



Til forseta Alþingis.

Efni: Frumvarp til laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Dómsmálaráðherra hefur mælt fyrir frumvarpi til laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Frumvarpið felur í sér lögfestingu reglugerðar ESB 2016/679 (GDPR), sem hér er nefnd persónuverndarreglugerðin eða reglugerðin. Málið hefur verið sent allsherjar- og menntamálanefndar til umfjöllunar.

Í minnisblaði þessu er fjallað um þau ákvæði frumvarpsins sem hafa þýðingu fyrir störf Alþingis og stjórnýslu þess. Er sjónarhorninu sérstaklega beint að 5. mgr. 4. gr. frumvarpsins um að lögin og reglugerðin gildi „ekki um vinnslu persónuupplýsinga sem fram fer í tengslum við lögbundin verkefni Alþingis“.

Efni minnisblaðsins verður að skoða í ljósi umfangs málsins og þess skamma tíma sem hefur gefist til rannsókna á því frá því að það kom fram.

1. Um hlutverk Alþingis og stöðu þess sem handhafa ríkisvalds.

Af ákvæðum stjórnarskrárinnar, réttarvenjum og meginreglum stjórnskipunarréttarins leiðir að löggjafarvaldinu er tryggð ákveðin lykilstaða gagnvart öðrum handhöfum ríkisvalds. Í raun má segja að sjálfstæði Alþingis sé strax tryggt í 2. gr. stjórnarskrárinnar sem takmarkar aðra handhafa ríkisvalds í að ganga inn á hlutverk þess. Þegar bætt er við lykilstöðu Alþingis hafa hinir handhafar ríkisvalds engar eða takmarkaðar heimildir til að gefa Alþingi fyrirmæli nema stjórnarskrá heimili slíkt. Hlutverk Alþingis sem þjóðþings er þó víðtækara en felst í meðferð löggjafarvalds. Alþingi er fyrst og fremst *fulltrúasamkoma þjóðkjörinna fulltrúa* og er með þeim hætti lýðræðislegur vettvangur fyrir þau mál sem þar eru tekin fyrir, hvort sem um er að ræða löggjafarmálefni, meðferð fjárfstjórnarvalds, meðferð utanríkismála, umræður um þjóðfélagsmál eða eftirlit með störfum framkvæmdarvaldsins. Til þess að Alþingi geti sinnt þessu fjölbreytta hlutverki sínu geymir IV. kafli stjórnarskrárinnar ákvæði sem ætlað er að undirstrika sjálfstæði þess gagnvart öðrum handhöfum ríkisvalds.

Af meginreglunni um sjálfræði þjóðþingsins í eigin málum má jafnframt leiða að Alþingi sjálf getur ákveðið með hvaða hætti einstakar undanþáguheimildir séu útfærðar í starfsemi þess eða gagnvart undirstofnunum þess skv. reglugerðinni.

2. „Lögbundin verkefni Alþingis“?

Orðin „lögbundin verkefni Alþingis“ í 5. mgr. 4. gr. vísa almennt til viðfangsefna Alþingis sem heildar eða stofnunar sem tilgreind eru í stjórnarskrá eða settum lögum. Margt í störfum þingsins ræðst þó ekki síður af stjórnskipunarvenjum.

Eins og áður segir er Alþingi fulltrúarsamkoma þjóðkjörinna fulltrúa sem eru sjálfstæðir í störfum sínum. Í stað þess að tala um „lögbundin verkefni Alþingis“ er því að mörgu leyti nærtækara að tala um „störf Alþingis“ sem vísar jafnframt til þingstarfa eða þeirrar starfsemi sem fram fer á vegum Alþingis sem þjóðþings. Í þessum skilningi má segja að Alþingi hafi útfært „eftirlitsstörf“ sín eða „eftirlitshlutverk“ sitt gagnvart framkvæmdavaldinu í sérlögum, sbr. löggjöf um eftirlitsstofnanir þess og um rannsóknarnefndir. Undir störf Alþingis falla enn fremur ýmis samskipti þingmanna við hagsmunaaðila, kjósendur og enn fremur við starfsmenn þingsins. Ekki er ljóst hvort slík störf falli undir „lögbundin verkefni Alþingis“ í skilningi 4. mgr. 5. gr. frumvarpsins. Í ljósi framangreinds er eðlilegt að varpa fram þeirri spurningu hvort sú afmörkun sem frumvarpið gerir ráð fyrir sé að öllu leyti viðeigandi eða rétt.

