntil 500 personer per måned.<sup>101</sup>

---

<sup>95</sup> Prop. 116 LS (2010-2011) s. 19.

<sup>96</sup> Skatteetaten (2013) Søk.

<sup>97</sup> Prop. 116 LS (2010-2011) s. 19.

<sup>98</sup> Innst. 430 L (2010-2011) s. 7.

<sup>99</sup> Møte i Stortinget (2011). Sak nr. 31.

<sup>100</sup> Prop. 116 LS (2010-2011) s. 19.

<sup>101</sup> Skatteetaten (2013) Søk.

I tillegg til innsyn i den utlagte skattelisten, kan det gis «utskrift av opplysninger i listen så langt det følger av bestemmelsen her», jf. ligningsloven § 8-8 nr. 1 andre setning. Tidligere var det gitt nærmere regler om skriftlig utlevering av opplysninger fra skattelisten i retningslinjer fra departementet, som lød slik:

«På anmodning skal opplysninger fra skattelisten om den enkelte skatteyder gis skriftlig til ham selv, ektefelle, dødsbo, konkursbo eller domstol. Slike opplysninger kan også i rimelig utstrekning gis skriftlig til andre».<sup>102</sup>

Ved 2004-endringen ble disse retningslinjene opphevet og ordrett ført videre i ligningsloven, tilsvarende dagens § 8-8 nr. 3 tredje og fjerde setning. Her er det imidlertid interessant å se litt nærmere på hva som menes med «andre» etter ligningsloven § 8-8 nr. 3 fjerde setning.

Da ordningen med skriftlig utlevering av skatteopplysninger ble hjemlet i ligningsloven, la departementet til grunn at reglen om utlevering til «andre» bare får relevans *etter* utleggsperioden på ligningskontoret – som var tre uker. Departementet la også til grunn at det først og fremst er *pressen* som vil få tilgang til opplysninger fra skattelisten etter denne reglen.<sup>103</sup> Dette ble også stadfestet i nye retningslinjer fra departementet, som gjaldt for utlevering av skattelisteplysninger fra skattekontorene.<sup>104</sup> I de nye retningslinjene ble det også forutsatt at «andre» kan få utlevert skriftlige skatteopplysninger *i selve* utleggsperioden. Dette gjaldt først og fremst personer som på grunn av sin funksjonshemming ikke er i stand til å bruke internettløsningen for skattelisten.<sup>105</sup> Etter ordlyden er ordningen i § 8-8 nr. 3 fjerde setning en *kan*-regel, og retningslinjene presiserte at utlevering av skatteopplysninger bare skulle foretas så langt det ikke i uforholdsmessig grad gikk ut over skattekontorets øvrige oppga-

---

<sup>102</sup> Finansdepartementet Retningslinjer (1991) § 3.

<sup>103</sup> Ot.prp. nr. 34 (2003-2004) s. 28.

<sup>104</sup> Finansdepartementet Retningslinjer (2004) § 11.

<sup>105</sup> Finansdepartementet Retningslinjer (2004) § 10.

ver. Skattekontoret kunne i denne vurdering legge vekt på om det forelå saklig grunn til innhenting av opplysningene.<sup>106</sup>

Ordningen med å utlevere opplysninger om den enkelte skatteyder skriftlig til «ham selv, ektefelle, dødsbo, konkursbo eller domstol», jf. ligningsloven § 8-8 nr. 3 tredje setning, fikk etter retningslinjene for øvrig relevans både *i* og *etter* utleggsperioden.<sup>107</sup>

Før jeg går videre i drøftelsen om hvordan ligningsloven § 8-8 nr. 3 fjerde setning skal forstås i dag, mener jeg det overnevnte krever en mer forklarende oversikt:

	<b>I utleggsperioden</b>	<b>ETTER utleggsperioden</b>
<b>Ligningsloven § 8-8 nr. 3 tredje setning</b>	<i>Skal</i> utgis til skatteyteren selv, hans/hennes ektefelle, dødsbo, konkursbo eller domstol	<i>Skal</i> utgis til skatteyteren selv, hans/hennes ektefelle, dødsbo, konkursbo eller domstol
<b>Ligningsloven § 8-8 nr. 3 fjerde setning – «andre»</b>	<i>Kan</i> utgis til personer som på grunn av sin funksjonshemming ikke er i stand til å bruke internettløsningen for skattelister	<i>Kan</i> utgis til pressen

Figur 5. Oversikt over hvem som skal/kan få utlevert skriftlige opplysninger fra skattelisten på anmodning, i og etter utleggsperioden.

---

<sup>106</sup> Finansdepartementet Retningslinjer (2004) § 6.

<sup>107</sup> Finansdepartementet Retningslinjer (2004) § 9.

Skatteopplysningene blir ikke lenger utlevert fra ligningskontorene, og retningslinjene fra 2004 er nå opphevet.<sup>108</sup> Det er imidlertid ikke gitt nye retningslinjer som grunngir utlevering av skriftlige skatteopplysninger i dag. For øvrig kan skattelisten utleveres i elektronisk form til pressen etter ligningsloven § 8-8 nr. 4, og det er med første øyekast derfor vanskelig å se at ordningen etter § 8-8 nr. 3 fjerde setning har noen praktisk betydning for pressen i dag.

Departementet kom så vidt inn på problemstillingen i lovforslaget til 2011-endringen, og de presiserer igjen at «andre» etter ligningsloven § 8-8 nr. 3 fjerde setning hovedsakelig gjelder pressen. Deretter poengterer de at ikke alle journalister vil få utlevert en elektronisk kopi av skattelisten,<sup>109</sup> og av hensyn til disse mener departementet at det ikke skal gjøres endringer i bestemmelsen.<sup>110</sup> Journalister, som ikke vil få elektronisk kopi av skattelisten etter § 8-8 nr. 4, kan altså be om utskrift av opplysninger i listen etter § 8-8 nr. 3 fjerde setning. Det bør i denne sammenheng påpekes at skattelisten i dag er tilgjengelig hele året, i ett år. Utskrift av opplysninger i skattelisten *etter* utleggsperioden, vil dermed i praksis alltid innebære en utskrift fra tidligere års lister.

Betydningen av «andre» i ligningsloven § 8-8 nr. 3 fjerde setning mangler nærmere presiseringer. Hvis forarbeidene legges til grunn for tolkningen, er det som ovennevnt kun *presse* som omfattes av ordlyden. Etter mitt syn bør imidlertid retningslinjene fra 2004 også få betydning for tolkningen, da forståelsen av «andre» ble presisert i disse. Retningslinjene er riktig nok opphevet i dag, men det er lite som tilsier at det har skjedd en endring i intensjonen om å utlevere skriftlige skatteopplysninger til de som ikke kan benytte seg av internettløsningen på grunn av sin funksjonshemming. Denne forståelsen av «andre» i § 8-8 nr. 3 fjerde setning vil følgelig bidra til å skape likhet mellom ulike grupper i samfunnet. Jeg

---

<sup>108</sup> F14.10.2011 nr. 1024 (2011).

<sup>109</sup> Dette gjelder for eksempel frilansjournalister som ikke vil få utlevert skattelister etter gjeldene regelverk. Nærmere om disse vilkårene i punkt 4.3.1.

<sup>110</sup> Prop. 116 LS (2010-2011) s. 16.

antar derfor at personer som beskrevet, kan få utlevert en skriftlig kopi av skattelisten i utleggsperioden i overensstemmelse med retningslinjene fra 2004.

Innsynsretten i skattelisten er altså uttømmende regulert i ligningsloven § 8-8. For å gjøre seg kjent med opplysningene i skattelisten, må man logge seg inn på Skatteetatens hjemmeside med MinID, samt kjenne navnet på den man søker etter. Her kan man søke etter ligningsopplysninger for til inntil 500 personer per måned. Etter utleggsperioden på ett år kan pressen be om utskrift av skatteopplysninger fra tidligere års lister. Andre personer, som ikke er i stand til å bruke internettløsningen for søk i skattelisten på grunn av funksjonshemming, kan i utleggsperioden få utlevert skriftlige skatteopplysninger.

