

Reykjavíkurborg

Borgarskjalasafn Reykjavíkur

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

Reykjavík 8. júní 2018

Umsögn um frumvarp til laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga,
622 mál á 148 löggjafarþingi

Borgarskjalasafn Reykjavíkur fékk þann 30. maí sl. til umsagnar frá nefndarsviði Alþingis frumvarp til laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Þess var óskað að umsókn bærist eigi síðar en 7. júní. Þann 7. júní var óskað eftir fresti til að senda umsögn enda um sumarleyfistíma að ræða og yfirgripsmikið frumvarp. Ennþá hefur ekki borist svar við þeirri beiðni. Borgarskjalasafn hefur nú kynnt sér frumvarpið og vill benda á eftirfarandi:

Lögin þurfa að vera skýr og skiljanleg almenningi

Gert er ráð fyrir að reglugerðin verði lögfest með tilvísunaraðferð ásamt því að umrita valdar greinar úr henni að hluta til eða öllu leyti. Þetta er óskýrt fyrir almenning, getur valdið misskilningi og réttaróvissu. Álitamál er hvort slík innleiðingaraðferð standist kröfur íslenskrar stjórnskipunar. Frumvarpið er flókið og skýtur skökku við að lög sem eru ætluð almenningi til hagsbóta séu svo óskýr og illa framsett að borgurum er í raun ofviða að skilja efni þeirra og átta sig á réttindum sínum.

Lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga þurfa að vera skýr og skiljanleg – á mannamáli, þannig að almenningur geti skilið þau. Einnig eru þau óskýr fyrir ábyrgðaraðila um hvað eigi að gera til að uppfylla skilyrði laganna, hvað megi og hvað megi ekki.

Það á ekki að þurfa lögfræðinga til að geta uppfyllt lögin eða skýrt. Ef þetta eiga að verða ein af grundarvallarlögum um réttindi almennings, eins og stjórnslulög, upplýsingalög og lög um opinber skjalasöfn eru, þá verða þau að vera skýr. Markmið þeirra síðastnefndu er einmitt að tryggja vörslu og örugga meðferð skjala með réttindi borgaranna, hag stjórnslunnar og varðveislu sögu íslensku þjóðarinnar að leiðarljósi.

Stjórnskipuleg álitaeftir á úr frá íslenskum stjórnskipunarrétti

Umrætt frumvarp felur í sér litlar breytingar á efnisréttinum á þessu sviði, en meiri breytingar á atriðum sem snúa að eftirliti með framkvæmd og framfylgni við settar reglur.

Efnislega eru þar tvenn nýmæli sem rísa hæst. Annars vegar það að koma á laggirnar Evrópsku persónuverndarráði í því skyni að koma á stórauðnu samráði og samræmingu í störfum eftirlitsstjórnvalda. Hins vegar að koma á auknum heimildum til beitingu sekta.

Hið fyrrnefnda atriði vekur ýmis álitæfni út frá íslenskum stjórnskipunarrétti. Í 5. gr. frumvarpsins segir að reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2016/679 frá 27. apríl 2016 muni ganga framur íslenskum lögum. Þá er, þrátt fyrir ákvæði 38. gr. um að Persónuvernd taki ekki við fyrirmælum frá neinum, gert ráð fyrir að hún verði bundin af fyrirmælum Evrópska persónuverndarráðsins um einstök ágreiningsatriði. Þó mun Ísland ekki hafa þar atkvæðisrétt. Eins má nefna að ekki verður séð að ákvarðanir ráðsins geti sætt endurskoðun íslenskra dómstóla, sem vekur spurningar í ljósi stjórnarskrárvarins réttar manna til að bera mál undir dómstóla. Borgarskjalasafn telur að framangreint framsal valdheimilda verði, í ljósi fyrirmæla 2. gr. íslensku stjórnarskrárinnar um meðferð ríkisvalds, að fá mun ítarlegri umræðu og skoðun heldur en orðið er. Hér má ekkert fara úrskeiðis. Ákvæði norsku stjórnarskrárinnar eru frábrugðin þeirri íslensku og því er staða Íslands að þessu leyti er önnur en Noregs.

