



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

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 ómöglegt að vandað sé til verka við afgreiðslu frumvarpsins.

Sá flýtir 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 árétta að hægt er að fara offari í opinberu eftirliti og heimildum eftirlitsaðila og það á ekki síður við um persónuvernd en aðra málaflökka. 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 árétta 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 refsiakvæði. 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 áréttar 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 þekkist 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.

Tímafrestir

Sambandið telur tímafresti, eða öllu heldur skort á þeim, við undirbúning innleiðingar leiða til þess að ótækt sé að frumvarpið verði klárað á þessu þingi og að löggin öðlist gildi þegar í stað. Bendir sambandið á að meðan flest ríki hafa nýtt tímenn 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 viðamikið 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 persónuverndar-löggjöf 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 eðilegur 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 sérlög 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



Fylgiskjal

Minnisblað

Móttakandi: Framkvæmdastjóri

Dags.: 26. mars 2018

Sendandi: Sigurður Ármann Snævarr

Málsnr.: 1610014SA

Málalykill: 01.86

Efni: Minnisblað um kostnað sveitarfélaga af nýjum lögum um persónuvernd

Persónuverndarreglugerð og frumvarpsdrög

Sveitarfélög fara með mikið af viðkvæmum persónuupplýsingum sem hluti af lögbundnu þjónustu þeirra og rekstri. M.a. má nefna grunnskóla, leikskóla, félagsþjónustu, eftirlit og leyfisveitingar og starfsmannahald. Innleiðing á nýjum lögum um persónuvernd mun kalla á nýtt og bætt verklag um persónuvernd og hafa veruleg áhrif á alla stjórnsýslu sveitarfélaga og leiða til umtalsverðs kostnaðarauka.

Með hinum nýju lögum verður Persónuvernd færðar ríkar heimildir til að beita dagsektum og stjórnvaldssektum, skv. 46. gr. frumvarpsins. Dagsektir geta numið skv. frumvarpinu allt að 200 þús.kr. á dag. Að hámarki getur Persónuvernd lagt á stjórnvaldssektir sem nema allt að 2,4 ma.kr. eða 4% af veltu, hvort heldur er hærra. Heimild Persónuverndar til að leggja á stjórnvaldssektir nær til fyrirtækja og til stjórnvalda og stofnana sem falla undir stjórnsýslulög, þ.m.t. sveitarfélög. Hér er um að ræða heimild til að leggja á gífurlega háar sektir. Sem dæmi má hér nefna að velta Reykjavíkurborgar (samstæðu A- og B-hluta) er 177 ma.kr. og 4% af þeirri fjárhæð losar 7 ma.kr. Miðlungsstór sveitarfélög á borð við Hornafjörð, Hveragerði eða Fjallabyggð eru með árstekjur um 2,7 ma.kr. og Persónuvernd gæti lagt á þau allt að 110 m.kr. sekt. Álagning ofursekta af þessu tagi á sér engin fordæmi gagnvart opinberum aðilum. Beiting þeirra myndi sliga sveitarfélög og afleiðing þessa væri að skera þyrfti niður þjónustu og eftir atvikum og aðstæðum bitna á skattborgurum. Hefur sambandið eindregið lagt til að fallið verði frá þessum áformum.

Fjöldmörg atriði í frumvarpsdrögunum eru mjög óljós og þau fyrirmæli sem sveitarfélög hafa um með hvaða hætti þeim ber að standa að málum ekki eins skýr og skyldi. Í ljósi þungra sektarákvæða má ætla að óljós ákvæði frumvarps verði túlkuð varfærnislega og leiði e.t.v. til meiri fremur en minni kostnaðar en raun væri með skýrari leiðbeiningum. Mat á kostnaði sveitarfélaga vegna nýrra persónuverndarlaga er því mikilli óvissu háð og vikmörk leika á hundruðum milljóna króna.

1 Undirbúningskostnaður

Flest íslensk sveitarfélög eru nú í óða önn að undirbúa að takast á við ný lög um persónuvernd, en fyrirhugað er að lögin taki gildi strax í næstkomandi maímánuði eða eftir röska tvo mánuði. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur skilað inn ítarlegri umsögn um frumvarpsdrög dómsmálaráðuneytisins sem birt var 9. mars sl. Eru þar m.a. gagnrýnd



Þau áform ráðuneytisins að svo skammur frestur sé veittur þar til lögin taki gildi og að ekki séu fullbúnar athugasemdir með frumvarpsdrögunum.

