

Minnisblað

Til: Forseta Alþingis og allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis

Frá: Umboðsmanni Alþingis (UA)

Efni: UA og frumvarp til laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga

Dags.: 6. júní 2018

I. Tilefni

Vegna stöðu og verkefna UA tel ég rétt, í tilefni af fyrirliggjandi frumvarpi til laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, að koma eftirfarandi ábendingum á framfæri við þá sem fjalla um frumvarpið á Alþingi. Þetta geri ég að höfðu samráði við forseta Alþingis enda hef ég talið að það falli utan við verkefni mitt sem UA að hafa afskipti af eða lýsa viðhorfi mínu til lagafrumvarpa sem eru til umfjöllunar á Alþingi nema þingnefndir hafi sérstaklega óskað eftir upplýsingum vegna slíkra mála og þá með tilliti til fyrri umfjöllunar UA um þau. Af þessu tilefni tel ég nauðsynlegt vegna þess eftirlitshlutverks sem UA er falið að fara með í umboði Alþingis, og þá líka í ljósi þess hvernig frumvarpið og greinargerð þess eru sett fram, að taka saman eftirfarandi umfjöllun þannig að þingmenn geti betur gert sér grein fyrir hvernig samþykkt frumvarpsins, eins og það var lagt fram á Alþingi, mun hafa áhrif á stöðu og verkefni UA. Þá tel ég óhjákvæmilegt að vekja athygli á því hvernig lagt er til í frumvarpinu að standa að lögfestingu á reglum um undantekningar á rétti hins skráða til upplýsinga og aðgangs (17. gr. frv.) með tilliti til efnis 23. gr. reglugerðarinnar (GDPR). Ég tek fram að á þeim stutta tíma sem liðinn er frá því að frumvarpið var lagt fram hef ég ekki haft tæk á því að fara yfir það með tilliti til verkefna í stjórnslunni, vinnslu persónuupplýsinga þar og eftirlits með þessum þáttum, þ.m.t. samspils milli hagsmuna einstaklinga af aðgangi að upplýsingum og rannsóknar mála og eftirlits í þágu almannahagsmuna sem stjórnslan fer með. Sama gildir að öðru leyti um það sem nefnt var hér að framan um samanburð á frumvarpinu og reglugerðinni. Ég nefni þetta sérstaklega því frá sjónarhóli þess eftirlits sem UA er ætlað að sinna í þágu Alþingis og borgaranna gefur sú leið sem ætlunin er að fara við innleiðingu reglugerðarinnar hér á landi með fyrirliggjandi frumvarpsdrögum ástæðu til að hafa áhyggjur af því að reglur um þessi mál verði ekki nægjanlega skýrar. Frá sama sjónarhorni er óhjákvæmilegt að nefna þá óvissu sem kann að leiða af því að ekki liggur fyrir formlegur og staðfestur texti reglugerðarinnar á íslensku sem samt sem áður á að verða hluti af íslenskum lögum.

II. Efnislegt gildissvið frv. (4. gr.) og UA

Í athugasemd við 5. mgr. 4. gr. í frv. segir: „Þá nær gildissvið laganna og reglugerðarinnar einnig til embætta á vegum Alþingis, svo sem ríkisendurskoðanda og umboðsmanns Alþingis“ Að því er varðar Alþingi segir í texta 5. mgr. 4. gr. frv.: „Lög þessi og reglugerðin gilda ekki um vinnslu persónuupplýsinga sem fram fer í tengslum við lögbundin verkefni Alþingis.“ Í athugasemd við þetta ákvæði segir í greinargerðinni: „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, fjárfstjórnarvald og eftirlit með framkvæmdarvaldinu, en þó aðeins að því leyti sem þingið sjálft og nefndir þess sinna eftirlitsstarfinu.“

