



MINNISBLAÐ

Viðtakandi: Borgarráð

Sendandi: Borgarlögmaður

Lagaleg atriði í tengslum við hugsanlega úttekt á starfsemi Arnarholts

Nýverið birtist umfjöllun í fjölmiðlum um starfsemi vistheimilisins Arnarholts, Kjalarnesi, sem var rekið sem vistheimili frá árinu 1945 af hálfu Reykjavíkurborgar en árið 1971 var starfsemi Arnarholts sameinuð geðdeild Borgarspítalans og eftir það rekin sem hluti hennar. Eftir sameiningu Borgarspítala og Landaskotsspítala árið 1996 varð Arnarholtsdeildin hluti af Sjúkrahúsi Reykjavíkur. Þegar Sjúkrahús Reykjavíkur og Landspítali sameinuðust árið 2000 varð Arnarholtsdeildin síðan hluti af Landspítala-háskólasjúkrahúsi.

Í nýlegri fjölmiðlaumfjöllun um starfsemi Arnarholts hafa komið fram í dagsljósið upplýsingar sem teknar eru upp úr skráðum vitnaleiðslum af þáverandi starfsfólki vistheimilisins árið 1971 og hafa meðal annars að geyma lýsingar þess á verulega aðfinnsluverðri framkomu við vistmenn og að þeir hafi sætt illri meðferð meðan á dvölinni stóð.

Að beiðni borgarstjóra hefur undirtekið tekið saman eftirfarandi samantekt um helstu lagalegu atriði í tengslum við hugsanlega úttekt á starfsemi Arnarholts.

I. Aðgangur að gögnum

Við athugun á því hvernig unnt væri að koma á laggirnar nefnd til að gera úttekt á starfsemi vistheimilisins Arnarholts eða eftir atvikum á starfsemi fleiri vist- og meðferðarheimila sem rekin hafa verið af Reykjavíkurborg í gegnum tíðina, þarf fyrst að huga að því hvert væri markmiðið með slíkri úttekt og hver ættu að vera meginverkefni úttektarnefndar. Ef markmiðið er að láta fara fram úttekt á heildarstarfsemi viðkomandi vistheimilis á ákveðnu tímabili til að mynda með því að fela nefnd að rýna starfsemi þess og opinbert eftirlit með henni, hvernig meðferð vistaðra einstaklinga var háttað og eftir atvikum að leitast við að staðreyna hvort einstaklingar hafi sætt illri meðferð eða ofbeldi á meðan dvöl þeirra stóð, með áþekkingum hætti og gert var í tilviki hinnar svonefndu vistheimilaneftirfarandi, þá verður að telja að mæla þurfi fyrir um stöðu slíkrar nefndar og valdheimildir hennar með lögum. Helgast það af því að einsýnt er að til að slík nefnd geti náð að sinna þeim verkefnum sem henni yrðu falin þyrfti að veita henni frjálsan og óheftan aðgang að öllum gögnum sem er að finna í vörslum stjórnvalda um starfsemi umrædds vistheimilis.

Þær heimildir sem nú er að finna í lögum um rétt almennings til aðgangs að gögnum er að

finna annars vegar í upplýsingalögum nr. 140/2012, sem gilda um aðgang að gögnum í 30 ár frá tilurð þeirra, og hins vegar í lögum nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn. Samkvæmt 9. gr. upplýsingalaga gildir réttur almennings til aðgangs að gögnum samkvæmt þeim ekki um gögn sem hafa að geyma upplýsingar um einka- eða fjárhagsmálefni einstaklinga sem eðlilegt og sanngjarnt er að leynt fari, nema sá sem í hlut á gefi veiti samþykki. Þá er í 12. gr. upplýsingalaga kveðið á um brottfall takmarkana á upplýsingarétti, en þar segir í 2. mgr. að um brottfall annarra takmarkana en þeirra sem fjallað er um í 1. - 3. tölulið 1. mgr. ákvæðisins fari eftir ákvæðum laga um skjalasöfn eftir að liðin séu 30 ár frá tilurð gagna. Í V. kafla laga um opinber skjalasöfn er fjallað um aðgang almennings að skjölum opinberra skjalasafna. Þau ákvæði laganna sem koma sérstaklega til athugunar í þessu máli eru 25. og 26. gr. Í 25. gr. laga um opinber skjalasöfn er fjallað um upplýsingarétt almennings sem mælir fyrir um að opinberu skjalasafni sé skylt að veita almenningi aðgang að skjölum þegar liðin eru 30 ár frá tilurð þeirra að því gefnu að ekki gildi um skjal þær takmarkanir sem tilgreindar eru í lögnum. Um takmarkanir á aðgangi að gögnum sem falla undir lögin er fjallað í 26. gr., en 1. mgr. ákvæðisins er að efni til eins og fyrrnefnt ákvæði 9. gr. upplýsingalaga. Í 2. mgr. 26. gr. laganna er kveðið á um að opinberu skjalasafni sé skylt að veita almenning sem þess óskar aðgang að skjölum þegar liðin eru 80 ár frá því að þau urðu til, jafnvel þótt þar komi fram upplýsingar um fjárhags- og einkamálefni, þ.m.t. viðkvæmar persónuupplýsingar í skilningi 3. tölul. 3. gr. laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Þá er mælt fyrir um það í 3. mgr. 26. gr. að opinberu skjalasafni sé, þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. 26. gr., óheimilt að veita aðgang að sjúkraskrá og öðrum skráum sem hafa að geyma upplýsingar um heilsufar nafngreindra einstaklinga fyrr en liðin eru 100 ár frá síðustu færslu í skrárnar.

Þar sem rekstur Arnarholts sem vistheimilis hófst árið 1945 liggur fyrir að 100 ár eru ekki liðin frá síðustu færslu í skrár um þá einstaklinga sem þar dvöldu. Opinberu skjalasafni væri því óheimilt að veita nefnd sem hugsanlega yrði komið á laggirnar til að taka út starfsemi Arnarholts aðgang að sjúkraskrá einstaklinga sem þar dvöldu og að öðrum skráum þar sem koma fram heilsufarusupplýsingar á grundvelli laga um opinber skjalasöfn.

Samkvæmt upplýsingum frá borgarskjalaverði er hluti af þeim skjölum sem fjalla um Arnarholt og eru í vörslum Borgarskjalasafns Reykjavíkur opin almenningi, ýmist í heild eða að hluta eða undangenginni afmáningu persónugreinanlegra upplýsinga. Á hinn bóginn hefur safnið í vörslum sínum mikið af skjölum um Arnarholt sem hafa að geyma upplýsingar um fjárhags- og einkamálefni einstaklinga og falla undir 1. mgr. 26. gr. laga um opinber skjalasöfn. Enn fremur eru vistuð hjá safninu nokkuð af skjölum sem að mati borgarskjalavarðar lúta takmörkun á grundvelli 3. mgr. 26. gr. laga um opinber skjalasöfn.

Jafnframt þá skapast flókin álitafni um meðferð persónuupplýsinga og heimildir til vinnslu þeirra, þá sérstaklega um gagnsæi vinnslunnar og heimildir hinna skráðu til upplýsinga, sbr. 17. gr. laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Því er fyrirséð að ef nefnd verður falið að taka út starfsemi Arnarholts mun þurfa að koma til setningar lagaákvæðis sem heimilar frjálsan og óheftan aðgang nefndarinnar að öllum gögnum sem eru í vörslu stjórnvalda og varða vistheimilið. Þá þarf að minnsta kosti skýrar heimildir til handa slíkri nefnd til vinnslu persónuupplýsinga. Að öðrum kosti er fyrirséð að slík nefnd muni ekki geta unnið þau verkefni sem óhjákvæmilega þyrfti að fela henni svo að tilgangur slíkrar úttekta næði markmiði sínu.

II. Ákvörðun um skipan nefndar

Samkvæmt 3. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 geta sveitarfélög tekið að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þess sé það ekki falið öðrum samkvæmt lögum. Þá segir í 3.

mgr. 8. gr. sömu laga að sveitarstjórn geti ályktað um hvert það málefni sem hún telur að varði sveitarfélagið. Í 39. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 er kveðið á um að sveitarstjórn geti kosið nefnd meðal annars til að fjalla um og undirbúa einstök verkefni. Með vísan til þess og í ljósi þess sjálfræðis er sveitarfélögum er tryggt samkvæmt 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar verður að telja að Reykjavíkurborg sé heimilt að stofna sérstaka nefnd sem hefði það hlutverk að fjalla um og taka út starfsemi Arnarholts eða eftir atvikum annarra vist- og meðferðarheimila sem rekin hafa verið af Reykjavíkurborg ákveðið tímabil þar sem umrædd starfsemi var rekin á vegum Reykjavíkurborgar og tók til íbúa sveitarfélagsins.

Við mat á því hver sé bær til að taka ákvörðun innan Reykjavíkurborgar um skipan hugsanlegrar nefndar til að kanna starfsemi Arnarholts eða eftir atvikum annarra vist- og meðferðarheimila sem rekin hafa verið af Reykjavíkurborg ákveðið tímabil, þá verður að líta til 51. gr. samþykktar nr. 1020/2019 um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarskóp borgarstjórnar sem segir að borgarráð geti kosið nefndir til að vinna að einstökum afmörkuðum verkefnum. Í samræmi við ákvæði 51. gr. samþykktanna verður að telja að það sé á forræði borgarráðs að gera það og þá eftir atvikum með staðfestingu borgarstjórnar. Í þessu sambandi er unnt að benda á að á fundi borgarráðs 19. janúar 2012 var, á grundvelli samþykktar borgarstjórnar frá 4. janúar 2011, samþykkt tillaga borgarstjóra um að skipa þriggja manna úttektarnefnd sem hafði það að verkefni að yfirfara stjórnkerfi og stjórnsýslu Reykjavíkurborgar í ljósi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis með þar tilgreindum nánari verkefnum. Í bókun borgarráðs við málið kemur fram að ráðið lagði áherslu á að nefndin fengi aðgang að öllum nauðsynlegum gögnum í fótum Reykjavíkurborgar, þ. á m. aðgang að trúnaðargögnum. Um aðgang að gögnum átti að fara eftir verklagsreglum sem borgarlögmaður gerði tillögu um.

Jafnvel þótt það sé á forræði borgarráðs að taka ákvörðun um skipan hugsanlegrar úttektarnefndar til að kanna starfsemi og hvernig opinberu eftirliti var háttáð með Arnarholti og eftir atvikum annarra vistheimila sem rekin hafa verið af Reykjavíkurborg verður ekki litið fram hjá því að andlag slíkrar úttektar er eðlisólíkt því sem var viðfangsefni fyrrnefndrar úttektarnefndar um stjórnkerfi og stjórnsýslu Reykjavíkurborgar í ljósi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Helgast það meðal annars af því sem hér greinir að framan, þ.e. að óheimilt er samkvæmt lögum að veita aðgang að hluta þeirra gagna sem rétt væri að fela slíkri nefnd að kanna og fjalla um. Ekki er unnt að komast hjá slíkum takmörkunum með því einu að gera verklagsreglur um aðgang slíkrar úttektarnefndar að trúnaðargögnum.

Jafnvel þótt borgarráð hafi almennt heimild til að ákveða að skipa úttektarnefnd til að kanna starfsemi vistheimila sem rekin hafa verið af Reykjavíkurborg á ákveðnu tímabili þá er einsýnt að til að nefndin gæti unnið þau verkefni sem nauðsynlegt væri að fela henni þá kann hún einnig að hafa þörf fyrir að hafa heimild samkvæmt lögum til annarra atriða. Til að mynda til þess að taka skýrslur af fyrrverandi vistmönnum og öðrum sem nefndin telur að búi yfir vitneskju sem komi að notum í starfi hennar veiti þeir samþykki sitt fyrir því. Jafnframt kann að reynast nauðsynlegt fyrir slíka úttektarnefnd að geta nálgast lækna og annað heilbrigðisstarfsfólk vegna þeirra verkefna sem nefndinni hefur verið falið og að þeim aðilum sem ella eru bundnir þagnarskyldu væri skylt að veita nefndinni upplýsingar ef eftir því væri óskað.

Þá skapast ýmis stjórnskipuleg álitæfni við umfjöllun sjálfstæðra rannsóknarnefnda þar sem verið er að fjalla um viðkvæm málefni sem þessi. Til að mynda kann að koma til kasta úttektarnefndar um málefni Arnarholts að kanna og leggja mat á atvik sem kunna að fela í sér saknæma háttsemi og sem eftir atvikum eru ekki fyrnd. Mikilvægt er að hafa í huga hvað vinnsla úttektar og útgáfa skýrslu um starfsemi Arnarholt kann að hafa í för með sér, t.d.

hugsanleg rannsókn á ætlaðri refsiverðri háttsemi eða skaðabótakröfur. Í upphafi þyrfti því að vanda vel til við afmörkun hlutverks nefndarinnar sem og að hugsanlega mæla fyrir um hvaða réttaráhrif niðurstaða slíkrar skýrslu sé ætluð að hafa.

Í samhengi skal bent á að Alþingi setti árið 2011 lög nr. 68/2011 um rannsóknarnefndir. Gildissvið laganna er afmarkað við rannsóknarnefndir á vegum Alþingis, sbr. 1. gr. þeirra, og myndu lögin ekki ná til sjálfstæðrar úttektarnefndar sem hugsanlega yrði sett á laggirnar af hálfu Reykjavíkurborgar. Í umræddum lögum er sérstaklega fjallað um heimildir sjálfstæðra rannsóknarnefnda og hvernig nefndum beri að bregðast við ef fram koma upplýsingar er kynnu að fela í sér refsiverða háttsemi. Til að mynda eru sjálfstæðum rannsóknarnefndum fengnar heimildir til að kalla einstaklinga fyrir til skýrslugjafar og mælt fyrir um skyldu til að láta af hendi gögn til nefndanna. Í lögnum er málsmeðferð sjálfstæðra rannsóknarnefnda sérstaklega undanþegin meðferð persónuupplýsinga sem og nefndarmönnum er veitt skaðleysi frá einkaréttarlegum kröfum sem kunna að vera gerðar á hendur þeim vegna starfa sinna.

Með hliðsjón af þeim verkefnum sem ætla má að verði nauðsynlegt að fela slíkri óháðri og sjálfstæðri nefnd til að gera úttekt á Arnarholti eða starfsemi annarra vistheimila sem rekin voru af Reykjavíkurborg verður því að telja nauðsynlegt að skýrar lagaheimildir liggi til grundvallar skipan, valdheimildum og verkefnum slíkrar nefndar.

III. Samandregnar niðurstöður

Helstu niðurstöður minnisblaðsins eru eftirfarandi:

1. Nauðsynlegt er að setja lagaákvæði sem veitir sjálfstæðri nefnd um Arnarholt eða starfsemi annarra vistheimila sem rekin voru af Reykjavíkurborg frjálsan og óheftan aðgang að öllum gögnum sem eru í vörslu stjórnvalda sem og annarra aðila og varða vistheimilið sem og skýrar heimildir til vinnslu persónuupplýsinga eða sérstaka undanþágu þar frá.
2. Nauðsynlegt er að skýr lagaákvæði liggi til grundvallar skipan, valdheimildum og verkefnum nefndar um Arnarholt eða starfsemi annarra vistheimila sem rekin voru af Reykjavíkurborg.



Ebba Schram