Sveitarfélög eru komin mislangt í undirbúningnum. Það er full ástæða til að hafa áhyggjur af stöðu minni sveitarfélaga í þessum efnum. Sveitarfélög á Íslandi eru misjöfn að íbúafjölda og stjórnsýslulegum og fjárhagslegum burðum. Engu að síður eru skyldur þeirra að lögum óháðar íbúafjölda.

Nokkuð er mismunandi hvaða leiðir sveitarfélögin hafa valið til að standa að undirbúningi persónuverndarlaganna. Sum hafa gert samninga við utanaðkomandi ráðgjafa s.s. lögmannstofur, fyrirtæki í upplýsingatækni o.fl., en önnur byggja undirbúning sinn einkum á vinnu eigin sérfræðinga og hafa þurft/munu þurfa að bæta við sig stöðugildum.

Í þessu kostnaðarmati er víða leitað fanga, leitað í smiðju einstakra sveitarfélaga sem annað hvort hafa á reiðum höndum upplýsingar um raunkostnað eða hafa sæmilega mótaðar hugmyndir um þann kostnað sem leggja þarf í. En til viðbótar leitaði Samband íslenskra sveitarfélaga til systurstofnana sinna á Norðurlöndum og falaðist eftir mati þeirra á kostnaði. Fram kom hjá þeim öllum að afar erfitt væri að slá máli á kostnaðinn og í reynd væri vart hægt að áætla kostnaðinn nema í ljósi reynslunnar að nokkrum tíma liðnum. Finnska sambandið, Kuntaliitto, hafði á reiðum höndum áætlun um kostnað finnskra sveitarfélaga á undirbúningi innleiðingar á fyrsta árinu, sjá töflu 1.

Tafla 1 Áætlun finnska sveitarfélagasambandsins á kostnað finnskra sveitarfélaga.

	Milljónir evra	Í krónum á mann	Yfirfært á íslensk sveitarfélög, m.kr.
Persónuverndarfulltrúar	20	455	155
Fræðsla	35	795	269
Upplýsingatækni	45	1.020	346
Samtals	100	2.270	768

Kostnaður á hvern íbúa samsvarar 2.270 íslenskum krónum og undirbúnings kostnaður íslenskra sveitarfélaga samkvæmt því 768 m.kr. miðað við gengið 125 kr. fyrir hverja evru. Töldu Finnarnir að árlegur rekstrarkostnaður gæti numið um helmingi undirbúnings kostnaðar. Árlegur rekstrarkostnaður gæti því svarað til 385 m.kr.

Finnar eru 5,5 milljónir talsins, búa í 348 sveitarfélögum og því 15,8 þús. íbúar í hverju sveitarfélagi að meðaltali. Sveitarfélög á Íslandi eru 74 talsins og íbúar í þeim að meðaltali aðeins um 4,5 þús. eða innan við þriðjung þess sem er í Finnlandi. Hluti kostnaðar vegna persónuverndarlaganna er fastur eða því sem næst fastur kostnaður sem sveitarfélög þurfa að taka á sig óháð stærð og af þeim sökum ætti þess fremur að vera að vænta að kostnaður á hvern Íslending verði hærri en finnsku tölurnar segja til um. Ljóst er að allra minnstu sveitarfélögin verða ekki „stikkfrí“ en erfitt er að meta umfang persónuupplýsinga sem þau kunna hýsa og hvernig þau eru að öðru leyti í stakk búin til að takast á við nýja umgjörð persónuverndar.



Helstu kostnaðarpættir

Í þessu mati er annars vegar reynt að bregða máli á hugsanlegan kostnað sveitarfélaga við undirbúning að nýju fyrirkomulagi persónuverndar og hins vegar árlegum rekstrarkostnaði til frambúðar. Undirbúningsferlið er að sínu leyti greint í nokkra verkþætti sem gerð er grein fyrir í töflu 1.

