

Alþingi
b.t. allsherjar- og menntamálanefndar
Austurstræti 8 – 10
101 Reykjavík

Reykjavík 6. maí 2018

1610014SA TH
Málalykill: 01.86

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga - 622. mál

Vísað er til umsagnarbeiðni frá nefndasviði Alþingis, dags. 30. maí sl., þar sem óskað er eftir umsögnum um framangreint frumvarp. Frumvarpinu er ætlað að leysa af hólmi lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr.77/2000, með síðari breytingum. Voru drög að frumvarpinu upphaflega kynnt á samráðsgátt Stjórnarráðsins 9. mars 2018 og gefnir örfáir dagar til athugasemda. Samband íslenskra sveitarfélaga skilaði umsögn um málið sem birt er á samráðsgátt. Sambandið hefur jafnframt unnið ítarlegt kostnaðarmat um frumvarpið sem sent var dómsmálaráðuneytinu og vísað er til í texta greinargerðar með frumvarpinu. Er kostnaðarmatið fylgiskjal við umsögn þessa.

Almennt um frumvarpið

Með frumvarpinu er verið að innleiða ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/679 um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um frjálsa miðlun slíkra upplýsinga (hér eftir nefnd „reglugerðin“). Um er að ræða innleiðingu á reglugerð frá ESB og svigrúm stjórnvalda til innleiðingar þar með einungis þar sem það er sérstaklega tilgreint.

Athugasemdir sambandsins lúta einkum að því hvernig farið er með umrætt svigrúm, einkum varðandi ákvæði um sektargreiðslur á opinbera aðila, þar með talin sveitarfélög og stofnanir þeirra. Vegna þess skamma tímaramma sem gefinn er til athugasemda snúa athugasemdir sambandsins að öðru leyti eingöngu að innleiðingarferlinu sjálfu og tímaramma þess.

Sambandið gagnrýnir harðlega að í fyrirliggjandi frumvarpi hefur ekkert tillit verið tekið til ábendinga sveitarfélaga varðandi umrætt ákvæði. Óumdeilt er að löggjafinn hér á landi hefur mikið svigrúm við ákvörðun sektarheimilda og er nauðsynlegt að Alþingi taki upplýsta ákvörðun um hvort heimila eigi Persónuvernd að fella stjórnvaldssektir fyrir allt að 2,4 milljörðum á opinbera aðila við veitingu lögbundinnar þjónustu, eins og við rekstur grunnskóla, leikskóla og veitingu félagsþjónustu. Í því samhengi telur sambandið eðlilegt að Alþingi horfi til þess hvernig umrætt ákvæði hefur verið innleitt hjá öðrum aðildarríkjum EES-samningsins.

Rétt er að taka fram að sambandið er fylgjandi markmiðum frumvarpsins um 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. Telur sambandið það sameiginlega hagsmuni samfélaga og borgara að gætt sé vandlega að meðferð persónuupplýsinga. Sambandið telur hins vegar málið af þeirri stærðargráðu að það þurfi

ítarlega umfjöllun, en þær fyrirætlanir að að klára afgreiðslu frumvarps á innan við tveimur vikum geri það ómögulegt að vandað sé til verka við afgreiðslu frumvarpsins.

Sá flýttir sem hefur verið á málinu er afar sérstakur í ljósi þess að reglugerðin hefur ekki enn verið tekin inn í EES samningin og er með öllu óljóst að það náist í sumar. Afar óeðlilegt væri ef innleiða á reglugerðina inn í íslensk lög áður en hún verður hluti af þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands á grundvelli EES-samningsins.

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 boðaða gildistöku í byrjun júlí.

Um breytingar frá fyrri drögum

Sambandið telur ýmsar breytingar á frumvarpinu frá því að það var fyrst kynnt vera jákvæðar og nefnir þar sér í lagi breytingar á 40. gr. um gjaldtöku. Telur sambandið að jafn opið gjaldtökuákvæði og upphaflega var gert ráð fyrir, hafi verið með öllu óásættanlegt með tilliti til kröfu um skýrleika laga.

Eftir standa þó ýmsar mikilvægar spurningar sem lúta að umfangi eftirlits og hversu íþyngjandi það mun reynast þegar til framtíðar er litið. Vert er að áréttu að hægt er að fara offari í opinberu eftirliti og heimildum eftirlitsaðila og það á ekki síður við um persónuvernd en aðra málaflokka. Ljóst er að þeir aðilar sem eftirlit samkvæmt frumvarpinu mun beinast að hafa verulegar áhyggjur af auknum kostnaði sem af löggjöfinni kann að leiða. Ekki hefur farið fram mat á efnahagslegum áhrifum löggjafarinnar þótt ærið tilefni hafi verið til þess og fá tækifæri gefist til efnislegrar umræðu um efnisatriði frumvarpsins.

