

Alþingi, nefndasvið
Efnahags- og viðskiptanefnd
150 Reykjavík



Persónuvernd

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606
netfang: postur@personuvernd.is
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 2. september 2016

Tilvísun: 2016081196HSP/--

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um aðgerðir stjórnvalda gegn skattsvikum o.fl., 787. mál, og breytingatillögur fjármála- og efnahagsráðuneytis við sama frumvarp

Persónuvernd vísar til tölvubrúefs efnahags- og viðskiptanefndar, dags. 23. ágúst 2016, þar sem óskað er umsagnar stofnunarinnar um frumvarp til laga um aðgerðir stjórnvalda gegn skattsvikum o.fl. (787. mál á 145. löggjafarþingi 2015-2016, þskj. 1346). Einnig var óskað umsagnar Persónuverndar um breytingatillögur við frumvarpið sem fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur lagt fyrir nefndina.

I. Umsögn um frumvarp til laga um aðgerðir stjórnvalda gegn skattsvikum o.fl. (þskj. 1346)

Þau ákvæði frumvarpsins sem einkum varða vinnslu persónuupplýsinga og friðhelgi einkalífs eru 7., 10., 17., 18. og 21. gr. þess. Í tengslum við þessi ákvæði leggur Persónuvernd áherslu á þá kröfu sem felst í 71. gr. stjórnarskrárinnar að gætt sé meðalhófs þegar sett eru lagaákvæði sem fela í sér íhlutun í einkalífsréttindi manna. Í því felst að slík ákvæði eiga ekki að fela í sér rýmri heimildir heldur en efni standa til, auk þess sem þau verða að vera skýr svo að girt sé fyrir að framkvæmd á grundvelli þeirra leiði til ómálefnaðra einkalífsskerðinga.

Að auki gerir Persónuvernd eftirfarandi athugasemdir við einstök ákvæði frumvarpsins.

1.
Um 7. gr. frumvarpsins

Í 7. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 4. mgr. 94. gr. laga um tekjuskatt. Núgildandi 4. mgr. 94. gr. laganna kveður á um að fjármálafyrirtæki, endurskoðendur, lögmenn og aðrir aðilar skuli halda sérstaka skrá yfir þá viðskiptavinina sína sem þau veita skattaráðgjöf eða aðra þjónustu, sem snertir umráð eða beina eða óbeina eignaraðild viðskiptavinanna að rekstri félaga, sjóða eða stofnana sem skráð eru erlendis eða eignir þar. Þeim sé skylt að láta skattyfirvöldum í té umrædda skrá er þau beiðist þess. Með þeirri breytingu sem lögð er til í 7. gr. frumvarpsins verður 2. másl. ákvæðisins breytt þannig að á eftir orðunum „umrædda skrá“ kemur „ásamt öllum upplýsingum um starfsemi, eignir og eigið fé sem þeim má vera kunnugt um“. Þá er nýjum máslíð bætt við greinina, svohljóðandi: „Sé um að ræða skattaráðgjöf eða aðra þjónustu vegna félags, sjóðs eða stofnunar sem hefur heimilisfesti í lágskattaríki skulu þeir óumbeðnir láta skattyfirvöldum skrána í té“.

Að því marki sem um er að ræða upplýsingar um einstaklinga, þ.e. persónuupplýsingar í skilningi 1. tölul. 2. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, þarf að huga að meginreglum 7. gr. þeirra laga um gæði gagna og vinnslu. Samkvæmt 3. tölul. 1. mgr. 7. gr. laganna skal þess gætt við meðferð persónuupplýsinga að þær séu nægilegar, viðeigandi og ekki umfram það sem nauðsynlegt er miðað við tilgang vinnslunnar. Með því að áskilja að upplýsingarnar séu nægjanlegar og viðeigandi er átt við að eðli þeirra og efni skuli þjóna yfirlýstum tilgangi.

Í athugasemdum við 7. gr. frumvarpsins er engar upplýsingar að finna um það hvornig þær upplýsingar, sem afla á, verða nýttar eða í hvaða tilgangi þeim verður safnað, en þarft væri að slíkar upplýsingar kæmu þar fram. Þá leggur Persónuvernd til að umfang þessarar upplýsingaöflunar verði afmarkað með einhverjum hætti.

2.

