

Persónuvernd

Rauðarárstíg 10
105 Reykjavík

Reykjavík, 30. október 2020

Efni: Umsögn um drög að skilmálum í starfsleyfum til fjárhagsupplýsingastofa

Ég hef, f.h. Motus ehf. (Motus) annars vegar og Lögheimtunnar ehf. (Lögheimtunnar) hins vegar, kynnt mér drög að skilmálum í starfsleyfum til fjárhagsupplýsingastofa, sem Persónuvernd birti og óskaði eftir umsögn um á vef stofnunarinnar þann 8. október sl.

Kjarnastarfsemi bæði Motus og Lögheimtunnar er innheimta vanskilaskrafna. Motus sinnir innheimtu annarri en löginheimtu, sbr. innheimtulög nr. 95/2008 og hefur fengið til þess leyfi Fjármálaeftirlitsins skv. 15. gr. sömu laga. Lögheimtan er lögmansstofa sem hefur meðal annars með höndum löginheimtu vanskilaskrafna, sbr. 24. gr. a. lögmanna laga nr. 77/1998. Félögin hafa haft með sér samstarf og boðið viðskiptavinum upp á heildstætt innheimtuferli allt frá árinu 1995.

Ég fagna því að Persónuvernd ætli sér að endurnýja starfsleyfi Creditinfo Lánstrausts hf. Sömuleiðis er til eftirbreytni að drög að starfsleyfinu fari í opið umsagnarferli. Það er sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að þungamiðjan í gildandi starfsleyfi, og þeim drögum sem nú eru til umsagnar, hefur verið óbreytt í lengri tíma. Sömu sögu er hins vegar ekki að segja um lagaumhverfið að öðru leyti, sér í lagi hvað varðar vanskilainnheimtu. Þannig voru með innheimtulögunum nr. 95/2008 í fyrsta skipti sett í lög ákvæði um aðra innheimtu en löginheimtu, með þeim yfirlýsta tilgangi að setja ákveðnar meginreglur um innheimtu til hagsbóta fyrir neytendur.

Að mínu mati er nauðsynlegt að efni starfsleyfa fjárhagsupplýsingastofa endurspegli þennan veruleika. Þannig verður að gæta sérstaklega að því að skapa ekki hvata til að ganga harðar fram í innheimtu en ella, til að mynda með því að sleppa milliinnheimtu skv. lögum nr. 95/2008 og fela kröfuna strax lögmanni til innheimtu. Ég óttast að starfsleyfið eins og það er sett fram núna geti haft einmitt þessi áhrif, eins og nánar verður rakið síðar.

Upplýsingar úr skráum fjárhagsupplýsingastofa, sér í lagi vanskilaskrá svokallaðri, eru lykilatriði til að kröfuhafar og eftir atvikum umboðsmenn þeirra geti tekið upplýstar ákvarðanir um aðferðir við vanskilainnheimtu. Eðli máls samkvæmt er kostnaðarsamt að leita sér sérfræðiaðstoðar við að gæta hagsmuna sinna. Meginreglur kröfu- og skaðabótaréttar gera hins vegar ráð fyrir að sá kostnaður sé öðru jöfnu borinn, a.m.k. að hluta, af skuldara, á grundvelli almennu skaðabótareglunnar. Af þeim sökum er hagur allra, bæði skuldara sem kröfuhafa, að ekki sé gripið til kostnaðarsamra innheimtuaðgerða nema þær séu líklegar til að skila árangri.

Með vísan til þess sem að framan greinir mun ég nú gera frekar grein fyrir þeim athugasemdum sem ég hef við einstakar greinar starfsleyfisins.



2.1 Almenn um heimila vinnslu

Í grein 2.1 er fjallað um þær almennu kröfur sem eru gerðar til vinnslu persónuupplýsinga samkvæmt starfsleyfinu. Í 1. mgr. er tekið fram að einungis megi færa upplýsingar um skuld á skrá fjárhagsupplýsingastofu í þeim tilvikum sem skuldari hefur skriflega viðurkennt fyrir kröfuhafa að skuld sé fallin í gjalddaga eða löginheimta er hafin.

