

Minnisblað

Landslaga
til Íbúðalánasjóðs
29. apríl 2019

Miðlun upplýsinga um kaupendur fasteigna

Álitaefnið

Í febrúar 2018 var lögð fram á Alþingi tvíþætt fyrirspurn til félags- og jafnréttismálaráðherra um sölu „fullnustueigna“ í eigu Íbúðalánasjóðs (ÍLS) á tilteknu árabili¹. Annars vegar var spurt um fjölda þeirra, staðsetningu og söluverð og hins vegar um hverjir hafi verið kaupendur að þeim. Um síðari spurninguna sagði í fyrirspurninni: „Upplýsingar óskast um annars vegar einstaklinga og hins vegar fyrirtæki og eignarhald þeirra.“

Í tilefni af fyrirspurninni beindi ÍLS þann 27. apríl 2018 erindi til Persónuverndar (PV) þar sem greint er frá fyrirspurninni og þeim upplýsingum sem hún lýtur að og óskað eftir að PV gefi álit sitt á málinu.

Svar ráðherra var lagt fram á Alþingi í maí 2018. Þar kemur fram að það sé byggt á gögnum um sölu fasteigna í eigu ÍLS á umræddu árabili². Í svari við fyrri hluta fyrirspurnarinnar eru settar fram samanteknar tölulegar upplýsingar um fjölda og meðalsöluverð eigna á ári eftir landssvæðum. Hvað síðari hluta fyrirspurnarinnar varðar eru einnig settar fram í svarinu samanteknar tölulegar upplýsingar um fjölda eigna sem seldar voru á ári, annars vegar til einstaklinga og hins vegar til lögaðila. Þá segir í svarinu að varðandi nánari tilgreiningu á kaupendum sé unnið að því að afla álits Persónuverndar um afhendingu upplýsinga um fasteignakaup einstaklinga þar sem þær varði fjárhagsmálefni viðkomandi og miðlun þeirra falli undir lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Loks segir í svarinu að ráðuneytið hafi „einnig óskað eftir því við sjóðinn að þær upplýsingar sem heimilt verði að birta opinberlega verði gerðar aðgengilegar á heimasíðu sjóðsins þegar niðurstaða liggur fyrir“.

Í júní 2018 var umrætt þingmál endurflutt og stóð þá einungis síðari hluti fyrirspurnarinnar eftir³. Henni var ekki svarað.

Svar PV við erindi ÍLS barst með bréfi dags. 11. júní 2018. Þar er meðal annars vísað til skyldu ráðherra samkvæmt þingskaparlögum⁴ til að leggja fram þær upplýsingar „sem

¹ Þskj. 305, 218. mál, 148. löggj.þ. 2017-2018.

² Þskj. 985, 218. mál, 148. löggj.þ. 2017-2018.

³ Þskj. 1293, 674. mál, 148. löggj.þ. 2017-2018.

⁴ Sjá 1. mgr. 50. gr. l. nr. 55/1991, með áorðnum breytingum:

„Við umfjöllun um þingmál, við sérstakar umræður, í svörum við fyrirspurnum þingmanna og í skýrslum, hvort sem er að eigin frumkvæði eða samkvæmt beiðni þingmanna, svo og við athugun mála

hann hefur aðgang að“ í svörum við fyrirspurnum þingmanna. Þá sé samkvæmt ákvæðum laganna heimilt að leggja fyrir Alþingi upplýsingar sem annars væri óheimilt að veita samkvæmt reglum um þagnarskyldu. Er í bréfinu vísað í því sambandi til þagnarskyldu ÍLS samkvæmt ákvæðum laga um húsnæðismál⁵ og tekið fram að það ákvæði taki til lántakenda hjá sjóðnum en að „[e]kki er hins vegar minnst á upplýsingar um kaupendur eigna í eigu sjóðsins“. Segir í bréfinu að í ljósi heimildar ráðherra samkvæmt þingskaparlögum til að leggja fram upplýsingar sem séu háðar þagnarskyldu þá hafi hann „rúmar heimildir til þess að afhenda upplýsingar sem ekki falla undir þagnarskylduákvæðið“. Þá er í bréfinu meðal annars vísað til meginreglna laganna um vinnslu persónuupplýsinga.

Með bréfi dags. 18. desember 2018 tilkynnti ÍLS PV að sjóðurinn hygðist „birta umræddar upplýsingar á vefsíðu sinni, enda teljist það heimilt á grundvelli laga um persónuverndar og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018“. Segir í bréfinu að ÍLS telji „vinnslu og miðlun“ upplýsinganna heimila til að fullnægja lagaskyldu sem hvíli á sjóðnum, auk þess sem miðlunin sé í þágu almannahagsmuna. Hvorki er í bréfinu vísað til þess hvar umrædda lagaskyldu sé að finna né hvaða almannahagsmuni sé um að tefla. Segir í lok bréfsins að ÍLS óskaði eftir því að PV „gefi álit sitt á ofangreindu“.

Þingmálið hafði verið endurflutt á ný haustið 2018⁶. Svar ráðherra við hinni endurfluttu fyrirspurn var lagt fram í janúar sl.⁷ Þar er meðal annars vísað til þess að leitað hefði verið álit PV og að í svari stofnunarinnar hefði komið fram að ráðherra hefði „rúmar heimildir til þess að afhenda upplýsingarnar“, eins og það er orðað í svari ráðherra. Þá er í svarinu fjallað um fyrirspurn ráðuneytisins til PV og svara stofnunarinnar um opinbera birtingu viðkomandi upplýsinga. Mun PV þar hafa lýst þeirri afstöðu stofnunarinnar að afhending persónuupplýsinga frá ráðherra til Alþingis og birting upplýsinganna á vef Alþingis teldust tvær aðskildar vinnsluáðgerðir í skilningi persónuverndarlaga. Bæri ráðherra ábyrgð á fyrri áðgerðinni en þingið á þeirri seinni. Loks segir í svari ráðherra að ráðuneytið hafi beint þeim tilmælum til ÍLS að „umræddar upplýsingar verði birtar opinberlega á vef sjóðsins, en sjóðurinn afli þá álit“.

að frumkvæði fastanefnda þingsins, skal ráðherra leggja fram þær upplýsingar sem hann hefur aðgang að og hafa verulega þýðingu fyrir mat þingsins á málinu.“

⁵ Sjá 8. gr. f. laga nr. 44/1998 um húsnæðismál, með áorðnum breytingum:

„Stjórnarmenn Íbúðalánasjóðs, forstjóri, endurskodendur, starfsmenn og hverjir þeir sem taka að sér verk í þágu sjóðsins eru bundnir þagnarskyldu um allt það sem þeir fá vitneskju um við framkvæmd starfa síns og varðar viðskipta- eða einkamálefni lántakenda sjóðsins, nema skylt sé að veita upplýsingar samkvæmt lögum. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi.

Sá sem veitir viðtöku upplýsingum af því tagi sem um getur í 1. mgr. er bundinn þagnarskyldu með sama hætti og þar greinir. Sá aðili sem veitir upplýsingar skal áminna viðtakanda um þagnarskylduna.“

Til samanburðar má nefna að 12. júní 2018 var lögð fram á Alþingi önnur fyrirspurn sem laut að persónuupplýsingum sem er unnið með hjá Íbúðalánasjóði, þetta sinnið m.a. um hverjir væru „þeir fjárfestar og lántakendur leiguíbúðalána Íbúðalánasjóðs sem nýlega gerðu upp 256 lán vegna fasteignaviðskipta á Reykjanesi“, sbr. þskj. 1283 í máli 672 á 148. löggj.þ. Fyrirspurninni var svara 17. júlí 2018 á þann veg að upplýsingarnar féllu undir umrædda 8. gr. f. laga um húsnæðismál og væri ráðuneytið reidubúið að afhenda Alþingi upplýsingarnar „að því tilskildu að þær berist ekki óviðkomandi og að þagnarskyldu verði gætt“, eins og segir í svari ráðherra.

⁶ Þskj. 164, 163. mál, 149. löggj.þ., 2018-2019.

⁷ Þskj. 149, 163. mál, 149. löggj.þ., 2018-2019.

Persónuverndar á þeirri birtingu sem birtingaraðili upplýsinganna“.

