

Álitsgerð

um grisjun á gögnum vegna túlkantana hjá
Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra

I.

Með upphaflegri beiðni, dags. 21. apríl 2017, óskaði Þjóðskjalasafn Íslands eftir því við undirritaða að veitt yrði álit í tengslum við grisjun á gögnum sem verða til vegna pantana einstaklinga á túlkum hjá Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra. Í beiðninni sagði nánar tiltekið: „Um er að ræða grisjunarbeiðni frá Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra um grisjun á túlkapöntunum. Grisjunarráð ákvað á fundi sínum 16. febrúar sl. að óska eftir lögfræðialiti á eyðingu á þessum gögnum, hvort að með eyðingu þeirra geti upplýsingar um réttindi þeirra sem upplýsingar eru um á blöðunum verið fyrir borð borin. Samskiptamiðstöðin sendi inn grisjunarbeiðni árið 2011 á sömu gögnum en var hafnað. Þá kvartaði Samskiptamiðstöðin til Persónuverndar um málið og urðu nokkur samskipti á milli ÞÍ og Persónuverndar í kjölfarið. Þessar upplýsingar fylgja með í viðhengi.“

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 lögin 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 megingjónarmið 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 bættu 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

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 Stjórnmal og stjórnsýsla, 2. tbl. 12. árg. 2016, bls. 323-324.

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

Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra er stjórnvald sem komið var á fót með lögum nr. 129/1990. Eins og tekið er fram í 1. gr. laganna er markmið þeirra að stuðla að jafnrétti heyrnarlausra til þjónustu sem víðast í þjóðfélaginu á grundvelli

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

táknmáls heyrnarlausra. Af 2. gr. laganna má ráða að hlutverk Samskiptamiðstöðvarinnar sé tvíþætt, þ.e. annars vegar að annast rannsóknir á íslensku táknmáli, sbr. a-liður 1. mgr. og hins vegar að veita ákveðna þjónustu sem felst í kennslu táknmáls, táknmálstúlkun auk annarrar þjónustu, sbr. b-d-liðir. Með heimild í 2. mgr. ákvæðisins hefur ráðherra sett reglugerð nr. 1058/2003 um skipan þjónustunnar. Samkvæmt 4. gr. reglugerðarinnar sem breytt var með reglugerð nr. 884/2004, eru helstu verkefni Samskiptamiðstöðvarinnar við táknmálstúlkþjónustu, annars vegar að veita táknmálstúlkþjónustu gegn gjaldi eða endurgjaldslaust skv. nánari ákvæðum í gjaldskrá og hins vegar að veita túlkanemum á háskólastigi verklega þjálfun samkvæmt sérstökum samningum við stofnanir sem annast menntun táknmálstúlka. Tekið er fram í 3. mgr. 2. gr. að stofnunin skuli hafa samstarf við svæðisstjórnir um málefni fatlaðs fólks, Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins, Heyrnleysingjaskólann, Heyrnar- og talmeinastöð Íslands, Námsgagnastofnun og aðra opinbera aðila varðandi málefni er snerta starfsemi þeirra. Sama gildir um samstarf við félög áhugamanna.

Í beiðni Samskiptamiðstöðvarinnar til Þjóðskjalasafns, dags. 30. janúar 2017, kemur fram að umræddar túlkantannir myndist „þegar einstaklingar hafa samband við stofnunina og panta túlk við fyrirfram ákveðnar aðstæður, pöntunin er skráð á blað, nafn einstaklingsins, staður sem túlkun fer fram á, dagsetning og tími og að lokum er skráð hvaða túlkur tekur verkefnið að sér.“ Um sé að ræða fjölbreytt verkefnið sem geti tengst persónulegum viðfangsefnum viðkomandi aðila sem pantar túlk og fjölskyldu hans. Upplýsingarnar séu „persónugreinanlegar og hvergi nokkurn staðar í opinbera kerfinu er að finna viðlíka upplýsingar um nokkra aðra einstaklinga en þá sem nota táknmál til samskipta. Í þessum gögnum má lesa lífshlaup fólks, bæði í samskiptum við opinbera aðila (sem geyma þá væntanlega sín gögn – eins og gögn um aðra viðskiptavini/sjúklinga sína) sem og persónulegt líf [...].“

Af framangreindu er ljóst að Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra 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.

Eins og að framan er rakið beinist grisjunarbeiðnin að gögnum sem verða til í starfsemi stjórnvalds sem hefur það hlutverk að veita einstaklingum tiltekna lögbundna þjónustu á jafnræðisgrundvelli. Ágreiningur hefur komið upp um það hvort stofnunin hafi sinnt því hlutverki sínu, sbr. dóma Héraðsdóms Reykjavíkur 30. júní 2015 í máli nr. E-327/2015 og 14. júlí 2017 í máli nr. E-2112/2017. Miðað við hlutverk

stofnunarinnar sem hér um ræðir og þau sjónarmið sem rakin voru hér að framan um tilgang varðveislu, verður ekki betur séð en að með grísjun á túlkapöntunum 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 og starfsemi stofnunarinnar sem slíkrar. Ekki skiptir máli í þessu sambandi að um sé að ræða eyðublöð sem eru útfyllt af viðkomandi einstaklingi og að skjölin geti innihaldið viðkvæmar persónugreinanlegar upplýsingar.

Með vísan til alls framangreinds verður að telja að mögulega verði hagsmunir eða réttindi einstaklinga og jafnvel viðkomandi stjórnvalds fyrir borð borin verði fallist á grísjun þeirra gagna sem tilgreind eru í beiðni Samskiptamiðstöðvar heyrnarlausra og heyrnarskertra, dags. 30. janúar 2017. Þessi niðurstaða takmarkar hins vegar ekki rétt Þjóðskjalasafns til að taka ákvarðanir eða setja reglur um grísjun 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