Hið síðarnefnda lýtur að beitingu sekta. Samkvæmt 4. mgr. 46. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að leggja megi sektir bæði á einstaklinga og lögaðila, þar á meðal stjórnvöld og stofnanir sem falla undir gildissvið stjórnsýslulaga. Ekki er gerður greinarmunur á milli einkaaðila og opinberra aðila þó að samkvæmt 7. mgr. 83. gr. ESB-reglugerðarinnar sé valkvætt fyrir aðildarríki hvort þau veita heimildir í landslögum til að leggja stjórnvaldssektir á opinbera aðila. Stjórnvaldssektir geta numið frá 100 þús. kr. til 1,2 milljarða kr. Spurning er hvort hér sé ekki gengið lengra en nauðsynlegt er til að ná settu marki. Athygli vekur að hér er gengið mun lengra en í gildandi lögum um opinber skjalasöfn varðandi sektir. Hafa ber í huga eðli ákvarðana Persónuverndar en athugun á þeim leiðir í ljós að oft byggja þær á matskenndum atriðum, s.s. á því hvað sé sanngjarnt, hóflegt og málefnalegt, og eru þannig í raun ólíkar ákvörðunum í öðrum málum sem ljúka má með stjórnvaldssektum.

Undirbúningur og innleiðing á nýjum lögum

Þá vill Borgarskjalasafn, í ljósi þess hvernig staða í skjalamálum er í dag þ. á m. hjá grunnskólum, leikskólum, félagsþjónustuaðilum, öldrunarþjónustu o.fl., taka fram að innleiðing á nýjum persónuverndarlögum er sérlega umfangsmikil og ógerningur að það takist fyrir boðaða gildistöku í byrjun júlí. Málið er af þeirri stærðargráðu að vanda verður til verka og undrun vekur sá flýtir sem er á málinu þar sem reglugerðin hefur ekki enn verið tekin inn í EES samninginn og er ekki hluti af þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands.

Persónuvernd um gögn er nátengd skjalastjórn og skjalavörslu opinberra aðila. Borgarskjalasafn lýsir stuðningi við margt í frumvarpinu, einkum það sem er til þess fallið að renna styrkari stöðum undir örugga skjalavistun og reglu á stjórn slíkra mála – þ.á. m. er gerð skjalavistunaráætlan hjá afhendingarskyldum aðilum.

Ljóst er að verndarandlag laga um opinber skjalasöfn og persónuvernd er að mörgu leyti hið sama. Þótt með nýjum lögum eigi að aflétta almennri tilkynningarskyldu af ábyrgðaraðilum munu þeir áfram þurfa að hafa sín skjalamál í lagi – m.a. með gerð svokallaðra vinnsluskráa – og er það til bóta. Þó þarf að gera ákvæði hér að lútandi enn skýrari. Til dæmis þarf að taka fram hvar skylda til að halda skrár um vinnslu persónuupplýsinga sem tengist starfsmannahaldi hjá ríki og borg liggur. Til dæmis heldur fjársýsla ríkisins utan um starfsmannupplýsingar margra opinberra stofnana og hafa margir velt fyrir sér hvar skylda liggi til að gera um þær vinnsluskrár. Þá þykja óljós ýmis atriði sem tengjast því hverja beri að telja ábyrgðaraðila í skilningi frumvarpsins. Er það t.d. leikskóli eða félagsmiðstöð, eða Reykjavíkurborg sjálf? Þetta þarf að vera alveg skýrt.

Tengsl við önnur lög og eyðing persónuupplýsinga sem myndast hafa í stjórnsýslunni

Borgarskjalasafn tekur undir það sem kemur fram í umsögn Þjóðskjalasafns Íslands dags. 7. júní 2018 um frumvarpið. Þar á meðal varðandi orðskýringar en nauðsynlegt er að skýra í lögnum sjálfum hugtakið skjalavistun í þágu almannahagsmuna, svo ljóst sé að átt sé við aðila sem starfa samkvæmt lögum um opinber skjalasöfn.

Í öðru lagi er tekið undir athugasemdir Þjóðskjalasafns varðandi 2. mgr 5. gr. frumvarpsins en nauðsynlegt er að geta þar laga nr. 77/2014 eins og Þjóðskjalasafn Íslands bendir réttilega á.

Í þriðja lagi er Borgarskjalasafn sammála athugasemd Þjóðskjalasafns um breytingu á 20. gr. frumvarpsins þannig að hún verði skýrari borgurum og stofnunum til hagsbóta. Eins og Borgarskjalasafn hefur margoft bent á er mjög mikilvægt að eyða þeim útbreidda misskilningi að með nýjum persónuverndarlögum verði afhendingarskyldum aðilum heimilt eða skylt að eyða persónuupplýsingum sem hafi myndast í stjórnsýslunni. Það getur valdið einstaklingum og stjórnvöldum miklum skaða verði skjölum eytt í heimildarleysi.

Virðingarfyllt,



Svanhildur Bogadóttir
borgarskjalavörður