Svar PV við síðara bréfi ÍLS barst með bréfi dags. 7. febrúar sl. Í því er á ný fjallað um þagnarskylduákvæði laga um húsnæðismál og ályktað á þá leið að sú skylda taki ekki til umræddra upplýsinga. Því næst segir í bréfi PV:

Að mati Persónuverndar verður sú birting upplýsinga, sem hér um ræðir, því ekki byggð á því að hún sé nauðsynleg til að fullnægja lagaskyldu sem hvílir á Íbúðalánasjóði, sbr. 3. tölulið 9. gr. laga nr. 90/2018.

Hvað varðar það hvort umrædd vinnsla helgist af almannahagsmunum segir í bréfi PV að það sé ÍLS að meta það „í hverju tilviki fyrir sig“ og að „[e]kki er víst að sömu sjónarmið eigi við í öllum tilvikum“. Er í því sambandi velt upp í bréfi Persónuverndar að það geti skipt máli „hvort um ræðir kaupanda einnar fasteignar eða kaupanda að mörgum fasteignum“. Það sjónarmið er hins vegar ekki útskýrt frekar og er niðurlag þessa bréfs PV á sömu leið og í fyrra bréfi stofnunarinnar.

Íbúðalánasjóður óskar eftir álitni á því hvort sjóðnum sé heimilt að miðla upplýsingum um kaupendur fullnustueigna opinberlega, t.d. á vefsíðu sjóðsins.

Niðurstöður

Til þess að vinnsla persónuupplýsinga um þá sem hafa keypt fasteignir af Íbúðalánasjóði, t.d. opinber birting upplýsinganna, teljist heimil þarf að vera fyrir hendi einhver svonefndra vinnsluheimilda sem tilteknar eru í lögum nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga (pvl.). Persónuvernd hefur lýst því yfir að hér komi helst til skoðunar hvort vinnslan sé nauðsynleg til að fullnægja *lagaskyldu* sem hvíli á Íbúðalánasjóði eða að hún sé nauðsynleg vegna verks sem unnið er í þágu *almannahagsmuna*.

Nú liggur fyrir sú afstaða Persónuverndar að opinber birting persónuupplýsinga um þá sem hafa keypt fasteignir af sjóðnum verði „ekki byggð á því að hún sé nauðsynleg til að fullnægja lagaskyldu sem hvílir á Íbúðalánasjóði“.

Þá liggur einnig fyrir sú afstaða Persónuverndar að meta verði „í hverju tilviki fyrir sig“, að því er virðist með hliðsjón af því hversu margar eignir sérhver kaupandi hafi keypt af sjóðnum, hvort vinnslan verði talin helgast af því að vera „nauðsynleg vegna verks sem unnið er í þágu almannahagsmuna“. Því virðist sem Persónuvernd telji að miðla megi persónuupplýsingum um suma sem keypt hafa fasteignir af Íbúðlánasjóði en ekki aðra, þannig að miðla megi upplýsingum um þá sem hafa keypt margar fasteignir en ekki þá sem keypt hafa fáar eignir. Ekkert liggur hins vegar fyrir um rök fyrir þessari aðgreiningu, hvar slík mörk liggi eða hvaða verk það sé í þágu almannahagsmuna sem valdi því að birtingin sé nauðsynleg, svo sem áskilið er í pvl.

Þar sem engin skýr vinnsluheimild er fyrir umræddri vinnslu verður ekki séð að Íbúðalánasjóði sé heimilt að miðla upplýsingum um kaupendur fullnustueigna sinna opinberlega, t.d. á vefsíðu sjóðsins.

Við þessar aðstæður virðast þrjár leiðir einkum færar Íbúðalánasjóði:

1. Að miðla umræddum persónuupplýsingum ekki opinberlega, í ljósi viðvörunarorða í bréfum Persónuverndar og þess að ekki liggur fyrir skýr vinnsluheimild. Rétt er í því sambandi að minna á að Íbúðalánasjóður starfar eftir lögum sem gera ekki ráð fyrir umræddri vinnslu en er í hendi löggjafans að breyta, telji hann ástæðu til þess að sjóðurinn birti framvegis opinberlega persónuupplýsingar sem honum er treyst fyrir.
2. Að taka saman hve margar fasteignir hver og einn kaupenda hafi keypt af sjóðnum á viðkomandi árabili og leggja því næst mat á það, um hverja þeirra sé nauðsynlegt vegna almannahagsmuna að miðla persónuupplýsingum og um hverja þeirra standi ekki almannahagsmunir til að miðla slíkum upplýsingum. Mikilvægt er að við það mat komi skýrlega fram hverjir slíkir almannahagsmunir séu. Þegar niðurstaða matsins liggur fyrir verði það borið undir Persónuvernd á ný hvort sjóðnum sé þá heimilt að miðla upplýsingum um þá—ef einhverjir eru—sem niðurstaða mats sjóðsins bendir til að nauðsynlegt sé að miðla upplýsingum um vegna verks sem unnið er í þágu almannahagsmuna. Telji Persónuvernd að fyrirhuguð opinber birting persónuupplýsinga sé nauðsynleg vegna verks sem unnið er í þágu almannahagsmuna mætti jafnframt inna stofnunina eftir því hvort hún telji að vinnslan geti falið í sér sérstaka hættu á að farið verði í bága við réttindi og frelsi skráðra einstaklinga þannig að nauðsyn sé á útgáfu sérstakrar heimildar Persónuverndar.
3. Að láta fara fram mat á áhrifum hinnar fyrirhuguðu vinnslu á vernd persónuupplýsinga (svonefnt MÁP) og, gefi matið til kynna að vinnsla kynni að hafa í för með sér mikla áhættu fyrir réttindi og frelsi viðkomandi einstaklinga, leita lögboðins fyrirframsamráðs Persónuverndar áður en ráðist yrði í vinnsluna.

Í ljósi þess að *engin skýr vinnsluheimild* er fyrir hendi til opinberrar birtingar umræddra persónuupplýsinga, *engir almannahagsmunir hafa verið tilgreindir* sem leiða til þess að nauðsynlegt sé að birta persónuupplýsingar um kaupendur fasteigna af Íbúðalánasjóði og *tæpast verður ráðin bót á skorti á vinnsluheimild* með því að leita fyrirframsamráðs Persónuverndar þá verður að telja skynsamlegast og ábyrgast af Íbúðalánasjóði að fara leið 1 við núverandi aðstæður, það er að miðla ekki upplýsingum um kaupendur fullnustueigna sinna opinberlega, t.d. á vefsíðu sjóðsins og láta við það sitja.

Rökstuðningur

Vinnslur og vinnsluheimildir

Í svari ráðherra sem lagt var fram á þingi 23. janúar sl., við endurfluttri fyrirspurn um persónuupplýsingar kaupendur eigna frá ÍLS, kemur meðal annars fram að PV hafi lýst því yfir við ráðuneytið að:

„afhending persónuupplýsinga frá ráðherra til Alþingis og birting upplýsinganna á vef Alþingis teljist tvær aðskildar vinnsluáðgerðir í skilningi

persónuverndarlaga. Í samræmi við 6. tölul. 3. gr. laga nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, væri félagsmálaráðuneytið ábyrgðaraðili afhendingar upplýsinganna til Alþingis en Alþingi ábyrgðaraðili birtingarinnar.“

Þessi yfirlýsing er í samræmi við skilgreiningu pvl. á hugtökunum „vinnsla“ persónuupplýsinga og „ábyrgðaraðili“. Fyrirnefnda hugtakið er skilgreint sem „[a]ðgerð eða röð aðgerða þar sem persónuupplýsingar eru unnar“ og hið síðara sem „einstaklingur, lögaðili, stjórnvald eða annar aðili sem ákveður einn eða í samvinnu við aðra tilgang og aðferðir við vinnslu persónuupplýsinga“. Samkvæmt pvl. er vinnsla persónuupplýsinga því aðeins heimil að fyrir hendi sé einhver af lögmæltum heimildum til að slíkrar vinnslu, svonefndum vinnsluheimildum. Í þeirri vinnslu sem yfirlýsing PV til ráðuneytisins lýtur að virðist sem miðlun ráðherra á persónuupplýsingum til Alþingis yrði byggð á því að á ráðherra hvíli lagaskylda⁸ sem vinnslan sé nauðsynleg til að uppfylla. Sú vinnsluheimild veitir hins vegar ekki stoð eftirfarandi vinnsluáðgerðum þingsins, svo sem opinberri birtingu upplýsinganna. Í umræddu svari ráðherra á þingi í janúar sl. segir um það að „Persónuvernd myndi þurfa að veita sérstakt álit til Alþingis um opinbera birtingu upplýsinganna, óskaði þingið þess“. Virðist mega álykta af svarinu að þessi staðhæfing stafi frá PV. Rétt er þó að hafa í huga að samkvæmt afdráttarlausu ákvæði 5. mgr. 4. gr. pvl. gilda þau lög ekki um „vinnslu persónuupplýsinga sem fram fer í tengslum við störf Alþingis og stofnana og rannsóknarnefnda þess“.

