

**Alþingi**  
**Erindi nr. Þ 140/2512**  
**komudagur 16.5.2012**

16.5.2012

**Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, með síðari breytingum (rýmkun heimilda, aukið eftirlit, hækkun sekta o.fl.)**

Persónuvernd vísar til tölvubréfs efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis frá 30. apríl 2012 þar sem óskað er umsagnar stofnunarinnar um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, með síðari breytingum (rýmkun heimilda, aukið eftirlit, hækkun sekta o.fl.) Þskj. 1169, 731. mál á 140. löggjafarþingi.

Í frumvarpinu er m.a. gert ráð fyrir auknu eftirliti Seðlabanka Íslands með fjármálastofnunum og einstaklingum vegna gjaldeyrishafta. Þá er þar að finna ákvæði um auknar heimildir bankans til upplýsingaöflunar, þ. á m. söfnunar persónuupplýsinga. Hafa þær heimildir þó þegar verið auknar til muna, þ.e. með lögum nr. 78/2010 um breytingu á lögum nr. 87/1992. Vakin er athygli á að við þá lagasetningu láðist að leita umsagnar Persónuverndar eins og þó bar að gera, sbr. 6. tölul. 3. mgr. 37. gr. laga nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.

Í 11. gr. frumvarpsins eru lagðar til eftirfarandi breytingar á 14. gr. núgildandi laga:

- a. Orðin „um gjaldeyrisviðskipti“ í 1. málsl. falla brott.
- b. Á eftir 1. málsl. koma tveir nýir málslíðir sem orðast svo: Skiptir ekki máli í því sambandi hvort upplýsingarnar varða þann aðila sem beiðninni er beint til eða þau skipti annarra aðila við hann er hann getur veitt upplýsingar um og varða athuganir og eftirlit Seðlabankans. Lagaákvæði um þagnarskyldu takmarka ekki skyldu til þess að veita upplýsingar og aðgang að gögnum.

Í athugasemdum þeim er fylgja frumvarpinu segir að með ákvæðinu sé lagt til að heimildir Seðlabanka Íslands til að afla upplýsinga vegna lögbundins eftirlits bankans með lögnum verði ekki eingöngu bundnar við upplýsingar er lúta að gjaldeyrisviðskiptum. Mikilvægt sé fyrir Seðlabankann að geta óskað eftir annars konar upplýsingum til að honum sé unnt að framkvæma hið lögbundna eftirlit með fullnægjandi hætti. Þannig verði heimildir til Seðlabankans til öflunar upplýsinga vegna eftirlits þær sömu og að því er varða rannsóknir vegna meintra brota á ákvæðum laganna.

Með vísan til framangreinds vill Persónuvernd koma eftirfarandi á framfæri.

1.

*Skráning kennitölu við gjaldeyrisviðskipti*

Með bréfi, dags. 9. mars 2012, veitti Persónuvernd Seðlabanka Íslands leiðbeinandi svar, í tilefni af beiðni bankans um að stofnunin myndi endurskoða niðurstöður sínar í máli nr. 2011/198. Það eru annars vegar úrskurður Persónuverndar, dags. 22. júní 2011, í ágreiningsmáli af tilefni kvörtunar manns sem taldi ekki hafa verið unnið með persónuupplýsingar um sig í samræmi við lög nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Hann hafði ekki getað selt 60 evrur í útibúi Arion-banka nema kennitala hans yrði skráð. Arion-banki sýndi ekki fram á heimild fyrir skráningunni og Persónuvernd taldi, á grundvelli þeirra forsendna sem þá lágu fyrir í málinu,

að bankanum hefði ekki verið heimilt að skrá kennitölu kvartanda í umrætt sinn. Var lagt fyrir bankann að stöðva alla slíka skráningu fyrir 1. ágúst 2011. Hins vegar er um að ræða ákvörðun Persónuverndar, dags. 17. janúar sl., þar sem framangreindur frestur Arion banka, til að láta af umræddri skráningu, var framlengdur til 10. febrúar 2012. Var Arion-banka jafnframt gert aðvart um að hefði hann ekki upplýst stofnunina um breytt verklag fyrir þann tíma gætu þvingunarúrræði, samkvæmt 41. gr. laga nr. 77/2000, komið til framkvæmda. Með bréfi, dags. 7. febrúar 2012, tilkynnti Arion-banki Persónuvernd um breytt verklag og lét hún málið þá niður falla.

Í framangreindri ósk Seðlabanka Íslands um að Persónuvernd myndi endurskoða afstöðu sína vísaði hann til ríkra heimilda sinna til upplýsingasöfnunar. Persónuvernd féllst ekki á ósk hans, enda léki í fyrsta lagi ríkur vafi á um að lagaheimild stæði til að skrá upplýsingarnar hjá viðskiptabönkunum. Þá kom fram af hálfu Persónuverndar að hver einstakur þáttur vinnslunnar yrði að eiga sér fullnægjandi stöð í lögum nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Í svari hennar segir m.a.:

„Það nægir því t.d. ekki að skráning upplýsinga samrýmist lögum nr. 77/2000 heldur þarf miðlun þeirra einnig að gera það, varðveisla þeirra o.s.frv. Þannig dugar einum ábyrgðaraðila t.d. skammt að mega safna persónuupplýsingum frá öðrum aðilum ef þeir hafa ekki heimildir til að skrá þær eða varðveita. Þá verður, ef stjórnvöld eiga hlut að máli, að gæta lögætisreglunnar. Samkvæmt henni er þeim skorinn sá stakkur sem lögin setja þeim, m.a. að því er varðar heimildir þeirra til að gefa einkaadilum fyrirmæli um skráningu persónuupplýsinga.“

Í tilvitnuðum texta felst m.a. að ekki nægir að Seðlabanki Íslands hafi heimild að lögum til *öflunar* tiltekinna skráðra upplýsinga ef sá sem á að láta honum þær í té hefur ekki heimild til að *skrá* þær. Gera verður greinarmun á þessu tvennu, skráningu og öflun. Þá þarf öll skráning kennitalna að fullnægja kröfum 10. gr. laga nr. 77/2000 um notkun kennitölu. Ekki verður séð að 11. gr. framangreinds frumvarps myndi - enda þótt hún yrði samþykkt - hafa að geyma slíka heimild.

## 2.

### *Upplýsingasöfnun Seðlabankans*

Persónuvernd lýsir hins vegar áhyggjum sínum af þeirri gríðarmiklu söfnun persónuupplýsinga um borgara þessa lands, sem nú þegar á sér stað hjá Seðlabanka Íslands - og þeirri fyrirætlan að auka enn umfang hennar.

Sú upplýsingasöfnun sem nú fer fram mun að mestu leyti vera af tilefni gjaldeyrishafta. Samkvæmt fyrirbyggjandi frumvarpi er hins vegar ekki aðeins fyrirhugað að auka eftirlit Seðlabanka Íslands með einstaklingum vegna gjaldeyrishafta, heldur jafnvel að fella það viðmið niður. Engin skýr viðmið virðast eiga að koma í staðinn. Sé það fyrirætlun löggjafans að heimila Seðlabanka Íslands að afla upplýsinga um einstaklinga umfram það sem þörf krefur vegna gjaldeyriseftirlits eykst sú ógn sem fylgir upplýsingasöfnun Seðlabankans frá sjónarhóli einkalífsverndar.

Hvorki í frumvarpinu sjálfu, né í athugasemdum þeim er fylgja því, kemur fram að hvaða marki bankanum gæti verið nauðsynlegt að afla persónuupplýsinga sem ekki tengjast gjaldeyriseftirliti. Enn fremur er ekkert fjallað um tilgang slíkrar upplýsingaöflunar og engar skordur eru settar við því hvaða tegund upplýsinga bankanum er heimilt að safna. Óvíst er að slík löggjöf standist ákvæði 71. gr. stjórnarskrárinnar. Til þess yrði fyrir það fyrsta að setja öryggisákvæði í lögin. Í sett lög hefur skort fullnægjandi öryggisákvæði, s.s. um takmarkanir á heimildum til ráðstöfunar á upplýsingunum.

Meðal annars skortir ákvæði um eyðingu upplýsinga. Bent er á að í 13. gr. p í lögum nr. 52/1992 er að finna ákvæði þess efnis að innan tilgreinds frests skuli eyða upplýsingum sem safnað er á grundvelli tiltekinna ákvæða um eftirlit með gjaldeyrisviðskiptum en þar er ekki vísað til 14. gr. laganna svo hafið sé yfir vafa að öllum persónuupplýsingum, sem safnað er vegna gjaldeyrishafta, skuli eytt nema þær varði meint brot gegn lögnum eða liggi til grundvallar niðurstöðum rannsókna á meintum brotum.

#### 4.

#### *Samantekt*

Það er verðugt umhugsunarefni hvort svo sé komið að upplýsingasöfnun Seðlabanka Íslands fái ekki samrýmst nútíma sjónarmiðum um einkalífsrétt í lýðræðisríki. Persónuvernd er ekki kunnugt um að nokkur annar seðlabanki í hinum vestræna heimi safni svo víðtækum persónuupplýsingum um borgara ríkisins, eins og frumvarpið gerir ráð fyrir.

Persónuvernd leggur til að ákvæði 11. gr. frumvarpsins verði fellt brott. Í stað þess komi ákvæði þar sem skýrt verði kveðið á um eftirlitsskyldu Seðlabankans og takmörk á vinnslu persónuupplýsinga vegna hennar. Þá þarf 14. gr. að verða á meðal þeirra ákvæða sem talin eru upp í 13. gr. p í lögum nr. 52/1992. Auk þess vantar ákvæði um eyðinu annarra persónuupplýsinga.

Persónuvernd hefur skilning á þörf fyrir vinnslu persónuupplýsinga í þágu almenns eftirlits við framkvæmd og beitingu opinbers valds Seðlabankans. Það breytir þó ekki því að löggjafinn þarf nú að ígrunda vandlega hvert hann vill stefna í þessum efnum og láta, áður en hann tekur frekari ákvarðanir um persónuupplýsingasöfnun hjá Seðlabankanum, meta hvaða persónuupplýsingar fjármálastofnunum sé í raun nauðsynlegt að skrá og láta honum í té.

Hjálagt er svarbréf Persónuverndar til Seðlabanka Íslands, dags. 9. mars 2012.

Virðingarfyllt

Sigrún Jóhannesdóttir

Seðlabanki Íslands  
Már Guðmundsson, seðlabankastjóri  
Kalkofnsvegi 1  
150 Reykjavík



## Persónuvernd

Rauðarástíg 10 105 Reykjavík  
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606  
netfang: [postur@personuvernd.is](mailto:postur@personuvernd.is)  
veffang: [personuvernd.is](http://personuvernd.is)

Reykjavík, 9. mars 2012

Tilvísun: 2012020236SJ/--

### I. Erindi Seðlabanka Íslands

#### 1. Efni máls og efnistöð

Seðlabanki Íslands hefur farið þess á leit við Persónuvernd að hún endurskoði þær niðurstöður sínar sem fram komi í ákvörðununum hennar í máli nr. 2011/198. Málið var rætt á fundi stjórnar Persónuverndar með fulltrúum bankans hinn 14. febrúar 2012. Var málið falið forstjóra, sbr. i-lið 2. gr. reglna nr. 231/2012.

