

MINNISBLAÐ

Viðtakandi:	Bæjarráð Kópavogsbæjar
Sendandi:	Pálmi Þór Másson bæjarritara.
Efni:	Fyrirkomulag starfs persónuverndarfulltrúa
Dags:	19. maí 2025

Á fundi bæjarráðs þann 8. maí 2025 fól bæjarráð undirrituðum að taka saman upplýsingar er lytu að fyrirkomulagi starfs persónuverndarfulltrúa, ásamt því að svara athugasemdum fyrrverandi persónuverndarfulltrúa.

Staða persónuverndarfulltrúa í skipuriti og launasetningu.

Með lögfestingu laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018 (pvl.) var mælt fyrir um skyldu stjórnvalds til þess að tilnefna persónuverndarfulltrúa. Persónuverndarfulltrúi skal samkvæmt 5. mgr. 37. gr. persónuverndarreglugerðar ESB nr. 679/2016 (rgl.) vera tilnefndur á grundvelli faglegrar hæfni sinnar og einkum sérþekkingar á lögum og lagaframkvæmd á sviði persónuverndar og getu sinnar til að vinna verkefni persónuverndarfulltrúa skv. 39. gr. reglugerðarinnar.

Kópavogsbær tók ákvörðun um að ráða fyrrverandi deildarstjóra launadeildar í starf persónuverndarfulltrúa. Það var ekki bæjarstjórn sem tók ákvörðun um ráðningu á persónuverndarfulltrúa en staða persónuverndarfulltrúa var stakstætt embætti á stjórnsýslusviði, nú á skrifstofu bæjarritara og var það þáverandi bæjarritari sem réði í stöðuna og skýrir það núverandi stöðu persónuverndarfulltrúa í skipuriti.

Í starfsmannatengdum málum hafa bæjarritari og bæjarstjóri verið næstu yfirmenn persónuverndarfulltrúa. Það hefur ekki verið talið standa í vegi fyrir því að tryggt sé að persónuverndarfulltrúi fái engin fyrirmæli varðandi framkvæmd verkefna sinna. Auk þess eru bæjarritari og bæjarstjóri meðvitaðir um að persónuverndarfulltrúi nýtur ákveðinnar uppsagnarverndar vegna stöðu sinnar og að honum megi ekki refsa með neinum hætti fyrir framkvæmd þeirra verkefna sem honum er falið að sinna samkvæmt lögum, sbr. 3. mgr. 38. gr. pvrgl.

Frá árinu 2018 hefur aldrei komið til álita að gefa persónuverndarfulltrúa fyrirmæli um framkvæmd starfa sinna og því síður hefur komi til tals að segja honum upp störfum eða refsa honum með einhverjum hætti. Eftir því sem undirritaður kemst næst hefur þannig staða persónuverndarfulltrúa í skipuriti og ráðning/tilnefning, sem ekki hefur verið milliliðalaus frá bæjarstjórn, ekki haft áhrif á sjálfstæði og störf persónuverndarfulltrúa.

Ekkert í pvl. eða pvrgl. bannar eða gefur tilefni til að túlka þannig að persónuverndarfulltrúi megi ekki eða eigi ekki að hafa yfirmann á vinnustaðnum sem sé annar en bæjarstjórn. Þannig er mælt fyrir um það í 6. mgr. 38. gr. pvrgl. að þeim starfsmanni, sem tilnefndur hefur verið til að gegna starfi persónuverndarfulltrúa, sé heimilt að sinna öðrum verkefnum og skyldustörfum. Í þessu felst að ekki sé fyrirfram gert ráð fyrir því að staða persónuverndarfulltrúa sé fullt stöðugildi í öllum tilvikum heldur geti starfsmaður sem sinni hlutverkinu haft fleiri störf innan fyrirtækisins/stofnunar. Sem slíkur hefur starfsmaðurinn yfirmenn innan fyrirtækisins/stofnunarinnar enda er ekki heimilt að tilnefna æðsta yfirmann fyrirtækis/stofnunar í stöðu persónuverndarfulltrúa. Það sem mikilvægt er að tryggt sé að persónuverndarfulltrúi sé sjálfstæður, hann fái ekki fyrirmæli og ekki komi upp hagsmunaárekstrar þar sem hann á í raun að vinna með og vera tengiliður við eftirlitsvaldið (Persónuvernd). Staða næsta yfirmanns í skipuritinu hefur því ekki úrslitaáhrif um það hvort staðsetningin í skipuriti sé lögmæt. Rétt

