

Borgarráð

Efni:

Minnisblað vegna frumkvæðisrannsóknar

Persónuverndar

Persónuvernd hóf á síðasta ári frumkvæðisathugun á notkun Reykjavíkurborgar og Háskóla Íslands á persónuupplýsingum frá Þjóðskrá Íslands. Tilgangur notkunarinnar var að senda ungum kjósendum, konum 80 ára og eldri og erlendum ríkisborgurum bréf og smáskilaboð til þess að hvetja til aukinnar þátttöku í borgarstjórnarkosningum 2018.

Ákvörðun Persónuverndar liggur nú fyrir og er það mat stofnunarinnar að Reykjavíkurborg, rannsakendur við Háskóla Íslands sem og Þjóðskrá Íslands hafi við vinnslu umræddra persónuupplýsinga ekki gætt að ákvæðum þágildandi persónuverndarlaga nr. 77/2000.

1. Ýmis lýðræðisverkefni í aðdraganda kosninga 2014-2018

Í aðdraganda undangenginna kosninga hafa ýmsir aðilar, þ.á m. ráðuneyti, Samband íslenskra sveitarfélaga (hér eftir Sambandið) og Reykjavíkurborg stutt eða staðið fyrir verkefnum sem lúta að því að auka kosningaþátttöku. Sambandið lét framleiða myndband í aðdraganda sveitarstjórnarkosninga árið 2014 þar sem ungt fólk var hvatt til að kjósa.

Í kjölfar dræmrar þátttöku í sveitarstjórnarkosningunum árið 2014 létu innanríkisráðuneytið og Sambandið gera skýrsluna „Hverjar eru ástæður dræmrar kjörsóknar?“. Það árið var kjörsókn í þremur stærstu sveitarfélögunum, Reykjavík, Kópavogi og Hafnarfirði rétt um 60% og hafði þá aldrei verið minni. Samkvæmt upplýsingum úr kosningaskýrslu Hagstofu Íslands var kosningaþátttaka minnst hjá aldurshópnum 20-24 ára og hjá erlendum ríkisborgurum með kosningarétt.

Í aðdraganda alþingiskosninga árið 2016 samþykktu innanríkisráðuneytið, mennta- og menningarmálaráðuneytið og Sambandið að styrkja verkefnið „Skuggakosningar“ í grunn- og framhaldsskólum landsins. Samkvæmt fréttatilkynningu þann 26. september 2016 sendu þáverandi innanríkisráðherra, Ólöf Nordal, og mennta- og menningarmálaráðherra, Illugi Gunnarsson, bréf á nemendum þar sem þeir voru hvattir til að taka þátt í kosningunum. Þá var upplýsingavefurinn www.egkys.is opnaður fyrir unga kjósendur.

Fyrir alþingiskosningar árið 2017 voru skuggakosningar í grunn- og framhaldsskólum landsins endurteknar, borgarráð styrkti tónleika sem fram fóru á Hlíðarenda undir myllumerkinu *#vakan* þar sem fram kom fremsta tónlistarfólk landsins og vefurinn www.egkys.is var uppfærður. Í aðdraganda sveitarstjórnarkosninga 2018 var vefurinn www.egkys.is enn uppfærður. Meðal bakhjarla hans eru mennta- og menningarmálaráðuneytið, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og umhverfis- og auðlindaráðuneytið, auk Reykjavíkurborgar og Sambandsins. Þá voru skuggakosningar í grunn- og framhaldsskólum haldnar aftur fyrir sömu kosningar.

2. Aðgerðir til þess að auka kosningabátttöku í borgarstjórnarkosningum 2018

Þann 12. október 2017 var samþykkt á fundi borgarráðs tillaga þess efnis að setja saman starfshóp sérfræðinga með það að markmiði að gera tillögur að aðgerðum til þess að auka kosningabátttöku í komandi sveitarstjórnarkosningum. Í samþykkt borgarráðs var tekið fram að starfshópurinn skyldi huga að almennum aðgerðum og leita sérstaklega leiða til þess að auka kosningabátttöku meðal ungs fólks og fólks af erlendum uppruna. Fram kom í samþykkttri tillögu að rannsóknir sýndu fram á mun verri kosningabátttöku umræddra hópa en annarra og brýnt væri að leita allra leiða til þess að auka hana.

Þann 8. febrúar árið 2018 samþykkti borgarráð einróma fimm tillögur sem unnar voru í samræmi við niðurstöðu fyrrnefnds starfshóps (sjá fylgiskjal). Meðal þess sem var lagt til var að sendur yrði persónulegur bréfpóstur frá Reykjavíkurborg til allra Reykvíkinga sem hefðu kosningarétt í fyrsta sinn í borgarstjórnarkosningum 2018 (bæði ungs fólks og innflytjenda) og til kvenna eldri en 80 ára. Auk þess var gert ráð fyrir að sent yrði dreifibréf á þær kjördeildir sem síst kusu í borgarstjórnarkosningum 2014 en var ákveðið að framkvæma ekki þá tillögu. Einnig var samþykkt að senda tölvupóst með hvatningu til að kjósa á ýmsa póstlista bæði innan Reykjavíkurborgar og aðra póstlista sem hægt væri að nálgast gegnum hagsmunasamtök. Jafnframt var samþykkt að hefja samstarf við Háskóla Íslands um gerð kynningarefnis og rannsókn á virkni þess (sjá 4. tillögu starfshóps). Farið yrði í samstarf við Háskóla Íslands um hönnun á inngrípum/aðgerðum til að auka kosningabátttöku ákveðinna hópa og rannsókn á virkni þeirra í kjölfarið til að byggja upp þekkingu til framtíðar á því hvernig best sé að ná til umræddra hópa. Tillögurnar og verkefnið voru í framhaldi kynntar öldungaráði, fjölmeningarráði, mannréttindaráði og stjórnkerfis- og lýðræðisráði.

Í marsmánuði 2018 hóf mannréttindaskrifstofa í samvinnu við upplýsingadeild undirbúning að framkvæmd tillagnanna. Í apríl 2018 funduðu fulltrúar beggja skrifstofa með fulltrúum Sambandsins sem höfðu sýnt verkefninu áhuga en af formlegri aðkomu varð ekki að sinni enda þá skammur tími til kosninga. Sambandið tók þó að sér að senda út almenna hvatningu til sveitarfélaga með tillögu að texta sem unnt var að senda með ýmsu móti, vef sveitarfélags, á samfélagsmiðlum eða í tölvupósti. Í lok skilaboðanna var að finna hvatningu til að nýta kosningaréttinn. Af því má ráða að Sambandið leggi áherslu á að sveitarfélög hvetji ungt fólk til að taka þátt í kosningunum. Ennfremur segir í stefnumörkun Sambandsins 2018-2022 að Sambandið skuli beita sér fyrir „umræðu á vettvangi sveitarfélaga um framþróun lýðræðis á sveitarstjórnarstigi, hvernig hægt er að auka þátttöku í kosningum.“

Unnið var að fjórðu tillögu starfshópsins með rannsakendum Háskóla Íslands. Rannsakendur Háskólans sömdu mismunandi útgáfur texta bréfa sem skyldi senda til ungra kjósenda. Mismunandi útgáfur texta miðuðu að því að rannsaka hvers konar skilaboð myndu skila sér í aukinni kosningabátttöku. Texti smáskilaboða var saminn af rannsakendum Háskóla Íslands. Texti í bréf sem ekki voru unnin í samstarfi Háskóla Íslands, til kvenna 80 ára og eldri, var saminn í samstarfi upplýsingadeildar og formanns öldungaráðs Reykjavíkur. Texti í bréf til innflytjenda var saminn í samvinnu starfsmanna mannréttindaskrifstofu og upplýsingadeildar.

Eftirfarandi texti var sendur til úrtaks ungra kjósenda í smáskilaboðum:

„Í DAG ERU KOSNINGAR

Þú hefur kosningarétt og þinn kjörstaður er <kjörstaður> (sjá kort á <http://rvk.is/kosningar>).

Það er auðvelt að kjósa, en mundu eftir skilríkjum!

Sent af Reykjavíkurborg“

Í tilefni af opinberri umfjöllun um ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar í málum 28/2017 og 29/2017 vegna óumbeðinna fjarskipta af hálfu Miðflokksins og Flokks fólksins, var talið nauðsynlegt að leita leiðbeininga stofnunarinnar um fyrirhugaðar smáskilaboðasendingar. Póst- og fjarskiptastofnun taldi að erindið ætti undir Persónuvernd. Var slíkt erindi sent af hálfu Reykjavíkurborgar til Persónuverndar þann 3. maí 2018 og óskað eftir heimild þeirra til að senda smáskilaboð á kjósendur sem kusu í fyrsta sinn. Svar barst við erindinu þann 14. maí. Var það mat Persónuverndar að vinnsla á smáskilaboðum væri ekki leyfissskyld en hún þyrfti að uppfylla

meginreglur þágildandi 7. gr. laga nr. 77/2000 um gæði gagna og vinnslu. Persónuvernd vísaði meðal annars til þýðingar 5. tölul. 1. mgr. 8. gr. laganna sem heimilar vinnslu almennra persónuupplýsinga sé hún nauðsynleg vegna verks sem unnið er í þágu almannahagsmuna.

