

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 90 7. maí 2003, um tekjuskatt, með síðari breytingum.

Flm.: Sigurður Kári Kristjánsson, Birgir Ármannsson, Jón Gunnarsson, Ólöf Nordal,
Pétur H. Blöndal, Ásta Möller, Illugi Gunnarsson, Kristján Þór Júlíusson,
Jón Magnússon, Ragnheiður Ríkharðsdóttir, Arnbjörg Sveinsdóttir.

1. gr.

98. gr. laganna orðast svo:

Þegar skattstjórar hafa lokið álagningu á skattaðila skulu þeir senda hverjum skattaðila tilkynningu um þá skatta sem á hann hafa verið lagðir. Jafnframt skal skattstjóri auglýsa rækilega, m.a. í Lögbirtingablaðinu, að álagningu sé lokið. Skattstjóri skal senda viðkomandi innheimtumanni ríkissjóðs skrá um þá aðila sem á hafa verið lagðir skattar, svo og samrit til ríkisskattstjóra og ríkisendurskoðanda.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var lagt fram á 131., 132. og 133. löggjafarþingi en hlaut ekki afgreiðslu.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að opinber birting og framlagning álagningar- og skattskráa landsmanna verði lögð af. Ákvæði um birtingu slíkra skráa er að finna í 98. gr. núgildandi laga um tekjuskatt, nr. 90 7. maí 2003. Þar segir í 1. mgr.:

„Þegar skattstjórar hafa lokið álagningu á skattaðila skulu þeir semja og leggja fram til sýnis eigi síðar en 15 dögum fyrir lok kærufrests skv. 99. gr. álagningarskrá fyrir hvert sveitarfélag í umdæminu, en í henni skal tilgreina þá skatta sem á hvern gjaldanda hafa verið lagðir samkvæmt lögum þessum. Senda skal hverjum skattaðila tilkynningu um þá skatta sem á hann hafa verið lagðir. Jafnframt skal skattstjóri auglýsa rækilega, m.a. í Lögbirtingablaðinu, að álagningu sé lokið svo og hvar og hvenær álagningarskrár liggja frammi. Hafi skattaðili annað reikningsár en almanaksárið skal skattstjóri í stað auglýsingar skv. 3. málsl. senda honum tilkynningu um álagninguna með ábyrgðarbréfi og birta álagninguna í næstu útgáfu á álagningar- og skattskrá. Þá skal skattstjóri senda viðkomandi innheimtumanni ríkissjóðs skrá um þá aðila, sem á hafa verið lagðir skattar, svo og samrit til ríkisskattstjóra og ríkisendurskoðanda.“

Í 2. mgr. 98. gr. núgildandi laga segir síðan:

„Þegar lokið er álagningu skatta og kærumeðferð, sbr. 99. gr., skulu skattstjórar semja og leggja fram skattskrá fyrir hvert sveitarfélag í umdæminu en í henni skal tilgreina álagðan tekjuskatt hvers gjaldanda og aðra skatta eftir ákvörðun ríkisskattstjóra. Skattskrá skal liggja frammi til sýnis í tvær vikur á hentugum stað í hverju sveitarfélagi. Skattstjóri eða umboðsmaður hans auglýsir í tæka tíð hvar skattskrá liggur frammi. Heimil er opinber birting á þeim

upplýsingum um álagða skatta, sem fram koma í skattskrá, svo og útgáfa þeirra upplýsinga í heild eða að hluta.“

Eins og sjá má af framangreindum lagaákvæðum leggur núgildandi löggjöf þá skyldu á skattstjóra landsins að leggja álagningar- og skattskrár fram til birtingar og er þeim jafnframt gert að auglýsa rækilega hvar og hvenær skrárnar liggi frammi. Jafnframt heimila núgildandi lög opinbera birtingu á upplýsingum úr skránum auk þess sem útgáfa þeirra upplýsinga sem fram koma í skattskrám í heild eða að hluta er heimil.

Forsaga birtingar álagningar- og skattskráa.

