

Allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10

150 REYKJAVÍK

Reykjavík 7. júní 2018

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

Samtök fjármálafyrirtækja (SFF) hafa fengið til umsagnar frumvarp til laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. SFF sendu inn umsögn um frumvarpið ásamt öðrum atvinnulífssamtökum og styðja þau sjónarmið sem þar koma fram. Samtökin telja hins vegar að í ljósi þess að sérstök sjónarmið gilda um vinnslu váttryggingafélaga á persónuupplýsingum og mikilvægi þess fyrir starfsemi þeirra sé nauðsynlegt að koma á framfæri eftirfarandi viðbótar athugasemdum.

11. gr. Sérstök skilyrði fyrir vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga

Í starfsemi váttryggingafélaga er vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga nauðsynlegur hluti af áhættumati og tjónaafgreiðslu váttryggingafélaga. Persónutryggingar lúta að lífi og heilsu hins váttryggða og upplýsingagiöf váttryggingataka hefur þar mikla þýðingu, enda er það váttryggingataki eða sá váttryggði sem að jafnaði býr yfir þeim upplýsingum sem váttryggingafélagið þarf á að halda. Við töku persónutrygginga fer ávallt fram áhættumat. Við það áhættumat eru upplýsingar um heilsufar váttryggingataka og foreldra/systkini mikilvæg grundvallarforsenda fyrir því að það geti farið fram og endurtryggjendur gera kröfu um að slíkar upplýsingar liggi að baki áhættumatinu. Áhættumatið er forsenda ákvörðunar váttryggingafélags um hvort unnt sé að veita váttrygginguna. Mat á áhættu hefur einnig áhrif á iðgjaldaákvörðun váttryggingafélags, enda er það grundvallarskilyrði við rekstur váttryggingafélaga að iðgjöld taki mið af þeirri áhættu sem fyrir hendi er, þannig að váttryggingafélagið eigi fyrir fjárhagsskuldbindingum sínum, sbr. m.a. lög um váttryggingasamninga nr. 30/2004 og lög um váttryggingastarfsemi nr.100/2016 . SFF vilja vekja athygli á því að verði frumvarpið óbreytt að lögum kann að leika vafi á hvort skýrar heimildir séu til staðar til að kalla eftir heilsufarsupplýsingum foreldra og systkina váttryggingataka/váttryggðs, en samkvæmt b. lið. 3. tölul. 3. gr. frumvarpsins teljast heilsufarsupplýsingar viðkvæmar persónuupplýsingar. Slíkar takmarkanir stangast á við sjónarmið um samfélagslegt mikilvægi þess að sem flestir eigi kost á að tryggja sér þá fjárhagslegu vernd sem felst í váttryggingum.

Samkvæmt nógildandi lögum fer slík vinnsla fram í samræmi við 1. mgr. 82. gr. laga nr. 30/2004 um váttryggingasamninga. Þar segir að á meðan félagið hefur ekki samþykkt að veita váttryggingu geti það óskað eftir upplýsingum um sjúkdóma sem váttryggingataki eða váttryggður, foreldri hans eða systkini eru haldin eða hafa verið haldin óháð því hvernig sjúkdómur hefur greinst. Slíkra upplýsinga skal aflað beint hjá váttryggingataka, eða eftir atvikum váttryggðum, sem skal veita rétt og tæmandi svör eftir bestu vitund við spurningum félagsins. Tekið er fram að váttryggingataki, eða eftir atvikum váttryggður, skuli staðfesta þær upplýsingar sem hann veitir um sjúkdóma foreldra eða systkina sinna séu veittar með samþykki, enda sé með sanngirmi hægt að ætlast til að hann hafi getað aflað slíks samþykkis. Þessi heimild hefur stöð í nógildandi lögum um persónuvernd en þar segir í 2. tölul. 1. mgr. 9 .gr., um sérstök

