

Alþingi
Umhverfis- og samgöngunefnd
150 Reykjavík

Reykjavík, 2. nóvember 2020
Tilvísun: 2020102640/BFR

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um leigubifreiðaaakstur

Persónuvernd vísar til beiðni umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis frá 15. október 2020 um umsögn um frumvarp til laga um leigubifreiðaaakstur (þskj. 10, 10. mál á 151. löggjafarþingi).

Með frumvarpinu er lögð til ný heildarlöggjöf um leigubifreiðaaakstur.


Í 1. kafla greinargerðar með frumvarpinu segir meðal annars að það hafi verið lagt fram á 150. löggjafarþingi (421. mál, þskj. 577) þar sem það hafi gengið til umhverfis- og samgöngunefndar eftir 1. umræðu en hafi ekki hlotið afgreiðslu þar. Frumvarpið sé nú lagt fram í nær óbreyttri mynd en að þremur greinum þess hafi verið breytt í samræmi við ábendingar sem komu fram í umsögnum sem bárust í samráðsferli.

Í umsögn sinni, dags. 18. febrúar 2020, gerði Persónuvernd ýmsar athugasemdir við þingskjal 577. Í 5. kafla fyrirliggjandi frumvarps segir meðal annars að eftir ábendingar Persónuverndar hafi verið gerðar þær breytingar á 4. mgr. 8. gr. frumvarpsins að tilgangur rafrænnar skráningar upplýsinga um eknar ferðir með leigubifreið hafi verið betur skýrður.

Að mati Persónuverndar verður ekki séð að í fyrirliggjandi frumvarpi hafi verið brugðist við öðrum athugasemdum stofnunarinnar við þingskjal 577. Eru þær því hér með áréttáðar. Í meginatriðum lúta þessar athugasemdir Persónuverndar að tilgangi vinnslu persónuupplýsinga í gagnagrunni Samgöngustofu, sbr. 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins, og öryggi upplýsinga um staðsetningu farþega, sbr. 4. mgr. 8. gr. þess. Sjá að öðru leyti meðfylgjandi umsögn Persónuverndar frá 18. febrúar 2020.

F.h. Persónuverndar,


Helga Sigríður Þórhallsdóttir


Vigdís Sigurðardóttir

Hjálagt:

Umsögn Persónuverndar, dags. 18. febrúar 2020

Alþingi
Umhverfis- og samgöngunefnd
150 Reykjavík

Reykjavík, 18. febrúar 2020
Tilvísun: 2020010242/BFR

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um leigubifreiðaaakstur

Persónuvernd vísar til beiðni umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis frá 11. desember 2019 um umsögn um frumvarp til laga um leigubifreiðaaakstur (þskj. 577, 421. mál á 150. löggjafarþingi).

Með frumvarpinu er lögð til ný heildarlöggjöf um leigubifreiðaaakstur.

Persónuvernd gerir athugasemdir við eftirfarandi atriði:

1.

Vinnsla upplýsinga úr gagnagrunni Samgöngustofu

Í 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að Samgöngustofa starfræki rafrænan gagnagrunn sem skuli meðal annars geyma upplýsingar um hverjir hafi leyfi samkvæmt öðrum ákvæðum frumvarpsins, skráningarnúmer leigubifreiðar sem heyrir undir rekstrarleyfi, hvenær bifreiðin sé í leiguakstri og leyfisnúmer þess sem ekur hverju sinni sé það annar en rekstrarleyfishafi.

Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð með frumvarpinu segir að gert sé ráð fyrir að Samgöngustofa reki gagnagrunn um tilteknar upplýsingar í tengslum við leigubifreiðaaakstur. Leigubifreiðastöðvar leiki í dag stórt hlutverk í skráningu á nýtingu atvinnuleyfa og útgáfu akstursheimilda forfallabílstjóra sem sé ekki síst tilkomið vegna þeirra kvaða sem hvíla á leyfishöfum um nýtingu leyfis og leiðir af fjöldatakmörkunum á takmörkunarsvæðum. Í framkvæmd hafi sú skráning þó getað nýst fleiri eftirlitsaðilum, hvort heldur sem sé lögreglu, Samgöngustofu eða skattfyrvöldum, enda sé unnt að óska eftir áreiðanlegum upplýsingum um eknar ferðir, greiðslur og ökumenn frá slíkum stöðvum. Því hafi starfshópur sá er mótaði þær tillögur sem frumvarpið byggir á talið rétt að gera ráð fyrir að rekstrarleyfishafar bæru ábyrgð á að skrá rafrænt tilteknar upplýsingar til að þær yrðu tiltækar eftirlitsaðilum ef á þyrfti að halda.

