

Desember 2012

Veileder om offentlighet og partsinnsyn i saker om eiendomsskatt



Utarbeidet av KS Eiendomsskatteforum

Veilederen ble utarbeidet av advokat Tove Lene Mannes i oktober 2007, og er senere oppdatert i april 2012 og desember 2012.

Innholdsfortegnelse

1. Utgangspunktet – enhver har krav på innsyn i saksdokumentene i eiendomsskattesaker	3
2. Meroffentlighet («meirinnsyn»)	4
3. Unntak for opplysninger som er undergitt lovbestemt taushetsplikt	4
4. Unntak for interne dokumenter	6
4.1 Dokumenter utarbeidet for den interne saksforberedelse	6
4.2 Dokumenter innhentet utenfra for den interne saksforberedelse	9
4.3 Saksfremlegg med vedlegg for kommunale folkevalgte organer er offentlige	10
5. Rett til innsyn i dokumenter som gjelder egen eiendom	11
6. Møteoffentlighet.....	12
7. Relevante dokumenter.....	12

1. Utgangspunktet – enhver har krav på innsyn i saksdokumentene i eiendomsskattesaker

Lov 19. mai 2006 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) § 3 slår fast en hovedregel om at forvaltningens saksdokumenter er offentlige. Det samme gjelder for journaler og lignende register for det offentlige organet.

Offentleglova gjelder for virksomhet som drives av forvaltningsorganer, herunder også kommuner, jf. § 2 første ledd a. Dette innebærer at loven også gjelder for eiendomsskattesaker. Som utgangspunkt har enhver krav på å kunne gjøre seg kjent med innholdet av dokumentene i saker om eiendomsskatt.

Som saksdokumenter regnes alle dokumenter som er kommet inn til, lagt frem for eller opprettet (utferdiget) av kommunens organer. Et dokument regnes som opprettet «når det er sendt ut av organet», eller om dette ikke skjer, når det er ferdigstilt i organet, se offentliglova § 4 annet ledd. Dette betyr at det ikke er innsynsrett i for eksempel utkast til generelle retningslinjer for takseringsarbeidet før disse er ferdigbehandlet.

Følgende dokumenter er som utgangspunkt offentlige (listen er ikke ment å være uttømmende):

- Kommunestyrets vedtak og saksfremstilling for kommunestyret – om innføring og videreføring av eiendomsskatt, bunnfradrag, prinsippvedtak om hvilke eiendommer som kan fritas fra eiendomsskatt mv.
- Retningslinjer for tilordning av bunnfradrag
- Eiendomsskattevedtektene
- Takstnemndas generelle retningslinjer for takseringen

Offentleglova omfatter ikke bare skriftlige dokumenter. Offentleglova § 4 definerer dokument som «ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande». Det er lagt opp til at dokumentbegrepet skal være teknologinøytralt. Det omfatter alle typer informasjon, uavhengig av hvordan

informasjonen er lagret eller kommer til uttrykk. I lovforarbeidene understrekes det at «[b]lant anna vil tekstar, lyd, bilete, teikningar og modeller vere omfatta av omgrepet».

Det følger av offentleglova § 28 annet ledd at et innsynskrav må gjelde en bestemt sak eller i rimelig utstrekning saker av en bestemt art. Det gjelder likevel ikke når det blir krevet innsyn i en journal eller lignende register.

Offentligheten gjelder ikke opplysninger omfattet av lovbestemt taushetsplikt og heller ikke interne dokumenter. Unntakene behandles i punktene 3 og 4 nedenfor.

Offentleglova trådte i kraft 1. januar 2009. Offentleglova avløste lov 19. juni 1970 nr. 60 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven). Offentleglova kan i stor grad ses som en modernisering av den tidligere offentlighetsloven, og viderefører mange av løsningene fra den tidligere loven. Praxis fra den tidligere offentlighetsloven vil derfor også kunne ha betydning ved bruk av den nye loven. Et lovspeil som viser sammenhengen mellom bestemmelsene i den nye offentleglova og den tidligere offentlighetsloven, er tilgjengelig på KSEs hjemmesider.

