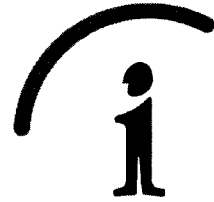


Alþingi  
Erindi nr. P 131/1328  
komudagur 15.4.2005



Alþingi  
Efnahags- og viðskiptanefnd  
150 REYKJAVÍK

Persónuvernd

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík  
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606  
netfang: postur@personuvernd.is  
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 14. apríl 2005  
Tilvísun: 2005030191 ISE/--

Persónuvernd hefur borist erindi yðar, dags. 30. mars sl., þar sem þess er óskað að Persónuvernd skili umsögn um frumvarp til laga um breytingar á lögum um tekjuskatt og eignarskatt nr. 90/2003. Breytingarnar varða 98. gr. laganna og með þeim lagt til að opinber birting álagningar- og skattskrá landsmanna verði lögð af.

Vegna mikilla anna hjá Persónuvernd hefur henni því miður ekki reynst unnt að vinna skriflega umsögn um frumvarpið innan umrædds frests, en lýsir sig til reiðubúna til að mæta á fund Efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis til að reifa sjónarmið stofnunarinnar varðandi málið.

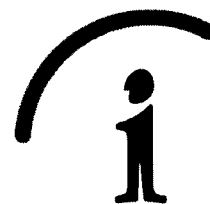
Hins vegar fylgja bréfi þessu, til skýringar varðandi afstöðu stofnunarinnar, afrit af tveimur bréfum sem Persónuvernd hefur sent frá sér varðandi opinbera birtingu álagningarskrár og skattskrár. Í öðru þeirra má m.a. finna umfjöllun um forsögu þessara mála hjá tölvunefnd, forvera Persónuverndar.

Virðingarfyllst

Sigrún Jóhannesdóttir

Hjálagt: -Afrit af bréfi Persónuverndar til fjármálaráðuneytisins, dags. 28. janúar 2004.  
-Afrit af bréfi Persónuverndar til kvartanda, dags. 14. júní 2004.

Fjármálaráðuneytið  
Amarhvoli  
150 REYKJAVÍK



## Persónuvernd

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík  
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606  
netfang: postur@personuvernd.is  
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 28. janúar 2004  
Tilvísun: 2004010019 MS/--

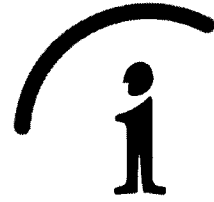
Persónuvernd, sem tók til starfa hinn 1. janúar 2001, og áður Tölvunefnd, hafa jafnaðarlega borist fyrirspurnir varðandi opinbera birtingu álagningarskrár. Nú hefur Persónuvernd til umfjöllunar kvörtun [] yfir því að „skattstjórinn í Reykjavík veiti almenningi aðgang að framangreindum skráum ár hvert skv. 98. gr. laga nr. 75/1981“, nú lög 90/2003, um tekjuskatt og eignarskatt. Telur [] birtingu þessara persónuupplýsinga stangast á við rétt hans til að njóta friðar um einkahagi sína, sem tryggður er í 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Með kvörtuninni fylgdu afrit bréfa sem lögmaður [] ritaði með skattframtali hans til skattstjórans í Reykjavík, en þar er sá skilmáli gerður að almenningi verði ekki veittur aðgangur að upplýsingum úr framtali [], í skjóli heimildar í framangreinds lagaákvæðis.

Af tilefni framangreindrar kvörtunar, og áður en Persónuvernd tekur hana til frekari athugunar, hefur verið ákveðið að beina til fjármálaráðuneytisins fyrirspurn um afstöðu þess til málsins. Er þess m.a. óskað að í svarinu komi fram hvort til umræðu sé að gera breytingar á ákvæði 98. gr. laga nr. 90/2003. Er minnt á tillögur starfshóps, sem skipaður var á árinu 1995, til þess m.a. að gera tillögur að breytingum á fyrirkomulagi birtingar upplýsinga úr álagningarskrám. Í skýrslu hópsins var lagt til að ákvæði um **birtingu** álagningarskrár sbr. 1. mgr. 98. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt (nú 98. gr. laga nr. 90/2003) yrði fellt niður. Rök hópsins voru þau að álagningarskrár eru í eðli sínu bráðbirgðaskrár sem eðlilegt sé að nota sem vinnuskjöl en ekki til opinberrar útgáfu. Mikilvægt væri að leggja þess í stað áherslu á vandaða útgáfu skattskrár sérstaklega í ljósi þess að þær séu réttari, þ.e. það séu skrár þar sem skattstjóri hafi eftir atvikum leiðrétt upplýsingar um opinber gjöld manna og lögaðila. Þá skal minnt á að þegar ofangreind skýrsla var gerð giltu lög nr. 121/1989, um skráningu og meðferð persónuupplýsinga. Þau voru leyst af hólmi með lögum nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Í 7. gr. laganna er að finna meginreglur um gæði gagna og vinnslu, sem ber að virða við alla meðferð persónuupplýsinga. *Þar segir m.a. að þess skuli gætt að persónuupplýsingar sem vinna skal með séu áreiðanlegar .*

