

Alþingi
Starfshópur um endurskoðun kosningalaga
Kirkjustræti
101 Reykjavík



Persónuvernd

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606
netfang: postur@personuvernd.is
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 4. febrúar 2019

Tilvísun: 2018122022VS/--

Efni: Athugasemdir Persónuverndar við tillögur um endurskoðun kosningalaga

Persónuvernd vísar til erindis starfshóps um endurskoðun kosningalaga, dags. 19. desember 2018, þar sem Persónuvernd er gefinn kostur á að koma að athugasemdum um endurskoðun kosningalaga, einkum um þær hugmyndir sem nú þegar liggja fyrir og framangreindum starfshópi er ætlað að leggja til grundvallar í störfum sínum.

Sérstaklega er óskað eftir athugasemdum við þá hugmynd að sett verði heildarlöggjöf um framkvæmd kosninga. Persónuvernd gerir ekki athugasemd við þá hugmynd.

Hvað varðar tillögur vinnuhóps um endurskoðun kosningalaga frá 2016 vísar Persónuvernd sérstaklega til tillögu um að kjörskrágerð verði í höndum Þjóðskrár Íslands. Að mati Persónuverndar er fallist á að slík breyting geti verið æskileg, þ.e. að gerð kjörskráa fyrir öll sveitarfélög væri á hendi einnar stofnunar, sem og það að viðhalda henni fram á kjördag. Getur slíkt fyrirkomulag verið til þess fallið að tryggja betur öryggi þeirra persónuupplýsinga sem unnið er með og að upplýsingar í kjörskrá séu áreiðanlegar og uppfærðar eftir þörfum, sbr. 4. og 6. töluliði 1. mgr. 8. gr. laga nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Þá er fallist á þau sjónarmið sem vísað er til á bls. 96 í tillögunum um að samkvæmt nágildandi fyrirkomulagi geti yfirsýn skort yfir leiðréttingar sem kunnir að verða gerðar á kjörskrá fram á kjördag og að ákveðin hættu sé á að ósamræmi geti orðið milli sveitarfélaga. Hvað varðar aðgang almennings að kjörskrá vísar Persónuvernd til umfjöllunar í úrskurði stofnunarinnar frá 30. apríl 2018, í máli nr. 2017/1523. Í niðurstöðu málsins er vísað til þess að samkvæmt nágildandi lögum hvíli ekki lagaskylda á Þjóðskrár Íslands til að veita aðgang að kjörskrá en að málefnaleg rök standi hins vegar til þess að stofnunin leggi til þann rafræna aðgang að skránum sem um ræddi á skra.is og að jafnræði væri þannig tryggt, hvað varðar aðgengi að kjörskrá milli ólíkra

sveitarfélaga.

Um aðgang stjórnmalasamtaka að kjörskrá og þá vinnslu persónuupplýsinga sem þeim er heimil vegna eftirlitshlutverk þeirra við framkvæmd kosninga vísar Persónuvernd til þeirra álita sem jafnframt er vísað til á bls. 44 í tillögunum, nánar tiltekið álits frá 10. mars 2003, í máli nr. 2002/252, og álits frá 13. mars 2014, í máli nr. 2013/828. Með hliðsjón af því sem þar er rakið leggur Persónuvernd áherslu á að við setningu löggjafar, sem heimilar stjórnmalastamtökum aðgang að kjörskrá í umræddum tilgangi, verði að gæta fyllsta meðalhófs þannig að slíkur aðgangur verði ekki umfram það sem nauðsynlegt er í þágu þess tilgangs. Þá skal tekið fram að í því felst meðal annars að afmarka þarf skýrt hvaða vinnsla persónuupplýsinga sé heimil, sem og hvernig og hversu lengi veita megi aðgang að skránum.

Á bls. 98. í tillögunum segir að ekki hafi hingað til þótt ástæða til þess að hefða aðgang stjórnmalasamtaka að kjörskrá að því leyti sem þau noti hana í því skyni að koma upplýsingum á framfæri til kjósenda. Í því sambandi vísar Persónuvernd til þess sem fram kemur í fyrrgreindu álit stofnunarinnar í máli nr. 2002/252 um að persónuupplýsingar skulu fengnar í yfirlýstum, skýrum og málefnalegum tilgangi og ekki unnar frekar í öðrum og ósamrýmanlegum tilgangi, nema sérstök heimild standi til hennar samkvæmt lögum, sbr. nú 2. tölulið 1. mgr. 8. gr. laga nr. 90/2018. Þá er vísað til 1. töluliðar sömu málsgreinar sem kveður á um að við vinnslu persónuupplýsinga skuli gætt að því að þær séu unnar með lögmætum, sanngjörnum og gagnsæjum hætti gagnvart hinum skráða. Hvað varðar notkun stjórnmalaflokka á persónuupplýsingum, m.a. úr kjörskrá, til þess að koma á framfæri upplýsingum til kjósenda bendir Persónuvernd enn fremur á skýrslu bresku persónuverndarstofnunarinnar *Democracy disrupted?* sem kom út 11. júlí 2018. Er þar sérstaklega fjallað um vinnslu stjórnmalasamtaka á persónuupplýsingum úr kjörskrá við persónusniðna markaðssetningu til að ná til kjósenda (*e. micro-targeting*). Tekið er fram í kafla 3.8.1 í skýrslunni að samkvæmt enskum lögum eigi stjórnmalasamtök rétt á að fá afhentar kjörskrár en að slík heimild veiti þeim ekki undanþágu frá kröfu persónuverndarlaga um sanngjarna vinnslu persónuupplýsinga. Stjórnmalasamtökum beri þar af leiðandi að veita hinum skráðu tilskilda fræðslu um að upplýsinga hafi verið aflað um viðkomandi og í hvaða tilgangi. Í skýrslunni er einnig fjallað um vinnslu stjórnmalasamtaka á persónuupplýsingum sem fengnar eru annars staðar frá en úr kjörskrá. Í skýrslunni er að öðru leyti að finna góðar upplýsingar og mikinn fróðleik sem Persónuvernd telur mikilvægt að kynna sér við endurskoðun kosningalöggjafar, með það fyrir augum að tryggja gagnsæi við vinnslu persónuupplýsinga við framkvæmd kosninga. Einnig bendir Persónuvernd á aðra skýrslu bresku persónuverndarstofnunarinnar, *Investigation into the use of data analytics in political campaigns*, sem var kynnt fyrir breska þinginu 6. nóvember 2018.

Þá vísar Persónuvernd til bréfs stofnunarinnar til forsætisráðuneytisins og dómismálaráðuneytisins, dagsetts 18. janúar 2019, sem fylgir hjálagt. Í bréfinu er fjallað um tillögur til aðgerða Evrópusambandsins til að tryggja frjálsar og sanngjarnar kosningar sem voru kynntar á fundi Evrópska persónuverndarráðsins í Brussel 25. september 2018 og fylgja þær einnig þessu bréfi, ásamt fréttatilkynningu frá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins um þetta efni. Telur Persónuvernd ljóst að sömu sjónarmið og þar er bent á eigi við á Íslandi og að jafnvel megi færa fyrir því rök að þau eigi enn frekar við hér en annars staðar í Evrópu þegar mið er tekið af þeirri umfangsmiklu og einsleitu notkun samfélagsmiðla sem hér er. Það að níu af hverjum tíu fullorðnum einstaklingum á Íslandi nota sama samfélagsmiðilinn gerir rýni á þjóðfélagsumræðu auðveldari en ella fyrir þá sem þekkingu hafa til úrvinnslu á slíkum upplýsingum og skapar kjöraðstæður fyrir ólögmæta vinnslu persónuupplýsinga. Þá er mikilvægt að hafa í huga að aðferðafræði og verkfæri þeirra sem vilja trufla lýðræðislegar kosningar í Evrópu eru oft háþrúð, þ.e. bæði flókin og nánast tæknilega fullkomin.