Til forskjell fra den tidligere innsynsretten som ble regulert av offentlighetsloven fra 1970 og som krevde begjæring fra den interesserte, er skattelisten i dag tilgjengelig til alminnelig ettersyn etter få museklikk på dataen. Listen er med andre ord tilgjengelig, kun med liten egeninnsats fra den nysgjerrige borger.

Imidlertid innebærer dagens ordning en annen type begrensning; skattelisten er ikke lenger tilgjengelig for en ubestemt krets – for *allmenheten*. Innsyn i skattelisten er begrenset til de som kan få utlevert en e-identitet, i form av MinID. De som ikke er brukere av digitale tjenester, eksempelvis fordi de mangler kunnskap eller utstyr, faller således i realiteten på utsiden. DIFI har i sin høringsuttalelse ved 2011-endringen kommentert denne problemstillingen, og samtidig påpekt at aldersgrensen for MinID er 13 år. «Et krav om innlogging vil således i praksis innebære en aldersgrense for å få tilgang til skattelisteopplysninger.»<sup>111</sup>

Ifølge forarbeidene vil bruken av MinID i liten grad avgrense publikum sin tilgang til skattelisten, da 2,5 millioner innbyggere har MinID. Samtidig poengterer departementet at det er «heldig at skattelisten ikke lenger er like tilgjengeleg for barn.»<sup>112</sup> Jeg er for øvrig enig i

---

<sup>111</sup> DIFI (2011) s. 3.

<sup>112</sup> Prop. 116 LS (2010-2011) s. 19.

departementets vurdering, men ligningslovens bestemmelse lyder nettopp «tilgjengelig på internett til alminnelig ettersyn», jf. ligningsloven § 8-8 nr. 3 første setning. En naturlig forståelse av ordlyden tilsier at hvem som helst kan få innsyn i skattelisten. Kravet om MinID innskrenker dette. Jeg mener derfor at ordlyden er uheldig, fordi den praktiske gjennomføringen av innsynsretten ikke samsvarer med forventningen som ligger i begrepet *alminnelig ettersyn*. Begrensningen gjelder riktig nok omfanget av personer som ikke får tilgang til listen. Når man først har fått utdelt MinID, er skattelisten mer tilgjengelig i dag enn tidligere, på grunn av den reduserte egeninnsatsen som kreves for å gjøre seg kjent med opplysningene i listen.

#### 4.2.4 Samlet oversikt

Jeg har nå forklart hvordan ligningsloven § 8-8 nr. 3 skal forstås og anvendes vedrørende offentliggjøring av skattelister i regi av Skattedirektoratet. Viktige rettskildefaktorer for tolkningen av lovregelens innhold, har vært ordlyden i bestemmelsen og forarbeidene til endringslovene. Det har også vært hensiktsmessig å bruke innholdet i tidligere retningslinjer, samt forklaringer på Skatteetatens hjemmesider og fra høringsinstans som supplement til tolkningen, og for å klarlegge hvordan regelen praktiseres.

I det følgende ønsker jeg å gi en skjematisk oversikt over bestemmelsen, herunder:

- Den praktiske gjennomføringen av regelens innhold (løsninger)
- Begrunnelsene som har vært anført for de ulike løsningene,
- med tilhørende hensyn

Begrunnelsene gjenspeiler flere av argumenttypene fra den politiske diskusjonen. Det er ikke nødvendigvis hovedargumenttypene som direkte har kommet til uttrykk, men heller flere av nyanseringene og forklaringene som jeg skisserte i kapittel 3. Jeg vil derfor gi en skjematisk oversikt over hvilke begrunnelser som kan knyttes til argumenttypene fra kapittel 3. Ved å sammenstille begrunnelser og argumenttyper blir det lettere å vurdere i hvilken grad argumentene har fått gjennomslag på dagens regulering. Avveiningen mellom hensynet til personvern og offentlighetsprinsippet vil også komme tydeligere frem.

I figur 6 har jeg nummerert begrunnelsene. Rekkefølgen har ingen betydning i forhold til relevans eller vekt, de er kun ment som et identifikasjonsnummer i forhold til figur 7.



§ 8-8 nr. 3	GJENNOMFØRING	BEGRUNNELSE (nr.)	HENSYN
Hvor er skattemetoden publisert	Internett	Optimal grad av offentlighet (1)	Offentlighetsprinsippet
	Hjemmesiden til Skattedirektoratet	Kontroll med hvilke opplysninger som blir lagt ut på internett (2)	Personvern
	Utelukkende på hjemmesiden til Skattedirektoratet	Hindre misbruk av opplysningene i skattemetoden (3)	Personvern
Når er skattemetoden tilgjengelig	Legges ut én gang per år, om høsten	-	-
	Tilgjengelig hele året	Legge til rette for samfunnskontrollen (4)	Offentlighetsprinsippet
	Tilgjengelig i ett år	Ikke nødvendig med lengre utleggsperiode, da pressen har tilgang til tidligere års lister (5)	Personvern/ Offentlighetsprinsippet
Alminnelig ettersyn i skattemetoden	Uttømmende regulert i ligningsloven § 8-8	Regelverket er lettere tilgjengelig og klargjørende (6)	Offentlighetsprinsippet
	Innlogging ved bruk av MinID	Hindre massenedlasting (7) + kontroll med spredningen av skattemetoden (8)	Personvern
	Må vite navnet til skattebetaleren man ønsker opplysninger om	Få søkekriterier sikrer publikum enkel tilgang til skattemetoden (9)	Offentlighetsprinsippet
	Opplysninger fra skattemetoden kan utleveres skriftlig etter anmodning	Av hensyn til journalistiske formål (10) + tilgjengelige skatteopplysninger for dem som ikke kan benytte seg av internettløsningen (11)	Offentlighetsprinsippet

Figur 6. Oversikt over bestemmelsen vedrørende publisering av skattemetoden i regi av Skattedirektoratet.

I forhold til *hvor* skattelisten er publisert, har det som vist i punkt 4.2.1 skjedd en liten endring i tilgjengeligheten til skattelisten. At skattelisten er tilgjengelig for søk utelukkende på Skatteetatens hjemmeside, innebærer en begrensning i tilgjengeligheten – selv om den er liten. Begrunnelsene for denne løsningen er i hovedsak i favør av hensynet til personvern.

I forhold til *når* skattelisten er tilgjengelig, har det som vist i punkt 4.2.2 ikke i realiteten skjedd noen endring i publikums tilgang til skattelisten. Dog har det skjedd en vesentlig endring i selve utleggsperioden i regi av Skattedirektoratet – fra 3 uker til ett år. Endringen har helt klart skjedd i favør av offentlighetsprinsippet. Jeg har også valgt å plassere hensynet til personvern ved argument nr. (5), dette fordi skattelisten nå blir fjernet fra internett etter ett år, noe som ikke nødvendigvis skjedde når pressen publiserte skattelisten. Departementets begrunnelse dreier seg riktignok om at pressens tilgang til tidligere års lister fremdeles er til stede, og at de dermed kan bruke disse som grunnlag for kritisk samfunnsdebatt. Derfor er det ikke nødvendig med en lengre utleggsperiode enn ett år. Jeg mener denne begrensningen samtidig reduser mulighetsrommet til å bruke skatteopplysninger fra tidligere års lister til andre formål, enn det som i utgangspunktet er tiltenkt med offentliggjøringen.

I forhold til det *alminnelige ettersynet* i skattelisten, har jeg vist at innlogging på Skatteetatens hjemmeside ved bruk av MinID innebærer en begrensning i tilgangen til skattelisten, sammenliknet med det som følger av en naturlig språklig forståelse av ordlyden. Begrunnelsene for løsningen med MinID er i favør av hensynet til personvern. Når man først har fått tilgang til en e-identitet, er skattelister likevel mer tilgjengelige i dag grunnet den reduserte egeninnsatsen som kreves for å gjøre seg kjent med opplysningene i listen. Departementets begrunnelser for den enkle tilgangen til skattelisten går klart i favør av offentlighetsprinsippet. Tilsvarende for skriftlig utlevering av skatteopplysninger.