Þeir sem að verkefninu komu töldu að vinnsla persónuupplýsinga vegna bréfanna væri því lögmæt, enda lá bæði fyrir samþykki Þjóðskrár um afhendingu úrtaka úr kjörskrá til samræmis við beiðni auk þess sem vísindasiðanefnd Háskólans hafði þegar samþykkt formlega að fyrirkomulag rannsóknarinnar samræmdist skilyrðum vísindasiðareglna. Fulltrúar mannréttindaskrifstofu og Háskóla Íslands höfðu átt fundi með fulltrúum Hagstofu og átt samtöl við starfsmenn Þjóðskrár vegna verkefnisins og farið yfir framkvæmd þess án þess að fram kæmu athugasemdir.

Upplýsingar um símanúmer vegna útsendingar smáskilaboða voru á vegum og ábyrgð rannsakenda Háskólans.

3. Samskipti Reykjavíkurborgar og Persónuverndar frá 3. maí til 13. júlí 2018

Vísað er að nýju til bréfs Reykjavíkurborgar sem sent var til Persónuverndar 3. maí. Ítrekað er að í bréfi þessu kom fram að send yrðu út bréf til ungra kjósenda þar sem þau yrðu frædd um fyrirkomulag kosningar sem og hvar þeim gæfist kostur á að greiða atkvæði. Skýrlega kom fram að ætlunin væri að grípa til aðgerða til að auka kosningabátttöku tiltekinna hópa sem hefðu í undanförunum kosningum átt undir högg að sækja með tilliti til kjörsóknar. Samhliða því yrði framkvæmd rannsókn samkvæmt því sem að framan greinir.

Svar barst frá Persónuvernd þann 14. maí þar sem fram kom að ekki var talið að tilgreind vinnsla persónuupplýsinga vegna sendingar smáskilaboða teldist leyfissskyld. Í símtali við starfsmann Persónuverndar síðar sama dag ítrekaði mannréttindastjóri þá fyrirætlun að samhliða smáskilaboðunum yrðu bréf send til hluta ungra kjósenda. Í símtalinu kom jafnframt fram að bréfin væru af mismunandi toga og væri sú aðferðarfræði hluti af rannsókn Háskóla Íslands. Eins og öll bréf Reykjavíkurborgar til Persónuverndar og annarra eftirlitsyfirvalda bera með sér, var aldrei ætlunin að leyna nokkrum upplýsingum vegna verkefnisins.

Í kjölfar símtalsins barst bréf Persónuverndar þann 17. maí þar sem óskað var eftir því að fá afrit af bréfum sem send yrðu á unga kjósendur. Bréf til ungra kjósenda og önnur gögn sem sneru að rannsókninni voru send samdægurs til Persónuverndar af hálfu Reykjavíkurborgar. **Áréttað er að Persónuvernd óskaði þar einungis og sérstaklega eftir bréfum sem lutu að ungum kjósendum.**

Þann 18. maí barst erindi frá Persónuvernd þar sem m.a. kom fram að engin gögn hefðu borist frá Reykjavíkurborg vegna bréfa til innflytjenda og eldri kvenna. Persónuvernd vakti athygli á afmörkun og gildissviði þágildandi laga nr. 77/2000 og að vinnsla úr kjörskrá ein og fyrir lá að til stæði, teldist til vinnslu persónuupplýsinga. Slík vinna þyrfti að samræmast 8. gr. þágildandi laga og fullnægja þyrfti öllum grunnkröfum laganna um gæði gagna og vinnslu. Áréttað var að gætt skyldi að gagnsæi við vinnslu persónuupplýsinga gagnvart hinum skráða. Jafnframt gæti komið til skoðunar að vinnsla vegna bréfasendinga til innflytjenda og kvenna yfir áttæðu teldist tilkynningarskyld samkvæmt 17., 31. og 32. gr. þágildandi laga, en bréf sem Reykjavíkurborg hygðist senda út hefðu ekki borist Persónuvernd.

Þann 19. maí var efni umbeðinna bréfa sent til Persónuverndar og bent á að vegna misskilnings hefðu þau bréf ekki verið send Persónuvernd þar sem þau vörðuðu ekki unga kjósendur og hefðu ekki verið hluti af rannsókn Háskóla Íslands. Aldrei hefði verið ætlunin að leyna upplýsingum gagnvart Persónuvernd. Þvert á móti hafði Reykjavíkurborg frumkvæði að því að leita frekari staðfestingar Persónuverndar á lögmæti vinnslu persónuupplýsinganna vegna kosningabátttöku ungs fólks í símtali, þrátt fyrir að stofnunin hefði þegar kveðið á um að vinnslurnar þættu ekki leyfissskyldar samkvæmt þeim forsendum sem þá lágu fyrir.

Þann 22. maí 2018 svaraði Reykjavíkurborg Persónuvernd með bréfi í samvinnu við rannsakendur hjá Háskóla Íslands, þau Magnús Þór Torfason lektor við HÍ og Huldu Þórisdóttur lektor við HÍ. Afrit

Þessa bréf var einnig sent til Hagstofu Íslands, dómsmálaráðuneytis og umboðsmanns Alþingis. Greint var frá verkefninu með almennum hætti þar sem meðal annars kom fram sú afstaða að skoða yrði hagsmunum af framkvæmd rannsóknarinnar í samhengi við aðra, þar á meðal grunnkröfu persónuverndarlaga um gagnsæi.

Þann 23. maí 2018 barst Reykjavíkurborg bréf dómsmálaráðuneytis. Í bréfinu benti ráðuneytið Reykjavíkurborg á að ekki yrði séð af gögnum málsins að ungir kjósendur yrðu fræddir um það að þeir yrðu andlag rannsóknar á kosningabátttöku, hvorki í bréfunum né í smáskilaboðunum. Þá lýsti ráðuneytið þeirri afstöðu að í einu bréfanna væri að finna villandi upplýsingar um að það væri borgaraleg skylda að kjósa.

Þann 24. maí 2018 sendu Reykjavíkurborg og rannsakendur við Háskóla Íslands samhljóða bréf til Persónuverndar, dómsmálaráðuneytis, umboðsmanns Alþingis, yfirkjörstjórnar í Reykjavík sem og Hagstofu Íslands. Vísað var til bréfs dómsmálaráðuneytisins dags. 23. maí 2018 og tekið fram að hin eiginlega rannsókn og greining á gögnum sem vísað hefði verið til, færi fram í kjölfar kosninga og byggði á samtölugögnum frá Hagstofu Íslands. Þátttaka viðtakenda bréfa og smáskilaboða í rannsókninni byggði á þeirri greiningu. Þeir sem ekki fengju bréf eða smáskilaboð væru einnig þátttakendur. Af þeim sökum væri ekki unnt að upplýsa alla þátttakendur rannsóknarinnar með því að hafa upplýsingar þess efnis í bréfunum og smáskilaboðunum heldur yrði þannig einnig að hafa samband við þá sem ekki fengju bréf eða smáskilaboð. Vísindasiðareglur Háskóla Íslands gerðu almennt ráð fyrir upplýstu samþykki en frá því skilyrði reglnanna væru þó gerðar undanþágur. Því hafi rannsakendur sérstaklega óskað eftir afstöðu vísindasiðanefndar Háskóla Íslands um þetta atriði. Nefndin hefði komist að þeirri niðurstöðu, með vísan til b-liðar greinar 2.4.4 í reglunum, að fyrirkomulag rannsóknarinnar samrýmdist skilyrðum þeirra.

4. Niðurstöður frumkvæðisathugunar Persónuverndar

Með bréfum dags. 12. júní 2018 tilkynnti Persónuvernd Reykjavíkurborg, rannsakendum við Háskóla Ísland og Hagstofu Íslands um að stofnunin hefði ákveðið að hefja frumkvæðisathugun vegna framangreinds. Ákvörðun Persónuverndar lá fyrir þann 31. janúar 2019 og barst Reykjavíkurborg með bréfi þann 6. febrúar sl.

Í niðurstöðum Persónuverndar er vikið að meginreglum persónuverndarlaga. Almennt þurfi öll vinnsla persónuupplýsinga að uppfylla grunnkröfur persónuverndarlaga, í þessu tilfelli 7. gr. þágildandi persónuverndarlaga nr. 77/2000, þar á meðal um að persónuupplýsingar skuli unnar með sanngjörnum, málefnalegum og lögmætum hætti og að öll meðferð þeirra skuli vera í samræmi við vandaða vinnsluhætti persónuupplýsinga, sbr. 1. tölul. ákvæðisins. Þegar grunnskilyrði um vinnslu persónuupplýsinga hafa verið uppfyllt, koma sérstakar vinnsluheimildir persónuverndarlaga til skoðunar, áður í 9. gr. laga nr. 77/2000. Í 5. tölul. 1. mgr. 8. gr. var að finna heimild til vinnslu persónuupplýsinga vegna verks sem unnið er í þágu almannahagsmuna. Hafði Reykjavíkurborg vísað m.a. til þessarar vinnsluheimildar í svörum til Persónuverndar eftir að frumkvæðisathugun hófst í júlí 2018.

Niðurstaða Persónuverndar var á þann veg að vinnslur sem fólust í *bréfasendingum* og *sendingum smáskilaboða* til ungra kjósenda sem voru að kjósa í fyrsta sinn hafi falið í sér sendingu mismunandi skilaboða, sem Persónuvernd þótti fela í sér eins konar hvatningu. Þannig taldi Persónuvernd grunnskilyrði 1. tölul. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 77/2000 um sanngirni, gagnsæi og fyrirsjáanleika ekki vera uppfyllt, sbr. kafla 3.1. í ákvörðun Persónuverndar. Af þeirri ástæðu taldi Persónuvernd vinnslurnar sem fólust í sendingu bréfa og smáskilaboða ekki samræmast lögum, og heimild 5. tölul. 1. mgr. 8. gr. þágildandi laga, sem heimilaði vinnslu persónuupplýsinga vegna verks sem unnið væri í þágu almannahagsmuna, gat því ekki, að mati stofnunarinnar, komið til greina. Í þessu samhengi taldi Persónuvernd að rannsókn Háskóla Íslands til að kanna áhrif inngripa á kjörsókn tiltekinna hópa væri ekki gerð í þeim tilgangi að skilja lága og minnkandi kjörsókn ungra kjósenda og annarra hópa. Því mat Persónuvernd það svo að ekki væri unnt að vísa til almannahagsmuna sem heimild fyrir vinnslunni.

Á sama hátt og að framan greinir var það álit Persónuverndar að *bréfasendingar* til kvenna 80 ára og eldri og til erlendra ríkisborgara fælu í sér hvatningu til að kjósa. Í þessu sambandi mat Persónuvernd það svo að skilyrði um sanngirni, gagnsæi og fyrirsjáanleika við notkun kjörskráa væri ekki til staðar. Mat stofnunarinnar það svo að það væri ekki hlutverk opinberra aðila að senda tilteknum hópum hvatningu að nýta kosningarétt sinn. Jafnframt var það álit Persónuverndar að engin rök stæðu til þess að þörf væri á því að upplýsa konur 80 ára og eldri um kosningarétt sinn.

5. Samantekt

Ákvörðun Persónuverndar, sem er samtals 27 blaðsíður, tekur á fjölmörgum álitaeftum sem varðar vinnslu persónuupplýsinga og heimildir fyrir þeim á grundvelli þágildandi persónuverndarlaga. Rannsókn á kosningaþátttöku og fyrirkomulag hennar, ásamt sendingum bréfa Reykjavíkurborgar til innflytjenda og kvenna 80 ára og eldri, fólu í sér framkvæmd á tillögum sem samþykktar voru samhljóða af borgarráði í febrúar 2018. Eins og framan hefur verið rakið var framkvæmd þess gerð í góðri trú um að framangreind rannsókn og bréfasendingar væru í samræmi við lög.

Mannréttindaskrifstofa leitaði að eigin frumkvæði til Persónuverndar um leiðbeiningar vegna sendingar smáskilaboða og taldi sig í framhaldinu hafa veitt allar umbeðnar upplýsingar og brást við strax og Persónuvernd taldi að upplýsingagjöf hefði verið ábótavant til stofnunarinnar. Eins og getið er að framan leggur mannréttindaskrifstofa og Persónuvernd ekki sama skilning í samskipti þeirra á milli, en harnar að misskilningur hafi komið upp í þessum samskiptum.

Mannréttindaskrifstofa telur að niðurstaða Persónuverndar kalli á nánari skoðun þeirra álitaefta sem ákvörðunin ber með sér og að þeirri skoðun þurfa að koma m.a. aðilar úr vísindasamfélaginu, þeim ráðuneytum sem staðið hafa að átaksverkefnum á þessu sviði sem og Samband sveitarfélaga.

Með kveðju,

Anna Kristinsdóttir
mannréttindastjóri