Seðlabankinn vísar til og byggir ósk sína á 2. mgr. 37. gr. laga nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Þar kemur fram að Persónuvernd geti úrskurðað í ágreiningsmálum, hvort sem íslensk lög eða lög annars ríkis gilda um vinnsluna. Þá geti hún a) fjallað um einstök mál að eigin frumkvæði eða b) samkvæmt erindi þess sem telur að ekki hafi verið unnið með persónuupplýsingar um sig í samræmi við lög nr. 77/2000 og reglur sem settar eru samkvæmt þeim eða einstökum fyrirmælum.

Ekki liggur fyrir ákvörðun Persónuverndar um að taka málið upp sem frumkvæðismál skv. 2. mgr. 37. gr. laga nr. 77/2000. Þá liggur heldur ekki fyrir erindi manns sem telur að ekki hafi verið unnið með persónuupplýsingar um sig í samræmi við lög. Eru því ekki forsendur til þess að afgreiða málið í samræmi við 2. mgr. 37. gr. laga nr. 77/2000. Þá eru ekki uppfyllt skilyrði 24. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 til endurupptöku. Því verður veitt almennt svar með ábendingum um helstu sjónarmið í ljósi laga nr. 77/2000.

2.

*Úrskurður Persónuverndar,  
dags. 22. júní 2011*

Í erindi Seðlabanka Íslands er í fyrsta lagi getið úrskurðar stjórnar Persónuverndar í máli nr. 2011/198, dags. 22. júní 2011. Það er úrskurður í máli manns sem taldi ekki hafa verið unnið með persónuupplýsingar um sig í samræmi við lög. Tildrög þess voru að hann hafði ekki getað skipt 60 evrum í útbúi Arion-banka nema kennitala hans yrði skráð. Arion-banki sýndi ekki fram á nokkra skráningarheimild og var honum, á grundvelli þeirra forsendna sem þá lágu fyrir, ekki talið hafa verið heimilt að skrá kennitölu kvartanda í umrætt sinn. Var lagt fyrir bankann að stöðva alla slíka skráningu fyrir 1. ágúst 2011.

Í öðru lagi er í bréfi bankans getið ákvörðunar Persónuverndar, dags. 17. janúar sl. Með henni var umræddur frestur framlengdur til 10. febrúar 2012 og Arion-banka gert aðvart um að hefði hann ekki upplýst stofnunina um breytt verklag fyrir þann tíma gætu þvingunarúrræði, samkvæmt 41. gr. laga nr. 77/2000, komið til framkvæmda. Með bréfi, dags. 7. febrúar 2012, tilkynnti Arion-banki Persónuvernd um breytt verklag og lét hún málið þá niður falla.

3.

*Bréfaskipti*

Í bréfi Seðlabankans, dags. 10. febrúar 2012, kemur fram að hann telur að viðskiptabankar eigi að skrá kennitölur þeirra viðskiptamanna, sem eiga gjaldeyrisviðskipti við bankana, þótt ekki sé um að ræða tilvik sem falli undir 4. gr. laga nr. 64/2006 um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Um það segir m.a. í bréfinu:

„...er það afstaða Seðlabanka Íslands að skráning kennitölu þeirra sem eiga gjaldeyrisviðskipti milligönguaðila um gjaldeyrisviðskipti sé nauðsynleg svo að Seðlabankinn geti sinnt hlutverki sínu samkvæmt lögum um gjaldeyrisráðgjafi og lögum um Seðlabanka Íslands. Rétt er að taka fram að sú könnun sem fer fram á grundvelli 4. gr. laga nr. 64/2006 um peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, er ekki fullnægjandi til að Seðlabanki Íslands geti sinnt framangreindu hlutverki sínu.“

Seðlabankinn telur vera nauðsynlegt að viðskiptabankar framkvæmi umrædda skráningu í ljósi lögboðins hlutverks bankans. Er vísað til 14. og 17. gr. laga nr. 87/1992 um gjaldeyrisráðgjafi og 3., 4., 29. og 31. gr. laga nr. 36/1986 um Seðlabanka Íslands. Þá er tekið fram að á grundvelli 2. mgr. 8. gr. laga nr. 87/1992 um gjaldeyrisráðgjafi hafi verið settar reglur nr. 13/1995 um upplýsingaskyldu vegna gjaldeyrisviðskipta og fjármagnshreyfinga á milli landa. Á grundvelli 2. gr. þeirra hafi verið gefin út handbók Seðlabanka Íslands um gjaldeyrisráðgjafi og gjaldeyrisviðskipti. Í henni séu taldar upp þær upplýsingar sem milligönguaðilum beri að skrá í s.k. GV-kerfi Seðlabanka Íslands. Af henni megi ráða að skrá eigi kennitölur einstaklinga sem kaupir innlendan og erlendan gjaldeyri án tillits til fjárhæðartakmörkunar.

Með tölvubrési þann 16. febrúar 2012 óskaði Persónuvernd skýringa. Þar segir m.a.:

„Í reglunum sjálfum segir að þær séu settar með heimild í þágildandi 11. gr. laga nr. 87/1992. Hún hefur nú verið felld brott. Efnislega sambærilegt ákvæði er nú að finna í 14. gr. laganna. Hins vegar segir í bréfi SÍ frá 10. febrúar 2012 að reglurnar séu settar á grundvelli 2. mgr. 8. gr. laga nr. 87/1992. Er því nokkuð óljóst hvaða lagaheimild liggja reglunum til grundvallar og væri gott að fá frekari skýringar á þessu atriði áður en Persónuvernd lýkur umfjöllun sinni.“

Svar Seðlabankans barst með tölvubrési þann 17. febrúar 2012. Þar segir m.a.:

„Samkvæmt 10. gr. reglna nr. 13/1995 um upplýsingaskyldu vegna gjaldeyrisviðskipta og fjármagnshreyfinga milli landa, eru reglurnar settar af Seðlabanka Íslands samkvæmt heimild í 11. gr. laga nr. 87/1992 um gjaldeyrisráðgjafi. Með 2. gr. laga nr. 128/1999 um breytingu á lögum um

gjalddeyrismál var þremur nýjum lagagreinum bætt við lög um gjalddeyrismál nr. 87/1992 og varð 11. gr. því að 14. gr. laganna. Ákvæðið hefur því ekki verið fellt brott. Í dag sækja reglur nr. 13/1995 hvort tveggja stoð í 2. mgr. 8. gr. og 14. gr. laga um gjalddeyrismál.

Ákvæði 14. gr. laga um gjalddeyrismál er viðtækara en ákvæði 2. mgr. 8. gr. sömu laga og veitir Seðlabankanum heimild til þess að kalla eftir öllum þeim upplýsingum um gjalddeyrisviðskipti sem bankinn kann að óska eftir til að hann geti sinnt nauðsynlegu eftirliti. Er ákvæði 14. gr. ekki bundið við upplýsingagjöf frá milligönguaðilum um gjalddeyrisviðskipti eins og 2. mgr. 8. gr. laganna.

Að mati Seðlabanka Íslands hafa ákvæði 2. mgr. 8. gr. og 14. gr. laga nr. 87/1992 um gjalddeyrismál því hvort tveggja að geyma fullnægjandi heimild fyrir reglum nr. 13/1995 og þeim stjórnvaldsfyrirmælum sem felast í leiðbeiningum til milligönguaðila um skráningu í upplýsingakerfi Seðlabanka Íslands um gjalddeyrisviðskipti.“

Bankinn hefur einnig vísað til lagaraka sem eru í bréfi hans, dags. 7. desember 2010, en það var sent Persónuvernd vegna máls nr. 2010/610. Í því er bent á heimild bankans til setningar reglna sem takmarka eða stöðva tímabundið tiltekna flokka fjármagnshreyfinga og gjalddeyrisviðskipti sem þeim tengjast, sbr. þágildandi ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 87/1992 um gjalddeyrismál, sbr. lög nr. 134/2008. Ákvæði um slíkar takmarkanir á fjármagnshreyfingum og gjalddeyrisviðskiptum, sem hér um ræðir, hafa nú verið færð inn í texta laganna sjálfra, sbr. 13. gr. n til 13. gr. o í lögnum, sbr. lög nr. 127/2011.

Með vísan til þess að lagðar hafi verið á takmarkanir samkvæmt framangreindu segir í umræddu bréfi Seðlabankans.

„Samkvæmt 1. mgr. 17. gr. laga nr. 87/1992, um gjalddeyrismál, sbr. 4. gr. laga nr. 134/2008, skal Seðlabankinn fylgjast með að starfsemi aðila sé í samræmi við lögin.

Á Seðlabanka Íslands hvílir því sú skylda að hafa eftirlit með lögum og reglum um gjalddeyrismál og hefur bankinn heimild til að leggja á stjórnvaldssektir vegna tiltekinna brota, sbr. 1. mgr. 15. gr. a í lögum nr. 87/1992. Auk þessa hefur bankinn heimild til að ljúka málum með sátt, með samþykki málsaðila, enda sé ekki um að ræða meiriháttar mál, sbr. 15. gr. b.

Til þess að Seðlabanki Íslands geti sinnt nauðsynlegu eftirliti segir í 14. gr. laga nr. 87/1992 að skylt sé að veita Seðlabankanum allar þær upplýsingar um gjalddeyrisviðskipti sem hann kann að óska eftir. Auk þess segir í 15. gr. e að í tengslum við rannsókn mála sé Seðlabanka Íslands heimilt að krefja einstaklinga og lögaðila um allar upplýsingar og gögn sem hann telur nauðsynleg. Skiptir ekki máli í því sambandi hvort upplýsingarnar varða þann aðila sem beiðninni er beint til eða þau skipti annarra aðila við hann er hann getur veitt upplýsingar um og varða athuganir og eftirlit Seðlabankans. Jafnframt segir í 15. gr. f að í tengslum við athuganir tiltekinna mála sé Seðlabanka heimilt að afla upplýsinga og gagna frá öðrum stjórnvöldum óháð þagnarskyldu þeirra.

Með hliðsjón af lögboðnu hlutverki Seðlabanka Íslands sem er að hafa eftirlit með því að starfsemi aðila sé í samræmi við lög um gjalddeyrismál og reglur settar á grundvelli þeirra, auk þess hlutverks bankans að rannsaka hugsanleg brot og eftir atvikum að leggja á stjórnvaldssektir, gera sátt eða vísa málum til lögreglu, er það mat Seðlabankans að vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga sé nauðsynleg til að bankinn geti sinnt framangreindu hlutverki sínu.“

Hinn 2. mars 2012 sendi Persónuvernd fyrirspurn til Seðlabankans um hvort umrædd handbók hafi verið birt. Í svari bankans, dags. 5. s.m., segir að kaflar úr henni hafi verið birtir á heimasíðu Seðlabankans, undir flípanum Hagtölur, eyðublöð og leiðbeiningar, og þar sé skjölin að finna neðst undir fyrirsögninni Gjalddeyrisviðskipti.

## II. Svar Persónuverndar

1.

### *Afmörkun umfjöllarefnis*

Persónuvernd hefur þegar tekið efnislega afstöðu til *skráningar kennitölu* við gjaldeyrisviðskipti, sbr. úrskurð hennar í máli Persónuverndar nr. 2011/198, dags. 22. júní 2011. Hann byggðist á þeim sjónarmiðum sem þá lágu fyrir og var niðurstaðan sú að umrædd vinnsla yrði ekki studd við ákvæði 1. mgr. 8. gr. laga nr. 77/2000. Þá liggur fyrir afstaða Persónuverndar varðandi heimildir Seðlabanka Íslands til að *afla* frá viðskiptabönkunum þeirra persónuupplýsinga sem þeim er heimilt að skrá. Afstaðan kemur fram í ákvörðun stofnunarinnar, dags. 3. mars 2011, í máli Persónuverndar nr. 2011/610. Hér á eftir fer hins vegar almennt svar sem tekur mið af þeim rökum sem Seðlabankinn hefur nú vísað til.

2.

### *Um sjónarmið Seðlabankans*

Það er afstaða Seðlabanka Íslands að viðskiptabönkum sé ávallt og óháð fjárhæð viðskipta skylt að skrá kennitölur þeirra einstaklinga sem eiga gjaldeyrisviðskipti við þá. Hann telur að slík skráning samrýmist a) 3. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 77/2000 um vinnslu sem er nauðsynleg til að fullnægja lagaskyldu sem hvílir á ábyrgðaraðila, b) 5. tölul. um vinnslu sem er nauðsynleg vegna verks sem unnið er í þágu almannahagsmuna og c) 6. tölul. um vinnslu sem er nauðsynleg við beitingu opinbers valds sem ábyrgðaraðili, eða þriðji maður sem upplýsingum er miðlað til, fer með.

Bankinn hefur bent á að gert sé ráð fyrir kennitöluskráningu í handbók hans um gjaldeyrisviðskipti og gjaldeyrisviðskipti. Þar sé m.a. fjallað um skráningu í gjaldeyrisviðskiptaupplýsingakerfi – svokallað GV-kerfi. Þar komi fram að milligönguaðilar um gjaldeyrisviðskipti, og aðrir þeir sem hafi takmarkað leyfi til gjaldeyrisviðskipta, skuli skrá sín gjaldeyrisviðskipti og senda til Reiknistofu bankanna. Hún sjái síðan um að framsenda þessar upplýsingar til tölvudeildar Seðlabanka Íslands. Þeir sem ekki séu aðilar að RB sendi upplýsingar um gjaldeyrisviðskipti beint til Seðlabanka Íslands á tölvutæku formi í samræmi við nánari fyrirmæli Seðlabanka Íslands.

Í handbókinni er lýsing á tölvuskráningu gjaldeyrisviðskipta banka og annarra aðila sem leyfi hafa til milligöngu um gjaldeyrisviðskipti og verslunar með erlendan gjaldeyri. Þar kemur fram að meðal þess sem skal skrá eru upplýsingar um banka, kennitölu, hvort um sé að ræða kaup eða sölu og á hvaða formi viðskipti eiga sér stað (seðlar, ferðatékkar, millifærslur o.s.frv.) Er gert ráð fyrir að við gjaldeyrisviðskipti sé kennitala innlands aðila skráð en ef hann er erlendur, og kennitala er ekki fyrir hendi, á aðeins að skrá tölurnar 111111-1119.

Handbókin er gefin út á grundvelli 1. mgr. 2. gr. reglna nr. 13/1995 um upplýsingaskyldu vegna gjaldeyrisviðskipta og fjármagnshreyfinga milli landa. Þar segir:

„Þeir aðilar sem heimild hafa til milligöngu um gjaldeyrisviðskipti og verslunar með erlendan gjaldeyri skv. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 87/1992, skulu fullnægja kröfum Seðlabankans um skráningu gjaldeyrisviðskipta. Flokka skal viðskiptin eftir eðli þeirra í samræmi við flokkunarlykla Seðlabankans og sundurliða þau í tölvutæku formi, sbr. handbók Seðlabanka Íslands um gjaldeyrisviðskipti og gjaldeyrisviðskipti, og koma þeim upplýsingum til Seðlabankans.“

Samkvæmt 7. gr. reglnanna eru þær settar samkvæmt heimild í 11. gr. laga nr. 87/1992 um gjaldeyrisviðskipti, sbr. og 10. gr. reglugerðar nr. 679/1994 um gjaldeyrisviðskipti. Með 2. gr. laga nr. 128/1999, um breyting á lögum um gjaldeyrisviðskipti, var lögunum breytt. Féll 11. gr. brott en svipað ákvæði er í 14. gr. laganna. Ákvæði 11. gr. laga nr. 87/1992 var svohljóðandi:

„Skyllt er að veita Seðlabankanum allar þær upplýsingar um gjaldeyrisviðskipti sem hann kann að óska eftir til að hann geti sinnt nauðsynlegu eftirliti og hagskýrslugerð, sbr. ákvæði laga um Seðlabanka Íslands. Bankanum er heimilt að setja nánari reglur um framkvæmd gjaldeyrisviðskipta, svo sem um skráningar- og tilkynningarskyldu vegna reikninga innlendra aðila í erlendum innlánsstofnunum, framlagningu gagna, almenna upplýsingagjöf og gerð eyðublaða.“

Í 14. gr. laga nr. 87/1992 um gjaldeyrismál segir nú:

„Skyllt er að veita Seðlabankanum allar þær upplýsingar um gjaldeyrisviðskipti sem hann kann að óska eftir til að hann geti sinnt nauðsynlegu eftirliti, að viðlögðum dagsektum skv. 15. gr. h. Að sama skapi ber að veita bankanum allar nauðsynlegar upplýsingar til hagskýrslugerðar, sbr. ákvæði laga um Seðlabanka Íslands. Bankanum er heimilt að setja nánari reglur um framkvæmd gjaldeyrisviðskipta, svo sem um skráningar- og tilkynningarskyldu vegna reikninga innlendra aðila í erlendum innlánsstofnunum, framlagningu gagna, almenna upplýsingagjöf og gerð eyðublaða.“

Í athugasemdum sem fylgdu ákvæði 11. gr. þess frumvarps, sem varð að lögum nr. 87/1992, sagði:

„Í þessari grein er kveðið á um skyldu til að veita upplýsingar um gjaldeyrisviðskipti. Lagt er til að ákvæði þar að lútandi verði afdráttarlaust. Jafnframt er ákvæði þess efnis að Seðlabankinn geti sett nánari reglur um framkvæmd gjaldeyrisviðskipta, svo sem um skráningar- og tilkynningarskyldu vegna reikninga í eigu innlendra aðila í erlendum innlánsstofnunum, framlagningu gagna, almenna upplýsingagjöf og gerð eyðublaða.“

Í flestum tilvikum mun upplýsingaskyldunni verða fullnægt með þeim hætti að viðskiptavinur fyllir út eyðublað í banka eða sparisjóði með lágmarksupplýsingum rétt eins og gildir um fjölmörg svið innlendra viðskipta. Upplýsingar um heildargjaldyrisviðskipti dagsins samkvæmt helstu flokkum ganga síðan til Seðlabankans. Í öðrum tilvikum verður gerð sú krafa að tilkynna verður einstök viðskipti. Á þetta sérstaklega við um opnun bankareikninga erlendis og notkun þeirra. Er talið eðlilegt að lögfesta ekki framkvæmdaratriði af þessu tagi heldur fela Seðlabankanum að setja reglur þar að lútandi.“

### 3.

#### *Heimfærsla til heimildarákvæða laga nr. 77/2000*

Öll vinnsla persónuupplýsinga þarf að uppfylla skilyrði laga nr. 77/2000. Ábyrgðaraðili þarf að tryggja að heimild standi til þeirrar vinnslu sem fram fer á hans vegum. Hún þarf bæði að eiga sér stoð í einhverju af ákvæðum 1. mgr. 8. gr., og eftir atvikum 1. mgr. 9. gr., og að samrýmast meginreglum 7. gr.

Framangreint á við um alla vinnsluþætti. Það nægir því t.d. ekki að skráning upplýsinga samrýmist lögum nr. 77/2000 heldur þarf miðlun þeirra einnig að gera það, varðveisla þeirra o.s.frv. Þannig dugar einum ábyrgðaraðila t.d. skammt að mega safna persónuupplýsingum frá öðrum aðilum ef þeir hafa ekki heimildir til að skrá þær eða varðveita. Þá verður, ef stjórnvöld eiga hlut að máli, að gæta lögmætisreglunnar. Samkvæmt henni er þeim skorinn sá stakkur sem lögin setja þeim, m.a. að því er varðar heimildir þeirra til að gefa einkaaðilum fyrirtæli um skráningu persónuupplýsinga.

### 3.1.

#### *5. tölulíður 1. mgr. 8. gr. laga nr. 77/2000*

Seðlabankinn hefur í fyrsta lagi vísað til ákvæðis 5. tölulíðar 1. mgr. 8. gr. laga nr. 77/2000. Þar segir að vinnsla persónuupplýsinga sé heimil sé hún nauðsynleg vegna *verks* sem unnið sé í þágu almannahagsmuna. Ákvæðið tekur mið af e-lið 7. gr. tilskipunar nr. 95/46/EB og hefur m.a.



verið talið taka til tölfræðivinnslu í þágu hagstjórnar ríkisins.

Ekki hefur verið sýnt fram á það af hálfu Seðlabankans að viðskiptabönkunum hafi verið falið verk í þessum skilningi. Þá ber að nefna að við beitingu umrædds ákvæðis tilskipunarinnar hefur verið talið að sýna beri hóf í vinnslu, hvorki safna né varðveita nafngreindar upplýsingar að nauðsynjalaus og gæta þess að mismuna mönnum ekki við skráningu persónuupplýsinga eftir því í hvaða Evrópulandi þeir búa. Til nánari skýringar má benda á dóm Evrópudómstólsins, frá 16. desember 2008 (mál C-524/06).

### 3.2.

#### *6. tölulíður 1. mgr. 8. gr. laga nr. 77/2000*

Seðlabankinn hefur í öðru lagi vísað til 6. tölulíðar 1. mgr. 8. gr. laga nr. 77/2000 um vinnslu almennra persónuupplýsinga sem sé nauðsynleg við beitingu opinbers valds. Á grundvelli þessa ákvæðis er stjórnvöldum heimilt að vinna með almennar persónuupplýsingar við framkvæmd starfa sem lögum samkvæmt heyra undir þau. Það getur tengst töku stjórnvaldsákvörðunar eða annarri lögumáltri stjórnsýslu. Ákvæðið á við um vinnslu vegna lagaskyldu sem hvílir á stjórnvaldi og það skarast við 3. tölul. 1. mgr. 8. gr.

Ákvæðið á einnig við um miðlun persónuupplýsinga sem er nauðsynleg við beitingu opinbers valds sem þriðji maður, sem upplýsingum er miðlað til, fer með. Líta má á Seðlabankann sem þriðja mann í þessum skilningi og getur miðlun upplýsinga til hans samrýmt þessu ákvæði. Hins vegar verður ekki staðhæft að ákvæðið geti eitt og sér falið í sér sjálfstæða heimild fyrir viðskiptabankana til að skrá alltaf kennitölur einstaklinga sem eiga við þá gjaldeyrisviðskipti. Til þess þurfa þeir sjálfir að hafa sérstaka vinnsluheimild - s.s. samþykki, fyrirmæli í lögum eða í settum reglum sem eiga sér lagastöð.

### 3.3.

#### *3. tölulíður 1. mgr. 8. gr. laga nr. 77/2000*

Seðlabankinn hefur í þriðja lagi vísað til þess að umrædd kennitöluskráning sé í samræmi við ákvæði 3. tölulíðar 1. mgr. 8. gr. laga nr. 77/2000. Þar segir að vinnsla persónuupplýsinga sé heimil sé hún nauðsynleg til að fullnægja lagaskyldu sem hvílir á ábyrgðaraðila.

#### 3.3.1.

##### *Almenn gjaldeyrisviðskipti*

Persónuvernd hefur farið yfir þau laga- og reglugerðarákvæði sem bankinn hefur bent á, því til staðfestingar að lagaskylda til umræddrar kennitöluskráningar hvíli á viðskiptabönkunum.

Samkvæmt orðalagi sínu eiga þau ákvæði fyrst og fremst við um samskipti Seðlabankans við viðskiptabankana og um skyldu þeirra til að miðla upplýsingum til Seðlabankans til að hann geti sinnt nauðsynlegu eftirliti og hagskýrslugerð. Þar er Seðlabankanum veitt heimild til að setja nánari reglur um framkvæmd gjaldeyrisviðskipta, svo sem um skráningar- og tilkynningarskyldu vegna reikninga innlendra aðila í erlendum innlánsstofnunum, framlagningu gagna, almenna upplýsingagjöf og gerð eyðublaða.

Af tilgreindum lagaákvæðum verður ekki ráðið að löggjafinn hafi lagt á viðskiptabankana skyldu til að skrá alltaf kennitölur þeirra sem eiga við þá gjaldeyrisviðskipti. Hins vegar kemur vilji löggjafans í þeim efnunum fram í lögum nr. 64/2006, um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka um hvenær og hvernig gera beri svonefnda áreiðanleikakönnun á viðskiptamanni, sbr. II. kafla laganna. Hún felst m.a. í því að gengið sé vandlega úr skugga um hver viðskiptamaður sé og hefur skráning kennitölu verið álitinn þáttur í því. Í lögnum er að finna viðmiðunarmörk um fjárhæðir, en m.a. er skylt að gera áreiðanleikakönnun þegar um ræðir

einstök viðskipti að fjárhæð 15.000 evrur eða meira og þegar um ræðir gjaldeyrisviðskipti að fjárhæð 1.000 evrur eða meira miðað við opinbert viðmiðunargengi eins og það er skráð hverju sinni, hvort sem viðskiptin fari fram í einni færslu eða fleirum sem virðast tengjast hver annari.

Í handbók sem Seðlabankinn hefur gefið út á grundvelli 1. mgr. 2. gr. reglna nr. 13/1995, er reyndar mælt fyrir um slíka skráningu en ekki liggur fyrir að hún hafi verið birt í samræmi við lög nr. 15/2005 um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, né eldri lög nr. 64/1943 um birtingu laga og stjórnvaldsgerinda. Það hvort telja megi efnisatriði handbókarinnar hafa að geyma lagaskyldu er hvíli á ábyrgðaraðilum (þ.e. viðskiptabönkunum), í skilningi 3. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 77/2000, ræðst af því hvort þau teljist hafa að geyma bindandi stjórnvaldsfyrirmæli sem eigi sér viðhlítandi stoð í lögum. Verði niðurstaðan sú að svo sé geta skilyrði 3. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 77/2000 talist uppfyllt. Það er hlutverk dómstóla að leysa úr ágreiningsefnum um lögmati reglugerða og annarra stjórnvaldsfyrirmæla.

### 3.3.2.

#### *Sjónarmið um gjaldeyrishöft*

Seðlabankinn hefur einnig vísað til ákvæða um takmörkun eða tímabundna stöðvun tiltekinna flokka fjármagnshreyfinga og gjaldeyrisviðskipta sem þeim tengjast, sbr. nú 13. gr. n til 13. gr. o í lögum nr. 87/1992, sbr. lög nr. 127/2011. Seðlabankinn hefur lýst því mati sínu að í kjölfar hruns þriggja stærstu viðskiptabanka landsins haustið 2008, og fyrirséðs samdráttar, stóraukins fjárlagahalla og mikillar aukningar opinberra skulda, hafi verið óhjákvæmilegt að beita tímabundnum gjaldeyrishöftum. Að mati bankans hafi enn ekki skapast þær aðstæður að rými sé til þess að aflétta umræddum gjaldeyrishöftum að fullu, en núgildandi lög um gjaldeyrismál geri ráð fyrir heimild til slíkra takmarkana til ársloka 2013. Til að gjaldeyrishöft nái markmiðum sínum telur bankinn vera mikilvægt að umræddar upplýsingar séu skráðar í GV-kerfið.

Persónuvernd gerir ekki athugasemdir við framangreint mat Seðlabanka Íslands. Það fellur ekki undir hennar valdsvið.

### 4.

#### *Meginreglur 7. gr. laga nr. 77/2000*

Við alla vinnslu persónuupplýsinga ber að virða þær meginreglur sem eru í 7. gr. laganna. Aðeins skal vinna með nægilegar og viðeigandi persónuupplýsingar og ekki meiri en nauðsynlegt er miðað við tilgang vinnslunnar. Með öðrum orðum þarf, enda þótt eitthvert af skilyrðum 1. mgr. 8. gr. sé uppfyllt, ávallt að virða reglur 7. gr. Ein þeirra er svonefnd hlutfallsregla. Hún kemur fram í 3. tölul. 1. mgr. 7. gr. Af henni leiðir m.a. að söfnun og skráning persónuupplýsinga þarf að vera í réttu hlutfalli við þann málefnalega og lögmæta tilgang sem að er stefnt. Til þess yrði, við ákvörðun um slíka skráningu, að meta og afmarka við hvaða fjárhæðir ætti að miða og hve miklar persónuupplýsingar ætti að skrá.

### 5.

#### *Fræðsluskylduákvæði 20. og 21. gr. laga nr. 77/2000*

Í 20. gr. laga nr. 77/2000 er fjallað um fræðsluskyldu ábyrgðaraðila þegar hann aflar persónuupplýsinga beint frá hinum skráða sjálfum og í 21. gr. er ákvæði um fræðsluskyldu þess sem aflar persónuupplýsinga frá öðrum en hinum skráða. Í daglegu tali eru 20. og 21. gr. oft einu nafni kallaðar fræðsluskyldureglur. Markmið þeirra er að tryggja að hinn skráði geti á upplýstan hátt tekið afstöðu til vinnslu persónuupplýsinga um sig og eftir atvikum nýtt sér þau réttindi sem löggin veita honum, s.s. til að fá rangar upplýsingar leiðréttar. Samkvæmt 4. mgr. 21. gr. gildir fræðsluskyldan ekki ef lagaheimild stendur til skráningar eða miðlunar upplýsinganna.

### 6.

*Regla 10. gr. laga nr. 77/2000 um kennitölur*

Í 10. gr. laga nr. 77/2000 er afmarkað hvenær heimilt er að nota kennitölu og hvenær ekki. Þar kemur fram að hún er heimil eigi hún sér málefnalegan tilgang og sé nauðsynleg til að tryggja örugga persónugreiningu. Ákvæðið er 8. gr. til fyllingar, sem þýðir að bæði þarf að uppfylla eitthvert af heimildarákvæðum 1. mgr. 8. gr. og hlíta 10. gr. laganna. Almennt þurfa viðskiptabankar því að hafa sérstaka heimild samkvæmt 8. gr. til að skrá kennitölur en einnig að virða viðbótarskilyrði 10. gr. laganna.

7.

*Lokaorð*

Samkvæmt framanrituðu leikur ríkur vafi á um að 3., 5. eða 6. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 77/2000 geti að óbreyttu borið uppi lögmæti þeirrar víðtæku kennitöluskráningar sem Seðlabankinn telur vera nauðsynlega í þágu eftirlits með gjaldeyrishöftum.

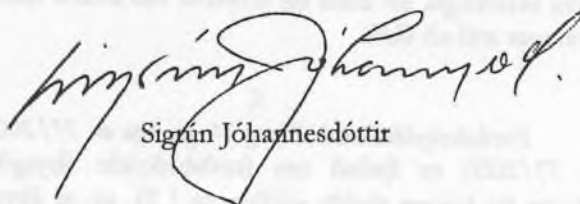
Með lögum hefur Seðlabankanum verið falið ríkt eftirlitshlutverk með framkvæmd gjaldeyrisviðskipta hér á landi. Þótt á það megi fallast að þeim mun minni upplýsingar, sem skráðar séu um gjaldeyrisviðskipti einstaklinga í viðskiptabönkunum, þeim mun torveldara verði honum að rækja þetta eftirlitshlutverk sitt, verður að skýra ákvæði laga nr. 77/2000 með hliðsjón af markmiðsákvæði 1. gr. Þar segir m.a. að markmið þeirra sé að stuðla að því að með persónuupplýsingar sé farið í samræmi við grundvallarsjónarmið og reglur um persónuvernd og friðhelgi einkalífs. Friðhelgi einkalífs er varin í 71. gr. stjórnarskrárinnar, en af 2. mgr. hennar leiðir m.a. að ekki má takmarka friðhelgina nema með *sérstakeri lagahæimild* og ef brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra. Í þeim laga- eða reglugerðarákvæðum sem Seðlabankinn vísar til er ekki mælt fyrir um skyldu fjármálastofnana til umræddrar kennitöluskráningar.

Mínt er á að enda þótt heimild, í skilningi 1. mgr. 8. gr. laga nr. 77/2000, teljist standa til vinnslu almennra persónuupplýsinga þarf einnig að gæta annarra ákvæða laganna, þ. á m. 7. og 21. gr. Að öðrum kosti telst ekki vera um að ræða lögmæta vinnslu persónuupplýsinga.

Í almennu svari eins og þessu verður ekki með bindandi hætti skorið úr um lögmæti umræddrar kennitöluskráningar. Berist Persónuvernd kvörtun frá einstaklingi yfir tiltekinni skráningu persónuupplýsinga um sig verður það mál eftir atvikum tekið fyrir og úrskurðað í því í ljósi málsatvika, kröfugerðar og þeirra málsástæðna sem fram yrðu settar.

Bréf þetta verður birt á vefsíðu Persónuverndar.

Virðingarfyllst



Sigrún Jóhannesdóttir