Det er interessant å se at samtlige løsninger lovgiver har foretatt som begrenser tilgangen til skattelister, er begrunnet i favør av hensynet til personvern. Dette viser at lovgiver har tatt hensyn til de personvernmessige ulempene den vide tilgangen til skattelister kan få for

den enkelte, og således gjennom kompenserende tiltak redusert de mulige konsekvensene slik offentliggjøring kan medføre. For å tydeliggjøre avveiningen mellom de to hensynene, har jeg i figur 7 vist hvilke argumenttyper fra den politiske diskusjonen som har blitt vektlagt i beslutningen for dagens ordning.

ARGUMENTTYPER	BEGRUNNELSE (jf. nr. i figur 6)	HENSYN
Samfunnsmessig kontroll med ligningsmyndighetene	(1), (4), (6), (9), (11)	Offentlighets- prinsippet
Grunnlag for kritisk samfunnsdebatt	(5), (10)	
Tillitt til at vi har et rettferdig skattesystem		
Av hensyn til opplysningskvalitet		Personvern
Bruk av personopplysninger utenfor den enkeltes kontroll	(2), (8)	
Skatteopplysningene misbrukes for andre formål	(3), (7)	

Figur 7. Oversikt over hvilke argumenttyper fra den politiske diskusjonen som har fått gjennomslag på dagens ordning etter ligningsloven § 8-8 nr. 3.

Det kommer klart frem av figuren at det er argumenttyper med relasjon til offentlighetsprinsippet som har fått størst gjennomslagskraft for hvordan skattelistede blir offentliggjort etter ligningsloven § 8-8 nr. 3, jf. plasseringen av begrunnelsene (nr.) i datamatriksen. Det er også interessant å se at majoriteten av begrunnelsene er knyttet til argumenttypen «samfunnsmessig kontroll». Dette bekrefter min konklusjon i kapittel 3, hvor jeg mente at skattelistede er offentlige fordi det i en demokratisk samfunnsorden skal foreligge en *mulighet* for samfunnsmessig kontroll med forvaltningen. Dette viser at lovgiver har videreført argumentet om samfunnsmessig kontroll, og funnet løsninger vedrørende måten skattelistede publiseres på, som tilfredsstillende argumenttypen. Det fremkommer også av figuren at § 8-8 nr. 3 ikke direkte er begrunnet i tillitt til at vi har et rettferdig skattesystem eller i behovet for opplysningskvalitet. Som jeg påpekte i kapittel 3, er det glidende overganger mellom argumenttypene. Økt opplysningskvalitet er en naturlig konsekvens av en kontrollert publi-

sering av skattelister i regi av Skattedirektoratet, slik løsningen er i dag. Tilsvarende gjelder argumentet om tillitt, som er en heldig konsekvens av selve beslutningen om å offentliggjøre skattelister.

### **4.3 Publisering i regi av pressen**

Ligningsloven § 8-8 nr. 4 hjemler utlevering av fullstendige skattelister til pressen. «Listen over personlige skatteyttere kan likevel bare utleveres dersom det inngås avtale mellom den enkelte redaksjon og Skattedirektoratet om at hele eller deler av den mottatte skattelisten ikke kan legges ut på internett eller gis videre til andre», jf. § 8-8 nr. 4 andre setning. I motsetning til Skattedirektoratet, kan altså ikke pressen publisere fullstendige, søkbare skattelister på internett. Det blir derfor interessant å undersøke i hvilken grad pressen kan videreformidle opplysninger fra den utleverte listen. Men før jeg kan svare på dette, er det hensiktsmessig med en redegjørelse for hvilke vilkår som må være oppfylt for å få utlevert elektronisk kopi av skattelisten, og begrunnelser for hvorfor vi har denne løsningen i dag.

#### **4.3.1 Utlevering av skattelister til pressen**

«Fullstendige skattelister kan utleveres i elektronisk form til pressen», jf. ligningsloven § 8-8 nr. 4 første setning. Men hva menes med «presse»? Etter forarbeidene skal man ta utgangspunkt i media som er omfattet av mediefridomslova<sup>113</sup> ved avgjørelsen av hvem som skal få utlevert skattelisten i elektronisk form.<sup>114</sup> Med «presse» menes da «dagsaviser og andre periodiske publikasjoner som driv journalistisk produksjon og formidling av nyhende, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt», jf. mediefridomslova § 2 nr. 1. Dette gjelder også for «elektroniske massemedium som har tilsvarende føremål og funksjon», jf. § 2 nr. 3. Til

---

<sup>113</sup> Lov 13. juni 2008 nr. 41.

<sup>114</sup> Prop. 116 LS (2010-2011) s. 16.

eksempel vil ikke frilansjournalister, internetportaler eller andre medier som har som hovedformål å drive med reklame/markedsføring få tilgang til elektronisk kopi av skattelisten etter ligningsloven § 8-8 nr. 4. Løsningen begrunnes med at pressen får opplysninger til bruk i journalistisk virksomhet, og at det derfor ikke er ønskelig med en større spredning av elektroniske kopier av skattelisten enn det som er strengt nødvendig.<sup>115</sup>

Pressen har også før 2011-endringen hatt tilgang til elektronisk kopi av skattelistene. Denne tilgangen er i forarbeidene begrunnet med at det innebærer en optimal grad av offentlig innsyn i forvaltningens virksomhet. Pressens bruk av skattelistene til for eksempel kritisk journalistikk om Skatteetatens virksomhet, hvordan skattesystemet virker og fordelingen av samfunnets goder, bidrar til befolkningens kjennskap til ligningsmyndighetens virksomhet. Dette er en av medias viktigste oppgaver, og en viktig forutsetning for en god og informert debatt om økonomisk politikk. Men som jeg viste til i punkt 4.2.1, innebar pressens vide publisering av fullstendige skattelister på internett en reell fare for at skattelistene også ble misbrukt for andre formål. Likevel mener departementet at et forbud mot utlevering av fullstendige skattelister til pressen vil gjøre det vanskeligere for pressen å drive kritisk journalistikk om skattemessige forhold.<sup>116</sup>

Lovgiver har tatt stilling til problematikken, og heller foretatt en innstramming i pressens *råderett* over skattelistene: Listen over personlige skatteyttere kan «bare utleveres dersom det inngås avtale mellom den enkelte redaksjon og Skattedirektoratet (...)», jf. ligningsloven § 8-8 nr. 4 andre setning. Pressen må dermed sende inn en elektronisk bestilling av skattelister for vedkommende inntektsår, og samtidig signere en standardavtale som er tilgjengelig på Skatteetatens hjemmesider.<sup>117</sup> Etter avtalen må i hovedsak følgende vilkår foreligge:

---

<sup>115</sup> Prop. 116 LS (2010-2011) s. 16.

<sup>116</sup> Prop. 116 LS (2010-2011) s. 14.

<sup>117</sup> Skatteetaten (2013) Bestilling.

- Presseorganet omfattes av mediefridomslova.
- Skattelisteopplysningene skal bare brukes i forbindelse med eget selvstendig redaksjonelt arbeid. Dette innebærer at opplysningene kan brukes som ledd i internt journalistisk arbeid, herunder publisering av journalistiske funn.
- Presseorganet forplikter seg til ikke å tilgjengeliggjøre eller legge ut hele eller deler av skattelisten for personlige skattytere på internett, eller
- utlevere skattelisteopplysningene til andre.
- Oppdages det feil i tilsendte data, er partene forpliktet til å varsle hverandre. Presseorganet forplikter seg til umiddelbart å følge de pålegg Skattedirektoratet gir i slike tilfeller.<sup>118</sup>

En slik avtalebasert modell er i forarbeidene begrunnet med at den sikrer pressens mulighet til å benytte skattelisten til kritisk journalistikk om skattesystemet, samtidig som pressens mulighet til å publisere fullstendige søkbare lister på internett blir fjernet. Løsningen vil således styrke personvernet, ved blant annet å hindre den kommersielle bruken av skattelisten og mulighetene for å bruke skattelisten til kriminelle formål.<sup>119</sup> Myndighetene har dermed sikret seg full kontroll over publiseringen av skattelister på internett. Vurderingen av tilgjengeligheten til skattelisten blir for øvrig den samme som under punkt 4.2.1.