Í matinu er allur kostnaður metinn hvort sem hann er vegna aðkeyptrar vöru og þjónustu eða vegna vinnu fastra starfsmanna. Tímakaup í sérfræðivinnu er áætlað 20 þús.kr. án VSK en tímakaup fastra starfsmanna áætlað 3 þús.kr.

Tafla 2. Helstu verkþættir undirbúnings

	Verkþáttur	Skýring
1.1.	Verkefnisstjóri	Verkefnisstjóri stjórnar undirbúningi sveitarfélagsins að nýjum lögum.
1.2	Kortlagning vinnslu sveitarfélaga og gerð vinnsluskrá	Afmarka upplýsingar sem undir lög falla, hvar þau er að finna, á hvaða formi osfrv. Vinnsluskrár settar upp.
1.3	Fræðsla og þjálfun	Starfsmenn fá almenna fræðslu um persónuvernd og minni hópur sérstaka þjálfun.
1.4	Endurskoðun ferla og gerð skjala	Innleiðing hlítningar að fullu, breytingar m.a. unnar eftir gerð vinnsluskráa. Útbúin stöðluð skjöl vegna upplýsingagjafar, samþykkis o.fl.
1.5	Innleiðing öryggiskerfa persónuverndar	Í samvinni við UT deild, unnið á grundvelli áhættumats.
1.6	Nýir samningar við vinnsluaðila	Til að tryggja að vinnsluaðili uppfylli skyldur laganna. Krafa um að ábyrgðaraðili sannreyni.
1.7	Úttektir	Allt kerfið tekið út til að sannreyna hlítingu.
1.8	Gjöld til Persónuverndar	Sjá 40.gr. frv.

1.1 Verkefnisstjóri

Hér er gert ráð fyrir að ráðnir verði verkefnisstjórar sem stjórna undirbúningi sveitarfélaga að nýjum lögum. Mörg sveitarfélög hafa ráðið verkefnisstjóra. Gert ráð fyrir fullu ársverki hjá stærri sveitarfélögum. Alls reiknað með um 30 ársverk.

Kostnaður: 370 m.kr.

1.2 Kortlagning vinnslu sveitarfélaga og uppsetning vinnsluskráa

Fyrsta skrefið í undirbúningi sveitarfélaga er að kortleggja stöðuna og fara yfir vinnslu gagna sem heyra undir fyrirhuguð persónuverndarlög. Sveitarfélög hafa flest notið aðstoðar utanaðkomandi aðila við þá kortlagningu og undirbúning vinnsluskráa.

Við matið er gengið út frá tölum meðalstórs sveitarfélags og gefnar forsendur um fjölda tíma sem minni og stærri sveitarfélög gætu þurft að kaupa. Matið er frá 50 klst. hjá minnstu sveitarfélögunum upp í 300-500 klukkustundir hjá þeim stærstu. Í heild er hér



reiknað með að þessi verkþáttur krefjist 8,5 þús. klst. í aðkeyptri sérfræðivinnu og að tímagjald sé 20 þús.kr. án virðisaukaskatts, en til viðbótar er reiknað með ferðakostnaði og kostnaði vegna ferðatíma. Að auki er reiknað með vinnu fastra starfsmanna og gert ráð fyrir að fyrir hverja klukkustund sérfræðings inni fastir starfsmenn af hendi tvær.

Meðal fjölmargra óvissupátta í þessu mati er að ekki liggur fyrir nákvæmlega hvaða kröfur verða gerðar til vinnsluskráa þar sem ekki hafa verið birt nein viðurkennd form hér á landi.

Kostnaður: 230 m.kr.

1.3 Fræðsla og þjálfun starfsfólks

Algengt er að gjald fyrir fræðslunámskeið um persónuvernd kosti 50 þús.kr. á hvern þátttakenda. Hér er gert ráð fyrir að nokkur fjöldi starfsmanna sækji þessi kynningarnámskeið, misjafnlega margir eftir stærð sveitarfélaga frá 1 upp í 25 starfsmenn. Alls er hér gert ráð fyrir að 365 starfsmenn sveitarfélaga sækji þessi námskeið.

Samband íslenskra sveitarfélaga gerði rammisamning við Awarego, þekkingarfyrirtæki í öryggisvitund, um sérkjör fyrir sveitarfélög á fræðsluefni fyrir starfsfólk. Um er að ræða myndbönd sem ætlað er að ná til almennra starfsmanna og efla öryggisvitund þeirra. Til einföldunar er hér reiknað með að öll sveitarfélög kaupir þetta fræðsluefni eða verji jafnhárrí fjárhæð til kaupa á öðru fræðsluefni.

