

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, nr. 46/2016 (eftirlit með tekjum ríkisins o.fl.).

Frá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Skúla Eggert Þórðarson ríkisendurskoðanda og Guðrúnu Jennýju Jónsdóttur frá Ríkisendurskoðun, Þórhall Vilhjálmsson frá lagaskrifstofu Alþingis, Snorra Olsen ríkisskattstjóra, Ingvar J. Rögnvaldsson, Helgu Valborgu Steinarsdóttur og Jens Þór Svansson frá ríkisskattstjóra og Soffíu Eydísi Björgvinsdóttur og Sigurjón Pál Högnason frá KPMG.

Umsagnir bárust nefndinni frá KPMG ehf., Ríkisendurskoðun, ríkisskattstjóra, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Persónuvernd.

Með frumvarpinu er í fyrsta lagi lagt til að verkefni ríkisendurskoðanda við tekjueftirlit verði betur skilgreind, í öðru lagi verði skerpt á ákvæðum um upplýsingaskyldu opinberra aðila gagnvart ríkisendurskoðanda og í þriðja lagi að um skjalavörslu embættisins fari með sama hætti og hjá Alþingi og umboðsmanni Alþingis.

Eftirlit með tekjum ríkisins.

Á fundum nefndarinnar var rætt um það markmið frumvarpsins að skilgreina betur verkefni ríkisendurskoðanda við tekjueftirlit en frumvarpið felur í sér þá áherslubreytingu í starfsemi Ríkisendurskoðunar að sérstök starfseining sinni eftirliti með því að tekjur ríkisins skili sér í samræmi við áætlanagerð ríkisins. Lagt er til að hlutverk þessarar einingar verði skýrt líkt og gert er með fjárhagsendurskoðun og stjórnsýsluendurskoðun ríkisendurskoðanda en það er m.a. að kanna ýmis tekjuöflunarkerfi ríkisins. Nefndin tekur undir sjónarmið sem komu fram um að verkefnið er stór þáttur í því að Alþingi geti sinnt fjárstjórnarhlutverki sínu sem hefur með setningu laga um opinber fjármál aukið áherslu á eftirlitsþátt ríkisfjármálanna. Ríkisendurskoðandi sem er trúnaðarmaður Alþingis og ábyrgur gagnvart því við endurskoðun og eftirlit með rekstri og fjármálum ríkisins gegnir lykilhlutverki við starfrækslu þess eftirlits sem Alþingi er falið samkvæmt stjórnarskrá.

Aðgangur að upplýsingum.

Nefndin fjallaði sérstaklega um ákvæði 4. gr. frumvarpsins þar sem lagður er til aukinn aðgangur ríkisendurskoðanda að gögnum og upplýsingakerfum hjá opinberum aðilum, 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, skattyfirvöld og Samgöngustofa, skulu veita ríkisendurskoðanda rafrænan aðgang að raun- tímaupplýsingum úr kerfum sínum sem hann þarfnast vegna starfs síns, endurgjaldslaust. Þá er einnig lagt til að ríkisendurskoðandi skuli hafa aðgang að bókhaldi, þ.m.t. frumgögnum þess, hjá þeim aðilum sem fá framlög úr ríkissjóði, hvort heldur það er með beinum

framlögum eða endurgreiðslum kostnaðar að hluta eða öllu leyti, svo sem til kvikmyndagerðar eða nýsköpunar-, rannsóknar- og þróunarverkefna.

Fyrir nefndinni komu fram ábendingar um að með frumvarpinu væri verið að leggja til að ríkisendurskoðandi fengi of rúman aðgang að persónuupplýsingum með vísan til sjónarmiða um friðhelgi einkalífs og þagnarskyldu stjórnvalda. Hvorki væri tilgangur upplýsingasöfnunarinnar nægilega skýr né heldur til hvers konar upplýsinga heimildin næði auk sjónarmiða um öryggi upplýsinga þegar um svo víðtækan aðgang að kerfum annarra stofnana væri að ræða. Einnig komu fram ábendingar um að ekki væru fullnægjandi röksemdir fyrir rauntímaaðgangi ríkisendurskoðanda að upplýsingum. Þá kom fram að ríkisendurskoðandi hygðist framkvæma sérstakar keyrslur inni í kerfum ríkisskattstjóra og endurreikna álagningu opinberra gjalda á einstaka skattaðila og kanna forsendur afskrifta og skattfrádráttar hjá fyrirtækjum.