III. Leiðir af reglugerð Evrópusambandsins (GDPR) að íslensku lögum þurfi að taka til starfsemi UA?

Þegar fjallað er um þær skyldur sem reglugerðin leggur ríkjum ESB/EES á herðar þarf að hafa í huga að skv. a-lið 2. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar gildir hún ekki um vinnslu persónuupplýsinga í starfsemi sem fellur utan við Evrópuréttinn, þ.e. viðfangsefni í landsrétti sem ekki falla undir samningana um ESB eða EES. (enskur texti: This Regulation does not apply to the processing of personal data: (a) in the course of an activity which falls outside the scope of Union law;). Evrópu/EES-rétturinn sem slíkur tekur ekki til starfsemi löggjafarvalds í aðildarríkjunum og þess hvernig þjóðþingin ákveða að skipuleggja þá starfsemi sem þau fara með eða til þeirra stofnana og nefnda sem þau ákveða að koma upp á sínum vegum til að sinna hluta af þeim verkefnum sem þau fara með samkvæmt stjórnskipun viðkomandi lands. Hér þarf því að gera greinarmun á þeirri samningsskyldu sem aðildarríkin og þar með

Þjóðþingin hafa tekið á sig um að haga löggjöf á þeim sviðum sem falla undir Evrópu/EES-réttinn í samræmi við þær reglur sem samþykktar hafa verið á vettvangi ESB/EES annars vegar og þeirra málefna sem falla utan ESB/EES-réttarins hins vegar. Rétt er að vekja athygli á því að með lokamálsgrein 4. gr. fyrirliggjandi frumvarps er gildissvið reglugerðarinnar (GDPR) víkkað út frá því sem reglugerðin sjálf hljóðar á um en þar segir: „Ákvæði laga þessara og reglugerðarinnar gilda án tillits til þess hvort málefni fellur undir gildissvið EES-samningsins, að undanskildum VII. kafla reglugerðarinnar.“

Þótt nokkur munur geti verið á því hvaða verkefni einstök þjóðþing (löggjafarvaldið) fara með eftir aðildarríkjunum þá má almennt greina þar tvíþætt hlutverk. Annars vegar að setja lög, bæði almenn lög og um verkefni og starfsemi framkvæmdarvaldsins og lög um fjárveitingar af ríkisfé, og hins vegar fara þjóðþingin með eftirlit með því að framkvæmdarvaldið (stjórnsýslan/ríkisstjórn) starfi í samræmi við stjórnarskrá og önnur lög. Þetta eftirlit beinist m.a. að því að borgararnir fái þau réttindi og þá fyrirgreiðslu/þjónustu sem þeir eiga kröfu á samkvæmt lögum og að stjórnvöld leysi úr málum þeirra í samræmi við lög. Hér á landi hefur Alþingi farið þá leið með lögum að fela sérstökum trúnaðarmanni sem kjörinn er af Alþingi að hafa í umboði þess eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga á þann hátt sem nánar greinir í lögum nr. 85/1997. UA er þannig ekki hluti af stjórnsýslunni heldur hluti af eftirliti löggjafarvaldsins með framkvæmdarvaldinu. Hugmyndin um stofnun embætta umboðsmanna þjóðþinganna byggir á því að borgararnir geti leitað til þessa trúnaðarmanns þjóðþingsins og fengið álit hans á því hvort stjórnsýslan (framkvæmdarvaldið) hafi leyst úr málum þeirra í samræmi við lög. Tilkoma þessara embætta á vegum þjóðþinganna var líka rökstudd með því að þar með gætu þingmenn betur sinnt almennu eftirliti með stjórnsýslunni enda væru ákveðin vandkvæði á því fyrir einstaka þingmenn að fylgja eftir málum einstaklinga og fyrirtækja. Hér er rétt að nefna að hliðstætt eftirlit því sem umboðsmenn þjóðþinganna sinna er t.d. innan þýska þjóðþingsins sinnt af sérstakri þingnefnd og í Austurríki fara þrjár einstaklingar sem valdir eru með hliðsjón af þingstyrk stjórnmalaflokkanna á þjóðþinginu með þetta verkefni í umboði þingsins.

Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu tekur til allrar stjórnsýslunnar og sama gildir um starfssvið umboðsmanns Alþingis en til viðbótar hefur Alþingi falið umboðsmanni að hafa sérstakt eftirlit með siðareglum sem settar eru samkvæmt heimild í lögum um starfsmenn ríkisins og Stjórnarráð Íslands. Á þessu ári bætist síðan svonefnt OPCAT–eftirlit við verkefni umboðsmanns. Í lögum um umboðsmann er tekið fram að hann sé í störfum sínum óháður fyrirmælum frá öðrum, þar með töldu Alþingi.

Sjálfstæði umboðsmanns Alþingis og þá sérstaklega gagnvart stjórnsýslunni er undirstrikað með því að hvorki stjórnsýslulög né upplýsingalög taka til starfsemi hans enda telst hann ekki hluti af stjórnsýslu ríkisins. Þetta hefur líka þá þýðingu að sérhæfð eftirlitsstjórnvöld innan stjórnsýslunnar, svo sem úrskurðarnefnd um upplýsingamál, fjalla ekki um synjanir UA á beiðnum um aðgang að gögnum. Þannig verður ekki árekstur milli afskipta slíkra stjórnvalda af málum hjá UA og eftirlits og afstöðu UA til þess hvernig þessi stjórnvöld leysa úr málum. Af sama toga er t.d. sú undantekning að lög um opinber skjalasöfn nr. 77/2014 gilda ekki um UA eða Alþingi. Hér má minna á UA hefur iðulega fjallað um kvartanir vegna mála hjá Persónuvernd, sjá nýjasta álitid frá 7. maí 2018 í máli nr. 9524/2017.

Í samræmi við framangreint þá leiðir af gildissviði reglugerðarinnar (GDPR) að það er háð ákvörðun Alþingis hvort hin nýju persónuverndarlög verða látin taka til starfsemi UA í heild, þ.e. UA falli undir efnislegt gildissvið laganna (sbr. 4. gr. frumvarpsins) og þar með undir eftirlit Persónuverndar og ótakmarkaðan rétt hins skráða til upplýsinga og aðgangs að persónuupplýsingum. Verði það niðurstaða Alþingis að láta lög gilda um UA þarf að mínu áliti að huga sérstaklega að því hvaða þýðingu sú aðferð sem viðhöfð er í frumvarpinu um lögfestingu á undantekningum reglugerðarinnar (17. gr. frv.) frá rétti hins skráða til upplýsinga og aðgangs að persónuupplýsingum kemur til með að hafa í starfi UA vegna þeirrar sérstöðu sem embættið hefur að lögum og verkefna þess. Þær athugasemdir sem settar eru fram í næsta kafla eiga líka að hluta til almennt við um starfsemi í stjórnsýslunni og eftirlit sem þar fer fram í þágu almannahagsmuna.

IV. Athugasemdir vegna tillögu (17. gr. frv.) um lögfestingu á takmörkunarreglu 23. reglugerðarinnar (GDPR)

Í 23. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um heimildir til að mæla fyrir um takmarkanir (undantekningar) á þeim rétti hins skráða til upplýsinga og aðgangs að upplýsingum sem fjallað er um í 12.- 22. gr. og 34. gr. og að hluta 5. gr. reglugerðarinnar. Tekið er fram að þetta þurfi að gera með „lögjafarráðstöfun“ og slík takmörkun (undantekning) þurfi að virða (notað orðalag íslensku bráðabirgðapýðingarinnar) „eðli grundvallarréttinda og mannfrelsis og teljist nauðsynleg og hófleg ráðstöfun í lýðræðisþjóðfélagi með hliðsjón af“ atriðum sem talin eru upp í 10 staflíðum. Eins og um ýmislegt í þessari íslensku þýðingu er ástæða til að spyrja hvort þarna sé að öllu leyti verið að skila þeirri merkingu sem fram kemur í grunntexta reglugerðarinnar. Í enska textanum lýkur þeim texta sem þarna er þýddur sem „með hliðsjón af“ með orðunum „to safeguard“ sem ætla verður að standi fyrir að tryggja, sbr. í norski þýðingu „for å sikre“.