Sérstök námskeið um persónuvernd í grunn- og leikskólum eru í boði og hér er reiknað með að allir skólastjórar og leikskólastjórar, alls 366 manns, sitji þessi námskeið.

Loks er gert ráð fyrir að efnt verði til vinnustofa fyrir lykilstarfsmenn í sveitarfélögum þar sem þeir hljóti viðamikla starfsþjálfun.

Kostnaður: 60 m.kr.

1.4 Endurskoðun ferla og gerð skjala

Fyrirhuguð lagasetning mun kalla á endurskoðun ýmissa ferla og á ný vinnubrögð á þeim sviðum þar sem sýslað er með gögn sem undir persónuverndarlög heyrja. Umfang þessa ræðst af útkomu vinnsluskrá. Af þessu mun vitaskuld leiða töluverður en afar óviss kostnaður. Í umsögn sambandsins er bent á að lækka megi kostnað vegna þessa verkþáttar með því að Persónuvernd taki saman og geri aðgengileg stöðluð skjöl til að aðstoða við innleiðingu.

Kostnaður: 20 m.kr.

1.5 Innleiðing öryggiskerfa persónuverndar

Hin fyrirhugaða löggjöf gerir ríkar kröfur til upplýsingatækni og þá ekki síst kröfur til öryggis í varðveislu gagna. Nokkur sveitarfélög hafa þegar ráðist í að láta fara yfir stöðu öryggismála hjá sér eða ætla sér að gera það bráðlega. Kostnaðarmatið er hófstíllt og gerir ráð fyrir ákveðnum tímafjölda fyrir hvert sveitarfélag eftir stærð þeirra, eða frá 20 upp í 50 klst.

Kostnaður: 50 m.kr.



1.6 Nýir samningar við vinnsluaðila

Meðal vinnsluaðila sem sveitarfélög eru í samningssambandi við má nefna Námfús og Mentor fyrir grunnskóla, Karellen og Edda fyrir leikskóla, skjalavistunarkerfi svo sem One systems og GoPro, og Office 365. Sveitarfélög eru skv. hinni nýju skikkan persónuverndar ábyrgðaraðilar en löggin munu einnig leggja mikla ábyrgð á vinnsluaðila og viðbúið að kostnaður þeirra muni fyrir vikið aukast. Þeim kostnaði verður að hluta eða öllu leyti velt yfir á ábyrgðaraðila og samningar sveitarfélaga við vinnsluaðila verða dýrari en áður. Í þessu sambandi skiptir máli eðli samninga, hvort um sé að ræða einfalda þjónustusamninga eða samninga með tryggingum vegna uppfærslna eða annarra breytinga á hugbúnaði. Sambandið hefur sett upp drög að vinnslusamningi sem ætti að lækka kostnað. Reiknað er með að kostnaður lítilla og meðalstórra sveitarfélaga gæti verið um 500 þús. kr. og nokkru hærra hjá stærri sveitarfélögum.

Kostnaður: 40 m.kr.

1.7 Úttektir

Úttekt er síðasti verkþátturinn. Utanaðkomandi sérfræðingar taka út kerfið í heild fyrir sveitarfélögin og gengið er úr skugga um að hlítning verði veitt. Reiknað er með að kostnaður við úttekt verði á bilinu 500 þús.kr. á hvert sveitarfélag, óháð íbúafjölda.

Kostnaður: 30 m.kr.

1.8 Gjöld til Persónuverndar

Ákvæði 40.gr. lagafrumvarpsins fjallar um heimild Persónuverndar til að krefjast gjalda af ábyrgðaraðila vegna eftirlits, útgáfu vinnsluleyfis eða annarrar afgreiðslu. Hvorki er að finna ákvæði um útgáfu vinnsluleyfis í reglugerðinni né lagafrumvarpinu. Í umsögn sambandsins segir:

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 vinnsluleyfis og annarrar afgreiðslu. Telur sambandið að hér sé enn og aftur gengið lengra við innleiðingu reglugerðarinnar en krafa er um og að jafn opið gjaldtökuákvæði sé óásættanlegt með tilliti til kröfu um skýrleika laga. Hið minnsta verði að skýra betur þannig að hægt sé að meta kostnaðaráhrif af þessari heimild.