Í framkvæmd er einsýnt að síðara skilyrðið, að löginheimta sé hafin, muni hafa mest áhrif. Að mínu mati skortir þar verulega á að tekið sé tillit til þess að löginheimta er í eðli sínu örþrifarát, til þess ætlað að þvinga fram greiðslu úr hendi einhvers sem ekki hefur greitt kröfu þrátt fyrir innheimtutilraunir. Af þessum sökum nýtir þorri kröfuhafa sér milliinnheimtu samkvæmt lögum 95/2008.

Hvað felst í milliinnheimtu er ekki skilgreint í innheimtulögum, en aftur á móti má lesa út úr reglugerð um hámarksfjárhæð innheimtukostnaðar nr. 37/2009, með síðari breytingum, að henni sé fyrst og fremst ætlað að virka sem áminningarferli. Þannig er heimild til að taka gjald fyrir að senda greiðanda innheimtubréf, allt að þrjú, og hringja í hann einu sinni. Áður skal öðru jöfnu send innheimtuviðvörðun, sbr. 7. gr. innheimtulaganna.

Í reglugerðinni er einnig kveðið á um þann tíma sem að lágmarki skal líða á milli hvers bréfs, að lágmarki tíu dagar á milli viðvörðunar og bréfs eða bréfa. Þar sem heildarfjöldi bréfa verður að öðru óbreyttu mest fjögur, að meðtalinni innheimtuviðvörðun, liggur fyrir að hefðbundið innheimtuferli fyrir löginheimtu tekur almennt fjörutíu daga eða meira.

Ég fæ ekki betur séð en að áskilnaður um að löginheimta sé hafin, áður en upplýsingar um skuld eru færðar á skrá fjárhagsupplýsingastofu, muni skapa talsverðan hvata fyrir kröfuhafa að hefja löginheimtu fyrr en ella, í því skyni að uppfylla það skilyrði. Eðli máls samkvæmt mun það hafa talsverðan kostnaðarauka í för með sér fyrir skuldara.

Þá vil ég sömuleiðis benda á að með innheimtulögum nr. 95/2008 voru sem fyrr segir sett lög um starfsemi innheimtuaðila. Þar er meðal annars kveðið á um góða innheimtuhætti og að starfsemin sé háð sérstöku leyfi frá Fjármálaeftirlitinu, sem hefur einnig eftirlit með framkvæmd laganna. Þá hefur Fjármálaeftirlitið heimild til að svipta leyfishafa innheimtuleyfi hafi hann gerst brotlegur gegn skyldum sínum samkvæmt lögum.

Að ofangreindu virtu, með áherslu á þær ríku skyldur sem hvíla á innheimtuaðilum, tel ég ekki ástæðu til að óttast að réttmætti upplýsinga sem kynni að vera miðlað til fjárhagsupplýsingastofa frá þeim. Því ætti ekkert að vera því til fyrirstöðu að heimila skráningu skulda í gagnagrunn að því tilskyldu að visst langur tími sé liðinn frá sendingu lögbundinnar innheimtuviðvörðunar, svo dæmi sé tekið. Með því væru þeir hvatar sem ég nefni fyrr í umsögninni ekki lengur til staðar.

Ég vil einnig vekja athygli á því að skv. 1. mgr. 24. gr. a lögmannaalaga nr. 77/1998 telst tilkynning sem samrýmist góðum lögmannsháttum til löginheimtu, sbr. 36. gr. síðareglna lögmanna. Tilvísun í að löginheimta sé til að mynda hafin þegar stefna hefur verið birt er að mínu mati til þess fallin að valda misskilningi, þar sem af því mætti ætla að löginheimta hefjist síðar í ferlinu en raunin er.

