



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Dómsmálaráðuneytið
Sölvhólsögðu 7
101 Reykjavík

Reykjavík 19. mars 2018

1610014SA TH
Málalýkill: 01.86

Efni: Ný persónuverndarlög, umsögn um frumvarpsdrög

Vísað er til frumvarps til laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga sem birt var á samráðsgátt 9. mars 2018, þar sem óskað er eftir umsögnum. Voru drögin ekki kynnt með öðrum hætti gagnvart sambandinu, en einhver sveitarfélög fengu þau send með tölvupósti 13. mars sl.

Almennt um frumvarpið og þjóðréttarlegar skuldbindingar

Með frumvarpinu er verið að innleiða ákvæði reglugerðar Evrópupingsins og ráðsins (ESB) 2016/679 um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um frjálsa miðlun slíkra upplýsinga (hér eftir nefnd „reglugerðin“). Þar sem um innleiðingu á reglugerð frá ESB er að ræða og svigrúm stjórnvalda til innleiðingar þar með afar lítið og einungis þar sem það er sérstaklega tilgreint í reglugerðinni, lúta athugasemdir sambandsins fyrst og fremst að því hvernig farið er með umrætt svigrúm auk almennra athugasemda við innleiðingarferli, einkum varðandi tímaramma.

Sambandið telur þá leið sem valin er við innleiðingu jákvæða og tekur undir rök starfshóps um vinnu frumvarpsins um að rétt sé að samþykkja ný heildarlög um persónuvernd „í ljósi umfangs þeirra breytinga og sérreglna sem setja þarf á grundvelli reglugerðarinnar“. Reglugerðin sé svo lögfest í heild sinni og birt sem fylgiskjal með frumvarpinu. Telur sambandið þessa leið mun skýrari en einföld tilvísunarinnleiðing og til þess fallin að gæta að réttaröryggi almennt þar sem texti laganna er mun aðgengilegri og styttri en texti reglugerðarinnar.

Athygli vekur að umrædd reglugerð hefur ekki verið tekin inn í EES-samninginn og telur sambandið afar óeðlilegt ef innleiða á reglugerðina inn í íslensk lög áður en hún verður hluti af þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands á grundvelli EES-samningsins. Væri reyndar þar með ekki um innleiðingu að ræða heldur verið að setja sams konar lög og í ESB. Er þetta jafnframt afar sérstakt í ljósi þess að nánast ekkert samráð hefur verið haft við haghafa við undirbúning frumvarpsins.

Telja verður afar óheppilegt að frumvarpið sé ekki enn fullbúið rúmum tveimur mánuðum fyrir ætlaða gildistöku og þannig vanti til að mynda allar skýringar við einstök ákvæði þess auk kafla um þjóðréttarlegar skuldbindingar og stjórnskipuleg álitæfni tengd framsali ríkisvalds. Ljóst er að reglugerðin felur í sér einhverjar umfangsmestu breytingar á löggjöf frá ESB undanfarin ár sem innleiða á í íslenskan rétt á grundvelli skuldbindinga samkvæmt EES-samningnum. Vegna þessa verður að gera þá kröfu að innleiðing sé vönduð og samráð haft við haghafa. Telur sambandið í ljósi þessa algjörlega óraunhæft að áfram sé stefnt að gildistöku 25. maí nk. Vill sambandið í þessu sambandi

benda á bókun stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga af 855. fundi sínum þann 15. desember 2017 en þar segir m.a.:

Vegna þessa vill stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga áréttta mikilvægi þess að jafn viðamikilt mál fái vandaða umfjöllun og samráð og að ekki megi gefa afslátt af slíkum kröfum. Skammur fyrirvari á lagasetningu kallar einnig á að skoðaðir verði möguleikar á aðlögunarfrestum fyrir sveitarfélögin. Ný persónuverndarlöggjöf er afar umfangsmikil og mun hafa gríðarlega mikil áhrif á opinbera aðila sem og einkaaðila.

