

Alþingi  
Austurstræti 8-10  
101 Reykjavík

Reykjavík, 11.10.2019  
Tilvísun: 20190902251

Kt. 420169- 3889

**Efni: Umsögn ríkisskattstjóra um frumvarp til laga um skráningu einstaklinga (heildarlög) – 101. þingmál, þskj. 101.**

Ríkisskattstjóri hefur þann 26. september sl. mótttekið tölvupóst þar sem óskað er eftir umsögn embættisins um ofangreint þingmál.

Um er að ræða nýja heildarlöggjöf sem komi í stað gildandi laga um þjóðskrá og almannaskráningu, nr. 54/1962. Eins og ljóst er, og ítrekað kemur fram í greinargerð með frumvarpinu, þá er þjóðskrá ein af grunnskram ríkisins og er hún ásamt hliðsettum skram grundvöllur ákvarðana skattyfirvalda um réttindi og skyldur einstaklinga. Skilvirk og áreiðanleg tekjuöflun ríkisins byggir á því að þessar skrár séu réttar og geymi fullnægjandi upplýsingar, og á þetta við hvort heldur horft er til álagningar skatta eða skattefirlits eða annarra verkefna ríkisskattstjóra. Með hliðsjón af framangreindu telur ríkisskattstjóri tilefni til eftirfarandi athugasemda við efni frumvarpsins eins og það liggur fyrir.

I.

11. gr. frumvarpsins fjallar um útgáfu kerfiskennitölu með sérstakri skráningu með svohljóðandi hætti:

*„Erlendir ríkisborgarar geta vegna sérstakra hagsmuna hér á landi fengið útgefna kerfiskennitölu hjá Þjóðskrá Íslands. Opinberir aðilar geta haft milligöngu um skráningu kerfiskennitölu.*

*Við útgáfu kerfiskennitölu eru skráðar tilteknar persónuupplýsingar um þann einstakling sem hlýtur kerfiskennitöluna. Ráðherra ákveður með reglugerð hvaða persónuupplýsingar skrá skuli við útgáfu kerfiskennitölu.*

*Kerfiskennitölur eru haldnar í sérstakri skrá, kerfiskennitöluskrá. Kerfiskennitölur skulu við miðlun, skv. III. kafla, og aðra notkun aðgreindar með sýnilegum hætti frá kennitölum einstaklinga í þjóðskrá.“*

Í 2. málsli. 2. mgr. kemur fram að ráðherra ákveði með reglugerð hvaða persónuupplýsingar verði skráðar við útgáfu kerfiskennitölu. Þessi atriði eru þannig ekki tilgreind í lagatextanum, ólíkt því sem gerist í 6. gr. (skráningarupplýsingar í þjóðskrá). Í athugasemdum við 11. gr. er fjallað um þau atriði sem almennt eru skráð í þá skrá sem nú kallast „utangarðsskrá“ en gert er ráð fyrir að verði að „kerfiskennitöluskrá.“ Sérstaklega er í greinargerð vísað til sk. tengiupplýsinga, þ.e. nafns, pósthfangs, póstnúmers, heimilis erlendis og pósthfangs erlendis. Ríkisskattstjóri bendir á að oft eru ekki allar framangreindra upplýsinga tilgreindar í utangarðsskrá, auk þess sem skráningu einstaklinga er þar iðulega ekki haldið við, s.s. með tilkynningu um breytt pósthfang eða heimili erlendis. Embættið fær stundum uppfærðar eða

nýjar upplýsingar, s.s. um netfang, með gagnaskilum af hálfu viðkomandi einstaklings, en það er þó fjarri því að vera algilt. Þar að auki eru þær upplýsingar sem þannig berast oft á slíku formi að þær nýtast ekki sem skyldi.

Fullnægjandi tengiupplýsingar eru forsenda þess að ríkisskattstjóri geti náð sambandi við viðkomandi aðila, og því er mikilvægt að við reglugerðarsetningu samkvæmt 11. gr. sé sú ríka þörf lögð til grundvallar. Þá teldi embættið enn ákjósanlegra að í texta 11. gr. kæmi fram skylda til að skrá þær lágmarksupplýsingar sem gert gætu ríkisskattstjóra og öðrum stjórnvöldum kleift að setja sig í samband við einstaklinga á kerfiskennitöluskrá. Í greinargerð er fjallað um að „skattyfirvöld eigi í beinum samskiptum við alla þá sem stunda vinnu og borga skatta hérlendis“. Almennt hefur framangreind staðhæfing nokkuð til síns máls en frumforsenda þess að tryggt sé að svo megi vera er einmitt að ríkisskattstjóri geti, þegar við á, nálgast réttar tengiupplýsingar um viðkomandi. Af gefnu tilefni bendir ríkisskattstjóri jafnframt á að embættið hefur ekki úrræði eða heimildir til að þrýsta á um að einstaklingar breyti skráningu sinni í þjóðskrá. Umfjöllun í greinargerð um að embættið geti „beitt sér fyrir því að einstaklingar ljúki skráningu sinni“ virðast á nokkrum misskilningi byggð og mikilvægt er að ekki sé alfarið gengið út frá því sem þarna kemur fram þegar fjallað er um leiðir til að bæta réttleika upplýsinga í þjóðskrá.