Virðingarfyllst

Margrét Steinarsdóttir  
lögfræðingur

Afrit: []



## Persónuvernd

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík  
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606  
netfang: postur@personuvernd.is  
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 14. júní 2004  
Tilvísun: 2004010019 MS/--

[]

Vísað er til fyrri bréfaskipta vegna kvörtunar yðar til Persónuverndar, dags. 5. janúar sl., er lýtur að því að því að skattyfirvöld á Íslandi veiti almenningi aðgang að álagningarskrá og skattskrá ár hvert. Var yður tilkynnt, með bréfi dags. 29. mars sl., að mál þetta yrði rætt á næsta fundi stjórnar Persónuverndar. Bréfi þessu fylgdi einnig afrit svarbréfs fjármálaráðuneytisins, dags. 10. mars 2004, við bréfi Persónuverndar, þar sem afstöðu ráðuneytisins til kvörtunar yðar var óskað.

Framangreindur fundur stjórnar Persónuverndar var haldinn hinn 30. apríl sl. og var þar ákveðið að láta framhald málsins ráðast af afdrifum frumvarps þess er varðar meðferð ofangreindra skráa og lagt var fram nú á vorþingi (þskj. 1324, 866 mál).

Framangreint frumvarp kom ekki á dagskrá á nýafstöðnu þingi og er því ekki breytinga að vænta á 98. gr. skattalaga að sinni. Í samræmi við ákvörðun stjórnar Persónuverndar á ofangreindum fundi skuluð þér upplýstir um afgreiðslur tölvunefndar, forvera Persónuverndar í málum varðandi álagningarskrá og um álit umboðsmanns Alþingis af tilefni kvörtunar til umboðsmanns yfir afgreiðslu tölvunefndar í máli varðandi birtingu fjölmiðils á upplýsingum úr álagningarskrám.

I.

1.

### **Afgreiðslur tölvunefndar í málum varðandi álagningarskrá.**

1) Á árinu 1982 óskaði ríkisskattstjóri annars vegar álits tölvunefndar á því að embættið léti aðilum utan skattkerfisins í té álagningarskrár gjaldársins 1982, með það fyrir augum að þeir gæfu þær út til sölu fyrir almenning. Hins vegar laut fyrirspurn ríkisskattstjóra að heimildum skattstjóra til að veita fjölmiðlum upplýsingar um opinber gjöld einstaklinga og fyrirtækja, samkvæmt álagningarskrá framangreinds gjaldárs.

Niðurstaða tölvunefndar var sú að skattstjórum væri heimilt að veita fjölmiðlum upplýsingar um opinber gjöld manna samkvæmt álagningarskrám þann tíma sem þær liggja frammi til sýnis. Jafnframt taldi nefndin, að aðilar, sem ekki hefðu stjórnvaldshagsmuna að gæta, ættu ekki að fá skrárnar í hendur, ef þeir hygðust gefa þær út til sölu fyrir almenning

2) Í framhaldi af þessu barst tölvunefnd fyrirspurn um heimildir til útgáfu álagningarskrár og áframhaldandi útgáfu skattskrár. Leitaði nefndin umsagnar fjármálaráðuneytisins og ríkisskattstjóra um málið. Í umsögn sinni benti fjármálaráðuneytið m.a. á, að framlagningarskylda tengist þeirri sérstæðu reglu skattalaga, að sérhver skattþegn hafi rétt til að kæra skatta allra annarra skattskyldra aðila. Þessi regla, að sá eigi sök sem vill (actio popularis), hafi verið studd þeim rökum í athugasemdum við fyrstu heildarlögin um tekjuskatt og eignarskatt "... að eðlilegt sé, að gjaldendur komi í veg fyrir of lágt tekju- og eignamat hjá öðrum." Var það niðurstaða ráðuneytisins, að það væri hafið yfir allan vafa, að heimil væri opinber birting úr skattskrá. Var ríkisskattstjóri í meginatriðum sammála fjármálaráðuneytinu.

Að fengnum framangreindum umsögnum ítrekaði tölvunefnd það álit sitt, að ekki væri heimilt að gefa út skattskrá samkvæmt 2. mgr. 98. gr. þágildandi tekjuskattslaga til dreifingar meðal almennings og að málshefjanda væri hvorki heimilt að gefa út álagningarskrá fyrir gjaldárið 1982 né heldur skattskrá fyrir sama ár.

Á árinu 1984 (106. löggjafarþingi 1983-1984) var, með 8. gr. laga nr. 7/1984, gerð breyting á 98. gr. skattalaga. Þá var heimiluð opinber birting og útgáfa skattskráa.

3) Á árinu 1994 var óskað afstöðu tölvunefndar til birtingar fjölmiðla á áætluðum tekjum tiltekinna einstaklinga. Í niðurstöðu tölvunefndar var vísað til 98. gr. skattalaga, og tekið fram, að það ákvæði viki til hliðar hinum almennu ákvæðum laga nr. 121/1989 og heimili almennan aðgang að upplýsingum um álagða skatta og birtingu þeirra upplýsinga. Í niðurstöðu nefndarinnar sagði jafnframt:

„Samkvæmt þessu, og með vísun til þess að nefndin telur það hvorki vera á sínu valdi að takmarka aðgang fréttamanna að framangreindum skrá, né notkun þeirra eða birtingu á þeim upplýsingum sem þar koma fram, sér Tölvunefnd eigi efni til frekari afskipta hennar af máli þessu.“

Óskaði málshefjandi eftir því við tölvunefnd, að nefndin tæki mál hans til meðferðar að nýju, og var fallist á það. Í framhaldi af því óskaði tölvunefnd eftir umsögn ríkisskattstjóra um málið. Að fenginni umsögn embættisins, tilkynnti nefndin málshefjanda, að nefndin sæi, m.a. með vísun til þeirra sjónarmiða sem fram komu í umsögn ríkisskattstjóra sem rakin var í bréfi nefndarinnar, ekki efni til að breyta fyrri afstöðu sinni.

4) Loks hafði tölvunefnd til meðferðar mál varðandi fyrirtæki er hafði myndað skrá með upplýsingum úr álagningarskrá og hugðist dreifa upplýsingum úr skránni í bókarformi til sölu á almennum markaði. Það var niðurstaða tölvunefndar að umrædd skráning upplýsinga um tekjur úr álagningarskrám væri og hefði verið fyrirtækinu óheimil. Jafnframt var það niðurstaða nefndarinnar, að reglur tekjuskattslaga um takmarkaðan aðgang almennings að álagningarskrám á tilteknum auglýstum tíma, sem veittur er í sérstökum tilgangi breyti engu

þar um. Þá var það og niðurstaða nefndarinnar, að hvorki ákvæði tekjuskattslaga né ákvæði laga nr. 121/1989 heimiluðu fyrirtækinu miðlun umræddra upplýsinga.

2.

Hinn 13. júlí 1995 sendi tölvunefnd frá sér svohljóðandi fréttatilkynningu/auglýsingu er birtist m.a. í 76. tbl. Lögbirtingablaðs árið 1995:

„Í tilefni af væntanlegri framlagningu álagningarskráa opinberra gjalda, skv. 98. gr. laga um tekju- og eignarskatt nr. 75/1981, vill Tölvunefnd kunngjöra eftirfarandi:

Tölvunefnd lítur svo á að þar sem lögboðið er, skv. 1. mgr. 98. gr. laga nr. 75/1981, að leggja skuli álagningarskrár fram almenningi til sýnis, verði aðgangur fjölmiðla að álagningarskrám hvorki takmarkaður né skorður reistar við heimild þeirra til að birta efni þeirra meðan þær eru aðgengilegar almenningi á grundvelli þeirrar lagaheimildar. Þegar sýningu álagningarskráa í skjóli þessa sérákvæðis lýkur fer hins vegar um aðgang að þeim og meðferð upplýsinga úr þeim að öðru leyti samkvæmt þeim almennu reglum er gilda um skráningu og meðferð persónuupplýsinga samkvæmt lögum nr. 121/1989.

Samkvæmt hinum almennu reglum, sem koma fram í 1. og 2. mgr. 5. gr. laga nr. 121/1989, er óheimilt að skýra frá upplýsingum er varða einkamálefni einstaklinga nema með samþykki viðkomandi eða með sérstakri heimild Tölvunefndar. Meðan þeim skilyrðum er eigi fullnægt er óheimilt að skýra frá upplýsingum úr álagningarskrám nema á þeim tíma sem almenningur hefur aðgang að þeim á grundvelli sérákvæðis 1. mgr. 98. gr. laga nr. 75/1981.“

## II.

**Álit umboðsmanns Alþingis vegna kvörtunar er laut að afgreiðslu tölvunefndar í máli varðandi birtingu upplýsinga úr álagningarskrám í fjölmiðlum.**

Hinn 6. desember 1994, þar málshefjandi í máli því er rakið var undir tölulíð 3, kafla I hér að ofan, fram kvörtun við umboðsmann Alþingis, fyrir hönd fimm einstaklinga, vegna afstöðu tölvunefndar varðandi birtingu fjölmiðla á upplýsingum úr álagningarskrám. Beindist kvörtunin þó einungis að birtingu tiltekins tímarits, X, á persónulegum fjárhagsmálefnum umbjóðenda hans í skrá, sem unnin var kerfisbundið um 650 einstaklinga og birtist í einu tölublaði ársins 1994.

Af kvörtuninni kvaðst umboðsmaður mega ráða, að hvorki hefði verið aflað samþykkis viðkomandi einstaklinga, né leyfis tölvunefndar til skráningar upplýsinganna. Enn fremur skildi umboðsmaður kvörtunina svo að umræddir einstaklingar teldu, m.t.t. þeirra upplýsinga sem safnað hafði verið, úrvinnslu þeirra og samanburðar við eldri upplýsingar um fjárhagsmálefni, að efni þeirrar skráar sem birt var í fyrrnefndu tímariti, væri komið út fyrir þann ramma sem ákvæði 98. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 8. gr. laga nr. 7/1984, veiti einkaaðilum heimild til að halda skipulagsbundnar skrár um slík fjárhagsmálefni og miðla upplýsingum úr þeim.