Þegar efni 23. gr. reglugerðarinnar er borið saman við þá tillögu sem kemur fram í 4. mgr. 17. gr. frv. tel ég ástæðu til að nefna sérstaklega þrjú atriði.

a) Upphaf 4. mgr. 17. gr. frv. er orðað svo: „Heimilt er að víkja frá ákvæðum 13.-15. gr. reglugerðarinnar á grundvelli eftirtalinna atriða“ og síðan koma staflíðir. Hér vaknar sú spurning hvort með samþykki á þessu ákvæði sé búið að taka þá „lögjafarráðstöfun“ sem 23. gr. reglugerðarinnar heimilar og ef sú á að vera raunin hver fari þá með heimildina að beita undantekningunum. Samkvæmt 23. gr. reglugerðarinnar þurfa undantekningarnar að byggjast á því að uppfyllt séu tiltekin matskennd skilyrði (sjá texta hér að ofan) og eins og ákvæðið hljóðar veitir það vísbendingar um að slíkt mat eigi að fara fram þegar lögjafarinn heimilar undantekninguna en samkvæmt frumvarpinu, sbr. greinargerð, þá virðist gengið út frá því að það eigi að meta í hverju einstöku tilviki hvort þessi grunnskilyrði séu uppfyllt. Ekkert kemur fram í höndum hvers þetta mat á að vera.

b) Framsetning á 4. mgr. 17. gr. frv. þar sem tilteknir staflíðir úr 23. gr. reglugerðarinnar eru teknir upp en öðrum sleppt vekur upp þá spurningu hvort líta beri svo á að með samþykkt Alþingis á texta 4. mgr. 17. gr., eins og hann hljóðar í frumvarpinu, hafi Alþingi ákveðið að efni þeirra staflíða sem ekki eru teknir þar upp eða þau efnisákvæði úr einstökum staflíðum reglugerðarinnar sem ekki eru tekin upp, skuli ekki gilda á Íslandi og þar með sé ekki heimilt að beita undantekningum frá rétti hins skráða til upplýsinga og aðgangs í þeim tilvikum.

Ég vek athygli á því að ekki verður séð að í 4. mgr. 17. gr. frv. sé að finna það efni sem fjallað er um í g- og h-liðum 23. gr. reglugerðarinnar en þau ákvæði hljóða svo (fyrst texti bráðabirgðapýðingarinnar og síðan enski textinn):

g) forvörnum, rannsóknnum, uppljóstrunum og lögsóknnum vegna brota á siðareglum lögverndaðra starfsgreina,

h) eftirlits-, skoðunar- eða reglusetningarstörfum sem tengjast, þótt aðeins sé það endrum og eins, beitingu opinbers valds í þeim tilvikum sem um getur í a- til e-lið og í g-lið“

1. the prevention, investigation, detection and prosecution of breaches of ethics for regulated professions;
2. a monitoring, inspection or regulatory function connected, even occasionally, to the exercise of official authority in the cases referred to in points (a) to (e) and (g);

Umræddir a- til og með e-liður svara til 1. til og með 5. tl. í frumvarpsgreininni. Samkvæmt þessu er hvorki gert ráð fyrir þeirri undantekningu sem fjallar um ráðstafanir vegna siðareglana eða undantekningu vegna eftirlits o.fl. vegna þess sem kann að falla undir undantekninguna um almannahagsmuni. Þetta getur t.d. haft þýðingu um rétt hins skráða til upplýsinga og aðgangs hjá stjórnvöldum sem sinna slíku eftirliti þótt undantekningin í 5. mgr. ætti við í ákveðnum tilvikum. Þar sem ákvæði 5. mgr. eiga ekki við eins og í tilviki UA gæti skortur á lögfestingu þessara undantekninga haft verulega þýðingu, ef lögin verða látin taka til hans, t.d. þar sem UA hefur verið falið að hafa eftirlit með tilteknum siðareglum. Ég tek að síðustu fram að ég hef ekki haft tók á því að kanna á hvaða ákvæði reglugerðarinnar heimildin til að víkja frá 13. – 15. gr. reglugerðarinnar vegna lagaákvæða um þagnarskyldu byggir.