2. Meroffentlighet («meirinnsyn»)

Meroffentlighet («meirinnsyn») er et viktig prinsipp som er lovfestet i offentleglova § 11. Prinsippet innebærer at når et organ kan unnta noe fra innsyn etter lovens unntaksbestemmelser, skal organet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn. Organet skal vurdere om hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak.

Merk at meroffentlighet kun er aktuelt når noe *kan* unntas fra innsyn. Meroffentlighet gjelder *ikke* for taushetsbelagte opplysninger, som *skal* være unntatt fra innsyn, jf. punkt 3 i dette notatet.

3. Unntak for opplysninger som er undergitt lovbestemt taushetsplikt

Opplysninger som er undergitt lovbestemt taushetsplikt, er unntatt offentlighet, jf. offentleglova § 13.

Eiendomsskatteloven § 29 har regler om taushetsplikt i eiendomsskattesaker. Bestemmelsen fastsetter at:

”Reglane i likningslova § 3-13 om teingsplikt gjeld på tilsvarande måte for tenestemenn og nemndsmedlemmar som er med på å skrive ut eigedomsskatt.”

Ligningsloven § 3-13 har følgende ordlyd:

1. Enhver som har eller har hatt verv, stilling eller oppdrag knyttet til ligningsforvaltningen, skal hindre at uvedkommende får adgang eller kjennskap til det han i sitt arbeid har fått vite om noens formues- eller inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold. Den som tiltrer verv, stilling eller oppdrag skal avgi skriftlig erklæring om at han kjenner og vil overholde taushetsplikten” (min understrekning)

Ligningsloven gir anvisning på en mer omfattende taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven.

Som personlige forhold anses for eksempel opplysninger om sykdom el. som gjør at skattyter ikke klarer å betale skattekravet.

Opplysninger om inntektsforhold – typisk at skattyter har for lave inntekter til å betale eiendomsskatt eller er minstepensjonist – er også taushetsbelagt.

Som opplysninger om formuesforhold regnes opplysninger om enkelteiendommer, herunder om egenskaper ved denne som størrelse og standard, samt innvendige forhold. Opplysninger om driftstilbehør, maskiner og utstyr i tilknytning til næringsvirksomheter vil også naturlig bli å anse som slike opplysninger.

Undertiden er det aktuelt å bruke lønnsomhetsberegninger som hjelpeberegning for å komme fram til en næringsseidoms omsetningsverdi. Opplysninger om virksomhetens drift og lønnsomhet, er opplysninger om ”økonomiske” og ”bedriftsmessige” forhold som er belagt med taushetsplikt.

Dokumenter som regelmessig vil være helt eller delvis unntatt fra offentlighet er:

- Takstprotokoll fra takstnemnd og overskattetakstnemnd
- Eiendomsskattekontorets og befaringsmennenes forslag til takst
- Søknader og vedtak om nedsettelse og ettergivelse av eiendomsskatt

- Klager – så langt de inneholder opplysninger om skattyters eiendom, økonomiske eller personlige forhold

Hvis dokumentet delvis inneholder taushetsbelagte opplysninger, er resten av dokumentet offentlig, med mindre det som gjenstår vil gi et åpenbart misvisende bilde, eller det som unntas utgjør den vesentligste delen av dokumentet.

Taushetsplikten er ikke til hinder for at skattyter får innsyn i opplysninger vedrørende egen eiendom, se pkt 5 nedenfor.

Innholdet i skattelisten er unntatt fra taushetsplikt. Det vises til eiendomsskatteloven § 15 som slår fast at eiendomsskattelisten skal legges ut til offentlig ettersyn. Eiendomsskattelisten skal inneholde takstverdien på alle eiendommene, skattesats, hvilken skatt som er utskrevet, og om eiendommen er fritatt fra eiendomsskatt.

Sivilombudsmannen har uttalt at innsynsretten i skattelisten også gjelder etter at den har vært utlagt, jf. Somb-2008-3 s. 49.

Saken i Somb-2008-3 s. 49 gjaldt en kommune som ikke ga innsynsrett i opplysninger fra skattelisten etter at listen hadde ligget ute til gjennomsyn. Begrunnelsen var at eiendomsskatteloven § 15 annet ledd om utlegging av eiendomsskattelisten i minst tre uker var et unntak fra taushetsplikten, og at taushetsplikten måtte gjelde etter utleggingsperioden. Sivilombudsmannen var uenig i dette, og la til grunn at innsynsrett også gjaldt etter utleggingen.

