

Álitsgerð

um grisjun á gögnum sem verða til í starfsmannasamtölum

I.

Með upphaflegri beiðni, dags. 21. apríl 2017, óskaði Þjóðskjalasafn Íslands eftir því við undirritaða að veitt yrði álit á grisjun gagna sem verða til í samtölum yfirmanns stofnunar við starfsmann eða í svokölluðum starfsmannasamtölum. Nánar tiltekið sagði svo í beiðninni: „Fyrir nokkrum mánuðum barst Þjóðskjalasafni grisjunarbeiðni frá ríkislögreglustjóra á starfsmannasamtölum. Grisjunarráð ákvað á fundi sínum 16. febrúar sl. að fresta afgreiðslu beiðnarinnar og leita lögfræðialits. Því óska ég hér með eftir lögfræðilegu álit á eyðingu á starfsmannasamtölum, hvort að með eyðingu þeirra geti upplýsingar um réttindi verið fyrir borð borin. Í viðhengi er grisjunarbeiðnin frá Ríkislögreglustjóra, bæði skannað eintak með undirritun ríkislögreglustjóra og á rafrænu pdf-formi.“

II.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn er markmið laganna að tryggja myndun, vörslu og örugga meðferð opinberra skjala með réttindi borgaranna, hag stjórnsýslunnar og varðveislu sögu íslensku þjóðarinnar að leiðarljósi. Í athugasemdum með þessu ákvæði í frumvarpi því sem varð að framangreindum lögum er tekið fram að í þessu felist „krafa um skilvirka skjalastjórn og skjalavörslu þeirra sem falla undir lögina til að tryggja þá mikilvægu hagsmuni sem um er að ræða.“¹ Hér er rétt að hafa í huga að í rauninni má segja að fjögur meginþætti búi að baki lagareglum sem leggja þær skyldur á stjórnvöld að varðveita skjöl. Í fyrsta lagi að varðveisla skjala geri stjórnvöldum kleift að sanna hvernig þau hafa afgreitt og undirbúið mál og ákvarðanir. Í öðru lagi að varðveisla tryggi bætta möguleika stjórnvalda til að viðhafa samfellu í verkefnum sínum og gæta samræmis gagnvart borgurunum. Í þriðja lagi að varðveisla sé forsenda fyrir því að hægt sé að verða við kröfum um að stjórnvöld afhendi almenningi opinber gögn og í fjórða og síðasta lagi að varðveisla gagna stuðli að varðveislu þjóðararfsins.²

Samkvæmt lögum gegnir Þjóðskjalasafn Íslands hlutverki framkvæmdaraðila opinberrar skjalavörslu og skjalastjórnar auk þess að gegna hlutverki opinbers skjalasafns. Ráðherra fer með yfirstjórn opinberrar skjalavörslu og

¹ Þskj. 403, 143. lögþ. 2013-14, bls. 36 (enn óbirt í A-deild Alpt.).

² Kristín Benediktsdóttir og Trausti Fannar Valsson: „Varðveisla gagna í stórnsýslunni“ í Stjórnsmál og stjórnsýsla, 2. tbl. 12. árg. 2016, bls. 323-324.

skjalastjórnar samkvæmt lögnum en Þjóðskjalasafn annast framkvæmd hennar. Mælt er fyrir um hlutverk Þjóðskjalasafns við framkvæmd opinberrar skjalavörslu og skjalastjórnar í 8. gr. laga nr. 77/2014 sem felst einkum í því að setja reglur sem staðfestar skulu af ráðherra. Samkvæmt ákvæðinu skal safnið setja reglur og veita leiðbeiningar um hvernig skjalastjórn og skjalavörslu skuli hagað hjá afhendingarskyldum aðilum samkvæmt lögnum, sbr. 14. gr., setja reglur um frágang og afhendingu skjala- og gagnasafna afhendingarskyldra aðila til opinberra skjalasafna og setja reglur um varðveislu og förgun skjala. Eftirlit með því hvort afhendingarskyldir aðilar fylgja fyrirmælum laganna eða fyrirmælum reglna sem settar eru á grundvelli þeirra er á hendi opinberra skjalasafna, þ.m.t. Þjóðskjalasafns, sbr. 4. tölul. 13. gr. Þá hefur Þjóðskjalasafn eftirlit með öðrum opinberum skjalasöfnum, sbr. 12. gr.