skilyrði fyrir vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga, að heimilt sé að vinna viðkvæmar persónuupplýsingar ef sérstök heimild stendur til vinnslunnar í öðrum lögum. Samkvæmt 7. tölul. 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins er heimilt að vinna viðkvæmar persónuupplýsingar, af ástæðum sem varða verulega almannahagsmuni og fyrir henni sé sérstök lagaheimild. Ákvæðið á sér beina fyrirmynd í g. lið. 2. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar. Þar segir að heimilt sé að vinna viðkvæmar persónuupplýsingar ef vinnslan er nauðsynleg, af ástæðum sem varða verulega almannahagsmuni, á grundvelli laga, sem skulu hæfa því markmiði sem stefnt er að, virða kjarna réttarins til persónuverndar og kveða á um viðeigandi og sérstakar ráðstafanir til að vernda grundvallarréttindi og hagsmuni hins skráða. Það er því ljóst að nokkur breyting verður á lagaumhverfinu við tilkomu nýrrar persónuverndarlöggjafar. Samkvæmt framangreindu telja SFF að vafi leiki á því hvort vinnsla váttryggingafélaga á heilsufarsupplýsingum verði talin nauðsynleg vegna brýnna almannahagsmuna samkvæmt reglugerðinni.

Til að hægt sé að tryggja að vinnsla váttryggingafélaga á viðkvæmum persónuupplýsingum, sem er nauðsynleg fyrir starfsemi þeirra, geti haldið áfram telja SFF nauðsynlegt að gera breytingu á 11. gr. frumvarpsins til að tryggja að ekki leiki vafi á að váttryggingafélög hafi áfram heimild til að vinna þessar upplýsingar. Fleiri ríki hafa farið þá leið að hafa sérstakt ákvæði sem fjallar um heimild váttryggingafélaga til vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga, sem dæmi um það má nefna Bretland, Írland og Holland.¹

Samkvæmt öllu framangreindu leggja SFF til að bætt verði við nýjum tölulíð í 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins, sem verður þá 12. tölul. :

12. vinnslan sé nauðsynleg vegna áhættumats váttryggingafélags og tjónaafgreiðslu sem hefur starfsleyfi samkvæmt lögum nr. 100/2016, um váttryggingastarfsemi, og fyrir henni sé sérstök lagaheimild.

12. gr. Vinnsla upplýsinga um refsiverða háttsemi

Íslensku tryggingafélagin taka á móti hátt í 100.000 tilkynningum á ári frá viðskiptavinum sínum um tjón. Oft og tíðum þarfnast tjónþolinn ákveðinna gagna frá opinberum aðilum til þess að staðreyna tjónsatvik, s.s. lögregluskýrslna vegna umferðaróhappa eða þjófnaða. Starfsemi tryggingarfélaga byggir því að miklu leyti á afhendingu skýrslna um tjónsatburði, oftast lögregluskýrslna, þar sem er að finna upplýsingar sem varðar rétt og réttindi einstaklinga.

Vegna þessa mikla umfangs tjóna og lögregluskýrslna, og þarfa tjónþola og tryggingafélaga að fá slíkar skýrslur sendar með skjótum hætti, er mikilvægt að fullnægjandi heimild sé fyrir afhendingu gagnanna frá lögreglu til tryggingafélaga. Í apríl 2008 var bætt inn í reglugerð 322/2001, um meðferð persónuupplýsinga frá lögreglu, ákvæði sem heimilar afhendingu gagnanna. Samkvæmt ákvæðinu er lögreglu heimilt að miðla persónuupplýsingum til einkaaðila „ef viðkomandi er tryggingafélag sem hefur með höndum uppgjör vegna tjóns og upplýsingarnar eru málefnalegar og nauðsynlegar til að ljúka uppgjörimu.“ Reglugerðin er sett með stöð í lögum nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Á liðnum árum hafa lögregluskýrslur því borist tryggingafélagunum án vandkvæða.

Í ákvæðum til bráðabirgða, lið II, er mælt fyrir um að reglugerðir sem Persónuvernd eða ráðherra hafi gefið út á grundvelli laga nr. 77/2000 skuli halda gildi sínu, *enda fari þau ekki í bága við lög þessi og reglugerðina*. Í greinargerð með frumvarpinu er þar sérstaklega nefnd í dæmaskyni reglugerð nr. 322/2001 um meðferð persónuupplýsinga hjá lögreglu. Virðist því ætlunin að tryggja áframhaldandi góða framkvæmd á þessu sviði.

¹ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/12/introduction/enacted>
<https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/act/2018/7/eng/enacted/a0718.pdf>

Í 1-3. mgr. 12. gr. frumvarpsins er þó að finna nýmæli frá gildandi lögum sem kann að hafa áhrif á miðlun upplýsinga frá lögreglu til tryggingafélaga. Þar segir orðrétt:

12. gr.