Afstaða sambandsins

Markmið frumvarpsins er að stuðla að því að með persónuupplýsingar sé farið í samræmi við grundvallarsjónarmið og reglur um persónuvernd og friðhelgi einkalífs og að tryggja áreiðanleika og gæði slíkra upplýsinga og frjálst flæði þeirra á innri markaði Evrópska efnahagssvæðisins. Vegna þessara háleitu markmiða og stærðargráðu málisins er afar mikilvægt að það fái vandaða umfjöllun og skoðað sé sérstaklega hvernig á að innleiða þau ákvæði reglugerðarinnar sem stjórnvöld hafa val um að höfðu samráði við haghafa. Sérstaklega verði hugað að eftirfarandi atriðum:

Tímafrestir

Sambandið telur tímafresti verulegt áhyggjuefni í málinu eins og fram hefur komið. Málið kalli á ítarlega skoðun og ígrundun sér í lagi þar sem talsvert af greinum reglugerðarinnar fela í sér ákveðið val við innleiðingu fyrir stjórnvöld. Telur sambandið að ákjósanlegt væri út frá mikilvægi málsins og hvar það er statt innan EES að bíða eftir því að gerðin verði tekin inn í EES-samninginn áður en málið fari í þinglega meðferð þó að ráðlegt sé að frekara kynningastarf og vinna tengd frumvarpinu, eins og gerð leiðbeininga, eigi sér stað hið fyrsta. Telur sambandið jafnframt að sá frestur sem veittur var til að gera umsögn við frumvarpið sé það stuttur að ekki sé hægt að skila inn fullbúinni umsögn á þessu stigi.

Ljóst er að þær breytingar og vinna sem gerðin kallar á eru gríðarlega umfangsmiklar fyrir sveitarfélög sem og aðra haghafa og því er undirbúningur fyrir lagasetninguna sérlega mikilvægur. Er þetta ekki síður mikilvægt í ljósi þess að sveitarfélög fara með mikið af viðkvæmum persónuupplýsingum sem hluti af lögbundinni þjónustu þeirra m.a. við rekstur grunnskóla, leikskóla, félagsþjónustu, öldrunarþjónustu, leyfisveitingar, starfsmannahald o.fl. Innleiðing á nýjum lögum er því sérlega umfangsmikil fyrir sveitarfélög og er ógerningur fyrir þau að ljúka þeirri vinnu fyrir 25. maí nk. Sé ætlunin að ganga jafn hart fram og lagt er til við innleiðingu verður að skoða sérstaklega hvort fresta þurfi gildistöku a.m.k. að hluta meðan eðilegur tími gefst til að innleiða þær viðamiklu breytingar sem reglugerðin kallar á.

Sektarákvæði – hver eru rökin fyrir því að gengið er lengra við innleiðingu en í mörgum öðrum ríkjum og reglugerðin krefst?

Sambandið telur mikilvægt að ekki sé gengið lengra við innleiðingu reglugerðarinnar en nauðsyn ber til. Bendir sambandið sérstaklega á sektargreiðslur í þessu sambandi. Það að innleiða mögulegar sektargreiðslur á hendur sveitarfélögum fyrir allt að 2,4 milljörðum króna getur haft veruleg áhrif á rekstur og afkomu sveitarfélaga. Telur sambandið með öllu óskiljanlegt af hverju gengið er jafn langt við innleiðingu sérstaklega í ljósi þess að

reglugerðin leggur það alfarið í hendur ríkja hvort eigi yfir höfuð að innleiða sektir gagnvart opinberum aðilum og þá að hve miklu leyti. Sambandið bendir á að nokkur ríki, eins og t.d. Austurríki, hafa ákveðið að sektir verði ekki lagðar á opinbera aðila meðan lönd eins og Svíþjóð ætla að fella mun lægri sektir á opinbera aðila en það hámark sem fram kemur í reglugerðinni.

Mikilvægt er að hafa í huga að rekstur sveitarfélaga og annarra opinberra aðila sem sinna lögboðinni þjónustu er allt annars eðlis heldur en rekstur á markaðsforsendum. Ljóst er að greiðsla sekta verður ekki sótt annars staðar en af skatttekjum sveitarfélagsins sem þýðir almennt minna fjármagn til að sinna lögbundinni þjónustu eins og rekstri grunnskóla og veitingu félagsþjónustu eða hærri álagningu á íbúa. Telur sambandið mun eðlilegra að áfram verði um að ræða heimildir Persónuverndar til að krefja opinbera aðila um breytingu á framkvæmd og ferlum og aukið samráðsferli á milli ábyrgðaraðila og Persónuverndar enda eru slík úrræði til þess fallin að ná markmiðum laganna. Sé það mat löggjafans að sektir séu nauðsynlegar þá þurfi þær hið minnsta að vera mun lægri en í tilvikum aðila sem reka þjónustu á markaðsforsendum.

Telur sambandið afar mikilvægt að þessi heimild sé skoðuð vandlega og afleiðingar hennar metnar enda stjórnvaldssektir þess eðlis að eingöngu þarf að sýna fram á brot á reglum en ekki þarf að sýna fram á ásetning eða gáleysi, né að tjón hafi orðið.

Gjaldtaka Persónuverndar

Í 40. gr. frumvarpsdraga er kveðið á um að Persónuvernd geti ákveðið að ábyrgðaraðili skuli greiða þann kostnað sem hlýst af eftirliti með því að hann fullnægi skilyrðum laga þessara og reglna sem settar eru samkvæmt þeim eða einstökum fyrirmælum. Þá geti Persónuvernd einnig ákveðið að ábyrgðaraðili greiði kostnað við úttekt á starfsemi við undirbúning útgáfu vinnsluleysis og annarrar afgreiðslu. Telur sambandið að hér sé enn og aftur gengið lengra við innleiðingu reglugerðarinnar en krafa er gerð í ESB um ákvæðið og að jafn opið gjaldtökuákvæði sé með öllu óásættanlegt með tilliti til kröfu um skýrleika laga. Hið minnsta verði að skýra ákvæðið betur þannig að hægt sé að meta kostnaðaráhrif af þessari heimild.

Skilgreining á barni í lögum

Í 10. gr. frumvarpsdraga er fjallað um skilyrði fyrir samþykki. Er þar lagt til að lækka aldursmark úr 16 árum í 13 ár við veitingu samþykkis barns fyrir þjónustu í upplýsingasamfélaginu. Vegna þessa vill sambandið benda á að ljóst er að mikil upplýsingasöfnun á sér stað í upplýsingasamfélaginu og því verður að skoða vandlega hvort rétt sé að fela 13 ára barni án aðkomu forsjáraðila, ákvörðun um að afhenda gögn sem geta talist til grundvallarréttinda og mannfrelsis, eins og viðkvæmar persónuupplýsingar. Eins verði að meta hvort ekki sé rétt að verja 13 ára börn fyrir markaðssetningu sem verður ekki gert ef þessi tillaga verður að lögum. Sambandið minnir á að saknæmisaldur á Íslandi er 15 ár og voru þung rök talin standa til þess að miða ekki við lægri aldur vegna þroska. Ef lækka á aldur við veitingu slíks samþykkis telur sambandið að kalla verði eftir áliti umboðsmanns barna á málinu.

Lög gilda í 10 ár eftir dauða

Í 4. gr. frumvarpsdraga er fjallað um efnislegt gildissvið laganna. Þar er kveðið á um að lögín skuli gilda í 10 ár frá andláti þess sem upplýsingarnar varða. Telur sambandið nauðsynlegt að ráðuneytið skýri af hverju þessi leið er farin og nauðsyn þess að vernda persónuupplýsingar látins einstaklings í svo langan tíma.

Möguleg áhrif og kostnaðarmat

Sambandið bendir á að gríðarlegur kostnaður felst í innleiðingu nýrra persónuverndarlaga hjá sveitarfélögum. Þá sé ljóst að áhrifin séu ekki eingöngu á fjárhag sveitarfélaga heldur líka stjórnsýslu þeirra og er mikilvægt að gætt sé að meðalhófi þegar gripið er inn í stjórnsýslu þannig að ekki sé farið fram á meiri breytingar en nauðsynlegt er. Brýnt er að kostnaðarmat við undirbúning sé vandað. Hefur sambandið bent á að kostnaður sveitarfélaga felist m.a. í því að þau þurfa að kortleggja alla vinnu persónuupplýsinga, þjálfar starfsmenn, útbúa ferla og stöðluð skjöl, gera nýja samninga við alla vinnsluaðila og ráða persónuverndarfulltrúa, kaupa tölvukerfi o.fl. Bent hefur verið á í þessu samhengi að sambandið hefur þurft að bæta við sig heilu stöðugildi nú þegar vegna þessa máls. Hið sama á við um nokkur sveitarfélög auk þess sem mörg þeirra hafa þurft að fjárfesta í aðkeyptri vinnu. Leggur sambandið jafnframt áherslu á að kostnaðarmatið þurfi að gera ráð fyrir ófyrirséðum kostnaði og því er mikilvægt að vakta kostnaðaráhrif löggjafarinnar og hvað hún þýðir í reynd fyrir sveitarfélögin. Bókaði stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga um þetta atriði á 855. fundi sínum þann 15. desember 2017 en í bókun segir m.a.:

„...Ný persónuverndarlöggjöf er afar umfangsmikil og mun hafa gríðarlega mikil áhrif á opinbera aðila sem og einkaaðila. Vegna þessa er brýnt að kostnaðarmat við undirbúning sé vandað enda ljóst að löggjöfin kallar á mikinn kostnað þar sem í tilviki sveitarfélaga þarf að kortleggja alla vinnu persónuupplýsinga, þjálfar alla starfsmenn, útbúa ferla og stöðluð skjöl, gera nýja samninga við alla vinnsluaðila og ráða persónuverndarfulltrúa. Er þessi undirbúningur gríðarlega mikilvægur í ljósi þess að sveitarfélög fara með mikið af viðkvæmum persónuupplýsingum. Þarf kostnaðarmatið jafnframt að gera ráð fyrir ófyrirséðum kostnaði og því er mikilvægt að vakta kostnaðaráhrif löggjafarinnar og hvað hún þýðir í reynd fyrir sveitarfélögin.”

Hefur sambandið unnið mikla vinnu við að meta áhrif af kostnaði með skoðun á reynslu nágrannabjórða, sem leitt hefur m.a. í ljós að kostnaður er misjafn eftir því hve langt þarlend stjórnvöld höfðu gengið í fyrri innleiðingu á persónuverndarlögum. Verður gögnum skilað til ráðuneytisins samhliða eða fljótlega eftir athugasemdum við frumvarpið.

Mikilvægi undirbúnings fyrir nýja persónuverndarlöggjöf – skýrleiki laganna

Auk þess sem að framan hefur verið rakið vill sambandið benda á að mikil óvissa er um skýringu einstakra ákvæða frumvarpsins. Sú óvissa verður mögulega leyst að einhverju leyti þegar athugasemdir með ákvæðum frumvarpsins verða loksins birtar. Sambandið telur hins vegar mikilvægt til að tryggja skýrleika við framkvæmd laganna, að Persónuvernd gefi út frekari leiðbeiningar en gert hefur verið, eins og t.d. um hvað felist í aðgangs- og upplýsingarétti einstaklinga og hvað átt er við með hugtakinu innbyggð

persónuvernd. Telur sambandið að auk leiðbeininga þurfi að birta stöðluð skjöl til að aðstoða við innleiðingu enda ljóst að gríðarlegur kostnaður er því samhliða ef allir þurfa að finna upp hjólið í því samhengi.

Eins telur sambandið nauðsynlegt að skoða hvort setja þurfi sérlög eða heimildir á sviðum þar sem unnið er með mikið af viðkvæmum persónuupplýsingum eins og í vinnurétti. Þá þurfi að skoða vandlega hvort gildandi lagaheimildir til vinnslu persónuupplýsinga séu nægjanlegar fyrir starfsemi sveitarfélaga eins og í grunnskólum, leikskólum og í félagsþjónustu til að tryggja að lögin geti komið til framkvæmda. Enda er ljóst að sveitarfélög verða mjög gagnrýnin við að afhenda gögn utan þeirra til samstarfsaðila og eftirlitsstofnana nema skýr lagaheimild sé fyrir hendi af ótta við boðuð viðurlög.

Að lokum

Sambandið telur undirbúning við setningu nýrra persónuverndarlaga vera allt of skammt á veg kominn af hálfu stjórnvalda til þess að raunhæft sé að lögin taki gildi 25. maí nk. Skoða þurfi sérstaklega þær heimildir sem ríkið hafi við innleiðingu og meta afleiðingar þeirra, að höfðu samráði við haghafa. Skorar sambandið á ráðuneytið að gefa engan afslátt af samráði eða undirbúningi málsins heldur að tryggja að undirbúningur og öll vinna málsins sé vönduð. Telur sambandið nauðsynlegt að haft sé samráð m.a. við eftirfarandi aðila án tillits til þess hvort þeir sjái sér fært að skila inn umsögn á þeim stutta fresti sem gefinn er til athugasemda:

- Umboðsmaður barna, vegna skilyrðis til samþykkis.
- Ríkissaksóknari, vegna skýrleika refsíákvæða og ákvæða um refsikennd viðurlög.
- Réttindavakt fatlaðs fólks vegna skýrleika gagnvart upplýsingum um hagi fatlaðs fólks.
- Þjóðskjalasafn og héraðsskjalaverðir, til að ræða rétt til upplýsinga og hvers langt hann nær, réttinn til að gleymast o.fl.

Vegna þess afar stutta tímaramma sem gefinn er í málinu áskilur sambandið sér rétt til að koma að frekari athugasemdum á síðari stigum.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