er að vekja athygli á því að fyrrverandi persónuverndarfulltrúi gerði Persónuvernd grein fyrir stöðu persónuverndarfulltrúa hjá sveitarfélaginu. Persónuvernd taldi veittar upplýsingar um stöðuna innan Kópavogsbæjar ekki gefa tilefni til aðgerða en lét nægja að svara erindinu með leiðbeiningum almenns eðlis, án þess að afla upplýsinga frá Kópavogsbæ (sjá hjálagt).

Að því er varðar launasetningu persónuverndarfulltrúa vegna stöðunnar í skipuriti kann að vera að það hafi áhrif hvort starf heyri beint undir bæjarstjórn eða undir bæjarstjóra og bæjarritara. Ábendingum fyrrverandi persónuverndarfulltrúa um þetta vísaði undirritaður til mannauðsdeildar sveitarfélagsins. Kom þá í ljós ákveðið misræmi í þeirri stöðu í skipuriti sem fyrrverandi persónuverndarfulltrúi gerði kröfu um og svo þeirrar ábyrgðar sem fyrrverandi persónuverndarfulltrúi taldi ekki fylgja starfinu enda fælist eingöngu í því upplýsingagjöf, fræðsla og ráðgjöf. Ljóst var að lýsing á slíkri stöðu var ekki til í starfsmati þar sem meiri ábyrgð fylgir ávallt hærri stöðu í skipuriti.

Aðgengi að æðsta stjórnunarstigi.

Bæjarritari hefur talið samskiptareglur bæjarstjórnar um ábyrgð og starfshætti ráðinna stjórnenda, kjörinna fulltrúa og nefndarmanna við stjórnsýslu Kópavogsbæjar frá 2012 eiga við um starf persónuverndarfulltrúa eins og gildir um annað starfsfólk. Reglurnar eru settar til þess að sporna við því að einstaka bæjarfulltrúar feli starfsfólki verkefni sem eftir atvikum geta verið pólitísk. Boðleiðir myndu flækjast og stjórnendur gætu misst yfirsýn á verkefnum og verkefnastöðu undirmanna. Sömuleiðis í hina áttina er mælt fyrir um að milli stjórnsýslunnar og kjörinna fulltrúa séu bæjarstjóri og sviðsstjóri hvers sviðs tenglar og starfsmönnum þar með óheimilt að leita til kjörinna fulltrúa verðandi málefni sem lítur að launakjörum og starfsumhverfi enda kjörnir fulltrúar ekki yfirmenn stjórnsýslunnar.

Að því sögðu þá þarf Kópavogsbær að tryggja þarf að persónuverndarfulltrúinn heyri beint undir æðsta stjórnunarstig sveitarfélagsins. Í fyrsta lagi kemur til álita hvað teljist vera æðsta stjórnunarstig (*e. highest management level*), skv. 3. mgr. 38. gr. pvrgl. Samkvæmt leiðbeiningum 29. gr. vinnuhópsins (WP29) um persónuverndarfulltrúa er krafan um að persónuverndarfulltrúi skuli heyra beint undir æðsta stjórnunarstig túlkuð þannig að persónuverndarfulltrúi skuli hafa beinan aðgang að þeim aðilum sem bera endanlega ábyrgð á ákvarðanatöku innan stofnunar. Þannig sé sjálfstæði persónuverndarfulltrúans og áhrifamáttur innan skipulagsheildarinnar tryggður. Í opinberri stjórnsýslu er þetta talið eiga við um bæjarstjóra og ráðuneytisstjóra. Í íslenskri stjórnsýslu er bæjarstjóri framkvæmdastjóri sveitarfélags og ber ábyrgð á daglegum rekstri þess. Bæjarstjórn er hins vegar æðsta stjórnvald sveitarfélagsins og tekur stefnumótandi ákvarðanir. Það má því réttilega draga þá ályktun að fullnægjandi væri ef persónuverndarfulltrúi hefði beint aðgengi að bæjarstjóra, sem getur tryggt að ráðleggingar persónuverndarfulltrúa séu teknar til greina í daglegum rekstri.

