



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið
b.t. velferðarnefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 27. febrúar 2019

1902030SA KB/bg
Málalykill: 00.63

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018 (stofnanir á málefnasviði félags- og barnamálaráðherra), 149. löggjafarþing- 495. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 6. febrúar sl., þar sem Sambandi Íslenskra sveitarfélaga er gefinn kostur á að koma á framfæri umsögn um ofangreint þingmál.

Almennt

Fram kemur að markmið frumvarpsins sé að gera nauðsynlegar breytingar á ákvæðum laga sem falla undir málefnasvið félags- og barnamálaráðherra til þess að tryggja að vinnsla persónuupplýsinga samkvæmt viðkomandi lögum samræmist ákvæðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Það sem flestar breytingarnar eiga sameiginlegt er að tekin er í burtu skylda stjórnvalda til að afla samþykkis borgara fyrir vinnslu persónuupplýsinga þegar á stjórnvaldi er lagaskylda til að veita ákveðna þjónustu eða réttindi. Samhliða því er sett inn skylda á stjórnvöld til að upplýsa borgara um umrædda vinnslu persónuupplýsinga og að borgarar verði að undirrita yfirlýsingu þess efnis að þeir hafi verið upplýstir um fyrirhugaða vinnslu persónuupplýsinganna.

Samspil samþykkis og fræðsluskyldu ábyrgðaraðila

Ný lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018 setja ströng skilyrði fyrir notkun samþykkis sem heimild fyrir vinnslu persónuupplýsinga. Samkvæmt lögum þarf samþykki að vera óþvingað, sértæk, upplýst og ótvíræð viljayfirlýsing hins skráða um að hann samþykki, með yfirlýsingu eða ótvíræðri staðfestingu, vinnslu persónuupplýsinga um sig.

Stjórnvöld geta sjaldan byggt á samþykki þegar þau starfa innan valdheimilda sinna þar sem til staðar er valdaójafnvægi milli stjórnvalda og borgara. Þegar borgari leitar til stjórnvalda t.d. vegna ákveðinna réttinda er hann á tilkall til, þurfa stjórnvöld á nauðsynlegri upplýsingagjöf að halda til að geta tekið ákvörðun í samræmi við stjórnsýslulög. Þ.e. að málið sé að fullu rannsakað, gætt sé meðalhófs í ákvörðun og jafnræðis sé gætt miðað við aðra í sambærilegri stöðu svo dæmi sé tekið. Þar sem borgarar eru ekki í aðstöðu til að geta neitað um upplýsingagjöf er mikilvægt að vinnsla persónuupplýsinga byggist á lagaheimild en ekki samþykki.

Í frumvarpinu hefur því samþykki verið tekið út en í staðinn er komin fram krafa á stjórnvöld að fá undirritaða yfirlýsingu um að sá er leitar til stjórnvalda hafi verið upplýstur um vinnslu persónuupplýsinga. Það er að mati sambandsins óþarfi að hafa slíkt ákvæði í umræddum lögum. Ný persónuverndarlöggjöf leggur ríkar skyldur á alla aðila er vinna með persónuupplýsingar og er ein af þeim skyldum fræðsluskylða gagnvart einstaklingum er vinnsla persónuupplýsinga snýr að. Í 13. gr. persónuverndarreglugerðarinnar er skýrt tekið fram hvaða upplýsingar eigi að veita við öflun persónuupplýsinga hjá skráðum einstakling og hvenær eigi að veita þessar upplýsingar. Í 14. gr. persónuverndarreglugerðarinnar er síðan fjallað um fræðsluskyldu þegar upplýsinga er aflað frá öðrum aðilum en einstaklingum beint.

Í ljósi þess að hin nýju persónuverndarlög eru með skýr ákvæði um lagaskyldu til fræðslu til einstaklinga þegar unnið er með persónuupplýsingar verður ekki séð að þörf sé á að tilgreina þessa skyldu í öllum lögum er heimila stjórnvöldum vinnslu persónuupplýsinga. Ef eitthvað er mun slíkt geta valdið vandkvæðum þar sem misræmi gæti verið milli persónuverndarlaga og umræddra laga um framkvæmd fræðsluskuldunnar. Einnig gæti það valdið misskilningi þegar lög kveða á um að afla eigi undirritaðrar yfirlýsingar en önnur ekki og þannig gefið í skyn að fræðsluskylndan eigi ekki við.

