



Alþingi nefndasvið

Kirkjustræti

150 Reykjavík

Reykjavík, 30. apríl 2019

R2019040053/12.8.4

**Umsögn ríkisskattstjóra um frumvarp til laga um breytingu á lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, nr. 46/2016 (eftirlit með tekjum ríkisins o.fl.) – 803. mál, þskj. 1264**

Ríkisskattstjóri hefur þann 11. apríl móttengið tölvupóst þar sem óskað er eftir umsögn um ofangreint þingmál. Telur embættið rétt að taka eftirfarandi fram varðandi efni frumvarps þessa.

A-liður 4. gr. frumvarpsins, til breytinga á 11. gr. laga nr. 46/2016, er svohljóðandi:

- a. *Við 1. mgr. bætast þrír nýir málslíðir, svohljóðandi: Ríkisendurskoðandi hefur í störfum sínum aðgang að upplýsingakerfum opinberra aðila, svo sem um búsetu, skráningu fasteigna, skipa, loftfara og ökutækja og álagningu, ákvörðun og innheimtu skatta og gjalda. Slíkir aðilar, þ.m.t. innheimtumenn ríkissjóðs, Þjóðskrá Íslands, skattfyrvald og Samgöngustofa, skulu veita ríkisendurskoðanda rafrænan aðgang að rauntímaupplýsingum úr kerfum sínum sem hann þarfnast vegna starfs síns. Aðgangur að rafrænum upplýsingum framangreindra aðila skal veittur án endurgjalds*

Ákvæðum 4. gr. er ætlað að tryggja að ríkisendurskoðandi hafi nauðsynlegan aðgang að gögnum til þess að sinna eftirliti með tekjum ríkisins, sbr. b-liður 1. gr. sem og 2. gr. frumvarpsins, sem munu eiga að skerpa á hlutverki ríkisendurskoðanda að því er varðar þennan þátt í störfum hans. Af athugasemdum í greinargerð má álykta að síðan lög nr. 46/2016 voru sett hafi þróun í meðferð gagna á rafrænu formi og breytingar á verkefnum ríkisendurskoðanda leitt til þess að núgildandi lög kveði ekki nægilega skýrt á um fullnægjandi aðgengi embættis hans að rafrænum upplýsingum. Þannig sé þörf á því að tilgreina sérstaklega, og með fortaklausum hætti, að ríkisendurskoðandi skuli hafa aðgang að rafrænum rauntímaupplýsingum í upplýsingakerfum skattfyrvalda og annarra opinberra aðila.

Ríkisskattstjóri telur afar mikilvægt að lagaákvæði séu skýr um það með hvaða hætti og að hvaða marki þeim sé ætlað að aflétta ríkri þagnarskyldu skattfyrvalda um hvaðeina það sem þau verða áskynja í störfum sínum um tekjur, efnahag og persónuleg málefni skattaðila, sbr. t.a.m. 117. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Að sama skapi þurfi við veitingu heimilda til aðgangs að gögnum sem lögbundinn trúnaður gildir um ávallt að gæta meðalhófs, og þannig sé umfang aðgangsins í fullu samræmi við lögmætan tilgang með slíkri veitingu. Óhjákvæmilega er um að ræða inngríp í einkalíf skattaðila og markmið þess þurfa að vera alveg ljós svo að veiting aðgangs að trúnaðargögnum standist skoðun, hvort heldur sem er þegar ákvæðin vegast á við sjónarmið um þagnarskyldu stjórnvalda eða persónuvernd og friðhelgi einkalífsins. Aðgengi eftirlitsstjórnvalds að rafrænum upplýsingum í vörslu annars stjórnvalds eða þriðja aðila hlýtur að lúta sömu lögmálum og aðgangsheimildir vegna gagna á annars konar formi, þ.e. að aðgengið takmarkist við þær upplýsingar sem eftirlitsstjórnvald hefur þörf fyrir starfa síns vegna. Erfitt er að sjá hvernig sá möguleiki einn og sér að auðveldara geti reynst að miðla rafrænum upplýsingum rafrænt heldur en pappírsgögnum á pappír, eða rafrænum gögnum á pappír sé því að skipta, teljist málefnaleg

forsenda þess að veittur yrði ótakmarkaður aðgangur að slíkum upplýsingum. Þær hugmyndafræðilegu skorður sem hingað til hafa verið reistar um trúnaðargögn í stjórnsýslu- og lagaframkvæmd, þar með talið og kannski ekki hvað síst í skattframkvæmd, hljóta að vera enn á fullgildum rökum reistar þó að breytt tækni geti leitt af sér aukna möguleika til miðlunar gagna.

