

24. júní 2013

Nefndasvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd
Alþingi við Austurvöll

Varðar: Frumvarp um breyting á lögum um Hagstofu Íslands (14. mál)

Vísað er til óskar nefndasviðs Alþingis um umsögn um ofangreint mál.

Samandregið er það álit Samtaka fjármálafyrirtækja að stíga þurfi varlega til jarðar í þessu máli.

Tvennt þarf að skoða sérstaklega. Í fyrsta lagi hvort ástæða sé til þess að safna á einn stað svo viðamiklum upplýsingum um fjármál einstaklinga og fyrirtækja, ekki síst þar sem Hagstofa Íslands hefur nú þegar aðgang að árlegri skrá skattayfirvalda þar sem m.a. er að finna sömu upplýsingar og hér er um að ræða. Söfnun og varðveisla trúnaðargagna felur ávallt í sér hættu á því að upplýsingarnar geti lekið út til óviðkomandi aðila eða verði misnotaðar. Slíkt getur m.a. skaðað samkeppnisstöðu fyrirtækja og valdið því að traust í viðskiptum á milli aðila verður minna en ella. Í öðru lagi þarf að skoða hvort með frumvarpinu hafi á nægilega traustan hátt verið gengið frá þáttum til að lágmarka hættu á misnotkun á þeim upplýsingum sem safnað verði saman og að þær berist frá Hagstofu Íslands til óviðkomandi aðila. Lykilatriði er að fái Hagstofa Íslands gögn af þessu tagi að þau verði aðeins notuð í hagskýrsluskyni, en aldrei afhent öðrum stjórnvöldum eða aðilum með persónugreinanlegum hætti. Þá þarf að huga að þáttum eins og dulkóðun gagna, upplýsingaöryggi og ákvæðum um þagnarskyldu starfsmanna Hagstofu Íslands og þeim aðilum sem starfa í þágu Hagstofu Íslands. Þá kann 3. gr. frumvarpsins að vera of almennt orðuð og nauðsynlegt að þrengja hana til muna.

Samtök fjármálafyrirtækja telja að þetta mál þarfnist nánari athugunar og leggja til að afgreiðslu þess verði frestað meðan þeir þættir sem orka tvímælis eru skoðaðir nánar. Ekki fæst séð að brýnt sé að afgreiða málið nú á sumarþingi án nánari skoðunar.

Nánar er gerð grein fyrir sjónarmiðum Samtaka fjármálafyrirtækja hér á eftir:

1. Þörf fyrir söfnun upplýsinga um eignir og skuldir einstaklinga og fyrirtækja hjá fjármálafyrirtækjum.

Til þess að réttlætjanlegt sé að hefja jafn viðamikla söfnun gagna um skuldir og eignir einstaklinga þurfa að liggja fyrir ríkar ástæður. Markmið þessarar söfnunar gagna er að auðvelda Hagstofu Íslands að leggja mat á greiðslubyrði og greiðslugetu og þar vísað til þeirra aðstæðna sem mynduðust hér á landi í kjölfar efnahagshrunsins. Áformað er að tengja þessar upplýsingar saman við önnur gögn sem Hagstofan hefur undir höndum svo sem laun

einstaklinga, fjölduskyldustærð, skattalega þætti o.s.frv. Það sama á við um gögn frá lögaðilum, en þar yrði tengt saman við gögn um tekjur, veltu, opinber gjöld o.s.frv. Hagstofan áformar að safna þessum gögnum mánaðarlega frá fjármálafyrirtækjum en vinna úr þeim á ársfjórðungslega. Gögnin myndu því liggja í töluverðan tíma hjá Hagstofunni áður en unnið yrði úr þeim.

Hér kemur til álita hvort þörf er á öllum þessum gögnum til að þeim markmiðum sem um er að ræða verði náð. Nefna má að Hagstofa Íslands hefur þegar aðgang að þessum upplýsingum árlega með aðgangi hennar að skattframtölum einstaklinga og lögaðila til Ríkisskattstjóra (RSK). Þessi gögn hvað einstaklinga varðar liggja nú fyrir snemma á hverju ári eftir því sem framtalskilum hefur verið flýtt. Fjármálafyrirtæki skila nú rafrænt öllum þessum upplýsingum til Ríkisskattstjóra snemma í janúar á hverju ári. Að mati Samtaka fjármálafyrirtækja eru þessar upplýsingar í flestum tilvikum nægjanlegar til þess að leggja mat á greiðslubyrði og greiðslugetu einstaklinga. Við óvenjulegar aðstæður, eins og sköpuðust í efnahagshruninu, gæti verið þörf á nýrri eða ítarlegri upplýsingum um einstaka þætti. Eðlilegra væri að bregðast við slíkri þörf með óreglulegri upplýsingasöfnun, hliðstætt því sem gert var af Seðlabanka 2009, sem sniðin væri að þeim sérstöku aðstæðum sem skapast hefðu. Erfitt er að sjá fyrirfram hverjar þær þarfir verða þar sem t.d. engin efnahagskreppa eða fjármálakreppa er annarri lík. Væri framangreint eðlilegri framkvæmd og með slíkri framkvæmd væri auðveldara að vernda upplýsingar m.a. með því að eyða þeim strax að lokinni notkun þeirra.

2. *Bankaleynd, þagnarskylda og meðferð trúnaðargagna.*

Í upphafi er rétt að nefna að í frumvarpi til laga um Hagstofu Íslands er nauðsynlegt að tilgreina með skýrari hætti hver tilgangur breytinganna er og skyldur fjármálafyrirtækja um að afhenda gögn og með hvaða hætti það skuli gert. Þannig mætti t.d. hafa til hliðsjónar ákvæði 3. mgr. 92. gr. laga um tekjuskatt nr. 90/2003. Þar eru skyldur fjármálafyrirtækja skilgreindar nákvæmlega er varðar afhendingu gagna sem eru að hluta til sambærilegar þeim sem Hagstofan hyggst krefjast.

Hafa þarf í huga að þær upplýsingar sem Hagstofan hyggst kalla eftir eru trúnaðarupplýsingar um einkamálefni viðskiptavina fjármálafyrirtækja, sem t.d. hvorki Fjármálaeftirlitið né Seðlabankinn safna. Í raun verður því um að ræða fordæmalausa söfnun upplýsinga um fjárhagsmálefni almennings og fyrirtækja og því er mikilvægt að vandað sé til verka og tryggt að ákvæðin séu þannig sett fram að fjármálafyrirtæki geti orðið við því að afhenda þær upplýsingar sem til er ætlast. Í athugasemdum með frumvarpinu er um fordæmi bæði vísað til laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og tekjuskattslaga. Hvað varðar fyrrnefndu lögin þá eru heimildir Fjármálaeftirlitsins að hluta til bundnar við ákvæði laga um meðferð sakamála, enda um að ræða heimildir sem íþyngja þeim aðilum sem þær beinast að. Hvað tekjuskattslögin varðar þá eru í 3. mgr. 92. gr. laganna skýr ákvæði um skyldur banka, sparisjóða og annarra fjármálafyrirtækja að afhenda upplýsingar, en ákvæði frumvarpsins taka ekki mið af orðalagi þess ákvæðis heldur 94. gr. laganna sem er mun almennara.

Ákvæði um þagnarskyldu fjármálafyrirtækja (bankaleynd) er að finna í 58. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Ákvæðið leggur ríka áherslu á að fjármálafyrirtæki og þeir sem starfa fyrir eða í þágu þeirra séu bundnir þagnarskyldu um allt sem þeir fá vitneskju um við framkvæmd starfa þeirra og varðar viðskipta- og einkamálefni viðskiptamanna fyrirtækisins. Þó er heimilt að víkja frá þessu sé skylt að veita slíkar upplýsingar samkvæmt lögum. Lengst af hefur reynt á þetta hvað varðar upplýsingar sem Fjármálaeftirlitið óskar eftir skv. 9. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Nefna skal að í þeim

lögum er í fyrsta lagi afmarkað í hvaða tilvikum Fjármálaeftirlitið getur óskað eftir upplýsingum og í öðru lagi að gerðar eru ríkar kröfur til þeirra sem starfa við eftirlit hvað varðar þagnarskyldu, sbr. 13. gr. sömu laga. Verður að telja eðlilegt að í þeim tilfellum sem fjármálafyrirtækjum er ætlað að afhenda upplýsingar sem falla undir 58. gr. laga um fjármálafyrirtæki að framkvæmd og útfærsla þess sé ávallt skýr og til þess fallin að gætt sé áfram að þeirri vernd sem 58. gr. laga um fjármálafyrirtækja gerir ráð fyrir eftir að upplýsingarnar hafa verið afhentar þriðja aðila. Nauðsynlegt er að hafa framangreint í huga þar sem 2. mgr. 58. gr. laga um fjármálafyrirtæki kveður á um að sá sem veitir viðtöku upplýsinga af því tagi sem um getur í 1. mgr. er bundinn þagnarskyldu með sama hætti og þar greinir. Mikilvægt er því að hafa í huga að þrátt fyrir að tilteknir aðilar, s.s. Fjármálaeftirlitið, geti haft aðgang að upplýsingum sem almennt eru háðar bankaleynd þá fylgir sú trúnaðarskylda upplýsingunum. Miðlun trúnaðarupplýsinga, hvort sem hún byggist á samþykki, sjónarmiðum um áhættustýringu eða ákvæðum í sérlögum, leiðir ekki til þess að trúnaðinum sé aflétt gagnvart öðrum en móttakanda upplýsinganna. Nauðsynlegt er að gæta að þessu þegar vikið er frá þagnarskyldu laga um fjármálafyrirtæki þar sem fjármálamarkaðir og viðskiptalífið geta ekki þrífist án þess að almenningur geti treyst því að ríkur trúnaður fylgi þeim upplýsingum sem fjármálafyrirtæki búa yfir og varða einka- og fjárhagsleg málefni þeirra.

Með vísan til ofangreinds er nauðsynlegt að huga að þagnarskylduákvæðum laga um Hagstofuna. Annars vegar þarf að huga að því að þagnarskylduákvæði sé sambærilegt þagnarskylduákvæði laga um fjármálafyrirtæki og annarra sérlaga á því sviði. Í athugasemdum frumvarps til breytinga á 9. gr. laga um opinbert eftirlit, sbr. lög nr. 67/2006, sagði að lagaákvæði um þagnarskyldu takmarkaði ekki skyldu til þess að veita upplýsingar og aðgang að gögnum enda væru upplýsingar háðar sambærilegri þagnarskyldu þegar þær hefðu verið afhentar Fjármálaeftirlitinu. Hins vegar hefur úrskurðanefnd um upplýsingamál komist að þeirri niðurstöðu að ákvæði 13. gr. laga um opinbert eftirlit séu sérstök þagnarskylduákvæði á meðan ákvæði samkeppnislaga t.d. eru það ekki, jafnvel þó Samkeppniseftirlitið hafi heimild til að afla mikilla trúnaðarupplýsinga. Í ljósi þeirra viðkvæmu upplýsinga sem Hagstofan hyggst afla er mikilvægt að þess sé gætt að trúnaðarákvæði séu fullnægjandi.

Til viðbótar þarf að hafa í huga ákvæði laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Í athugasemdum með 58. gr. frumvarps þess sem varð að lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, segir að til viðbótar ákvæðum laganna gildi ákvæði laga nr. 77/2000. Jafnframt að í ákvæði 58. gr. laga um fjármálafyrirtæki felist að þær upplýsingar sem þar falli undir eigi að fara leynt og geti bæði verið viðskiptalegs- og persónulegs eðlis. Þannig segir t.d. í 1. mgr. 7. gr. að þær upplýsingar sem óskað er eftir verði að vera fengnar í yfirlýstum, skýrum og málefnalegum tilgangi og vera nægilegar, viðeigandi og ekki umfram það sem nauðsynlegt er miðað við tilgang vinnslunnar. Þá er vakin athygli á því að í umsögn Persónuverndar um frumvarp sem breytti 3. mgr. 92. gr. tekjuskattslaga segir eftirfarandi:

„Persónuvemd telur sérstakar aðstæður í efnahagslífi þjóðarinnar kunna að gera það að verkum að þörf sé á jafnvíðtækri upplýsingaskyldu fjármálastofnana og mælt er fyrir um í framangreindu ákvæði. Stofnunin minnir hins vegar á að þó svo að á borgurunum hvíli ákveðnar skyldur, t.d. tilgreiðslu skatta, hefur það ekki nauðsynlega í för með sér að sjálfvirkur aðgangur stjórnvalda að upplýsingum um þá fái samrýmst 71. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 8. mannréttindasáttmála Evrópu. Í ljósi þess leggur Persónuvemd til að framangreint frumvarpsákvæði gildi aðeins til þriggja ára, enda kunna aðstæður að hafa breyst að þeim tíma liðnum þannig að jafnvíðtækur aðgangur að upplýsingum um borgarana og ákvæðið mælir fyrir um sé ekki lengur nauðsynlegur.“

Þá er rétt að huga jafnframt að umsögn Persónuverndar við frumvarp efnahags- og viðskiptaráðherra um rannsókn á stöðu skuldugra heimila, sbr. mál 570 á 138 lþ. <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=138&mnr=570>. Í umsögninni er m.a. vikið að 71. gr. stjórnarskráinnar þar sem mælt er fyrir um friðhelgi einkalífs, heimils og fjölskyldu. Þar koma fram áhyggjur Persónuverndar þess efnis að til verði persónugreinarlegur gagnagrunnur með ítarlegum fjárhagsupplýsingum um alla borgara þessa lands og þeirri víðtæku vinnslu persónuupplýsinga, ekki síst í ljósi tilhneigingar til að framlengja varðveislutíma upplýsinga í gagnagrunnum sem til verða með upplýsingum um einstaklinga. Erindi Persónuverndar má finna á eftirfarandi vefslóð: <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=138&dbnr=2373>

Ein meginforsenda öflugs fjármálakerfis er traust viðskiptavina til þeirra fjármálafyrirtækja og annarra aðila sem starfa á fjármálamarkaði. Það er því eðlilega mikilvægt að viðskiptavinir fjármálafyrirtækja geti treyst því að þagnarskylda ríki um þær viðkvæmu upplýsingar sem fjármálafyrirtæki búa yfir. Eðlilega getur dreifing slíkra upplýsinga skaðað aðila og viðskiptalífið í heild sinni. Það er mikilvægt að ekki sé gengið lengra en nauðsynlegt er í söfnum upplýsinga um viðskiptavini fjármálafyrirtækja, sérstaklega ekki upplýsingum sem eru nafngreindar niður á einstaklinga og/eða fyrirtæki. **Í frumvarpi til breytinga á lögum um Hagstofu Íslands er beinlínis gert ráð fyrir því að Hagstofan fái upplýsingar um „hver sé lántaki“ einstakra lána hjá fjármálafyrirtækjum með opinni og víðtækri heimild.**

Nauðsynlegt er að horfa til þess að þær upplýsingar sem Hagstofan hyggst safna eru viðkvæmar trúnaðarupplýsingar um einkamálefni viðskiptavina fjármálafyrirtækja. Um er að ræða nákvæmar upplýsingar um fjármál hins almenna borga og öll fyrirtæki í landinu. Í ljósi þessa skal bent á að um er að ræða upplýsingar sem í dag hvorki Fjármálaeftirlitið né annað stjórnvald safnar. Það er því mikilvægt er að stíga hægt til jarðar og að vandað sé til verka við þegar um er að ræða lagasetningu sem er ætlað að víkja ákvæðum um þagnarskyldu samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki til hliðar. Bent skal á að texti 3. gr. frumvarps um breytingu á lögum um Hagstofu og opinbera hagskýrslugerð er um margt opin og óljós. Virðist mega skilja það sem svo að Hagstofan geti óskað eftir *öllum* upplýsingum af „*fjárhagslegum toga*“ um viðskipti fjármálafyrirtækis við þriðja aðila. Eins og fram kemur í skýringum í greinargerð til frumvarpsins er um að ræða verulega víðtækar heimildir til gagnaöflunar. Minnt skal á að þrátt fyrir að tilteknir aðilar s.s. Fjármálaeftirlitið, sem hefur eftirlit með fjármálafyrirtækjum, geti óskað eftir slíkum upplýsingum þá eru bæði gerðar ríkar kröfur til þeirra aðila um í hvaða *tilfellum* þeim sé heimilt að óska eftir slíkum upplýsingunum, *hvernig skuli farið með upplýsingarnar og rík þagnarskylda* gildir á starfsmönnum þeirra aðila. Sú þagnarskylda er áréttuð í þeim sérlögum sem gilda um slíka aðila (s.s. Fjármálaeftirlitið), auk þeirra aðila sem vinna í þeirra þágu, gengur hún því lengra en almenn þagnarskylda sem hvílir á starfsmönnum ríkisins. Það er því nauðsynlegt að ekki sé gengið skemur í öðrum sérlögum sem gera ráð fyrir að vikið sé frá þagnarskyldu fjármálafyrirtækja í vissum tilvikum.

Niðurlag

SFF taka undir þann tilgang frumvarpsins að auka gæði upplýsinga um skuldavanda einstaklinga í landinu. Bankakerfið hefur ekki síður hag af því en hið opinbera að slíkar upplýsingar séu eins góðar og kostur er hverju sinni. Það breytir því ekki að miklu skiptir að öflun og vinnsla slíkra upplýsinga sé eins örugg og kostur er og ekki sé vikið til hliðar ákvæðum til verndar viðkvæmum málefnum hvers einstaklings nema brýnir

almannahagsmunir mæli fyrir um og að ekki séu aðrar leiðir færar að sama marki. Að mati SFF eru ýmsar aðrar leiðir færar til að ná markmiðum frumvarpsins en þær sem það mælir fyrir um. SFF eru reiðubúin til samstarfs við stjórnvöld um slíkt líkt og samtökin gerðu á árinu 2009 í tölfræðivinnslu Seðlabanka Íslands sem áður hefur verið minnst á. Einnig mætti sjá fyrir sér útfærslu sem byggir á úrvinnslu þeirra gagna sem skatturinn hefur yfir að ráða eða úrtaksaðferð eins og þekkist í nágrennrikjum.

Virðingarfyllst,



Yngvi Örn Kristinsson SFF