Markmiðið með frumvarpinu er m.a. að tekjur ríkisins skili sér í samræmi við áætlanagerð ríkisins en aðgangur ríkisendurskoðanda að gögnum hjá opinberum aðilum og upplýsingakerfum um fjárhagsmálefni ríkisins er ekki nægilega skýr í lögunum til þess að hann geti sinnt því eftirlitshlutverki sem honum er falið. Fyrir nefndinni kom fram að með gildistöku laga nr. 142/2018, sem breyttu innheimtu opinberra gjalda, hefði yfirstjórn innheimtu á öllu landinu færst til ríkisskattstjóra sem jafnframt er álagningaraðili. Sú tilhögun gæti haft í för með sér aukna hættu á mistökum og misferli og því nauðsynlegt að eftirlitið væri skilvirkt. Markmiðið með frumvarpinu er að gera ríkisendurskoðanda kleift að gera úttektir annars vegar á tekjum ríkisins og hins vegar á fjárhagskerfum stofnana og hann þarf því að hafa aðgang að öllum fjárhagsupplýsingum ríkisins til að geta staðreynt að tekjur séu rétt ákvarðaðar og innheimta þeirra í samræmi við gildandi lög. Þannig er hvorki ætlunin að framkvæma sérstakar keyrslur inni í kerfum ríkisskattstjóra né endurreikna álagningu opinberra gjalda en til að unnt sé að gera úttekt á útreikningum og álagningu, m.a. til að tryggja rétta virkni álagningarkerfa, þarf að liggja fyrir aðgangur að þeim forsendum sem notaðar eru við útreikning. Þannig er beinn aðgangur að fjárhagskerfum opinberra aðila nauðsynlegur svo unnt sé að ganga úr skugga um og tryggja að kerfin vinni eins og til er ætlast, m.a. í samræmi við lög og stjórnvaldsfyrirmæli. Í slíkri kerfisúttekt eða skoðun þarf einnig að skoða öryggisþætti kerfanna, m.a. til að ganga úr skugga um að ekki sé hægt að misnota þau í sviksamlegum tilgangi. Ekki er unnt að sannreyna áreiðanleika kerfanna öðruvísi.

Nefndin tekur undir þessi sjónarmið og minnir á að ríkisendurskoðandi og starfsmenn hans eru bundnir trúnaði lögum samkvæmt og fái þeir upplýsingar sem bundnar eru trúnaði frá öðrum stjórnvöldum færast trúnaðarskyldan yfir til þeirra. Nefndin telur að markmiðið með frumvarpinu sé skýrt og að engar vinnslur eru hugsaðar öðruvísi en að þær séu framkvæmdar af starfsmönnum skattyfirvalda og engin gögn yrðu flutt frá skattyfirvöldum. Nefndin minnir einnig á að valdheimildir ríkisendurskoðanda lúta ekki eingöngu að því að hafa eftirlit með fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisyfirtækja heldur einnig að hafa eftirlit með tekjum ríkisins og að fjárheimildir og hvers konar verðmæti séu nýtt og þeim ráðstafað á hagkvæman og réttmætan hátt. Nefndin leggur í því sambandi áherslu á að ríkisendurskoðandi, eins og önnur stjórnvöld, þarf ætíð að gæta meðalhófs við beitingu þeirra heimilda sem þau hafa.

Nefndin telur þó rétt að koma til móts við þau sjónarmið sem komu fram fyrir nefndinni og leggur því til að heimild ríkisendurskoðanda samkvæmt a-lið 4. gr. frumvarpsins verði þrengri og að orðalagið verði að ríkisendurskoðandi hafi aðgang að þeim upplýsingum sem geymdar eru í upplýsingakerfum opinberra aðila sem nauðsynlegar teljast svo að hann geti haft eftirlit með og endurskoðað eignir og fjárreiður ríkisins hverju sinni. Í því felist m.a. að

skattyfirvöld skuli veita ríkisendurskoðanda aðgang að niðurstöðum álagningar með viðeigandi afstemmingum á því formi sem ríkisendurskoðandi óskar. Þá skulu skattyfirvöld veita ríkisendurskoðanda aðgang að þeim skattgögnum sem nauðsynleg eru hverju sinni svo að unnt sé að staðfesta að tekjur ríkisins séu rétt ákvarðaðar. Aðgangur að upplýsingum framangreindra aðila skal veittur án endurgjalds.

Nefndin fjallaði sérstaklega um ábendingar varðandi sjónarmið um persónuvernd og friðhelgi einkalífs og telur með vísan til þess eðlilegt að allar uppflettingar ríkisendurskoðanda í kerfum skattyfirvalda verði sérstaklega skráðar og hlutaðeigandi aðilum tilkynnt um uppflettinguna og leggur því til breytingu á frumvarpinu í þá veru að ríkisendurskoðandi haldi skrá yfir öll skattframtöl einstaklinga og lögaðila sem farið er inn á í því skyni að sannreyna réttar tekjur ríkisins og tilkynni viðkomandi um slíka uppflettingu. Nefndin telur auk þess eðlilegt að sama gildi um sambærilegar uppflettingar annarra opinberra stofnana svo sem Tryggingastofnunar, Vinnumálastofnunar, Fæðingarorlofssjóðs og Innheimtustofnunar sveitarfélaga.

Danmörk og Noregur.