Af sjálfu leiðir að mat á þessum lið er einkar óvísst, hér reiknað með að meðaltali 200 þús.kr. á hvert sveitarfélag. Sveitarfélög hafa ekki greitt slíkt gjald fram að þessu. Ef ekki er ætlunin að þar verði breytinga á þarf það að koma skýrt fram.

Kostnaður: 15 m.kr.

1.9 Samantekinn kostnaður við undirbúning

Í töflu 3 eru kostnaðarmatið dregið saman. Þar kemur fram að undirbúnings kostnaður verði 815 m.kr. Þetta punktmát er mikilli óvissu háð og rétt að gera ráð fyrir allmiklu



óvissubili. Til dæmis segir 20% vikið til beggja handa til um að kostnaðurinn liggi á bilinu 680 til 980 m.kr.

Tafla 3. Samantekinn kostnaður

	Verkþáttur	Metinn kostnaður
1.1	Verkefnisstjórnun	370 m.kr.
1.2	Kortlagning vinnslu sveitarfélaga og gerð vinnsluskráa	230 m.kr.
1.3	Fræðsla og þjálfun	60 m.kr.
1.4	Endurskoðun ferla og gerð skjala	20 m.kr.
1.5	Yfirferð öryggismála	50 m.kr.
1.6	Nýir samningar við vinnsluaðila	40 m.kr.
1.7	Úttektir	30 m.kr.
1.8	Gjöld til Persónuverndar	15 m.kr.
	SAMTALS	815 m.kr.

Þessi niðurstaða er nokkru hærri en finnska matið gaf til kynna. Annars vegar er hér gert ráð fyrir meiri kostnaði vegna verkefnisstjóra/persónuverndarfulltrúa, sem rekja má til hlutfallslega fleiri slíkra embætta hér á landi vegna færri íbúa í hverju sveitarfélagi. Kostnaður vegna upplýsingatækni er einnig hærri en finnsku tölurnar gefa tilefni til. Á móti er kostnaður vegna fræðslu og þjálfunar starfsmanna mun lægri en finnsku tölurnar gefa tilefni til.

Hér er um að ræða verulegar fjárhæðir, eða sem nemur 0,2% af áætluðum tekjum sveitarfélaga 2018, samstæðu A og B hluta.

2 Rekstrarkostnaður til frambúðar

Viðbúið er að kostnaður sveitarfélaga verði mestur á fyrstu tveimur árunum eftir gildistöku persónuverndarlaganna. Annars vegar er það vegna undirbúningskostnaðar sem rakinn er hér að ofan en hins vegar má gera ráð fyrir mörgum og umfangsmiklum fyrirspurnum á grundvelli laganna sem muni berast sveitarfélögum. Hversu margar slíkar fyrirspurnir verða er enn einn óvissuþátturinn í kostnaðarmatinu.

2.1 Persónuverndarfulltrúar

Í 35.gr. frumvarpsdraganna er mælt fyrir um skipun persónuverndarfulltrúa. Í persónuverndareglugerðinni kemur m.a. fram að opinbert yfirvald megi skipa einn persónuverndarfulltrúa fyrir fleiri en eitt slíkt yfirvalda. Persónuvernd hefur reiknað með að í stærstu sveitarfélögum verði a.m.k. eitt stöðugildi. Í reglugerð kemur skýrt fram að persónuverndarfulltrúar skuli vera sjálfstæðir í vinnubrögðum, eru regluverðir og trúnaðarmenn Persónuverndar. Launakjör þeirra munu án efa taka mið af þessu. Þá er gert ráð fyrir að starfsmannakostnaður annar en launakostnaður nemi 1 m.kr. á hvert stöðugildi.

Í þessu kostnaðarmati er gert ráð fyrir að persónuverndarfulltrúar sveitarfélaga verði 14 talsins. Í Reykjavík fjórir, einn í Kópavogi, Hafnarfirði, Garðabær og síðan einn í hverjum



hinna sjö landshlutanna. Þessi skipting felur í sér að umdæmi hvers persónuverndarfulltrúa verði að meðaltali 24 þúsund íbúar.