Um 17. gr. frumvarpsins

Í 17. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 40. gr. tollalaga, nr. 88/2005, en ákvæðið fjallar um hlutverk Tollstjóra. Lagt er til að fimm nýir máslíðir bætist við 7. tölul. 40. gr. laganna, sem kveður á um að rekstur tölvukerfis og þróun rafrænna samskipta vegna tollgæslu falli undir hlutverk Tollstjóra. Í hinum nýju máslíðum kemur fram að í því felist m.a. rekstur kerfis um skráðan inn-, út- og umflutning og aðrar þær skrár sem nauðsynlegar eru vegna tollafgreiðslu. Jafnframt felist í því rekstur málaskrár um brot gegn ákvæðum tollalaga og annarra laga sem Tollstjóra ber að framfylgja og stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra með öllum nauðsynlegum upplýsingum sem mál varða. Að auki felist í því rekstur dagbókar tollgæslu sem innihaldi m.a. upplýsingar um erindi og verkefni tollgæslu og úrlausn þeirra. Að lokum felist í því rekstur annarra skráa sem nauðsynlegar eru í þágu löggæsluhagsmuna til að afstýra yfirvofandi hættu eða sporna við afbrotum. Ráðherra geti sett nánari reglur um skrárnar.

Persónuvernd vekur athygli á því að við rekstur og notkun þeirra skráa sem fjallað er um í ákvæðinu ber að fylgja ákvæðum laga nr. 77/2000, svo sem 11. gr. laganna sem skyldar ábyrgðaraðila vinnslu persónuupplýsinga að gera viðeigandi tæknilegar og skipulagslegar öryggisráðstafanir til að vernda persónuupplýsingar gegn ólöglegri eyðileggingu, gegn því að þær glattist eða breytist fyrir slysi og gegn óleyfilegum aðgangi. Samkvæmt 2. mgr. 11. gr. laganna skal beita ráðstöfunum sem tryggja nægilegt öryggi miðað við áhættu af vinnslunni og eðli þeirra gagna sem verja á, með hliðsjón af nýjustu tækni og kostnaði við framkvæmd þeirra.

Þá ber að huga að meginreglum laga nr. 77/2000 um gæði gagna og vinnslu, sbr. 7. gr. þeirra. Einkum má nefna 3. tölul. 1. mgr. 7. gr. laganna, þar sem fram kemur að þess skuli gætt við meðferð persónuupplýsinga að þær séu nægilegar, viðeigandi og ekki umfram það sem

nauðsynlegt er miðað við tilgang vinnslunnar. Þá skal þess gætt að persónuupplýsingar séu unnar með sanngjörnum, málefnalegum og lögmatum hætti og að öll meðferð þeirra sé í samræmi við vandaða vinnsluhætti persónuupplýsinga, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 7. gr. laganna.

Í almennum athugasemdum við frumvarpið (sbr. kafla 4.9.3) er fjallað um skrár og gagnagrunna, sbr. 17. gr. frumvarpsins, tilgang þeirra og fyrirhugaða notkun. Þar kemur meðal annars fram að mikilvægt sé að hægt sé að vinna upplýsingar saman úr mismunandi gagnagrunnum, m.a. í þeim tilgangi að koma auga á mynstur glæpamanna og koma upp um og helst hindra glæpi. Rétturinn til að vinna rafrænt úr upplýsingum úr mismunandi grunnum myndi auka möguleikana á vélrænni greiningu, sem aftur auki árangur eftirlitsins ásamt því að draga úr því að löghlýðnir borgarar og fyrirtæki sæti eftirliti.

Í þessu samhengi vekur Persónuvernd athygli á því samkeyrsla skráa sem innihalda persónuupplýsingar telst til vinnslu í skilningi 2. tölul. 2. gr. laga nr. 77/2000 og er hún því aðeins heimil að eitthvert heimildarákvæðanna í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 77/2000 eigi við um hana. Sé um viðkvæmar persónuupplýsingar að ræða, svo sem upplýsingar um hvort maður hafi verið grunaður um refsiverðan verknað, sbr. 8. tölul. 2. gr. laganna, telst vinnslan jafnframt óheimil nema uppfyllt sé eitthvert af skilyrðum 1. mgr. 9. gr. laganna. Sé fyrirhugað að samkeyra skrár Tollstjóra leggur Persónuvernd því til að ákvæði, sem heimilar slíkt, verði bætt við frumvarpið. Það verði þó ekki gert nema að undangengnu hagsmunamati, þar sem litið verði til þeirra almennu persónuverndarsjónarmiða sem reynir á við meðferð viðkvæmra persónuupplýsinga annars vegar, og þess hvort vinnslan telst nauðsynleg með tilliti til almannahagsmuna hins vegar (sjá einnig umfjöllun í kafla 3). Væri þarft að finna umfjöllun um slíkt mat og niðurstöður þess í athugasemdum við þessa breytingatillögu.