Í skýringum við 4. gr. frumvarpsins er leitast við að skýra nánar hvað felst í „lögbundnum verkefnum Alþingis“, sbr. eftirfarandi ummæli:

„Í 5. mgr. er ákvæði sem byggist á sambærilegum sjónarmiðum og 4. mgr. um gildissvið laganna og reglugerðarinnar gagnvart öðrum handhöfum ríkisvalds en framkvæmdarvaldshöfum og er því ætlað að festa í lög óskráðar reglur sem gilda í þessu tilliti. Þannig er lagt til að lögin nái ekki til vinnslu upplýsinga sem fer fram í tengslum við lögbundin verkefni Alþingis. Fyrirmynd að sérreglu um þetta er m.a. sótt til 3. gr. danska frumvarpsins til nýrra persónuverndarlaga. Hér er þá fyrst og fremst litið til verkefna Alþingis sem leidd eru af stjórnarskrá og eru útfærð frekar í ákvæðum laga um þingsköp, nr. 55/1991. Meginverkefni Alþingis í þessu tilliti eru lagasetning, fjárstjórnarvald og eftirlit með framkvæmdarvaldinu, en þó aðeins að því leyti sem þingið sjálft og nefndir þess sinna eftirlitsstarfinu. Af ákvæðinu verður þannig ályktað að vinnsla persónuupplýsinga sem fellur undir þá starfsemi Alþingis sem ekki lýtur beint að þessum verkefnum falli undir gildissvið laganna, þ.m.t. birting gagna á vef Alþingis. Á slík álitamál hefur m.a. reynt í framkvæmd núgildandi laga, sbr. úrskurð Persónuverndar frá 25. apríl 2017 í máli nr. 2016/1133. Þá nær gildissvið laganna og reglugerðarinnar einnig til embætta á vegum Alþingis, svo sem ríkisendurskoðanda og umboðsmanns Alþingis.“

Samkvæmt ofangreindu er gengið út frá því að greina skuli annars vegar á milli stjórnsýslu sem fram fer á vegum þingsins og forseti Alþingis hefur æðsta vald í, sbr. 9. gr. þingskapa, eða eftir atvikum forsætisnefnd, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 88/1995, um þingfararkaup alþingismanna og þingfararkostnað, og um siðareglur alþingismanna, sbr. 2. mgr. 88. gr. þingskapa og hins vegar „verkefna“ þess samkvæmt stjórnarskrá sem útfærð eru nánar í þingsköpum Alþingis. Réttmæt rök mæla ótvírætt með því að persónuverndarlög taki til slíkrar stjórnsýslu. Sú niðurstaða leiðir jafnframt til þess að rík þörf er á að taka um leið afstöðu til gildissviðs stjórnsýslu- og upplýsingalaga gagnvart þeirri stjórnsýslu sem fram fer á vegum

Alþingis, sbr. dóm Hæstaréttar. 16. janúar 2014 í máli nr. 528/2013. Gerir frumvarpið t.a.m. ráð fyrir því að undanþiggja megi rétt til aðgangs skv. 1. mgr. 15. gr. reglugerðarinnar með vísan til upplýsingalaga og stjórnsýslulaga, sbr. 5. mgr. 17. gr. frumvarpsins

Við mótun reglna um gildissvið frumvarpsins og reglugerðarinnar er hins vegar rétt að hafa í huga og að störf Alþingis falla a.m.k. ekki í heild sinni undir reglugerðina þar sem starfsemi löggjafarvaldsins er ekki viðfangsefni Evrópuréttarins/EES-réttarins, sbr. a lið 2. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar. Reglugerðin veitir jafnframt umtalsvert svigrúm um lögfestingu einstakra frávíka. Undirstrika verður að þingið sjálft ákveður með hvaða hætti það telur rétt að láta reglugerðina ná til starfa þingsins, eftirlitsstofnana þess og enn fremur starfsemi rannsóknarnefnda. Ekki verður séð að slík stefnumörkun hafi farið fram af hálfu þingsins.

Það getur valdið erfiðleikum í framkvæmd að skýra orðin „lögbundin verkefni Alþingis“, einkum í ljósi þess hvernig Alþingi hefur valið að útfæra störf sín í þingsköpum og ýmsum sérlögum. Hér má t.d. benda á þau tilvik þegar þingmaður leitar til starfsmanna þingsins, t.d. til rannsóknarþjónustu þingsins, um aðstoð með málefni sem varða löggjafarstarfið, störf þingnefnda eða þingflokka. Ekki er að öllu leyti ljóst hvort slík störf þingmanna falli undir „lögbundin verkefni Alþingis“. Slík samskipti geta vissulega talist til starfa Alþingis og eftir atvikum verið skráð í skjalasafn Alþingis. Jafnframt má benda á að þó svo að mælt sé fyrir um ákveðnar tímabundnar undanþágur frá gildandi persónuverndarlögum í 15. gr. laga nr. 68/2011, um rannsóknarnefndir, geta risið álitaefni um hvernig skuli fara með upplýsingar sem rannsóknarnefnd hefur aflað frá stjórnvöldum sem vinna persónuupplýsingar og falla utan gildissviðs laganna og reglugerðarinnar skv. 6. mgr. 4. gr. frumvarpsins. Þá má halda því fram að reglur um hagsmunaskráningu þingmanna og siðareglur þeirra, sem settar eru á grundvelli laga, geti einnig talist til „lögbundinna verkefna Alþingis“

3. Um norrænan rétt.

Hér gefst ekki færi á að greina ítarlega frá lögfestingu reglugerðarinnar í hinum norrænu ríkjum. Sjónarhorninu eru einkum beint að Danmörku.