Í lögum nr. 77/2014 felst að afhendingarskyldum aðilum ber að varðveita skjöl eftir því sem leiðir af ákvæðum laganna sjálfra, reglum sem settar eru á grundvelli þeirra og ákvarðana Þjóðskjalasafns Íslands. Skjölum verður aðeins eytt á grundvelli slíkra heimilda, sbr. 4. tölul. 8. gr. og 24. gr. laganna. Samkvæmt þessu verður að vera um að ræða *skjal* í skilningi laganna, sbr. 2. tölul. 2. gr. til þess að framangreind ákvæði eigi við. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að sum gögn falla ekki undir framangreinda skilgreiningu skjals og teljast því ekki *skjöl* í ofangreindum skilningi og falla þar með ekki undir gildissvið laga nr. 77/2014. Hugtakið *skjal* er afmarkað í 2. tölul. 2. gr. laganna sem hvers konar gögn, jafnt rituð sem í öðru formi, er hafa að geyma upplýsingar og hafa orðið til, borist eða verið viðhaldið við starfsemi á vegum stofnunar eða einstaklings. Samkvæmt því er skyldan til að varðveita og afhenda skjöl bundin við þau gögn sem hafa tengsl við starfsemi hins afhendingarskylda aðila og sem hafa orðið til eða hafa borist eða verið viðhaldið í starfsemi hans. Þá skiptir ekki máli innihald þessara skjala og geta þau því eðli málsins samkvæmt innihaldið trúnaðarupplýsingar.³

III.

Í beiðni ríkislögreglustjóra til Þjóðskjalasafns kemur fram að umræddar upplýsingar sem beiðnin beinist að sé safnað saman árlega í samtölum starfsmanna við sinn næsta yfirmann. Um sé að ræða upplýsingar sem sé safnað í starfsmannasamtölum sem séu fastur liður í mannauðsstjórnun embættisins en starfsmönnum embættisins bjóðist árlega slíkt samtal við sinn næsta yfirmann. Stöðluð eyðublöð séu notuð sem eru aðgengileg í gæðahandbók embættisins sem vistuð er á innri vef embættisins.

³ Sjá nánar um þetta í Kristín Benediktsdóttir og Trausti Fannar Valsson: „Varðveisla gagna í stórnáslunni“ í Stjórnsmál og stjórnsýsla, 2. tbl. 12. árg. 2016 (321-342).

Markmið starfsmannasamtala sé m.a. að gefa starfsmönnum tækifæri til að eiga trúnaðarsamtal við sinn næsta yfirmann til að ræða starfið, koma á framfæri ósk um breytingar í starfi, yfirfara starfslýsingu, huga að starfsþróun og líðan í starfi. Ennfremur að „greina betur fræðsluþarfir starfsmanna, að ræða frammistöðu í starfi og styrkja tengsl á milli starfsmanns og næsta yfirmanns.“ Tekið er fram að eyðublöðin séu geymd í ár á lokuðu svæði stjórnenda. Í beiðninni er jafnframt sérstaklega áréttað að eyðublöðin geti innihaldið viðkvæmar upplýsingar varðandi líðan starfsmanna í starfi og um samskipti og samvinnu við aðra starfsmenn. Sérstaklega er á það bent að það að slíkar upplýsingar séu vistaðar og geymdar í skjalasafni gæti hugsanlega dregið úr þátttöku starfsmanna.

Ljóst er að ríkislögreglustjóri er afhendingarskyldur aðili, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 77/2014. Þá er með vísan til framangreinds ljóst að þau gögn sem hér um ræðir teljast til skjala í skilningi laga nr. 77/2014.

IV.

