



Persónuvernd

Rauðarárstígur 10
105 REYKJAVÍK

Svör vegna frumkvæðisathuganar Persónuverndar, tilvísun 2018050831VS

Vísað er til bréfs Persónuverndar dagsett þann 12. júní s.l. um frumkvæðisrannsókn á vinnslu persónuupplýsinga úr kjörskrá og rannsókn á kosningaþátttöku, samhliða framkvæmd borgarstjórnarkosninga í Reykjavík í maí 2018.

Meðfylgjandi eru svör vegna erindisins.

Nákvæm útlitun á þætti Reykjavíkurborgar í sendingum allra bréfa og smáskilaboða til einstaklinga á kjörskrá fyrir borgarstjórnarkosningarnar í maí 2018 og í rannsókn tilgreindra rannsakennda við Háskóla Íslands í samvinnu við Hagstofu Íslands á kosningaþátttöku ungs fólks.

Þann 8. febrúar s.l. samþykkti borgarráð tillögur starfshóps sem unnið hafði að leiðum til að auka kosningaþátttöku. Mannréttindaskrifstofa fékk hluta þeirra tillagna til framkvæmda. Meðfylgjandi eru skýrsla og tillögur starfshópsins. (fsk. 1.)

Í tillögu, merkt nr. 3., er „lagt til að sendur verði persónulegur bréfpóstur á þá Reykvíkinga sem hafa kosningarétt í borgarstjórnarkosningum nú í fyrsta sinn, ungt fólk og innflytjendur, þar sem þeim er óskað til hamingju með kosningaréttinn og þeim bent á hvar þau eigi að kjósa, t.d. með ljósmynd af kjörstaðnum“. Tillaga, merkt nr. 4., sneri að samstarfi við Háskóla Íslands um gerð kynningarefnis og rannsókn á virkni þess.

Þann 3. mars s.l. var fyrsti fundur í undirbúningi vegna verkefnisins m.a. vegna bréfasendinga og rannsóknar Háskóla Íslands haldinn. Þann 4. apríl var fundað með fulltrúum Háskólans um verkefnið og rannsóknina sem sneri að ungum kjósendum. Í framhaldi af þeim fundi var verkaskipting á milli aðila á þann veg að Reykjavíkurborg myndi sjá um eftirfarandi þætti:

Tryggja að úrtak eftir kjördeildum verði aðgengilegt svo hægt sé að senda á rannsóknarhópana.

Að við vinnslu á kjörskrá eftir kosningar verði unnar nauðsynlegar upplýsingar um kosningaþátttöku úrtakshópanna, þ.e. að innan hvernar kjördeildar verði kjörsókn greind eftir því hversu hátt hlutfall „nýrra kjósenda“ mætti á kjörstað.

Að gerð kynningarefnis sem ákveðið hefur verið að senda á þennan hóp verði unnin með hliðsjón af rannsókninni.

Að innan borgarinnar fái viðeigandi aðilar vitneskju um verkefnið og að tryggður sé samstarfsvilji þeirra sem rannsakendur þurfa að reiða sig á.

Aðgengi vegna fyrsta þáttar var tryggt með því að fá lista frá þjóðskrá sem sendir voru til Háskóla Íslands. Vegna annars þáttar var fundað með Hagstofu og óskað eftir að þessar upplýsingar væru aðgengilegar eftir kosningar. Þriðji þáttur, efni bréfa til ungra kjósenda, var unninn af Háskóla Íslands. Vegna fjórða liðar fór fram kynning á verkefninu í borgarráði, mannréttindaráði og stjórnkerfis- og lýðræðisráði.

Þann 6. apríl s.l. var eftirfarandi erindi sent til yfirkjörstjórnar:

Telur yfirkjörstjórn Reykjavíkurborgar það að senda skilaboð í farsíma valins hóps nýrra kjósenda, í kjölfar útsends póst, og minna á kosningar og/eða komandi kosningar teljist til markaðssetningar? Þar er vitnað í ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar frá desember s.l. um sms sendingar í aðdraganda alþingiskosninga. Er mögulegt að safna upplýsingum úr kjörskrá, að afloknum kosningum, um kosningu í ákveðnar kjördeildir, eftir aldri?

Þann 17. apríl s.l. barst eftirfarandi svar frá yfirkjörstjórn:

Hvorki yfirkjörstjórn né skrifstofa borgarstjórnar telur unnt að svara því hvort farsímaskilaboð í farsíma valins hóps nýrra kjósenda til að minna á kosningarnar og eða komandi kosningar teljist til markaðssetningar. Til að unnt sé að taka afstöðu til málsins þarf að liggja fyrir hverjir senda viðkomandi skilaboð og hvert efni þeirra er nákvæmlega. Niðurstaðan getur þar að auki einungis verið leiðbeinandi og þar af leiðandi er eðlilegast að leita beint til Póst- og fjarskiptastofnunar sem er sú stofnun sem með lögum hefur verið falið að annast framkvæmd laga um fjarskipti og hafa eftirlit með fjarskiptum, sbr. 1. mgr. 1. gr. og 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga, nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun.

Samkvæmt lögum um kosningar til sveitarstjórna nr. 5/1998 sbr. ákvæði laga um kosninga til Alþingis nr. 24/2000 ber yfirkjörstjórn að búa um allar kjörskrár í innsigliðum umbúðum að talningu og uppgjöri loknu. Áður en það gerist eru unnar skýrslur um kjörsókn samkvæmt beiðnum Hagstofu Íslands með vísan til 5. gr. laga um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð. Yfirkjörstjórn lítur svo á að til þess að það mögulegt sé að safna upplýsingum úr kjörskrá að afloknum kosningum þurfi það að gerast áður en kjörskrá er innsiglið og samkvæmt beiðni Hagstofu Íslands með vísan til ofangreindrar lagaheimildar.

Þann 27. apríl var erindi sent til Póst- og fjarskiptastofnunar (fskj. 2) , sem svaraði í þá veru að stofnunin hefði ekki heimild til þess að veita slíkt leyfi og leita yrði leyfis Persónuverndar. Slíkt erindi var sent til Persónuverndar þann 3. maí. s.l. og svör bárust þann 14. maí. Var niðurstaða Persónuverndar á þá leið að vinnsla sú sem fyrirhuguð var væri ekki leyfisskyld samkvæmt ákvæðum laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000 (persónuverndarlaga).

Þann 14. maí barst mannréttindastjóra símtal frá Persónuvernd þar sem Persónuvernd var tjáð að jafnframt yrði sendur bréfpóstur til ungra kjósenda í tengslum við rannsókn Háskóla Íslands. Enn fremur yrðu send bréf til kvenna 80 ára og eldri og innflytjenda sem kysu í fyrsta sinn til borgarstjórnarkosninga. Í framhaldi af símtali þessu barst mannréttindaskrifstofu erindi frá Persónuvernd vegna bréfasendinga þessara þar sem óskað var frekari upplýsinga og afrita af bréfunum. Erindinu var svarað þann 17. maí sl.

Þann 18. maí barst mannréttindaskrifstofu að nýju erindi frá Persónuvernd og var því erindi svarað þann 22. maí. Efni þeirra bréfa sem send voru til ungra kjósenda var unnið af fulltrúum Háskólans en yfirfarið af upplýsingadeild Ráðhússins út frá málfræði. Efni bréfa til kvenna 80 ára og eldri var unnið af mannréttindaskrifstofu í samvinnu við formann Öldungaráðs Reykjavíkurborgar. Þá voru bréf til

innflytjenda samin af sérfræðingum á mannréttindaskrifstofu um málefni innflytjenda.

Fundað var með fulltrúum Hagstofu, ásamt fulltrúum Háskóla Íslands, þann 8. maí þar sem óskað var eftir úrvinnslu úr kjörskrá í tengslum við rannsókn Háskóla Íslands. Hagstofa upplýsti á þeim fundi hvaða úrvinnsla færi fram úr kjörskrá um greidd atkvæði. Í framhaldi af framlagningu kjörskrár óskaði Reykjavíkurborg eftir þrenns konar listum frá Þjóðskrá, þ.e. lista yfir þá kjósendur sem kusu í fyrsta skipti í sveitarstjórnarkosningum, lista yfir konur 80 ára og eldri og loks lista yfir innflytjendur og erlenda ríkisborgara sem hlotið höfðu kosningarétt frá síðustu sveitarstjórnarkosningum. Listar þessir bárust frá Þjóðskrá 9. og 11. maí.

Listar yfir unga kjósendur voru sendir til Háskóla Íslands til frekari vinnslu vegna rannsóknarinnar um leið og þeir bárust. Listar vegna smáskilaboða voru unnir með sama hætti af Háskóla Íslands og útsending skilaboðanna var alfarið á hendi sömu aðila.

Þann 17. maí voru bréfin send út til kvenna 80 ára og eldri og innflytjendur og erlenda ríkisborgara sem höfðu fengið kosningarétt í borgarstjórnarkosningum. Öll bréfin voru send út af fyrirtækinu Umslag ehf. sem fengið hefur ISO 27001 öryggisvottun þar sem fyllsta öryggis er gætt í allri gagnavinnslu.

Reykjavíkurborg hefur ekki komið frekar að rannsókninni að afloknum borgarstjórnarkosningum. Háskóli Íslands hefur þó upplýst um að vonir standi til að hægt verði að kynna fyrstu niðurstöður á ráðstefnunni Þjóðarspeglinum, sem haldin verður í október síðar á þessu ári.

Hvernig upplýsingar um kjósendur voru unnar upp úr kjörskrá, bæði hvað varðar smáskilaboð og bréf til ungra kjósenda í tengslum við framangreinda rannsókn og hvað varðar bréf til kvenna 80 ára og eldri og innflytjenda.

Öll eiginleg vinnsla upp úr kjörskrá sem snéri að ungum kjósendum fór fram á vegum Háskóla Íslands, þar á meðal sending smáskilaboða.

Listar frá Þjóðskrá um konur 80 ára og eldri annars vegar og innflytjendur hins vegar, voru sendir til Umslags ehf. sem sá um að senda bréf til hópsins án neinnar frekari úrvinnslu af hálfu Reykjavíkurborgar. Þessum aðilum voru ekki send smáskilaboð.

Við hvaða heimild vinnsla samkvæmt 2.tölulíð styðst, sbr . 8. og 9. gr. laga nr. 77/2000 .

Hvað varðar vinnslu upplýsinga úr kjörskrá vegna sendingar smáskilaboða og bréfa til ungra kjósenda vísar mannréttindaskrifstofa til bréfasamskipta sinna við Persónuvernd dags. 3. maí til 24. maí sl. þar sem farið var þess á leit við Persónuvernd að vinnsla slíkra persónuupplýsinga yrði heimilud, sbr. 3. mgr. 8. gr. persónuverndarlaga. Í bréfi Persónuverndar dags. 14. maí sl. var því komið á framfæri við mannréttindaskrifstofu að vinnsla persónuupplýsinganna sem tilgreind var með bréfi mannréttindaskrifstofu þann 3. maí sl. þætti ekki falla undir leyfisskylda vinnslu í skilningi laganna, miðað við þær forsendur sem þá lágu fyrir, með vísan til 5. tl. 1. mgr. 8. gr. laganna um heimild til vinnslu sem nauðsynleg er vegna verks sem unnið er í þágu almannahagsmuna. Þá taldi mannréttindaskrifstofa ekki að bréf Persónuverndar dags. 17. maí sl. gæfi með skýrum hætti til kynna að vinnsla þessara persónuupplýsinga þætti ekki lengur styðjast við heimild í 5. tl. 1. mgr. 8. gr. persónuverndarlaga með nægilegum hætti, enda var það mat mannréttindaskrifstofu í samráði við fulltrúa félagsvísindasviðs Háskóla Íslands að meginreglur 7. gr. persónuverndarlaga væru virtar í hvívetna.

Jafnframt taldi Mannréttindaskrifstofa að vinnsla upplýsinga úr kjörskrá að því er varðar bréf til kvenna 80 ára og eldri sem og innflytjenda væri ekki tilkynningarskyld í skilningi 17., 31. og 32. gr. persónuverndarlaga., sbr. 8. og 9. gr. sömu laga, á þeim tíma sem vinnsla persónuupplýsinganna var aflað frá Þjóðskrá og miðlað til Umslags ehf. Upplýsingar þessar voru því unnar í góðri trú um að mannréttindaskrifstofu væri vinnslan heimil. Mannréttindaskrifstofu er nú ljóst að meðferð og vinnsla

persónuupplýsinga af því tagi sem um ræðir í framangreindum tilfellum skal ávallt uppfylla áskilnað gildandi persónuverndarlaga um lögmætar heimildir til vinnslu persónuupplýsinga, sér í lagi þegar um ræðir upplýsingar sem lúta að uppruna fólks og skilgreina má sem viðkvæmar persónuupplýsingar, sbr. a-liður 8. tl. 1. mgr. 2. gr. persónuverndarlaga. Ljóst er að fjöldapóstur til fólks sem mannréttindaskrifstofa óskaði þess að ná til á grundvelli uppruna þess, telst til vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga í skilningi persónuverndarlaga og ákvæði 1. mgr. 9. gr. heimila slíka vinnslu ekki sérstaklega. Mannréttindaskrifstofa hefði því með réttu átt að óska eftir heimild Persónuverndar skv. 3. mgr. 9. gr. persónuverndarlaga til að tryggja lögmæti vinnslunnar.

Er það þó mat mannréttindaskrifstofu að fjöldapóstsendingar til kvenna eldri en 80 ára í aðdraganda borgarstjórnarkosninga í Reykjavík hafi verið þess eðlis að vinnslan hafi verið nauðsynleg vegna verks sem unnið var í þágu almannahagsmuna, sbr. 5. tl. 1. mgr. 8. gr. persónuverndarlaga. Um hafi verið að ræða almenna vitundarvakningu og upplýsingu um kosningarétt, framkvæmd kosninga og kjörstaði. Ekki hafi verið um að ræða vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga með sama hætti og í tilfelli útsendingar tilkynningar til innflytjenda, og hafi því vinnsla þessi ekki verið leyfisskyld með sama hætti.

Hvernig sú vinnsla samrýmist ákvæðum 7.gr.laga nr. 77/2000

Um vinnslu persónuupplýsinga vegna sendingar smáskilaboða til ungra kjósenda í aðdraganda borgarstjórnarkosninga í Reykjavík í maí sl. með tilliti til meginreglna sem gilda um slíka vinnslu í samræmi við 7. gr. persónuverndarlaga, er vísað til svarbréfs Persónuverndar dags. 14. maí sl., sbr. bréf mannréttindaskrifstofu dags. 3. maí sl. Í erindi þessu komu fram leiðbeiningar frá Persónuvernd um hvernig Reykjavíkurborg gæti sem ábyrgðaraðili gætt grunnkröfum 1.-5. tl. 1. mgr. 7. gr. persónuverndarlaga um gæði gagna og vinnslu, sbr. 2. mgr. 7. gr. sömu laga. Er það mat mannréttindaskrifstofu að upplýsingar þessar hafi verið unnar með sanngjörnum, málefnalegum og lögmætum hætti og að öll meðferð upplýsingana hafi verið í samræmi við vandaða vinnsluhætti persónuupplýsinga, sbr. 1. tl. 1. mgr. 7. gr. laganna. Þá hafi upplýsinganna verið aflað í yfirlýstum, skýrum, málefnalegum tilgangi og hafi ekki unnar frekar í öðrum og ósamrýmanlegum tilgangi, sbr. 2. tl. 1. mgr. 7. gr. laganna. Tilgangur þessa verkefnis var tilkominn vegna lakrar kosningaþátttöku þessara hópa. Þannig var kosningaþátttaka erlendra íbúa árið 2006 um 40% en árið 2014 aðeins 21%. Kosningaþátttaka kvenna, á kjörskrá í Reykjavík, 80 ára og eldri var aðeins 57% í sveitastjórnarkosningum árið 2014. Í aldurshópnum 74-79 ár var kjörsókn kvenna rúmlega 74%.

Upplýsingarnar hafi jafnframt verið nægilegar, viðeigandi og ekki umfram það sem nauðsynlegt er miðað við tilgang vinnslunnar sbr. 3. tl. 1. mgr. 7. gr., auk þess sem þær hafi fullnægt skilyrðum 4. tl. 7. gr. laganna um áreiðanleika. Um varðveislu og afhendingu skjala þessara gilda þó 14. og 15. gr. laga um opinber skjalasöfn nr. 77/2014, og telst eyðing eða breyting gagna skv. 5. tl. 1. mgr. 7. gr. persónuverndarlaga því ólögmæt, sbr. 4. mgr. 22. gr. og 24. gr. laga nr. 77/2014. Á 5. tl. 1. mgr. 7. gr. persónuverndarlaga því ekki við um fyrirliggjandi vinnslu persónuupplýsinga. Er það mat mannréttindaskrifstofu að sending bréfa til kvenna 80 ára og eldri á heimili þeirra hafi samræmt meginreglum 1. mgr. 7. gr. með sama hætti og að framan greinir.

Um vinnslu persónuupplýsinga innflytjenda sem fengu bréf í tilefni þess að þau áttu þess nú kost að nýta kosningarétt í fyrsta sinn, vísar mannréttindaskrifstofa til þess sem að framan greinir um eðli þeirra persónuupplýsinga sem komu til vinnslu af hálfu skrifstofunnar. Ljóst er að persónuupplýsingar þessar voru unnar í því skyni að hvetja innflytjendur til að nýta sér kosningarétt sinn með tilkynningarbréfi á ensku, pólsku og íslensku þar sem veittar voru helstu upplýsingar um kjörstaði og kosninguna sjálfa. Að mati mannréttindaskrifstofu eiga framangreind skilyrði 1. mgr. 7. gr. persónuverndarlaga við um vinnslu þessa, með sama hætti og vinnsla persónuupplýsinga með útsendingu skilaboða til ungra kjósenda sem fyrst áttu kost á að nýta sér kosningarétt sinn, að því undanskildu að draga má í efa lögmætisskilyrði 1. tl. 1. mgr. 7. gr. laganna þar sem viðkvæmar persónuupplýsingar í skilningi a-liðar 1. mgr. 2. gr. komu til vinnslu. Mannréttindaskrifstofa vísar að öðru leyti til 3. liðar bréfsins um þennan þátt málsins.

Hvort fræðsla hafi verið veitt hinum skráðu og hvers efnis sú fræðsla hafi verið, samkvæmt 20. og 21. gr. laga nr. 77/2000.

Í útsendingu smáskilaboða sem og bréfa þeirra sem um ræðir var upplýsinga ekki aflað hjá hinum skráðu, og kemur því 21. gr. persónuverndarlaga aðeins til umfjöllunar í svörum mannréttindaskrifstofu.

Í bréfum til kvenna eldri en 80 ára var viðtakendum greint frá tilgangi vinnslu persónuupplýsinga í samræmi við 2. tl. 3. mgr. 21. gr. persónuverndarlaga, sbr. 1. mgr. Í bréfinu sagði orðrét: „*Þetta bréf er sent vegna þess að kosningaþátttaka kvenna hefur farið minnkandi eftir aldri, miðað við karla. Aðeins rúmur helmingur kvenna 80 ára og eldri nýttu kosningarétt sinn í síðustu borgarstjórnarkosningum 2014.*“ Þá var í bréfi þessu ekki um villst að sendandi bréfsins var Reykjavíkurborg, þar sem finna mátti merki Reykjavíkurborgar í haus bréfsins, þótt ekki hafi verið greint frá heimilisfangi Reykjavíkurborgar, sbr. 1. tl. 3. mgr. 21. gr. persónuverndarlaga. Þá er það mat mannréttindaskrifstofu að bréfið hafi borið með sér þá þætti sem tilgreindir eru í 3. tl. 3. mgr. 21. gr. persónuverndarlaga, að því undanskildu að ekki kom fram með skýrum hætti hvernig upplýsinga þessara var aflað, þ.e. frá Þjóðskrá, sbr. b-liður 3. tl. 3. mgr. 21. gr. sömu laga. Er það mat mannréttindaskrifstofu að ekki hafi verið nauðsynlegt upplýsa sérstaklega um upplýsingarétt hinna skráðu o.fl. í samræmi við d-lið 3. tl. 3. mgr. 21. gr. laganna, þar sem vinnsla persónuupplýsinganna einskorðaðist við útsendingu bréfanna og smáskilaboðanna í kjölfar afhendinga lista frá Þjóðskrá.

Í bréfum til innflytjenda var viðtakendum hins vegar ekki gert grein fyrir eðli útsendingar bréfanna með sama hætti og að framan greinir, þótt bréfasendingarnar hafi borið með sér með skýrum hætti að Reykjavíkurborg stóð að baki gerð og sendingar bréfanna líkt og í bréfum til ungra kjósenda og kvenna eldri en 80 ára. Skorti því á að uppfylla fræðsluskyldu ábyrgðaraðila skv. 21. gr. persónuverndarlaga með sama hætti.

Um sendingu smáskilaboða til hluta ungra kjósenda og fræðsluskyldu ábyrgðaraðila þar að lútandi, vísar mannréttindaskrifstofa til bréfs til persónuverndar dags. 17. og 22. maí sl. þar sem gert var grein fyrir eðli smáskilaboða þeirra sem send voru til framangreindra viðtakenda. Um fræðsluskyldu í smáskilaboðum skv. 21. gr. vísar mannréttindaskrifstofa til 1. tl. 4. mgr. 21. gr. laganna, þar sem telja má að þungt hefði reynst í vöfum að sinna fræðsluskyldu til ungra kjósenda í smáskilaboðum. Í þeim bréfum sem bárust á heimili hluta kjósenda mátti greina tilgang bréfasendinganna, sem fólst í almennri hvatningu til að nýta kosningarétt sinn. Þá var í bréfum þessum ekki um villst að sendandi bréfsins var Reykjavíkurborg, þar sem finna mátti merki Reykjavíkurborgar í haus bréfsins, þótt ekki hafi verið greint frá heimilisfangi Reykjavíkurborgar, sbr. 1. tl. 3. mgr. 21. gr. persónuverndarlaga. Loks er það mat mannréttindaskrifstofu að bréfin hafi borið með sér þær upplýsingar sem tilgreindar eru í 3. tl. 3. mgr. 21. gr. persónuverndarlaga, að því undanskildu að ekki kom fram með skýrum hætti hvernig upplýsinga þessara var aflað, þ.e. frá Þjóðskrá, sbr. b-liður 3. tl. 3. mgr. 21. gr. sömu laga. Þá er það mat mannréttindaskrifstofu að ekki hafi verið nauðsynlegt upplýsa sérstaklega um upplýsingarétt hinna skráðu o.fl. í samræmi við d-lið 3. tl. 3. mgr. 21. gr. laganna, þar sem vinnsla persónuupplýsinganna einskorðaðist við útsendingu bréfanna og smáskilaboðanna í kjölfar afhendinga lista frá Þjóðskrá.

Skýringar á því hvers vegna stofnunin var einungis upplýst um afmarkaðan þátt málsins í upphaflegu erindi Reykjavíkurborgar frá 3. maí 2018 og hvers vegna ósamræmis gætti ítrekað í svörum Reykjavíkurborgar við fyrirsprungnum Persónuverndar vegna málsins.

Við vinnslu þeirra aðgerða til að auk kosningaþátttöku sem mannréttindaskrifstofa hafði með höndum var reynt að upplýsa og leita til allra þeirra aðila sem mögulega hefðu með verkefnið að gera. Aldrei var ætlunin að leyna neinu um hvernig verkefnið væri unnið og mun það verða haft í huga til framtíðar við öll

önnur verkefni skrifstofunnar sem snúa að vinnslu persónuverndarupplýsinga.

Fulltrúi Persónuverndar var upplýstur um alla þætti framkvæmdar verkefnisins í símtali þann 14. maí til skrifstofunnar og var í framhaldi reynt var að bregðast hratt við öllum þeim erindum sem bárust frá Persónuvernd og senda þær upplýsingar sem óskað var eftir. Beðist er velvirðingar ef ósamræmis gætti í þeim svörum sem Persónuvernd bárust.

Virðingarfyllt

Anna Kristinsdóttir
Mannréttindastjóri Reykjavíkur

Hjálagt: