

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 24. maí 2019

Tilvísun: 2019051090/IAH

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, nr. 46/2016 (eftirlit með tekjum ríkisins o.fl.)

Persónuvernd vísar til beiðni stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis frá 22. maí 2019 um umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, nr. 46/2016 (þskj. 1264, 803. mál á 149. löggjafarþingi).

Með frumvarpinu er lagt til að verkefni ríkisendurskoðanda við tekjueftirlit verði skilgreint betur, skerpt verði á ákvæðum um upplýsingaskyldu og að gagnavarsla verði færð til samræmis við gagnavörslu Alþingis og annarra stofnana þess.

Verði frumvarpið að lögum mun það fela í sér þá áherslubreytingu í starfsemi Ríkisendurskoðunar að sérstök starfseining mun sinna eftirliti með því að tekjur ríkisins skili sér í samræmi við áætlanagerð ríkisins. Slíkt einingu yrði m.a. ætlað að kanna ýmis tekjuöflunarkerfi ríkisins. Jafnframt felst í frumvarpinu að tryggja aðgang Ríkisendurskoðunar að gögnum og upplýsingakerfum, svo og að færa gagnavörslu til samræmis við gagnavörslu Alþingis og stofnana þess.

Athugasemdir bárust með umsögnum frá ríkisskattstjóra og KPMG um málið ásamt því að ríkisendurskoðandi hefur brugðist við athugasemdunum með umsögn.

Persónuvernd hefur farið yfir efni frumvarpsins.

1.

Í a-lið 4. gr. frumvarpsins segir að ríkisendurskoðandi hafi í störfum sínum aðgang að upplýsingakerfum opinberra aðila, svo sem um búsetu, skráningu fasteigna, skipa, loftfara og ökutækja og álagningu, ákvörðun og innheimtu skatta og gjalda. Slíkir aðilar, þ.m.t. innheimtumenn ríkissjóðs, Þjóðskrá Íslands, skattyfirvöld og Samgöngustofa, skuli veita ríkisendurskoðanda rafrænan aðgang að rauntímaupplýsingum úr kerfum sínum sem hann þarfnist vegna starfs síns. Aðgangur að rafrænum upplýsingum framangreindra aðila skuli veittur án endurgjalds.

Í athugasemdum við ákvæðið segir að í núgildandi lögum sé ekki nægjanlega hugað að aðgengi ríkisendurskoðanda að rafrænum upplýsingum. Með auknu tekjueftirliti og breyttum áherslum sé enn fremur orðið brýnna en áður að kveðið sé fortakslaust á um að aðgangur eftirlitsaðila að rafrænum



gögnum og ýmsum opinberum skráum, fasteignaskrá, ökutækjaskrá, loftfaraskrá, þjóðskrá og skipaskrá, sé skýr, ótvíæður og án gjaldtöku. Er jafnframt vísað til þess að við vinnslu ýmissa upplýsinga og úttekta sé slíkur aðgangur nauðsynlegur svo að embættinu sé unnt að rækja lögbundið efirlitshlutverk sitt. Er vísað til þess er fram kemur í 20. gr. Lima-yfirlýsingarinnar sem er stefnuyfirlýsing Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðenda (INTOSAI) frá árinu 1977. Þar segir að ríkisendurskoðanir skuli hafa heimild til þess að endurskoða skattheimtu eins ítarlega og hægt er, þar á meðal skoða einstakar skattskýrslur. Enn fremur kemur fram í yfirlýsingunni að með endurskoðun skatta sé fyrst og fremst verið að endurskoða með tilliti til laga og reglna, en þegar framkvæmd skattalaga sé skoðuð skuli ríkisendurskoðanir einnig rannsaka árangur og skipulag skattheimtu og hvort tekjuáætlanir hafi staðist og, ef við á, gera tillögur um úrbætur til löggjafans. Þá er athygli á því vakin í athugasemdum við ákvæðið að ekki sé um tæmandi talningu að ræða, hvorki á þeim opinberu aðilum sem séu upplýsingaskyldir né á þeim upplýsingum sem nauðsynlegar séu. Ríkisendurskoðandi meti hvort aðgangur að tilteknum kerfum og/eða upplýsingum sé nauðsynlegur.

