

Nefndasvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Umsögn um frumvarp til laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, 622. mál á 148. löggjafarþingi

Flaustur og óðagot einkennir tilurð þessa frumvarps til lögleiðingar persónuverndarreglugerðar Evrópusambandsins hérlendis. Vísast um þá atburðarás til umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Umsagnarfrestur er of skammur miðað við umfang frumvarps og greinargerðar. Þetta veldur því að hér er líku galdið líkt, fylgiskjöl verða hér notuð óspart til að varpa ljósi á málefnið hvað snertir skjalavörslu.

Ríkisréttindi Íslands

Grein Arnalds Hjartarsonar lögfræðings í Morgunblaðinu 2. júní 2018 „Stjórnarskráin, EES-samningurinn og reglur um persónuvernd“ hefur vakið athygli þar sem ríkisréttindi Íslands gagnvart Evrópusambandinu eru til umfjöllunar vegna frumvarpsins. Hér verður velt upp spurningunni um hvar opinberri skjalavörslu á Íslandi er ætlað að fara fram. Á forstöðumönnum, sem að lögum (22. gr. laga nr. 77/2014) fara með skjalavörsluábyrgð, að haldast uppi að hýsa skjöl, jafnvel skjöl með viðkvæmum persónuupplýsingum, utan lögsögu Lýðveldisins Íslands? Sé gert ráð fyrir utanstefnum í málum er varða viðkvæmar persónuupplýsingar þarf einnig að gæta að þessu. Nauðsynlegt er að bíða með afgreiðslu frumvarpsins þar til þessi mikilsverðu atriði hafa verið tekin til vandaðrar og gaumgæfilegrar athugunar.

Persónuupplýsingar hjá opinberum aðilum eru allar í opinberum skjölum. Opinber skjöl falla, án undantekninga, undir lög um opinber skjalasöfn. Þetta frumvarp virðist gefa kost á því að persónuupplýsingar rati út fyrir lögsögu Lýðveldisins Íslands og að það sé í lagi meðan þær séu innan Evrópska efnahagssvæðisins. Þessa ósvinnu verður að koma í veg fyrir.

Samkvæmt lögum um opinber skjalasöfn ber þeim að hafa eftirlit með skjalavörslu hins opinbera. Þau hafa enga burði til þess að teygja anga sína um allt Evrópska efnahagssvæðið við eftirlitsstörf. Það verður því að taka skýrt fram að óheimilt sé að vista slíkar upplýsingar þ.e. skjöl sem eiga að vera í fórum opinberra stofnana utan landamæra Íslands. Þetta var til umfjöllunar á skjalavefnum í grein 9. júní 2016, „Hýsing opinberra gagna í skýi“.

<http://heradsskjalasafn.is/?p=679>

Afrit er hjálagt.

Parna er bent á að fullveldi og sjálfstæði ríkja séu í húfi. Í Svíþjóð má ekki vista opinber skjöl utan landamæra Svíþjóðar þ.e. lögsögu ríkisins. Þess má geta að þar í landi er notað tölvukerfið Mentor, á vegum íslensks fyrirtækis. Ljóst er að gögnin í Mentor sem eiga við sænska skóla eru vistuð í Svíþjóð. Hvar skyldu þau gögn í þessu kerfi, sem eiga við íslenska skóla, vera vistuð?

Hugsanleg hýsing opinberra skjala í erlendum skýjum vekur spurningar um hvernig fjármagna eigi og framkvæma eftirlitshlutverk héraðsskjalasafna á erlendri grundu innan lögsögu annarra ríkja. Kostnaðarmat á starfsemi héraðsskjalasafna miðað við skyldur þeirra skv. lögum nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn á vegum sveitarfélaga sem aldrei hefur farið fram er altént orðið býsna aðkallandi, enn frekar þurfi þau að kaupa sér þjónustu erlendra lögmannastofa til að elta uppi skjöl út um allar trissur.

7. grein frv. um landfræðilegt gildissvið virðist gera ráð fyrir því að ábyrgðaraðili (sem er skilgreindur þannig að um getur verið að ræða forstöðumann sem ber skjalavörsluábyrgð skv. 22. gr. laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn) geti varðveitt opinber skjöl með persónuupplýsingum á erlendri grundu, svo fremi sem það sé innan Evrópska efnahagssvæðisins, í fórum vinnsluaðila. Lög um opinber skjalasöfn kveða skýrt á um skjalavörsluábyrgð bundna forstöðumanni og gefa ekki kost á framsali hennar annað en til opinbers skjalasafns, ekki er þar gefin heimild fyrir vinnsluaðilum utan valdmarka forstöðumanns. Eigi opinber skjalasöfn að geta rækt eftirlitsskyldur sínar skv. lögum verður að vera skýrt að ekki sé hægt að hlaupast með opinber skjöl í hendur utanaðkomenda eða úr landi og að opinberum skjalasöfnum sé tryggður aðgangur að starfsstöðvum afhendingarskyldra aðila í þágu eftirlits. Eigi Evrópska efnahagssvæðið að verða vettvangur íslenskrar opinberrar skjalavörslu yrði að tryggja opinberum skjalasöfnum aðstæður til að hafa eftirlit með henni. Löggjafarvald Alþingis og stjórnvísla Íslands nær ekki til Evrópska efnahagssvæðisins utan Íslands. Það er því ómögulegt.

7. greinin kallar á að lögum um opinber skjalasöfn verði breytt og kveðið skýrlegar á um að afhendingarskyldum aðilum sé óheimilt að varðveita skjöl sín utan Íslands.

