

Hrafn Sveinbjarnarson, héraðsskjalavörður Kópavogs

Um skjalavörslu stjórnvalda sveitarfélaga og héraðsskjalasafna í tilefni af væntanlegum persónuverndarlögum

Erindi flutt á fundi starfshóps héraðsskjalavarða um persónuvernd í Mosfellsbæ 8. mars 2018

Opinber skjalasöfn sveitarfélaga, héraðsskjalasöfn, eru stærstu vörslustaðir persónuupplýsinga hjá sveitarfélögum. Þau fara jafnframt með eftirlit með skjalavörslu allra stofnana og stjórnsýslu sveitarfélaga er að þeim standa og hafa ráðgjafarhlutverki að gegna gagnvart þeim. Öll skjöl þ.e. hverskyns gögn er hafa að geyma persónuupplýsingar í fórum sveitarfélaga og stofnana þeirra falla undir lög sem gilda um skjöl hins opinbera.

Margt í núgildandi og fyrirhuguðum persónuverndarlögum er vel til þess fallið að styrkja og efla skjalahald og skjalavörslu sveitarfélaga.

Sé allt með felldu og ákvæðum laga um opinber skjalasöfn og upplýsingalaga fullnægt ásamt ákvæðum tengdra reglugerða munu ný lög um persónuvernd ekki hafa teljandi áhrif á verklag og umsýslu opinberra stofnana með skjölum sínum.¹ Auðvelt ætti að vera að útbúa áskilin gögn um persónuupplýsingar skv. persónuverndarlögum á grundvelli fyrirbyggjandi skjalavistunar-áætlana.

Þarna er hængur á. Ekki er almennt búið að koma skjalavistunaráætlunum á nema hjá minnihluta opinberra skjalamyndara.

Stjórnvöld mynda skjöl, afla skjala og berast skjöl á grundvelli lögbundins hlutverks síns. Því eru þau ekki háð sömu skilyrðum og einkaaðilar hvað varðar það að tryggja svokallaðan rétt til þess að gleymast.

Þeirri vegsemd að þurfa ekki að farga skjölum til að gæta réttarins til að gleymast fylgir sá vandi að tryggja persónuvernd á varðveittum skjölum. Þegar persónuupplýsingar eru varðveittar á grundvelli laga um opinber skjalasöfn verður að gæta þess að þeim lögum sé þá að öðru leyti fullnægt. Fyrir þarf að liggja skjalavistunaráætlun, bréfalykill (málalykill) og gæta þarf að skilum til héraðsskjalasafns.

Eyðing skjala stjórnvalda felur í sér íþyngjandi ákvörðun, bæði gagnvart þeim borgurum og skjóstæðingum sem í hlut eiga sem og þeim stjórnvöldum og starfsmönnum stjórnvalda sem að málum koma. Opinber skjalavarsla tryggir borgurunum margt sem er svo mikilsvert að það verður ekki metið til fjár. Sjálfsvitund og samsömun (ídentítet) fólks á sér skjól í vandaðri opinberri skjalavörslu. Vitnisburður um málsmeðferð tryggir réttindi allra málsaðila og eyðing hans kann að vera merki um misferli og ólöglegt athæfi. Jafnframt verður að horfa til þess að eyðing gagna stjórnvalda er varða einstaklinga kann að fela í sér mannréttindabrot og hefur verið birtingarmynd ofsókna gegn fólki t.d. á grundvelli þjóðernis, trúarbragða og kynferðis. Varðveisla opinberra skjala felur í sér persónuvernd. Gömul refsing frá því á dögum Rómverja sem kölluð er damnatio memoriae fól í sér að þurrka út allan vitnisburð um einstakling, einhverskonar sögulegt líflát. Rétturinn til að

¹ Með skjölum er átt við jafnt skjöl á pappír og öðrum áritunarformum s.s. tölvugögn sbr. lög um opinber skjalasöfn nr. 77/2014.

gleymast er hugmynd sem snýr þessu viðtekna viðhorfi á haus, þessi réttur er ekki algildur og lög um opinber skjalasöfn koma í veg fyrir að hann hafi nokkur áhrif á skjalavörslu stjórnvalda. Því má ekki gleyma að væntanlegum persónuverndarlögum er í reynd stefnt gegn söfnun persónuupplýsinga og óeðlilegri nýtingu þeirra á samfélagsmiðlum og í vefverslun.

Það eru því ríkar ástæður að baki því að fest er í lög um opinber skjalasöfn að hverskonar eyðing eða vanhöld við skráningu sem fela í sér að fyrirliggjandi skjöl finnast ekki varðar refsingu gagnvart ábyrgum forstöðumanni.

Sú staðreynd að stjórnvöld varðveita persónuvernduð gögn til langframa felur í sér mikla ábyrgð og krefst agaðra vinnubragða við skjalahald og skjalavörslu.

Lög um opinber skjalasöfn kveða á um persónubundna ábyrgð forstöðumanna á skjalavörslu á hverjum stað. Því er mikilvægt fyrir forstöðumenn að skilagrein um skjalasafn og innihald þess gangi á milli forvera og eftirmanns í stöðu forstöðumanns þegar nýr forstöðumaður tekur við starfi. Þetta gildir einnig um formenn nefnda, stjórna og ráða þegar er skipað að nýju í þau. Eðlilegt er að afrit skilagreinar sé um leið afhent því opinbera skjalasafni sem fer með eftirlit með skjalavörslunni á hverjum stað. Með þessu má koma í veg fyrir að saklausir forstöðumenn verði sakaðir um vanhöld og lausung við skjalavörslu og tryggja örugga geymd skjala m.a. er hafa að geyma viðkvæmar persónuupplýsingar.

Það er mikilvægt að sveitarfélög styðji forstöðumenn í þjónustu sinni til þess að standa undir skjalavörsluábyrgðinni. Opinber skjalasöfn styðja við þetta með faglegri ráðgjöf, en tryggja verður fullnægjandi aðbúnað til að lögum um opinbera skjalavörslu sé fullnægt.

Óski einstaklingur eftir aðgangi hjá stjórnvaldi að öllum gögnum er hann sjálfan varða takmarkast viðbrögð stjórnvalds við þeirri ósk óhjákvæmilega við þá skráningu skjala sem fyrir hendi er. Sú skráning á að fara að upplýsingalögum og lögum um opinber skjalasöfn. Tilgreiningarregla í 15. grein upplýsingalaga nr. 115/2012 er eins rúm og kostur er á miðað við gerlega framkvæmd, ný persónuverndarlög ættu því ekki að kalla á aukna skráningu eða meiri á persónuvernduðum upplýsingum en fyrir hendi eiga að vera vegna starfsemi stjórnvalda skv. gildandi lögum, slíkt hefði í för með sér auka vinnslu á persónuvernduðum upplýsingum sem væri í blóra við anda persónuverndarlaga. Aukin skráning eða önnur meðferð persónuverndaðra skjala út fyrir málefnalega þörf vegna lögbundinnar starfsemi og skyldna stjórnvalda er óheimil.

Hafi skjöl glatast, eyðilagst eða ekki verið fullnægjandi skráð skv. upplýsingalögum og lögum um opinber skjalasöfn varðar það við lög um opinber skjalasöfn. Eyðing, eyðilegging eða hvarf opinberra skjala kunna og að varða við þau hegningarlagaákvæði er snúa að eignum hins opinbera. Sá forstöðumaður sem í hlut á kann að þurfa að sæta viðurlögum vegna afglapa í starfi t.d. í framhaldi af málshöfðun borgara eða skjólstaðinga sem telja sig hafa orðið fyrir miska eða tjóni af þessum sökum.

Vegna ábyrgðarreglu laga um skjalavörslu, þ.e. að ábyrgðin er persónubundin forstöðumanni eru eftirtalin atriði skýr:

Óformlegt aðgengi að skjölum eða meðferð á skjölum stjórnvalds er óheimil öðru stjórnvaldi. Valdmörk ráða. Aðgengi að skjölum stjórnvalda verður ávallt að vera formlegt, einnig aðgengi eins stjórnvalds að skjölum annars, óháð því hvort um er að ræða yfirskipað, hliðskipað eða undirskipað stjórnvald. Það er á persónubundna ábyrgð forstöðumanna.

Miðlæg sameiginleg skjalavistunarkerfi fleiri stjórnvalda en eins eru ekki heimil. Þau kunna að ógna verulega persónuvernd og drepa skjalavörsluábyrgð á dreif. Þau eru og til þess fallin að torvelða störf lögskipaðra eftirlitsaðila þ.e. opinberra skjalasafna og persónuverndar og torvelða því nauðsynlegt gagnsæi og skýrleika um opinbera skjalavörslu.