3.1. Danmörk.

Það ákvæði sem vísað er til í skýringum við 5. mgr. 4. gr. frumvarpsins er í 3. mgr. 3. gr. danska frumvarpsins, sem varð að lögum nr. 502 frá 23. maí 2018 (databeskyttelsesloven). Ákvæðið er svohljóðandi:

„Loven og databeskyttelsesforordningen finder ikke anvendelse på behandling af oplysninger, der foretages som led i Folketingets parlamentariske arbejde.“

Af samanburði við 5. mgr. 4. gr. frumvarpsins er ljóst að munur er á orðalaginu að því leyti að í danska ákvæðinu er vísað til meðferð upplýsinga sem er liður í þingstörfum þjóðþingsins (d. *parlamentariske arbejde*). Þá verður einnig að hafa í huga að þingsköp danska þjóðþingsins eru sett með þingsályktun en ekki með lögum líkt og þingsköp Alþingis. Í skýringum við danska ákvæðið er ekki skýrt nánar hvað felst

í orðunum „parlamentariske arbejde“ Samkvæmt upplýsingum frá skrifstofu danska þjóðþingsins mun dómismálaráðuneytið hafa svarað fyrirspurnum hagsmunaaðila um þetta atriði með eftirfarandi hætti:

„Justitsministeriet kan henvise til, at det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget § 3, stk. 3, at lovforslaget og databeskyttelsesforordningen ikke finder anvendelse på den behandling af personoplysninger, der foretages som led i Folketingets parlamentariske arbejde, herunder den betjening af Folketingets medlemmer, som Folketingets Administration foretager. Derudover kan Justitsministeriet henvise til betænkning nr. 1565 om databeskyttelsesforordningen side 32 og 948-958.“

Í tilvísunum ráðuneytis til skýrslu nr. 1565/2018 er ekki heldur að finna nánari afmörkun á orðunum „parlamentariske arbejde“ Þess í stað er vísað til heimildar til takmörkunar á grundvelli 85. gr. í tengslum við tjáningar- og upplýsingafrelsi. Að öðru leyti muni nánari afmörkun mótast í framkvæmd.

3.2. Noregur.

Til samanburðar er í 2. gr. norsku laganna „lov om behandling af personoplysninger“ fjallað um efnislegt gildissvið laganna. Ekki er vikið sérstaklega að Stórþinginu. Þó er kónginum (ríkisstjórninni) heimilt að ákveða í reglugerð (forskrift) að lögin eða hluti þeirra skuli ekki gilda um tilteknar stofnanir og málefnasvið. Í 17. gr. laga um norsku ríkisendurskoðunina er vikið frá einstökum ákvæðum reglugerðarinnar, sbr. enn fremur 30. tölul. 34. gr. laganna, þar sem undanþágur samkvæmt eldri lögum eru áréttáðar, þrátt fyrir álit norsku persónuverndarinnar, sem rakið er í kafla 4.4.5 í norska frumvarpinu.

3.3. Finnland.

Finnska þingið hefur enn til meðferðar frumvarp um persónuvernd. Samkvæmt upplýsingum frá skrifstofu þingsins, sem upplýsingaþjónusta Alþings hefur aflað, er málið enn í umsagnarferli innan þingsins. Mögulega getur þeirri málsmeðferð lokið fyrir sumarfrí, í byrjun júlí, en annars verður málinu frestað til haustsins. Í fyrirliggjandi álitni stjórnskipunarnefndar þingsins (grundlagsutkottet), Utlátande GrUU 14/2018 rd, bls. 10-11, má ráða að greint sé á milli stjórnarsýslu þingsins og viðfangsefna skv. stjórnarskrá. Tekið er fram að af stöðu Ríkisdagsins í stjórnskipuninni leiði að verkefni þingsins verða ekki lögð undir eftirlit annarra. Lagði nefndin þannig til að undanskilja verði hina þinglegu starfsemi þingsins gildisviði reglugerðarinnar. Jafnframt lagði nefndin til að finnski umboðsmaðurinn og ríkislögmaðurinn (Justitietskansleren) féllu utan gildissviðs reglugerðarinnar.