Á fundum nefndarinnar var fjallað um erlendar fyrirmyndir ákvæða frumvarpsins en í greinargerð sem fylgir frumvarpinu er vísað til 20. gr. Lima-yfirlýsingarinnar sem er stefnuyfirlýsing Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðenda (INTOSAI) frá árinu 1977. Þar segir að ríkisendurskoðandi skuli hafa heimild til þess að endurskoða skattheimtu eins ítarlega og hægt er, þar á meðal skoða einstakar skattskýrslur. Fyrir nefndinni kom fram að engar hömlur væru á afhendingu upplýsinga til dönsku ríkisendurskoðunarinnar frá dönskum skattyfirvöldum og það fæli m.a. í sér aðgang að skattframtölum einstaklinga og lögaðila auk aðgangs að tölvukerfunum.

Í Noregi hefur ríkisendurskoðandi heimild til að meta sjálfur hvaða upplýsingar og gögn eru nauðsynleg svo að embættið geti sinnt lögbundnum skyldum sínum. Varði málið eftirlit með styrkjum eða endurgreiðslum frá hinu opinbera hefur hann aðgang að öllum nauðsynlegum upplýsingum hjá þeim sem móttakið hefur styrk eða endurgreiðslu. Aðilar sem falla undir endurskoðun og eftirlit ríkisendurskoðanda skulu greiða fyrir og auðvelda aðgang að þeim gögnum og upplýsingum sem hann telur þörf á að fá sem og að aðstoða við endurskoðun og eftirlit. Ríkisendurskoðandi skal hafa aðgang að þeim upplýsingaskerfum sem stofnanir nota og ákveður á hvaða formi á að afhenda upplýsingar og þær skal afhenda án endurgjalds. Nefndin telur nauðsynlegt að ríkisendurskoðandi hafi sambærilegar heimildir og systurstofnanir Ríkisendurskoðunar til að sinna lögbundnu eftirliti, m.a. í tengslum við rafrænar lausnir í þjónustu við borgarana, þ.m.t. við tekjuöflun ríkistekna og ráðstöfun á opinberu fé.

Gagnavarsla.

Í frumvarpinu er lagt til að ríkisendurskoðandi verði undanþeginn gildissviði laga um opinber skjalasöfn og þar með skilaskyldu á gögnum til Þjóðskjalasafns Íslands. Árið 1987 voru sérstök lög sett um Ríkisendurskoðun og hún færð undir Alþingi til að tryggja sjálfstæði hennar og efla eftirlit löggjafans með framkvæmdarvaldinu. Fyrir nefndinni kom fram að stofnunin væri með eigið skjalasafn og hefði ekki skilað gögnum til Þjóðskjalasafns frá því hún varð færð undir Alþingi. Nefndin telur með vísan til sjálfstæðis þingsins og hlutverks stofnana þess eðlilegt að sömu reglur gildi um gagnavörslu hjá ríkisendurskoðanda og hjá Alþingi og umboðsmanni Alþingis. Nefndin leggur því til breytingu á frumvarpinu í þá veru að við bætist ný grein um breytingar á lögum um opinber skjalasöfn þar sem tiltekið verði að ríkisendurskoðandi verði einnig undanþeginn gildissviði laganna.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. A-liður 4. gr. orðist svo: Við 1. mgr. bætast sex nýir málslíðir, svohljóðandi: Ríkisendurskoðandi hefur aðgang að þeim upplýsingum sem geymdar eru í upplýsingakerfum opinberra aðila sem nauðsynlegar teljast svo að hann geti haft eftirlit með og endurskoðað eignir og fjárreiður ríkisins hverju sinni. Í því felst m.a. að skatt-yfirvöld skulu veita ríkisendurskoðanda aðgang að niðurstöðum álagningar með viðeig- andi afstemmingum á því formi sem ríkisendurskoðandi óskar. Þá skulu skattyfirvöld veita ríkisendurskoðanda aðgang að þeim skattgögnum sem nauðsynleg eru hverju sinni svo að unnt sé að staðfesta að tekjur ríkisins séu rétt ákvarðaðar. Aðgangur að upplýs- ingum framangreindra aðila skal veittur án endurgjalds. Ríkisendurskoðandi heldur skrá yfir öll skattframtöl einstaklinga og lögaðila sem veittur er aðgangur að í því skyni að sannreyna réttar tekjur ríkisins. Viðkomandi einstaklingi eða lögaðila verður tilkynnt um slíka uppflettingu.
2. Á eftir 6. gr. komi ný grein, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:
Breyting á öðrum lögum.
 3. mgr. 14. gr. laga um opinber skjalasöfn, nr. 77/2014, orðast svo:
 Lög þessi gilda ekki um Alþingi, umboðsmann Alþingis eða ríkisendurskoðanda.

Alþingi, 27. maí 2019.

Helga Vala Helgadóttir,
form., frsm.

Líneik Anna Sævarsdóttir.

Jón Þór Ólafsson.

Brynjar Nielsson.

Jón Steindór Valdimarsson.

Kolbeinn Óttarsson Proppé.

Óli Björn Kárasón.

Þorsteinn Sæmundsson.

Þórarinn Ingi Pétursson.