Um starfsmannasamtöl öðru nafni starfsþróunarsamtöl eða frammistöðusamtöl stjórnanda við starfsmenn er fjallað um í kjarasamningum og ákvæðum laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna. Sem dæmi má nefna að í kjarasamningum er vikið að rétti starfsmanna til starfsþróunarsamtals, sbr. t.d. kjarasamninga BHM og BSRB. Þar kemur fram að starfsmaður eigi rétt til slíks samtals einu sinni á ári og geti að auki óskað eftir slíku samtali sem skal veita svo fljótt sem auðið er. Tekið er fram að í starfsþróunarsamtali skuli farið yfir starfslýsingu, frammistöðu, markmið og hugsanlegar breytingar á störfum. Þá skulu einnig ræddar þarfir og óskir starfsmanns til þjálfunar og símenntunar og hvernig starfstengt nám geti nýst viðkomandi starfsmanni og vinnustaðnum. Þá geta hvílt ákveðnar skyldur á forstöðumönnum ríkisstofnana til að taka starfsmannasamtöl sem lið í virkri og markvissri innleiðingu á aðferðum mannauðsstjórnunar, sbr. nýlegar breytingar á lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna. Í 39. gr. c segir nú svo:

Ráðherra skal setja heildstæða stjórnendastefnu. Ráðherra skal veita aðstoð og ráðgjöf um framkvæmd stjórnendastefnu og setja fram verklagsreglur og leiðbeiningar sem þýðingu geta haft við framkvæmd hennar, m.a. um hvaða almennu hæfnisþætti leggja skuli áherslu á, framkvæmd frammistöðumats og gerð starfsþróunaráætlunar fyrir forstöðumenn, og skilgreiningu mælikvarða fyrir grunnmat á rekstri stofnana í samráði við hlutaðeigandi ráðherra eða stjórn.

Almennt má ganga út frá að framangreind samtöl séu tæki til að innleiða aðferðir í mannauðsstjórnun hjá ríkisstofnunum til að styrkja starfsemi þeirra og veita starfsmönnum þeirra tækifæri til að þróast og þroskast í starfi auk þess að bæta upplýsingagjöf milli yfirmanna og starfsmanna sem hefur áhrif á starf og starfsumhverfi auk þess að vera grunnur að fræðslu og þjálfun starfsmanna.⁴ Það sama getur átt við um stjórnendur. Þá er ekki hægt að útiloka að slík samtöl geti verið upphaf að máli sem endar með viðurlagaákvörðun gagnvart starfsmanni eða stjórnanda stofnunar.

V.

Eins og að framan er rakið beinist grisjunarbeiðnin að gögnum sem verða til í starfsemi stjórnvaldsins í tengslum við starfsmenn. Miðað við það og þau sjónarmið sem rakin voru hér að framan um tilgang varðveislu, verður ekki betur séð en að með grisjun á þessum gögnum sé mögulega verið að eyða upplýsingum sem kunna að hafa gildi síðar meir í lagalegu tilliti, t.d. varðandi réttindi þeirra einstaklinga sem kunna að eiga hlut að máli, hvort sem í hlut eiga starfsmenn eða stjórnendur stofnunar, sem og starfsemi stofnunarinnar sem slíkrar. Það hefur ekki áhrif á þessa niðurstöðu að um sé að ræða eyðublöð sem eru fyllt út á hverju ári, að þau geti innihaldið viðkvæmar upplýsingar eins og um líðan viðkomandi starfsmanns og að honum sé heitið trúnaði í samtalinu enda ber að varðveita gögnin með tryggum hætti í samræmi við reglur laga nr. 77/2014 og reglur sem Þjóðskjalasafn hefur sett á grundvelli þeirra laga.

Með vísan til alls framangreinds verður að telja að mögulega verði hagsmunir eða réttindi einstaklinga sem og jafnvel viðkomandi stjórnvalds fyrir borð borin verði fallist á grisjun þeirra gagna sem tilgreind eru í beiðni ríkislögreglustjóra, dags. 15. desember 2016. Þessi niðurstaða takmarkar hins vegar ekki rétt Þjóðskjalasafns til að taka ákvarðanir eða setja reglur um grisjun þessara gagna að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, t.d. eftir að ákveðinn árafjöldi hefur liðið frá því að skjal varð til.

Reykjavík, 30. september 2017

Kristín Benediktsdóttir dósent

⁴ Sjá nánar um þetta í athugasemdum við 3. tölul. g-liðar í 8. gr., (39. gr. c) í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 130/2016 um kjararáð og breyttu lögum nr. 70/1996. Þskj. 7, 146. lögþing 2016–2017, bls. 29. Sjá einnig almenna umfjöllun um starfsmannasamtöl í Gylfi Dalmann Aðalsteinsson og Svala Guðmundsdóttir: „Starfsmannasamtöl“ í Stjórnsmál og Stjórnsýsla, 1. tbl. 9. árg. 2013 (1-12).