

Umsögn Íslandsdeildar Transparency International (TI) um frumvarp til laga um breytingu á lögum um hlutafélög, nr. 2/1995 (aukinn aðgangur að hlutafélagaskrá), 472. mál.

19. mars 2021

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis.

Íslandsdeild TI þakkar fyrir að hafa fengið frumvarpið til umsagnar og vill koma eftirfarandi á framfæri varðandi það.

Greiður aðgangur almennings að upplýsingum um stjórnmal, stjórnsýslu, viðskiptalíf og fyrirtæki er mikilvægur þáttur í að stuðla að nauðsynlegu aðhaldi almennings gagnvart þeim sem fara með vald í stjórnmalum, stjórnsýslu og viðskiptalífi og hvernig tengslum milli valdhafa á þessum sviðum er háttað.

Í greinargerð með frumvarpinu segir m.a.:

„Með frumvarpinu er lagt til að upplýsingar hlutafélagaskrár verði aðgengilegri fyrir almenning.“

Með því að breyta gjaldtöku með þeim hætti sem lagt er til í frumvarpinu er dregið úr hindrunum í vegi þess að almenningur geti aflað sér upplýsinga og einnig stuðlað að því að sá aðgangur ráðist síður af efnahag fólks.

Með vísan til framngreinds styður Íslandsdeild TI frumvarpið og hvetur Alþingi til að samþykkja það.

Virðingarfyllt,

f.h. Íslandsdeildar TI,

Árni Múli Jónasson, framkvæmdastjóri

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 22.3.2021
Tilvísun: 20210301975

Umsögn ríkisskattstjóra um frumvarp til laga um breytingu á lögum um hlutafélög, nr. 2/1995, með síðari breytingum (aukinn aðgangur að hlutafélagaskrá) – 472. mál, þskj. 795.

Ríkisskattstjóra barst þann 5. mars 2021 tölvupóstur þar sem gefinn er kostur á að veita umsögn um ofangreint þingmál.

Frumvarp þetta var áður lagt fram á 150. löggjafarþingi (82. mál) og 149. löggjafarþingi (852. mál) en hlaut ekki afgreiðslu og er nú flutt að nýju með breytingum í ljósi nýlegra breytinga á lögum um ársreikninga nr. 3/2006. Ríkisskattstjóra gafst kostur á að senda inn umsögn um efni fyrrnefndra frumvarpa og ítrekast hér með þau sjónarmið sem komu fram í þeim umsögnum, dags. 28. febrúar 2018 og 21. apríl 2020, eftir því sem við á og að teknu tilliti til tölfræði vegna þess tímabils sem síðan hefur liðið sem og breytinga á lögum um ársreikninga.

Með frumvarpinu er lagt til að skeytt verði aftan við 2. mgr. 147. gr. laga nr. 2/1995, um hlutafélög, svohljóðandi málslið:

„Engin gjaldtaka skal þó vera fyrir rafræna uppflettingu í skránni og skulu allar upplýsingar birtast í rafrænni uppflettingu.“

Ríkisskattstjóri telur ástæðu til að vekja athygli á eftirfarandi atriðum í tengslum við frumvarpið:

I.

Með 1. gr. laga nr. 64/2017 var 8. gr. laga nr. 17/2003, um fyrirtækjaskrá, breytt á þá leið að upplýsingar samkvæmt 1.-8. tölul. 4. gr. laga nr. 17/2003 eru nú almenningi aðgengilegar á vef ríkisskattstjóra og án gjaldtöku. Þær upplýsingar sem um ræðir eru eftirfarandi:

1. Heiti.
2. Kennitala.
3. Heimilisfang.
4. Rekstrar- eða félagsform.
5. Stofndagur.
6. Nafn og hlutverk forráðamanna.
7. Atvinnugreinarnúmer samkvæmt atvinnugreinaflokkun Hagstofu Íslands.
8. Slit félags.

Á þessi birting við um hlutafélög, sbr. 4. tölul. í upptalningu hér að ofan.

Af orðalagi í greinargerð má helst ráða að hinum nýja málslið 2. mgr. 147. gr. laga nr. 2/1995, sem fyrirhugaður er með frumvarpi þessi, sé ætlað að leggja þá skyldu á ríkisskattstjóra að birta á opinberu vefsvæði, til viðbótar þeim upplýsingum sem að framan greinir að því er ætla verður, öll undirgögn sem hlutafélagaskrá berast og snerta einstaka rekstraraðila. Sbr.:

„Frumvarp til laga sambærilegt þessu er varðaði aukinn aðgang að fyrirtækjaskrá var samþykkt á Alþingi á 146. Löggjafarþingi og varð að lögum nr. 64/2017. Fölu lögin í sér að veita almenningi aðgang að fyrirtækjaskrá án gjaldtöku. Hér er lagt til að gögn sem tengjast þeim sem er að finna í fyrirtækjaskrá verði gerð aðgengileg á sama hátt. (leturbreyting hér)

Ríkisskattstjóri bendir í þessu samhengi á að ekki sé líku saman að jafna opinberri rafrænni birtingu á tilgreindum og afmörkuðum atriðum og síðan opinberri rafrænni birtingu á þeim gögnum sem tengjast niðurstöðu í einstökum málum, t.a.m. um heiti félags.