#### 4.3.2 Nærmere om pressens bruk av utleverte skattelister

For å kunne si noe nærmere om pressens bruk av skatteopplysningene, er det hensiktsmessig med en kort oversikt over den rettslige reguleringen vedrørende denne bruken. Deretter vil jeg gå nærmere inn på i hvilken grad pressen kan gjengi og videreformidle innholdet i listen.

---

<sup>118</sup> Skatteetaten (2013) Avtale.

<sup>119</sup> Prop. 116 LS (2010-2011) s. 15.

Tidligere inneholdt ikke ligningsloven noen bestemmelser om pressens bruk av opplysninger fra skattelistede etter at de var utlevert. Ligningsloven regulerte kun *utleveringen* av skattelistede. *Bruken* av listene ble dermed regulert av personopplysningsloven, jf. personopplysningsloven § 5. Dette innebar blant annet at Skattedirektoratet ikke hadde hjemmel til å bestemme hvordan pressen skulle behandle de mottatte skatteopplysningene, herunder pålegge pressen å oppdatere de publiserte skattelistede på internett.

I dag er pressens bruk av skattelistede over personlige skatteyttere betinget av at det inngås avtale med Skattedirektoratet. Avtalen skal regulere bruken av skatteopplysninger i søkbar form på internett, og etter denne kan «ikke hele eller deler av den mottatte skattelistede legges ut på internett eller gis videre til andre» – noe som også er uttrykkelig hjemlet i ligningsloven § 8-8 nr. 4 andre setning. Det er derfor ved første øyekast fristende å si at personopplysningsloven ikke lenger vil komme til anvendelse ved pressens bruk av den utleverte skattelistede, jf. personopplysningsloven § 5 motsetningsvis. Likevel er det vesentlig å poengtere at det i ligningsloven § 8-8 ikke foreligger noen restriksjoner med tanke på den *videre* bruken av opplysninger som pressen kan hente ut av skattelistede. Ligningsloven regulerer kun hva pressen *ikke* har lov til, nemlig å distribuere hele eller deler av den mottatte skattelistede. Bestemmelsen sier ikke noe nærmere om *hva* pressen kan bruke skattelistede til og *hvordan*. Pressens videre bruk av skatteopplysningene er altså kun regulert i selve avtalen, jf. vilkårene i forrige del. Departementet tok heller ikke stilling til spørsmålet om forholdet til personopplysningsloven ved 2011-endringen, og siden ligningsloven § 8-8 nr. 4 ikke regulerer pressens behandling av opplysninger fra skattelistede fullt ut, legger jeg til grunn at personopplysningsloven kommer til anvendelse og supplerer ligningsloven der denne ikke bestemmer noe annet om behandlingsmåten.<sup>120</sup> Således er pressens bruk av de utleverte skattelistede regulert både gjennom avtale, og av ligningsloven § 8-8 nr. 4 og personopplysningsloven.

---

<sup>120</sup> Tilsvarende personopplysningslovens virkeområde som jeg drøftet i punkt 2.5.

Etter avtalen kan pressen *bare* bruke skatteopplysningene i forbindelse med sitt eget selvstendige redaksjonelle arbeid og dermed som ledd i sitt journalistiske arbeid. På dette grunnlaget vil personopplysningsloven imidlertid få begrenset gjennomslagskraft vedrørende pressens bruk av skatteopplysningene. Store deler av lovens bestemmelser kommer nemlig ikke til anvendelse for behandling av personopplysninger «utelukkende for kunstneriske, litterære eller journalistiske, herunder opinionsdannende, formål», jf. personopplysningsloven § 7. Eksempelvis vil kravene om behandlingsgrunnlag, opplysningskvalitet og meldeplikt til Datatilsynet ikke komme på tale ved pressens bruk av de utleverte skattelistene. Dette unntaket fra lovens virkeområde er gjort av hensyn til ytringsfriheten, jf. overskriften i § 7; «forholdet til ytringsfriheten».

Hensynet til opplysningskvalitet er imidlertid ivaretatt gjennom avtalen. Etter denne er pressen forpliktet til å følge eventuelle pålegg fra Skattedirektoratet ved feil i innholdet eller strukturen i de tilsendte skattelistene. Ordningen har trolig sitt opphav i en uttalelse fra Sivilombudsmannen, hvor Finansdepartementet ble oppfordret til å gi ligningsmyndighetene hjemmel til å pålegge pressen å påse at de publiserte skattelistene alltid er i samsvar med Skatteetatens sist oppdaterte versjon av de samme skattelistene.<sup>121</sup>

Konsekvensen av ikke å rette opp feil i skattelistene ble også fastslått i Nordhordland tingrett i april 2012. Tingretten ga her en privatperson medhold i at måten hans skatteopplysninger fra 2009 var publisert på, var i strid med EMK art. 8 om vern av privatlivet.<sup>122</sup> Her hadde pressen publisert uriktige ligningsopplysninger på internett, til tross for at feilen var rettet opp i skattelistene hos Skatteetaten. Dommen har imidlertid liten praktisk betydning for gjeldene regler om offentliggjøring av skattelisten, da saken ble avgjort etter reglene slik de var for ligningsåret 2009. Pressen kunne da legge ut hele skattelisten på internett i søkbar form. Tingretten kom til at denne tidligere praksisen, med mangelfulle krav om retting

---

<sup>121</sup> Sivilombudsmannens årsmelding (2009) s. 285.

<sup>122</sup> TNOHO-2011-174617.



av feil i skattelisten, er et brudd på EMK art. 8. I dag er kravet om retting ivaretatt, uttrykkelig i avtalen.

Tilsvarende fremkommer det av Skatteetatens hjemmesider at pressen anmodes om å benytte opplysninger fra de oppdaterte listene. Skattelisten for personlige skattytere oppdateres tre ganger i året og den oppdaterte listen erstatter tidligere versjoner. Skattedirektoratet vil i denne sammenheng gjøre oppdateringer tilgjengelige for pressen fortløpende og vederlagsfritt, for å sikre best mulig kvalitet på skattelistene av hensyn til skattyterne opplysningene gjelder.<sup>123</sup>

Avtalen er for øvrig taus vedrørende *omfanget* av bruken av skatteopplysninger, utover det at pressen kan bruke skatteopplysningene i sitt journalistiske arbeid og at de kan publisere sine funn. Departementet uttalte blant annet i lovforslaget til 2011-endringen at det ikke var behov for en omfattende avtale med de ulike presseorganene.<sup>124</sup> Spørsmålet blir da hva som egentlig ligger i begrepet *journalistisk arbeid*, herunder i hvilket omfang pressen kan videreformidle skatteopplysninger uten å trå utenfor de fastsatte vilkårene.

Etter forarbeidene kan pressen fremdeles lage sammenstillinger av skatteopplysninger og avdekke eventuelle uheldige sider ved skattesystemet. Pressen kan i denne sammenheng plukke ut personer fra skattelistene, eksempelvis kommunens ti rikeste og folkevalgtes inntekt, for å lage saker som ivaretar pressens rolle som en samfunnskritisk aktør ovenfor myndighetene og samfunnsutviklingen.<sup>125</sup> Pressen kan med dette lage «ti på topp»-lister og dermed publisere utdrag av skattelisten som ledd i sin journalistiske virksomhet.

Etter senere uttalelser fra Skattedirektoratet kan pressen også publisere lister på helt opp til 100 personer per kommune, uten at dette vil komme i konflikt med vilkåret i ligningsloven

---

<sup>123</sup> Skatteetaten (2013) Vilkår.

<sup>124</sup> Prop. 116 LS (2010-2011) s. 15.

<sup>125</sup> Prop. 116 LS (2010-2011) s. 15 og Innst. 430 L (2010-2011) s. 6.

