

Nefndasvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík



Persónuvernd

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606
netfang: postur@personuvernd.is
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 7. júní 2018
Tilvísun: 2018060997HP/--

Persónuvernd hefur borist umsagnarbeiðni Allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis um frumvarp til laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, 622. mál.

Inngangur

Persónuvernd er sjálfstæð stofnun með sérstaka stjórn, sem starfar í dag samkvæmt lögum nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga og reglum settum samkvæmt þeim. Stjórnarfarslega heyrir Persónuvernd undir dómismálaráðherra, en ákvarðanir stofnunarinnar eru endanlegar á stjórnarsýslustigi og verður þeim því ekki skotið til annarra stjórnvalda.

Hlutverk Persónuverndar er að hafa eftirlit með allri vinnslu og meðferð persónuupplýsinga á Íslandi, þ.e. hjá öllum lögaðilum – hjá ríki og sveitarfélögum, sem og hjá öllum fyrirtækjum landsins – auk þess að gæta hagsmuna almennings þannig að mannréttindi séu ekki brotin við meðferð persónuupplýsinga. Persónuvernd úrskurðar í ágreiningsmálum um vinnslu persónuupplýsinga hér á landi. Hún getur fjallað um einstök mál að eigin frumkvæði eða samkvæmt erindi þess sem telur að ekki hafi verið unnið með persónuupplýsingar um hann í samræmi við lög um persónuvernd, reglur settar samkvæmt þeim eða einstök fyrirmæli.

Í lögum nr. 77/2000 eru tiltekin helstu verkefni sem stofnuninni ber að sinna, sbr. 37. gr. þeirra, en veigamest þeirra eru:

- að annast eftirlit með því að farið sé að lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000, og reglum settum samkvæmt þeim.
- að úrskurða í ágreiningsmálum um vinnslu persónuupplýsinga.

- að afgreiða leyfisumsóknir, taka við tilkynningum og mæla fyrir um ráðstafanir varðandi vinnslu persónuupplýsinga.
- að fylgjast með þróun persónuupplýsingaverndar á innlendum og erlendum vettvangi, greina hvar persónuvernd er hætta búin og veita ráð um leiðir til lausnar.
- að leiðbeina þeim sem ráðgera að vinna með persónuupplýsingar, eða þróa kerfi fyrir slíka vinnslu.
- að tjá sig samkvæmt beiðni eða að eigin frumkvæði um álitafni um meðferð persónuupplýsinga og veita umsagnir við setningu laga og annarra reglna sem þýðingu hafa fyrir persónuvernd.

Þá eru Persónuvernd falin verkefni og vísað til laga um persónuvernd í á annað hundrað lagabálkum og stjórnvaldsregnum.

Fyrir Alþingi liggur nú frumvarp til nýrra laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, sem gjörbreytir starfsemi stofnunarinnar og færir henni veigamikil ný verkefni og nýjar skyldur. Um er að ræða löggjöf sem byggir á nýrri evrópski löggjöf um persónuvernd, þ.e. reglugerð (ESB) 2016/679 um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um frjálsa miðlun slíkra upplýsinga og niðurfellingu tilskipunar 95/46/EB (e. The General Data Protection Regulation; Regulation EU 2016/679), sem kom til framkvæmda í Evrópu 25. maí 2018. Nýja löggjöfin hefur í för með sér grundvallarbreytingar á gildandi löggjöf um persónuvernd og eðlisbreytingu á starfsumhverfi Persónuverndar; nýjar skyldur eru lagðar á öll fyrirtæki landsins, hið opinbera og sveitarfélög. Eftirfarandi eftirlit Persónuverndar mun að hluta breytast í undanfarandi eftirlit, auknar skyldur eru lagðar á Persónuvernd um að sinna leiðbeiningum og ráðgjöf fyrir einstaklinga, fyrirtæki og hið opinbera, auk þess sem kynnt er til sögunnar umfangsmikil samvinna persónuverndarstofnana í Evrópu.

Þau verkefni, sem gert er ráð fyrir að muni aukast umtalsvert, eru því t.d. erlent samstarf og afgreiðsla á beiðnum vegna bindandi fyrirtækjareglna. Auk þess munu koma inn ný verkefni, eins og t.d. umsýsla vegna persónuverndarfulltrúa, sem stjórnvöld og sum fyrirtæki þurfa að tilnefna samkvæmt nýrri löggjöf, umsýsla vegna tilkynninga um öryggisbresti og álagning stjórnvaldssekta.