5. grein laganna

Þjóðskjalasafn Íslands mun hafa bent á í athugasemdum á tölvugátt stjórnarráðsins að rétt sé að lög um opinber skjalasöfn nr. 77/2014 verði einnig talin upp í 5. grein frumvarpsins. Skv. grein 9.3., liði s., í greinargerð með frumvarpinu virðist þetta ekki hafa verið tekið til greina. Undirritaðir telja rétt að lög um opinber skjalasöfn nr. 77/2014 verði einnig í upptalningunni. Hluti laga um opinber skjalasöfn er arftaki gömlu upplýsingalaganna, en upplýsingarétti var deilt á tvenn lög við setningu nýrra upplýsingalaga, þrátt fyrir mótmæli undirritaðra. Nú kemur í ljós að þetta, sem var sagt til einföldunar, hefur valdið klúðri líkt og undirritaðir voruðu við á sínum tíma. Þetta verður að hafa í lagi.

Opinber skjalasöfn, ábyrgðarflótti og kostnaðarmat

Héraðsskjalasöfnin eru mikilvægustu varðveislustofnanir skjala sem hafa að geyma viðkvæmar persónuupplýsingar á sveitarstjórnarstigi. Þau varðveita yfir 10 hillukílómetra skjala, drjúgur hluti þeirra hefur að geyma persónuupplýsingar, þar á meðal viðkvæmar persónuupplýsingar.

Þeim hafa ekki borist umsagnarbeiðnir frá Alþingi vegna þessa frumvarps og hefur víða í sveitarfélögum ekki verið tryggð þátttaka í undirbúningi viðbragða við þessu frumvarpi þar.

Þetta lýsir ákveðnum mótþróa og vilja til afskiptaleysis. Flótti starfsmanna stjórnsýslu undan ábyrgð er mikið einkenni hennar á undanförunum árum. Skjalavarsla hefur lengi verið starfsmönnum í stjórnsýslu lítt hugnanleg. Prófessor Árni Magnússon (1663-1730) lýsti þessu sem svo í ritinu *De historia eða Um sögu*:

Einnig halda okkur frá skráningu þeirra [atburða vorra tíma] bæði óvild sem búast má við að hljótist af því að segja sannleikann og skortur opinberra skjala sem embættismenn fela vandlega, að hluta til vegna skaða sem þeir óttast að geti leitt af því að þau verði opinber, að hluta til svo að fáfræði þeirra og sviksemi komi ekki fyrir augu athugulla manna. Á sama tíma falla þeir frá sem þekktu málavöxtu, orsakir atburða og samhengi. Með þeim týnist vitneskjan um þessa hluti. Eftir standa falsaðar eða óljósar frásagnir.

...

Það sem ekki hvað minnst stendur í vegi fyrir sagnaritun er áhugaleysi ráðamanna, sem stafar af því að mönnum sem lætur illa að stjórna er ekki umhugað um að verkum þeirra verði hampað þegar fram líða stundir. Þeim sem ferst vel úr hendi að stjórna er fullkomlega ljóst að þeirra merkustu verka verður minnst í riti án íhlutunar þeirra sjálfra, ef ekki af undirmönnum þeirra, þá örugglega af einhverjum öðrum. Þeim er ekki mikið í mun að öll ævi þeirra verði kunn komandi kynslóðum, því að þeir láta sér nægja að þeirra glæstustu verkum, sem urðu þeim til hvað mestrar vegsemdar, sé haldið lifandi í minni manna.

(Tímarit Máls og menningar 1, 1998 bls. 69-70)

Ákveðnir gallar eru á skipulagi opinberrar skjalavörslu á Íslandi, en víðast hvar eru þessar stofnanir lagðar undir stjórnsýsluna sem þeim er ætlað að hafa eftirlit með, en ekki undir vald kjörinna fulltrúa beint, sem er eina leiðin til að tryggja þeim sem eftirlitsstofnunum sjálfstæði í anda innri endurskoðunar, gagnvart stjórnsýslunni. Dæmi um slíkt er ríkisendurskoðun. Þetta er forsenda þess að opinberum skjalasöfnum sé kleift að halda uppi lögboðnu eftirliti sínu með skjalavörslu opinberra aðila á sveitarstjórnarstigi í umdæmi sínu. Þetta gildir einnig um Þjóðskjalasafn Íslands sem er undir valdi mennta- og menningarmálaráðuneytisins en færi betur að heyrði beint undir Alþingi. Fjársvelti veldur miklu, með því að sjá til þess að svelta opinber skjalasöfn getur stjórnsýsla hindrað þau í að gegna lögboðnu eftirlitshlutverki sínu og firrt sig óþægindum sem af slíku eftirliti hlýst.

Opinberum skjalasöfnum á Íslandi er með fjársvelti haldið frá því að standa undir lögskipuðu hlutverki sínu. Lög um opinber skjalasöfn nr. 77/2014 voru ekki kostnaðarmetin hvað héraðsskjalasöfn snertir. Starfsemi þeirra líður fyrir það. Hefði þeim verið gert kleift að framfylgja skyldum sínum af fullum þunga frá árinu 2014 hefði þeim sveitarfélögum sem standa að héraðsskjalasöfnum verið auðveldað verulega að framfylgja kröfum sem settar eru fram í þessu lagafrumvarpi. Lögskipuð skylduverk stjórnsýslunnar skv. lögum um opinber skjalasöfn, sem eru nánar tilgreind t.d. í reglugerðum um skjalavistunaráætlanir og skráningu mála hafa ekki náð fram að ganga, þrátt fyrir lög. Alþingi ber mikla ábyrgð á því að hafa sett

lög án þess að þeim væri tryggt brautargengi í framkvæmd, stjórnýslan lét hjá líða að vinna kostnaðarmat.

