

Umsögn um 14. þingmál á 142. löggjafarþingi: Hagstofa Íslands (upplýsingar um fjárhagsmálefni)

Gjört í Reykjavík 23. júní 2013.

Á aðalfundi Félags um Stafrænt Frelsi á Íslandi (FSFÍ) var nýkjörinni stjórn félagsins falið að mótmæla í formi umsagnar til Alþingis því frumvarpi sem liggur hér fyrir, þar sem töluverðar líkur eru á að gögnin séu geymd á stafrænu sniði og geta verið notuð til þess að vakta hegðun fólks í stafræna heiminum.

Félagið er ósammála þeim staðhæfingum í greinargerð frumvarpsins að með frumvarpinu sé ekki vegið að 71. gr. stjórnarskrár Íslands. Engin sannfærandi rök fylgja greinargerðinni um það hvernig þær lagalegu heimildir sem frumvarpið á að veita uppfylli þær kröfur sem gerðar eru af stjórnarskránni sjálfri eða þeim réttarreglum sem heimila slíkar undanþágur.

Dómur Hæstaréttar í máli 151/2003

Í greinargerð koma fram undarleg rök um að rökstuðningur Hæstaréttar fyrir dómi þess máls, sem dæmdi gegn notkun ákveðinnar tegundar af upplýsingum af hálfu ríkisins, innihaldi tæmandi lista yfir atriði sem myndu liggja til grundvallar, á notkun hvers kyns gagnagrunna sem íslenska ríkið rekur og gætu komið upp. Þá er meðal annars slengt fram þeirri rökleysu að ekki sé um að ræða eins viðkvæmar upplýsingar og um var að ræða í dóminum og því væri þessi söfnun réttlætt á meðan gefnar væru einhverjar skýringar á því að hvaða leiti rökstuðningur Hæstaréttis í því máli ætti ekki við frumvarpið. Þær skýringar eru heldur ekkert rökstuddar á greinargóðan máta og teljast því eingöngu óupplýst mat viðkomandi þar til annað kemur í ljós. Af þeim ástæðum ætti ekki að taka mark á þeim.

Hafa ber í huga að upplýsingarnar sem þetta frumvarp myndi heimila að safna eru, í eðli sínu, af öðrum toga en þær sem dómurinn fjallaði um. Því er líklegt að önnur atriði gætu komið til álita ef slíkt úrlausnarefni myndi lenda fyrir dómstólum. Álit höfunda frumvarpsins hefði verið skiljanlegra ef Hæstiréttur hefði dæmt íslenska ríkinu í vil þar sem söfnun gagna hefði verið réttlætt þrátt fyrir kröfurnar sem Hæstiréttur hafði til meðferðar. En þar sem söfnunin var dæmd stríða gegn ákvæðum stjórnarskrárinnar um friðhelgi einkalífsins í mörgum alvarlegum atriðum, þá er ekki hægt að grípa til niðurstöðu dómsmálsins sem réttlætingu fyrir því að söfnunin uppfylli ákvæði 71. gr. stjórnarskrárinnar.

Ákvæði um sérstaka lagaheimild í 71. gr. stjórnarskrárinnar

Í 2. og 3. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar er gefin heimild til þess að rjúfa friðhelgi til einkalífs í krafti sérstakrar lagaheimildar. Téð lagaheimild getur þó ekki verið af hvaða máta sem er þar sem hún þarf að uppfylla ákveðin skilyrði, enda myndi ótakmörkuð heimild til slíkrar lagasetningar hafa þau áhrif að ákvæðið væri svo gott sem gagnslaust.

Meðalhófsreglan er nokkuð mikilvæg í beitingu sérstöku lagaheimildarinnar en hún kveður á um að ekki skuli fara lengra í skerðingu friðhelgi einkalífs en nauðsyn krefur. Í þessu sambandi er mikilvægt að réttindin sem skerðingin á að framfylgja vegi hærra en réttindin sem á að skerða. Í greinargerðinni eru settar fram staðhæfingar um mikilvægi þessarar viðamiklu söfnunar en enginn rökstuðningur af hverju hún telst vera mikilvægari en þær skerðingar á stjórnarskrárvörðum réttindum sem söfnuninni óhjákvæmilega fylgir.