§ 8-8 nr. 4. Imidlertid må listenes lengde vurderes opp mot kommunens størrelse, slik at listene viser omtrent det samme forholdsmessige antallet i store og små kommuner. Skattedirektoratet forutsetter her at det utøves et konkret skjønn og at antall eksponerte i små kommuner således blir betydelig lavere enn 100 personer. Videre foreligger ingen krav om at listene ikke kan gjelde mindre områder enn kommuner, men igjen forutsettes det at dersom en liste er begrenset til et mindre område, må listen begrenses til å omfatte færre skatteyttere. Å publisere topplister per postnummer, anser Skattedirektoratet heller ikke som et brudd på reglene. Dette under forutsetning av at antallet skatteopplysninger per postnummer begrenses, slik at det samlede antall skatteyttere som omfattes blir lagt på nivå med det som aksepteres ved topp 100-listene for kommunene. Her fastsetter imidlertid Skattedirektoratet en grense på maksimalt 15 personer per postnummer, slik at det totale antallet eksponerte ikke blir for høyt. Igjen forutsettes det at antall eksponerte skal være betydelig lavere der postnummeret har få skatteyttere. Presseorganet skal for øvrig tydeliggjøre hva slags uttrekk de velger å bruke når de publiserer slike lister.<sup>126</sup>

Pressen kan altså publisere lister på opp til 100 personer per kommune og således offentliggjøre utdrag av skattelisten som ledd i sitt *journalistiske arbeid*, uten at dette vil komme i konflikt med vilkåret i ligningsloven § 8-8 nr. 4 om at hele eller deler av skattelisten ikke skal publiseres. Dette etter Skattedirektoratets forståelse av- og uttalelse om hvor langt pressens bruk av utleverte skattelister strekker seg. Pressens adgang til å publisere sammenstilte skatteopplysninger, er i forarbeidene begrunnet med at det ivaretar pressens rolle som en samfunnskritisk aktør. Således kan pressen fremdeles publisere skatteopplysninger og lage – det noen vil oppleve som belastende – oversikter over inntekt og formue, gruppert etter gitte kriterier.

Mange opplever nettopp opplysninger om inntekt og formue som noe man ønsker å beskytte, for eksempel på grunn av mulige følger av at opplysningene blir gjort kjent for uved-

---

<sup>126</sup> Skattedirektoratet (2012) Uttalelse. Denne uttalelsen er også inntatt i Skatteetatens *Vilkår for bestilling og bruk av skattelister*, jf. note 123.

kommende. Jeg ønsker i denne sammenheng å trekke frem en undersøkelse som ble foretatt i 2005 av Datatilsynet og daværende Moderniseringsdepartementet. I undersøkelsen ble det blant annet spurt om hvilke opplysninger som folk anså å være mest sensitive. Respondentene mente at opplysninger om økonomiske forhold kom på en god tredje plass, etter helseopplysninger og fødselsnummer. Derimot kom opplysninger som i personopplysningsloven er definert som sensitive vesentlig lenger ned på listen.<sup>127</sup> At privatøkonomiske opplysninger ikke regnes som sensitive i personvernsammenheng,<sup>128</sup> betyr (dessverre?) ikke annet enn at offentliggjøring av skatteopplysninger må veies opp mot de personvernmessige konsekvensene dette kan få for den enkelte skatteyter. Og begrensningen dagens avtalebaserte modell innebærer, er at pressen forplikter seg til å publisere opplysningene som ledd i deres journalistiske virksomhet. Det vil si at de ikke lenger kan lage rangeringer og lister som bærer preg av å være ren underholdning. Konsekvensene spredningen av skatteopplysninger har for den enkelte vil med andre ord fortsatt være tilstede, men forkledd som et journalistisk formål. Det eneste vi kan trøste oss med er at de publiserte skatteopplysningene i alle fall er korrekte!

---

<sup>127</sup> Datatilsynet (2011) s. 2.

<sup>128</sup> Personopplysningsloven angir konkret hvilke opplysningstyper som anses for å være sensitive, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 8 a) - e). Listen er uttømmende og økonomiske opplysninger er ikke regnet som sensitive.

### 4.3.3 Samlet oversikt

Jeg har nå forklart hvordan ligningsloven § 8-8 nr. 4 skal forstås og anvendes vedrørende pressens offentliggjøring av skatteopplysninger. Jeg har kommet frem til regelens innhold ved å ta utgangspunkt i ordlyden i bestemmelsen, og forarbeidene til endringslovene. Jeg har også sett hen til hvordan regelen praktiseres av Skattedirektoratet, ved å undersøke innholdet i avtalen, samt presiserende uttalelser.

I det følgende ønsker jeg å gi en skjematisk oversikt over bestemmelsen, herunder:

- Den praktiske gjennomføringen av regelens innhold (løsninger)
- Begrunnelsene som har vært anført for de ulike løsningene,
- med tilhørende hensyn

Også her gjenspeiler begrunnelsene flere av argumenttypene fra den politiske diskusjonen. Tilsvarende fremstillingen i del 4.2.4, ønsker jeg å sammenstille begrunnelser og argumenttyper for å vise i hvilken grad argumentene fra kapittel 3 har fått gjennomslag på dagens regulering. Følgende vil avveiningen mellom hensynet til personvern og offentlighetsprinsippet komme tydeligere frem.

I figur 8 har jeg nummerert begrunnelsene. Rekkefølgen har ingen betydning i forhold til relevans eller vekt, de er kun ment som et identifikasjonsnummer i forhold til figur 9.

§ 8-8 nr. 4	GJENNOMFØRING	BEGRUNNELSE (nr.)	HENSYN
Utlevering av skattelister til pressen	Til presse som er omfattet av mediefrihetslova	Skatteopplysningene skal brukes til journalistiske formål (1) + hindre unødvendig spredning av skattelisten (2)	Offentlighetsprinsippet + personvern
	Fullstendig skattelisten i elektronisk form	Optimal grad av offentlig innsyn i forvaltningens virksomhet (3) + forutsetning for en informert debatt om økonomisk politikk (4)	Offentlighetsprinsippet
	Etter avtale	Sikrer pressens bruk av skattelisten til kritisk journalistikk (5) + hindre kommersiell bruk av skattelisten og bruk av skattelisten til kriminelle formål (6)	Offentlighetsprinsippet + personvern
Pressens bruk av skattelister	Kun til journalistisk arbeid	Ivaretar pressens rolle som en samfunnskritisk aktør ovenfor myndighetene og samfunnsutviklingen (7)	Offentlighetsprinsippet
	Benytte opplysninger fra oppdaterte skattelister + rette evt. feil	Av hensyn til opplysningskvalitet (8)	Personvern

Figur 8. Oversikt over bestemmelsen vedrørende pressens tilgang til- og bruk av skattelisten.

I forhold til *utlevering* av skattelisten til pressen etter avtale, er vurderingen av publikums tilgang til fullstendige, søkbare skattelister lik vurderingen vedrørende *hvor* skattelisten er tilgjengelig, jf. punkt 4.2.4. Her konkluderte jeg med at dagens løsning angående Skatteetatens hjemmeside, innebærer en begrensning i tilgjengeligheten til listen som er begrunnet i hensynet til personvern. Det er derfor ikke overraskende at dagens vilkår for utlevering av fullstendige skattelister til pressen, også i stor grad er begrunnet i hensynet til personvern. Dette er en naturlig konsekvens av at lovgiver har fratatt pressen muligheten til å publisere søkbare lister på internett. Samtidig viser figuren at utlevering av skattelister til pressen ivaretar pressens muligheter til å bruke skatteopplysningene til journalistisk arbeid, som igjen i hovedsak er begrunnet i offentlighetsprinsippet. Dette bekrefter min antakelse i kapittel 3, om at innstrammingene av nyere dato vedrørende måten opplysningene offentliggjøres på er gjennomført nettopp for å finne en balansegang mellom hensynet til personvern og hensynet til offentlighet.

Pressens *bruk* av skattelistene er i hovedsak begrunnet i offentlighetsprinsippet, nettopp fordi pressen ivaretar rollen som samfunnskritisk aktør. Til tross for den avtalebaserte modellen, skjer det en videre spredning av skatteopplysninger som kan oppleves som uheldig for den enkelte, grunnet omfanget av opplysninger pressen kan publisere. Pressen er for øvrig forpliktet til å følge pålegg fra Skattedirektoratet vedrørende feil i skattelisten, og de er anmodet om å benytte skatteopplysninger fra de oppdaterte listene. Således er pressens bruk av skattelisten delvis begrunnet i hensynet til personvern.