Auk þess var því haldið fram í kvörtuninni, að tölvunefnd hefði brotið gegn 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Um þann þátt kvörtunarinnar og niðurstöðu umboðsmanns þar að lútandi verður ekki fjallað um hér, þar sem það viðkemur ekki reifun þessari.

Af tilefni kvörtunarinnar, óskaði umboðsmaður Alþingis eftir því að tölvunefnd skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar og léti umboðsmanni í té gögn málsins. Í svari tölvunefndar til

umboðsmanns voru m.a. rakin þau mál er greinir í I. kafla. Enn fremur sagði í svári nefndarinnar:

„Þá verður í bréfi þessu fjallað um þær reglur skattalaga, er varða framlagningu álagningar- og skattskráa og birtingu upplýsinga um efni þeirra. Verður sérstaklega fjallað um 98. gr. skattalaganna, eins og henni var breytt með 8. gr. laga nr. 7/1984. Verður leitast við að skýra skilning Tölvunefndar á því ákvæði, m.a. með því að rekja aðdraganda þeirrar lagabreytingar og þær umræður, sem um hana urðu á Alþingi.

[...] Eins og áður segir varðar umrædd niðurstaða Tölvunefndar, sem J(breyting Persónuverndar) kvartar nú yfir til yðar, hins vegar einungis umfjöllun fjölmiðla um efni álagningarskráa almennt. Hefur nefndin því ekki tekið sérstaka afstöðu til þess einstaka tilviks, sem hér um ræðir, en ljóst er, að skráning og birting X (breyting Persónuverndar) hefur nokkra sérstöðu, bæði að því er varðar umfang skráningarinnar og birtingartíma, en umrætt tölublað kom ekki út fyrr um mánaðarmótin ágúst/september 1994, þ.e. u.þ.b. mánuði eftir að kærufrestur rann út. Hins vegar skarast mál þetta vissulega við bæði þau mál, sem Tölvunefnd hefur þegar tekið afstöðu til, þar sem í báðum tilvikum er um að ræða skráningu og meðferð upplýsinga, sem safnað hefur verið úr álagningarskrám, þótt atvik séu þar mismunandi, og nefndin hafi í öðru tilfallinu ekki séð efni til athugasemda, en í hinu talið, að umrædd skráning væri óheimil.

Tölvunefnd hefur nú í tilefni af fyrirspurn yðar, hr. umboðsmaður, tekið mál X til sérstakrar skoðunar. Fylgir afstaða nefndarinnar, sem hún komst að á fundi sínum þann 27. apríl sl., hér á eftir. [...]

Umrædd skrá X yfir tekjur 650 einstaklinga er flokkuð eftir starfsgreinum. Flokkarnir eru 22, en mismunandi margir einstaklingar eru í hverjum flokki. Skráin hefur að geyma almennar upplýsingar um þróun tekna í hinum ýmsu flokkum, en þær upplýsingar, sem birtast um hvern einstakling, eru fyrst og fremst nafn hans, starfsheiti, heildartekjur ársins 1993, mánaðartekjur ársins 1993 og mánaðartekjur ársins 1993 umreiknaðar til verðlags á árinu 1994. Þá eru ákveðnir einstaklingar teknir út úr og sérstaklega fjallað um tekjur þeirra, t.d. hvort tekjurnar hafi hækkað eða lækkað milli ára og jafnvel af hvaða ástæðum.

Í formála skrárinnar kemur fram, að skráin fyrir árið 1994 sé sú viðamesta, sem gerð hafi verið. Á árinu 1993 hafi skráin náð til 517 einstaklinga, 450 einstaklinga árið 1992 og 300 einstaklinga árið 1991. Þá segir, að rétt sé að áréttu, að könnunin sé vísbending - ekki stóridómur. Hún gefi þó sífellt heildstæðari mynd eftir því, sem úrtakið stækki. Í tekjusamanburði einstakra starfsgreina á milli ára sé þess vandlega gætt að skoða eingöngu tekjur sömu einstaklinga bæði árin. Það gefi bestu myndina. Ný nöfn á listanum geti því ekki ruglað samanburðinn milli ára, og þess vegna sé líka afar erfitt að detta út af listanum, séu menn einu sinni komnir inn á hann. Tekjurnar, sem birtist í könnuninni, séu skattskyldar tekjur. Um sé að ræða tekjur af aðalstarfi svo og allar aðrar tekjur, eins og eignatekjur, söluhagnað, reiknuð hlunnindi vegna afnota af fyrirtækjabílum, nefndarstörf, setu ístjórnnum o.s.frv. Listinn segi því ekki til um föst laun, þótt ætla megi, að um góða nálgun sé að ræða. [...]

Það byggist á gamalli hefð, að skattyfirvöld afhendi fjölmiðlum upplýsingar um gjöld hæstu gjaldenda samkvæmt álagningu hvers árs. Má rekja þá framkvæmd allt aftur til ársins 1937. Hafa verður íhuga í þessu sambandi, að fram til ársins 1979 voru einungis lagðar fram skattskrár, og var í lögum ekki gerður greinarmunur áskattskrá og álagningarskrá. Eftir það hefur hins vegar í lögum verið greint á milli álagningarskrár og skattskrár. Eins verður að hafa í huga í þessu sambandi, að af hálfu skattyfirvalda eru við lok álagningar engar upplýsingar veittar til fjölmiðla um hæstu gjaldendur, sem fjölmiðlarnir gætu ekki sjálfir aflað sér í framliggjandi skrá.

Með lögum nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, sem öðluðust gildi 1. janúar 1979, er fyrst greint á milli álagningarskrár og skattskrár. Segir í 2. mgr. 98. gr., að þegar lokið sé álagningu skatta og kærumeðferð, skuli skattstjórar semja og leggja fram skattskrá fyrir hvert sveitarfélag í umdæminu og skuli hún liggja frammi til sýnis í tvær vikur. Á árunum 1980 og 1981 voru álagningarskrár ekki lagðar fram, heldur aðeins skattskrár eftir afgreiðslu kæra, en árið 1982 og eftirleiðis hafa álagningarskrár verið lagðar fram. Einnig eru skattskrár viðkomandi skattárs lagðar fram, eftir að úrskurðum kæra er lokið, en það hefur yfirleitt ekki verið fyrr en u.þ.b. hálfu ári eftir framlagningu álagningarskrár, þ.e.a.s. í febrúar - mars á næsta ári.

Álagningarskrár hafa legið frammi lögskipaðan tíma, sem er tvær vikur að lágmarki, en að honum loknum hafa engar upplýsingar verið gefnar úr skránum af hendi skattstjóra. Samkvæmt upplýsingum ríkisskattstjóra hafa af hendi skattyfirvalda aldrei verið lagðar hömlur á, að upplýsingar séu ritaðar úr

framliggjandi skrá, en þær hafa ekki verið lánaðar út frá skattstofunum til ljósrítunar, hvorki í heild sinni né að hluta. Framangreindur úrskurður Tölvunefndar frá árinu 1982 í máli Z (breyting Persónuverndar), þ.e. sá þáttur hans, að ekki væri heimilt að gefa út skattskrá, þótti af ýmsum orka mjög tvímælis. Varð hann tilefni viðbragða af hálfu stjórnvalda og löggjafans, svo sem nánar verður rakið í því, sem hér fer á eftir [...].“

Þessu næst rakti tölvunefnd aðdraganda breytingar á lögum nr. 75/1981, með 8. gr. laga nr. 7/1984. Gerði nefndin síðan grein fyrir afstöðu sinni til skráningar tímarits þess er kvartað var yfir til umboðsmanns Alþingis, á upplýsingum um fjárhagsmálefni og miðlun þeirra upplýsinga. Um það segir í bréfi tölvunefndar:

„Hér að framan er lýst efni og uppbyggingu skrár þeirrar um fjárhagsmálefni einstaklinga, sem tímaritið X birtir árlega. Er skrá tímaritsins eins og áður er fram komið unnin upp úr álagningar skrá þann tíma, sem þær skrár liggja frammi.

Tölvunefnd lítur svo á, að skráning og meðferð þeirra upplýsinga um fjárhagsmálefni einstaklinga, sem mynda grunn álagningar- og skattskráa, falli innan gildissviðs laga nr. 121/1989, um skráningu og meðferð persónuupplýsinga, sbr. 1. gr. þeirra, enda er í skrá þessum að finna margvíslegar upplýsingar, sem sanngjarn er og eðlilegt að leynt fari. Af þessu leiðir, að meðferð þeirra upplýsinga, sem fram koma í álagningar- og skattskrá, lýtur ákvæðum laga nr. 121/1989 og þar með eftirlitsvaldi Tölvunefndar, að svo miklu leyti sem ákvæði sérlaga mæla ekki á annan veg.

