



## UMSÖGN

**Viðtakandi:** Borgarráð

**Sendandi:** Borgarlögmaður

---

### *Fyrirspurn áheyrnarfulltrúa Flokks fólksins um tölvupóstssendingar*

Á fundi borgarráðs hinn 13. desember 2018 lagði áheyrnarfulltrúi Flokks fólksins fram eftirfarandi fyrirspurn:

*„Óskað er eftir upplýsingum um hvort reglur og lög leyfi að viðtakandi skeytis bæti einstaklingum inn í samtalsþráð svarskeytis án fengins leyfis þess sem sendi skeytið upphaflega. Borið hefur á því af embættismönnum borgarinnar og fleirum að þegar þeir svara skeytum að bætt hefur verið við fólki án þess að fá samþykki þess sem sendi skeytið fyrst. Hverjar ef einhverjar eru reglur um þetta?“*

Með tölvuskeyti skrifstofu borgarstjórnar, dags. 14. janúar 2019 var fyrirspurnin send borgarlögmanni og skrifstofu borgarstjóra og borgarritara til umsagnar. Hér á eftir fylgir umsögn borgarlögmanns.

### **Svörun erinda og leiðbeiningarskylda stjórnvalda**

Um svörun erinda sem berast stjórnvöldum gilda meginreglur stjórnisýsluréttar, skráðar sem óskráðar. Samkvæmt 7. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 bera stjórnvöld ríka leiðbeiningarskyldu, en þar er kveðið á um að stjórnvald skuli veita þeim sem til þess leita nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar varðandi þau mál sem snerta starfssvið þess. Engin algild regla er fyrir hendi um hversu langt stjórnvöld verða að ganga til að koma til móts við óskir og þarfir borgaranna á grundvelli leiðbeiningarskyldunnar, og því ræðst umfang skyldunnar hverju sinni af eðli og efni máls sem um ræðir.

Í leiðbeiningarskyldu stjórnvalda felst meðal annars að berist stjórnvaldi skriflegt erindi, sem ekki snertir starfssvið þess, ber því að framsenda erindið á réttan stað svo fljótt sem unnt er, sbr. 2. mgr. 7. gr. stjórnisýslulaga. Er stjórnvaldi þannig ekki einungis heimilt heldur beinlínis skylt að koma erindi sem því hefur borist í réttar hendur. Þannig er í samræmi við vandaða stjórnisýsluhætti byggt á því að stjórnvaldi beri að leggja meðferð og afgreiðslu þeirra erinda sem þeim berast í skipulegan farveg sem miðar að því að erindi fái afgreiðslu lögum samkvæmt. Framsendingarskylda stjórnvalda takmarkast við þá opinberu aðila sem fara með það starfssvið lögum samkvæmt sem erindið varðar og eftir atvikum þá einkaaðila sem hafa fengið opinbert vald í tengslum við málefna svið erindisins.

Þáttur í því að koma erindi sem stjórnvaldi berst í skipulegan farveg getur falist í því að upplýsa eða tengja þá starfsmenn innan stjórnvaldsins sem gætu haft upplýsingar eða tekið þátt í að greiða úr því erindi sem til úrlausnar er hverju sinni. Því er framsending á erindi eða skráning þess með viðeigandi hætti í málaskrá eða á annan viðeigandi stað hjá stjórnvaldi í samræmi við lög og almennt ekki háð samþykki þess sem sendi hið upphaflega erindi heldur liður í eðlilegri meðferð máls.

### **Vandaðir stjórnsýsluhættir**

Stjórnvöldum ber í starfsemi sinni að gæta að vönduðum stjórnsýsluháttum. Í ritinu Vandaðir stjórnsýsluhættir eftir Hafstein Dan Kristjánsson er vönduðum stjórnsýsluháttum lýst sem kröfum „[...] sem gerðar eru til eðlilegrar og forsvaranlegrar meðferðar stjórnvalda á opinberum valdheimildum og hagsmunum. Við mat á kröfunum ber að líta til stöðu stjórnvalds í stjórnkerfinu og gagnvart borgurunum auk eðlis verkefnis hverju sinni“. Í sama riti kemur fram að yfirleitt er litið til fimm flokka við lýsingu á kröfum sem gerðar eru til starfsemi stjórnvalda á grundvelli vandaðra stjórnsýsluhátta. Í fyrsta lagi er gerð krafa um mannlega stjórnsýslu, en í því felst að stjórnvöld verða að gæta að kurteisi, tillitssemi og vingjarnleika í samskiptum sínum við borgarana. Í annan stað er gerð krafa um gegnsæja og opna stjórnsýslu en af því leiðir að stjórnvöldum ber að leiðbeina og upplýsa borgarana með virkum hætti um málefni þeirra. Í þriðja lagi ber stjórnvöldum að grípa til ráðstafana sem eru til þess fallnar að auka traust á stjórnsýslunni, þ. á m. meðferð mála. Í fjórða lagi ber stjórnvöldum að standa vel að málum, þ.e. að gæta að skilvirkni og vandvirkni og góðu verklagi. Í fimmta lagi ber stjórnvöldum síðan að gæta að kröfum réttarríkisins.