Greinargerðin ber ekki með sér rökstuðning að því marki að með frumvarpinu sé gengið eins stutt og fýsilegt er í skerðingum á friðhelgi einkalífsins heldur er eingöngu nefnt að tekið sé tillit til

þeirra sjónarmiða sem komu fram. Slík skýring ætti ekki að teljast fullnægjandi og sérstaklega ekki í frumvarpi sem gefur eins víðtækar heimildir til upplýsingasöfnunar og það frumvarp sem hér ræðir.

Svokölluð nauðsyn söfnunarinnar

Tilfni frumvarpsins samkvæmt greinargerðinni er að veita Hagstofu Íslands heimild til þess að fá upplýsingar svo hún geti unnið, að mati frumvarpshöfunda, nauðsynlegar og áreiðanlegar tölfræðilegar upplýsingar um skuldir heimila og fyrirtækja frá fjármálastofnunum. Þá ber að athuga að söfnun upplýsinganna mun ekki hafa nein bein áhrif á réttarstöðu þeirra sem lentu illa í efnahagshruninu á Íslandi árið 2008 heldur veita stjórnvöldum upplýsingar sem gætu hjálpað til við að ákveða hvaða aðgerðir gætu haft áhrif.

Slíkar upplýsingar myndu án efa almennt séð hjálpa velviljuðum stjórnvöldum í því verkefni. Þó þarf að hafa í huga að með söfnun upplýsinganna er ekki stofnað til neinnar tryggingar fyrir aðgerðum. Í frumvarpinu er engin skuldbinding af hálfu íslenska ríkisins til þess að framkvæma í samræmi við þær niðurstöður sem gætu orðið í kjölfar þeirrar upplýsingasöfnunar sem um ræðir. Yfirlýsingar í greinargerð eru ekki bindandi fyrir íslenska ríkið. Óvíst er að reynt verði að framfylgja þeim réttindum sem liggja til grundvallar þeim skerðingum á friðhelgi einkalífsins sem þetta frumvarp kveður á um.

Of víðtækar heimildir

Í frumvarpstextanum er kveðið á um heimildir til handa Hagstofu Íslands sem gætu náð lengra en þarf til að ná yfirlýstu markmiði. Það uppfyllir ekki skilyrði meðalhófs sem áskilin eru með sérstakri lagaheimild í 71. gr. stjórnarskrárinnar. Að auki eru engar tryggingar í frumvarpinu fyrir því að Hagstofan geti einvörðungu notað upplýsingarnar til þeirrar hagskýrslugerðar sem frumvarpið kveður á um. Þá eru of mörg ákvæði í frumvarpinu sem gefa Hagstofunni tækifæri til að búa til sitt eigið mat á því hvaða upplýsingar falli undir lögin og hverjar ekki. Mikil hætta er á því að í krafti hagskýrslugerðar muni Hagstofan sækjast eftir meiri upplýsingum en minni.

Þegar Hagstofan sendir beiðnir um fjárhagsleg gögn undir yfirskyni hagskýrslugerðar er nokkuð erfitt fyrir gagnaðila að sýna fram á með fullnægjandi hætti að gögnin gagnist ekki fyrir hagskýrslugerð. Kröfur á Hagstofuna til að sanna mikilvægi upplýsinganna eru litlar og því mun sönnunarbyrðin líklegast enda á þeim sem hefur gögnin undir höndum.

Þá skal athuga ákvæði 3. gr. þar sem segir að Hagstofan geti krafist allra upplýsinga af fjárhagslegum toga um viðskipti sín við þriðja aðila ef það er mat Hagstofunnar að þeirra sé þörf fyrir hagskýrslugerð. Hér er gefin víðtæk heimild til ríkisstofnunar til að safna upplýsingum og stofnuninni sjálfri gefið víðtækt ákvörðunarvald til þess að ákveða hvaða upplýsingar skuli afhentar og samkvæmt sömu grein getur gagnaðili ekki vísað til lagagreina sem snúa að trúnaðar- eða þagnarskyldu. Einu úrræðin til þess að skera úr um réttmæti slíkrar beiðni er að reka mál fyrir dómstólum en það er ekki á færi allra.