## 2.

Að álit Tölvunefndar hefur umrædd skrá X að geyma persónuupplýsingar í skilningi 1. gr. laga nr. 121/1989, þ.e. upplýsingar um fjárhagsmálefni þeirra 650 einstaklinga, sem áskránni eru. Eins og uppbyggingu skrárinnar er háttað er hún kerfisbundin skrá í skilningi 2. mgr. 1. gr. laga nr. 121/1989. Samkvæmt 3. gr. sömu laga er kerfisbundin skráning persónuupplýsinga, sem 1. gr. tekur til, því aðeins heimil, að skráningin sé eðlilegur þáttur í starfsemi viðkomandi aðila og taki einungis til þeirra, sem tengjast starfi skráningaraðila eða verksviði. X er tímarit, sem gefið er út með reglulegu millibili nokkrum sinnum á ári. Er það sérrit um viðskipta-, efnahags- og atvinnumál, samkvæmt því sem fram kemur í tímaritinu sjálfu. Eins og aðrir fjölmiðlar hefur tímaritið ákveðnu upplýsingahlutverki að gegna gagnvart lesendum sínum. Til þess að sinna því hlutverki er ekki óeðlilegt, að tímaritið skrái að einhverju marki hjá sér upplýsingar úr opinberum skrá, sem aðgengilegar eru almenningi, og birti síðan þær upplýsingar. Lögmæti skráningar upplýsinganna í hverju tilviki og eftirfarandi birting þeirra hlýtur hins vegar að ráðast nánar af efni og umfangi skráningarinnar og þeim lagareglum, sem um skráningu og birtingu upplýsinganna gilda.

## 3.

Eins og áður er fram komið var það niðurstaða Tölvunefndar hinn 18. júlí 1994 í tilefni fyrirspurnar J, að þann tíma, sem álagningar skrár liggja frammi almenningi til sýnis, hafi fréttamenn sem aðrir aðgang að skránum. Taldi nefndin það ekki á valdi sínu að takmarka birtingu fjölmiðla á efni skrána þennan sama tíma.

Hinn 1. febrúar 1995 komst Tölvunefnd að niðurstöðu í máli fyrirtækisins Y varðandi skráningu og birtingu upplýsinga, sem unnar eru upp úr álagningar skrá. Var það álit nefndarinnar, að skráning þess fyrirtækis og útgáfa í bókarformi á umræddum upplýsingum löngu eftir lok kærufrests álagningar samkvæmt skattalögum, væri því fyrirtæki óheimil. Skal í því sambandi sérstaklega áréttað, að fyrirtækið svaraði ekki þeirri fyrirspurn Tölvunefndar, í hvaða tilgangi umrædd útgáfa var fyrirhuguð.

Um heimild fjölmiðla til þess að birta upplýsingar, sem unnar eru úr álagningar skrá, eftir að kærufresti lýkur og álagningar skrá er ekki lengur aðgengileg almenningi, er til þess að líta, að samkvæmt 98. gr. skattalaga skulu skattstjórar hafa lokið álagningu áskattaðila eigi síðar en 30. júní ár hvert og auglýsa rækilega, að álagningu sé lokið. Kærufrestur er 30 dagar frá birtingu þeirrar auglýsingar. Skal skattstjóri leggja álagningar skrá fram til sýnis eigi síðar en 15 dögum fyrir lok kærufrests. Innan tveggja mánaða frá lokum kærufrests skal skattstjóri hafa úrskurðað kærur. Þegar kærumeðferð er lokið, skulu skattstjórar leggja fram skattskrá, og skal hún liggja frammi til sýnis í tvær vikur. Þá segir í lokamálslið 2. mgr. 98. gr., sem er 8. gr. laga nr. 7/1984, að heimil sé opinber birting á þeim upplýsingum um álagða skatta, sem fram koma í skattskrá, svo og útgáfa þeirra upplýsinga í heild eða að hluta.



Löggjafinn hefur samkvæmt framansögðu ákveðið að veita almenningi aðgang að upplýsingum um álögd gjöld, bæði í álagningarskrá og skattskrá, með því að leggja þær skrár fram til sýnis tiltekinn lögskipaðan tíma. Eins og áður segir verður aðgangur fjölmiðla að skránum umfram aðra ekki takmarkaður né skorður reistar við heimild þeirra til að birta efni skrána, meðan það er á annað borð almenningi aðgengilegt. Ber í þessu sambandi að hafa í huga, að umfjöllun fjölmiðla um skránar þann tíma, sem þær liggja frammi, getur eftir atvikum samrýmt þeim tilgangi, sem býr að baki framlagningu skrána, en þeim tilgangi er nánar lýst í kafla I hér að framan.

#### 4.

Tölvunefnd lítur svo á, að samkvæmt skattalögum takmarkist heimild fjölmiðla til að birta upplýsingar, sem unnar eru upp úr álagningarskrám, við þann tíma, sem þær liggja frammi almenningi til sýnis. Verður ekki séð, að opinber birting upplýsinga úr álagningarskrám eftir lok kærufrests, sé í samræmi við áðurgreind sjónarmið, sem að baki framlagningarskyldunni búa. Þvert á móti telur nefndin, að slík birting geti strítt gegn grundvallarreglum laga um friðhelgi einkalífs og persónuvernd, og skiptir þá ekki máli, hvort heldur upplýsingarnar eru gefnar út í bókformi eða birtar í dagblöðum eða tímaritum. Verður ekki komið auga á þáhagsmuni, sem réttlætt geti slíka birtingu, sérstaklega þegar haft er í huga, að síðar birtast í skattskrá upplýsingar, sem eru réttari en upplýsingar álagningarskrár, þar sem skattstjóri hefur í skattskrá leiðrétt opinber gjöld manna og lögaðila.