4. Unntak for interne dokumenter

[4.1 Dokumenter utarbeidet for den interne saksforberedelse](#)

Etter offentleglova § 14 første ledd har allmennheten ikke krav på å få gjøre seg kjent med interne notater og forslag som et forvaltningsorgan har utarbeidet for sin interne sakforberedelse. Det blir derfor avgjørende hva som er ett og samme organ.

Hva regnes som samme organ?

Hva som er samme organ i eiendomsskattesammenheng er drøftet av Sivilombudsmannen i Somb-2006-1 s. 3. Her heter det følgende om overskattetakstnemnda:

”Overskattetakstnemnda er opprettet av kommunen i medhold av byskatteloven, og ikke i medhold av kommuneloven 25. september 1992 nr 107. Nemnda er således et såkalt ”særlovsorgan”. Slike organer regnes som selvstendige organer i forhold til offentlighetsloven, og ikke som en del av kommunen, se

St meld. nr 32 (1997-1998) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen. På den annen side vil administrasjonen til særlovsorganet være en del av dette organet. Normalt vil særlovsorganet være knyttet til kommunens samlede administrasjon. Det betyr at man i relasjon til offentlighetsloven § 5 første ledd må skille etter dokumenter som administrasjonen har utarbeidet som ledd i arbeidet for særlovsorganet og andre dokumenter. For sistnevnte dokumenter vil offentlighetsloven § 5 første ledd ikke være anvendelig.”

[Merknad: Offentlighetsloven § 5 første ledd tilsvarer offentleglova § 14 første ledd.]

Denne uttalelsen er fulgt opp av Høyesterett i Rt 2010 s 740:

«Lagmannsrettens bevisvurdering må som nevnt forstås slik at advokatfirmaets utredning ble innhentet av eiendomsskattekontoret i egenskap av klagenemndens sekretariat og på dens vegne. Situasjonen var følgelig at dokumentet knytter seg til forberedelsen av en sak nemnden skulle behandle og som lå innenfor dens kompetanseområde. Rettslig sett må da eiendomsskattekontoret sees som samme organ som klagenemnden, og forsendelsen mellom kontoret og nemnden er å anse som ledd i den interne saksforberedelse. Disse synspunkter er også lagt til grunn i en uttalelse inntatt i Sivilombudsmannens årsmelding for 2006 side 46 ([Somb-2006-1](#)), som gjaldt forholdet mellom eiendomsskattekontoret og klageinstansen, der kalt overskattetakstnemnd.»

Begrunnelsen for å anse klagenemnda som et eget organ er bærende også i forhold til takstnemnda, samt sakkyndig nemnd og ankenemnd i tilfelle der kommunen har valgt den alternative organiseringen av takseringsarbeidet.

Eiendomsskattekontoret er en del av kommunens administrasjon og fungerer som sekretariat for takstnemndene i saker de har kompetanse til å behandle. Eiendomsskattekontoret vil altså være en del av henholdsvis takstnemnda/sakkyndig nemnd når den fungerer som sekretariat for nemnda, og en del av klagenemnda¹ når det er sekretariat for klageinstansen. Når eiendomsskattekontoret behandler saker som en del av kommunens administrasjon, regnes det imidlertid ikke som samme organ som nemndene. Dette gjelder bl.a. når eiendomsskattekontoret skriver ut eiendomsskatten eller foretar retting etter eiendomsskatteloven § 17.

Det kan stilles spørsmål ved om befaringsmenn som utarbeider forslag til takst etter eiendomsskatteloven § 8 A-3 (4), skal anses som en del av den sakkyndige nemnd. Dersom befaringsmennene er ansatt i kommunen, synes det klart at de må regnes som en del av nemnda når de utfører arbeid i forbindelse med takseringen. Spørsmålet gjelder primært når kommunen engasjerer takseringsselskaper eller andre personer som utfører funksjonen som befaringsmann som oppdragstaker for kommunen. I lovforarbeidene til offentleglova – Ot. prp. nr. 102 (2004-2005) side 131 – heter det følgende om hvorvidt oppdragstakere skal regnes som en del av et organ eller som en ekstern oppdragstaker:

¹ Tidligere overskattetakstnemnd/sakkyndig ankenemnd etter byskatteloven.