Búast má við að verkefni persónuverndarfulltrúa verða ærin við afgreiðslu beiðna fyrsta árið og að mikið álag verði jafnframt á lykilmenn á þeim sviðum sveitarfélaga sem sýsla hvað mest með persónuupplýsingar. Til þess að mæta þessu mætti reikna með ½ stöðugildi fyrir hvert embætti persónuverndarfulltrúa fyrstu 1-2 árin.

Eftir því sem verkefninu vindur fram fækkar fyrirspurnum um leið og verkferlar verða slípaðri og því ekki þörf á viðbótarstarfsfólki eins og á 1-2 ári.

Kostnaður: 230 m.kr.

2.2 Þjálfun og fræðsla

Þjálfun, fræðsla og endurmenntun er nauðsynlegur hluti starfseminnar, en reikna má með þróun er varðar upplýsingatækni og breytingar á verkferlum. Reiknað er með að árlegur kostnaður nemi 20% af undirbúningskostnaði.

Kostnaður: 10 m.kr.

2.3 Árleg öryggisprófun

Afar nauðsynlegt er að árlega verði farið yfir upplýsingaöryggi hvers sveitarfélags. Reiknað er með 15-35 klst. eftir stærð sveitarfélaga, samtals um 1.700 klst. og miðað við tímagjald 20 þús.kr. og ferðakostnað.

Kostnaður: 35 m.kr.

2.4 Hugbúnaður

Sveitarfélögum hefur boðist margvíslegur hugbúnaður til að halda utan um persónuverndarupplýsingar sem er sérstaklega hannaður með tilliti til persónuverndarreglugerðarinnar. Óvíst er hvort slíkar miðlægar lausnir muni duga. Hafa þarf í huga að kröfur sem gerðar verða til vinnsluskraá eru ekki enn fastmótaðar og því erfitt að semja kröfulýsingu fyrir útboð á hugbúnaðarlausnum.

Nokkur sveitarfélög hafa gert samninga um hugbúnaðarlausnir eða eru langt komin með samninga. Hér er tekið mið af þekktum samningum nokkurra sveitarfélaga um hugbúnað sem þau telja að muni uppfylla flestar þarfir þeirra um persónuvernd. Með því að leggja þann samning til grundvallar og gera ráð fyrir sama kostnaði fyrir öll sveitarfélög má ætla að kostnaður sveitarfélaga vegna samninga um hugbúnað gæti svarað til um 100 m.kr. á ári. Alkunna er að kostnaður vegna hugbúnaðarlausna reynist í mörgum tilfellum meiri en í upphafi var gert ráð fyrir og er þetta mat því hóflegt.

Kostnaður: 100 m.kr.

2.5 Gjöld til Persónuverndar

Gera verður ráð fyrir að eftirlit Persónuvernd verði virkt og það fari með reglulegum hætti yfir stöðuna í hverju og einu sveitarfélagi. Eftirlitsgjald innheimti Persónuvernd hjá hverju og einu sveitarfélagi. Hér er gert ráð fyrir að eftirlitsgjald verði 200 þús.kr. á hvert sveitarfélag á ári.

Kostnaður: 15 m.kr.

2.6 Samantekinn rekstrarkostnaður til frambúðar

Í töflu 4 er rekstrarkostnaðurinn dreginn saman og reynist hann ekki fjarri helmingi kostnaðar við undirbúningin, eða um 390 m.kr. Ef reiknað er með 20% óvissu til beggja handa fæst að kostnaðurinn liggja á bilinu 325 m.kr. til 470 m.kr.

Tafla 4. Samantekinn rekstrarkostnaður á ári til frambúðar

	Verkbáttur	Metinn kostnaður
2.1	Persónuverndarfulltrúar	230 m.kr.
2.2	Árleg öryggisprófun	35 m.kr.
2.3	Hugbúnaður (árgjöld)	100 m.kr.
2.4	Eftirlitsgjald til Persónuverndar	15 m.kr.
	SAMTALS	390 m.kr.

Fyrstu árin er viðbúið að kostnaðurinn verði enn meiri eins og fram kemur undir lið 2.1., eða 480 m.kr.

SAS