Vinnsla upplýsinga um refsiverða háttsemi.

Stjórnvöld mega ekki vinna með upplýsingar um refsiverða háttsemi nema það sé nauðsynlegt í þágu lögbundinna verkefna þeirra.

Upplýsingum skv. 1. mgr. má ekki miðla nema því aðeins að:

1. hinn skráði hafi gefið afdráttarlaust samþykki sitt fyrir miðluninni;
2. miðlunin sé nauðsynleg í þágu lögmætra hagsmuna hins opinbera eða einkaaðila sem auðsjáanlega vega þyngra en þeir hagsmunir sem eru af leynd um upplýsingarnar, þar á meðal hagsmunir hins skráða;
3. miðlunin sé nauðsynleg í þágu lögbundinna verkefna viðkomandi stjórnvalds eða til að unnt sé að taka stjórnvaldsákvörðun; eða
4. miðlunin sé nauðsynleg vegna verkefnis í þágu hins opinbera sem einkaaðilar hefur verið falið á lögmætan hátt.

Einkaaðilar mega ekki vinna með upplýsingar um refsiverða háttsemi nema hinn skráði hafi veitt til þess afdráttarlaust samþykki sitt eða vinnslan sé nauðsynleg í þágu lögmætra hagsmuna sem auðsjáanlega vega þyngra en grundvallarréttindi og frelsi hins skráða.

Hér er, að mati SFF, ákveðin hættu á að við túlkun áðurnefndrar reglugerðarheimildar og ofangreinds frumvarpsákvæðis verði núningur sem gæti stefnt núverandi framkvæmd í uppnám. Óljóst yrði hvort lögregluembætti myndu telja sér heimilt í ljósi 12. gr. frumvarpsins að afhenda lögregluskýrslur á grundvelli fyrri heimildar. Samkvæmt frumvarpinu virðist þurfa annað hvort samþykki hins skráða (1. tl.) eða ákveðið hagsmunamat (2. tl.) til þess að lögreglu yrði heimilt heimilt að miðla lögregluskýrslu til tryggingafélags.

Í lögregluskýrslum er yfirleitt að finna upplýsingar sem varða fleiri en einn aðila, s.s. í málum er varða umferðaróhöpp og vinnuslys, og í sumum tilvikum mjög marga aðila s.s. í rútuslysum. Það er óvinnandi vegur fyrir bæði tryggingafélög og einstaka tjónþola að afla skriflegs samþykkis þeirra einstaklinga sem koma að hverju máli. Yfirleitt er auk þess ekki vitað hvaða aðilar hafi komið að málinu og þyrfti lögregla því að gefa upp persónuupplýsingar um þá einstaklinga svo hægt væri að freista þess að fá samþykki þeirra (það er varla heimilt heldur). Í ljósi fjölda tjóna, mikils tíma og annars óhagræðis sem þetta gæti valdið telja SFF að ógerlegt yrði að leita samþykkis allra einstaklinga sem koma að hverju máli.

Þá er sömuleiðis ógerlegt að ætla lögreglu að meta það í hverju máli hvort hagsmunir einkaaðila vegi þyngra en hagsmunir annarra af leynd hverju sinni. Slíkt myndi auk þess kalla á að tryggingafélögin þyrftu skýringar í hverju tilfalli á höfnun lögreglu, og mögulega einnig að bera synjunina undir Persónuvernd og/eda dómstóla. Miklu máli skiptir að skýr regla gildi um afhendingu gagnanna og auðvelt sé að fylgja þeirri línu sem tekin verður. Sama gildir um rétt félagsins til þess að miðla persónuupplýsingum áfram, s.s. vegna ágreiningsmála (sbr 4. mgr. 12. gr. frumvarpsins)

Í 10. gr. evrópureglugerðarinnar er fjallað um vinnslu persónuupplýsingar er varðar sakfellingar í refsimálum og refsiverð brot. Þar segir orðrétt í uppfærðri þýðingu frá Þýðingarmiðstöð utanríkisráðuneytisins:

10. gr.