For å tydeliggjøre avveiningen mellom hensynene, har jeg i figur 9 vist hvilke argumenttyper fra den politiske diskusjonen som har blitt vektlagt i beslutningen om pressens tilgang til- og bruk av skattelister etter ligningsloven § 8-8 nr. 4.

<b>ARGUMENTTYPER</b>	<b>BEGRUNNELSE (jf. nr. i figur 8)</b>	<b>HENSYN</b>
Samfunnsmessig kontroll med ligningsmyndighetene	(3)	<b>Offentlighets- prinsippet</b>
Grunnlag for kritisk samfunnsdebatt	(1), (4), (5), (7)	
Tillitt til at vi har et rettferdig skattesystem		
Av hensyn til opplysningskvalitet	(8)	<b>Personvern</b>
Bruk av personopplysninger utenfor den enkeltes kontroll	(2)	
Skatteopplysningene misbrukes for andre formål	(6)	

Figur 9. Oversikt over hvilke argumenttyper fra den politiske diskusjonen som har fått gjennomslag på dagens ordning etter ligningsloven § 8-8 nr. 4.

Figuren viser at det igjen er argumenttyper med relasjon til offentlighetsprinsippet som har fått størst gjennomslagskraft for hvordan skatteopplysningene blir offentliggjort, denne gangen etter ligningsloven § 8-8 nr. 4, jf. plasseringen av begrunnelsene (nr.) i datamatriksen. Her er for øvrig majoriteten av begrunnelsene knyttet til argumenttypen «kritisk samfunnsdebatt». Dette er imidlertid ikke overraskende, da § 8-8 nr. 4 nettopp hjemler pressens bruk av skatteopplysninger til journalistisk arbeid. Avtalen, samt Skattedirektoratets presiserende uttalelser, har også sørget for at hensynet til opplysningskvalitet er ivaretatt.

Drøftelsene i dette kapitlet har vist at nesten samtlige argumenttyper fra den politiske diskusjonen om hvorvidt skattelister bør være offentlige eller ikke, har fått gjennomslag på dagens regulering vedrørende måten de blir offentliggjort på. Argumenttypen «tillitt til at vi har et rettferdig skattesystem» er den eneste typen som ikke har fått direkte gjennomslag. Jeg vil likevel presisere at argumenttypen har stor *indirekte* betydning, da tillitt til ligningsmyndighetene er en naturlig konsekvens av selve beslutningen om å offentliggjøre skatteopplysninger og muligheten for samfunnsmessig kontroll. Om dagens ordning er egnet for å ivareta den samfunnsmessige kontrollen, vil jeg drøfte avslutningsvis.

## 5 Avslutning og konklusjon

I dag offentliggjøres skattelisten med hjemmel i ligningsloven § 8-8. Offentliggjøringen er begrunnet i en demokratisk samfunnsorden, hvor det skal foreligge en mulighet for den enkelte til å øve kontroll med ligningsmyndighetene.

Hvis formålet med offentliggjøringen er samfunnsmessig kontroll, må det samtidig være enkelt å få tilgang til skatteopplysningene. Den teknologiske utviklingen har som vist ført med seg nye elektroniske muligheter som har revolusjonert tilgjengeligheten til skattelisterne. Men den enkle tilgangen har samtidig skapt en helt annen bruk av skattelisterne enn det som i sin tid var intensjonen bak offentliggjøringen. I denne besvarelsen har jeg vist at skattelisterne for eksempel er benyttet som grunnlag for personkrenkelser og kriminelle formål, nettopp på grunn av skattelisternes tilgjengelighet og pressens spredning av skatteopplysninger. Dette var dog tilfelle før 2011-endingen. I dag har lovgiver i stor grad tatt til seg denne problematikken og vurdert konkrete løsninger i forhold til hvordan skattelisterne blir offentliggjort.

Nærmere analyser av dagens regulering viser at lovgiver også har vurdert *ulempene* ved ordningen, og således gjennom kompenserende tiltak redusert de mulige personvernmessige konsekvensene slik offentliggjøring kan få for den enkelte. Eksempelvis viste jeg i kapittel 2 at lovgiver har fjernet flere opplysninger fra de offentlige listene. I kapittel 4 viste jeg at skattelisterne kun er tilgjengelige for alminnelig ettersyn etter innlogging på Skatteetatens hjemmeside med MinID. I tillegg er pressens bruk av skattelisterne betinget av at det inngås avtale, hvor de forplikter seg til ikke å distribuere hele eller deler av den mottatte listen. Dessuten kan pressen kun videreformidle skatteopplysninger som ledd i sitt journalistiske arbeid, og opplysningene som publiseres må være korrekte. Lovgiver har dermed sikret ligningsmyndighetene større kontroll med hvilke opplysninger som offentliggjøres på nettet, noe som blant annet innebærer at muligheten til å misbruke skattelisten for andre formål er redusert.



En reduksjon i de personvernmessige konsekvensene, har naturlig nok også virket inn på tilgjengeligheten til skattelisten. Spesielt har løsninger som MinID og at skattelisten kun ligger ute i søkbar form på Skatteetatens hjemmeside, medført en liten begrensning i tilgjengeligheten av nyere dato. Likevel mener jeg at internettløsningen generelt, som avløste kravet om innsynsbegjæringer fra den nysgjerrige borger, samlet sett har redusert egeninnsatsen som kreves for å gjøre seg kjent med opplysningene i listen.

Også den videre spredningen av skatteopplysninger har blitt redusert, i takt med de siste lovendringene. Dette hovedsakelig fordi pressens muligheter for distribusjon av fullstendige skattelister er fjernet. Tilsvarende er muligheten for oppslag i skattelistene gjennom applikasjoner og SMS-tjenester. Således er videre koblinger av skatteopplysningene avgrenset. Den avtalebaserte modellen mellom pressen og skatteetaten sikrer likevel pressens mulighet til å bruke opplysningene til kritisk journalistikk, og konsekvensen er at de kan publisere relativt store utdrag av skattelisten som ledd i deres journalistiske arbeid. Skatteopplysningene er med andre ord tilgjengelige, bare på en annen måte.

Dagens ordning innebærer altså strengere kontroll med opplysningene som publiseres på internett. Det er likevel verdt å merke seg at løsningene snarere *begrenser* mulighetene for misbruk av skattelistene, enn de *eliminere* slik bruk. At muligheten for misbruk fremdeles er til stede, er uansett en naturlig konsekvens av at skattelistene er offentlige, og som rett og slett må tåles hvis målet med den samfunnsmessige kontrollen skal oppnås. Og her kommer et viktig poeng: hvis skattelisten inneholder uriktige eller utdaterte skatteopplysninger, vil særlig den samfunnsmessige kontrollen skje på sviktende grunnlag. Kontroll på grunnlag av feilaktige opplysninger vil kunne gi gale resultater, og følgelig også være ineffektivt. I dag har ligningsmyndighetene større kontroll med hvilke opplysninger som publiseres, hvilket innebærer økt opplysningskvalitet. Dagens regulering legger dermed bedre til rette for realisering av intensjonen bak offentliggjøringen – som er samfunnsmessig kontroll med ligningsmyndighetene. Det er derfor nærliggende å konkludere med at skatteopplysningene blir gjort tilgjengelige på en måte som *reduserer* mulighetene til bruk som ikke er forenelig med den opprinnelige intensjonen bak offentliggjøringen av skattelistene. Så-

ledes har også den allmenne innsynsretten i skattelisterne – og det tilhørende prinsippet om offentlighet i forvaltningen, blitt avbalansert mot hensynet til personvern.