Ríkisskattstjóri álitur það umtalsverðum vafa undirorpið að orðalag umræddrar 4. gr. frumvarpsins „*Ríkisendurskoðandi hefur í störfum sínum aðgang að upplýsingakerfum opinberra aðila ... [sem] skulu veita ríkisendurskoðanda rafrænan aðgang að rauntímaupplýsingum úr kerfum sínum sem hann þarfnast vegna starfs síns*“ geti talist endurspeglar eða vera í augljósu samhengi við markmið eftirlitsheimilda ríkisendurskoðanda, og að greinin sé á skjön við meðalhófssjónarmið. Hvorki er af ákvæðinu sjálfu né athugasemdum í greinargerð unnt að ráða hvers kyns skoðunarandlög ríkisendurskoðandi hygðist kanna með rafrænum hætti í upplýsingakerfum ríkisskattstjóra eða hvert umfang þeirra yrði, né hvernig framkvæmd slíkrar rafrænnar skoðunar yrði háttáð, ef frá er talin vísan til skoðunar einstakra skattframtala og skattkrafna.

Í frumvarpinu virðist gengið út frá því að rauntímaaðgengi að kerfum skattyfirvalda sé forsenda þess að ríkisendurskoðandi fái nýtt sér með fullnægjandi hætti við framkvæmd lögboðinna verkefna sinna þær upplýsingar sem þar koma fram. Ríkisskattstjóri hefur nokkrar efasemdir um hvernig slíkt geti gengið fyrir sig svo ásættanlegt sé. Almenn felst í rafrænum aðgangi sem öðrum stjórnvöldum kann að vera veittur að kerfum ríkisskattstjóra svokallaður „lesaðgangur“, þ.e. möguleiki til uppflettingar á skattalegum upplýsingum um einstaka aðila, s.s. einstaka skýrslum á borð við framtöl eða inneignarskýrslur í virðisaukaskatti. Slíkt aðgengi utanaðkomandi sætir almennt ákveðnum takmörkunum eftir því sem við á hverju sinni. Illmögulegt er að sjá hvernig algjörlega ótakmarkaður lesaðgangur að hinu víðfeðma safni fjölþættra trúnaðarupplýsinga sem ríkisskattstjóra er falið að varðveita sé nauðsynlegur til þess að ríkisendurskoðandi geti framkvæmt tilfallandi einstakar stikkprufur á gögnum. Algengara er þó að önnur stjórnvöld hafi þörf fyrir sérstök úrtök eða skýrslur um samanburð og frávik, en í slíkum tilvikum er óskað sérstaklega eftir því að ríkisskattstjóri framkvæmi tiltekna samanburðarkeyrslur. Ríkisendurskoðandi getur eðli máls samkvæmt fengið með slíkum hætti fjölbreytilegar upplýsingar úr kerfum skattyfirvalda samkvæmt beiðni til ríkisskattstjóra, og rúmast slíkar aðgangsheimildir innan núgildandi 10. og 11. gr. laga nr. 46/2016.