Af því, sem rakið er í kafla VII hér að framan um aðdragandann að setningu 8. gr. laga nr. 7/1984, má ráða, að markmið þeirrar lagasetningar var gagnert að koma í veg fyrir opinbera birtingu og útgáfu á þeim upplýsingum um álagða skatta, sem fram koma í álagningarskrám, ef frá er talinn sá tími, sem álagningarskrár liggja frammi. Því er það álit Tölvunefndar, að samkvæmt 98. gr. skattalaga nr. 75/1981, sbr. 8. gr. laga nr. 7/1984, sé heimild til útgáfu og sölu upplýsinga um álögd opinber gjöld takmörkuð við upplýsingar úr skattskrá.

#### 5.

Þegar sleppir sérákvæðum skattalaga um framlagningu álagningar- og skattskráa og um birtingu og útgáfu þeirra upplýsinga, sem þar koma fram, taka við hin almennu ákvæði laga nr. 121/1989, um skráningu og meðferð persónuupplýsinga, hvað þessi sömu atriði varðar.

Upplýsingar þær, sem mynda grunn álagningar- og skattskráa, eru að áliti Tölvunefndar upplýsingar um einkamálefni manna, sem falla undir 1. gr. sbr. e-lið 1. mgr. 4. gr. laga nr. 121/1989.

Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laganna er eigi heimilt að skýra frá upplýsingum þeim, sem greinir í 1. mgr. 4. gr., nema með samþykki hins skráða eða einhvers, sem heimild hefur til að skuldbinda hann. Ekki liggur fyrir, að tímaritið X hafi aflað sér heimildar hjá þeim 650 einstaklingum, sem hlut eiga að máli, til að birta umræddar persónuupplýsingar, eftir að kærufrestur samkvæmt 1. mgr. 98. gr. laga nr. 75/1981 rann út. Þá er það og ljóst, að F hefur ekki aflað sér heimildar Tölvunefndar samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 121/1989 til birtingar umræddra upplýsinga eftir lok kærufrests samkvæmt 1. mgr. 98. gr. laga nr. 75/1981, en Tölvunefnd getur heimilað slíka birtingu að fullnægðum þeim skilyrðum, sem nánar greinir í niðurlagsákvæði 2. mgr. 5. gr. laga nr. 121/1989.

Þegar litið er til þess, sem hér var rakið, er það álit Tölvunefndar, að hvorki ákvæði skattalaga nr. 75/1981 né heldur ákvæði laga nr. 121/1989 um skráningu persónuupplýsinga heimili tímaritinu X að birta upplýsingar um fjárhagsmálefni einstaklinga, sem unnar eru upp úr álagningaskrá, eftir að kærufresti samkvæmt 1. mgr. 98. gr. laga nr. 75/1981 lýkur.“

Í áliti umboðsmanns Alþingis var efni framangreinds bréfs tölvunefndar rakið. Því næst fjallaði umboðsmaður um erindi málshefjanda til tölvunefndar:

„Hinn 15. júní 1004 rituðuð þér tölvunefnd bréf [...]

Með umræddu erindi var ekki lagt tiltekið mál fyrir tölvunefnd, þar sem ákveðinn einstaklingur eða lögaðili taldi á rétt sinn gengið með tiltekinni birtingu fjölmiðils á upplýsingum um sig úr álagningarskrá heldur var málið lagt fyrir tölvunefnd á mjög almennum grundvelli um rétt fjölmiðla til þess að fjalla um upplýsingar úr álagningarskrá. Svör tölvunefndar voru af þessum sökum almenn. [...]

Með bréfi, dags. 6. desember 1994, báruð þér, eins og fyrr segir, fram kvörtun við mig. Með vísan ákvæða 5. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, gerðuð þér grein fyrir hagsmunum umbjóðenda yðar af málinu, en af gögnum málsins kemur fram, að tímaritið [X] hefur meðal annars birt upplýsingar úr álagningarskrá um tekjur umbjóðenda yðar.

Kvörtun umbjóðenda yðar lýtur að svörum tölvunefndar við erindum þeirra frá 15. júní og 20. júlí 1994. Þar sem umbjóðendur yðar uppfylla skilyrði 2. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, mun ég taka kvörtun þeirra til meðferðar. Umfjöllun mín mun aftur á móti einskorðast við svör tölvunefndar við erindum umbjóðenda yðar frá 15. júní og 20. júlí 1994, þar sem önnur mál hafa ekki verið borin undir tölvunefnd með formlegum hætti. Af þessum sökum mun ég ekki taka afstöðu til birtingar tímaritsins [X] á upplýsingum um umbjóðendur yðar úr álagningarskrá.  
[...]

Í 98. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, er gerður glöggur greinarmunur á álagningarskrá annars vegar og skattskrá hins vegar. Samkvæmt 1. mgr. 98. gr. laganna skulu skattstjóra semja og leggja fram til sýnis álagningarskrá eigi síðar en 15 dögum fyrir lok kærufrests skv. 99. gr. sömu laga. Jafnframt skal senda hverjum skattaðila tilkynningu um þá skatta, sem á hann hafa verið lagðir. Gefst þá skattaðilum færi á að bera mál undir skattstjóra skv. 99. gr. laganna, telji þeir skatt sinn eða skattstofn, þar með talin rekstrartöp, ekki rétt ákveðinn. Þegar skattstjórar hafa lokið að leggja úrskurð á þau mál, sem borin hafa verið undir þá á grundvelli 99. gr. laganna, skulu þeir semja og leggja fram skattskrá, er skal vera í samræmi við þær breytingar, sem gerðar hafa verið á álagningarskránni, með úrskurðum skattstjóra og öðrum löglegum úrræðum skattyfirvalda.

Þrátt fyrir að lög nr. 121/1989, um skráningu og meðferð persónuupplýsinga, gildi um skattskrá, er ótvírætt og óumdeilt, að heimilt er að birta opinberlega upplýsingar úr henni vegna niðurlagsákvæðis 2. mgr. 98. gr. laga nr. 75/1981.

Aðrar reglur gilda aftur á móti um álagningarskrá. Í lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt er ekki sambærilegt ákvæði um heimild til að birta og gefa út álagningarskrá. Þar sem lög nr. 121/1989, um skráningu og meðferð persónuupplýsinga, gilda um álagningarskrá, fer um meðferð þeirra upplýsinga, sem fram koma í skránni, eftir þeim lögum, að svo miklu leyti sem ekki er fyrir mælt á annan veg í öðrum lögum. Í því sambandi ber að minna á, að í 1. mgr. 98. gr. laga nr. 75/1981 er lögboðið, að leggja skuli álagningarskrá fram til sýnis. Í skjóli þessarar lagaheimildar hefur almenningur aðgang að álagningarskrá í tiltekin tíma. Ég er sammála tölvunefnd um, að á grundvelli þessa lagaákvæðis verði aðgangur fjölmiðla að álagningarskránni hvorki takmarkaður né skorður reistar við heimild þeirra til að birta efni álagningarskrár meðan hún er á annað borð aðgengileg almenningi á grundvelli þessarar lagaheimildar. Þegar sýningu álagningarskrár lýkur í skjóli þessa sérákvæðis, fer um aðgang að álagningarskrá og meðferð upplýsinga í skránni að öðru leyti samkvæmt þeim almennu reglum, er gilda um skráningu og meðferð persónuupplýsinga samkvæmt lögum nr. 121/1989.

Af framansögðu athuguðu tel ég ekki tilefni til athugasemda við þá afstöðu, sem fram kom hjá tölvunefnd í bréfum hennar til yðar [...] með tilliti til þeirra skýringa, sem fram komu hjá tölvunefnd í bréfi hennar til mín.

Eins og mál þetta var lagt fyrir tölvunefnd, er ekki þörf á því að ég taki nánar til umfjöllunar þær réttarreglur, sem gilda um umfjöllun og meðferð upplýsinga úr álagningarskrá í fjölmiðlum, meðan álagningarskrá liggur frammi til sýnis skv. 1. mgr. 98. gr. laga nr. 75/1981.“

### III.

#### *Samantekt og niðurstaða.*

Hér að ofan hefur ítarleg grein verið gerð fyrir afgreiðslum tölvunefndar í málum tengdum birtingu upplýsinga úr álagningarskrá, auk þess sem sjónarmið nefndarinnar varðandi skráningu tímaritsins X á upplýsingum um fjárhagsmálefni þeirra einstaklinga er kvörtuðu til umboðsmanns Alþingis, og miðlun þeirra upplýsinga. Þá hefur álit umboðsmanns í málinu verið rakið.

Eins og fram er komið var umboðsmaður Alþingis sammála þeirri afstöðu tölvunefndar, að á grundvelli 1. mgr. 98. gr. laga nr. 75/1981, þar sem lögboðið væri að leggja skyldi álagningarskrá almenningi til sýnis, yrði aðgangur fjölmiðla að álagningarskrám hvorki takmarkaður né skorður reistar við heimild þeirra til að birta efni þeirra meðan þær væru aðgengilegar almenningi á grundvelli þeirrar lagaheimildar. Þegar sýningu álagningarskráa í skjóli þessa sérákvæðis lyki færi hins vegar um aðgang að þeim og meðferð upplýsinga úr þeim að öðru leyti samkvæmt þeim almennu reglum er giltu um skráningu og meðferð persónuupplýsinga samkvæmt þágildandi lögum, nr. 121/1989. Þar af leiðandi væri óheimilt, samkvæmt hinum almennu reglum, sem fram kæmu í 1. og 2. mgr. 5. gr. laganna, að skýra frá upplýsingum úr álagningarskrám utan þess tíma sem almenningur hefði aðgang að þeim á grundvelli sérákvæðis 1. mgr. 98. gr. laga nr. 75/1981, nema með samþykki hins skráða eða með sérstakri heimild tölvunefndar.

Stjórn Persónuverndar hefur engu við það að bæta er að ofan er rakið.

Virðingarfyllst

Margrét Steinarsdóttir  
lögfræðingur