Einnig er vakin athygli á því að þrátt fyrir að lög nr. 77/2000 gildi aðeins að takmörkuðu leyti um starfsemi ríkisins á sviði refsivörslu, sbr. 2. mgr. 3. gr. þeirra, hefur innanríkisráðherra sett reglugerð nr. 322/2001 um meðferð persónuupplýsinga hjá lögreglu. Í reglugerðinni er meðal annars fjallað um þær skrár sem ríkislögreglustjóri heldur og er þar tiltekið hvaða upplýsingar verða skráðar í hverja skrá. Auk þess er fjallað um aðgang lögreglumanna að persónuupplýsingum, upplýsingarétt hinna skráðu, innra eftirlit ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra í hverju umdæmi með vinnslu persónuupplýsinga og fleira. Persónuvernd leggur til að embætti tollstjóra verði gert að lúta sambærilegum reglum og gilda um lögreglu, sbr. reglugerð nr. 322/2001, og að í stað þess að 17. gr. frumvarpsins innihaldi valkvæða heimild til handa ráðherra til að setja nánari reglur um skrárnar verði mælt fyrir um að slíkar reglur verði settar, eftir atvikum ásamt almennum reglum um meðferð persónuupplýsinga hjá embætti tollstjóra.

3.

Um 21. gr. frumvarpsins

Með 21. gr. frumvarpsins er lagt til að nýrri grein um meðferð persónuupplýsinga, 153. gr. a, verði bætt í tollalög nr. 88/2005. Í greininni segir að við skipulagningu og framkvæmd tolleftrilits og til að koma í veg fyrir brot gegn ákvæðum tollalaga, laga sem Tollstjóra ber að framfylgja og annarra laga sem lögreglu og öðrum handhöfum lögregluvalds ber að framfylgja geti tolfyrirvöld safnað, geymt, unnið með og notað nauðsynlegar persónuupplýsingar, þ.m.t. viðkvæmar persónuupplýsingar samkvæmt lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Tollstjóra sé heimilt að nýta persónuupplýsingar sem borist hafi embættinu nafnlaust í greiningarvinnu í þágu tolleftrilits. Slíkar upplýsingar skuli ekki geyma lengur en nauðsynlegt reynist í ljósi tilgangs vinnslu þeirra.

Í almennum athugasemdum við frumvarpið (sbr. kafla 4.9.3) kemur m.a. fram að við tolleftrilít

og tollendurskoðun séu tollyfirvöld oft í samstarfi við toll- og skattufirvöld, lögreglu og ákærvald bæði innanlands og í öðrum löndum og feli samstarfið m.a. í sér skipti á upplýsingum um eftirlit. Slíkar upplýsingar séu oft ekki staðfestar. Tollgæslan fái einnig ábendingar og upplýsingar frá einkaaðilum og fyrirtækjum og geti þær stundum verið nafnlausar. Skýlaus heimild til að skrá og nota þessa tegund upplýsinga í sérstökum gagnagrunni gæfi tollgæslunni betri grunn til að útfæra eftirlit, t.d. með skipulagðri glæpastarfsemi.

Samkvæmt 2. tölul. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, er vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga heimil á grundvelli sérstakrar lagaheimildar. Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð með því frumvarpi, sem varð að lögum nr. 77/2000, er lögð rík áhersla á að slík lagaheimild sé skýr. Þar er meðal annars bent á að mat á því hvort lagastoð sé fyrir hendi ráðist hverju sinni af skýringu viðkomandi sérlagaákvæðis, en því meiri íhlutun í einkalíf einstaklingsins sem umrædd vinnsla hafi í för með sér, þeim mun ótvíræðari þurfi lagaheimildin að vera. Skýring slíks ákvæðis ráðist þá m.a. af því hvort löggjafinn hafi í raun tekið tillit til þeirra almennu persónuverndarsjónarmiða sem á reynir við meðferð viðkvæmra persónuupplýsinga. Skilyrði 2. tölul. 9. gr. laganna verði tæplega talið uppfyllt nema fyrir liggi að löggjafinn hafi skoðað slík sjónarmið en engu að síður talið vinnsluna nauðsynlega vegna almannahagsmuna. Þá skal ítrekað að 71. gr. stjórnarskrárinnar felur jafnframt í sér slíka skýrleikakröfu, svo sem áður var nefnt.