Athygli er vakin á því að almennt er ekki tilgreint í einstaka lögum að t.d. stjórnsýslulög eða upplýsingalög eigi við um starfsemi stjórnvalda enda eru þetta lög er ná yfir alla starfsemi stjórnvalda. Stjórnvöldum ber t.d. að fara eftir rannsóknarreglu stjórnsýslulaga við vinnslu mála og þarf ekki að tilgreina það sérstaklega. Sama á við um vinnslu persónuupplýsinga, þ.e.a.s. ekki þarf að tilgreina sérstaklega að stjórnvöld eigi að fara eftir lögum um persónuvernd eða ákveðnum ákvæðum þeirra laga. Persónuvernd hefur einnig ríkulega sektarheimild og því er öllum stjórnvöldum ljóst mikilvægi þess að uppfylla fræðsluskyldu sína.

Nýjum lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga er ætlað að innleiða í alla starfsemi, hvort sem það er hjá einkaaðilum eða stjórnvöldum, öryggi við vinnslu persónuupplýsinga og að ákveðnar meginreglur gildi um vinnslu þeirra. Er því mikilvægt að þegar fjallað er um vinnslu persónuupplýsinga, fræðsluskyldu tengda þeim, sem og aðrar kröfur er löggin setja á ábyrgðaraðila, þá sé leitað eftir þeim upplýsingum í persónuverndarlögunum sjálfum. Þannig fæst betri skilningur á meginreglum persónuverndarlaga og í framhaldinu hægt að heimfæra þær meginreglur yfir á starfsemi aðila.

Upptalning á aðilum er leita má upplýsinga til

Í lagafrumvarpinu má sjá tilhneigingu til að telja upp alla þá aðila er leita má upplýsinga til. Á það almennt við nema varðandi umboðsmann skuldara sem fær víðtæka heimild til upplýsingaöflunar en þar er talað um að *skal umboðsmaður afla þeirra upplýsinga sem hann telur nauðsynlegar, ... Upplýsinganna skal afla frá skuldara, opinberum aðilum og einkaaðilum, svo sem um tekjur, gjöld, eignir, skuldir, ábyrgðir, framfærslu- og húsnæðiskostnað sem og framferði einstaklingsins*“.

Sambandið telur varahugavert að stefnt sé að því að telja upp með tæmandi talningu þá aðila sem heimilt er að leita til heldur ætti frekar að stefna að því að telja upp þá tegund upplýsinga er sækja má sbr. lagagrein um upplýsingaöflun

umboðsmanns skuldara. Ástæðan fyrir því er að samfélagið þróast almennt hraðar en löggjöfin og aðstæður geta komið upp þar sem leita þarf upplýsinga til stofnana eða aðila sem ekki var fyrirséð þegar löggjöfin var sett. Einnig gæti þurft að óska eftir upplýsingum frá sambærilegum aðilum erlendis frá og fyrirséð er að ekki er hægt að telja upp þá aðila í allri löggjöf. Betur færi ef talið yrði upp hvers konar upplýsinga megi óska eftir en ekki nákvæmlega hvaðan megi óska þeirra. Er þetta í samræmi við inngangsákvæði persónuverndarreglugerðarinnar en þar segir:

45) Þegar vinnsla fer fram í samræmi við lagaskyldu sem hvílir á ábyrgðaraðilanum eða er nauðsynleg vegna verkefnis sem unnið er í þágu almannahagsmuna eða við beitingu opinbers valds ætti vinnslan að byggjast á lögum Sambandsins eða lögum aðildarríkis. Þess er ekki krafist í þessari reglugerð að sett verði sérstök lög um hverja einstaka vinnslu. Það kann að vera nægilegt að hafa lög sem grundvöll fyrir ýmsum vinnsluaðgerðum, sem byggjast á lagaskyldu sem hvílir á ábyrgðaraðilanum, eða þegar vinnslan er nauðsynleg vegna verkefnis sem unnið er í þágu almannahagsmuna eða við beitingu opinbers valds. Einnig ættu lög Sambandsins eða lög aðildarríkis að ákvarða tilgang vinnslunnar. Í þeim lögum mætti enn fremur tilgreina almenn skilyrði þessarar reglugerðar um lögmæta vinnslu persónuupplýsinga og hvernig skuli ákvarða hver ábyrgðaraðillinn er, hvaða tegund persónuupplýsinga unnið verður með, þá skráðu einstaklinga sem í hlut eiga, hvaða aðilar mega fá persónuupplýsingar, hvaða takmarkanir eiga við vegna tilgangs, varðveislutímabil og aðrar ráðstafanir til að tryggja að vinnslan fari fram á lögmætan og sanngjarnan hátt...

Er því mikilvægt að í staðinn fyrir að vera með tæmandi upptalningu aðila er leita má upplýsinga til þá sé skilgreint hvaða upplýsingum stjórnvald þarf á að halda til að geta tekið ákvörðun og telja upp helstu aðila í dæmaskyni. Þá er gott að hafa í huga að þrátt fyrir að slík lagagrein gæti hljómað eins og opin heimild fyrir stjórnvöld til að afla þeirra upplýsinga er þau óska, þá gilda alltaf lög um persónuvernd um slíka upplýsingaöflun. Samkvæmt lögum um persónuvernd getur of víðtæk öflun persónuupplýsinga talist brot á lögum um persónuvernd og þannig orsakað háar sektir á þau stjórnvöld er brjóta gegn slíku. Persónuverndarlögin ættu því að varna því að afla sé frekari upplýsinga en nauðsyn krefur.

Telji Alþingi að ekki sé nægjanleg tilvísun í tilgang vinnslu og að heimilt sé að afla nauðsynlegra upplýsinga til að sinna lögboðnu hlutverki ásamt upptalningu, ekki tæmandi, á þeim aðilum sem heimilt er að afla upplýsinga frá, þá er mælst til þess að ráðherra fái heimild til að setja reglugerðir til nánari skýringar á leyfilegri vinnslu persónuupplýsinga. Þannig er hægt að bregðast hraðar við þjóðfélagsbreytingum varðandi hvert þarf að sækja upplýsingar.

Samnýting upplýsinga

Sambandið hefur um árabíl lagt áherslu á að gera úrbætur á lagaumhverfinu hvað varðar heimildir opinberra aðila, þ.m.t. sveitarfélaga, til samnýtingar á upplýsingum í þágu lögbundinna verkefna, einkum á sviði velferðarþjónustu.

Unnið var að þessu máli á vettvangi verkefnisstjórnar um samnýtingu upplýsinga, sem velferðarráðuneytið hafði forgöngu um að skipuð var á sínum tíma, m.a. með vísun til niðurstaðna úr skýrslum Ríkisendurskoðunar. Starf verkefnisstjórnarinnar

skilaði margvíslegum árangri gagnvart samnýtingu upplýsinga sem ríkisstofnanir afla á grundvelli lögbundins hlutverks. Fá skref voru hins vegar stigin til að auka samnýtingu upplýsinga á milli stjórnvalda á stjórnsýslustigunum tveimur, þ.e. sveitarstjórnarstiginu annars vegar og hins vegar ríkinu og stofnunum þess. Var meginástæðan talin sú að lagaumhverfi sveitarfélaga væri að þessu leyti komið til ára sinna, enda væri það að stofni til frá árunum 1990 og hefði ekki verið uppfært frá þeim tíma í takt við þróun stjórnsýslureglna (þar með talið upplýsingarétt og persónuvernd) og breyttar áherslur og áskoranir í veitingu velferðarþjónustu.