Í 5. mgr. sömu greinar segir að áskrifendur skuli ávallt geta lagt fram afrit frumgagna, svo sem skuldaviðurkenninga og stefna, ef þörf krefur. Í mörkum tilvikum er ekki um eiginleg frumgögn að ræða, en það verður sífellt algengara að fólk taki sér á hendur skuldbindingar með rafrænum

hætti. Ég vil þar af leiðandi leggja til að forskeytinu frum- verði sleppt, og einungis sé talað um viðeigandi gögn.

2.2 Nánar um söfnun upplýsinga

Í undirliðum greinarinnar er tiltekið hvaða upplýsingum fjárhagsupplýsingastofa má safna. Greinarmunur er gerður á því hvaðan upplýsingarnar eru fengnar, en heimildin nær annars vegar til upplýsingaöflunar úr opinberum gögnum og frá áskrifendum hins vegar. Eins og drögin eru sett upp má skilja að tilteknum upplýsingum verði eingöngu aflað úr opinberum gögnum, og öfugt. Það þykir mér hins vegar skjóta skökku við, sérstaklega því það er vandséð að Persónuvernd geti með starfsleyfinu skyldað hið opinbera til að afhenda upplýsingarnar. Fjárhagsupplýsingastofan, og þeir sem afla upplýsinga frá henni, er þannig háð því að upplýsingarnar séu afhentar. Sé það ekki gert, hverjar sem ástæðurnar kunna að vera, getur fjárhagsupplýsingastofa eðli máls samkvæmt ekki miðlað þeim áfram.

Ég á erfitt með að sjá að hagsmunir hins skráða séu frekar tryggðir með þessu fyrirkomulagi. Í ljósi þess að hér er fyrst og fremst um að ræða upplýsingar um opinberar réttargjörðir hlýtur að koma á sama stað niður hvaðan þeirra er aflað, hvort það er beint frá hinu opinbera eða áskrifendum. Þá verður það eftir sem áður þannig að sá sem miðlar upplýsingunum getur eftir atvikum borið ábyrgð á miðluninni.

2.2.1 Upplýsingar úr opinberum gögnum

Ég leyfi mér að vísa til umfjöllunar minnar um þessa grein í umsögn fyrir hönd Greiðslumiðlunar ehf. Þá vil ég benda á nokkur atriði til viðbótar.

Ég hef áður rakið að löginnheimta sé í eðli sínu örþrifaråd, sem er eingöngu gripið til hafi fyrri innheimtutilraunir ekki borið árangur. Málarekstur fyrir dómstólum er enda bæði tímafrekur og kostnaðarsamur. Slík ákvörðun er því vitaskuld einungis tekin að vel ígrunduðu máli, meðal annars mati á því hvort líkur séu á fullnustu kröfunnar.

Ákvæði um að ekki megi skrá vanskil á skrá fjárhagsupplýsingastofu nema höfuðstóll skuldarinnar sé að minnsta kosti 60.000,- kr. leiðir að öllum líkindum til þess að fleiri kröfum sé stefnt fyrir dómstóla en ella, með tilheyrandi kostnaði. Ef upplýsingar um lægri vanskil væru aðgengilegar væru líkur til þess að kröfuhafar tækju tillit til þeirra við ákvörðun um innheimtuaðgerðir, og lánveitingar í öndverðu, og létu þá frekar hjá líða að halda áfram innheimtu þegar önnur vanskil hafa ekki fengist greidd, þrátt fyrir málshöfðun. Þegar upp er staðið er það svo skuldarinn sjálfur sem stendur verst settur eftir, þegar vanskilakostnaðurinn hefur margfaldast vegna flókinnar og kostnaðarsamrar málsmeðferðar samkvæmt ákvæðum réttarfarslaga. Þá hef ég ekki minnst á að kjarni málsins er auðvitað að séu þessar kröfur undanskyldar gefa upplýsingarnar sem er aflað frá fjárhagsupplýsingastofu ekki rétta mynd af lánstrausti einstaklingsins, greiðslugetu hans og -vilja.