Skattfyrirvöldum hefur um áratugaskeið verið skylt að lögum að leggja skattskrár einstaklinga fram til birtingar og að auglýsa framlagningu þeirra sérstaklega. Af orðalagi eldri laga um tekjuskatt og eignarskatt er ljóst að tilgangurinn með framlagningu skattskrár hefur verið sá að upplýsa gjaldendur um álagðan skatt á tekjur og eignir hvers og eins, en jafnframt að tryggja gjaldendum heimild til að fá upplýst hjá skattfyrirvöldum um grundvöll viðmiðunar tekna og eigna til myndunar skattstofns og kærueimildir vegna slíkra ákvarðana. Enn fremur tryggðu ákvæði eldri laga sérhverjum gjaldanda kærueimild vegna ákvörðunar skattfyrivalda um skattstofn þriðja manns til tekjuskatts og eignarskatts. Með öðrum orðum var tilgangur laganna í öndverðu sá að gefa almenningi tækifæri til að kynna sér álagningu á samborgara sína enda var slíkt talið nauðsynlegt til að tryggja að mögulegt væri að ganga úr skugga um að allir skattborgarar landsins greiddu þá skatta sem þeim bæri í samræmi við greiðslugetu og að skattálagning annarra gengi ekki gegn hagsmunum almennings. Voru almenningi því heimilaðar svokallaðar samanburðarkærur ef grunsemdir voru um að tekjur og eignir tiltekinna einstaklinga væru of lágt taldar eða ótaldar. Þannig segir í 35. gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt nr. 74 27. júní 1921:

„Innan marzmánaðarloka skal skattanefnd hafa lokið við ákvörðun tekna og eigna og samið skrá um alla þá, sem tekjuskatt eða eignaskatt eiga að greiða í hreppnum eða kaupstaðnum.

Skattskráin skal framlögð 1. dag aprílmánaðar á þingstað hreppsins eða öðrum hentugum stað, er auglýstur skal fyrirfram, og í kaupstöðum á bæjarþingstofunni eða skrifstofu bæjarfógeta, og liggja þar til sýnis til 15. dags sama mánaðar.

Sjerhver gjaldandi getur snúið sjer til skattanefndar og fengið hjá henni vitneskju um, eftir hverju hún hefir farið við ákvörðun tekna hans og eigna.“

Í 36. gr. laganna er síðan að finna þær kærueimildir sem gerð er grein fyrir hér að framan, en þar segir:

„Ef einhver er óánægður með ákvörðun skattanefndar um tekjur hans og eign, skal hann bera upp kæru sína brjeflega fyrir formanni skattanefndar fyrir 15. dag aprílmánaðar. Innan sama tíma er hverjum gjaldanda heimilt að kæra yfir því, að skattskyldum manni sé slept eða tekjur og eign einhvers sje of lágt ákveðin, svo og að bera upp aðfinningar um hvert það atriði í skattskránni, sem að einhverju leyti getur snert hagsmuni hans. Formaður kveður nefndarmenn til fundar ásamt kæranda og þeim, sem kært er yfir og skal úrskurður feldur um kærana fyrir lok sama mánaðar og hlutaðeigendum gert viðvart um úrslitin.

Skattanefnd leiðrjettir skattskrána samkvæmt úrskurðum þeim, sem feldir eru, og sendir hana síðan ásamt framtalsskýrslum tafarlaust til formanns yfirskattanefndar.“

Sambærileg ákvæði var síðan að finna í 36. gr. og 37. gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt, nr. 6 9. janúar 1935, og í 37. gr. og 38. gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt, nr. 46 14. apríl 1954.

Með setningu laga um tekjuskatt og eignarskatt nr. 70 28. apríl 1962, var gerð veigamikil breyting á fyrrgreindum ákvæðum. Samkvæmt ákvæðum 39. gr. og 40. gr. laganna var skattstjórum eftir sem áður gert að leggja skattskrár fram í umdæmum sínum. Hins vegar var felld niður sú kæruheimild sem gjaldendur höfðu vegna ákvörðunar skatta á tekjur og eignir þriðja manns. Í greinargerð með frumvarpi til laga um tekjuskatt og eignarskatt, sem varð að lögum nr. 70 28. apríl 1962, kemur fram rökstuðningur fyrir breytingunni, en þar segir:

„Fellt er niður ákvæði 2. másl. 38. gr. nógildandi laga um heimild gjaldenda til þess að kæra út af því, að tekjur og eign annarra gjaldenda sé of lágt ákveðin o.s.frv. Þessu ákvæði mun sjaldan eða aldrei hafa verið beitt, og verður því að teljast óþarft. Auðvitað getur hver gjaldþegn eftir sem áður komið á framfæri við skattstjóra eða umboðsmann hans hverjum þeim upplýsingum og ábendingum, sem hann telur ástæðu til.“

Fram til ársins 1979 lögðu skattyfirvöld einungis fram skattskrár, m.a. samkvæmt þeim ákvæðum sem vikið er að hér að framan. Fram að þeim tíma var ekki gerður lagalegur munur á skattskránni annars vegar og álagningar- og skattskránni hins vegar. Með setningu laga um tekjuskatt og eignarskatt, nr. 75 14. september 1981, var slíkur greinarmunur gerður og skattstjórum gert skylt að leggja bæði álagningar- og skattskrár fram árlega, samkvæmt ákvæðum 98. gr. laganna. Með 8. gr. laga nr. 7/1984 var opinber birting og útgáfa álagningar- og skattskráa síðan heimiluð og hefur verið það síðan. Í nefndarálit meiri hluta efnahags- og viðskipta- nefndar Alþingis sem fylgdi lagabreytingunni árið 1984 kom fram það álit meiri hluta nefndarinnar að ótvírætt væri að birting upplýsinga úr skattskrá og útgáfa hennar væri í heild til þess fallin að skapa bæði gjaldendum og skattyfirvöldum virkt aðhald og að slík birting gegndi að mörgu leyti sama tilgangi og framlagning skattskráa. Framlagning álagningar- og skattskráa væri þannig hugsuð sem þáttur í virku skatteftirliti og ætlað að koma í veg fyrir undanskot frá skatti.

Frá því að síðastnefndu breytingarnar á skattalögum voru gerðar hefur framkvæmd laganna verið sú að skattstjórar hafa árlega lagt fram álagningar- og skattskrár í hverju umdæmi og jafnframt hefur efni þeirra verið gerð ítarleg skil í fjölmiðlum. Með frumvarpi þessu er lagt til að breyting verði gerð þar á.

Löggjöf á Norðurlöndum.

Reglur um birtingu upplýsinga um skattgreiðslur einstaklinga eru ekki samræmdar á Norðurlöndum. Ákvæði norskra laga munu vera sambærileg nógildandi ákvæðum íslenskra laga hvað varðar birtingu upplýsinga úr skattskránni. Samkvæmt sænskum lögum hafa þarlend skattyfirvöld víðtækar heimildir til að birta upplýsingar um skattgreiðslur einstaklinga. Í dönskum lögum er hins vegar kveðið á um algera leynd um skattgreiðslur einstaklinga.

Annamarkar á nógildandi löggjöf.

Ýmsa annmarka má nefna á nógildandi löggjöf hvað varðar álagningar- og skattskrár einstaklinga. Tölvutæknin gerir það að verkum að álagningar- og skattskrár eru unnar á tölvutæku formi. Með afhendingu skráanna kunna að rísa fjölmörg álitamál. Þannig má nefna að með samtengingu slíkra skráa við aðrar skrár er hægt að kalla fram nákvæmar persónuupplýsingar um alla landsmenn. Slíkar upplýsingar má nota í ýmsu skyni og sú hætta er fyrir hendi að þær kunni að verða notaðar í annarlegum tilgangi.

Nógildandi löggjöf leysir þennan vanda ekki að öllu leyti. Samkvæmt lögum ber að leggja álagningar- og skattskrár fram síðsumars en endanleg skattskrá er ekki lögð fram fyrr en í janúar- mánuði. Ólík ákvæði gilda reyndar um birtingu skráanna. Þannig er ótvírætt tekið fram að skattskrá megi birta og gefa út í heild eða að hluta. Um álagningar- og skattskrána segir hins vegar

einvörðungu að hún skuli liggja frammi til sýnis í tiltekinn tíma. Ekki er hins vegar kveðið á um í núgildandi skattalögum hvort afhenda megi skrárnar á tölvutæku formi eða hvort vinna megi úr þeim líkt og tíðkast í fjölmiðlum, þó að vera kunni að lög um meðferð persónuupplýsinga, nr. 77 23. maí 2000, kunni að setja slíkri meðferð einhverjar skorður.