Persónuvernd telur almenna yfirlýsingu um að heimilt sé að safna, geyma, vinna með og nota viðkvæmar persónuupplýsingar, sbr. 1. málsl. 21. gr. frumvarpsins, ekki fullnægja þessari kröfu. Leggur Persónuvernd því til að í umræddu ákvæði verði tilgreint hvaða viðkvæmu persónuupplýsingar megi vinna með að undangengnu vönduðu mati á því hvaða upplýsinga sé í raun þörf í þágu skipulagningar og framkvæmdar tolleftrilits og til að koma í veg fyrir brot gegn þeim lögum sem tilgreind eru í ákvæðinu (sbr. einnig ítarlegri umfjöllun í II. hluta þessarar umsagnar, kafla 4). Að mati Persónuverndar skortir á að í athugasemdum við frumvarpið sé gerð grein fyrir mati á því hvort sú vinnsla, sem 21. gr. frumvarpsins mælir fyrir um, teljist nauðsynleg vegna almannahagsmuna, með hliðsjón af þeim almennu persónuverndarsjónarmiðum sem reynir á við meðferð viðkvæmra persónuupplýsinga.

Hvað varðar 2. málsl. 21. gr. frumvarpsins bendir Persónuvernd á að þó svo að um sé að ræða vinnslu persónuupplýsinga í þágu refsivörslu verður engu að síður að gæta að ákvæði 4. tölul. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 77/2000, þar sem fram kemur að við meðferð persónuupplýsinga skuli þess gætt að þær séu áreiðanlegar og uppfærðar eftir þörfum. Í því felst m.a. að skráðar upplýsingar séu réttar og að hægt sé að leita til þess sem veitti embættinu upplýsingar til þess að afla frekari skýringa eða eftir atvikum staðfestingar á málsatvikum. Telur stofnunin því að almennt fari betur á því að ábendingar til Tollstjóra séu settar fram undir nafni, en að starfsmenn Tollstjóra gæti þá að nafnleynd þess, sem kemur ábendingu á framfæri við embættið, gagnvart öðrum en embættinu sjálfu, auk þeirra aðila sem taldir eru upp í 18. gr. frumvarpsins.

Í þessu samhengi má hafa hliðsjón af 1. mgr. 19. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 þar sem segir að hver sá sem tilkynnir til barnaverndarnefndar skuli segja á sér deili. Er þar um að ræða tilkynningar um að börn búi við óviðunandi uppeldisaðstæður, verði fyrir áreitni eða ofbeldi eða stofni heilsu sinni og þroska í alvarlega hættu. Hafi menn ástæðu til að ætla að um slíkt sé að ræða er þeim skylt að senda barnaverndarnefnd tilkynningu þar að lútandi, sbr. m.a. 16. gr. laganna. Ef tilkynnandi samkvæmt þeirri grein óskar nafnleyndar gagnvart öðrum en nefndinni skal það virt nema sérstakar ástæður mæli gegn því. Barnaverndarlög gera hins vegar ráð fyrir að nefndin viti ávallt hver tilkynnandi er.

Af ákvæðinu má ráða þá afstöðu löggjafans að vafasamt geti verið, í ljósi sjónarmiða um

gagnsæja málsmeðferð, að stjórnvöld veiti sérstaklega kost á nafnlausum ábendingum um meint lögprot. Rétt er þó að taka fram í því samhengi að hvorki stjórnvöld né aðrir geta komið í veg fyrir að slíkar ábendingar berist óumbeðið, ýmist frá þeim sem ekki vilja láta nafns síns getið eða aðilum sem reyna að villa á sér heimildir. Þótt stjórnvöld geti þannig ekki varist því að þurfa að einhverju marki að taka við slíkum erindum ber þeim að standa að meðferð þeirra persónuupplýsinga sem þannig berast með vönduðum hætti og í samræmi við ákvæði laga nr. 77/2000. Umfjöllun í kafla 4.9.3 í almennum athugasemdum með frumvarpinu virðist bera með sér að gert sé ráð fyrir vinnslu upplýsinga um nafnlausar ábendingar sem verði umfram það sem að framan greinir. Í því sambandi vekur Persónuvernd athygli á að ákvæði 2. másl. 21. gr. frumvarpsins tilgeinir hins vegar ekki með hvaða hætti sú vinnsla færi fram, þ. á m. hvernig tekið yrði á móti nafnlausum ábendingum. Sé ætlunin að lögfesta víðtækari heimildir í þeim efnum en leiða af almennum sjónarmiðum telur Persónuvernd að bæta verði úr því. Þá vekur Persónuvernd athygli á nauðsyn þess að fram fari ítarlegt hagsmunamat áður en slíkar heimildir verða lögfestar.

Í því sambandi má nefna að í athugasemdum við umrætt ákvæði í því frumvarpi, sem varð að barnaverndarlögum, kemur fram að ítarlegt hagsmunamat liggur að baki ákvæðum þess. Eins og segir í athugasemdunum geta barnaverndarnefndum óumbeðið borist nafnlausar tilkynningar þrátt fyrir umrætt ákvæði. Tekið er fram að engu að síður geti þá verið fullt tilefni fyrir barnaverndarnefnd til að hefja rannsókn máls og grípa til ráðstafana ef því er að skipta.

Með vísan til framangreinds leggur Persónuvernd til að áður en ákvæði á borð við 2. másl. 21. gr. frumvarpsins verður lögfest fari fram ítarlegt hagsmunamat í samræmi við áður nefnda kröfu 2. tölul. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 77/2000, en að mati stofnunarinnar hefði þurft að gera grein fyrir slíku hagsmunamati í athugasemdum við frumvarpið.

4.

Aðrar ábendingar

- i. Persónuvernd vekur athygli á því að í almennum athugasemdum við frumvarpið (sbr. kafla 4.9.2), þar sem fjallað er um úrskurð Persónuverndar frá 23. október 2006, segir að ljóst sé að Tollstjóri uppfylli skilyrði 3. tölul. 8. gr. laga nr. 77/2000 um vinnslu persónuupplýsinga, en einnig 6. tölul. við beitingu opinbers valds og „7. tölul. enda sé vinnsla heimil til að krafa verði afmörkuð, sett fram eða varin vegna dómsmáls eða annarra laganauðsynja“.

Svo virðist sem hér hafi verið blandað saman tveimur lagaákvæðum, þ.e. 7. tölul. 1. mgr. 8. gr. laganna annars vegar, og 7. tölul. 1. mgr. 9. gr. hins vegar. Samkvæmt 7. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 77/2000 er vinnsla persónuupplýsinga heimil sé hún nauðsynleg til að ábyrgðaraðili, eða þriðji maður eða aðilar sem upplýsingum er miðlað til, geti gætt lögmætra hagsmuna nema grundvallarréttindi og frelsi hins skráða sem vernda ber samkvæmt lögum vegi þyngra. Samkvæmt 7. tölul. 9. gr. laganna er hins vegar heimilt að vinna viðkvæmar persónuupplýsingar sé vinnslan nauðsynleg til að krafa verði afmörkuð, sett fram eða varin vegna dómsmáls eða annarra slíkra laganauðsynja. Þess má geta að í tilvitnuðum úrskurði Persónuverndar er vísað til þess að sú vinnsla, sem þar var til umfjöllunar, gæti einkum stuðst við 3., 6. og 7. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 77/2000. Þá var jafnframt vísað til þess að hvað varðaði vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga kæmi 7. tölul. 1. mgr. 9. gr. laganna einkum til greina.

- ii. Í kafla 4.9.3 í almennum athugasemdum við frumvarpið kemur fram að gagnagrunnurinn CrimeBase hafi verið tilkynntur til Persónuverndar, sem ekki gerði athugasemdir við

hann. Vakin er athygli á því að Persónuvernd tekur almennt ekki efnislega afstöðu til tilkynninga af þessu tagi.

- iii. Þá minnir Persónuvernd á að samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laga nr. 77/2000 gildir 26. gr. laganna ekki um vinnslu persónuupplýsinga sem varða starfsemi ríkisins á sviði refsivörslu. Nær ákvæðið því ekki til starfsemi embættis tollstjóra nema að hluta. Ekki virðist hafa verið tekið fullt tillit til þess í athugasemdum við frumvarpið, svo sem í athugasemdum við 21. gr. þess, og í kafla 4.9.3, þar sem fjallað er um afhendingu gagna til Þjóðskjalasafns. Í umfjöllun um afhendingu gagna til Þjóðskjalasafns segir meðal annars að lítið sé svo á að upplýsingar og gögn sem verða til við greiningarstörf embættis tollstjóra séu ekki skilaskyld til Þjóðskjalasafns. Að mati Persónuverndar er framangreint orðalag óljóst. Þá er vakin athygli á því að í 26. gr. laganna er gert ráð fyrir því að málefnaleg ástæða til varðveislu upplýsinga geti m.a. byggst á fyrirmælum í öðrum lögum. Koma lög nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn þannig til skoðunar við mat á því hvort málefnaleg ástæða er til að varðveita persónuupplýsingar samkvæmt 26. gr. laga nr. 77/2000.

5.