Persónuvernd bendir á að í ákvæðinu er ekki sérstaklega gert ráð fyrir miðlun persónuupplýsinga úr hinum rafræna gagnagrunni frá Samgöngustofu til annarra eftirlitsaðila en lögreglu og ákærvalds, sbr. 3. mgr. 19. gr. frumvarpsins, né heldur fyrir heimild þeirra til að afla umræddra upplýsinga. Verður því ekki annað ráðið af ákvæðum frumvarpsins en að tilgangur þeirrar vinnslu sem lögð er til í 2. mgr. 4.



gr. frumvarpsins sé einvörðungu sá að gera Samgöngustofu kleift að annast eftirlit með framkvæmd frumvarpsins verði það að lögum, sbr. 1. mgr. 15. gr. þess. Telur Persónuvernd að misræmis gæti á milli ákvæðisins og athugasemda í greinargerð með frumvarpinu að þessu leyti.

Að óbreyttu má því ætla að lögmæti vinnslu persónuupplýsinga hjá öðrum ábyrgðaraðilum en Samgöngustofu, og eftir atvikum lögreglu og ákærvaldi, sem skráðar yrðu í gagnagrunn Samgöngustofu, yrði að meta sérstaklega í hverju tilviki fyrir sig með hliðsjón af ákvæðum laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga eða lögum nr. 75/2019 um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi, og eftir atvikum ákvæðum annarra laga sem umræddir eftirlitsaðilar starfa eftir.

Í því sambandi ber jafnframt að geta þess að þegar vinnsla persónuupplýsinga byggist á c- eða e-lið 1. mgr. 6. gr. reglugerðar (ESB) 2016/679 (almennu persónuverndarreglugerðarinnar) þarf að vera kveðið á um vinnsluna í lögum sem tilgreina meðal annars tilgang hennar, sbr. 3. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar. Tilvitnaðir staflíðir reglugerðarinnar eru efnislega samhljóða 3. og 5. tölul. 9. gr. laga nr. 90/2018, en ætla má að liðið verði til umræddra tölulíða við mat á lögmæti vinnslu sem fram fer á grundvelli 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins, þ.m.t. vinnslu persónuupplýsinga úr gagnagrunni Samgöngustofu af hálfu annarra eftirlitsaðila. Það er mat Persónuverndar að tilgangur vinnslu persónuupplýsinga þurfi almennt að vera tilgreindur í lagaákvæðum og að ekki sé fullnægjandi að geta einvörðungu um hann í greinargerðum með lagafrumvörpum. Við lagasetningu þarf jafnframt að gæta samræmis á milli lagaákvæða og athugasemda í greinargerð að þessu leyti.

Að gættu öllu því sem að framan er rakið bendir Persónuvernd á að eigi tilgangur gagnagrunnsins sem fjallað er um í 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins að vera víðtækari en að gera Samgöngustofu kleift að annast eftirlit með framkvæmd frumvarpsins, verði það að lögum, þarf að tilgreina þann tilgang með skýrum hætti í lögum. Á þetta til að mynda við ef tilgangurinn með starfrækslu gagnagrunnsins á einnig að vera sá að styðja við lögbundið eftirlitshlutverk annarra eftirlitsaðila en Samgöngustofu. Persónuvernd tekur þó ekki afstöðu til þess hvort rétt sé að slík ákvæði verði tekin upp í það frumvarp sem hér er til umsagnar eða hvort þau verði tekin upp í önnur lög, séu þau ekki til staðar nú þegar. Í því sambandi bendir Persónuvernd á líta getur þurft til 94. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt hvað varðar heimild skattfirvalda til upplýsingaöflunar.

2.

Vinnsla upplýsinga um staðsetningu

Í 4. mgr. 8. gr. frumvarpsins segir að rekstrarleyfishafi skuli tryggja fullnægjandi skráningu upplýsinga í gagnagrunn Samgöngustofu, sbr. umfjöllun í fyrsta kafla. Auk þess skuli rekstrarleyfishafi halda rafræna skrá yfir upphafs- og endastöð hverrar seldrar ferðar um gervihnött og staðsetningu á meðan á ferðinni stendur og skuli staðsetningarupplýsingar vera aðgengilegar hjá rekstrarleyfishafa í 60 daga frá því að ferð var ekin. Þá er áskilið að við meðferð persónuupplýsinga samkvæmt ákvæðinu skuli gætt að ákvæðum laga nr. 90/2018.

Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð með frumvarpinu kemur meðal annars fram að upplýsingar um ferðir og staðsetningu leigubifreiðar geti verið þýðingarmiklar í því skyni að upplýsa um atvik sem kunna að verða á meðan á ferð í leigubifreið stendur. Skráning ferða með staðsetningarbúnaði þjóni þó ekki aðeins öryggis tilgangi heldur feli einnig í sér aukna neytendavernd, þar sem slíkar upplýsingar



geti gert neytandanum kleift að kanna hvaða leið var ekin og þannig leggja mat bæði á leiðarval og verðlagningu.

Þegar litið er til þeirra sjónarmiða sem rakin voru í fyrsta kafla, um að tilgangur vinnslu persónuupplýsinga þurfi að vera skýrt tilgreindur í þeim lögum sem vinnslan byggir á, er það mat Persónuverndar að tilgangur þeirrar vinnslu, sem lögð er til í 8. gr. frumvarpsins, teljist ekki nægjanlega skýrt tilgreindur þar sem upplýsingar um hann er eingöngu að finna í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð frumvarpsins. Telur Persónuvernd æskilegt að jafnframt verði áréttað að þær persónuupplýsingar sem aflað er með rafrænum staðsetningarbúnaði verði ekki notaðar í öðrum tilgangi og ósamrýmanlegum þeim sem ákvarðaður er af löggjafanum, sbr. 2. tölul. 8. gr. laga nr. 90/2018, svo sem til markaðsetningar vöru eða þjónustu í tengslum við tiltekna staðsetningu.