Telur Persónuvernd afar brýnt, með hliðsjón af tæknilegri þróun, notkun gríðargagna, algríma og persónusniða, tilkomu samfélagsmiðla og greiðara aðgengi að persónuupplýsingum, að gætt sé að ákvæðum laga nr. 90/2018 og reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/679, eins og hún er trekin upp í EES-samninginn, við endurskoðun kosningalaga, til að standa vörð um lýðræðislega stjórnskipun á Íslandi og stjórnarskrárvarinn rétt einstaklinga til friðhelgi einkalífs.

F.h. Persónuverndar,



Þórður Sveinsson



Valborg Steingrimsdóttir

Hjálagt: Afrit af bréfi Persónuverndar til forsætisráðuneytisins og dómsmálaráðuneytisins, dagsett u 18. janúar 2019, og tillögur Evrópusambandsins til aðgerða til að tryggja frjálsar og sanngjarnar kosningar ásamt fréttatilkynningu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins þar um.

Skýrslur bresku persónuverndarstofnunarinnar má finna á eftirfarandi vefslóðum:

<https://ico.org.uk/media/2259369/democracy-disrupted-110718.pdf>

<https://ico.org.uk/media/2260277/investigation-into-the-use-of-data-analytics-in-political-campaigns-20181107.pdf>

Forsætisráðuneyti
Katrín Jakobsdóttir, forsætisráðherra
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg
101 Reykjavík

Dómsmálaráðuneyti
Sigríður Andersen, dómsmálaráðherra
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík



Persónuvernd

Rauðarásstíg 10 105 Reykjavík
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606
netfang: postur@personuvernd.is
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 18. janúar 2019

Tilvísun: 2019010048VE/L/-

Efni: Vernd einstaklinga í tengslum við kosningar – stofnun samráðsvettvangs

Á fundi Evrópska persónuverndarráðsins (European Data Protection Board – EDPB), sem Persónuvernd á aðild að, í Brussel þann 25. september 2018 kynnti Vera Jourová, dómsmálaráðherra í framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, aðgerðir sambandsins til að tryggja fjálsár og sanngjarnar kosningar, bæði vegna væntanlegra kosninga til Evrópuþingsins á árinu 2019 og einnig vegna fyrirhugaðra þingkosninga í að minnsta kosti 13 þjóðríkjum sambandsins. Um er að ræða fjórar mismunandi tillögur að aðgerðum, en þær fylgja bréfi þessu ásamt fréttatilkynningu frá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins um þetta efni.

Í þeim aðgerðapakka sem kynntur var af hálfu ráðherrans er að finna ýmsar aðgerðir sem Evrópusambandið hyggst grípa til í þeim tilgangi að sporna við tilraunum til að reyna hafa áhrif á lýðræðislegar kosningar innan sambandsins. Þær aðgerðir felast meðal annars í að koma á samráðsvettvangi kjörstjórna, persónuverndarstofnana, eftirlitsaðila samkvæmt tilskipun um net- og upplýsingaöryggi og þeirra sem hafa eftirlit með fjölmiðlum, auk þess sem lagðar eru til breytingar á reglum um fjármögnun stjórnmálaflokka á Evrópuþinginu.

Aðgerðir Evrópusambandsins á þessum vettvangi eru settar fram í ljósi nýlegra mála í Evrópu, meðal annars misnotkunar fyrirtækisins Cambridge Analytica á persónuupplýsingum í tengslum við þjóðaratkvæðagreiðslu um útgöngu Bretlands úr Evrópusambandinu (Brexit). Í þessum málum hefur komið í ljós að mikil hættu er fyrir hendi á því að herjað verði á þegna ríkja í Evrópu, aðallega á samfélagsmiðlum. Þetta á sér stað með þeim hætti að flókin algrím eru notuð til þess að beina röngum, villandi og persónusniðnum upplýsingum að einstaklingum án þeirra vitundar, með það að markmiði að draga úr trúverðugleika og lögmæti kosninga ásamt því að reyna hafa áhrif á niðurstöður þeirra. Persónuupplýsingar fólks eru þannig notaðar með ólögmætum hætti. Þessu til viðbótar hefur Evrópusambandið bent á nauðsyn þess að ríki í

Evrópu séu viðbúin árásum á innviði kosningakerfa og á upplýsingakerfi stjórnmalaflokka, meðal annars netarásum. Sú ógn sem hér er dregin fram getur jafnt stafað frá aðilum innan og utan Evrópu. Í þessu sambandi er sérstaklega bent á að það eftirlit með einstaklingum sem átti sér stað hjá Cambridge Analytica, og sem samfélagsmiðlanotkun getur boðið upp á, getur falið í sér persónugreinanlega rýni og gríðarlegt inngríp í einkalíf einstaklinga. Þessi vinnsla er allt önnur en notkun á hefðbundnum ópersónugreinanlegum markhópum sem ýmis fyrirtæki nýta í sinni starfsemi.

Ljóst má vera að sömu sjónarmið og hér hefur verið bent á eiga við á Íslandi. Má jafnvel færa fyrir því rök að þau eigi enn frekar við hér en annars staðar í Evrópu þegar mið er tekið af þeirri umfangsmiklu og einsleitu notkun samfélagsmiðla sem hér á sér stað. Það að nú af hverjum tíu fullorðnum einstaklingum á Íslandi noti sama samfélagsmiðilinn gerir rýni á þjóðfélagsumræðu auðveldari en ella fyrir þá sem þekkingu hafa til úrvinnslu á slíkum upplýsingum og skapar kjöraðstæður fyrir ólögmdta vinnslu persónuupplýsinga. Þá er mikilvægt að hafa í huga að aðferðafræði og verkfæri þeirra sem vilja trufla lýðræðislegar kosningar í Evrópu eru oft háþrúð, þ.e. bæði flókin og nánast tæknilega fullkomin.

Til að vernda lýðræðislega stjórnskipun Íslands og stjórnarskrárvarinn rétt einstaklinga til friðhelgi einkalífs er það mat Persónuverndar að fullt tilefni sé til nánari skoðunar á þeim aðgerðum sem hér hafa verið lagðar fram af hálfu Evrópusambandsins og að metið verði hvort tilefni sé til að íslensk stjórnvöld bregðist við með sambærilegum hætti. Viðbrögð hér gætu falið í sér laga- og reglugerðabreytingar, til dæmis til að herða reglur um ráðstöfun fjármuna til stjórnmalaflokka, og hertar reglur um hvernig vinna megi auglýsingar og persónusnið á samfélagsmiðlum af hálfu stjórnmalaflokka og annarra hagsmunaaðila.

Með vísan til framangreinds óskar Persónuvernd eftir því við forsætisráðherra og dómsmálaráðherra að ráðuneyti þeirra hafi forgöngu um að koma á sambærilegum samráðsvettvangi viðeigandi stjórnvalda á Íslandi til að tryggja að friðhelgi einkalífs einstaklinga verði virt og að leitað verði allra mögulegra leiða til að tryggja að hér á landi fari fram lýðræðislegar kosningar án þess að reynt verði að hafa áhrif á borgara þessa lands án þeirra vitundar. Þau stjórnvöld önnur en Persónuvernd sem kæmu hér til greina eru, að mati Persónuverndar, þjóðaröryggisráð, landskjörstjórn, netöryggisráð, Póst- og fjarskiptastofnun og Fjölmíðlanefnd, auk þess sem málið kallar mögulega á aðkomu samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis, utanríkisráðuneytis, menntamálaráðuneytis, Alþingis og fleiri aðila.

Þá vekur Persónuvernd athygli á því að stofnunin er nú með til meðferðar frumkvæðisathugun á vinnslu persónuupplýsinga í þingkosningum á Íslandi árin 2016 og 2017.

F.h. Persónuverndar,


Helga Dórisdóttir


Vigdís Eva Línal