Rétt er að vekja athygli á að í 2. mgr. 25. gr. finnska frumvarpsins er gert ráð fyrir því að heimildir til beitingar viðurlaga skv. reglugerðinn taki ekki til opinberra aðila, þ.m.t. stjórnarsýslu þingsins (Statliga myndigheter, statliga affärsverk, kommunala myndigheter, självständiga offentligttsliga institutioner, riksdagens ämbetsverk eller republikens presidents kansli får inte påföras påföljdsavgift). Byggir slíkt á heimild í 7. mgr. 83. gr. reglugerðarinnar. Er þá, eins og rakið er nánar á bls. 20 í álitinu, m.a. byggt á því að þeir sem vinna að opinberri stjórnarsýslu sæta ábyrgð á

stöfum sín skv. refsilögum, agaviðurlögum (áminning eða uppsögn) og reglum skaðabótaréttar. Auk þess sem rekstur hins opinbera, ríkisins, er háður opinberum fjárveitingum. Nefndin bendir jafnframt á ýmis stjórnskipunarleg álitamál sem tengjast því að láta ákvæði um stjórnvaldssektir gild um starfsemi stjórnvalda.

3.5. Svíþjóð

Ekki hefur gefist færi á að kanna nánar sænska frumvarpið (2017/18:232 Brottsdatalag). Ekki er vikið sérstaklega að stöðu þingsins í frumvarpstextanum. Þó má ráða af skýringum við 2. gr. í 7. kafla frumvarpsins, þar sem fjallað er um skaðabætur og kærurétt, að ekki þurfi að tiltaka þingið sem aðila sem undanþegið sé kærumsmeðferð þar sem það sé ekki stjórnvald.

4. Samantekt og ályktanir

Áréttá verður að mjög skammur tími hefur gefist til rannsókna á málinu. Umfjöllunina hér að framan og ályktanir má taka saman með eftirfarandi hætti:

- Það er Alþingi sjálft sem ákveður hvort og þá hvernig það hyggst láta gildissvið reglugerðarinnar taka til Alþingis, eftirlitsstofnana þess og rannsóknarnefndar. Leiðir það af þeirri grundvallarforsendu í a lið 2. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar að henni er ekki ætlað að taka til starfsemi sem fellur utan gildissviðs laga Evrópusambandsins. Eiga reglur EES-réttar einnig að taka mið af slíku.
- Rök mæla frekar með því að tala um störf Alþingis, en „lögbundin verkefni Alþingis“. Með slíku er þá jafnframt átt við störf þingmanna sem þjóðkjörinna fulltrúa á Alþingi eða þingstörf í merkingunni d. *parlamentariske arbje*.
- Sé ætlunin að láta ákvæði laganna og reglugerðarinnar ná til þeirrar starfsemi þingsins sem ekki fer fram í tengslum við „lögbundin verkefni Alþingis“ er nauðsynlegt að huga nánar á því hvort slík afmörkun er viðeigandi og rétt. Verður þá t.a.m. að horfa til þess að um verkefni Alþingis er aðallega fjallað í stjórnarskrá og Alþingi hefur á grundvelli sjálfræðis sín valið að útfæra þau í lögum, þ.m.t. eftirlitshlutverk sitt með framkvæmdarvaldinu. Þá þarf enn fremur að vera ljóst hvernig eigi að fara með ýmsa þjónustu sem þingmenn sækja til stjórnarsýslu þingsins líkt og ráða má að ætlunin sé að gera í Danmörku.
- Samkvæmt 4. mgr. 46. gr. frumvarpsins er heimild til þess að leggja stjórnvaldssektir á stjórnvöld „þar á meðal stjórnvöld og stofnanir sem falla undir gildissvið stjórnarsýslulaga.“ Hugsa þarf sérstaklega að því hvort ákvæðið geti átt við um opinbera stjórnarsýslu, þ.m.t. stjórnarsýslu á vegum Alþingis. Er þá horft til þeirra sjónarmiða sem rakin eru í áliti finnsku stjórnskipunarnefndarinnar.
- Gild rök standa til þess að láta lögin og reglugerðina taka til stjórnarsýslu þingsins sem forseti Alþingis hefur æðsta vald í, sbr. 9. gr. þingskapa Alþingis, og eftir atvikum forsætisnefnd. Slík niðurstaða leiðir jafnframt til þess að um leið verði tekin afstaða til gildissviðs stjórnarsýslulaga og upplýsingalaga

gagnvart stjórnarsýslu þingsins, sem telst sambærileg annarri opinberri stjórnarsýslu.

Í ljósi ofangreindra athugasemda er því varpað fram til umhugsunar hvort fresta megi því um tilgreindan tíma að lögin og reglugerðin verði látin taka til starfa Alþingis, eftirlitsstofnana þess og rannsóknarnefnda skv. lögum nr. 68/2011, um rannsóknarnefndir, svo skoða megi málið betur.