Af framangreindum kröfum leiðir, að ef stjórnvald þarf að framsenda erindi sem því hefur ranglega borist og það inniheldur hugsanlegar viðkvæmar persónuupplýsingar þá er rétt að stjórnvaldið afli afdráttarlaus samþykkis hins skráða einstaklings fyrir framsendingunni. Verður enda að telja að borgarar hafi ótvíræða hagsmuni af því að erindi af þessum toga sé ekki framsent án vitneskju og samþykkis sendanda.

### **Þagnarskylda starfsmanna Reykjavíkurborgar**

Ein af grundvallarreglum stjórnsýsluréttarins er sú, að opinber starfsmaður má ekki í skjóli starfs síns afla sér trúnaðarupplýsinga sem ekki hafa þýðingu fyrir verkefni sem honum eru falin í starfi. Um starfsmenn Reykjavíkurborgar gildir þagnarskylduákvæði 2. mgr. 57. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og ákvæði 6. gr. síðareglna starfsmanna Reykjavíkurborgar. Ákvæði 2. mgr. 57. gr. sveitarstjórnarlaga kveður á um að starfsmenn sveitarfélags og aðrir sem sveitarfélög ráða til vinnu við ákveðin verkefni eru bundnir þagnarskyldu um atriði sem þeir fá vitneskju um í starfi sínu og leynt eiga að fara samkvæmt lögum, fyrirmælum yfirboðara og eðli máls. Þagnarskylda helst þótt látið sé af störfum. Ákvæði 6. gr. fyrrnefndra síðareglna fjallar um trúnað, en þar er mælt fyrir um að starfsfólki beri að virða trúnað um vitneskju sem það fær í starfi sínu og gæta ber trúnaðar um. Jafnframt segir í ákvæðinu að þagnarskylda borgarstarfsmanns helst þótt látið sé af störfum. Þá kemur fram í 230. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 að ef sá sem vinnur opinbert starf og tjáir sig um einkamálefni sem má ekki tjá sig um þá varði það fangelsi eða sekt.

## Persónuvernd

Þegar erindi sem berst stjórnvaldi inniheldur persónuupplýsingar ber stjórnvaldi einnig að fara eftir lögum nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, sem og reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/679 frá 27. apríl 2016 sem hefur lagagildi á Íslandi sbr. 1. mgr. 4. gr. laganna. Lög nr. 90/2018 taka til vinnslu persónuupplýsinga sem er sjálfvirk að hluta eða heild eða vinnslu með öðrum aðferðum á persónuupplýsingum sem eru eða eiga að verða hluti af skrá. Til persónuupplýsinga teljast upplýsingar um persónugreindan eða persónugreinanlegan einstakling og telst einstaklingur persónugreinanlegur ef unnt er að persónugreina hann, beint eða óbeint, s.s. með tilvísun í auðkenni, eins og nafn, kennitölu, staðsetningargögn, netauðkenni eða einn eða fleiri þætti sem einkenna hann í líkamlegu, lífeðlisfræðilegu, erfðafræðilegu, andlegu, efnalegu, menningarlegu eða félagslegu tilliti, sbr. 2. tölulið 3. gr. laga nr. 90/2018 og 1. tölulið 4. gr. reglugerðar ESB nr. 2016/679.

Með vinnslu er átt við aðgerð eða röð aðgerða þar sem persónuupplýsingar eru unnar, hvort heldur sem vinnslan er sjálfvirk eða ekki, s.s. söfnun, skráningu, flokkun, kerfisbindingu, varðveislu, aðlögun eða breytingu, heimt, skoðun, notkun, miðlun með framsendingu, dreifingu eða aðrar aðferðir til að gera upplýsingarnar tiltækar, samtengingu eða samkeyrslu, aðgangstakmörkun, eyðingu eða eyðileggingu, sbr. 4. tölulið 3. gr. laga nr. 90/2018 og 2. tölulið 4. gr. reglugerðar ESB nr. 2016/679. Sá sem ber ábyrgð á að vinnsla persónuupplýsinga samrýmist lögum nr. 90/2018 er nefndur ábyrgðaraðili. Samkvæmt 6. tölulið 3. gr. laganna er þar átt við einstakling, lögaðila, stjórnvald eða annan aðila sem ákveður einn eða í samvinnu við aðra tilgang og aðferðir við vinnslu persónuupplýsinga.