Ríkisskattstjóri telur annars vert að nefna að mjög sé til bóta sú ætlan að upplýsingar um kerfiskennitölur og hefðbundnar kennitölur verði að finna í sömu skránni.

## II.

Í 12. gr. frumvarpsins er ítarlega fjallað um afhendingu upplýsinga úr þjóðskrá. Í 2. mgr. kemur þar eftirfarandi fram:

*„Heildarafhending þjóðskrár er óheimil en ráðherra getur á grundvelli almannahagsmuna kveðið á um undanþágur frá því í reglugerð.“*

Eins og fram kemur í greinargerð er tilvitnað bann við heildarafhendingu, með þeim undantekningum sem við kunna að eiga, nýmæli og þar höfð hliðsjón af hinum mikilvægu verndarsjónarmiðum sem lögfest voru með lögum nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Ríkisskattstjóri leggur í þessu samhengi ríka áherslu á að óheft heildarafhending þjóðskrár til embættisins er grundvöllur þess að ríkisskattstjóri fái gegnt lögbundnu hlutverki sínu við skattfrankvæmd. Það er skilningur embættisins, og þá sér í lagi með vísan til orðalags í greinargerð, að ekki sé með þessu gert ráð fyrir breytingu á því fyrirkomulagi sem verið hefur í góðu samstarfi við Þjóðskrá Íslands. Ríkir og augljósir hagsmunir almennings séu fyrir því að engir agnúar verði á framkvæmd heildarafhendingar þjóðskrár til ríkisskattstjóra, hvernig svo sem formhliðinni verði háttað.

Í 5. mgr. 12. gr. eru takmarkanir settar um notkun upplýsinga úr þjóðskrá svo sem hér greinir:

*„Óheimilt er að nota eða afrita þjóðskrárupplýsingar í þeim tilgangi að stofna eða viðhalda skrá til eigin nota eða til áframhaldandi miðlunar.“*

Í sérstökum athugasemdum í greinargerð fer svo ítarleg útlistun á inntaki framangreinds ákvæðis sem vert er að birta hér í heild sinni:

*„Í 5. mgr. kemur fram að óheimilt sé að nota þjóðskrá til að stofna eða viðhalda eigin skrá til eigin nota eða áframhaldandi miðlunar. Um er að ræða nýmæli sem kemur*

*fram í skilmálum þeim sem Þjóðskrá setur. Þarna er átt við að eingöngu er heimilt að nota upplýsingar úr þjóðskrá í eigin þágu, til uppflettinga og/eda samkeyrslu við eigin viðskiptamanna- og félagaskrár. Með öllu er óheimilt að miðla upplýsingum úr skránni til þriðja aðila með beinum eða óbeinum hætti, t.d. með uppflettiaðgangi á netinu, opna fyrir einhvers konar vefgátt eða með annars konar aðferðum. Einnig er óheimilt að afhenda þriðja aðila skrár, prentað efni úr skrám eða nokkur önnur gögn eða yfirlit sem framleidd eru með afriti þjóðskrár eða endurriti þess. Þá er óheimilt að safna upplýsingunum saman eða breyta þeim. Þar sem brögð hafa verið að því að farið hafi verið með þjóðskrárupplýsingar með þeim hætti sem hér er lýst þykir rétt að mæla fyrir um bann við þessu í lagatextanum. Með sama hætti er hvers kyns samkeyrsla persónugreinanlegra upplýsinga úr þjóðskrá óheimil.“*

Ríkisskattstjóri vekur sérstaka athygli á því álagning skatta og gjalda, sem og allt eftirlit með skattaðilum, fer fram – og hlýtur ávallt að fara fram – á grundvelli sérstakrar skrár sem ríkisskattstjóri stofnar og viðheldur, sk. „skattgrunnskrár“, sem er í grunninn afrit af þjóðskrá. Á skattgrunnskránni byggir síðan önnur skráagerð ríkisskattstjóra, s.s. virðisaukaskattsskrá yfir virðisaukaskattskylda aðila, þ.m.t. einstaklinga með rekstur á eigin kennitölu. Viðskiptamannaskrár ríkisskattstjóra eru þannig í grunninn afrit af þjóðskrá í heild. Viðhald ríkisskattstjóra á skattgrunnskránni getur m.a. falið í sér að gera breytingar á borð við samtengingu samskattaðra sambúðaraðila sem þó hafa ekki breytta hjúskaparstöðu samkvæmt þjóðskrá. Hér er einnig vert að nefna að viðhald ríkisskattstjóra á skattgrunnskrá getur leitt af sér að embættið úrskurði um skattalega heimilisfesti einstaklinga í tilvikum þar sem skráning í þjóðskrá endurspeglar ekki raunveruleikann. Í kjölfar slíkra heimilisfestisúrskurða er tilkynning send til þjóðskrár Íslands svo að sú stofnun megi gera viðeigandi ráðstafanir gagnvart viðkomandi aðila. Þannig leiðir viðhald ríkisskattstjóra á skattgrunnskrá iðulega til þess að sem réttastar upplýsingar séu skráðar í þjóðskrá. Ríkisskattstjóra ber sömuleiðis eftir atvikum lagaskylda til að afhenda þriðja aðila, t.a.m. öðrum stjórnvöldum eða lífeyrissjóðum, gögn sem útbúin eru á grundvelli afrits af þjóðskrá. Þá framkvæmir ríkisskattstjóri einnig starfa sinna vegna, s.s. við skatteftirlit, samkeyrslur persónugreinanlegra upplýsinga sem fengnar eru úr þjóðskrá.