Allt að einu liggur fyrir að umræddar persónuupplýsingar eru ekki „upplýsingar sem [ráðherra] hefur aðgang að“ í skilningi tilvitnaðs ákvæðis þingskaparlaga heldur liggja þær hjá ÍLS. Það væri því sjálfstæð vinnsluáðgerð í skilningi pvl. að miðla þeim þaðan, hvort sem væri til ráðherra eða til Alþingis. Fyrir slíkri miðlun þyrfti því að vera vinnsluheimild en hún virðist ekki verða sótt í umrætt ákvæði þingskaparlaga, þar sem það lýtur einungis að ráðherra og þeim upplýsingum sem hann hefur aðgang að.

ÍLS er sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins, lýtur sérstakri stjórn og heyrir „stjórnarfarslega“ undir ráðherra, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga um húsnæðismál, auk þess sem ráðherra fer með „yfirstjórn þeirra mála“ sem lögin taka til, sbr. 3. gr. Geyma lögin hvorki ákvæði um skyldu, né heimild, sjóðsins til að miðla til ráðherra persónuupplýsingum um kaupendur eigna sjóðsins. Hins vegar segir í niðurlagi 4. gr. laganna að ráðherra geti „krafið stjórn Íbúðalánasjóðs um gögn og upplýsingar sem snerta málefni sjóðsins“. Það ákvæði kom inn í meðförum Alþingis á frumvarpi til laganna en án sérstakrar skýringar, hvorki í nefndaráliti⁹ með breytingartillögum né í umræðum um frumvarpið. Virðist þó mega álykta af breytingunni að ætlunin hafi verið að tryggja að ráðherra gæti gegnt

⁸ Sjá nmgr. 4.

⁹ Þskj. 1349, 507. mál, 122. löggi.þ. 1997-1998:

„2. Lögð er til viðbót við 4. gr. sem fjallar um Íbúðalánasjóð. Með því að taka fram að Íbúðalánasjóður heyrir stjórnarfarslega undir félagsmálaráðherra er verið að undirstrika að hér er um að ræða sjálfstæða ríkisstofnun. Sem dæmi um slíka ríkisstofnun má nefna Lands bókasafn Íslands – Háskólabókasafn. Þýðing þess að um er að ræða sjálfstæða ríkis stofnun sem heyrir stjórnarfarslega undir félagsmálaráðherra felst m.a. í því að ákvarð anir stjórnar Íbúðalánasjóðs verða ekki bornar undir félagsmálaráðherra með stjórn sýslukæru. Þá getur ráðherra ekki gefið stofnuninni bindandi fyrirmæli um úrlausn mála nema hann hafi til þess lagaheimild. Aftur á móti er tekið fram að ráðherra geti krafið stjórn Íbúðalánasjóðs um upplýsingar og gögn sem snerta málefni sjóðsins.“

eftirlitsskyldu sinni með sjóðnum.

Lög um Stjórnarráð Íslands

Um eftirlitsskyldur ráðherra með undirstofnunum er fjallað almennt í lögum nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands, sbr. einkum 14. gr. Þar segir annars vegar að ráðherra geti krafði stjórnvald, sem heyrir undir yfirstjórn hans, um hverjar þær upplýsingar og skýringar „sem honum er þörf á til að sinna yfirstjórnarhlutverki sínu“ og hins vegar geti hann krafði sjálfstæð stjórnvöld, sem heyra stjórnarfarslega undir hann, um „hverjar þær upplýsingar og skýringar sem þörf er á til að sinna eftirliti skv. 13. gr. og öðrum lögmæltum skyldum ráðherra“ en í 13. gr. laganna er ráðherra boðið að hafa eftirlit „með starfrækslu, fjárreiðum og eignum á vegum stjórnvalda sem heyra undir almennar stjórnunarheimildir hans“ og „með starfrækslu, fjárreiðum og eignum þeirra sjálfstæðu stjórnvalda sem heyra stjórnarfarslega undir hann“.