Búi hins vegar að baki ákalli eftir rauntímaaðgengi þau áform að starfsmenn ríkisendurskoðanda vinni inni í kerfum ríkisskattstjóra og framkvæmi keyrslur, t.a.m. í gegnum fjartengingar, til þess að taka út tölfræði eða tiltekin mengi, þá væri þar um að ræða fullkomlega fordæmalaus aðgangskröfu sem ríkisskattstjóri telur ekki forsvaranlega í þeirri mynd sem hún er nú sett fram. Ríkisskattstjóri ber ábyrgð á réttleika gagna í upplýsingakerfum sínum og viðheldur þeim með hliðsjón af þeim aðgerðum sem eru nauðsynlegar vegna starfa embættisins. Óhæft er að leggja þá kröfu á embættið að umsjón með kerfum þess feli jafnframt í sér umsjón með mögulegum forritunaraðgerðum starfsmanna annarra stjórnvalda. Ríkisskattstjóra er ekki kunnugt um að í nokkru nágrannalanda Íslands hafi ríkisendurskoðanir slíkan þann aðgang að upplýsingakerfum skattyfirvalda sem í frumvarpinu virðist farið fram á.

Þá myndi skjóta afar skökku við ef að undirstofnun Alþingis, sem vegna stjórnskipulegrar stöðu sinnar fellur ekki undir gildissvið laga nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, yrði gert kleift að framkvæma vinnslur á upplýsingum sem teljast myndu persónuupplýsingar í skilningi þeirra laga inni í upplýsingakerfum stjórnvalds sem telst ábyrgðaraðili þessara upplýsinga samkvæmt sömu lögum. Hvers kyns íhlutun utanaðkomandi aðila inni í kerfunum, önnur en að lesa skjáskot eða fyrirfram

skilgreinda lista, leiðir af sér óásættanlega áhættu fyrir kerfi ríkisskattstjóra og hagsmuni skattaðila. Almennt verður að gera greinarmun þess að létt sé af þagnarskyldu í samræmi við afmarkaðar óskir þess aðila sem veitt er heimild að lögum til aðgangs að gögnum, og þess að einstökum aðilum sé veitt ótakmörkuð heimild til þess að sýsla með trúnaðargögn án þess að ábyrgðaraðili gagnanna eða sá sem gögnin varðar hafi um það nokkra vitneskju.

Loks skyldi bent á að í greinargerð er vísað til þess að í Lima-yfirlýsingunni, stefnulýsingu Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðenda (INTOSAI) frá 1977, komi fram að „slíkur“ aðgangur (og virðist þar vísað í rafrænan aðgang að rauntímaupplýsingum úr kerfum stjórnvalda) sé nauðsynlegur til þess að ríkisendurskoðendur fái unnið þær upplýsingar og framkvæmt þær úttektir sem eftirlitshlutverk þeirra krefjist. Það hlýtur að teljast nokkuð dýnamísk túlkun á tilvitnaðri 20. gr. yfirlýsingarinnar að heimildir til að „endurskoða skattheimtu eins ítarlega og hægt er“ hljóti að leiða af sér í sér „slíkan“ aðgang að gögnum á formi og með hætti sem ekki var til staðar þegar stefnulýsingin kom út. Ekki er heldur í Mexíkó-yfirlýsingunni frá árinu 2007, sem er viðbót við Lima-yfirlýsinguna, vísað til þess að þvílíkur aðgangur sé nauðsynlegur, en á þeim tíma voru rafrænir gagnagrunnar þegar til staðar hjá hinu opinbera í rikari mæli en árið 1977. Þess í stað tilgreinir 5. gr. Mexíkó-yfirlýsingarinnar einungis að ríkisendurskoðanir skulu hafa fullnægjandi og frjálstan aðgang að þeim upplýsingum sem þær þurfa til að sinna skyldum sínum. Að mati ríkisskattstjóra er ljóst að mæta má þessum kröfum án þess að farin sé sú leið sem lögð er til í 4. gr. frumvarpsins, og þá með þeim hætti að ekki séu höfð að vettugi sjónarmið um þagnarskyldu, meðalhóf, upplýsingaöryggi og persónuvernd.

Ríkisskattstjóri ítrekar mikilvægi þess að fyrirhuguð lagaákvæði um skoðunar- og aðgangsheimildir ríkisendurskoðanda samkvæmt frumvarpi þessu að breyttu breytanda endurspegli tilgang heimildanna og séu ekki víðtækari en þörf krefur.

Virðingarfyllt

f.h. ríkisskattstjóra

  
Ingvar J. Rögnvaldsson

  
Helga Valborg Steinarsdóttir