Núverandi staða hjá Persónuvernd

2017: Á árinu 2017 voru ný mál alls 1.911 talsins og mál til meðferðar á árinu voru samtals 2.349. Starfsmenn voru 7. Óafgreidd mál í árslok voru 516.

2018: Það stefnir í um 30% aukningu mála á milli árána 2017 og 2018. Starfsmenn voru 8 í upphafi árs, en eru nýlega orðnir 12 talsins. Opin og óafgreidd mál 7. júní 2018 eru 697 talsins.

2002: Til samanburðar voru allt árið 2002 til meðferðar 600 mál og starfsmenn voru 6. Málafjöldi Persónuverndar hefur því rúmlega þrefaldast frá árinu 2002, þrátt fyrir nær sama fjölda starfsmanna. Vinnuálag hefur verið gríðarlegt undanfarin ár, sérstaklega síðastliðin tvö ár, og hefur nú nálgast skaðleg mörk, sem ekki er lengur unnt að bjóða starfsmönnum upp á.

Í upphafi þessa árs voru sjö fastráðnir starfsmenn að störfum hjá Persónuvernd að forstjóra meðtöldum, auk eins starfsmanns, sem var ráðinn tímabundið fram til marsloka 2018. Sex nýir starfsmenn hafa verið ráðnir á síðustu tveimur mánuðum og hafa fimm þeirra þegar hafið störf. Heildarfjöldi starfsmanna hjá Persónuvernd er því 12 manns. Samkvæmt fjármálaáætlun fyrir

2019-2023 er áætlað að stofnunin fái aukið fjármagn á hverju ári næstu fjögur árin, þ.e. 75 millj. kr. hækkun á ári fyrstu tvö árin og því næst 65 millj. kr. hækkun á ári næstu tvö ár. Það fjármagn verður aðallega notað til að fjölga starfsmönnum í um 25 manns, til að bregðast við fjölgun mála og þeim verkefnum sem stofnuninni er ætlað að leysa úr samkvæmt nýrri persónuverndarlöggjöf.

Fyrirsjáanlegt er að bregðast þurfi hraðar við aukningu á starfsmannafjölda hjá Persónuvernd, til að vinna á þeim gríðarlega verkefnahala sem undirfjármögnun síðastliðinna ára hefur haft í för með sér.

Samfara undirbúningi stofnunarinnar fyrir nýja persónuverndarlöggjöf hefur einnig verið unnið að undirbúningi að yfirfærslu í nýtt málaskrárkerfi auk þess sem ný vefsíða stofnunarinnar verður tilbúin á næstu vikum. Að auki hefur Persónuvernd verið tilkynnt að núverandi húsnæði hennar hafi verið sett á sölu, fyrirhugaður er flutningur milli hæða að Rauðarárstíg 10, þar sem núverandi húsnæði er of lítið fyrir þá starfsemi sem fram fer hjá stofnuninni, auk þess sem þarfagreining á nýju húsnæði fyrir stofnunina stendur yfir.

Öllum framangreindum verkefnum – og afgreiðslu 697 fyrirbyggjandi mála – sinna þeir starfsmenn sem hér hafa verið nefndir.

Athugasemdir við einstaka greinar

41. gr.: Í stað fyrstu setningar í inngangsmálgrein komi: „Persónuvernd fer með valdheimildir skv. 1. mgr. 58. gr. reglugerðarinnar við eftirlitsstörf sín, **án dómsúrskurðar**, þar á meðal: [...]“

Röksemdir fyrir tillögu: Í nágildandi lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000, er að finna svohljóðandi ákvæði í 2. mgr. 38. gr.:

Persónuvernd hefur í eftirlitsstörfum sínum án dómsúrskurðar aðgang að húsnæði þar sem vinnsla persónuupplýsinga fer fram eða gögn eru varðveitt, þar á meðal stöðum þar sem varðveittar eru skrár, myndir, sbr. 4. gr., persónuupplýsingar sem lúta rafrænni vinnslu, og tæki til slíkrar vinnslu. Persónuvernd getur framkvæmt hverja þá prófun eða eftirlitsaðgerð sem hún telur nauðsynlega og krafist nauðsynlegrar aðstoðar starfsfólks á slíkum vettvangi til að framkvæma prófun eða eftirlit. Persónuvernd getur óskað liðveislulegrar lögreglu ef einhver leitast við að hindra hana í eftirlitsstörfum sínum.