## Litteratur og kilder

### Bøker, artikler mv.

Berg (1998)	Berg, Jens Petter. <i>Offentlige skattelister – i strid med EMK?</i> .  : Kritisk juss. 1998, s. 203. [Sitert fra Lovdata 2013].
Eckhoff (1998)	Eckhoff, Torstein og Eivind Smith. <i>Forvaltningsrett</i> . 6. utgave. 2. opplag. Oslo, 1998.
Grønmo (2004)	Grønmo, Sigmund. <i>Samfunnsvitenskapelige metoder</i> . Bergen, 2004.
Harboe (2005)	Harboe, Einar, Truls Leikvang og Rino S. Lystad. <i>Ligningsloven. Kommentartutgave</i> . 6 utgave. Oslo, 2005.
Harboe (2008)	Harboe, Einar. <i>Ytring – Taushetsplikt og offentliggjøring av skattelister</i> .  : Skatterett. 2008, s. 298. [Sitert fra Lovdata 2013].
Hellevik (2002)	Hellevik, Ottar. <i>Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap</i> . Oslo, 2002.
Johansen (2001)	Johansen, Michal Wiik, Knut-Brede Kaspersen og Åste Marie Bergseng Skullerud. <i>Personopplysningsloven. Kommentartutgave</i> . Oslo, 2001.
L'Abée-Lund (2006)	L'Abée-Lund, Åsa. <i>Pseudonymisering av personopplysninger i sentrale helseregistre</i> . Hovedfagserien nr. 1. Avdeling for forvaltningsinformatikk, Oslo, 2006.
Lie (2002)	Lie, Toril. «Du skal høre mye» <i>Elektroniske høringer – erfaringer og utfordringer</i> . Hovedfagserien nr. 6. Avdeling for forvaltningsinformatikk, Oslo, 2002.
Schartum (2011)	Schartum, Dag Wiese og Lee A. Bygrave. <i>Personvern i informasjonssamfunnet. En innføring i vern av personopplys-</i>

	<i>ninger. 2. Utgave. Bergen, 2011.</i>
Stoveland (2013)	Stoveland, Per Helge. <i>Kommentar til Ligningsloven.</i>  : Norsk lovkommentar nettversjon. [sitert fra Rettsdata 2013].

## Lovgivning og retningslinjer

### Norske lover

Lov 16. januar 1970 nr. 1	<i>Lov om folkeregistrering (folkeregistreringsloven) av 16. januar 1970 nr. 1.</i>
Lov 19. juni 1970 nr. 69	<i>Lov om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven) av 19. juni 1970 nr. 69. [OPPHEVET]</i>
Lov 13. juni 1980 nr. 24	<i>Lov om ligningsforvaltning (ligningsloven) av 13. juni 1980 nr. 24.</i>
Lov 14. april 2000 nr. 31	<i>Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) av 14. april 2000 nr. 31.</i>
Lov 28. mai 2004 nr. 30	<i>Lov om endringer i lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven), av 28. mai 2004 nr. 30.</i>
Lov 19. mai 2006 nr. 16	<i>Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) av 19. mai 2006 nr. 16.</i>
Lov 29. juni 2007 nr. 52	<i>Lov om endringer i lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven), av 29. juni 2007 nr. 52.</i>
Lov 13. juni 2008 nr. 41	<i>Lov om redaksjonell fridom i media (mediefridomslova) av 13. juni 2008 nr. 41.</i>
Lov 24. juni 2011 nr. 22	<i>Lov om endringer i lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven), av 24. juni 2011 nr. 22.</i>

### Traktater

EMK	Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, Roma 4. no-
-----	--

	vember 1950.
--	--------------

### Retningslinjer

Finansdepartementet Retningslinjer (1991)	<i>For innsyn i og utskrift av skattematene, 08.08.1991. [OPPHEVET]</i> <a href="http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/lover_regler/reglement/2001/03102001-retningslinjer-08081991-for-inn.html?id=106964">http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/lover_regler/reglement/2001/03102001-retningslinjer-08081991-for-inn.html?id=106964</a> . [sitert 22. mars 2013].
Finansdepartementet Retningslinjer (2004)	<i>For utlevering av skattematopplysninger fra skattekontorene, 28.09.2004. [OPPHEVET] [Sitert fra Rettsdata 2013].</i>

### Dommer

TNOHO-2011-174617	Nordhordland tingrett dom. Avsagt 02. april 2012. [Sitert fra Rettsdata 2013].
-------------------	--

### Forarbeider mv.

#### Stortingsdokumenter

Dok. nr. 8:150 (2001-2002)	<i>Forslag fra stortingsrepresentantene Karin S Woldseth, Kenneth Svendsen, Gjermund Hagesæter og Ulf Erik Knudsen om å forby offentliggjøring av skattemat. 20. juni 2002.</i> <a href="http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2001-2002/dok8-200102-150/">http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2001-2002/dok8-200102-150/</a> . [sitert 25. mars 2013].
Møte i Stortinget (2011) Sak nr. 31	<i>Forslag fra stortingsrepresentant Arve Kambe på vegne av Høyre fremsatt i Stortingets møte 14. juni 2011 (jf. Innst. 430 L): «Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget på</i>

	<p><i>egnet måte med forslag på hvordan et meldesystem der den som blir søkt på får melding om hvem som søker på ens navn i skattelistedene, kan innføres gjennom bruk av MinID.» 17. juni 2011.</i></p> <p><a href="http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2010-2011/110617/31/">http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2010-2011/110617/31/</a>. [sitert 27. mars 2013].</p>
F14.10.2011 nr. 1024 (2011)	<p><i>Vedtak om oppheving av retningslinjer for utlevering av skattelesteopplysninger fra skattekontorene, 14.10.2011.</i> [Sitert 28. mars 2013 fra Lovdata].</p>

### **Innstillinger til Stortinget**

Innst. S. nr.14 (2002-2003)	<p><i>Innstilling fra finanskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Karin S Woldseth, Kenneth Svendsen, Gjermund Hagesæter og Ulf Erik Knudsen om å forby offentliggjøring av skattelister.</i></p> <p><a href="http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2002-2003/inns-200203-014/">http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2002-2003/inns-200203-014/</a>. [sitert 25. mars 2013].</p>
-----------------------------	--

### **Høringsnotat**

Finansdepartementet Høringsnotat (2011)	<p><i>Høringsnotat om endringer i reglene om offentliggjøring av skattelistedene. Januar 2011.</i></p> <p><a href="http://www.regjeringen.no/pages/15559955/h_notat_MLF.pdf">http://www.regjeringen.no/pages/15559955/h_notat_MLF.pdf</a></p>
--	---

### **Høringsuttalelser**

Datatilsynet (2003)	Apenes, Georg og Guro Slettemark. <i>Høringsuttalelse: Hø-</i>
---------------------	--

	<p>ringsnotat om endringer i reglene om offentliggjøring av skattelister. Juni 2003.</p> <p><a href="http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/hdk/2003/0047/dd/d/pdfv/187594-datatilsynet.pdf">http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/hdk/2003/0047/dd/d/pdfv/187594-datatilsynet.pdf</a>. [sitert 6. mars 2013].</p>
Datatilsynet (2011)	<p>Thon, Bjørn Erik og Aslaug Bendiksen. <i>Høringsuttalelse: Høringsnotat om endringer i reglene om offentliggjøring av skattelister. Januar 2011.</i></p> <p><a href="http://www.regjeringen.no/pages/15559954/46_datatilsynet.pdf">http://www.regjeringen.no/pages/15559954/46_datatilsynet.pdf</a>. [sitert 9. mars 2013].</p>
DIFI (2011)	<p>Lassen, Vivi og Ellen Strålberg. <i>Høringsuttalelse: Høringsnotat om endringer i reglene om offentliggjøring av skattelister. Januar 2011.</i></p> <p><a href="http://www.regjeringen.no/pages/15559954/53_difi.pdf">http://www.regjeringen.no/pages/15559954/53_difi.pdf</a>. [sitert 29. mars 2013].</p>
DM Huset (2003)	<p>Amble, Jon Chr. <i>Høringsuttalelse: Høringsnotat om endringer i reglene om offentliggjøring av skattelister. Juni 2003.</i></p> <p><a href="http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/hdk/2003/0047/dd/d/pdfv/186729-dm_huset.pdf">http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/hdk/2003/0047/dd/d/pdfv/186729-dm_huset.pdf</a>. [sitert 6. mars 2013].</p>
DNA (2011)	<p>Reiss-Andersen, Berit og Merete Smith. Den Norske Advokatforening. <i>Høringsuttalelse: Høringsnotat om endringer i reglene om offentliggjøring av skattelister. Januar 2011.</i></p> <p><a href="http://www.regjeringen.no/pages/15559954/56_advf.pdf">http://www.regjeringen.no/pages/15559954/56_advf.pdf</a>. [sitert 12. mars 2013].</p>
HSH (2003)	<p>Lous, Felix. Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon. <i>Høringsuttalelse: Høringsnotat om endringer i reglene om offentliggjøring av skattelister. Juni 2003.</i></p> <p><a href="http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/hdk/2003/0047/dd/d/pdfv/186289-hsh.pdf">http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/hdk/2003/0047/dd/d/pdfv/186289-hsh.pdf</a>. [sitert 6. mars 2013].</p>
Ligningsutvalget (2003)	<p>Paulsen, Egil R. <i>Høringsuttalelse: Høringsnotat om endringer i reglene om offentliggjøring av skattelister. Juni 2003.</i></p>

	<a href="http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/hdk/2003/0047/dd/pdfv/186844-ligningsutvalget.pdf">http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/hdk/2003/0047/dd/pdfv/186844-ligningsutvalget.pdf</a> . [sitert 6. mars 2013].
LO (2011)	Stensrud, Ellen og Stein Reegård. Landsorganisasjonen Norge. <i>Høringsuttalelse: Høringsnotat om endringer i reglene om offentliggjøring av skattelister. Januar 2011.</i> <a href="http://www.regjeringen.no/pages/15559954/31_lo.pdf">http://www.regjeringen.no/pages/15559954/31_lo.pdf</a> . [sitert 12. mars 2013].
NARF (2003)	Riise, Sandra og Steinar Maribo. Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening. <i>Høringsuttalelse: Høringsnotat om endringer i reglene om offentliggjøring av skattelister. Juni 2003.</i> <a href="http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/hdk/2003/0047/dd/pdfv/187363-narf.pdf">http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/hdk/2003/0047/dd/pdfv/187363-narf.pdf</a> . [sitert 6. mars 2013].
NJ (2003)	Floberghagen, Elin. Norsk Journalistlag. <i>Høringsuttalelse: Høringsnotat om endringer i reglene om offentliggjøring av skattelister. Juni 2003.</i> <a href="http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/hdk/2003/0047/dd/pdfv/187386-journalistlag.pdf">http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/hdk/2003/0047/dd/pdfv/187386-journalistlag.pdf</a> . [sitert 6. mars 2013].
NP og MBL (2003)	Kokkvol, Per Edgar og Ina Cath. Lindahl for Norsk Presseforbund. Sand, Arvid for Mediebedriftenes Landsforening. <i>Høringsuttalelse: Høringsnotat om endringer i reglene om offentliggjøring av skattelister. Juni 2003.</i> <a href="http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/hdk/2003/0047/dd/pdfv/187364-presseforbund.pdf">http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/hdk/2003/0047/dd/pdfv/187364-presseforbund.pdf</a> . [sitert 6. mars 2013].
Sálas (2011)	Eira, Sara Beate og Geir Wulff. Samisk Forelegger og Avisforening. <i>Høringsuttalelse: Høringsnotat om endringer i reglene om offentliggjøring av skattelister. Januar 2011.</i> <a href="http://www.regjeringen.no/pages/15559954/60_samisk.pdf">http://www.regjeringen.no/pages/15559954/60_samisk.pdf</a> . [sitert 12. mars 2013].
Skattebetaler-	Fritsch, Tore og Harry Tunheim. <i>Høringsuttalelse: Hørings-</i>



foreningen (2003)	<i>notat om endringer i reglene om offentliggjøring av skattelister. Juni 2003.</i> <a href="http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/hdk/2003/0047/dd/d/pdfv/187666-skattebetalerforeningen.pdf">http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/hdk/2003/0047/dd/d/pdfv/187666-skattebetalerforeningen.pdf</a> . [sitert 6. mars 2013].
Stocklink AS (2011)	Storm, Erik. <i>Høringsuttalelse: Høringsnotat om endringer i reglene om offentliggjøring av skattelister. Januar 2011.</i> <a href="http://www.regjeringen.no/pages/15559954/23_stocklink.pdf">http://www.regjeringen.no/pages/15559954/23_stocklink.pdf</a> . [sitert 12. mars 2013].
VG (2011)	Pedersen, Torry. <i>Verdens Gang. Høringsuttalelse: Høringsnotat om endringer i reglene om offentliggjøring av skattelister. Januar 2011.</i> <a href="http://www.regjeringen.no/pages/15559954/43_verdensgang.pdf">http://www.regjeringen.no/pages/15559954/43_verdensgang.pdf</a> . [sitert 12. mars 2013].

### Odelstingsproposisjoner

Ot prp. nr. 29 (1978-1979)	<i>Om ligningslov og endringer i andre regler.</i>
Ot.prp. nr. 34 (2003-2004)	<i>Om lov om endringer i skattelovgivinga mv.</i>
Ot.prp. nr. 61 (2006-2007)	<i>Om endringer i skatte- og avgiftslovgivinga mv.</i>
Prop. 116 LS (2010-2011)	<i>Endringer i skatte- og avgiftsreglane mv.</i>

### Innstillinger til Odelstinget

Innst. O. nr. 60 (2003-2004)	<i>Innstilling frå Finanskomiteen om lov om endringer i skattelovgivinga mv.</i>
Innst. O. nr. 80 (2006-2007)	<i>Innstilling fra Finanskomiteen om lov om endringer i skatte- og avgiftslovgivinga mv.</i>
Innst. 430 L (2010-2011)	<i>Innstilling fra Finanskomiteen om endringer i skatte- og avgiftsreglene mv.</i>

### Debatter i Odelsting

Forhandl. i Odelstinget 27. april 2004	<i>Sak nr. 1. Innstilling fra finanskomiteen om lov om endringer i skattelovgivinga mv.</i>
---	---

### **Besl. O.**

Besl. O. nr. 114 (2006-2007)	<i>Lov om endringer i lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven).</i>
---------------------------------	--

### **Uttalelser**

Sivilombudsmannens årsmelding (2009)	<i>Oppdatering på internett av skattelister publisert av pressen. Somb-2009-69 (2009 s. 282) [siteret fra Lovdata 2013].</i>
Skattedirektoratet (2012) Uttalelse	<i>Presisering av pressens bruk av skattelisteopplysninger. Uttalelse, 13. september 2012. USKD-2012-53. [siteret fra Lovdata 2013].</i>

### **Nettdokumenter**

Altinn (2013)	<i>Skatteoppgjøret - om personvern.</i> <a href="https://www.altinn.no/no/Skjema-og-tenester/Etater/Skatteetaten/Skatteoppgjor/">https://www.altinn.no/no/Skjema-og-tenester/Etater/Skatteetaten/Skatteoppgjor/</a> . [siteret 16. april 2013].
Skatteetaten (2013) Avtale	<i>Vilkår for kjøp av opplysninger etter ligningsloven § 8-8 nr. 4.</i> <a href="http://skatteetaten.no/upload/Skattelister/2012/Avtale.pdf">http://skatteetaten.no/upload/Skattelister/2012/Avtale.pdf</a> . [siteret 1. april 2013].
Skatteetaten (2013) Bestilling	<i>Bestilling av skattelister.</i> <a href="http://skatteetaten.no/no/Ekstranett/Bestilling-av-skattelister-for-inntektsaret-2011/">http://skatteetaten.no/no/Ekstranett/Bestilling-av-skattelister-for-inntektsaret-2011/</a> . [siteret 1. april 2013].
Skatteetaten (2013) Søk	<i>Søk i skattelistene.</i> <a href="http://www.skatteetaten.no/no/Person/Skatteoppgjor/Sok-i-">http://www.skatteetaten.no/no/Person/Skatteoppgjor/Sok-i-</a>

	<a href="#">skattelistene/</a> . [sitert 28. mars 2013].
Skatteetaten (2013) Vilkår	<i>Vilkår for bestilling og bruk av skattelister.</i> <a href="http://skatteetaten.no/no/Person/Skatteoppgjor/Sok-i-skattelistene/Vilkar-for-bestilling-og-bruk-av-skattelister/">http://skatteetaten.no/no/Person/Skatteoppgjor/Sok-i-skattelistene/Vilkar-for-bestilling-og-bruk-av-skattelister/</a> . [sitert 2. april 2013].