Embættinu er ekki fær önnur leið til að sinna hlutverki sínu en að fara svo með upplýsingar úr þjóðskrá sem að framan greinir. Afar mikilvægt er að þau ákvæði frumvarpsins sem lúta að afhendingu upplýsinga í þjóðskrá verði endurskoðuð í því skyni að tryggja að ríkisskattstjóri geti eftir sem áður sinnt skyldum sínum á sama tíma og öryggi persónuupplýsinga er tryggt. Ríkisskattstjóri telur varhugavert að ætla að unnt verði að ná fram fullnægjandi útfærslu á grundvelli laga sem svo fortakslaust virðast leggja bann við aðgerðum sem starfsemi embættisins grundvallast á. Lagt er því til að í frumvarpstextanum verði tekinn af allur vafi um að ekki sé verið að skerða eða takmarka aðgerðir stjórnvalda í þágu lögbundinna hlutverka þeirra, þar sem texti frumvarpsins eins og það liggur fyrir setur fram full afdráttarlausu meginreglu, sem réttilega er ætlað að stemma stigu við hvers konar misnotkun á þjóðskrá.

### III.

14. gr. frumvarpsins tekur á vernd skráðra einstaklinga gegn afhendingu upplýsinga, og hljóða 1. og 2. mgr. svo:

*„Þjóðskrá Íslands getur, ef ríkar ástæður eru fyrir hendi, heimilað einstaklingi sem með rökstuddum hætti óskar eftir því, og eftir atvikum með framlagningu gagna þar um, að upplýsingum um nafn og/eda lögheimili eða aðsetur hans og nánustu fjölskyldu verði ekki miðlað úr þjóðskrá. Gildir verndin í eitt ár nema hlutadeigandi óski þess að hún sé felld niður*



*fyrir. Þjóðskrá Íslands er heimilt að framlengja verndina í allt að eitt ár í senn ef sérstakar aðstæður eru fyrir hendi.*

*Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er Þjóðskrá Íslands heimilt að afhenda opinberum aðilum hinar duldu upplýsingar ef brýn ástæða er til að mati stofnunarinnar. Enn fremur er Þjóðskrá Íslands heimilt að afhenda Hagstofu Íslands upplýsingarnar til hagskýrslugerðar.*

Framangreind ákvæði leiða af sér breytingu á gildandi fyrirkomulagi þar sem einstaklingar sem Þjóðskrá Íslands hefur talið að eigi rétt á sérstakri vernd, eru nú skráðir „óstaðsettir í hús“ í viðkomandi sveitarfélagi. Ríkisskattstjóri hefur því á grundvelli heildaraðgangs að þjóðskrá ekki séð frekari upplýsingar um heimilisfang viðkomandi aðila, þrátt fyrir að aðrar persónuupplýsingar í þjóðskrá hafi verið embættinu sýnilegar. Ríkisskattstjóri telur ekki ástæðu til að ætla að með hinu nýja fyrirkomulagi myndi embættið fá minni upplýsingar um þennan hóp einstaklinga heldur en nú er, enda hlyti það að teljast brýn ástæða að skattlagning á þá sé rétt, og að unnt sé að hafa með þeim eftirlit á sama tíma og þeim er veitt viðeigandi vernd, sbr. 2. mgr. 14. gr. að framan, sbr. einnig í þessu sambandi hið ríka þagnarskylduákvæði 117. gr. tekjuskattslaga. Þó telur embættið nauðsynlegt að í þessum tilvikum – þegar ríkisskattstjóra er veittur aðgangur að upplýsingum um einstaklinga í viðkvæmri stöðu – að ljóst sé að almennt eigi þessar upplýsingar að fara leynt, t.a.m. með e.k. merkingu. Þannig geti ríkisskattstjóri sinnt skyldum sínum um álagningu, eftirlit og leiðbeiningar til skattaðila á sama tíma og verndarsjónarmið séu virt með fullnægjandi hætti.

Virðingarfyllt,  
f. h. ríkisskattstjóra

  
Helga Valborg Steinarsdóttir

  
Jens Þór Svansson