Samantekt

Með vísan til framangreinds leggur Persónuvernd til að eftirfarandi breytingar verði gerðar á frumvarpinu:

1. Orðalagi 7. gr. verði breytt með þeim hætti að umfang upplýsingaöflunarinnar verði afmarkað með einhverjum hætti. Þá verði gerð grein fyrir því, t.a.m. í álit efnahags- og viðskiptanefndar, hver tilgangur með söfnun upplýsinganna er.
2. Ákvæði, sem heimilar samkeyrslu á skráum Tollstjóra, verði eftir atvikum bætt við frumvarpið, að undangengnu ítarlegu hagsmunamati.
3. Orðalagi síðasta málsliðar 17. gr. frumvarpsins verði breytt þannig að mælt verði fyrir um að ráðherra setji nánari reglur um skrár Tollstjóra, eftir atvikum ásamt almennum reglum um meðferð persónuupplýsinga hjá embætti tollstjóra.
4. Ákvæði 1. másl. 21. gr. frumvarpsins verði breytt þannig að tilgreint verði hvaða viðkvæmu persónuupplýsingar megi vinna með, að undangengnu vönduðu mati á því hvaða upplýsinga sé í raun þörf í þágu skipulagningar og framkvæmdar tollefirlits og til að koma í veg fyrir brot gegn þeim lögum sem tilgreind eru í ákvæðinu. Þá verði fjallað sérstaklega um þau almennu persónuverndarsjónarmið sem reynir á við meðferð viðkvæmra persónuupplýsinga, með hliðsjón af því hvort sú vinnsla sem 21. gr. frumvarpsins mælir fyrir um teljist nauðsynleg vegna almannahagsmuna.
5. Að fram fari ítarlegt hagsmunamat áður en ákvörðun er tekin um lögfestingu 2. másl. 21. gr. frumvarpsins.

II. Umsögn um breytingatillögur fjármála- og efnahagsráðuneytisins við frumvarp til laga um aðgerðir stjórnvalda gegn skattsvikum o.fl. (dbnr. 1871)

Breytingartillögur ráðuneytisins sem nefndin hefur til meðferðar eru settar fram í köflum merktum með bókstöfum frá A-Q. Þeir kaflar sem einkum varða ákvæði frumvarpsins um vinnslu persónuupplýsinga eru kaflar I, L, M og O. Hér á eftir fara athugasemdir Persónuverndar við breytingartillögur fjármála- og efnahagsráðuneytisins við frumvarpið.

1.

Kafla I

Í kafla I í breytingatillögum fjármála- og efnahagsráðuneytisins er lagt til að 7. gr. frumvarpsins verði felld brott. Þess í stað er lögð til breyting á 92. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt sem fjallar um sjálfvirk upplýsingaskil. Samkvæmt breytingatillögu ráðuneytisins verður nýrri málsgrein bætt aftan við 7. mgr. 92. gr. laganna, þar sem kveðið verður á um að allir aðilar sem eru upplýsingaskyldir samkvæmt greininni, og inni af hendi greiðslur til erlendra aðila, skuli afla upplýsinga um erlendar skattkennitölur (TIN) þeirra sem skattskyldir eru samkvæmt 3. gr. og aðra þá sem upplýsingar samkvæmt þessari grein varða. Upplýsingum um erlendar skattkennitölur skuli skilað til ríkisskattstjóra í tengslum við þær upplýsingar sem greinin tekur til.

Eins og greint er frá í umsögn Persónuverndar um frumvarpið hefur stofnunin gert athugasemdir við 7. gr. þess, þar sem ekki er tilgreint hvernig nýta eigi þær upplýsingar sem afla á samkvæmt ákvæðinu eða í hvaða tilgangi þeim verði safnað. Með vísan til umsagnarinnar gerir Persónuvernd ekki athugasemd við að 7. gr. frumvarpsins, í núverandi mynd, verði felld brott. Þá gerir stofnunin ekki athugasemd við tillögu fjármála- og efnahagsráðuneytisins að nýju ákvæði 7. gr. frumvarpsins.

2.

Kafla L

Í kafla L í breytingartillögum fjármála- og efnahagsráðuneytisins er lagt til að 17. gr. frumvarpsins verði breytt þannig að í stað þess að fimm nýjum málsliðum verði bætt við 7. tölul. 40. gr. tollalaga nr. 88/2005, eins og frumvarpið gerir ráð fyrir, verði þremur nýjum málsgreinum verði bætt við nefnda lagagrein.