Í ákvörðun Persónuverndar nr. 17/2022 um stöðu persónuverndarfulltrúa innan skipulags Reykjavíkurborgar er að finna túlkun íslensku eftirlitsstofnunarinnar á ákvæði 3. mgr. 38. gr. pvrgl. Þar kemur fram að Persónuvernd telji það ekki brot á ákvæðum pvrgl. að persónuverndarfulltrúi Reykjavíkurborgar heyri ekki undir borgarstjórn eða borgarráð heldur undir innri endurskoðanda enda hafi hann „aðgang að æðsta stjórnstigi borgarinnar“. Í ákvörðun Persónuverndar nr. 2020061952 er sambærileg niðurstaða um stöðu persónuverndarfulltrúa Landspítala en Persónuvernd gerði ekki athugasemd við að hann heyrdi undir lögfræðideild spítalans svo lengi sem hann fengi ekki fyrmæli um framkvæmd verkefna og hann hefði aðgang að æðsta stjórnunarstigi spítalans.

Evrópska persónuverndarstofnunin hefur gefið út leiðbeiningar um túlkun á ákvæðum pvrgl. um persónuverndarfulltrúa og þar kemur fram að dæmi um að heyra beint undir sé þegar persónuverndarfulltrúi hafi þann möguleika að skila árlegri skýrslu um aðgerðir sínar til hins æðra stjórnstigs (*e. Another example of direct reporting is the drafting of an annual report of the DPO's activities provided to the highest management level.*). Hvort sem bæjarstjórn eða bæjarstjóri og

bæjarritari sé það stjórnstig sem persónuverndarfulltrúi þarf að hafa aðgang að til þess að koma skýrslu sinni á framfæri þá er ljóst að persónuverndarfulltrúi Kópavogsbæjar hefur þetta aðgengi. Undirritaður óskaði eftir því að fyrrverandi persónuverndarfulltrúi kæmi aðgerðum sínum og sjónarmiðum á framfæri við bæjarstjórn í árlegum skýrslum líkt og gæðastjóri gerði. Fyrrverandi persónuverndarfulltrúi varð ekki við því þar sem hann taldi árlegar skýrslur ekki fullnægja skilyrði um að heyra undir og hafa aðgang að. Tók fyrrverandi persónuverndarfulltrúi því ákvörðun um að óska aldrei eftir því að leggja skýrslu fyrir bæjarstjórn eða bæjarráð.

Til samanburðar við önnur sveitarfélög þá skal upplýst að eftir því sem undirritaður kemst næst þá er fyrirkomulag í Hafnarfirði, Garðabæ og Mosfellsbæ með sama hætti og í Kópavogi að því er varðar stöðu persónuverndarfulltrúa í skipuriti og aðgengi að bæjarstjórn. Hjá Reykjavíkurborg er persónuverndarfulltrúi staðsettur á skrifstofu borgarritara og borgarstjóra.

Ágreiningur um fjárveitingu og ráðningu undirmanna persónuverndarfulltrúa.

Við gerð fjárhagsáætlunar á hverju ári fær bæjarstjóri tillögur og kröfur frá stjórnendum og sviðsstjórum. Í því felst að stjórnendur geri grein fyrir þeim verkefnum sem eru fyrirbyggjandi og hvaða fjármagn þörf er á til þess að mögulegt sé að sinna þeim verkefnum. Eðli málsins samkvæmt hefur bæjarstjóri ekki getað orðið við öllum kröfum og forgangsraða hefur þurft verkefnum. Á þetta við um málaflokk persónuverndar eins og aðra málaflokka og hefur fyrrverandi persónuverndarfulltrúi lýst því hvernig hann telur skort á fjárveitingum til þess að ráða undirmenn hans í fastar stöður fyrir hvert svið leiða til brota á ákvæðum pvl. og pvrgrl. Þó vissulega megi ætla að starfsfólk í sex stöðugildum gæti lokið fyrr við verkefni og komið fleiri verkefnum í vinnslu en einn starfsmaður, þá felst eðli málsins samkvæmt í rekstri sveitarfélags að það þarf að forgangsraða fjármunum úr bæjarsjóði til ákveðinna verkefna. Má nefna nokkur atriði til áréttingar á því að það sé ekki rétt að laun persónuverndarfulltrúa sé eini útgjaldaliður bæjarins sem snýr að persónuvernd.