Í b-lið sömu greinar frumvarpsins segir jafnframt að ríkisendurskoðandi skuli hafa aðgang að bókhaldi, þ.m.t. frumgögnum þess, hjá þeim aðilum sem fái framlög úr ríkissjóði, hvort heldur það sé með beinum framlögum eða endurgreiðslum kostnaðar að hluta eða öllu leyti, svo sem til kvikmyndagerðar eða nýsköpunar-, rannsóknar- og þróunarverkefna.

Í athugasemdum við ákvæðið segir að jafnframt sé lagt til að aðgangsheimildir ríkisendurskoðanda að bókhaldi þriðja aðila verði skýrar þegar um sé að ræða endurgreiðslur ýmiss konar úr ríkissjóði til einkaaðila.

2.

Efnislegt gildissvið laga nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, er skilgreint í 4. gr. þeirra en í 5. mgr. 4. gr. kemur fram að lögin og reglugerðin (reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/679) gildi ekki um vinnslu persónuupplýsinga sem fram fari í tengslum við störf Alþingis og stofnana og rannsóknarnefnda þess. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga starfar ríkisendurskoðandi á vegum Alþingis. Lög nr. 90/2018, auk reglugerðarinnar, gilda því ekki um vinnslu persónuupplýsinga á vegum ríkisendurskoðanda að því marki sem vinnslan fer fram í þágu lögbundinna starfa hans.

Persónuvernd vill engu að síður áréttá mikilvægi þess að hugað sé að persónuvernd, í viðtækum skilningi, við setningu lagaákvæða er varða Ríkisendurskoðun. Er slíkt til þess fallið að auka traust almennings á stofnuninni og trúverðugleika hennar, sem og vandaða meðferð þeirra upplýsinga sem stofnunin vinnur með. Þá verður að líta til einkalífisréttarákvæðis 71. gr. stjórnarskrárinnar.

Með hliðsjón af framangreindu skal áréttáð að brýnt er að lagaákvæði, sem veita stjórnvöldum eða öðrum heimild til vinnslu persónuupplýsinga, séu skýr og þannig úr garði gerð að ekki skapist vafi um túlkun þeirra. Í a-lið 4. gr. frumvarpsins er lagt til að þrjú nýir málslíðir bætist við 11. gr. laga nr. 46/2016, þar sem fjallað er um aðgang ríkisendurskoðanda að gögnum og upplýsingum. Í þessum málslíðum er, sem fyrr segir, kveðið á um að ríkisendurskoðandi hafi í störfum sínum aðgang að upplýsingakerfum opinberra aðila, svo sem um búsetu, skráningu fasteigna, skipa, loftfara og ökutækja og álagningu, ákvörðun og innheimtu skatta og gjalda. Slíkir aðilar, þ.m.t. innheimtumenn ríkissjóðs, Þjóðskrá Íslands, skattyfirvöld og Samgöngustofa, skuli veita ríkisendurskoðanda rafrænan aðgang að rauntímaupplýsingum úr kerfum sínum sem hann þarfnist vegna starfs síns. Aðgangur að rafrænum upplýsingum framangreindra aðila skuli veittur án endurgjalds.



Í framangreindu ákvæði er ekki vísað til tilgangs upplýsingasöfnunarinnar með skýrum hætti. Þá eru upplýsingarnar sem ákvæðið á að ná yfir ekki tilgreindar sem slíkar heldur einungis vísað til upplýsingakerfa, en slík kerfi geta verið mjög fjölbreytt og innihaldið margvíslegar upplýsingar sem ríkisendurskoðanda er ekki þörf á að nýta í þágu lögbundinna verkefna sinna. Framangreind upptalning á upplýsingakerfum í ákvæðinu, sem sett er fram í dæmaskyni og er ekki tæmandi, bætir ekki úr þessu nema að mjög takmörkuðu leyti. Að mati Persónuverndar væri æskilegt að tilgreina sérstaklega í ákvæðinu hvers konar upplýsinga það tekur til og í hvaða tilgangi ríkisendurskoðanda er heimilt að vinna með þær. Þá þykir stofnuninni afar varhugavert, með vísan til upplýsingaöryggis, að veita utanaðkomandi aðila, hér Ríkisendurskoðun, svo víðtækan aðgang að kerfum annarra stofnana sem ákvæðið gerir ráð fyrir.