Í fyrstu málsgreininni er lagt til að kveðið verði á um að vegna rækslu verkefna sinna sé Tollstjóra heimilt að halda og reka kerfi og skrár. Í því felist m.a. heimild til að reka tilteknar skrár, sem taldar eru upp í ákvæðinu, en sú upptalning er sambærileg við þá upptalningu sem sett er fram í 17. gr. frumvarpsins í núverandi mynd.

Persónuvernd bendir á að í 17. gr. frumvarpsins er þegar gert ráð fyrir að Tollstjóri fái heimild til að reka aðrar skrár en þær sem taldar eru sérstaklega upp í ákvæðinu, séu þær nauðsynlegar í þágu löggæsluhagsmuna til að afstýra yfirvofandi hættu eða sporna við afbrotum. Ekki verður séð að þörf sé á að veita Tollstjóra opna heimild til að halda og reka kerfi og skrár, án þess að tilgangur þeirra sé skilgreindur í lögum, sbr. 1. mgr. 17. gr. eins og hún er sett fram í breytingartillögu ráðuneytisins. Persónuvernd telur því að framsetning ákvæðisins í frumvarpinu sé heppilegri að þessu leyti en sú framsetning sem hér er lögð til.

Í annarri málsgreininni, sem lagt er til að bætt verði við 40. gr. tollalaga, kemur fram að að því marki sem nauðsynlegt er við skipulagningu og framkvæmd tolleftrilits og til að koma í veg fyrir brot gegn ákvæðum tollalaga, laga sem tollstjóra ber að framfylgja og annarra laga sem lögreglu og öðrum handhöfum lögregluvalds ber að framfylgja og stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra, afstýra yfirvofandi hættu eða sporna við afbrotum sé tollstjóra heimilt að samkeyra skrárnar.

Persónuvernd vekur athygli á því að áður en ákvæði af þessu tagi verður lögfest er nauðsynlegt að fram fari hagsmunamat, þar sem litid er til þeirra almennu persónuverndarsjónarmiða sem reynir á við meðferð viðkvæmra persónuupplýsinga annars vegar, og þess hvort vinnslan telst

nauðsynleg með tilliti til almannahagsmuna hins vegar (sbr. umfjöllun í umsögn Persónuverndar um frumvarpið).

Vegna rökstuðnings með breytingatillögu ráðuneytisins, að því er varðar heimild til samkeyrslu skráa Tollstjóra, skal á það bent að það eru einkum 8. og 9. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, sem gera það að verkum að Persónuvernd hefur lagt til að heimild til samkeyrslu verði lögfest, að því gefnu að niðurstaða hagsmunamatsins verði sú að Tollstjóri skuli hafa slíka heimild. Hins vegar ber, við alla skráningu og meðferð persónuupplýsinga hjá Tollstjóra, að gæta að öðrum þeim ákvæðum laga nr. 77/2000 sem við eiga hverju sinni, svo sem 11. gr. laganna um áhættumat, öryggi og gæði persónuupplýsinga, og meginreglum laganna um gæði gagna og vinnslu, sem settar eru fram í 7. gr. þeirra.

Að lokum leggur ráðuneytið til að í síðustu málsgrein 17. gr. frumvarpsins verði kveðið á um að ráðherra setji nánari reglur um skrárnar, en í lokamálslið 17. gr. frumvarpsins í núverandi mynd, sem tillagan gerir ráð fyrir að verði felldur brott, er að finna valkvæða heimild til handa ráðherra til að setja slíkar reglur. Er þessi breyting í samræmi við tillögu Persónuverndar, sbr. umsögn stofnunarinnar um frumvarpið.

3.

Kafla M

Í kafla M í breytingartillögum fjármála- og efnahagsráðuneytisins er lagt til að 18. gr. frumvarpsins verði breytt þannig að skattranssóknarstjóra verði bætt við upptalningu þeirra stjórnvalda sem heimilt verður að skiptast á upplýsingum, sem háðar eru þagnarskyldu skv. 188. gr. tollalaga nr. 88/2005, í þágu eftirlits, greiningarstarfs eða eftir atvikum vegna rannsókna á ætluðum lögbrotum. Þá er lagt til að nýjum málslið verði bætt við greinina þar sem fram komi að um þagnarskyldu þeirra sem meðhöndli upplýsingar á grundvelli ákvæðisins fari skv. 188. gr. tollalaga nr. 88/2005.