Kennitölur eða önnur persónuauðkenni má ekki nýta til samtengingar mála í skjalavörslukerfum stjórnvalda, enn síður til samtengingar mála fleiri en eins stjórnvalds. Tilvísanir milli mála verða að vera á grundvelli málsauðkennis. Þetta er t.d. mikilsvert að hafa í huga þegar kemur að tilhögun hugbúnaðar við skjalavörslu.

Ekki er lagaheimild fyrir því að ábyrgur forstöðumaður geti framselt öðrum skjalavörsluábyrgð sína. Ábyrgðin hvílir á honum og þótt hann feli starfsmönnum sínum t.d. riturum eða skjalastjórum að vinna að skjalavörslunni, þá starfa þeir aðeins í hans umboði, ábyrgðin er ávallt hans. Útvistun skjalavörslu út fyrir full umráð og yfirsýn ábyrgs forstöðumanns er ekki heimil.

Forstöðumanni er óheimilt að afhenda skjalasöfn stjórnvalds að hluta eða í heild annað en til opinbers skjalasafns. Við slíka afhendingu færast skjalavörsluábyrgð, þ.e. vörslu-, meðferðar- og aðgengisábyrgð til forstöðumanns opinbers skjalasafns.

Í 14. grein laga um opinber skjalasöfn segir:

- Hver sá sem hefur í vörslum sínum skjöl úr skjalasafni stjórnvalds eða lögaðila sem falla undir 1., 2. eða 5. mgr., án þess að eiga löglegt tilkall til þeirra, skal afhenda þau opinberu skjalasafni í samræmi við þá verkaskiptingu opinberra skjalasafna sem fram kemur í 4. mgr.
- Tilkall opinbers skjalasafns til afhendingar afhendingarskyldra skjala fellur ekki niður fyrir tómlæti eða hefð.

Ýmiskonar einkaréttur fylgir opinberu valdi, til dæmis löggæsla, hún felur í sér einkarétt ríkisins á valdbeitingu.

Varðveisla opinberra skjala er einkaréttur ríkis og sveitarfélaga, enda eru skjölin eign þeirra. Opinber skjalavarsla tryggir varðveislu skjala sem starfsemi hins opinbera byggist á. Óheimilt er að útvista henni.

Svona einkarétti fylgir mikil ábyrgð. Stjórnsýslulegar kröfur um gagnsæi, meðalhóf og jafnræði eru settar upp til að stuðla að því að valdi sem þessu fylgir sé beitt af skynsemi í almannapágu. Takmörkun valds og valdmörk eru grundvallaratriði.

Skýjalausnir við gagnavörslu opinberra aðila virðast ekki standast lög um opinber skjalasöfn. Vinnsluaðilar í skilningi persónuverndarlaga hafa a.m.k. ekki heimild til opinberrar skjalavörslu. Vörslu og skráningu skjala er ekki heimilt að útvista.

Áður en skjöl eru afhent opinberu skjalasafni verður hverskyns hýsing opinberra skjala að vera innan fullra umráða og ábyrgðarsviðs viðeigandi forstöðumanna og innan seilingar opinberra lögskipaðra eftirlitsaðila og íslenskrar lögreglu.² Sama gildir um öryggisafrit skjalanna og vörslu þeirra. Hýsing skjala utan landsteinanna fær því ekki staðist.

Hvort sú sögusögn sé rétt að gögn í tölvukerfinu Mentor séu hýst í Svíþjóð er ekki ljóst, en miðað við að sænsk stjórnvöld gera kröfur um að opinber skjöl séu hýst innan lögsögu og landamæra Svíþjóðar og að Mentor er einnig notað í Svíþjóð má ætla að þetta eigi við rök að styðjast. Slík krafa hefur ekki verið sett fram afdráttarlaust af hálfu íslenskra stjórnvalda, sem er undarlegt, því varsla opinberra skjala er álitid þjóðaröryggismál og er mikilvægur þáttur í fullveldi og sjálfstæði ríkja.

Meðferð og ábyrgð á skjölum í grunnskólum hvílir á herðum skólustjóra í hverjum skóla, það gildir einnig um rafræn skjöl.

Aðeins opinber skjalasöfn hafa lagalega heimild og skyldu til þess að varðveita skjalasöfn og skjöl fleiri en eins skjalamyndara. Þar er þeim haldið aðskildum í samræmi við upprunareglu, skránum yfir þau verður einnig að halda aðskildum. Opinber skjalasöfn mega ekki samskrá skjalasöfn þannig að hægt sé að nýta skráninguna til þess að draga fram persónusniðmát einstaklinga e. prófíl. Rafrænar leitir ætti ekki að vera fært að gera þvert á skjalamyndara. Þetta er mikilsvert þegar kemur að persónuvernd.

Skjalavistunaráætlun er helsta tæki stjórnvalda til að halda utan um skjalavörslu sína. Reglur um slíka áætlun hafa verið í gildi í um og yfir 20 ár. Skjalavistunaráætlun er ramminn utan um skráningu og vistun skjalasafns sérhvers opinbers skjalamyndara. Skjöl er hafa að geyma persónuupplýsingar og viðkvæmar persónuupplýsingar á að tilgreina í þeim áætlunum.

Hvað veldur seinangangi stjórnvalda í að koma sér upp skjalavistunaráætlunum er líklega að opinber skjalasöfn skortir tæki til að setja þrýsting á um það. Lærdómsríkt er að sjá ákvæði um stjórnvaldssektir í væntanlegum persónuverndarlögum í því ljósi.

Einstök atriði sem bera að gæta að:

Hverskyns áskilnaður, skilmálar eða skilyrði, í birtri auglýsingu eða samkomulagi hvort heldur almennt eða í einstökum málum er varðar aðgengi, birtingu eða umgengni við skjöl t.d. ljósmyndir, vanskilayfirlit eða önnur skjöl verður að fylgja skjalavistunaráætlun í afriti.

Tryggja verður að skjöl er innihalda viðkvæmar persónuupplýsingar fari ekki út fyrir viðeigandi mál.

Gæta verður að skráningu skjala og mála sem hafa að geyma viðkvæmar persónuupplýsingar. Skráning sem afhjúpar að tiltekinn persónugreinanlegur einstaklingur hafi verið viðfangsefni eða aðili máls sem er þess eðlis að ljóst er að um viðkvæm málefni er að ræða má ekki vera aðgengileg öðrum en viðeigandi forstöðumanni og þeim sem bera trúnaðarábyrgð í umboði forstöðumanns. Slík skráning verður að vera fyrir hendi, en

² Þetta leiðir af eftirlitsákvæðum laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn þar sem aðgengi opinberra skjalasafna að starfsstöðvum stjórnvalda til eftirlits með skjalahaldi þeirra er tryggt.

jafnframt verður að vera fyrir hendi opinber skrá án persónugreinanlegra upplýsinga sem gerir skýra grein fyrir hverskonar skjöl séu fyrir hendi, hvert magn þeirra er, frá hvaða tíma og skv. hvaða skipan. Sbr. verklag við almennar fundargerðabækur gagnvart trúnaðarfundargerðabókum hjá stjórnvöldum félagsmála.

Skrár yfir bréf og mál í persónulega viðkvæmum efnum verða að vera almennt óaðgengilegar en ópersónugreinanleg útgáfa þeirra eða opinber vitneskja um skrárnar og hvað þær hafa að geyma verður að vera fyrir hendi og almennt aðgengileg. Slíkt gagnsæi er mikilsverður þáttur í vernd skjala er hafa að geyma viðkvæmar persónuupplýsingar. Þetta má tryggja með skjalavistunaráætlun.

Huga verður að öryggi skráningar viðkvæmra persónuupplýsinga, t.d. hvort ekki sé betra að slíkar skrár séu varðveittar á pappírsmáli fremur en rafrænu formi.

Meðferð héraðsskjalasafnanna á persónuupplýsingum skiptist í tvennt, annarsvegar snýr hún að skjalahaldi og skjalavörslu héraðsskjalasafnsins sjálfs sem stofnunar og hins vegar umsýslu með safnkostinum.

Meðferð aðgengismála þ.e. að veita aðgengi að safnkostinum felur oft í sér meðferð persónuupplýsinga. Borgarinn á rétt á því að leita til skjalasafnsins um tiltekin skjöl án vitneskju annarra en þeirra starfsmanna sem um það verða að fjalla sérstaklega vegna málsmeðferðarinnar.

Safnkosturinn skiptist svo í tvennt, kemur annars vegar frá opinberum aðilum sem eiga í allri meðferð sinni á skjölum að hafa gætt persónuverndar í hvívetna. Þessir skilaskyldu opinberu aðilar eiga að afhenda skjöl skráð og frágingin til opinberra skjalasafna. Hins vegar kemur safnkosturinn frá einkaaðilum án slíkra skráningar- og frágangsskyldna.

Þetta er ekki án vandkvæða. Nokkurt magn opinberra skjala er óskráð eða ófullnægjandi skráð í vörslu héraðsskjalasafna og líklegt að persónuupplýsingar og jafnvel viðkvæmar persónuupplýsingar séu þar á meðal. Þetta þýðir einfaldlega að óskráð og ófrágengin skjöl eru lokuð skjöl þar til þau hafa verið skráð, á meðan þau eru óskráð og óaðgengileg teljast þau ekki vera persónugreinanleg. Þessi skjöl hafa ekki hlotið skráningu í samræmi við lög hjá opinberum aðilum en hefur verið bjargað inn í héraðsskjalasöfnin. Starfsfólk og efnahagur hrekkur ekki til að ljúka skráningu þessara skjala í neinum flýti.

Skjöl frá einkaaðilum sem afhent eru héraðsskjalasöfnum eru oftast óskráð og ófrágengin, en það er þó ekki brot á skyldum einkaaðilanna. Þau skjöl eru tekin til varðveislu á forsendum sögulegs gildis. Viðkvæmar persónuupplýsingar og persónuupplýsingar í þessum skjölum munu verða mikið umhugsunarefni í þessu samhengi. Fram á síðustu ár tíðkaðist ekki af hálfu opinberra skjalasafna í Noregi að birta skrár yfir einkaskjalasöfn í þeirra vörslu á rafrænu formi. Eðli einkaskjalasafna er slíkt að ósjaldan má ná fram persónusniðmáti (prófil) einstaklinga, annarra en skjalamyndarans, út frá því sem þar er.

Á vefsíðu Sambands íslenskra sveitarfélaga um innleiðingu persónuverndarreglna í grunnskólum segir:

„Brjótast má inn í nánast öll kerfi sem styðjast að einhverju leyti við veraldarvefinn og eru mýmörg dæmi um misnotkun upplýsinga sem teknar hafa verið ófrjálstri hendi á netinu.“

Þetta snýr að fleiri þáttum en persónuvernd. Þarna kemur og til lobbýismi og pólitísk spilling. Aðgengi að opinberum skjölum á að vera hreint og beint. Innbrot í skjalasöfn snúa að fleiri öryggisatriðum en einvörðungu persónuvernd.

Ráðlegast er að persónuupplýsingar, einkum viðkvæmar, séu ekki vistaðar í tölvukerfum til langframa og þá allra síst í nettengdum kerfum.

Dulkóðun er aðferð sem nokkuð hefur borið á góma í sambandi við persónuvernd. Slíkt er vandmeðfarið í opinberri skjalavörslu og litið hornauga frá fornu fari af hálfu skjalavarða. Hún er t.d. að jafnaði útilokuð þegar kemur að langtímavarðveislu rafrænna skjala.

Tölvuvæðing hins opinbera á Íslandi hefur vegna fyrirhyggjuleysis reynst dýrkeypt fyrir opinbera skjalavörslu. Gagnatapið er gífurlegt, en órannsakað. Forstöðumenn hafa ekki verið nægilega meðvitaðir um skjalavörsluábyrgð sína. Tölvuvæðingin hefur markast af eftirsókn eftir þægindum á skrifstofunni og því að auðvelda störf, en þess ekki gætt um leið að með nýjum vinnubrögðum hafa skapast nýjar aðstæður, gömlum aðferðum hefur verið kastað fyrir róða án þess að gæta að því að með þeim fór verklag sem skapaði öryggi og kjölfestu í starfsemi. Til að tryggja persónuvernd og annað öryggi er líklegt að snúa verði að nokkru aftur til hefðbundnari aðferða við skjalavörslu sem byggja á pappíriformi.

Það er einnig umhugsunarvert að þrátt fyrir grundvallarmun á opinberri stjórnslu og stjórnháttum í einkageiranum hafa hugmyndir úr einkageiranum þrengt sér æ meir inn í opinbera geirann, á þessu eru menn að brenna sig núna, skortur á formfestu við skjalagerð og umgengni við skjöl veldur vanda. Í fyrirhuguðum persónuverndarlögum á evrópskum grunni birtist munurinn á hinu opinbera og einkageiranum með skýrum hætti.