Flýttir á kostnað fagmennsku – almannarefsing í stað ábyrgðar

Í 10.4. kafla greinargerðarinnar með frumvarpinu segir:

„Vakin er athygli á því að ekki er um verkaskiptingarmál ríkis og sveitarfélaga að ræða, en innleiðing nýrrar persónuverndarlöggjafar snýr að almennri löggjöf sem gildir um alla aðila í samfélaginu þar sem ekki eru gerðar sérstakar kröfur til sveitarfélaga umfram aðra, hvort sem það eru ríki eða atvinnulíf.“

Með þessu er reynt að gera lítið úr athugasemdum Sambands íslenskra sveitarfélaga sem benti á sérstöðu sveitarfélaga, og að öfgakennd stjórnýslusektarákvæði kæmu niður á borgur-unum. Þetta tillitsleysi gagnvart almannahagsmunum vekur upp ýmsar spurningar um hugarfar og markmið ráðuneytisins.

Að lögfesta þetta frumvarp núna, í ljósi gagnrýni Sambands íslenskra sveitarfélaga, er ábyrgðarlaust. Það þarf að vinna betur og tryggja að sveitarfélög megni að uppfylla kröfur þess tímanlega. Því þarf að fresta gildistöku laganna gagnvart sveitarfélögum. Tryggja verður opinberum skjalasöfnum aðstæður til þess að ná yfirsýn yfir skjalavörslu sveitarfélaga, þannig að yfirliti og athugasemdum um framkvæmd skjalavörslu þeirra verði við komið. Áhyggjuefni eru hugmyndir meðal starfsmanna sveitarfélaga um að leysa vandræði sín vegna nýrra persónuverndarlaga með eyðingu skjala. Slík eyðing er vissulega ólögleg og refsiverð, en stjórnvaldssektir þessa lagafrumvarps virðast vera sterkari hvati en refsiakvæði í lögum um opinber skjalasöfn vegna ólöglegrar eyðingar. Það er því viðbúið að óbætanlegt tjón kunní að hljóttast af því að samþykkja þetta frumvarp nú án þess að gefa sveitarfélögum færi á drjúgum aðlögunartíma. Að hleypa vandalisma af stað gagnvart skjalasöfnum er viðurhlutamikið og slíkt hefur haft allvíðtækar og alvarlegar afleiðingar.

Viðkvæmar persónuupplýsingar í vörslu hins opinbera eru að jafnaði varðveittar til að gæta hagsmuna þeirra sem persónuupplýsingarnar eiga við.

Beiting stjórnvaldssekta er ekki skynsamleg í þessu samhengi. Miski vegna brota á persónuvernd er ekki endilega fjárhagslegs eðlis. Skjalavörsluábyrgð er nú þegar forstöðumanna, eðlilegt er að þeir verði dregnir til ábyrgðar fyrir brot á persónuverndarlögum og beri sakarábyrgð í þeim málum, enda meðferð persónuupplýsinganna í skjölum þegar alfarið á þeirra ábyrgð og í þeirra valdi. Almennarefsingar í þessum efnunum eru ósanngjarnar.

Skjalaverðir og persónuverndarlögin

Fyrsta opinbera umræða á Íslandi um þessi persónuverndarlög hófust á upplýsingavefsíðu um skjalavörslumál sem undirritaðir héraðsskjalaverðir ritstýra. Að gefnu tilefni þykir rétt að láta þessa umfjöllun fylgja hér hjálagða til þess að hnykkja á mikilvægi þess að varðveita persónuupplýsingar um einstaklinga til langframa. Borið hefur á óupplýstum fullyrðingum um hlutverk og aðferðir opinberra skjalasafna í tengslum við þetta lagafrumvarp.

Grein Hrafns Sveinbjarnarsonar „Tjón á arfleifð Evrópu í nafni réttar til að gleymast“ birtist á vefsíðunni heradsskjalasafn.is 28. febrúar 2013. Þar er nefnd uppreisn skjalavarða í Frakklandi gegn frumdrögum þeirrar reglugerðar sem frumvarpinu er ætlað að lögfesta hér á landi og þeim andlýðræðislegu afleiðingum sem hún hefði í för með sér í þeirri mynd sem hún var þá.

<http://heradsskjalasafn.is/?p=526>

Afrit er hjálagt.

Grein Hrafns Sveinbjarnarsonar „Rétturinn til að falla í gleymsku“ birtist á vefsíðunni heradsskjalasafn.is 22. febrúar 2014. Þar var fjallað um misheppnað frumvarp til stefnu Evrópusambandsins um persónuvernd en gegn því var safnað fleiri en 51.000 undirskriftum skjalavarða, fræðimanna og borgara sem varð til þess að frumvarpinu var vísað frá til endurskoðunar.

<http://heradsskjalasafn.is/?p=570>

Afrit er hjálagt.