V. Hvers vegna er þörf á að taka afstöðu til þess hvort og að hvaða marki frumvarpið eigi að taka til UA?

1. UA starfar í umboði Alþingis og er hluti af því starfi löggjafarvaldsins sem ekki fellur undir Evrópu/EES-réttinn. Það er ákvörðun Alþingis að hvaða marki það lætur gildissvið reglugerðarinnar (GDPR) einnig taka til málefna og stofnana sem ekki falla undir gildissvið Evrópu/EES-réttarins. Það er ljóst að verði farin sú leið að láta lögin og reglugerðina taka til starfs UA og frumvarpið verður samþykkt óbreytt þá mun það, ekki síst vegna verkefna og sérstöðu UA, eins og nánar verður lýst hér á eftir, hafa margvísleg áhrif í starfi UA og möguleika hans til þess að gæta trúnaðar um þau gögn og upplýsingar sem hann fær frá stjórnvöldum og um þá borgara sem til hans leita.
2. Eftirlit UA tekur til allrar stjórnsýslunnar og hann skal í störfum sínum vera óháður fyrirmælum frá öðrum, þar með töldu Alþingi. Fram að þessu hefur lögum verið hagað þannig að eftirlit stjórnsýslustofnana taki ekki til starfsemi UA. Í gildandi lögum um persónuvernd o.fl. er ekki vikið sérstaklega að gildissviði laganna gagnvart UA en í reynd hefur ekki reynt á hvort Persónuvernd telji sig, í ljósi stöðu UA, hafa eftirlit með embættinu. Verði frumvarpið óbreytt að lögum mun Persónuvernd, og eftir atvikum sameiginleg stofnun þeirra mála í Evrópu, hafa eftirlit með starfi UA og geta þannig tekið bindandi ákvarðanir og beitt sektum gagnvart UA. Þar með er hætta á árekstrum vegna þess eftirlits sem UA hefur með starfi Persónuverndar sem hluta af stjórnsýslunni, t.d. framkvæmd stjórnsýslulaga, og afskipta Persónuverndar af starfi UA.
3. UA hefur mjög víðtækan rétt til að fá afhentar upplýsingar vegna mála sem eru eða hafa verið til meðferðar í stjórnsýslunni. Þetta geta t.d. verið upplýsingar vegna rannsóknar sakamála, rannsóknar og meðferðar viðkvæmra einkamálefna einstaklinga og fyrirtækja og upplýsingar sem UA aflar í tilefni af kvörtun þar sem persónuupplýsingar og hagsmunir annarra en þess sem ber fram kvörtunina koma við sögu. Þessi upplýsingaöflun fer almennt fram meðan UA hefur ekki tekið afstöðu til þess hvort kvörtun verði vísað frá eða hún komi til efnislegrar meðferðar. Meðan þessar upplýsingar eru hjá