Á allra síðustu misserum hafa nokkur skref verið stigin til úrbóta, m.a. með heildarlögum um þjónustu við fatlað fólk sem tóku gildi hinn 1. október sl. sem og breytingum á lögum um húsnæðismál. Á hinn bóginn hefur því ítrekað verið frestað að fara í heildarendurskoðun á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga hvað varðar öflun og meðferð upplýsinga. Heimildir sveitarfélaga til þess að samnýta upplýsingar á sviði félagsþjónustu (þ.m.t. um fjárhagsaðstoð), eru því ekki fyrir hendi með hliðstæðum hætti og gildir gagnvart ríkisstofnunum, svo sem Tryggingastofnun ríkisins, Vinnumálastofnun og Sjúkratryggingum Íslands

Athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins

1., 3. – 6., 9., 11. og 15. gr.

Með hliðsjón að ofangreindum rökstuðningi er lagt til að skylda til að afla skriflegrar yfirlýsingar í ofangreindum greinum frumvarpsins falli niður enda er kveðið á um fræðsluskyldu ábyrgðaraðila vinnslu persónuupplýsinga í lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

12. gr. – *Breyting á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, með síðari breytingum.*

Með hliðsjón að þeirri umfjöllun er sjá má hér að ofan er lagt til að þessari málsgrein verði breytt töluvert. Annars vegar er lagt til að heimild til upplýsingaöflunar verði opnari, tilgreindar séu helstu tegundir upplýsinga sem nauðsynlegt er að afla og að upptalning á aðilum er sækja má upplýsingar til sé eingöngu í dæmaskyni. Myndi ákvæðið þá vera líkara heimild umboðsmanns skuldara til upplýsingaöflunar.

Mikilvægt er að áréttta að félagsþjónusta sveitarfélaga er mikilvæg grunnþjónusta sem veitt er einstaklingum yfirleitt á erfiðum tímum í lífi þeirra. Félagsþjónusta er einnig þjónusta er einstaklingar eiga rétt á að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Við veitingu félagsþjónustu þarf því að hafa mörg atriði í huga og mikilvægt að hægt sé að afla nauðsynlegra upplýsinga til að meta þörf umsækjenda. Sveitarfélög starfa eftir stjórnsýslulögum og því þarf ávallt að ganga úr skugga um að mál séu nægjanlega rannsökuð áður en ákvörðun er tekin. Einnig þarf að tryggja jafnræði milli borgara og því þurfa allar upplýsingar að vera aðgengilegar svo sambærileg mál fái sambærilega niðurstöðu. Til félagsþjónustu sækir einnig fjöldi erlendra ríkisborgara sem hafa búið í takmarkaðan tíma hérlendis og því gæti þurft að eiga sér stað upplýsingaöflun erlendis frá. Líkt og kemur fram í umsögn Reykjavíkurborgar eru nú þegar komnar fram ábendingar um aðila er vantar í upptalningu laganna og ólíklegt er að hægt sé að sjá fyrir um alla þá aðila er hugsanlega þarf að leita til.

Áréttað er það sem kom fram hér að ofan að vinnsla persónuupplýsinga verður ávallt að fara fram í samræmi við lög um persónuvernd. Þótt breyting á 57. gr. sem lögð er til hér að neðan gefi í skyn að heimild til upplýsingaöflunar hafi verið víkkuð út þá er svo ekki. Breytt framsetning á heimild til upplýsingaöflunar tryggir að nauðsynlegar upplýsingar séu til staðar þegar ákvörðun er tekin svo ákvörðun geti verið í samræmi við stjórnsýslulög. Lög um persónuvernd tryggja síðan að eingöngu er aflað þeirra upplýsinga sem nauðsynlegar eru til að taka ákvörðun.

Líkt og segir hér að framan hefur sambandið lagt áherslu á að auka samnýtingu upplýsinga í þágu lögbundinna verkefna, einkum á sviði velferðarþjónustu. Lagt er til að hlutaðeigandi aðilum verði gert skylt að veita upplýsingarnar gjaldfrjálst enda eðlilegt að stjórnvöld deili gjaldfrjálst upplýsingum sín á milli, þegar það á við, enda er það öllum í hag að fjármunir í velferðarkerfinu séu nýttir í þjónustu en ekki greiðslu fyrir upplýsingar milli stjórnvalda.