Að sama skapi vil ég vekja athygli á því að ýmsar áskriftar- og reikningskröfur eru þess eðlis að mánaðarlegur höfuðstóll er ekki sérstaklega hár. Undir þetta fellur til dæmis áskrift að líkamsræktarstöð, farsímaáskrift og fleira sambærilegt. Ég sé ekki að hagsmunir einstaklingsins krefjist þess að ekki verði upplýst um að hann hafi vanefnt skuldbindingar sínar í þessum viðskiptum, svo lengi sem hann skiptir á milli félaga, sem eru mörg á þessum sviðum, á nokkurra mánaða fresti. Það hljóta að vera réttmætir hagsmunir af því að upplýsingum um slíkar skuldir sé miðlað, enda sé gætt að ákvæðum persónuverndarlaga að öðru leyti.

Þá bendi ég sömuleiðis á að í reglugerð nr. 246/2001 um söfnun og miðlun upplýsinga um fjárhagsmálefni og lánstraust segir hvergi að einungis megi miðla upplýsingum um vanskil sem ná ákveðinni fjárhæð, heldur er eina skilyrðið að upplýsingarnar hafi afgerandi þýðingu við mat á fjárhagi og lánstrausti hins skráða. Ég sé engin rök, að minnsta kosti ekki sterk, til að undanskilja skuldir lægri að höfuðstól á þeim forsendum að þær hafi minni þýðingu en hinar. Í það minnsta held ég að ákvörðun um fjárhæðarmörk, og þá fjárhæðina sjálfa ef svo ber undir, þurfi að byggja á ígrunduðu og rökstuddu mati á undirliggjandi hagsmunum allra hlutaðeigandi.

2.2.2 Upplýsingar frá áskrifendum

Ég vísa til fyrri umfjöllunar, sem á jafnt við um þennan kafla. Einnig bendi ég á að ýmsar kröfur tryggðar með lögveði í fasteign ná ekki þessum fjárhæðarmörkum, svo sem brunaiðgjöld. Sem fyrr þykir mér vandséð hvaða rök standa til að lögmætir hagsmunir þeirra sem afla upplýsinga úr skráum fjárhagsupplýsingastofa takmarkist við hærri fjárhæðir.

Í 4. tl. er heimild til að safna upplýsingum um skuldir, hafi ekki verið unnt að ljúka fjárnámssgerð vegna fjarveru skuldara, enda hafi honum sannanlega verið birt boðun í fyrirtöku. Mér finnst ástæða til að vekja athygli á að með lögum nr. 95/2010 var 62. gr. laga um aðför nr. 90/1989 breytt og heimilað að ljúka aðfarargerð með árangurslausu fjárnámi, þó hvorki gerðarþoli né nokkur sem hans málstað getur tekið séu viðstaddir hana, enda hafi réttilega verið staðið að boðun skv. 21. gr. laganna, sbr. 3. tl. 1. mgr. 62. gr. Eftir þessa breytingu sýnist mér ekki lengur geta verið uppi þær aðstæður sem fjallað er um í 4. tl. starfsleyfisdraganna, sbr. 5. mgr. 39. gr. laga nr. 90/1989 og 1. mgr. 24. gr. sömu laga.

Í 5. tl. er heimild til að skrá skuld í gagnagrunn fjárhagsupplýsingastofu bundin við að greiðsluáskorun hafi verið birt vegna hennar, að öðrum skilyrðum uppfylltum. Ekki virðist heimild til að skrá birtingar á stefnum með sama hætti, þó um stefnubirtinguna sem slíka gildi sömu reglur. Í ljósi þess að möguleiki hins skráða til að hafa uppi andmæli er vitaskuld til staðar á þessu stigi myndi ég telja að heimild til að skrá birtingu á stefnu, með sama hætti og greiðsluáskorun, hefði takmarkaða hættu í för með sér fyrir réttindi einstaklingsins, en upplýsingar fjárhagsupplýsingastofunnar væru áreiðanlegri.