stjórnsýslunni kunna þær að falla undir undantekningar bæði vegna afmörkunar á efnislegu gildissviði (4. gr. frv.) eða frá rétti hins skráða (3. – 5. mgr. 17. gr. frv., sbr. 23. gr. reglugerðar). Þetta á t.d. við varðandi undantekningaregluna í 5. mgr. 17. gr. um heimild til að undanþiggja frá réttinum til aðgangs að sama marki og gildir um undantekningar á upplýsingarétti samkvæmt upplýsingalögum og stjórnsýslulögum. Eins og áður hefur verið bent á gilda hvorki upplýsingalög né stjórnsýslulög um starfsemi UA og þessar undantekningar ættu því að lögum ekki við þegar búið væri að afhenda UA þessar upplýsingar. Þá er sérstök hætta á því að eftirlit UA með starfsemi lögreglunnar, rannsókn sakamála og öðrum málum vegna rannsóknar refsiverðra brota og þegar stjórnvöld fullnægja refsiviðurlögum um fullnustu refsinga sem og öðrum þeim málefnum sem stjórnvöld hafa til rannsóknar og sérstakar undantekningarreglur frv. eiga við um verði vandkvæðum bundið og hafi áhrif á vilja stjórnvalda til að afhenda slíkar upplýsingar meðan ekki hefur tryggilega verið gengið frá því í lögum að sömu reglur um undantekningar frá rétti hins skráða og um aðgang að upplýsingum eigi við hjá UA og stjórnvöldum.
4. Í ljósi þess að hvorki stjórnsýslulög né upplýsingalög gilda um aðgang að gögnum hjá UA hefur þeirri reglu verið fylgt frá upphafi að þegar bæði þeir sem hafa borið fram kvartanir og aðrir hafa óskað eftir aðgangi að og upplýsingum úr málsgögnum sem UA hefur fengið afhent frá stjórnvöldum þá hefur viðkomandi verið bent á að leita til hlutaðeigandi stjórnvalds. Þetta er gert til þess að hlutaðeigandi stjórnvald taki fyrst afstöðu til þess hvort það telur lagaskilyrði til að veita umræddar upplýsingar og sú ákvörðun ein og sér getur síðan orðið tilefni til kvörtunar til umboðsmanns, og þá eftir atvikum þegar kæruleiðir innan stjórnsýslunnar hafa verið tæmdar. Þegar UA gefur þeim sem hefur kvartað til hans kost á að senda inn athugasemdir vegna skýringa stjórnvalds afhendir UA aðeins þau beinu svör sem hann hefur fengið við fyrirspurn sinni og þá, oftast að höfðu sérstöku samráði við stjórnvaldið, aðeins þau gögn málsins sem stjórnvaldið hefur beinlínis vísað til í skýringum sínum sem hluta af þeim. Ef sá sem kvartar vill