Í 8. gr. laga nr. 90/2018 er að finna meginreglur um vinnslu persónuupplýsinga. Er þar m.a. kveðið á um að persónuupplýsingar skulu unnar með lögmatum, sanngjörnum og gagnsæjum hætti gagnvart hinum skráða (þess sem upplýsingarnar fjalla um), sbr. 1. tölul. 1. mgr. 8. gr. laganna og að við vinnslu upplýsinga skuli gætt að því að þær séu unnar með þeim hætti að viðeigandi öryggi sé tryggt, sbr. 6. tölul. 1. mgr. 8. gr. laganna.

Almennar reglur um heimildir fyrir vinnslu persónuupplýsinga er að finna í 9. gr. laganna. Skv. greininni er vinnsla persónuupplýsinga aðeins heimil ef uppfyllt er eitthvert skilyrðanna sem koma fram í 1.-6. tölul. 1. mgr. 9. gr. laganna. Er vinnsla þannig meðal annars heimil ef hinn skráði hefur gefið samþykki sitt sbr. 1. tölul., ef vinnslan er nauðsynleg til að fullnægja lagaskyldu sem hvílir á ábyrgðaraðila sbr. 3. tölul., vinnslan nauðsynleg vegna verks sem er unnið í þágu almannahagsmuna eða við beitingu opinbers valds sem ábyrgðaraðili fer með sbr. 5. tölul. og að lokum ef vinnsla er nauðsynleg vegna lögmætra hagsmuna sem ábyrgðaraðili eða þriðji maður gætir nema hagsmunir eða grundvallarréttindi og frelsi hins skráða sem krefjast verndar persónuupplýsinga vegi þyngra, einkum þegar hinn skráði er barn.

Sérstaklega er kveðið á um skilyrði fyrir vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga í 11. gr. laga nr. 90/2018. Til viðkvæmra upplýsinga teljast meðal annars upplýsingar um kynþátt, þjóðernislegan uppruna, stjórnámálaskoðanir, trúarbrögð, lífsskoðun, aðild að stéttarfélagi, heilsufarsupplýsingur, upplýsingar um kynlíf og kynhneigð, erfðafræðilegar upplýsingar og lífkennaupplýsingar, sbr. 3. tölulið 3. gr. laga nr. 90/2018.

Til þess að vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga sé heimil þarf eitthvert þeirra skilyrða sem kveðið er á um í 1. – 11. tölul. 1. mgr. 11. gr. laga nr. 90/2018 að vera uppfyllt, auk þess að vinnslan uppfylli skilyrði 9. gr. laganna. Afdráttarlaust samþykki hins skráða fyrir vinnslu upplýsinganna í þágu eins eða fleiri tiltekinna markmiða er eitt skilyrði sem heimilar vinnslu, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 11. gr. laganna. Annað skilyrði er það að ábyrgðaraðili eða hinn skráði

geti staðið við skuldbindingar sínar og nýtt sér tiltekin réttindi samkvæmt vinnulöggjöf og löggjöf um almannatryggingar og félagslega vernd sem fari fram á grundvelli laga sem kveða á um viðeigandi og sértækar ráðstafanir til að vernda grundvallarréttindi og hagsmuni hins skráða, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 11. gr. laganna. Einnig getur, svo dæmi sé nefnt, skilyrði fyrir vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga verið uppfyllt þegar vinnslan tekur einungis til upplýsinga sem hinn skráði hefur augljóslega sjálfur gert opinberar, sbr. 5. tölul. 1. mgr. 11. gr., eða þegar vinnsla er nauðsynleg vegna skjalavistunar í þágu almannahagsmuna og fer fram á grundvelli laga sem kveða á um viðeigandi og sértækar ráðstafanir til að vernda grundvallarréttindi og hagsmuni hins skráða, einkum þagnarskyldu, sbr. 11. tölul. 1. mgr. 11. gr. laganna.

Samkvæmt framansögðu er Reykjavíkurborg ábyrgðaraðili þegar erindi er sent á starfsmann Reykjavíkurborgar. Framsending erindis telst til vinnslu í skilningi laga nr. 90/2018. Framsending erinda sem innihalda persónuupplýsingar innan Reykjavíkurborgar sem varða starfsemi borgarinnar er heimil án samþykkis sendanda, samkvæmt 8. gr. sbr. 9. gr. laga nr. 90/2018 og leiðbeiningarskyldu stjórnvalda samkvæmt 7. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Þegar erindi inniheldur hins vegar mögulegar viðkvæmar persónuupplýsingar er það háð mati hverju sinni hvort það teljist brot á lögum nr. 90/2018 að framsenda erindið á annan starfsmann Reykjavíkurborgar án afdráttarlauss samþykkis sendanda. Þarf þá að meta hvaða upplýsingar erindið inniheldur og hvort þar sé að finna viðkvæmar persónuupplýsingar, heimildir 9. og 11. gr. laga nr. 90/2018 til vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga þ.m.t. framsendingar, og í hvaða tilgangi verið er að framsenda erindið og hvaða sjónarmið búi þar að baki.

## Samantekt

Með hliðsjón af framangreindu eru samanteknar helstu niðurstöður eftirfarandi:

- Samkvæmt 2. mgr. 7. gr. stjórnsýslulaga ber stjórnvaldi að framsenda erindi sem því berst skriflega og snertir ekki starfssvið þess á réttan stað svo fljótt sem unnt er.
- Þáttur í því að koma erindi sem stjórnvaldi berst í skipulegan farveg getur falist í því að upplýsa eða tengja þá starfsmenn innan stjórnvaldsins sem gætu haft upplýsingar eða tekið þátt í að greiða úr því erindi sem til úrlausnar er hverju sinni.
- Framsending á erindi eða skráning þess með viðeigandi hætti í málaskrá eða á annan viðeigandi stað hjá stjórnvaldi í samræmi við lög er almennt ekki háð samþykki þess sem sendi hið upphaflega erindi heldur liður í eðlilegri meðferð máls. Jafnan er slík skipuleg skráning lögbundin samkvæmt 2. mgr. 23. gr. laga um opinber skjalsöfn nr. 77/2014 sem felur í sér skyldu afhendingarskyldra aðila (Reykjavíkurborgar) til að varðveita málgögn með kerfisbundnum og aðgengilegum hætti.
- Ein af grundvallarreglum stjórnsýsluréttarins er sú, að opinber starfsmaður má ekki í skjóli starfs síns afla sér trúnaðarupplýsinga sem ekki hafa þýðingu fyrir verkefni sem honum eru falin í starfi.
- Þegar erindi sem berst stjórnvaldi inniheldur persónuupplýsingar ber stjórnvaldi einnig að fara eftir lögum nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.
- Það felur ekki í sér brot á lögum nr. 90/2018 að framsenda erindi sem inniheldur

persónuupplýsingar innanhúss innan sama ábyrgðaraðila, enda varði erindi verkefnasvið þess starfsfólks sem um ræðir og viðtakendur takmarkast við þann fjölda sem hæfir hverju sinni.

- Framsendi stjórnvald erindi, sem inniheldur mögulegar viðkvæmar persónuupplýsingar, án afdráttarlausss samþykkis bréfitara og án lögmætra og málefnalegra ástæðna getur slík framsending brotið gegn lögum nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.
- Ef stjórnvald þarf að framsenda skriflegt erindi sem hefur að geyma mögulegar viðkvæmar persónuupplýsingar innanhúss þá er engu að síður rétt að stjórnvaldið, í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, afli samþykkis hins skráða einstaklings (sendanda) fyrir framsendingunni.

f.h. borgarlögmans



Ari Karlsson

staðgengill borgarlögmans



Borgarráð

***Fyrirspurn áheyrnarfulltrúa Flokks fólksins um tölvupóstssendingar***

Á fundi borgarráðs hinn 13. desember 2018 lagði áheyrnarfulltrúi Flokks fólksins fram eftirfarandi fyrirspurn:

*„Óskað er eftir upplýsingum um hvort reglur og lög leyfi að viðtakandi skeytis bæti einstaklingum inn í samtalsþráð svarskeytis án fengins leyfis þess sem sendi skeytið upphaflega. Borið hefur á því af embættismönnum borgarinnar og fleirum að þegar þeir svara skeytum að bætt hefur verið við fólki án þess að fá samþykki þess sem sendi skeytið fyrst. Hverjar ef einhverjar eru reglur um þetta? “.*

Með tölvuskeyti skrifstofu borgarstjórnar, dags. 14. janúar 2019 var fyrirspurnin send borgarlögmanni og skrifstofu borgarstjóra og borgarritara til umsagnar.

Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara tekur undir umsögn borgarlögmanns dags. 18. febrúar 2019.

Fyrir hönd skrifstofu borgarstjóra og borgarritara,

Theódóra Sigurðardóttir