Réttur ráðherra til að krefjast upplýsinga skv. 14. gr. laganna er því takmarkaður við yfirstjórnar- og eftirlitshlutverk hans. Ekki verður séð að það, að afla persónuupplýsingar um fasteignakaupendur og miðla þeim til Alþingis, rúmist innan þessara tilteknum hlutverka ráðherra. Virðist því sem ekki verði byggt á því lagaákvæði sem vinnsluheimild fyrir umræddri miðlun.

Persónuupplýsingar og upplýsingar um lögaðila

Kaupendur þeirra fasteigna sem hér um ræðir eru ýmist einstaklingar eða lögaðilar. Upplýsingar um lögaðila njóta að meginstefnu ekki verndar pvl. enda lúta lögin einkum að persónuupplýsingum, sem skilgreindar eru í lögnum sem upplýsingar um persónugreindan eða persónugreinanlegan einstakling. Í 15. gr. pvl. er þó boðið að starfræksla fjárhagsupplýsingastofa „og vinnsla upplýsinga sem varða fjárhagsmálefni og lánstraust einstaklinga og lögaðila, þ.m.t. vanskilaskráning og gerð lánshæfismats, í því skyni að miðla þeim til annarra“ skuli vera bundin leyfi Persónuverndar¹⁰.

Ekki liggur fyrir hvort sú miðlun sem fælist í fyrirhugaðri opinberri birtingu upplýsinga um þúsundir fasteignakaupenda gæti talist heimil án útgáfu starfsleyfis fyrir slíka starfsemi, einkum ef birtingin væri liður í breyttum starfsháttum stofnunarinnar varðandi miðlun slíkra upplýsinga.

¹⁰ Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að pvl. segir um 15. gr. m.a.:

„Ákvæði þetta er samsvarandi 2. mgr. 45. gr. núgildandi laga, sbr. einnig 1. mgr. sömu greinar, um vinnslu upplýsinga um fjárhagsmálefni og lánstraust. Segir í 2. mgr. 45. gr. laganna að í reglugerð skuli mælt fyrir um heimild til skráningar upplýsinga sem varða fjárhagsmálefni og lánstraust fyrirtækja, svo og annarra lögaðila, í því skyni að miðla til annarra upplýsingum um það efni. [...] Rétt þykir að lögpersónum verði áfram tryggð sú vernd sem mælt er fyrir um í gildandi lögum og er gert ráð fyrir að hún verði ekki lakari ef frumvarp þetta verður að lögum en hafa ber meðal annars í huga að atvinnufyrirtæki geta verið grundvöllur fyrir lífsviðurværi einstaklinga og er sanngirni í því fólgin að meðal annars skráning fyrirtækja á vanskilalista sé háð einhverjum reglum, samfara því sem hagsmunir atvinnulífsins af ábyrgum lánveitingum og annars konar fyrirgreiðslu séu tryggðir. Hins vegar er lögð áhersla að eingöngu er gert ráð fyrir að tiltekin ákvæði frumvarpsins gildi um lögaðila og er þar um að ræða sömu efnisákvæði og samkvæmt gildandi lögum. Um einstaklinga gilda hins vegar almennar reglur laganna án sérstakrar tilgreiningar.“

Upplýsingalög

Helst gildandi laga um upplýsingaskyldu opinberra aðila eru upplýsingalög nr. 140/2012, með áorðnum breytingum. Upplýsingalög áskilja almenningi og aðilum sjálfum rétt samkvæmt lögnum til aðgengi að upplýsingum um tiltekin mál, með ýmsum takmörkunum. Meðal slíkra takmarkana er að óheimilt er að veita almenningi aðgang að gögnum um einka- eða fjárhagsmálefni einstaklinga sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari, nema sá samþykki sem í hlut á, sbr. 9. gr. laganna. Gilda sömu takmarkanir um aðgang að gögnum varðandi mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila.