”Om ein person som er mellombels knytt til eit organ, f.eks. for å utføre eit utgreiingsoppdrag, skal reknast som ein del av organet eller som ein ekstern oppdragstakar, vil avhenge av ei konkret vurdering. Dersom personen er tilsett som arbeidstakar i organet, vil vedkommande alltid måtte reknast som ein del av organet. Dersom det er tale om eit oppdragstilhøve, vil dette avhenge av arten til oppdraget, mandatet og kva grad av fortrulegheit og internt samarbeid med organet som det er lagt opp til.”

Befaringsmennene gjennomfører befaringsgjennomføring av takstobjektene og utarbeider takstforslag som vedtas av den sakkyndige nemnd. Nemnda har ansvaret for å utarbeide retningslinjer for befaringsmennenes arbeid, for opplæringen av befaringsmennene og for at takseringen blir ensartet. På denne bakgrunn må det riktige etter vårt syn være å anse befaringsmennene som en del av den sakkyndige nemnd. Dette innebærer at dokumenter som sendes fra nemnda til befaringsmennene som utgangspunkt kan unntas fra offentlighet.

Når er dokumenter utarbeidet for den interne saksforberedelse?

Unntaket i offentleglova § 14 første ledd gjelder bare dokumenter som er utarbeidet for den «interne saksførebuing». Bestemmelsen tar sikte på dokumenter som utarbeides under saksforberedelsen som forslag, utkast, betenkninger og liknende arbeidsdokumenter som organet selv utarbeider.

Når et dokument kan regnes som utarbeidet for den interne saksforberedelse, var også tema i en uttalelse fra Sivilombudsmannen, publisert i Somb-2006-1. Spørsmålet var om en rapport som overskattetakstnemnda hadde sendt til eiendomsskattekontoret kunne unntas fra offentlighet som internt dokument. Rapporten inneholdt en oppsummering av hvilke momenter overskattetakstnemnda mente burde utbedres av administrasjonen før fremtidig taksering. Innholdet i rapporten er beskrevet på følgende måte:

”Rapporten inneholder en oppsummering av Overskattetakstnemndas erfaringer med takseringsarbeidet i en perioden nemnda har vært i arbeid. Nemnda kommer også med enkelte forslag til ”forbedringer” med tanke på fremtidige takseringer”. Meningen med rapporten synes å ha vært å påpeke feil og mangler med sikte på å unngå tilsvarende feil i fremtiden, jf også innholdet i oversendelsesnotatet til eiendomsskattekontoret. Innholdet og kritikken som fremgår av rapporten synes imidlertid ikke å være rettet mot arbeidet i overskattetakstnemnda, men snarere mot det arbeidet som kommunen og skattetakstnemnda har ansvaret for.”

På generelt grunnlag uttalte Sivilombudsmannen:

”En forutsetning for at dokumenter som sendes mellom eiendomsskattekontoret og overskattetakstnemnda skal kunne anses som interne dokumenter, må være at korrespondansen knytter seg til forberedelsen av saker som nemnda skal behandle og som ligger innenfor nemndas kompetanseområde.(...) Det avgjørende er imidlertid om rapporten var *ment* for overskattetakstnemndas interne saksforberedelse. ”

Sivilombudsmannen konkluderte deretter med at det ikke var grunnlag for å unnta overskattetakstnemndas rapport fra innsyn:

”I den grad eiendomsskattekontoret er samme organ som overskattetakstnemnda, er dette utelukkende i egenskap av å fungere som sekretariat for nemnda i forhold til de saker nemnda skal behandle. Oversendelse av rapporten til eiendomsskattekontoret i egenskap av sekretariat for nemnda ville således hatt lite for seg dersom det var meningen å søke å bidra til forbedringer av takseringen i kommunen, et formål som altså synes å ha vært rapportens primære formål. Det naturlige ville ha vært å oversende rapporten til administrasjonen i kommunen, eventuelt skattetakstnemnda, til orientering for eventuelt videre tiltak. Med det formål som kan utledes fra rapportens innhold, stiller jeg meg tvilende til at rapporten skulle ha vært utarbeidet for, og oversendt som ledd i, den interne saksforberedelsen i overskattetakstnemnda.”

Siden rapporten ikke ble ansett å gjelde saksforberedelsen i overskattetakstnemnda, men arbeidet i kommunens administrasjon og takstnemnda, var grunnlaget for unntak fra offentlighet altså ikke til stede.

Endelig avgjørelse og retningslinjer for taksering

Offentleglova § 14 annet ledd regner opp en del dokumenter som ikke kan unntas fra innsyn etter bestemmelsen. Det dreier seg bl.a. om dokumenter som ”inneheld den endelege avgjerda til organet i ei sak”, jf. annet ledd bokstav a.

Etter bokstav b er det heller ikke adgang til å unnta ”generelle retningslinjer for behandlinga til organet” fra innsyn. Takstnemndas retningslinjer for takseringen vil typisk omfattes av denne bestemmelsen.

4.2 Dokumenter innhentet utenfra for den interne saksforberedelse

Etter offentliglova § 15 annet ledd kan ”dokument som inneheld råd om og vurderingar av korleis eit organ bør stille seg i ei sak, og som organet har innhenta til bruk for den interne saksførebuinga si, unntas fra offentlighet når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking av det offentlege sine interesser i saka”.

I praksis kan det bl.a. være aktuelt å bruke unntaket når kommunen innhenter råd fra kommunens juridisk rådgiver samt sakkyndige som engasjeres i forbindelse med takseringsarbeidet.

I [Ot.prp.nr.102 \(2004-2005\) side 135](#) uttales følgende om innholdet i offentleglova § 15 annet ledd:

« Unntakshøvet gjeld råd og vurderingar av korleis eit organ bør stille seg i ei sak. Dette femner om råd og vurderingar av kva handlingsalternativ organet bør velje i ein gitt situasjon, kva avgjerd det bør treffe o.l., medrekna vurderingar av kva konsekvensar som vil materialisere seg ved ulike handlingsalternativ. Saksomgrepet skal i denne samanheng tolkast vidt. ... »

Proposisjonen nevner så at det som hovedregel ikke vil være adgang til å unnta de deler av et dokument som ikke har karakter av råd og vurderinger, men bare inneholder generelle premisser. Som eksempel nevnes « generelle utgreiingar av faktiske tilhøve eller av rettsspørsmål ». Deretter heter det:

« Dersom slike generelle utgreiingar er samanvevde med råd og vurderingar av korleis organet bør stille seg, vil det likevel vere høve til å unnata dei. Der dette gjer seg gjeldande for alle delar av dokumentet, vil det kunne gjerast unntak for heile dokumentet. Rettslege utgreiingar som gjeld enkeltsaker, er eit eksempel på tilfelle der det ofte vil vere ei slik samanveving av generelle utgreiingar om rettstilstanden, vurderingar av den enkelte saka og råd og vurderingar av korleis mottakaren bør stille seg, at det vil vere høve til å unnata heile dokumentet. »

Det siste er svært praktisk. En advokatutredning vil nesten alltid være en slik kombinasjon av redegjørelse for rettsregler og rådgivning, og vil som hovedregel medføre at slike utredninger er unntatt fra offentlighet.

Det er verd å merke seg at bestemmelsen innebærer en endring av unntaksadgangen i forhold til tidligere rett. Etter offentlighetsloven § 5 annet ledd b var dokumenter utarbeidet av «særlige rådgivere eller sakkyndige» unntatt fra offentlighet. Etter den nye bestemmelsen i offentleglova § 15 annet ledd er det ikke lenger avgjørende hvem som har utarbeidet dokumentet, men om det inneholder råd og vurderinger om hvordan organet bør forholde seg.

4.3 Saksfremlegg med vedlegg for kommunale folkevalgte organer er offentlige

Interne dokumenter er ikke unntatt innsynsrett når de er «saksframlegg med vedlegg til eit kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalt organ», jf. offentleglova § 16 første ledd a. Innstillinger til kommunestyret og formannskapet er altså som utgangspunkt offentlige. Det samme gjelder dokument som sendes til og fra bl.a «klagenemnd» jf § 16 første ledd bokstav c.

I Høyesteretts dom i Rt 2010 s 740 er det imidlertid lagt til grunn at bestemmelsen ikke medfører at en advokatutredning som er sendt klagenemnda er offentlig:

«På bakgrunn av lovens formål og forarbeider må det legges til grunn at siktemålet var å klargjøre rekkevidden av unntakene fra offentlighet i forhold til korrespondanse mellom ulike instanser i kommuner og fylkeskommune. En utredning fra et advokatkontor som sendes klagenemnden ved dets sekretariat som ledd i rådgivningsvirksomhet før vedtak treffes, står i en annen stilling. Her er det mer naturlig å legge vekt på de hensyn som har begrunnet unntak for råd og vurderinger til bruk for den interne saksforberedelse i [forvaltningsloven § 18b](#) annet ledd og [offentlighetsloven § 15](#).»

Etter offentleglova § 16 første ledd b er heller ikke «saksliste til møte i folkevalde organ i kommunar» unntatt fra innsynsrett.

5. Rett til innsyn i dokumenter som gjelder egen eiendom

Med partsinnsyn menes partens rett til innsyn i dokumenter som gjelder egen sak. Forvaltningsloven har regler om partsinnsyn i §§ 18-21. Fra januar 2013 gjelder disse reglene direkte i eiendomsskattesaker. Dette vil imidlertid ikke medføre noen endring av gjeldende rett ettersom prinsippene om partsinnsyn også tidligere er blitt ansett som utslag av alminnelig forvaltningsrettslige prinsipper som også gjelder på eiendomsskattens område.

Den enkelte skattyter har altså krav på innsyn i dokumenter som gjelder skattyterens egen eiendom. Taushetsplikten gjelder ikke i forhold til den opplysningene gjelder, dvs. skatteobjektets eier.

Dersom skattyters fullmektig krever dokumentinnsyn, bør kommunen etterspørre dokumentasjon for fullmaktsforholdet. Dette gjelder imidlertid ikke når fullmektigen er en advokat.

Unntaket for dokumenter som er utarbeidet eller innhenter utenfra for et organs interne saksforberedelse, gjelder imidlertid også i forhold til partsinnsyn, se forvaltningsloven § 18 a og b. Selv om et dokument kan unntas fra partsinnsyn etter disse reglene, har imidlertid skattyter rett til å gjøre seg kjent med deler av dokumentet som inneholder faktiske opplysninger, eller sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum, se forvaltningsloven § 18 c. Dette innebærer at skattyter, på forespørsel, må gis tilgang til hvilket faktum som er

lagt til grunn ved takseringen av vedkommendes eiendom. Typisk gjelder dette nedtegninger under befaringen av takstnemnda eller befaringsmennene over eiendomstype, areal og forhold som tillegges betydning ved den skjønnsmessige vurdering av en eiendoms takstverdi.

6. Møteoffentlighet

Skattetakstnemndene er undergitt reglene i kommuneloven. Det følger av kommuneloven § 31 at møter i folkevalgte organer er offentlige, med mindre annet følger av lovbestemt taushetsplikt. Takstnemndene er underlagt taushetsplikt i medhold av eiendomsskatteloven § 29, jf ligningsloven § 3-13. Finansdepartementet har derfor lagt til grunn at møter i takstnemndene etter eiendomsskatteloven § 8 A-3 ikke er offentlige, jf uttalelse publisert i Utv. 1998 s. 113a. Det er imidlertid ingenting i veien for at møtene er offentlige når nemnda drøfter generelle retningslinjer for takseringen.

7. Relevante dokumenter

- Offentlighetsloven av 19. juni 1970 nr 69
- Offentleglova av 19. mai 2006 nr 16
- Rt-2010-740
- Lovspeil
- Somb-2006-1
- Somb-2008-3
- Utv. 1998 s. 113a
- Finansdepartementets brev av 16.2.2006 om offentlighet i eiendomsskattesaker
- Finansdepartementets brev av 24.10.1996 om innsyn i takster