Við umræðu um frumvarpið hefur ítrekað komið fram að ekki sé annars að vænta en að Persónuvernd stefni á að fara varlega með eftirlitsheimildir sínar fyrst um sinn. Sambandið telur litla innistæðu vera á bak við slíkar væntingar. Vísar sambandið hér til þess að málsaðilar í svonefndu Mentor máli fengu fyrstu viðbrögð frá Persónuvernd eftir mikla innleiðingarvinnu tæpu hálfu ári eftir upplýsingagjöf til Persónuverndar. Mörg atriði sem gerð er athugasemd við í því áliti hefði verið hægt að útskýra á auðveldan hátt ef eftir því hefði verið leitað af hálfu Persónuverndar. Jafnframt hafi viðkomandi sveitarfélög og grunnskólar leitað eftir leiðbeiningum frá Persónuvernd um tiltekin atriði en þeim erindum hafi ekki verið svarað. Verður enn fremur að gera alvarlega athugasemd við að stjórnendur hlutaðeigandi grunnskóla og sérfræðingar sem unnu að málinu fyrir sambandið og hlutaðeigandi sveitarfélög hafi fyrst frétt af þeirri niðurstöðu í fjölmiðlum.

Sektarákvæði

Vegna umræðu um sektir á opinbera aðila vill sambandið í upphafi benda á að í frumvarpinu er því ranglega haldið fram á bls. 48 að hin Norðurlöndin hafi valið að nýta heimildir til að leggja sektir á opinbera aðila að fullu. Hið rétta er að Finnland ætlar ekki

að leggja sektir á opinbera aðila og Svíar gera ráð fyrir miklu lægri sektum á opinbera aðila. Auk þeirra hefur fjöldi annarra ESB ríkja eins og t.d. Írland og Austurríki, ákveðið að sektir verði ekki lagðar á opinbera aðila.

Sambandið vill áréttta að heimildir til álagningar stjórnvaldssekta rýra ekki á neinn hátt réttindi einstaklinga til að sækja bætur verði þeir fyrir tjóni vegna öryggisbrota. Reglur skaðabótaréttar geta því haft mikil varnaðaráhrif ekki síður en refsíákvæði. Er tilefni til þess að undirstrika að skaðabætur vegna brota og stjórnvaldssektir eru tveir ólíkir hlutir.

Sambandið telur engin rök standa til þess að gengið sé lengra við innleiðingu reglugerðarinnar en nauðsyn ber til, sértaklega í tilviki sektargreiðslna. Það að innleiða mögulegar sektargreiðslur á hendur einstökum sveitarfélögum fyrir allt að 2,4 milljörðum króna telur sambandið fela í sér óhóflega heimild til handa eftirlitsaðila. Það er 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. Hámarksákvæði um sektir eru jafnframt á forræði aðildarríkjanna.

Um slíka heimild, sem getur haft veruleg áhrif á möguleika opinberra aðila til að sinna lögbundinni þjónustu, verður Alþingi að fjalla alvarlega um og taka upplýsta afstöðu til. Er í þessu sambandi mikilvægt að hafa í huga að rekstur sveitarfélaga og annarra opinberra aðila sem sinna lögboðinni þjónustu er allt annars eðlis heldur en rekstur fyrirtækja 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. Ákvarðanir um háar sektir getur þannig falið í sér auknar álögur á íbúa viðkomandi sveitarfélaga. 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 verði á milli ábyrgðaraðila og Persónuverndar enda eru slík úrræði til þess fallin að ná markmiðum laganna.

Jafnframt árétttar sambandið þá afstöðu að ef það er mat löggjafans að sektir á opinbera aðilar séu nauðsynlegar þá þurfi þær hið minnsta að vera mun lægri en í tilvikum aðila sem reka þjónustu á markaðsforsendum og taka tillit til þess að sveitarfélög á Íslandi eru almennt mun fámennari en nokkurs staðar þekkest annars staðar í Evrópu.

Við umræður um þetta atriði er jafnframt mikilvægt að hafa í huga að stjórnvaldssektir eru 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. Þannig geta brot sem verða án nokkurs saknæms athæfis starfsmanna sveitarfélagsins valdið því alvarlegu fjártjóni verði frumvarpið samþykkt óbreytt.