Samkvæmt upplýsingum frá starfshópi þeim sem samdi frumvarp til nýrra persónuverndarlaga felur 41. gr. þess það í sér að allar tilgreindar valdheimildir stofnunarinnar standi henni til boða án þess að hún þurfi að óska eftir dómsúrskurði. Á þetta ákvæði, þ.e. 1. másl. 2. mgr. 38. gr. laga nr. 77/2000, hefur ekki reynt frá upphafi. Hins vegar má telja fullvíst að á túlkun sumra þeirra ákvæða, sem frumvarp til nýrra persónuverndarlaga áætlað að færa í lög, verði látið á reyna fyrir dómstólum. Með það í huga að tryggja skýrleika í lagasetningu og til að koma í veg fyrir óþarfa málaflækjur verður því að telja farsælla að taka það fram með skýrum hætti í lögum hvort valdheimildir Persónuverndar standa stofnuninni til boða án dómsúrskurðar, eða ekki.

Á það skal jafnframt bent að breska persónuverndarstofnunin (e. Information Commissioner's Office - ICO) stendur nú í málaferlum við fyrirtækið Cambridge Analytica vegna meðhöndlunar þess á persónuupplýsingum frá Facebook. Í rekstri þess máls hefur stofnunin fundið fyrir því að ákvæði í nýrri evrópski persónuverndarlöggjöf hafa ekki öll dugað nægilega vel til að tryggja aðgang stofnunarinnar að nauðsynlegum gögnum í tæka tíð. Hefur því verið brugðið á það ráð

þar að setja skýrari reglur um aðgangsrétt eftirlitsyfirvaldsins og strangari viðurlög ef ekki er brugðist við fyrirmælum þess í tíma. Telja verður að það atriði sem hér hefur verið bent á að framan sé liður í því að auðvelda eftirlitsstjórnvaldi vinnu sína, ef beita þarf valdheimildum við eftirlitsstörf, sérstaklega þar sem ástæða þótti til að hafa þetta orðalag í núgildandi lögum.

48. gr.: Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu, sbr. n-lið í kafla 9.3, kemur m.a. fram að með hliðsjón af því að stjórnvöld beri refsíabyrgð samkvæmt lögum nr. 77/2000 á sama hátt og lögaðilar, og því að önnur Norðurlönd hafi valið að nýta heimild sína samkvæmt reglugerð Evrópusambandsins til þess að heimila með landslögum álagningu stjórnvaldssekta á opinbera aðila, þyki eðlilegt að álagning stjórnvaldssekta taki einnig til stjórnvalda og stofnana. Segir í athugasemdunum að nauðsynlegt sé að hafa í huga að í mörgum tilvikum vinni stjórnvöld með umfangsmikið magn persónuupplýsinga, bæði almennra og viðkvæmra. Slíkar upplýsingar geti m.a. lotið að félagslegri stöðu, heilsufari, upplýsingum um refsiverðan verknað og kynhneigð einstaklinga. Þá geti vinnslan einnig tekið til viðkvæmra hópa á borð við börn og fatlað fólk. Að sama skapi sé mikilvægt að veita sérstök varnaðaráhrif með því að heimila álagningu stjórnvaldssekta á stjórnvöld og gæta jafnræðis milli opinberra aðila og lögaðila þegar kemur að eftirfylgni við persónuverndarlöggjöfina.

Við þetta má bæta að nýleg dæmi um mál sem komið hafa á borð Persónuverndar sýna að full ástæða er til að meta vandlega hvort ekki sé þörf á því að ákvæði um stjórnvaldssektir gildi einnig að fullu um starfsemi hins opinbera. Má í því sambandi nefna frumkvæðisathugun Persónuverndar vegna birtingar á persónuupplýsingum á vefsíðum þriggja sveitarfélaga í tengslum við opna reikninga (rannsókn ólokið), nýlega ákvörðun Persónuverndar um ólögmdæta birtingu persónuupplýsinga fyrir óviðkomandi þegar gögn námsráðgjafa hjá grunnskóla voru flutt í skýjaþjónustu (sbr. ákvörðun Persónuverndar frá 30. apríl 2018) og álit Persónuverndar um skráningu persónuupplýsinga um grunnskólabörn í vefkerfinu Mentor (sbr. álit Persónuverndar frá 22. september 2015 (eftirfylgni ólokið)). Í framangreindum málum kristallast að full þörf er á þeim varnaðaráhrifum sem leiða má af sektarheimildum, sem og að vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga er umfangsmikil hjá hinu opinbera og sveitarfélögum.

Í umræðu um álagningu stjórnvaldssekta hefur borið á því að fullyrt hafi verið að róður stofnana og sveitarfélaga verði mjög þungur verði miðað við hæstu sektir samkvæmt evrópsku persónuverndarreglugerðinni, og að ekki sé hægt að fullyrða að Persónuvernd beiti ekki sektarheimildum af fullum krafti um leið og löggjöfin öðlist gildi. Í því sambandi bendir Persónuvernd á að í 150. lið formálsorða reglugerðarinnar segir að þegar stjórnsýslusektir séu lagðar á aðila sem ekki eru fyrirtæki ætti eftirlitsyfirvaldið, hér Persónuvernd, að taka tillit til almenns tekjustigs í aðildarríkinu og fjárhagsstöðu aðilans þegar viðeigandi sektarfjárhæð er ákveðin. Ljóst er að Persónuvernd mun þurfa, ef ákveðið verður að veita henni heimildir til að leggja sektir á opinbera aðila, að taka mið af framangreindu ákvæði við mat á því hvort leggja skuli á sektir og hversu háar þær eigi að vera. Þá er rétt að taka fram að Persónuvernd lýtur ákvæðum stjórnsýslulaga við beitingu valdheimilda sinna og mun því gæta meðalhófs í hvívetna við ákvörðun sekta eins og henni er skylt.

Þessu til viðbótar er Persónuvernd gert að taka tillit til fjölmargra þátta þegar tekin er ákvörðun um hvort beita skuli sekt og hver fjárhæð hennar á að vera, sbr. 83. gr. reglugerðarinnar og samsvarandi ákvæði 47. gr. frumvarpsins. Þau atriði sem talin eru upp eru m.a. aðgerðir sem gripið hefur verið til í því skyni að draga úr tjóni skráðra einstaklinga, hversu mikla ábyrgð ábyrgðaraðili eða vinnsluaðili bera með tillit til tæknilegra og skipulagslegra ráðstafana sem þeir hafa komið til framkvæmda, t.d. ef netárás er gerð, umfang samvinnu við Persónuvernd til þess að bæta úr broti og draga úr mögulegum skaðlegum áhrifum þess, með hvaða hætti

Persónuvernd var gert kunnugt um brotið, fylgni við fyrirmæli Persónuverndar um ráðstafanir til úrbóta, o.s.frv.

Með hliðsjón af framangreindu verður að telja að hinu opinbera, bæði stjórnvöldum, stofnunum og sveitarfélögum, ætti að vera í lófa lagið að viðhafa þær ráðstafanir sem hér hafa verið nefndar til að draga úr líkum á því að ákveðið verði að leggja á sekt eða þá að háar sektir verði lagðar á viðkomandi ábyrgðaraðila. Persónuvernd leggur því til við allsherjar- og menntamálanefnd að umræddu ákvæði verði haldið óbreyttu.

Niðurlag

Það er stefna Persónuverndar að vera leiðandi á sviði persónuverndar og vinnslu persónuupplýsinga á Íslandi og leitast við að tryggja að fyrirtæki, stofnanir, sveitarfélög og einkaaðilar þekki og fari eftir lögum og reglum um vinnslu persónuupplýsinga. Persónuvernd hefur skýra sýn á hlutverk sitt og ábyrgð í samfélaginu. Gildi stofnunarinnar eru þekking, trúverðugleiki og fagmennska. Innra og ytra starf hennar grundvallast á þessum þáttum og er það unnið af samheldnum og traustum mannaúði.

Persónuvernd mun áfram miðla þekkingu og upplýsingum til einstaklinga, fyrirtækja, stofnana og stjórnvalda í þeim tilgangi að almenningur geti staðið vörð um réttindi sín og friðhelgi. Til þess að svo megi verða þarf að skapa stofnuninni ásættanleg starfsskilyrði til framtíðar. Liður í því er að Alþingi samþykki fyrirbyggjandi frumvarp til nýrra laga um persónuvernd - sem færir einstaklingum stóráukinn rétt til að hafa stjórn á eigin persónuupplýsingum.

F.h. Persónuverndar,


Helga Þórisdóttir,
forstjóri