Helstu rök fyrir frumvarpinu.

Eins og áður segir er ljóst að tilgangurinn með því að skylda skattyfirvöld að lögum til að leggja fram skattskrár einstaklinga var í fyrsta lagi sá að upplýsa gjaldendur um álagðan skatt á tekjur og eignir hvers og eins og grundvöll viðmiðunar tekna og eigna til myndunar skattstofns og kæruehimild vegna slíkra ákvarðana. Í öðru lagi var tilgangurinn sá að tryggja almenningi kæruehimild vegna ákvörðunar skattyfirvalda um skattstofn þriðja manns til tekjuskatts og eignarskatt. Af orðalagi eldri lagaákvæða má ljóst vera að forsenda þess að gjaldendur gætu neytt kæruehimildar sinnar gagnvart þriðja manni var sú að skattskrárnar lægju frammi. Að öðrum kosti hefði almenningi verið ómögulegt að beita kæruehimild sinni. Þegar lögfest var breyting á lögum um tekjuskatt og eignarskatt með lögum nr. 70 28. apríl 1962 og áður nefnd kæruehimild gjaldenda vegna skattákvörðunar þriðja manns var felld niður, brustu þær forsendur sem lágu að baki framlagningu skattskráa einstaklinga.

Samkvæmt núgildandi ákvæðum 98. gr. laga nr. 90 7. maí 2003 hvílir á skattstjórum sú skylda að senda hverjum gjaldanda sérstaka tilkynningu eða álagningarseðla með upplýsingum um þá skatta sem á hann hafa verið lagðir á viðkomandi skattári. Í slíkum tilkynningum koma fram sömu upplýsingar og birtar eru í framlögðum álagningar- og skattskrám. Frumvarp þetta gerir ekki ráð fyrir að breyting verði gerð á þeirri framkvæmd. Í ljósi hennar verður hins vegar ekki séð að framlagning álagningar- og skattskráa samkvæmt núgildandi löggjöf feli í sér annan tilgang en að gefa almenningi kost á að kynna sér fjárhagsleg málefni náungans.

Veigamestu rökin að baki frumvarpinu eru þau að telja verði að birting álagningar- og skattskráa samkvæmt ákvæðum núgildandi laga brjóti gegn rétti einstaklinga til friðhelgi einkalífs. Fjárhagsmálefni einstaklinga eru meðal viðkvæmstu persónuupplýsinga í nútímasamfélagi sem eðlilegt og sanngjarnt er að fari leynt. Ljóst má vera að með framlagningu álagningar- og skattskráa fer fram birting á upplýsingum sem gefa glögga mynd af tekjum nafngreindra einstaklinga. Færa má rök fyrir því að notkun upplýsinganna hafi breyst verulega frá því að tryggja kærurétt gjaldenda gagnvart samborgurum sínum til þess að vera orðnar að þaulskipulagðri markaðsvöru. Í framkvæmd hefur þróunin orðið sú á síðustu árum að framlagning álagningar- og skattskráanna hefur orðið uppspretta fréttu um fjárhagsleg málefni einstaklinga. Það er orðinn árlegur viðburður að fjölmiðlar vinni upplýsingar upp úr álagningar- og skattskrám um tekjur manna. Birtir eru listar yfir tekjuhæstu einstaklingana í hverri starfsgrein, gjarnan með samanburði frá ári til árs. Leiða má líkur að því að fjölmiðlaumræða af slíku tagi feli í sér hættu á að einstaklingar verði fyrir óverðskuldaðri áreitni vegna tekna sinna, ýmist vegna þess að þær þyki of háar eða of lágar.