Þá er vísað til þess, í samræmi við það sem fram kemur í 45. lið formálsorða reglugerðar (ESB) nr. 2016/679, að mikilvægt er að í a-lið 4. gr. frumvarpsins verði betur afmarkað hvaða tegundir persónuupplýsinga verði unnið með, hvaða aðilar megi fá persónuupplýsingarnar, hvaða takmarkanir eigi við vegna tilgangs og varðveislutímabil gagnanna. Í þessu sambandi má benda á athugasemdir í umsögn Ríkisendurskoðunar, þar sem fram kemur að fyrirhugaður aðgangur að eignaskrám ríkisins, m.a. fasteignaskrá og bifreiðaskrá, sé til þess að geta endurskoðað eignasafn ríkisins en ekki til að fylgjast með landsmönnum. Valdheimildir ríkisendurskoðanda lúta enda eingöngu að fjárreiðum ríkisins. Að því marki sem skoðun á upplýsingum um hagi annarra kann að vera nauðsynleg vegna eftirlits, t.d. við endurskoðun skattheimtu, telur Persónuvernd brýnt, í ljósi meðalhófssjónarmiða, að fram komi að ekki sé um beinan aðgang að ræða að upplýsingum um annað en eignir ríkisins, en með því mætti tryggja að aðgangur að persónuupplýsingum yrði ekki meiri en nauðsyn krefði. Felur þetta nánar tiltekið í sér að aðgangurinn verði veittur þegar nauðsyn krefji vegna eftirlits. Leggur því Persónuvernd til að að við nánari afmörkun á inntaki a-liðar 4. gr. frumvarpsins í samræmi við framangreint verði m.a. bætt við nýjum málslíð, svohljóðandi. „Sé um að ræða upplýsingar um annað en eignir ríkisins skal aðgangur veittur samkvæmt beiðni þegar nauðsyn krefur vegna eftirlits Ríkisendurskoðunar.“

Þá leggur Persónuvernd áherslu á að verði ríkisendurskoðanda veittar þær verulega auknu heimildir til vinnslu persónuupplýsinga sem fyrrgreint ákvæði frumvarpsins felur í sér verði samhliða hugað að því að lögin tryggi að öll meðferð upplýsinganna, þar á meðal öflun þeirra og skoðun, samrýmist almennum sjónarmiðum um meðalhóf, sbr. m.a. til hliðsjónar 3. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 90/2018, en í ákvæðinu kemur fram að þess skuli gætt við vinnslu 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. Þá skal þess gætt að þær séu unnar með lögmætum, sanngjörnum og gagnsæjum hætti gagnvart hinum skráða, sbr. til hliðsjónar 1. tölul. 1. mgr. 8. gr. laganna.

Persónuvernd ítrekar jafnframt mikilvægi þess að gætt sé meðalhófs við vinnslu samkvæmt b-lið 4. gr. frumvarpsins. Ákvæðið felur þó í sér skýra afmörkun á því að hverjum vinnslan beinist og hvaða tegundir persónuupplýsinga verði unnið með, þ.e. um er að ræða aðgang að bókhaldi, þ.m.t. frumgögnum þess, hjá tilteknum fyrirfram ákveðnum aðilum. Gerir Persónuvernd því að öðru leyti ekki athugasemdir við b-lið 4. gr. í þessu sambandi.

Tekið er undir athugasemdir í umsögn ríkisskattstjóra þar sem er vísað til þess að mikilvægt sé að lagaákvæði séu skýr um það með hvaða hætti og að hvaða marki þeim sé ætlað að aflétta ríkri þagnarskyldu skattyfirvalda um hvaðeina sem þau verða áskynja í störfum sínum um tekjur, efnahag



og persónuleg málefni skattaðila. Telur Persónuvernd mikilvægt að tekið sé af skarið um það hvort þagnarskylda stjórnvalda skuli ekki takmarka skylduna til þess að veita aðgang að upplýsingum í samræmi við 5. mgr. 15. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Ekki eru að öðru leyti gerðar athugasemdir við efni frumvarpsins. Verði frekari umsagnar óskað um einstök atriði verður hún fúslega veitt.

F.h. Persónuverndar,


Helga Sigríður Þórhallsdóttir


Vigdís Eva Línfal