Hinn 8. mars sl. hélt starfshópur héraðsskjalavarða um persónuvernd fund um væntanleg persónuverndarlög í Mosfellsbæ og vísast til umfjöllunar um það á vefsíðunni heradsskjalasafn.is <http://heradsskjalasafn.is/?p=1385>

Rétt þykir að leggja áherslu á að opinber skjalasöfn safna ekki upplýsingum. Þau varðveita skjalasöfn. Samkvæmt ævagamalli verklagsreglu, svokallaðri upprunareglu, er þeim óheimilt að blanda eða tengja saman skjalasöfn ólíkra stofnana og embætta. Þessi regla er fastur þáttur í alþjóðlegri siðaskrá, codex ethicus, skjalavarða sem samþykkt var á þingi Alþjóðaskjalaráðsins í Beijing árið 1996. Hún leiðir sjálfvirkt af sér mikilsverðan þátt í persónuvernd, sem er sá að opinbera skjalasafnið sem vörsluaðili (á máli frumvarpsins vinnsluaðili) opinberra skjala hefur ekki það hlutverk að tengja saman upplýsingar um einstaklinga þvert á skjalasöfn og má ekki taka það hlutverk að sér. Þeir sem halda því fram að öll skjöl í opinberum skjalasöfnum séu öllum opin eru á villigötum. Persónuvernd hefur verið þáttur í starfsemi skjalasafna frá því löngu fyrir daga persónuverndarlaga.

Gagnrýni á vinnubrögð opinberra skjalasafna kemur úr hörðustu átt, frá formælendum þess að viðhafa rafræna stjórnsýslu þar sem gögn verði svo samtengd að nánast öll opinber skjöl verði tengd í miðlægum gagnagrunnum. Alvarlega þenkjandi skjalavörðum í þjónustu opinberra skjalasafna blöskrar slík oftrú á stjórnsýslu og blindni á þær skelfingar sem slíkt hefur í för með sér fyrir borgaraleg réttindi, persónuvernd og lýðræði. Fyrirhyggjulaus tölvuvæðing ýmissa þátta stjórnsýslunnar til þæginda fyrir starfsmenn hennar hefur leitt af sér ákveðinn vanda. Skilvirkni hefur aukist, en persónuöryggi borgaranna verið fyrir borð borið. Dæmi eru um að skjalasöfn fleiri en eins forstöðumanns hafi verið tengd um tölvukerfi í nafni skilvirkni þannig að leita má uppi erindi einstaklinga til fleiri en einnar stofnunar eftir kennitölu. Lögfest skjalavörsluábyrgð forstöðumanna hefur þannig verið látin lönd og leið, einnig með hýsingu opinberra skjala í skýjum, jafnvel erlendis. Þessari ábyrgð verður að skila þangað sem hún á heima, til forstöðumanna og gera stofnunum sem eiga að halda

forstöðumönnunum við efnið kleift að starfa án íhlutunar þeirra og þannig að þær hafi til þess
bolmagn. Þá er átt við opinber skjalasöfn og Persónuvernd.

Kópavogi og Selfossi 7. júní 2018

Hrafn Sveinbjarnarson,
héraðsskjalavörður Kópavogs

Þorsteinn Tryggvi Másson,
héraðsskjalavörður Héraðsskjalasafni Árnesinga

Hjálögð fylgiskjöl

<http://heradsskjalasafn.is/?p=679>

09/06/2016

Hýsing opinberra gagna í skýi

Það virðist stundum vefjast fyrir mönnum hvaða reglur og lög gilda um hýsingu/vistun opinberra gagna stjórnvalda í svokölluðu skýi. Opinber skjöl eru ekki öll aðgengileg almenningi, þau eru öll þau gögn sem myndast við starfsemi stjórnvalda hvort heldur trúnaðargögn eða gögn sem eru aðgengileg án takmarkana, óháð áritunarformi. Um vörslu gagnanna/skjalanna gilda [lög um opinber skjalasöfn nr. 77/2014](#).

Svokölluð „ský“ (á ensku „cloud“) til vistunar skjala eða skjalasafna hins opinbera eru annmörkum háð og koma ekki til greina á erlendri grundu. Þar koma til ýmsir þættir sem erfitt er að festa við ábyrgð eins þjónustusala með samningi, gögnin eru jafnvel varðveitt hjá öðrum (undirverktökum) að nokkru í ýmsum lögsagnarumdæmum ólíkra landa. Því er vandkvæðum bundið að halda tilteknum lögpersónum við þá ábyrgð sem nauðsynlegt er að sé á vörslu skjala/gagna miðað við opinberar skyldur við vörslu þeirra.

Framsál þeirrar ábyrgðar er takmarkað, forstöðumaður má aðeins afsala sér skjalavörsluábyrgð með afhendingu gagna/skjala til opinbers skjalasafns.

Framsál á skjalavörsluskyldum forstöðumanna verður að vera skv. lögum. Hætt er við að lögbundið eftirlit með vörslu og umsýslu stjórnvalda á skjölum verði torveldað mjög og jafnvel gert óhugsandi með þjónustukaupum sem fela í sér vistun opinberra gagna í skýi. Að öllu samanlögðu sem hér segir virðist ekki heimilt, miðað við lög, reglur og gott stjórnsýslusiðferði, að viðhöfð sé skýjavistun rafrænna gagna af hálfu stjórnsýslu og stofnana hins opinbera sem aðkeypt þjónusta.

Ský – skilgreining og markmið

Ský (enska: Cloud) er orð sem notað er í auglýsingaskyni við markaðssetningu tiltekinnar þjónustu og mun fyrst hafa verið notað sem slíkt af Amazon.com árið 2006. Um er að ræða tölvuþjónustukaup yfir net þar sem keypt eru afnot af hýsingu gagna, netþjónum, forritum og þjónustu. Hýsing getur t.d. farið fram í stórum samtengdum gagnaverum. Öryggisafritum er að jafnaði komið fyrir á fleiri en einum stað. Í stað hefðbundinnar fjárfestingar í búnaði er um þjónustukaup að ræða. Stofnunin Free Software Foundation Europe gengur svo langt á vefsíðu sinni að segja „There is no cloud, just other people’s computers“ (Ekkert ský er til, aðeins annarra manna tölvur) og í því felst kjarni málsins.

Ástæða þess að taka upp þjónustu af þessu tagi er fjárhagslegur sparnaður, en það þarfnast þó nánari athugunar þar sem fleira er í húfi hjá opinberum stjórnvöldum. Hætt er við að sá sparnaður sem horft yrði til við kaup stjórnvalda á hýsingarþjónustu fremur en að takast hýsinguna á hendur sjálf kynni jafnvel, þegar upp er staðið, að skila sér í meiri kostnaði með þeim vandkvæðum sem slík kaup hefðu í för með sér.

Skjalavörsluábyrgð og eftirlitsskylda

Vert er að rifja upp þann þátt í skjalavörslu sveitarfélaga sem opinberum skjalasöfnum er ætlað að sinna skv. lögum. Miðað er við að öll skjöl sveitarfélags rati í vörslu héraðsskjalasafns þegar þau eru 30 ára eða fyrr eftir atvikum, og þá einkum þegar stofnun, nefnd, ráð eða starfseining er lögð niður. Aðgengi almennings að skjölum hins opinbera er skv. upplýsingalögum nr. 140/2012 í 30 ár, en fer að lögum um opinber skjalasöfn nr. 77/2014 eftir það. Aðgengistakmarkanir gilda um skjölin skv. þessum lögum og lögum um persónuvernd nr. 77/2000 o.fl. eftir atvikum. Vegna vörsluhlutverks héraðsskjalasafna færast ábyrgðin á aðgengi að skjölunum til þeirra með afhendingu opinberra skjala. Af þessum sökum er eftirlit með skjalahaldi sveitarfélaga í höndum viðeigandi héraðsskjalasafna skv. lögum. Þar er litið til efnislegrar varðveislu þ.e. skráningar, umbúða og geymsluaðstæðna en einnig til upplýsingaöryggis. Verði misbrestur á varðveislu skjala hjá stjórnvaldi þannig að um tjón er að ræða eða upplýsingaleka á trúnaðargögnum verður viðeigandi héraðsskjalasafn að fá vitneskju um það sem eftirlitsstofnun og skýrist það af þeirri ábyrgð sem það verður að takast á hendur sem vörslustofnun skjalanna síðar.

Í lögum um opinber skjalasöfn nr. 77/2014 er kveðið á um eftirlitsskyldu opinberra skjalasafna með skjalavörslu og skjalahaldi (skjalastjórn) stjórnvalda. Héraðsskjalasafn sveitarfélags/sveitarfélaga fer með þetta eftirlit í sínu umdæmi.

Ábyrgðarákvæði íslenskra laga um skjalasöfn stjórnvalda eru í 22. grein laga nr. 77/2014. Í þeim felst að sá sem ber ábyrgð á skjalavörslu afhendingarskyldra stjórnvalda og stofnana þ.e. hlutaðeigandi forstöðumaður skuli tryggja skjöl fyrir ólöglegri eyðileggingu, breytingu og óleyfilegum aðgangi. Þannig er skýrt að forstöðumaður ber skjalavörsluábyrgð skv. lögum. Á þeim grundvelli er ætlast til þess af hálfu opinberra skjalasafna að skjalasöfnum í stjórnsýslu og stofnunum sé haldið í sundur í samræmi við þá ábyrgð og því fylgir að vald forstöðumanna yfir skjalahaldi því er þeir eru ábyrgir fyrir sé óskorað á grundvelli 22. greinar laga nr. 77/2014. Skjöl ólíkra skjalamyndara eiga ekki að blandast saman yfir valdmörk eftir geðþótta starfsmanna eða vegna hentugleika í skrifstofurekstri.

Allt aðgengi að trúnaðargögnum og aðgengistakmörkuðum gögnum verður að skrá af nákvæmni og verður að vera alfarið í höndum þess stjórnvalds sem lög kveða á um og á forræði þess forstöðumanns sem fer með skjalavörsluábyrgð skv. 22. grein laga nr. 77/2014. Hliðsjón verður að hafa af [álit Persónuverndar 22. september 2015 um](#)

[vinnslu og öryggi persónuupplýsinga í vefkerfinu Mentor](#) með vísun til 6. tölul. 3. mgr. 37. gr. laga nr. 77/2000 í máli nr. 2015/1203. Þar er og vísað til laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn en ekki farið út í túlkun þeirra.

Opinber skjalavörsluábyrgð og öryggisþættir gagnvart vistun í skýi

Við hýsingu skjala utan opinberrar stofnunar og á ábyrgð annars en þess sem fer með ábyrgð á skjalavörslu að lögum er um framsal á skjalavörsluábyrgð að ræða. Ekki er framsalsheimild á henni í lögum nema til opinbers skjalasafns. Slík ráðstöfun kann að fela í sér afsal á möguleikum til þess að axla lögbundna ábyrgð forstöðumanns í þessu tilliti. Slíkt kann að hafa eftirmál í för með sér og örugglega komi eitthvað upp á. Starfsmaður forstöðumannsins getur sinnt vörslunni í umboði yfirmanns síns, en framsal út fyrir stofnunina er ekki heimilað. Þegar rafræn gögn eru komin í hendur hýsingarfyrirtækis á það í reynd allskostar við viðskiptavininn hvað varðar hverskonar ráðstöfun þeirra. Sjálfstæði stjórnvaldsins er þá í uppnámi því raunverulegt forræði gagnanna er á annarri hendi.

Skýjaþjónusta sem felur í sér hýsingu rafrænna gagna á erlendri grundu er talin óhugsandi hjá sænskum stjórnvöldum. Í upplýsingariti frá Almannavörnum sænska ríkisins (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), [Vägledning- informationssäkerhet i upphandling. Informationssäkerhet i upphandling av system. outsourcing och molntjänster](#), (Leiðarvísir-upplýsingaöryggi í innkaupum. Upplýsingaöryggi í innkaupum á kerfum, útvistun og skýþjónustu) útgefnu í apríl 2013, má glöggva sig á sænsku kröfunum. Slík vistun eða hýsing gagna er einnig útilokuð hjá norskum stjórnvöldum skv. yfirlýsingu ríkisskjalavarðar Noregs 29. september 2014 ([Riksarkivaren seier nei til skyarkivering i utlandet](#)). Ríkisskjalasafn Noregs hefur og sent frá sér hugleiðinguna Skjalalögin og skýjaþjónusta – öryggi eða hindrun? ([Arkivloven og skytjenester – sikring eller hindring?](#)).

Ákvæði norsku skjalalaganna um bann við útflutningi opinberra skjala vantar í íslensku lögin um opinber skjalasöfn, einu ákvæði um slíkt bann eru ákvæði laga nr. 80/2012 um menningarminjar (sem áður voru í þjóðminjalögum skv. lögum nr. 60/1996) og laga nr. 57/2011 um skil menningarverðmæta til annarra landa og ná þau til skjalasafna eldri en 50 ára.

Þarna koma til öryggishagsmunir sem varða grundvallarsjálfstæði þeirra stofnana og sveitarfélags sem í hlut eiga, og hvað ríkið snertir fullveldis-/sjálfstæðismál. Lagaumhverfi er annað í öðrum löndum, lög um opinbera skjalavörslu, stjórnsýslu, opinberar upplýsingar og persónuvernd eru þar með ýmsum hætti og horfa þá öðruvísi við gagnvart erlendum stjórnvöldum en innlendum.

Stjórnvald í öðru landi sem þjónustukaupandi á erlendri grundu fær aðeins almenna neytendavernd við þau kaup. Sama hlýtur að gilda um íslensk stjórnvöld og sænsk í þessu tilliti. Frá þessu sjónarhorni er lögbundin vörsluábyrgð og trúnaðarskyldur í uppnámi séu gögn íslensks sveitarfélags í vörslu fyrirtækja á erlendri grundu.

Má þessu til stuðnings einnig vísa til uppljóstrana Edward Snowdens um víðtækar njósnir um rafræn gögn. Einnig má benda á mál austurríska laganemans Max Schrems gegn Facebook Ireland Ltd. sem dæmt var í árið 2015 ([Mál C-362/14 fyrir Evrópudómstólnum](#)) og snerist um hýsingu gagna og lögsögu ríkja.

Efnahagsþáttur hýsingar kann að fela í sér öryggisbresti. Lendi hýsingarfyrirtækið í gjaldþroti getur reynst torvelt að endurheimta gögn og tryggja öryggi þeirra, og ábyrgð á þeim verður í uppnámi, erfitt er að meta stöðugleika fyrirtækja að þessu leyti. Gildandi gjaldskrá hýsingarfyrirtækis getur tekið breytingum sem er einnig áhættuþáttur. Sé hýsingaraðili erlendis er kostnaður í erlendum gjaldeyri, það felur í sér áhættu. Niðurhal erlendis frá kostar einnig nokkra fjármuni, þannig að upp kemur sú staða að í reynd er tekinn aðgangseyrir að skjölunum. Aðgengi að erlendri skýjavistun er háð netsambandi við Ísland sem er háð sæstrengjum.

Komi eitthvað upp á við vörslu gagna í skýi þar sem gagnaver eru erlendis kann málarekstur vegna misbrestanna að reynast torveldur. Nefna má t.d. hryðjuverk, aðgangsbrot, skemmdarverk og því um líkt. Jafnframt er torvelt að halda uppi viðunandi eftirliti með slíkri vörsluáðferð, en eftirlit felur í sér að sannreyna vörslustað gagna og skjala og aðbúnað þar og öryggisráðstafanir, ekki einvörðungu að fá svör við spurningum, tilvísun til staðla o.s.frv. Þetta varðar einnig skjalavörsluábyrgð forstöðumanna.

Eftirlitshlutverkið er sem fyrr segir skv. íslenskum lögum hjá opinberu skjalasafni hvað skjalavörslu og skjalahald varðar og að auki hjá persónuvernd þar sem það á við.

Afstaða sérfræðinga víða um heim er mjög á eina lund: Hér má sjá [umfjöllun kanadísk-ítalska skjalavarðarins Dr. Lucíönu Duranti](#) um þetta efni.

Hér má sjá ummæli fransks lögfræðings um þetta efni í frönsku heimildarmyndinni [Les gardiens de la mémoire](#) frá 2013 eftir Quentin Domart (á mínútu 27:30)

Umfjöllun bandaríska lögfræðingsins Richard T. Holland: „[Public Records, Electronic Documents and Traps for the Unwary](#)“ í Municipal Advocate Magazine 2012 Vol. 27 Nr. 3.

H.S.

28/02/2013

Tjón á arfleifð Evrópu í nafni réttar til að falla í gleymsku

Drög að reglugerð hjá Evrópusambandinu um persónuupplýsingar miðar að því að eyða eða gera ópersónugreinanleg gögn til að koma í veg fyrir nýtingu þeirra í öðrum tilgangi en upphaflegum, þar á meðal við sögulegar rannsóknir.

Félag franskra skjalavarða hefur sett fram fréttatilkynningu á vefsíðu sinni 27. febrúar 2013: [Hver verður arfleifð Evrópu komandi tíma á grundvelli réttarins til að falla í gleymsku?](#)

Þar er vakin athygli á því að vorið 2013 mun framkvæmdastjórn Evrópusambandsins og Evrópuþingið samþykkja reglugerð sem mun skylda alla opinbera aðila og fyrirtæki til að eyða eða tryggja nafnleysi gagna þegar því embættisferli eða meðferð sem þau mynduðust við lýkur eða stuttu síðar. Þetta verður gert í þeim tilgangi að koma í veg fyrir að aðsópsmiklum fyrirtækjum á internetinu (Google, Facebook o.fl.) veði heimilt að varðveita og nýta persónuupplýsingar.

Bent er á að í reglugerðinni verður fjallað um persónuupplýsingar á hverskyns formi, rafrænu eða pappír. Þetta mun leggja aðildarríkjunum á herðar að setja tafarlaust innlend lög um þetta efni.

Tekin eru dæmi um hugsanlegar afleiðingar reglugerðarinnar: Þú lýkur námi og skólinn eða háskólinn mun eyða umsókn þinni. Þú selur fasteign og fasteignaskrá mun eyða ummerkjum um eignarhald þitt. Þú lýkur störfum hjá fyrirtæki/stofnun og upplýsingar um þig verða fjarlægðar. Til að tryggja það að gögn um mann varðveitist, verður ekki lengur treyst á opinbera þjónustu eða vinnuveitendur.

Tekið er undir að ljóst sé að berjast verður með öllum tiltækum ráðum við endurnýtingu persónuupplýsinga í viðskiptalegum tilgangi án vitundar almennings, en slík endurnýting hafi reynst mun auðveldari með tilkomu tölvutækninnar. Við kerfisbundna eyðingu eða tryggingu nafnleysis gagna verður þó að gæta þess að kasta ekki barninu út með baðvatninu. Standa verður vörð um skjalavörslustofnanir sem þegar veita arfleifð okkar örugga geymslu og tryggja með því borgaraleg réttindi, allsherjarreglu og almannaheill. Verði það ekki gert blasir við upplausn og almennt minnisleysi.

Franska ríkisstjórnin er sögð undirbúa viðbrögð við þessu máli sem hingað til hafi ekki verið í almennri umræðu. Félag franskra skjalavarða, en innan þess eru yfir 1600 sérfræðingar í skjalavörslu, mun vekja athygli á og vara við merkjum um andlýðræðislegar afleiðingar slíkra reglna.

Vísað er til Alþjóðlegu skjalayfirlýsingarinnar frá 2010 um mikilvægi og hlutverk skjalasafna. <http://www.ica.org/6573/reference-documents/universal-declaration-on-archives.html>

Það sé fráleitt að leggja sömu skyldur annarsvegar á stofnanir sem varðveita persónuupplýsingar í viðskiptalegum tilgangi og hinsvegar á stofnanir sem varðveita sögulega arfleifð sem er órofa hluti menningar samfélagsins og á innviði opinberrar þjónustu.

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins er talin horfa framhjá tilvist sérhæfðrar þjónustu á sviði skjala- og gagnavörslu, þjónustu sem samanstandi af sérfræðingum sem lúti ströngum siðareglum og bera mikla ábyrgð. Skjalaverðir, varðveislumenn gagna, séu færir um að skipuleggja söfnun og varðveislu upplýsinga á öruggan hátt, með það fyrir augum að tryggja heild þeirra og áreiðanleika. Þeir eru færir um að stýra aðgangi að gögnum miðað við réttindi hvers og eins á grundvelli laga.

Evrópa megi ekki banna geymslu gagna, en verði að tryggja vernd þeirra og aðgengisstýringu. Tryggja verði borgurunum tækni, fjármagn og mannskap, þar með talið hæfa sérfræðinga, til að tryggja rétta meðhöndlun þessara gagna.

Til að koma í veg fyrir óbætanlegt tjón af þessari ákvörðun biður Franska skjalavarðafélagið framkvæmdastjórn Evrópusambandsins að fresta samþykkt þessarar reglugerðar í því skyni að dýpka umræðuna og hvetur alla þá aðila sem málið varðar í Frakklandi og öðrum Evrópulöndum að setja fram slíka beiðni.

Skýrsludrög um málið hjá Evrópuþinginu:

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/pr/922/922387/922387en.pdf

22/02/2014

Rétturinn til að falla í gleysku

Í umræðum að undanfögnu í tengslum við lagafrumvarp um skjalasöfn á Íslandi hefur borið á góma nýlegt deiluefni utan úr heimi, en það er „rétturinn til þess að falla í gleysku“. Ekki hefur mikið verið fjallað um þetta héraðs nema héra á vefsíðu félagsins: [Tjón á arfleifð Evrópu í nafni réttar til að falla í gleysku](#). Fyrir áhugasama sem vilja glöggva sig á þessu á netinu heitir þetta á þýsku *Das Recht auf Vergessenwerden* og á ensku *The Right to be Forgotten*.

Nú hafa jafnvel komið fram skoðanir héraðs á þann veg að rétt sé að einkunnir grunnskólabarna varðveitist ekki á skjalasöfnum, en skuli eytt. Kemur þetta spánskt fyrir sjónir því héraðsskjalasöfn hafa þurft að gefa út staðfest afrit af einkunnum úr grunnskólum til handa fólki sem hefur þurft að leita atvinnuréttinda og atvinnu hér heima sem erlendis. Mikilvægi varðveislu þessa er ótvírætt fyrir þá einstaklinga sem eiga í hlut og skyldur stjórnvalda jafnframt ótvíræðar að tryggja þá varðveislu.

Auðkennagreining á persónum (Profiling), stórgagnasöfn (Big Data) og hlutkennslanetið (Internet of Things) er m.a. það sem vekur áhyggjur og veldur þessari umræðu. Áhyggjur af réttinum til einkalífs og friðhelgi þess er það sem hangir á spýttunni.

Samtenging tiltölulega saklausra upplýsinga getur leitt til þess að hægt sé að fá mið á einstaklinga og hópa einstaklinga í markaðssetningu, við áróður og jafnvel ofsóknir. Samtenging á skjalasöfnum stjórnvalda í tölvukerfum er hluti af þessum áhyggjum t.d. að hægt sé á einum stað að leita þvert á valdmörk stjórnvalda eftir kennitölum einstaklinga og fá fram allt um samskipti eins einstaklings við ólík stjórnvöld. Mikilsvert er að kerfi stjórnvalda séu ekki samtengd með þessum hætti. Þetta hefur ekki hlotið viðhlítandi opinbera umræðu héraðs.

„Rétturinn til þess að falla í gleysku“ og „hið stafræna strokleður“ eru hugmyndir sem sprottnar eru af þessum áhyggjum, en fela sumpart í sér glámskyggni og skammsýni gagnvart því að hluti einkalífs og friðhelgi þess er minnið. Mannlíf án tíma og sögu er ekki til. Persónuvernd er ekki til án mannlífs og vitnisburðar um það. Mikilsvert er að hafa hugfast að ofsóknir á hendur fólki af ýmsu tagi og jafnvel útrýming þess hefur jafnan falið í sér útpurrkun á upplýsingum um það. Eyðing skjala í persónuverndarskygni er varhugaverð í því ljósi. Þar kemur til réttur fólks til að vita um sjálf sig og eiga sér sjálfsvitund og samsömun (identity), útpurrkun á upplýsingum kann að fela í sér aðför að því. Stjórnvöld ættu ekki að geta komið sér undan ábyrgð á gjörðum sínum með eyðingu skjala. Hömlur á birtingu á opinberum upplýsingum um einstaklinga kunna og að fela í sér skerðingu á tjáningarfrelsi.

Hugmyndir um þessi efni er hægt að rekja aftur til fornaldar, hugmyndir um að skrifa söguna í stjórnurnar með stjörnumerkjunum til eilífrar endurminningar eru t.d. ævafornar og angi af þessu. Minnismerki sem hugmynd er því skyld, en jafnframt hugmyndir um lærdóma af sögunni, Erinnerungskultur og Geschichtskultur (minningamenning og sögumening) er þetta kallað á þýsku. Ekki má heldur gleyma hugmyndum um að afmá fólk úr sögunni, bæði einstaklinga og hópa, m.a. sem einhverskonar refsingu eða til þess að berja niður skoðanir og hugmyndir, stundum kallað *damnatio memoriae*. Vélvæðing gagna frá því á 19. öld til okkar tíma hefur skapað ný sjónarhorn á þetta og ekki síst tilkoma netsins.

Á [ársráðstefnu Alþjóða skjalaráðsins \(ICA-International Council on Archives\) 2013](#) sem bar yfirskriftina „Ábyrgð, gagnsæi og aðgengi að upplýsingum“ var þetta efni tekið til umfjöllunar í tengslum við misheppnað [frumvarp til stefnu Evrópusambandsins um persónuvernd](#).

Fleiri en 51.000 undirskriftir skjalavarða, fræðimanna og borgara urðu til þess að frumvarpinu var vísað frá til endurskoðunar. Það byggðist á „réttinum til þess að gleymast“ og átti m.a. að tryggja að einstaklingstengdum gögnum í málsskjölum stjórnvalda ætti að eyða innan ákveðins tímafrests. Afleiðingarnar voru vanhugsaðar: Vinnutímaskýrslur til útreiknings eftirlauna hefðu ekki varðveist, gögn um margar kynslóðir í rannsóknum á ástæðum Alzheimers hefðu vegna eyðingar á sjúkraskýrslum ekki verði framkvæmanlegar.

Skjalavörslustofnanir hafa sýnt og sannað ábyrga umgengni við gögn varðandi einstaklinga og haft í heiðri persónuverndandi aðgengislög og -reglur. Skjalaeyðing á hinn bóginn skerðir ekki aðeins réttindi hlutaðeigandi einstaklinga sem vilja ekki gleymast, heldur hefur grundvallaráhrif á réttindi borgarans „citoyen“ til upplýsinga, eins og Félag franskra skjalavarða hefur bent á. [Belgíski sérfræðingurinn um persónuvernd Willem Debeuckelaere](#) kallaði gögn sem varðveitt væru „af virðingu“ vera „fjársjóðshirslu lýðræðisins“. Frumvarpið hefur verið tekið til endurskoðunar og verður í fyrsta lagi tekið aftur til meðferðar innan Evrópusambandsins árið 2015.

HS