Framlagning álagningar- og skattskráa getur haft fleiri ókosti í för með sér. Birting upplýsinga um tekjur einstaklinga er til þess fallin að grafa undan því trúnaðarsambandi sem viðgengist hefur á vinnumarkaði um launakjör í frjálsum vinnusamningum. Á flestum vinnustöðum eru launakjör starfsmanna trúnaðarmál launþega og vinnuveitanda. Með því að skylda skattstjóra til að leggja álagningar- og skattskrár fram gerir ríkisvaldið þennan trúnað að engu.

Allt frá því að lögfest voru lagaákvæði um framlagningu álagningar- og skattskráa fyrir áratugum síðan hafa gríðarlegar umbætur átt sér stað hvað varðar réttarstöðu einstaklinga

gagnvart ríkisvaldinu og réttur einstaklinga til friðhelgi einkalífs hefur verið bættur verulega. Má í því sambandi nefna setningu laga nr. 92 1. júní 1989, um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði, laga nr. 121 28. desember 1989, um skráningu og meðferð persónuupplýsinga, stjórnarsýslulaga, nr. 37 30. apríl 1993, og upplýsingalaga, nr. 50 24. maí 1996. Þá hefur í íslenskri löggjöf verið lögð aukin áhersla á vernd mannréttinda meðal annars með lögfestingu mannréttindasáttmála Evrópu með lögum nr. 62 19. maí 1994 og með endurskoðun á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar 1995 og 1997. Á sama tíma hefur réttarvitund almennings tekið breytingum og ætla má að almennir borgarar geri sér betur grein fyrir réttindum sínum en áður og þeim takmörkunum sem ríkisvaldinu eru sett gagnvart þeim, þar á meðal hvað varðar meðferð ríkisvaldsins og annarra aðila á viðkvæmum persónuupplýsingum. Nægir þar að nefna þær umræður sem sköpuðust um meðferð heilsufarsupplýsinga einstaklinga í aðdraganda setningar laga um gagnagrunn á heilbrigðissviði, nr. 139 22. desember 1998.

Víða í íslenskri löggjöf er réttur einstaklinga til friðhelgi einkalífs tryggður og hömlur settar við meðferð, birtingu eða opinberun á viðkvæmum persónuupplýsingum einstaklinga. Í 71. gr. stjórnarskrárinnar, nr. 33 17. júní 1944, er friðhelgi einkalífs einstaklinga vernduð. Sambærilega reglu er að finna í 8. gr. laga nr. 62 19. maí 1994, um mannréttindasáttmála Evrópu. Einnig má nefna að í lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77 23. maí 2000, er kveðið á um friðhelgi einkalífs en skv. 1. gr. laganna er þeim meðal annars ætlað að stuðla að því að með persónuupplýsingar sé farið í samræmi við grundvallarsjónarmið og reglur um persónuvernd og friðhelgi einkalífs.

Þá er víða í löggjöfinni kveðið á um þagnarskyldu starfsmanna um einkahagi einstaklinga, svo sem um fjárhagsmálefni þeirra. Þannig er skattstjórum, umboðsmönnum skattstjóra, ríkisskattstjóra, skattrannsóknarstjóra ríkisins og yfirskattaneftnd bannað, að viðlagðri ábyrgð eftir ákvæðum almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi, að skýra óviðkomandi mönnum frá því sem þeir komast að í sýslan sinni um tekjur og efnahag skattaðila, samkvæmt 1. mgr. 117. gr. laga nr. 90 7. maí 2003, um tekjuskatt. Hið sama gildir um þá sem veita aðurnefndum aðilum aðstoð við starf þeirra eða á annan hátt fjalla um skattframtöl.

Í 22. gr. lögreglulaga, nr. 90 13. júní 1996, er lögð þagnarskylda á lögreglumenn og annað starfslíð lögreglu um atvik sem þeim verða kunn í starfi sínu eða vegna starfs síns og leynt eiga að fara vegna lögmatra almanna- eða einkahagsmuna. Tekur þagnarskyldan meðal annars til upplýsinga um einkahagi manna sem eðlilegt er að leynt fari.