Sambandið leggur einnig áherslu á að það komi skýrt fram að ef hlutaðeigandi aðili hefur ekki umbeðnar upplýsingar en er eini aðilinn er hefur lagaheimild til að afla þeirra upplýsinga beri þeim að afla þeirra. Hér er sérstaklega verið að vísa til Tryggingastofnunar ríkisins en TR er eini aðilinn er hefur heimild til að afla upplýsinga um hvort einstaklingar fái greiddar bætur frá öðru landi innan EES. Mikilvægt er að sveitarfélög geti beðið TR um að afla þeirra upplýsinga þegar kemur að félagsþjónustu sveitarfélaga til að tryggja að réttar upplýsingar um tekjur einstaklinga liggi fyrir áður en ákvörðun um t.d. fjárhagsaðstoð er veitt.

Er því lagt til að 57.gr. orðist svo:

Að því marki sem nauðsynlegt er vegna vinnslu umsókna um þjónustu og aðstoð samkvæmt lögum þessum skulu félagsmálanefndir og starfsmenn þeirra afla upplýsinga frá umsækjanda, opinberum aðilum og einkaaðilum um aðstæður umsækjenda svo sem tekjur, gjöld, eignir, skuldir, ábyrgðir og framfærslu- og húsnæðiskostnað, eftir því sem við á hverju sinni. Ber framangreindum aðilum að veita nauðsynlegar upplýsingar án endurgjalds búi þeir yfir þeim. Heimilt er að leita til t.d. Vinnumálastofnunar, Tryggingastofnunar ríkisins, ríkisskattstjóra, Útlendingastofnunar, framkvæmdaraðila húsnæðisbóta, Fangelsismálastofnunar, Lánasjóðs íslenskra námsmanna, sjúkrasjóða stéttarfélaganna, Þjóðskrár Íslands, heilbrigðisstofnana atvinnurekenda, starfsendurhæfingarsjóða, viðurkenndra menntastofnana innan hins almenna menntakerfis, skólum á háskólastigi og annarra aðila er gætu búið yfir nauðsynlegum upplýsingum sem og sambærilegum aðilum erlendis. Ber innlendum aðilum, sem til þess hafa lagaheimild, að aðstoða við upplýsingaöflun erlendis frá gerist þess þörf.

Þá er heimilt að kalla eftir læknisvottorði frá lækni umsækjanda eða trúnaðarlækni sveitarfélags þegar um er að ræða umsóknir sem eru til komnar vegna heilsufarslegra ástæðna.

Önnur lög

Athygli vekur að ekki er lagt til að breyta barnaverndarlögum nr. 80/2002, lögum um málefni aldraðra nr. 125/1999 og lögum um þjónustu við fatlað fólk með

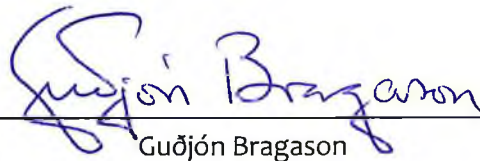
langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018 þrátt fyrir ábendingar sambandsins um nauðsyn þess þegar frumvarpið var enn í vinnslu hjá ráðuneytinu. Öll þessi lög fela í sér að félagsþjónustu sveitarfélaga ber að vinna með persónuupplýsingar svo hægt sé að veita viðeigandi þjónustu. Því er nauðsynlegt að setja inn í þessi lög heimild til sveitarfélaga til vinnslu persónuupplýsinga.

Samantekt

Samband íslenskra sveitarfélaga hvetur til þess að nefndin skoði gaumgæfulega ofangreindar athugasemdir og nú sem áður eru starfsmenn sambandsins tilbúnir til að mæta á fund nefndarinnar og fylgja eftir umsögninni.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

A handwritten signature in blue ink that reads "Guðjón Bragason". The signature is written in a cursive style and is positioned above a horizontal line.

Guðjón Bragason

Sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs