



Alþingi
nefndasvið@althingi.is
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 5. júní 2018

Efni: Umsögn við frumvarp til laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga (622. mál)

Vísað er til frumvarps til laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga sem lagt hefur verið fram sem þingskjal 1029 – 622. mál á 148. löggjafarþingi 2017-2018.

Markmið með setningu nýrra laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga er að stuðla að því að með persónuupplýsingar sé farið í samræmi við grundvallarsjónarmið og reglur um persónuvernd og friðhelgi einkalífs og að tryggja áreiðanleika og gæði slíkra upplýsinga og frjáls flæði þeirra á innri markaði Evrópska efnahagssvæðisins.

Með setningu laganna er verið að innleiða og lögfesta ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/679 frá 27. apríl 2016 um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um frjálsa miðlun slíkra upplýsinga og niðurfellingu tilskipunar 95/46/EB (almenna persónuverndarreglugerðin).

Um er að ræða einhverjar umfangsmestu breytingar á löggjöf sem innleiddar hafa verið í íslenskan rétt á grundvelli skuldbindinga samkvæmt EES-samningnum. Til að mynda snertir hún öll fyrirtæki í landinu og er ljóst að innleiðingarferlið hefur umtalsverðan kostnað í för með sér.

Samtök fyrirtækja í velferðarþjónustu (hér eftir „SFV“) fagna auknum kröfum um vernd við vinnslu persónuupplýsinga en telja að vanda verði til verks og að mat á áhrifum löggjafarinnar á fyrirtæki og stofnanir í landinu þurfi að liggja skýrt fyrir. Vilja SFV því koma eftirfarandi athugasemdum við frumvarpið á framfæri.

1. Athugasemdir við einstök ákvæði

Í 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins um sérstök skilyrði fyrir vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga kemur fram að „*vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga skv. 3. tölul. 3. gr. laga þessara er óheimil nema uppfyllt sé eitthvert af skilyrðum 1. mgr. 10. gr. laga þessara og enn fremur eitt af eftirfarandi skilyrðum 9. gr. reglugerðarinnar: [...]“ (letur- og áherslubreytingar SFV).*

Í tilvitnaðri 1. mgr. 10. gr. er fjallað um samþykki með vísun í 7. og 8. gr. almennu persónuverndarreglugerðarinnar sem getur tæpast átt við í þessu samhengi.

SFV telja að hér sé um misritun að ræða og að ætlun frumvarpshöfunda hafi verið að vísa í 1. mgr. 9. gr. sem hefur að geyma upptalningu á almennum reglum um heimildir fyrir vinnslu persónuupplýsinga. SFV hafa þegar komið þessum athugasemdum á framfæri við frumvarpshöfunda á óformlegum vettvangi en þótti rétt að ítreka það hér.



2. Kostnaður og mat á áhrifum.

SFV benda á að gríðarlegur kostnaður felst í innleiðingu nýrra persónuverndarlaga hjá fyrirtækjum og stofnunum, þ.á m. aðildarfélögum SFV. Telja SFV það afar brýnt að vandað sé til verks við greiningu á kostnaðaráhrifum löggjafarinnar.

Í 10. kafla greinargerðar frumvarpsins er fjallað um mat á áhrifum löggjafarinnar og í kafla 10.3 er sérstaklega fjallað um áhrif á ríkissjóð. SFV telja að það mat sem þar er lagt til grundvallar sé gróflega vanmetið. Í kaflanum er þannig einungis fjallað um kostnað ríkissjóðs vegna Stjórnarráðsins og ríkisstofnanna í A-hluta sjóðsins en að engu leyti fjallað um eða gert ráð fyrir stofnunum sem rekin eru á grundvelli fjárframlaga frá ríkinu.

SFV eru hagsmunasamtök fyrirtækja, félagasamtaka og sjálfseignarstofnana sem eru ekki ríkisfyrirtæki en starfa á heilbrigðissviði samkvæmt þjónustusamningi eða öðrum tengdum greiðslum frá ríkinu, t.d. daggjöldum. Innan samtakanna eru 45 aðildarfélög, þ.á.m. flest hjúkrunarheimili landsins. Meðal aðildarfélaga eru Hrafnistuheimilin, Grund hjúkrunarheimili, Krabbameinsfélag Íslands, SÁÁ o.fl. Greiðslur til aðildarfélaga innan SFV nema um 15-20% af heildarútgjöldum ríkisins til heilbrigðismála á ári. SFV komu að gerð rammasamnings Sjúkratrygginga Íslands fyrir þjónustu hjúkrunarheimila sem gefinn var út árið 2016. Greiðslur til flestra aðildarfélaga SFV fara fram á grundvelli þess rammasamnings.