Ljóst er að persónuupplýsingar um þá einstaklinga sem keypt hafa fasteignir af ÍLS eru upplýsingar um „einka- eða fjárhagsmálefni einstaklinga“. Um mat á því hvort sanngjarnt og eðlilegt sé að upplýsingar af þessu tagi „fari leynt“, þ.e. upplýsingar um persónuauðkenni kaupenda, söluverð og eignarréttindi í fasteignum, er rétt að hafa í huga að slíkar upplýsingar eru ekki birtar opinberlega eða gerðar almenningi aðgengilegar, jafnvel þótt haldnar séu þinglýsingarbækur yfir slík skráð réttindi.

Leiðbeiningarskylda Persónuverndar

Svo sem rakið var hér að framan hefur ÍLS í tvígang leitað álits PV á málinu. Í erindum sínum til PV hefur ÍLS lýst þeirri afstöðu sinni að umrædd miðlun sé sjóðnum heimil, bæði á grundvelli nauðsynjar vegna lagaskyldu sem hvíli á stofnuninni og vegna almannahagsmuna. Liggur nú fyrir að PV fellst ekki á að lagaskylda liggja til vinnslunnar. Þá hefur stofnunin gefið til kynna að hún telji að ef til vill væri hægt að byggja miðlun upplýsinga um suma kaupendur á því að hún sé í þágu almannahagsmuna, en ekki um aðra. Er einungis takmarkaða leiðsögn að finna í svörum Persónuverndar um hvar sú lína verði dregin.

Helstu verkefni Persónuverndar eru tilgreind í 39. gr. pvl. Þar kemur fram að stofnunin annast eftirlit m.a. með framkvæmd laganna og úrskurðar í kvörtunarmálum um hvort brot hafi átt sér stað gegn þeim. Í 4. mgr. greinarinnar eru talin upp ýmis önnur verkefni stofnunarinnar. Meðal þeirra er að „veita Alþingi, stjórnvöldum og öðrum aðilum ráðgjöf á sviði lagasetningar og stjórnsýslu sem tengist vernd einstaklinga við vinnslu persónuupplýsinga“, sbr. 2. tl. ákvæðisins¹¹.

Því virðist sem fullt tilefni sé til að ÍLS fari að þeim leiðbeiningum sem PV hefur þó veitt um að hversu miklu leyti umrædd vinnsla verði byggð á almannahagsmunum og taki því saman hve margar fasteignir hver og einn umræddra kaupenda hafi keypt af sjóðnum á viðkomandi árabili og leggi mat á hverja þeirra sé nauðsynlegt vegna almannahagsmuna að miðla persónuupplýsingum um og um hverja standi ekki almannahagsmunir til að miðla slíkum upplýsingum um. Þegar niðurstaða þess mats liggur fyrir verði það borið

¹¹ Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að pvl. kemur fram að ákvæðið byggir á 57. gr. reglugerðar (ESB) 2016/679 (pvrgr.) sem innleidd var með lögnum í íslenskan rétt. Í c)-lið 1. mgr. 57. gr. pvrgr. segir að sérhvert eftirlitsyfirlit skuli „veita þjóðþingi, ríkisstjórn og öðrum stofnunum og aðilum ráðgjöf, í samræmi við landslög aðildarríkis, um ráðstafanir á sviði lagasetningar og stjórnsýslu sem tengist vernd réttinda og frelsis einstaklinga að því er varðar vinnslu“.

undir PV á ný, með vísan til framangreindrar leiðbeiningarskyldu hennar, hvort sjóðnum sé heimilt að miðla upplýsingum um þá sem niðurstaða mats hans bendir til að nauðsynlegt sé að miðla upplýsingum um vegna verks sem unnið er í þágu almannahagsmuna. Að fenginni niðurstöðu PV verði viðkomandi persónuupplýsingum miðlað að því marki sem Persónuvernd hefur mælt fyrir um að teljist helgað af nauðsyn vegna verks sem unnið er í þágu almannahagsmuna.