Í 2. málslíð þeirrar greinar sem á að bæta við samkvæmt 3. gr. fer fram upptalning á þeim atriðum sem upplýsingagjöfin á við. Hér er eingöngu um að ræða upptalningu til áherslu en ekki tæmandi lista yfir upplýsingar. Hagstofan getur því nokkuð auðveldlega beðið um upplýsingar sem falla utan þeirra atriða sem eru talin upp. Það fyrirkomulag fellur alls ekki undir það skilyrði sérstakrar lagaheimildar fyrir skerðingu á friðhelgi einkalífsins að því leiti að lagaheimildin þurfi að vera afmörkuð við þær upplýsingar sem teljast nauðsynlegar og eingöngu þær upplýsingar. Með framangreindri heimild er Hagstofunni gefið stjórnsvæði til þess að víkka þær heimildir að vild svo framfarlega sem um er að ræða upplýsingar af fjárhagslegum toga.

Mögulegar kærur og dómsmál

Hvorki í núverandi lögum né frumvarpinu er gert ráð fyrir því að hægt sé að kæra ákvarðanir Hagstofunnar á stjórnslustigi. Ef Hagstofan á að meðhöndla svo mikilvæg gögn ætti að vera skýr möguleiki fyrir bæði lögaðila og einstaklinga að senda inn stjórnslukærur til úrskurðar hjá æðra settu stjórnvaldi. Almennt séð eru stjórnslukærur mögulegar án sérstakrar heimildar en í tilviki Hagstofunnar er svo ekki þar sem tekið er fram í 1. gr. laganna um Hagstofuna að hún sé sjálfstæð stofnun. Núverandi lagaumhverfi er því þannig að ákvarðanir Hagstofunnar á stjórnslustigi eru endanlegar. Því getur ráðherra ekki, þótt hann vildi, breytt stjórnsluákvörðunum Hagstofu Íslands nema að því leiti að þær innihaldi formgalla eða augljóslega ólögmetar en slíkt er afar langsótt ef heimildir stofnunarinnar eru eins víðtækar og frumvarpið ber með sér.

Einnig þarf að skoða úrræði fyrirtækja til þess að skjóta ákvörðunum Hagstofunnar til dómstóla sem og úrræði einstaklinga til hins sama. Eðlilegt er að bæði aðilarnir sem þurfa að afhenda gögnin og aðilarnir sem gögnin fjalla um geti skotið málum er varða upplýsingasöfnun Hagstofunnar til dómstóla. Ekki er nóg með að þeir geti það heldur að þeir séu ekki lattir frá því vegna kostnaðs eða of mikillar áhættu af öðru leiti.

Að lokum þarf að íhuga að flestir þriðju aðilar munu ekki hafa hugmynd hvaða upplýsingar Hagstofan hefur um fjárhagslega hagi þeirra. Þeir hafa því ekki gott tækifæri til að meta hvort stofnunin hafi upplýsingar sem ganga lengra en undanþáguákvæði 71. gr. stjórnarskrárinnar heimilar eða ekki.

Afhending gagna frá Hagstofu

Ákvæði 5. gr. frumvarpsins hljóma upp á að Hagstofunni sé óheimilt að afhenda gögnin öðrum stjórnvöldum en það útilokar ekki afhendingu til annarra aðila sem teljast ekki stjórnvöld. Í því sambandi þarf að athuga 13. gr. laganna um Hagstofuna en þar er kveðið á um að Hagstofunni sé skylt að stuðla að því að gögnin nýtist til tölfræðilegra vísindarannsókna og heimilt að afhenda þau rannsóknaraðilum að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Einnig er Hagstofunni heimilt að afhenda gögnin án þess að afmá persónuauðkenni samkvæmt sömu grein. Rannsóknaraðilar teljast ekki stjórnvald í skilningi íslenskra laga og því er Hagstofunni heimilt að afhenda gögnin út fyrir stofnunina. Þó ákvæði upplýsingalaga eigi ekki við um afhendingu upplýsinganna, sbr. 5. gr. frumvarpsins, er enn hægt að afhenda þær á grundvelli 13. gr. gildandi laga um Hagstofuna.

Niðurstaða

Með hliðsjón af öllu framangreindu mótmælir FSFÍ því frumvarpi sem hér er til umræðu og mælir með því að Alþingi sendi það aftur til ríkisstjórnarinnar.

Fyrir hönd FSFÍ,
Svavar Kjarrval Lúthersson, formanneskja