Persónuvernd bendir jafnframt á að í þeirri notkun rafræns staðsetningarbúnaðar í leigubifreiðum, sem lögð er til í frumvarpinu, getur falist rafræn vöktun í skilningi 9. tölul. 3. gr. laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, sem nær til þeirra sem aka leigubifreiðum og eftir atvikum þeirra sem nýta sér leigubifreiðþjónustu.

Samkvæmt 2. mgr. 14. gr. laga nr. 90/2018 skal vinnsla persónuupplýsinga sem á sér stað í tengslum við rafræna vöktun uppfylla ákvæði laganna. Samkvæmt 2. tölul. 1. mgr. 8. gr. laganna skal þess gætt við vinnslu persónuupplýsinga að þær séu fengnar í skýrt tilgreindum, lögmætum og málefnalegum tilgangi, sbr. einnig 1. mgr. 14. gr. laganna og 4. gr. reglna nr. 837/2006 um rafræna vöktun og meðferð persónuupplýsinga sem til verða við rafræna vöktun. Ekki hefur reynt á það í framkvæmd Persónuverndar hvort rafræn vöktun í þágu neytendaverndar, eins og lýst er í athugasemdum við frumvarpið, teljist fara fram í málefnalegum tilgangi í skilningi tilvitnaðra ákvæða.

Þá bendir Persónuvernd á að þegar litið er til þess að öryggisbrestir hafa á umliðnum árum orðið hjá erlendum farveitum við vinnslu persónuupplýsinga má telja umtalsverða hættu á að óviðkomandi aðilar reyni að afla sér aðgangs að persónuupplýsingum sem verða til með rafrænum staðsetningarbúnaði í leyfisleysi. Kallar sú áhætta á sérstakar og viðeigandi öryggisráðstafanir af hálfu þeirra sem varðveita upplýsingarnar, sbr. 1. og 2. mgr. 32. gr. reglugerðar (ESB) 2016/679. Að þessu gættu leggur Persónuvernd til að í frumvarpið verði tekin upp skylda ábyrgðaraðila til að dulkóða persónuupplýsingar um staðsetningu leigubifreiða.

Loks bendir Persónuvernd á að ljóst er að sú vinnsla persónuupplýsinga sem lögð er til með frumvarpinu fellur undir efnislegt gildissvið laga nr. 90/2018 og reglugerðar (ESB) 2016/679, sbr. 4. gr. laganna og 2. gr. reglugerðarinnar. Að því gættu telur Persónuvernd merkingarlaust að 4. mgr. 8. gr. frumvarpsins vísi til þess að lög nr. 90/2018 gildi um vinnslu persónuupplýsinga samkvæmt frumvarpinu. Er því lagt til að umræddur málsliður verði felldur á brott.

Með hliðsjón af öllu framangreindu leggur Persónuvernd til að 4. mgr. 8. gr. verði breytt og hljóði svo:

„Rekstrarleyfishafi skal tryggja fullnægjandi skráningu upplýsinga í gagnagrunn Samgöngustofu, skv. 2. mgr. 4. gr. Auk þess skal rekstrarleyfishafi halda rafræna skrá yfir upphafs- og endastöð hverrar seldrar ferðar um gervihnött og staðsetningu á meðan á ferðinni stendur, í þeim tilgangi að tryggja öryggi og stuðla að neytendavernd. Óheimilt er að vinna staðsetningarupplýsingar í öðrum og ósamrýmanlegum tilgangi. Staðsetningarupplýsingarnar skulu vera dulkóðaðar og varðveittar hjá rekstrarleyfishafa í 60 daga frá því að ferð var ekin.“



3.

Mat á áhrifum

Ekki verður séð að mat á áhrifum frumvarpsins á persónuvernd hafi verið hluti af almennu áhrifamati í tengslum við samþykkt þess, sbr. hins vegar 10. mgr. 35. gr. reglugerðar (ESB) 2016/679.

Með hliðsjón af framangreindum athugasemdum telur Persónuvernd þörf á að framkvæmt verði slíkt mat af hálfu löggjafans. Persónuvernd bendir á að slíkt mat getur meðal annars orðið til þess að ábyrgðaraðilar að vinnslu persónuupplýsinga á grundvelli frumvarpsins þurfi ekki að framkvæma sjálfir mat á áhrifum á persónuvernd vegna tiltekinna vinnslutegunda.

Ekki eru að öðru leyti gerðar athugasemdir við efni frumvarpsins. Verði frekari umsagnar óskað um einstök atriði verður hún fúslega veitt.

F.h. Persónuverndar,


Helga Sigríður Þórhallsdóttir


Bjarni Freyr Rúnarsson