Ef um slíka vinnslu vegna verkefnis í þágu almannahagsmuna er að ræða getur PV ákveðið, ef til staðar er sérstök hættu fyrir „réttindi og frelsi“ hinna skráðu, að vinnslan megi ekki hefjast fyrr en hún hefur verið athuguð af stofnuninni og samþykkt með útgáfu sérstakrar heimildar, sbr. 31. gr. pvl. Æskilegt væri að fá staðfest hvort svo sé.

Mat á áhrifum á persónuvernd og fyrirframsamráð

Ábyrgðaraðilum vinnslu persónuupplýsinga, í þessu tilviki ÍLS, er skylt að láta fara fram mat á áhrifum fyrirhugaðra vinnsluáðgerða á vernd persónuupplýsinga (svonefnt MÁP) áður en vinnslan hefst, ef líklegt er að vinnslan geti haft í för með sér „mikla áhættu fyrir réttindi og frelsi einstaklinga“, eins og segir í 29. gr. pvl. Samkvæmt greininni er boðið að Persónuvernd muni birta skrá yfir þær tegundir vinnsluáðgerða þar sem krafist er mats á áhrifum á persónuvernd.

Persónuvernd hefur nú birt auglýsingu, nr. 337/2019, um skrá yfir vinnsluáðgerðir þar sem krafist er mats á áhrifum á persónuvernd. Í 2. gr. auglýsingarinnar segir að það sé mat Persónuverndar að þær tegundir vinnslu á persónuupplýsingum sem tilgreindar eru í auglýsingunni séu þess eðlis að þær útheimti mat á áhrifum á persónuvernd. Í 3. gr. auglýsingarinnar er að finna upptalningu á flokkum af vinnslum persónuupplýsinga. Segir í aðfararorðum að upptalningunni að „[í] flestum tilfellum þar sem framkvæma þarf mat á áhrifum fyrirhugaðra vinnsluáðgerða á vernd persónuupplýsinga [...] er um að ræða vinnslu persónuupplýsinga er lúta að tveimur eða fleiri flokkum sem tilgreindir eru hér að neðan. Í ákveðnum tilfellum er þó nægjanlegt að vinnslan falli undir einn flokk til að kalla á slíkt mat“.

Meðal þeirra tegunda af vinnslum sem taldar eru upp í ákvæðinu er „umfangsmikil gagnavinnsla“. Fyrirhuguð opinber birting upplýsinga um þúsundir kaupenda fasteigna ÍLS kann að teljast vera umfangsmikil gagnavinnsla í skilningi hinnar nýju auglýsingar. Þá er ófyrirséð hvað birting allra umræddra persónuauðkenna, fjárhagsupplýsinga, upplýsinga um þær fasteignir sem viðkomandi keyptu sér o.s.frv. kynni að hafa fyrir þann hóp fólks sem keypti fasteignir af ÍLS á umræddu árabili. Því virðist ákveðinn vafi vera um hvort ÍLS væri skylt að framkvæma MÁP á hinni fyrirhuguðu birtingu áður en lagt færi í hana. Rétt er að vekja athygli á að brot gegn skyldu til að framkvæma slíkt mat varðar stjórnvaldssektum skv. 1. tl. 2. mgr. 46. gr. pvl. Því mætti telja varfærið af ÍLS að leggja ekki í hina fyrirhuguðu umfangsmiklu opinberu birtingu persónuupplýsinga nema að undangengnu MÁPi á vinnslunni.

Ef MÁP gefur til kynna að vinnsla hefði mikla áhættu í för með sér ber ábyrgðaraðila skv. 30. gr. pvl., að öðrum skilyrðum uppfylltum, að hafa samráð við PV áður en vinnslan hefst. Ef PV telur að vinnslan myndi brjóta í bága við ákvæði reglugerðar

(ESB) 2016/679 (pvrgr.), sem innleidd var með því í íslenskan rétt þá skal PV, innan tiltekinna tímafresta, veita ábyrgðaraðila „skriflega ráðgjöf“ um hina fyrirhuguðu vinnslu. Er þetta ráðgjafarhlutverk PV gagnvart ábyrgðaraðila áréttað m.a. í 8. tl. 4. mgr. 39. gr. og 1. tl. 1. mgr. 43. gr. því.