Þá telur ríkisskattstjóri fullt tilefni til að geta þess að embættinu er ekki kunnugt um að svo yfirgripsmikil opinber birting gagna, sem snerta hagsmuni einstaka aðila og málefni þeirra eins og þau heyra undir tiltekið stjórnvald, tíðkist í annari opinberri framkvæmd hérlendis. Í þessu sambandi má benda á að upplýsingar um hlutafélög í Danmörku eru birtar og aðgengilegar hjá dönsku fyrirtækjaskránni (Det Centrale Virksomhedsregister) og virðast að mestu leyti takmarkast við sambærilegar upplýsingar og þær sem þegar eru birtar skv. 1-8. tölul. 4. gr. laga nr. 17/2003. Grunnupplýsingar og skráningargögn virðast þannig ekki sæta opinberri birtingu samkvæmt dönskum rétti. Upplýsingar þær sem aðgengilegar eru hjá norsku fyrirtækjaskránni (Brønnøysundregistrene) eru afmarkaðar og háðar gjaldtöku. Væntanlega á almenningur á Íslandi þegar tiltekinn rétt til aðgangs að þeim gögnum sem hér um ræðir á grundvelli upplýsingalaga nr. 140/2012, eftir því sem við á með þeim takmörkunum sem þar greinir. Um grundvallarbreytingu er hins vegar að ræða eigi stjórnvaldið að birta öll þessi gögn að eigin frumkvæði á opinberu vefsvæði.

Almennt mun það viðhaft við lagasetningu að gætt sé meðalhófs þegar skyldur eru lagðar á. Hvað varðar öflun stjórnvalda á upplýsingum, þá er ekki gengið lengra en að hún miðist við nauðsynlegar upplýsingar sem hæfa tilefni upplýsingaöflunar hverju sinni. Hvað snertir aðgengi almennings að upplýsingum hjá stjórnvöldum er miðað t.d. við fyrirliggjandi upplýsingar með nauðsynlegum og málefnalegum takmörkunum, þar sem m.a. er tekið tillit til almannahagsmuna, friðhelgi einkalífs eða virkra viðskiptahagsmuna fyrirtækja.

Ríkisskattstjóri bendir á að með 6. gr. laga nr. 102/2020 var 4. mgr. 109. gr. laga nr. 3/2006, um ársreikninga, umorðuð með svofelldum hætti:

„Ársreikningaskrá skal birta gögn sem skilaskyld eru samkvæmt þessari grein á opinberu vefsvæði. Ráðherra setur með reglugerð ákvæði um gjaldtöku fyrir annars konar afhendingu gagna.“

Í umræddu tilviki er um að ræða skýrt afmörkuð gögn (skilaskyld skv. 109. gr. laga nr. 3/2006), sem gerð voru aðgengileg með rafrænum hætti og án gjaldtöku og þar með aðgengi almennings aukið frá því sem áður var, þegar gjalds var krafist fyrir afhendingu. Af gefnu tilefni áréttar ríkisskattstjóri að gögn teljast aðgengileg almenningi í skilningi laga jafnvel þó að gjalds sé

krafast fyrir afhendingu þeirra s.s. vísað er til í greinargerð með frumvarpi þessu. Gjaldfrelsi og birting á opinberu vefsvæði leiðir þó vissulega til aukins aðgangs en við slíkar aðstæður er ákjósanlegt að huga að vissum grundvallarhagsmunum sem kunna að vegast á við hagsmuni almennings af auknu aðgengi.

Í frumvarpi þessu er farin sú óvenjulega leið að lögð er sú skylda á hlutafélagaskrá að allar upplýsingar sem hlutafélagaskrá kann að hafa undir höndum skuli birtast í rafrænni uppfléttingu. Eðli slíkra upplýsinga er af ýmsu tagi og jafnvel þó að um sé að ræða skrá yfir lögaðila þá geta gögnin varðað persónuupplýsingar einstaklinga sem tengjast þeim með einum eða öðrum hætti, eða virka viðskiptahagsmuni lögaðilans. Sú breyting sem hér er lögð til leiðir af sér að upplýsingagjöf til ríkisskattstjóra um þessi efni mun taka breytingum, enda skiptir máli þegar gerðar eru kröfur um afhendingu upplýsinga við skráningu lögaðila að ljóst liggi fyrir, hvort og í hvaða mæli framlagðar upplýsingar verði gerðar opinberar. Í þessu samhengi er bent á að ákvæði frumvarpsins, verði þau að lögum, myndu eftir atvikum víkja til hliðar þeim ákvæðum laga nr. 140/2012 sem ætlað er vernda einkahagsmuni aðila sem ekki telst eðlilegt eða málefnalegt að almenningur hafi óheft aðgengi að. Ríkisskattstjóri bendir á að við breytingu svo sem hér er fyrirhuguð skiptir máli fullnægjandi samráð við hagsmunaaðila og ennfremur að við lagasetningu sé hugað að meginreglum laga nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Sérstaklega skyldi haft í huga að ekki sé gert ráð fyrir viðtækari öflun og miðlun persónuupplýsinga heldur en nauðsynleg telst með hliðjón af markmiðum og tilgangi slíkra ráðstafana. Almennt hefur þótt gilda við stjórnsýslufrákvæmd að málefnaleg sjónarmið þurfa að liggja til grundvallar því að veita almenningi aðgang að upplýsingum sem snerta einkahagsmuni annarra, og hagsmunamat ætti að fara fram í hverju tilviki fyrir sig.