Í 1. mgr. 58. gr. laga nr. 161 20. desember 2002, um fjármálafyrirtæki, er ákvæði um bankaleynd fjármálafyrirtækja. Þar er mælt fyrir um að stjórnarmenn fjármálafyrirtækja, framkvæmdastjórar, endurskoðendur, starfsmenn og hverjir þeir sem taka að sér verk í þágu slíkra fyrirtækja séu bundnir þagnarskyldu um allt það sem þeir fá vitneskju um við framkvæmd starfa sinna og varða viðskipta- eða einkamálefni viðskiptamanna þeirra, nema skylt sé að veita upplýsingar samkvæmt lögum. Skv. 2. mgr. 58. gr. laganna gildir þagnarskyldan jafnframt um hvern þann sem veitir viðtöku upplýsingum sem getið er um í 1. mgr. 58. gr. Sambærileg ákvæði um þagnarskyldu um persónuleg málefni einstaklinga, þar á meðal fjárhagsleg málefni þeirra, gilda samkvæmt lögum um endurskoðendur, nr. 18 17. apríl 1997, og lögum um lögmennt, nr. 77 15. júní 1998.

Telja verður að núgildandi ákvæði 98. gr. laga nr. 90 7. maí 2003, um tekjuskatt, um framlagningu álagningar- og skattskráa séu í verulegu ósamræmi við framangreind ákvæði og þær meginreglur sem lögfestar hafa verið í sérlögum um þagnarskyldu um upplýsingar sem varða fjárhagsleg málefni einstaklinga. Auk þess verður að telja að framlagningin brjóti

í bága við meginreglur 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. laga nr. 62 19. maí 1994, um mannréttindasáttmála Evrópu, um friðhelgi einkalífs.

Gildar ástæður þurfa að liggja til grundvallar löggjöf sem mælir fyrir um svo yfirgripsmikla röskun á friðhelgi einkalífs einstaklinga sem núgildandi löggjöf kveður á um. Með vísan til þess sem að framan greinir verður ekki talið að slíkar ástæður séu fyrir hendi og því sé nauðsynlegt að gera þær breytingar á núgildandi ákvæði 98. gr. laga nr. 90 7. maí 2003, um tekjuskatt, sem frumvarp þetta kveður á um.

Að lokum er rétt að geta þess að frumvarp þetta felur það ekki í sér að neinu leyti að dregið verði úr þeim úrræðum sem skattfyrivöldum er veitt í núgildandi löggjöf til að sinna virku skatteftirliti, bregðast við undanskotum frá skatti eða til að beita öðrum þeim heimildum sem núgildandi löggjöf kveður á um. Gerir frumvarpið því ráð fyrir að núverandi eftirlit verði eftir sem áður í höndum skattfyrivalda. Verði frumvarpið að lögum lýkur einkaskatranssóknnum borgaranna á hverjum öðrum.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að núgildandi ákvæði 98. gr. laga nr. 90 7. maí 2003, um tekjuskatt, verði breytt þannig að opinber birting álagningar- og skattskráa landsmanna verði lögð af. Núgildandi ákvæði 98. gr. leggur þá skyldu á skattstjóra landsins að leggja álagningar- og skattskrár fram til birtingar og er þeim jafnframt gert að auglýsa rækilega hvar og hvenær skrárnar muni liggja frammi. Jafnframt heimilar núgildandi ákvæði 98. gr. opinbera birtingu á upplýsingum úr skránum auk þess sem útgáfa og birting upplýsinga úr skattskrám er heimiluð hvort sem er í heild eða að hluta. Gerir breytingin á ákvæðinu sem frumvarp þetta kveður á um ráð fyrir að framlagning álagningar- og skattskráa verði lögð af. Af því leiðir að útgáfa þeirra í heild eða að hluta verður ekki lengur heimiluð. Verði frumvarpið að lögum verður einungis lögð sú skylda á skattstjóra landsins að senda hverjum skattaðila tilkynningu um þá skatta sem á hann hafa verið lagðir þegar skattstjórar hafa lokið álagningu á skattaðila. Jafnframt verði lögð sú skylda á skattstjóra að auglýsa rækilega, m.a. í Lögbirtingablaðinu, að álagningu sé lokið. Verður skattstjórum síðan gert skylt að senda viðkomandi innheimtumannni ríkissjóðs skrá um þá aðila sem á hafa verið lagðir skattar, svo og samrit til ríkisskattstjóra og ríkisendurskoðanda.

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.