Vinnsla persónuupplýsinga er varða sakfellingar í refsimálum og refsiverð brot

Vinnsla persónuupplýsinga, er varða sakfellingar í refsimálum og refsiverð brot eða tengdar öryggisráðstafanir á grundvelli 1. mgr. 6. gr., skal einungis fara fram undir eftirliti opinbers yfirvalds eða þegar vinnsla er heimilud samkvæmt lögum Sambandsins eða lögum aðildarríkis þar sem kveðið er á um viðeigandi verndarráðstafanir í tengslum við réttindi og frelsi skráðra einstaklinga. Ítarlega skrá yfir refsidóma skal varðveita undir eftirliti opinbers yfirvalds

Ljóst er að hin „séríslenska“ 12. gr. frumvarpsins gengur mun lengra en Evrópureglugerðin og þrengir verulega heimildir til vinnslu og miðlunar upplýsinganna. Þrátt fyrir að upplýsingar um refsiverð brot teljist ekki lengur viðkvæmar persónuupplýsingar, sbr. greinargerð, þá eru sett viðbótarskilyrði sem eru í raun strangari en í núgildandi ákvæðum um viðkvæmar persónuupplýsingar í lögum 77/2000. Ekki er að finna skýringar á því í greinargerð hvers vegna gengið er lengra hér, en við samningu frumvarpsins virðist ekki haft í huga umfang og mikilvægi þess að tryggingamál gangi eins hratt og vel fyrir sig og unnt er. Þá verður ekki séð hvernig tryggingafélög eigi að sinna samnings- og lögbundinni skyldu sinni ef gögnin hætta að berast.

Í greinargerð með 12. gr. frumvarpsins segir að skýra verði hugtakið „refsivert brot“ rúmt og nái því til upplýsinga til þess hvort maður hafi verið grunaður, kærður eða ákvæður fyrir refsiverðan verknað. Samkvæmt því má ætla að ákvæðið eigi við um öll brot, þ.á.m. umferðarlagabrot. Í umferðaróhöppum má ætla að a.m.k. einn ökumaður hafi gerst brotlegur við umferðarlög og því ljóst að greinin getur, að óbreyttu, haft víðtæk áhrif á afhendingu gagna frá lögreglu til tryggingafélaga. Í lögregluskýrslum er ekki einungis að finna upplýsingar um meint brot tiltekinna einstaklinga heldur einnig mikilvægar upplýsingar fyrir einstaklinga um rétt þeirra. Sem dæmi má nefna þegar ölvaður ökumaður ekur t.d. á hús eða girðingu í eigu annars manns. Í lögregluskýrslu vegna slíks atviks yrði ávallt getið um þau skemmdarverk sem ökumaðurinn olli og þar með þær upplýsingar sem fasteignareigandinn þarf til að fá eignatjón sitt bætt. Sömu sjónarmið geta átt við í mörgum öðrum tilvikum m.a í málum er varða þjófnaði, vinnuslys o.fl.

SFF leggja til að Alþingi skoði hvort tilefni sé til að fella niður 12. gr. frumvarpsins eða veita ráðherra heimild til vika frá ákvæðum hennar með eftirfarandi viðbót við greinina:

„Ráðherra getur með reglugerð vikið frá ákvæðum greinar þessarar um miðlun og vinnslu persónuupplýsinga í tiltekinni starfsemi eða hjá einstökum starfsstéttum.“

Með því væri ákvæðum reglugerðar nr. 322/2001, með síðari breytingum, veitt lagastöð og þannig komið í veg fyrir að vinnsla tryggingafélaga á tjónum yrði sett í uppnám. SFF telja að óbreyttu ákvæðna hættu á að farið verði áratugi aftur í tímann hvað varðar þjónustu tryggingafélaga við viðskiptavinum sína, þ.e. almenning í landinu. Viðskiptavinurinn vill t.d. fá bilaleigubifreið afhenta eins fljótt og mögulegt er eftir umferðaróhapp meðan hans eigin bifreið er í viðgerð. Hann mun væntanlega ekki setta sig við að þurfa að fara á næstu lögreglustöð til að nálgast lögregluskýrslu um atvikið. Kröfur nútímans kalla á hraða í þjónustu og því afar mikilvægt að séríslenskt regluverk aftri einkafyrirtækjum ekki við að veita þá þjónustu.

Virðingarfyllst,
f.h. Samtaka fjármálafyrirtækja

Vigdís Halldórsdóttir

Vigdís Halldórsdóttir, lögfræðingur