II.

Að samþykktri þeirri breytingu sem lögð er til með frumvarpinu yrði 2. mgr. 147. gr. laga nr. 2/1995 svohljóðandi:

*„Þeim ráðherra er fer með skráningu félaga er heimilt að setja með reglugerð nánari ákvæði um skráningu hlutafélaga, þar með talið um skipulag skráningarinnar, rekstur hlutafélagaskrár, aðgang að skránni og gjaldtöku, m.a. fyrir útgáfu vottorða og afnot af þeim upplýsingum sem hlutafélagaskrá hefur á tölvutæku formi. Upplýsingar úr hlutafélagaskrá skal vera unnt að veita með rafrænum hætti. **Engin gjaldtaka skal bó vera fyrir rafræna uppfléttingu í skránni og skulu allar upplýsingar birtast í rafrænni uppfléttingu.**“ (leturbreyting hér)*

Ríkisskattstjóri bendir á að umræddur viðbótarmálsliður myndi leiða til þess að ákveðið ósamræmi skapast innan málsgreinarinnar þar sem ekki fer saman að ráðherra taki ákvarðanir um aðgang að skrá eða gjaldtöku fyrir afnot af upplýsingum sem lög hafa þegar mælt fyrir um. Æskilegra hefði auk heldur verið að frumvarpstextinn hefði verið aðlagður öðrum málsliðum 2. mgr. 147. gr. auk þess – og vísast hér til umfjöllunar undir kafla I. að framan – að afmarkaðar hefðu verið með gleggri hætti upplýsingar þær sem gera skyldi almenningi aðgengilegar. Slíkt yrði til þess fallið að einfalda lögmæta umsýslu hlutafélagaskrár, að taka

með málefnalegum hætti tillit til einkahagsmuna rekstraraðila og að skýra með fullnægjandi hætti gagnvart almenningi rétt hans til upplýsinga.

Þá er bent á að ekki fer að öllu leyti saman umfjöllun í greinargerð um að með frumvarpinu sé lagt til að sömu upplýsingar skuli vera aðgengilegar með rafrænum hætti á opinberu vefsvæði og ef greitt væri fyrir eintak af gögnum, og orðalag ákvæðisins um að „allar upplýsingar“ skuli birtast í rafrænni uppfléttingu.

III.

Samkvæmt 2. gr. frumvarpsins er lagt til að frumvarpið taki þegar gildi. Ljóst er að umfangsmikil birting upplýsinga á vef ríkisskattstjóra, sérstaklega þegar um er að ræða gögn sem snerta opinberar skrár þar sem réttleika er krafist og öryggissjónarmið ávallt til hliðsjónar, þarfnast umtalsverðs tæknilegs undirbúnings auk þess sem túlka ber afstöðu til annarra ákvæða laga, m.a. lag nr. 140/2012 og laga nr. 90/2018, og gera viðeigandi ráðstafanir.

Ríkisskattstjóri áréttar að hvorki hefur verið lagt fram fullnægjandi kostnaðarmat vegna framangreindra fyrirhugaðra ráðstafana né hefur verið lagt mat á þá hækkun fjárveitinga til Skattsins sem lækkun þjónustugjalda mun óhjákvæmilega hafa í för með sér. Námu þjónustugjöld vegna hlutafélaga um það bil 79 milljónum kr. á árinu 2020 en óformlegt mat á kostnaði vegna einskis tæknibreytinga bendir til þess að hann myndi nema um 8 milljónum kr.

Samkvæmt framansögðu verður að telja æskilegt að frumvarpstextinn verði tekinn til endurskoðunar, og hugað verði frekar að afmörkun þeirra upplýsinga sem birta skal með rafrænum hætti. Þá er mikilvægt að hugað verði nánar að þeim kostnaði sem því fylgir að gera birtingu mögulega og ennfremur hækkun á reglubundnum fjárveitingum til Skattsins vegna fjárfjárlegrar og umtalsverðrar skerðingar á fjármunum til rekstrar.

Virðingarfyllst,
f.h. ríkisskattstjóra



Helga Valborg Steinarsdóttir



Ingvar J. Rögnvaldsson