Til þess að tryggja fullnægjandi eftirfylgni Kópavogsbæjar við ákvæði pvl. og pvrgrl. var skipaður innleiðingarhópur. Fyrrverandi persónuverndarfulltrúi var formaður hópsins og starfsmaður lögfræðideildar var starfsmaður hópsins. Einnig voru gæðastjóri, skjalastjóri, verkefnastjóri umhverfissviðs, rekstrar- og öryggisstjóri, verkefnastjóri menntasviðs og verkefnastjóri velferðarsviðs í hópnum. Með skipun innleiðingarhópsins leitaðist Kópavogsbær við að tryggja að inni á öllum sviðum sveitarfélagsins væri tengiliður með þekkingu á ákvæðum pvl. og pvrgrl. sem gæti aðstoðað starfsmenn og tryggt aðlögun sviðsins að ákvæðum pvl. og pvrgrl. Fyrrverandi persónuverndarfulltrúi hafði yfir að ráða Teams rás þar sem innleiðingarhópurinn skipulagði vinnu sína undir formennsku fyrrverandi persónuverndarfulltrúa. Skilgreindur starfstími hópsins var frá 2018 til loka árs 2022.

Í því skyni að greina smáforrit sem notuð voru í grunnskólum Kópavogsbæjar var tekin ákvörðun um að ráða inn sumarstarfsfólk enda ljóst að verkefnið væri of stórt fyrir persónuverndarfulltrúa og kennslufræðinga. Verkefnið gekk vel og hefur vinnan haldið áfram í samstarfi við önnur sveitarfélög sem deila greiningum og mötum á smáforritum sem notuð eru í grunnskólakennslu. Kennslufræðingar menntasviðs njóta auk þess núna sérfræðiráðgjafar í upplýsingaöryggi, áhættumötum og persónuvernd. Kennslufræðingar og ráðgjafi hittast á vikulegum fundum og njóta aðstoðar lögfræðings lögfræðideildar og persónuverndarfulltrúa eftir þörfum.

Þá var lögmaður ráðinn í fullt starf í 9 mánuði árið 2022 til aðstoðar fyrrverandi persónuverndarfulltrúa við að veita öllum deildum aðstoð við gerð vinnsluskraa. Verkefnið er nú langt á veg komið og hafa allar deildir skilað vinnsluskra þó nokkrar deildir eigi enn eftir að fylla í alla liði og svara öllum spurningum. Ljóst er að verkefnið er umfangsmikið enda um að ræða skrár yfir allar vinnslur allra persónuupplýsinga hjá öllum deildum allra sviða sveitarfélagsins.

Auk þessa þá hefur sveitarfélagið ásamt nágrannasveitarfélögum notið aðstoðar lögmanns á lögmannsstofunni Landslögum við að svara fyrirspurnum og fyriræmum Persónuverndar í tilefni af athugun stofnunarinnar á upplýsingatæknikerfum í grunnskólastarfi sveitarfélaganna.

Þá er rétt að nefna að aukin fjárveiting og ráðning fleiri starfsmanna og teymi í föstum starfsgildum þurfa ekki alltaf að vera réttu lausnirnar á þeim vandamálum sem fyrrverandi persónuverndarfulltrúi glímdi við í málaflokknum. Það liggur fyrir að enginn skortur var á námskeiðum og fræðslu sem fyrrverandi persónuverndarfulltrúi bauð starfsfólki upp á, bæði í staðnámskeiðum sem og fjölda rafrænna námskeiða sem hann bjó til og mannauðsdeild gerði starfsfólki aðgengileg í fræðslukerfinu Eloomi. Það hins var skorti á skráningar og mætingar á námskeiðin og virðist það hafa verið viðvarandi vandamál sem ekki var leyst með fleira starfsfólki eða fleiri áminningum um skráningar og áhorf á námskeið. Eðli starfa fólks hjá sveitarfélaginu er ólíkt og hafa ekki allir sömu snertifleti við persónuupplýsingar og fólk á því misauðvelt með að tengja efnið við eigin störf. Það er mitt mat að stjórnendur bæjarskrifstofu hafi vitneskju um skyldur sem á þeim hvíla við vinnslu persónuupplýsinga almennt í störfum fyrir sveitarfélagið en margir hafi enn þörf fyrir ráðgjöf og leiðbeiningar persónuverndarfulltrúa þegar kemur að því að útfæra þær skyldur.

Hlutverk og verkefni persónuverndarfulltrúa.

Í þvrgl. eru verkefni persónuverndarfulltrúa talin upp í 39. gr. Ekki er um tæmandi talningu að ræða en í stuttu máli ber persónuverndarfulltrúa að fræða, upplýsa og veita ráðgjöf og hafa eftirfylgni með ákvæðum. Þá er ljóst að í störfum persónuverndarfulltrúa má hvorki felast ákvörðun um tilgang eða aðferð við vinnslu né hagsmunagæsla fyrir sveitarfélagið þegar fram eru komnar vísbendingar um að ábyrgðaraðili sé í einhvers konar málsvörn.

Í þessu felst að persónuverndarfulltrúi og sá starfsmaður sem hann leiðbeinir þurfa að gera greinarmun á því hvenær persónuverndarfulltrúinn gefur starfsmanninum ráð og fræðslu t.d. um tilgang heimillar vinnslu og hvenær hann tekur ákvörðun um vinnsluna og tilganginn. Hið fyrrnefnda er hlutverk persónuverndarfulltrúa en hið síðarnefnda er hlutverk viðkomandi starfsmanns/stjórnanda sem ber ábyrgð á vinnslunni. Misskilningur á þessu getur leitt til óskilvirkni og ruglings í málaflokknum sem getur gert hann óaðgengilegan fyrir starfsfólki.

Fjöldi vinnsluskraa.

Að því er varðar umfang vinnsla í vinnsluskram deilda sveitarfélagsins er ljóst að verkið er umfangsmikið eins og fyrrverandi persónuverndarfulltrúi hefur lýst því. Það hefur kostað mikinn tíma að útbúa skrárnar og persónuverndarfulltrúi hefur áætlað tíma í yfirferð á vinnslunum. Í þessu sambandi verður unnið að því að gera verkefnið þannig úr garði að það sé aðgengilegra fyrir starfsfólk. Samkvæmt fyrrverandi persónuverndarfulltrúa þurfti starfsfólk að svara 38 spurningum um hverja og eina vinnslu og voru margar spurningarnar aðeins á færi þeirra að svara sem höfðu nokkuð haldgóða þekkingu á lagaákvæðunum. Óljóst er hvers vegna verkefnið var gert svo umfangsmikið þegar ákvæði 30. gr. þvrgl. gerir kröfu um að færri en 10 atriði séu skráð við hverja vinnslu en ekki 38 atriði. Þó svo verkefnið sé umfangsmikið og það er eitt af því mikilvægara sem unnið er í málaflokknum, enda er um að ræða yfirsýn og yfirlit allra snertiflata sveitarfélagsins við persónuupplýsingar, þá kann það að hafa verið útfært með flóknari hætti en löggjafinn gerir kröfu um.

Ferli persónuverndarmála.

Það er mikilvægt að halda því til haga að á þeim 7 árum sem fyrrverandi persónuverndarfulltrúi sinnti starfinu hefur hann sett upp ferli fyrir öll þau mál sem upp kunna að koma og tengjast vernd

persónuupplýsinga. Auk vinnsluskráa sem unnar voru í excel og lesnar inn í gæðakerfi til frekari yfirferðar og vinnslu, þá hefur verið sett upp rafrænt kerfi fyrir MÁP greiningar sem vistast í skjalakerfi bæjarins með einföldum hætti. Þá eru frábrigði og öryggisbrestir með uppsett rafrænt ferli í gæðakerfinu og beiðnir einstaklinga um upplýsingar og vinnslu persónuupplýsinga hjá bænum eru útfyllanlegar og sendar í gegnum þjónustugátt sveitarfélagsins. Þessir ferlar eru allir nýttir og hefur fyrrverandi persónuverndarfulltrúa þannig augljóslega tekist vel til að kynna skyldurnar og ferlin fyrir starfsfólki. Að hafa skipulag í kringum allar þessar aðgerðir gerir það að verkum að áhætta á yfirsjónum og brotum verður minni.

Pálmi Þór Mátsson
Bæjarritari

Hjálagt:

Erindi fv. persónuv.ftr. til Persónuverndar, dags. 14.10.2024.

Svarbréf Persónuverndar til Kópavogsbæjar, dags. 2.1.2025.