4. Miðlun persónuupplýsinga

Ég leyfi mér að vísa til umsagnar minnar fyrir hönd Greiðslumiðlunar ehf., þar sem ég bendi á misræmi um hvaða upplýsingum er miðlað eftir því hvort þeirra er aflað frá áskrifendum eða hinu opinbera. Ljóst er að þær upplýsingar geta haft talsverða þýðingu og ekki sérstök ástæða til að ætla að þær séu óáreiðanlegri þó uppruni þeirra sé hjá áskrifanda.

Í 5. mgr. er fjallað um kennitöluvöktun svokallaða. Mér sýnist þær breytingar sem eru gerðar frá fyrra starfsleyfi að miklu leyti til bóta, og fagna að tekið hafi verið tillit til sjónarmiða sem komið var á framfæri við stofnunina í tilefni af úrskurði nr. 2017/1456. Að því sögðu vil ég gera athugasemd við það skilyrði að einungis innheimtuaðilar þar sem starfa lögmenn geti fengið heimild til hennar. Eins og ég rakti fyrir í umsögninni er eftirlit með innheimtuaðilum sem starfa á grundvelli innheimtuleyfis skv. lögum nr. 95/2008 jafn mikið ef ekki meira en eftirlit með lögmönnum. Þá er ekki gert skilyrði fyrir leyfisveitingunni að hjá innheimtuaðilanum starfi lögmenn. Ég sé af þeim sökum ekki þörf á þessu skilyrði, sem er mjög íþyngjandi.

Þá vil ég sömuleiðis gera athugasemd við að í lok 6. mgr. er gerður sá fyrirvari við miðlun upplýsinga um það þegar hagur einstaklingsins batnar, að slíkt sé einungis heimilt þegar áskrifandi hefur lögsmæta hagsmuni til að fá vitneskjuna. Ég hefði haldið að í öllum tilvikum sem lögsmætir hagsmunir til vöktunarinnar eru til staðar á annað borð standi þeir til þess að fá upplýsingar um allar breytingar, bæði til hins betra og verra.

5.4 Um andmælarétt hins skráða

Ég vek athygli á misræmi milli gr. 5.4 annars vegar og 3. mgr. gr. 2.1 hins vegar, um kröfur til andmæla, en skv. gr. 2.1 þarf að hafa þau uppi við bæði kröfuhafa og fjárhagsupplýsingastofu en í gr. 5.4 er gert ráð fyrir að það sé fullnægjandi að beina þeim einungis að fjárhagsupplýsingastofunni. Af samhenginu virðist mér sem gr. 5.4 fjalli einungis um aðstæður þar sem hinn skráði telur skuld ekki lengur til staðar, þó hún kunni að hafa verið það á einhverjum tímapunkti. Sé sá skilningur réttur tel ég bæði sanngjarnt og eðlilegt að andmælin séu höfð uppi við annað hvort fjárhagsupplýsingastofuna eða kröfuhafa, en myndi sömuleiðis telja til bóta að orðalagi ákvæðisins yrði breytt, svo merking þess komist betur til skila. Þær athugasemdir sem ég hef uppi hér geta einnig átt við 2. mgr. gr. 5.1.1.

6. Samningsgerð við áskrifendur

Ég vísa enn einu sinni til umsagnar minnar fyrir hönd Greiðslumiðlunar ehf., sérstaklega um 1. tl.

Þá staldra ég einnig við 5. tl., þar sem segir að í áskriftarsamningi við innheimtuaðila eigi að koma fram að hann skuli ábyrgjast í samningum við sína viðskiptavini að hann þekki reglur um skráningu upplýsinga um fjárhagsmálefni og lánstraust einstaklinga og muni tryggja að kröfur, sem skuldari hefur sannanlega andmælt, verði ekki sendar til skráningar.