Kröfur hins opinbera gagnvart þjónustuveitendum í heilbrigðisþjónustu hafa aukist, bæði í gegnum kröfufýsingar fyrir þjónustuna sem og með setningu laga og reglugerða. Á sama tíma á sér stað skerðing í fjárveitingum til þjónustuveitenda og umtalsverðar aðhaldkröfur gerðar til þeirra. Í því sambandi má benda á að í þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun fyrir árin 2019-2023 er ekki gert ráð fyrir auknum rekstrarkostnaði þjónustuveitenda í heilbrigðisþjónustu vegna innleiðingar nýrrar persónuverndarlöggjafar.

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur þegar farið í ítarlega greiningu á kostnaði sveitarfélaganna við innleiðingu löggjafarinnar. Það kostnaðarmat er faglega unnið og vandað. SFV telja að allir sömu kostnaðarþættir og Samband íslenskra sveitarfélaga leggur til grundvallar eigi einnig við um aðildarfélög SFV. Erfitt er hins vegar fyrir samtökin að kostnaðarmeta þessa þætti, en Samband íslenskra sveitarfélaga gat leitað upplýsinga bæði hjá sveitarfélögum erlendis, sem og úr samræmdu bókhaldi sveitarfélaganna. SFV hafa því miður ekki aðgang að sambærilegum gögnum. Með hliðsjón af því eru helstu kostnaðarþættir aðildarfélaga SFV við innleiðingu á löggjöfinni eftirfarandi:

- **Verkefnisstjórar og undirbúningsteymi.**

Aðildarfélögin hafa þurft að skipa verkefnisstjóra innan sinna vébanda sem stjórna undirbúningi verkefnisins. Innan stærri félaga hafa jafnframt verið skipuð teymi til að starfa að undirbúningi verkefnisins. Umfang verksins er mismunandi eftir stærð félagsins en gera má ráð fyrir fullu ársverki hjá stærri félögum fyrsta árið og um 25% starfshlutfalli hjá þeim minnstu.

Þá hafa aðildarfélög SFV þurft að kaupa sér sérfræðiþjónustu til að aðstoða teymin, enda um mjög sérhæfða þekkingu að ræða. Hluti aðildarfélaga SFV nýta sérsérfræðiþjónustu



persónuréttarsérfræðings SFV við undirbúning verkefnisins en önnur nýta sér þjónustu lögmannsstofa eða annarra sérfræðinga.

- **Kortlagning á allri vinnslu persónuupplýsinga.**

Fyrirhuguð lagasetning gerir þær kröfur að aðildarfélög SFV haldi skrár yfir alla vinnslu persónuupplýsinga. Stærsti hluti undirbúningsvinnunnar hefur farið í kortlagningu á stöðu félaganna og undirbúning vinnsluskrár.

Aðildarfélög innan SFV hafa metið umfang undirbúningsvinnunnar misjafnlega. Slíkt mat hefur verið allt frá 50 klst. hjá minnstu félögunum upp í 500 klst. hjá þeim stærstu.

- **Fræðsla og þjálfun starfsfólks.**

Gert er ráð fyrir að þjálfun og fræðsla til starfsfólks verði að mestu í höndum persónuverndarfulltrúa. Miðað er við að allir starfsmenn félaganna þurfi að undirgangast slíka þjálfun reglulega. Þá er gert ráð fyrir að lykilstarfsmenn félaganna og verkefnastjórar í persónuverndarmálum hljóti viðameiri þjálfun.

- **Endurskoðun ferla og gerð skjala.**

Fyrirhuguð lagasetning kallar á endurskoðun verkferla og stefnu félaganna í persónuverndarmálum. Ennfremur kallar hún á ný vinnubrögð á ýmsum sviðum í starfsemi félaganna. Kostnaður vegna þessa er heldur óljós og veltur á ýmsum þáttum, svo sem aðgengi að leiðbeiningum og stöðluðum skjölum frá hinu opinbera og eftirlitsstofnunum á þeirra vegum.

- **Innleiðing öryggiskerfa.**

Fyrirhuguð löggjöf gerir ríkar kröfur um öryggi í upplýsingakerfum og við varðveislu gagna. Aðildarfélög SFV vinna með mikið magn viðkvæmra upplýsinga í sjúkraskrárkerfum. Ljóst er að kostnaður við yfirferð yfir stöðu öryggismála á þeim kerfum svo og öðrum kerfum félaganna verður umtalsvert. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur áætlað tímafjöldi sérfræðings í slíka yfirferð allt frá 20 og upp í 50 klst. fyrir hvert sveitarfélag, eftir stærð þeirra. Telja verður að slíkt mat sé ekki fjarri lagi hvað varðar heilbrigðisstofnanir líka.

- **Nýir samningar við vinnsluaðila.**

Aðildarfélög SFV eiga í samningssambandi við ótal marga og mismunandi vinnsluaðila. Með tilkomu fyrirhugaðrar lagasetningar er ljóst að fara þarf yfir og uppfæra alla vinnslusamninga við vinnsluaðila. Persónuvernd hefur gefið út form af vinnslusamningi sem gæti hugsanlega lækkað kostnað aðildarfélaganna að einhverju leiti en gera má þó ráð fyrir að kostnaður lítilla og meðalstórra félaga verði þónokkur.

Samband íslenskra sveitarfélaga telur að slíkur kostnaður gæti verið um 500 þús. kr. hjá hverju sveitarfélagi og nokkuð hærri hjá stærri sveitarfélögum.

- **Persónuverndarfulltrúi**

Aðildarfélög SFV vinna með umtalsvert magn viðkvæmra heilsufarsupplýsinga og þurfa því öll, skv. fyrirhugaðri löggjöf, að skipa persónuverndarfulltrúa. Til að takmarka kostnað félaganna eftir fremsta megni verður farin sú leið að stofna persónuverndardeild innan SFV og munu þau félög sem það kjósa hafa aðgang að persónuverndarsérfræðingi SFV og geta tilnefnt hann sem persónuverndarfulltrúa félagsins. Gert er ráð fyrir að um 20-25



aðildarfélög nýti þennan kost til að byrja með. Önnur félög þurfa að ráða til sín persónuverndarfulltrúa, auka við verkefni núverandi starfsmanna eða gera verksamning um slíka þjónustu frá sérhæfðum aðila.

- **Úttektir**

Utanaðkomandi sérfræðingar þurfa að taka út kerfið í heild fyrir aðildarfélög SFV og ganga úr skugga um að hlítning sé tryggð. Samband íslenskra sveitarfélaga reiknar með að kostnaður við úttekt verið um 500 þús.kr. á hvert sveitarfélag, óháð stærð.

- **Gjöld til Persónuverndar**

Í 40. gr. lagafrumvarpsins er fjallað um heimild ráðuneytisins til að setja gjaldskrá sem mælir fyrir um gjald sem ábyrgðaraðili skal greiða Persónuvernd vegna þess kostnaðar sem hlýst af eftirliti með því að hann fullnægi skilyrðum laganna og reglna sem settar eru samkvæmt þeim eða einstökum fyrirmælum. Með gjaldskránni er einnig heimilt að kveða á um að ábyrgðaraðili greiði kostnað við úttekt á starfsemi við undirbúning útgáfu vinnsluleysis og annarrar afgreiðslu.

Ekki liggur fyrir hvernig slík gjaldskrá verður útfærð eða hvaða fjárhæðir munu liggja þar til grundvallar og því erfitt að leggja mat á þennan kostnaðarlið. Þó kemur fram í frumvarpinu að kostnaður við hverja úttekt Persónuverndar verði á bilinu 1,3 – 2,4 milljónir króna.¹ Aðildarfélög SFV hafa ekki greitt slíkt gjald fram að þessu.

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur metið kostnað sveitarfélaganna við ofangreinda þætti á um **815 milljónir króna**. Um er að ræða kostnað við innleiðinguna sem myndi falla til á fyrsta árinu eftir gildistöku laganna, eða um það bil.

- **Rekstrarkostnaður til frambúðar**

Til lengri tíma litið má gera ráð fyrir að varanlegur rekstrarkostnaður vegna löggjafarinnar samanstandi svo af starfi persónuverndarfulltrúa, verkefnisstjórnun innan félaganna, þjálfun og fræðslu starfsfólks, árlegum öryggisprófunum, hugbúnaðaruppfærslum og -endurnýjun og gjöldum til Persónuverndar.

Samband íslenskra sveitarfélaga áætlað að samantekinn árlegur rekstrarkostnaður til frambúðar sé um **390 m.kr.** Ekki virðist sem í því mati sé tekið tillit til starfa annarra starfsmanna heldur en persónuverndarfulltrúanna og því hugsanlega um örlítið vanmat að ræða.

Telja verður að það kostnaðarmat sem fram kemur í umræddu frumvarpi sé haldið umtalsverðum göllum. Samkvæmt ítarlegu mati Sambands íslenskra sveitarfélaga er kostnaðurinn við innleiðinguna metinn upp á 0,2% af áætluðum tekjum sveitarfélaga. Í frumvarpsdrögum er kostnaður ríkisstofnana hins vegar áætlaður 0,08% af áætluðum tekjum þeirra. **Algjörlega óútskýrt** er í hverju sá margfaldi mismunur á kostnaðarmati þessara aðila liggur. Ljóst er að ef gengið væri út frá þeim hlutföllum sem fram koma í kostnaðarmati Sambands íslenskra sveitarfélaga og það heimfært upp á A – hluta stofnanir ríkisins og

¹ sjá bls. 53 í frumvarpinu.



Stjórnarráð, þá yrði kostnaður ríkisins við innleiðingu hjá þessum aðilum tæpar 800 milljónir króna, en ekki 300 milljónir króna.

Rökstuðningur fyrir kostnaðarmati ríkisins er mjög knappur og takmarkaður. Vísað er til þess að Landspítalinn sé vel á veg kominn með að uppfylla skyldur laganna og að kostnaðurinn við innleiðinguna þar verði um 8,6 milljónir króna. Þar af séu 3,2 milljónir vegna ráðningar persónuverndarfulltrúa og stuðnings stýrihóps við innleiðingu hans í starfið. Ekki er tilgreint nánar í hverju þessi kostnaður Landspítalans liggur. Þetta virðist ekki vera í fullu samræmi við þær upplýsingar sem SFV hafa fengið hjá Landspítalanum.² Samkvæmt upplýsingum SFV er í raun fyrsta skref innleiðingarinnar að klárast hjá spítalanum þessa dagana, þ.e. kortlagning upplýsinga. Þá er talsvert eftir af vinnu við innleiðinguna, eins og sjá má af upptalningu þeirra kostnaðarliða sem útlistaðir eru hér að ofan. Kortlagning upplýsinga er einungis einn af mörgum þáttum innleiðingar. Þá er enn fremur gert ráð fyrir að ráðinn verði til Landspítalans sérstakur persónuverndarfulltrúi í 100% starf og sá launakostnaður stendur væntanlega fyrir utan þetta kostnaðarmat upp á 8,6 milljónir. Einnig er rétt að benda á að Landspítali er stærsta sjúkrahús landsins og er í þeirri sérstöðu að hafa á að skipa sérstaka lögfræðideild, en taldi samt þörf á að kaupa sérfræðiþjónustu við innleiðingu regluverksins. Ekkert aðildarfélag SFV er með starfandi lögfræðing innan félagsins og því verður kostnaðurinn alltaf hlutfallslega meiri fyrir slíka aðila.

Þá sætir það furðu að í frumvarpinu virðist gengið út frá því að kostnaðurinn komi einungis til á árinu 2019. Almennt er gert ráð fyrir að löggjöfin taki gildi hérlendis um mitt ár 2018. Löggjöfin gerir ráð fyrir að allir aðilar uppfylli skilyrði hennar strax við gildistöku hennar. Því ætti kostnaðurinn að stórum hluta að falla til við undirbúning fyrir gildistöku, á árinu 2017 og 2018. Því er nauðsynlegt að gera ráð fyrir kostnaði vegna löggjafarinnar þegar á þessu ári.

Þá er rétt að benda á að innleiðingin mun fela í sér meiri kostnað hlutfallslega, fyrir minni einingar. Eitt af aðildarfélögum SFV er t.d. lengra komið í kortlagningu og gerð aðgerðaráætlunar heldur en flest aðildarfélaganna. Um er að ræða aðildarfélag með rekstur upp á um hálfan milljarð króna á ári. Kostnaðarmat þess aðildarfélags á fyrsta skrefi innleiðingarinnar (þ.e. kortlagning aðgerða, aðgerðaráætlun, gerð og endurskoðun vinnslusamninga, endurbætur á tölvukerfi, kaup á skjalaskápum og lásum innanhúss) er um 16 milljónir króna. Það er fyrir utan kostnað vegna persónuverndarfulltrúa og eftirfylgni regluverks (endurmenntun starfsmanna o.frv.) Það kostnaðarmat er því um 3% af heildartekjum fyrirtækisins. Er þetta að ákveðnu leyti í takt við þá ályktun sem fram kemur í kostnaðarmati Sambands íslenskra sveitarfélaga, þar sem segir að kostnaður íslenskra sveitarfélaga verður hlutfallslega meiri heldur en kostnaður finnskra sveitarfélaga. Ástæðan er sú að hluti kostnaðar vegna löggjafarinnar er fastur kostnaður sem einingar þurfa að taka á sig óháð stærð. Sama mun eiga við um rekstraraðila í heilbrigðisþjónustu, minni aðilar munu greiða hlutfallslega hærri kostnað við innleiðinguna.

² Þær upplýsingar sem SFV fengu frá Landspítalanum vegna þessarar umsagnar voru gefnar munnlega og með óformlegum hætti. Ekki gafst færi á að afla skriflegra svara sökum tímaskorts, en umsagnarfrestur lagafrumvarpsins var einungis níu dagar.



Eins og áður segir er einn stærsti galli á kostnaðarmati frumvarpsdraganna að einungis er fjallað um kostnað ríkissjóðs vegna Stjórnarráðsins og ríkisstofnanna í A-hluta sjóðsins. Að engu leyti fjallað um eða gert ráð fyrir stofnunum sem rekin eru á grundvelli fjárframlaga frá ríkinu, en mjög stór hluti heilbrigðisþjónustunnar er rekin af stofnunum sem teljast ekki til A – hluta stofnana. Tekjur þeirra stofnana koma nánast að öllu leyti frá ríkinu og eru bundnar af ákvörðunum ríkisins um þjónustugjöld og kostnaðarhlutdeild þjónustuþega. Slíkar stofnanir geta ekki farið í kostnaðafrekar aðgerðir eins og innleiðingu þessarar löggjafar nema að fá sérstakar greiðslur til verkefnisins. Er því hafnað að hægt sé að finna svigrúm í útgjaldarömmum umræddra málefnasviða, sem þegar hafa þurft að þola niðurskurð á undanförunum árum. Vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga er þungamiðja í starfsemi veitenda heilbrigðisþjónustu. Tryggja þarf þessum aðilum fjármuni til að standa undir þeim kröfum sem settar eru fram í ofangreindu lagafrumvarpi.

3. Samantekt

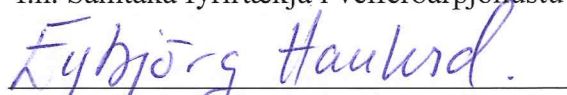
Leiðréttu þarf misritun í 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins um sérstök skilyrði fyrir vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga.

Gera þarf ítarlegri kostnaðargreiningu á lagasetningunni og fjármagna opinbera þjónustu í samræmi við niðurstöður hennar. Því er alfarið hafnað að einu áhrif á ríkissjóð vegna löggjafarinnar verði aukinn kostnaður sem samsvari 0,08% af hefðbundnum rekstrarframlögum A hluta ríkissjóðs, auk kostnaðar hjá Landspítalanum, Persónuvernd og ráðuneytum. Gleymst hefur að taka tillit til áhrifa lagafrumvarpsins á kostnað sem verður til hjá öðrum aðilum sem eru að veita heilbrigðisþjónustu fyrir hönd og á kostnað ríkisins. Minni einingar munu lenda í hlutfallslega meiri kostnaði. Meðalstórt aðildarfélag SFV sem er komið langt í innleiðingu löggjafarinnar hefur metið nauðsynlegar aðgerðir sem fela í sér kostnað sem samsvarar 3% af heildartekjum félagsins. Ítarlegt mat Sambands íslenskra sveitarfélaga miðar við að 0,2% af heildartekjum íslenskra sveitarfélaga fari í kostnað við innleiðinguna.

SFV skora á Alþingi að beita sér fyrir betri og ítarlegri kostnaðargreiningu á áhrifum frumvarpsins og tryggja öllum veitendum heilbrigðisþjónustu eðlilegt fjármagn til að standa undir þessum nýju kröfum.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka fyrirtækja í velferðarþjónustu


Eybjörg H. Hauksdóttir, framkvæmdastjóri