fá aðgang að öðrum gögnum þá verður hann að snúa sér til stjórnvaldsins. Verði frumvarpið samþykkt óbreytt þá er vandséð að UA geti áfram fylgt þessari reglu enda mun hin sérstaka undantekning frv. um stjórnsýslulög og upplýsingalög ekki eiga við um hann.

5. Í 3. mgr. 12. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, segir að umboðsmaður ákveði sjálfur hvort hann gefur opinbera tilkynningu um mál og á hvern hátt hann gerir það. Í samræmi við þessa reglu hefur því verið fylgt af hálfu UA að veita ekki sjálfur upplýsingar um hvort kvörtun hafi borist frá tilteknum aðila meðan hún er til meðferðar og niðurstaða um afdrif hennar liggur ekki fyrir. Þetta er gert til þess að gæta þess að einstaklingar og fyrirtæki geti leitað til UA í trúnaði og verði það t.d. niðurstaða UA að vísa málinu frá vegna þess að lagaskilyrði eru ekki til meðferðar kvörtunar eða ekki sé tilefni til athugunar þá geti þeir óháð þeirri niðurstöðu leitað annað með sín mál t.d. til dómstóla, stjórnvalda, félagsamtaka eða eftir atvikum alþingismanna, og þá án þess að afstaða UA sé opinber nema sá sem hefur kvartað telji ástæðu til að upplýsa um niðurstöðuna. Að baki þessari afstöðu UA liggur einnig að þess eru dæmi að neikvæð afstaða UA til þess að fjalla um mál sé beinlínis notuð af hálfu stjórnvalda þegar viðkomandi leitar á ný til stjórnvalda eða fer í dómsmál. Hér þarf eins og jafnan að hafa í huga þann mun sem er á því þegar borgararnir leita til stjórnvalda til að fá með bindandi hætti leyst úr málum um réttindi sín og því að þeir noti sér það eftirlitsúrræði sem Alþingi veitir þeim með starfi UA.
6. Eins og nefnt var í 1. tl. hér að framan er það háð ákvörðun þjóðþings í hverju aðildarríkjanna í hvaða mæli þau láta ákvæði persónuverndarreglugerðarinnar taka til starfsemi löggjafarvaldsins og þeirra stofnana sem starfa beint á vegum þess. Í greinargerð er um þetta atriði vísað til þess hvernig lagt var til í Danmörku að þessum málum yrði hagað. Að því er varðar starfsemi umboðsmanna þjóðþinganna á Norðurlöndunum verður ekki annað ráðið af fyrirliggjandi gögnum en að í Danmörku sé gengið út frá því að hinar nýju persónuverndarreglur taki til starfsemi umboðsmanns þingsins. Í Noregi var ekki sérstaklega fjallað um stöðuna gagnvart umboðsmanninum en þess ber að geta að í norsku lögunum er sérstakt ákvæði sem heimilar ríkisstjórninni að ákveða frekari undantekningar frá gildissviði laganna. Jafnframt er þar tekið fram að réttur hins skráða til upplýsinga og aðgangs samkvæmt reglugerðinni gildi ekki hjá Ríkisendurskoðun. Ég hef ekki náð að kynna mér hver niðurstaðan varð endanlega um gildi þessara nýju reglna gagnvart umboðsmönnum þjóðþingsins í Svíþjóð en ég sé þó í umfjöllun þingsins um málið að þar er gert ráð fyrir ákvæðnum undantekningum. Að því er varðar niðurstöðu þessara mála á hinum Norðurlöndunum kunna mismunandi aðferðir við innleiðingu reglugerðarinnar í landsrétt líka að hafa áhrif að þessu leyti og þá sérstaklega ef reglugerðin í heild er innleidd með öðrum hætti en lagt er til á Íslandi. Hin nýju persónuverndarlög eru enn til meðferðar í Finnlandi og þar brást umboðsmaðurinn (JO) við fyrirliggjandi tillögu í frumvarpinu um að lögin ættu að taka til umboðsmanns með því að senda þingnefnd erindi um málið. Þar færði hann rök fyrir því að hann teldi að starfsemi umboðsmanns sem eftirlits á vegum þjóðþingsins ætti ekki að falla undir lögin. Ég fékk í gær póst frá kollega mínum í Finnlandi þar sem hann lýsir því að fyrirliggjandi tillaga þingnefndarinnar geri ráð fyrir að lögin nái ekki til umboðsmannsins og hann dregur afstöðu nefndarinnar saman með þessum orðum:

”Lyckligtvis var vår grundlagsutskottet av samma åsikt som jag och ansåg att det är omöjligt att dataskyddsbudsmannen skulle kunna utöva tillsyn över JO. Grunderna till detta ställningstagande är närmast:

- JO:s konstitutionella roll och uppgifter
- JO övervakar domstolarna som är utanför dataskyddsbudsmannens behörighet enligt dataskyddsförordningen och domstolarnas oberoende skulle äventyras om dataskyddsbudsmannen skulle kunna övervaka JO
- Finland's nationella konstitutionella identitet enligt artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen.”

Hann vísar síðar nánar til bls. 11-15 í nefndarátliti nefndarinnar en það má finna á slóðinni:

https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Lausunto/Documents/GrUU_14+2018.pdf

VI. Ábending

Ég tel ástæðu til að taka að lokum fram að framangreindar athugasemdir mínar sem UA ber ekki að skilja svo að ég telji að ekki beri að haga starfi UA eins og kostur er í samræmi við hinar nýju persónuverndarreglur þannig að gætt sé að upplýsingagjöf gagnvart þeim upplýsingar eru skráðar um. Þvert á móti þá hefur þegar verið hafinn undirbúningur að því innan UA að aðlaga starfsemina og upplýsingagjöf hinum nýju persónuverndarreglum og við það starf hefur verið tekið mið af þeim reglum og undantekningum sem koma fram í reglugerðinni (GDPR). Eins og rakið hefur verið hér að framan leiðir hins vegar af fyrirliggjandi frumvarpi að verði það að lögum óbreytt og látið ná til starfs UA mun staða UA að því er varðar undantekningar og meðferð trúnaðarupplýsinga verða önnur en þeirra stjórnvalda sem UA hefur eftirlit með og fær upplýsingar og gögn frá. Þetta kann að setja eftirliti UA ákveðnar skorður. Það eiga hins vegar ekki að vera teljandi vandkvæði á því að innleiða reglur reglugerðarinnar (GDPR) inn í starf UA heldur er það sú leið sem lagt er til að farin verði í frumvarpinu sem leiðir til vandkvæðanna. Til viðbótar kemur síðan það grundvallaratriði hvort stjórnvöldum eigi að hafa eftirlit með þeirri stofnun Alþingis sem falið er að hafa á innlendum vettvangi í umboði Alþingis eftirlit með starfi Persónuverndar.

Í ljósi þess skamma tíma sem ætlaður er til afgreiðslu á frumvarpinu á Alþingi fæ ég vart séð að unnt verði að leggja fram tillögur um hugsanlegar breytingar sem taki til frambúðar tillit til sérstöðu UA en þó innan þess ramma sem reglugerðin (GDPR) gerir ráð fyrir að því er varðar vinnslu persónuupplýsinga, og þá líka ef UA yrði undanskilinn eftirliti Persónuverndar. Hugsanlega mætti gera þetta með breytingum á hinum fyrirhuguðu lögum eða sérstökum ákvæðum í lögum um UA. Vegna þessa kem ég þeirri ábendingu á framfæri að það kunni að vera rétt að fara þá leið að breyta 5. mgr. 4. gr. frumvarpsins og hún hljóði svo:

Lög þessi og reglugerðin gilda ekki um vinnslu persónuupplýsinga sem fram fer í tengslum við [lögbundin verkefni]* Alþingis og stofnana þess.

*mætti líka nota orðið „starfsemi“ eða „starf“

Þetta væri hugsuð sem tímabundin ráðstöfun meðan farið yrði yfir það á vettvangi Alþingis og stofnana þess hvernig rétt væri að haga þessum málum þannig að gætt væri að þeim auknu réttindum sem hinum nýju persónuverndarreglum er ætlað að ná fram og þá að teknu tilliti til sérstöðu Alþingis og stofnana þess. Minnt skal á að það er Alþingis að ákveða í hvaða mæli það kys að láta efnisreglur reglugerðarinnar (GDPR) gilda um starfsemi Alþingis og stofnana þess nema einhver þáttur í því starfi teljist hluti af Evrópu/EES-réttinum. Í ábendingu minni er gert ráð fyrir að ákvæðið svo breytt taki líka til alls starfs Alþingis, þ.m.t. stjórnvöldum þess, og ríkisendurskoðanda og skrifstofu hans Ríkisendurskoðunar. Ég hef þá m.a. í huga að stjórnvöldum gilda ekki um starfsemi Alþingis og ríkisendurskoðanda og upplýsingalög gilda ekki um Alþingi og sérstakar reglur eru um gildissvið upplýsingalaga í tilviki Ríkisendurskoðunar. Rétt eins og í tilviki UA verður ekki annað séð en þörf sé á að fara nánar yfir þær heimildir sem koma fram í reglugerðinni (GDPR) og hvernig þær eiga við í starfi Alþingis og stofnana þess heldur en gert er í frumvarpinu. Það á ekki að þurfa að raska því markmiði að starfsemi Alþingis og stofnana þess verði hagað í samræmi við hinar nýju persónuverndarreglur með tilliti til réttinda borgaranna en að virtri sérstöðu þeirra verkefna sem löggjafarvaldið fer með og sjálfstæði þess.