Persónuvernd gerir ekki athugasemdir við breytingartillöguna. Þó er vakin athygli á því að e.t.v. þarf að huga að samræmi hvað varðar aðgang skattranssóknarstjóra að upplýsingum, til að mynda í 2. mgr. 21. gr. frumvarpsins þar sem vísað er til þess að sá sem veitir embætti tollstjóra upplýsingar geti óskað eftir nafnleynd gagnvart öðrum en tollstjóra, lögreglu og öðrum handhöfum lögregluvalds.

4.

Kafla O

Í kafla O í breytingartillögum fjármála- og efnahagsráðuneytisins er lagt til að 21. gr. frumvarpsins verði breytt. Nánar til tekið er lagt til að í 1. mgr. 21. gr. verði kveðið á um að til nota við greiningarvinnu vegna áhættustjórnunar, skipulagningu og framkvæmd tolleftrilits og til að koma í veg fyrir brot gegn ákvæðum tollalaga nr. 88/2005, laga sem tollstjóra ber að framfylgja og annarra laga sem lögreglu og öðrum handhöfum lögregluvalds ber að framfylgja geti tolfyrirvöld safnað, geymt, unnið með og notað nauðsynlegar persónuupplýsingar. Sama gildi um viðkvæmar persónuupplýsingar samkvæmt skilgreiningum b- og c-liða 2. gr. laga nr. 77/2000 ef slíkt er nauðsynlegt vegna greiningarvinnu vegna áhættustjórnunar, skipulagningar og framkvæmdar tolleftrilits.

Þá er lagt til að 2. mgr. 21. gr. kveði á um að Tollstjóri skuli við skráningu ábendinga sem embættinu berast gæta þess að nafn veitanda upplýsinga sé skráð. Óski veitandinn nafnleyndar gagnvart öðrum en tollstjóra, lögreglu og öðrum handhöfum lögregluvalds skuli það virt nema

sérstakar ástæður mæli gegn því. Berist tollstjóra upplýsingar án þess að nafns veitanda sé getið sé tollstjóra heimilt að nýta upplýsingarnar við greiningarvinnu vegna áhættustjórnunar við tollefirtlit og skipulagningu þess. Óstaðfestar upplýsingar skuli ekki geyma lengur en nauðsynlegt reynist í ljósi tilgangs vinnslu þeirra.

Í umfjöllun fjármála- og efnahagsráðuneytisins um breytingartillöguna kemur fram að þær viðkvæmu persónuupplýsingar sem Tollstjóri hefur þörf fyrir að nýta við tollefirtlit og í greiningarvinnu séu annars vegar upplýsingar um hvort maður hafi verið grunaður, kærður, ákærður eða dæmdur fyrir refsiverðan verknad og hins vegar upplýsingar um lyfja-, áfengis- og vímuefnanotkun. Með hliðsjón af því að c-liður 2. gr. laga nr. 77/2000 tekur til upplýsinga um heilsuhagi, þar á meðal um erfðaeiginleika, lyfja-, áfengis- og vímuefnanotkun, leggur Persónuvernd til að afmarkað verði enn frekar hvaða viðkvæmu persónuupplýsingar Tollstjóri hefur heimild til að vinna með, þannig að heimildin nái ekki til annarra upplýsinga um heilsuhagi en upplýsinga um lyfja-, áfengis- og vímuefnanotkun.

Þá leggur Persónuvernd til að í stað þess að kveðið verði á um varðveislu og eyðingu persónuupplýsinga í lagatextanum verði ákveðið að ráðherra skuli setja slíkar reglur í reglugerð. Þannig mætti útfæra þær með ítarlegri hætti en hér er lagt til. Í því sambandi er vakin athygli á því að Persónuvernd hefur lagt til að settar verði almennar reglur um meðferð persónuupplýsinga hjá embætti Tollstjóra, sbr. kafla 2 í umsögn Persónuverndar um frumvarpið.

Í umfjöllun ráðuneytisins um breytingatillöguna kemur fram að samkvæmt 2. tölul. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 77/2000 sé vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga óheimil nema sérstök heimild standi til vinnslunnar samkvæmt öðrum lögum. Persónuvernd bendir á að réttara væri að fullyrða að samkvæmt 9. gr. laga nr. 77/2000 sé vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga óheimil nema uppfyllt séu einhver af þeim skilyrðum sem talin eru upp í 1. mgr. 9. gr., t.a.m. að sérstök heimild standi til vinnslunnar samkvæmt öðrum lögum, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 9. gr. laganna.

III.

Persónuvernd lýsir sig að lokum reiðubúna til þess að veita umsögn að nýju, komi til þess að gerðar verði frekari breytingar á frumvarpinu síðar.

F.h. Persónuverndar



Þórður Sveinsson



Helga Sigríður Þórhallsdóttir