Fyrir það fyrsta finnst mér ansi langt seilst af Persónuvernd að ekki einungis hlutast til um samningsgerð milli fjárhagsupplýsingastofu og áskrifenda, heldur líka áskrifenda við þriðja aðila. Þá má almennt gera ráð fyrir að aðili sem veitir sérfræðiráðgjöf, á hvaða sviði sem er, þekki helstu lög og reglur í starfseminni og því lítil þörf á að taka það sérstaklega fram í samningi. Ég á líka erfitt með að sjá hvaða afleiðingar stofnunin sér fyrir sér að það hafi, sé þetta ákvæði ekki í samningi. Þar að auki virðist mér sem það sé utan valdsviðs Persónuverndar að kveða á um skyldu innheimtuaðila til að haga samningsgerð með tilteknum hætti. Í því samhengi bendi ég á að slíka skyldu er hvergi að finna í lögum, hvorki innheimtulögum nr. 95/2008 né lögmannalögum nr. 77/1998. Þá er í 21. gr. innheimtulaga nr. 95/2008 heimild til að setja reglugerð um nánari framkvæmd þeirra, þar sem eftir atvikum kynni að vera hægt að mæla fyrir um tiltekin ákvæði í samningum aðila. Það hefur ráðherra hins vegar ekki séð ástæðu til að gera.

Ég bendi einnig á að innheimtuaðila er í sjálfu sér ómögulegt að gefa loforð um að hann tryggi að kröfur, sem sannanlega hefur verið andmælt verði ekki sendar til skráningar, en það er til að mynda ekki alls kostar ólíklegt að andmæli séu höfð uppi við kröfuhafa sjálfan án þess að hann gæti að því að upplýsa innheimtuaðilann. Það liggur hins vegar í hlutarins eðli að innheimtuaðili, einn eða ásamt kröfuhafanum, ber ábyrgð á að senda ekki til skráningar upplýsingar um kröfur sem hann sannanlega vissi eða mátti vita að uppfylltu ekki til þess skilyrði. Eðli máls samkvæmt þarf þó að meta atvik og aðstæður hverju sinni, verði þar misbrestur á, meðal annars út frá því hvort og þá hvernig kröfuhafi og innheimtuaðili skipta verkum sín á milli, ef svo ber undir.

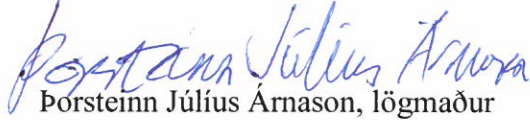


Að lokum – í síðasta skipti – vísa ég til umsagnar minnar fyrir hönd Greiðslumiðlunar ehf. um síðustu málsgrein 6. gr., hvar er fjallað um hvernig fjárhagsupplýsingastofa skuli bregðast við, brjóti áskrifandi gegn skilmálum í áskriftarsamningi. Þær athugasemdir sem ég geri þar eiga ekki síður við um starfsemi innheimtuaðila eða lögmanna, sem væri gert ómögulegt að gæta hagsmuna umbjóðenda sinna án aðgangs að upplýsingum úr skrá m fjárhagsupplýsingastofa. Ég tel ljóst að verði ákvæðið tekið upp óbreytt í starfsleyfi sé þar gengið talsvert lengra en efni og heimildir standa til.

Að ofangreindu virtu vil ég ítreka að ég fagna þeirri tilætlan Persónuverndar að endurnýja starfsleyfi fjárhagsupplýsingastofa. Þá er sömuleiðis til eftirbreytni að gefa hagsmunaaðilum tækifæri til að gera athugasemdir við drög að skilmálum í starfsleyfinu. Ég er boðinn og búinn að veita frekari skýringar á þeim athugasemdum sem ég hef gert í umsögn þessari, sé þess óskað.

Virðingarfyllst,

f.h. Motus ehf. og Lögheimtunnar ehf.


Þorsteinn Júlíus Árnason, lögmaður