Tímafrestrir

Sambandið telur tímafrestrir, eða öllu heldur skort á þeim, við undirbúning innleiðingar leiða til þess að ótækt sé að frumvarpið verði klárað á þessu þingi og að lögin öðlist gildi þegar í stað. Bendir sambandið á að meðan flest ríki hafa nýtt tímann vel undanfarin ár til að undirbúa sig fyrir innleiðingu á reglugerðinni þá hófst vinna við frumvarpdrög hér á landi ekki fyrr en í nóvember 2017. Var samráð dómsmálaráðuneytisins við hagaðila af afar skornum skammti og voru heildstæð frumvarpsdrög ekki kynnt fyrr en 9. mars sl.

Fullbúið frumvarpi var fyrst kynnt 28 maí sl. Eins hafa leiðbeiningar og fræðsla sem kynnt hefur verið af hálfu Persónuverndar flest verið birt á allra síðustu mánuðum og hafa aðilar því nánast engar leiðbeiningar haft til þess að undirbúa sig fyrir þessa afar flóknu löggjöf. Telur sambandið það verulegt áhyggjuefni hversu seint þessi gögn hafa verið birt sem geri það að verkum að aðilar hafa ekki haft nægilegan tíma til að undirbúa sig.

Möguleg aðlögum fyrir sveitarfélög

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 stefnt sé að gildistöku í byrjun júlí. 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.

Sé ætlunin að ganga jafn hart fram og lagt er til við innleiðingu frumvarpsins telur sambandið nauðsynlegt að skoðað verði sérstaklega hvort fresta þurfi gildistöku gagnvart sveitarfélögum a.m.k. að hluta meðan eðlilegur tími gefst til að innleiða þær viðamiklu breytingar sem reglugerðin kallar á.

Möguleg áhrif og kostnaðarmat

Sambandið bendir á að gríðarlegur kostnaður felst í innleiðingu nýrra persónuverndarlaga hjá sveitarfélögum. Ljóst er að áhrifin eru ekki eingöngu á fjárhag sveitarfélaga heldur líka stjórnarsýslu þeirra og er mikilvægt að gætt sé að meðalhófi þegar gripið er inn í stjórnarsýslu þannig að ekki sé farið fram á meiri breytingar en nauðsynlegt er.

Í meðfylgjandi minnisblaði um kostnað sveitarfélaga við innleiðingu á persónuverndarlögum kemur fram að áætlaður kostnaður sveitarfélaga vegna innleiðingar á nýjum persónuverndarlögum sé á milli 680 til 980 m.kr. Fastur rekstrarkostnaður eftir innleiðingu sé svo í kringum 380 m.kr. á ári. Felst kostnaður sveitarfélaga 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.

Rétt er að benda á að ekkert af þessum atriðum er valkvætt fyrir sveitarfélögin í nýju lögunum og miðar kostnaðarmat því við þá raunstöðu sem sveitarfélögin standa frammi fyrir. Bent hefur verið á í þessu samhengi að sambandið hefur þurft að bæta við sig heilu stöðugildi nú þegar vegna þessa máls. 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.

Nauðsynlegar breytingar á öðrum lögum

Að lokum bendir sambandið á að ekki hefur farið fram heildstæð greining á því hvort nauðsynlegt er að setja ákvæði í sérlæg eða heimildir á sviðum þar sem unnið er með mikið af viðkvæmum persónuupplýsingum eins og í mannauðsmálum. Þörf er m.a. á 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. Er þetta sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að Persónuvernd hefur sagt að opinberum aðilum verði ekki heimilt að vinna gögn á grundvelli lögvarðra hagsmuna, eins og heimilt er í dag og fjölmörg ríki innan EES gera ráð fyrir að áfram verði heimilt. Hafði sambandinu fyrir nokkru verið kynnt að yfir stæði vinna við skoðun á lagaheimildum sem sveitarfélög og aðrir byggja sína vinnu á en engar upplýsingar hafa borist um hvar það mál er statt eða hvernig tryggt verður að vinnsla sveitarfélaga byggji á fullnægjandi lagaheimildum.

Sambandið skorar á Alþingi að veita málinu eðlilega umfjöllun og tryggja að ákvæði þar sem val um innleiðingu er til staðar séu ígrunduð vandlega.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason

sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs

Fylgiskjal: Minnisblað um kostnað sveitarfélaga af nýjum persónuverndarlögum