

Varðveisla gagna í stjórnsýslunni

Kristín Benediktsdóttir, dósent við Lagadeild Háskóla Íslands
Trausti Fannar Valsson, dósent við Lagadeild Háskóla Íslands

Útdráttur

Mikið af upplýsingum verður til hjá stjórnsýslunni eða berst henni með einum eða öðrum hætti. Reglulega koma upp álitamál um varðveislu þessara upplýsinga og eyðingu þeirra. Í greininni er fjallað um þau ákvæði laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn sem mæla fyrir um það hvaða skjöl stjórnvöldum ber að varðveita í því skyni að skila þeim á síðari stigum til opinberra skjalasafna og hver hafi eftirlit og yfirstjórn með þeirri framkvæmd. Helstu niðurstöður eru eftirfarandi: Í fyrsta lagi að öll skjöl sem hafa orðið til og tilheyra starfsemi afhendingarskyldra aðila falla undir gildissvið laganna óháð formi þeirra eða hvernig þau urðu til, nema sérlög leiði til annarrar niðurstöðu. Í öðru lagi að skjölin ber að varðveita nema fyrirmæli og heimildir Þjóðskjalasafns Íslands, hvað varðar skjalavörslu eða grisjun skjala, eða sérlög, leiði til annarrar niðurstöðu. Í þriðja lagi að það er Þjóðskjalasafn Íslands sem hefur eftirlit með framkvæmd laganna. Vegna þess hversu víðfeðm skilgreiningin er á hugtakinu skjal í lögum um opinber skjalasöfn þá hafa framangreindar niðurstöður mikla þýðingu fyrir störf stjórnsýslunnar.

Efnisorð: Stjórnsýsluréttur; varðveisla skjala; förgun skjala.

Preservation of Administrative Records

Abstract

A great amount of information is accumulated by public authorities. The preservation or disposal of such information is regularly the subject of disputes.



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 12, Issue 2 (321-342)
© 2016 Contact: Kristín Benediktsdóttir, kristben@hi.is; Trausti Fannar Valsson, tfv@hi.is
Article first published online December 19th 2016 on <http://www.irpa.is>
Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík, Iceland

Stjórnmál & stjórnsýsla 2. tbl. 12. árg. 2016 (321-342) Fræðigreinar
© 2016 Tengiliður: Kristín Benediktsdóttir, kristben@hi.is; Trausti Fannar Valsson, tfv@hi.is
Vefbirting 19. desember 2016 - Birtist á vefnum <http://www.irpa.is>
Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík

DOI: <http://dx.doi.org/10.13177/irpa.a.2016.12.2.7>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 License

This paper addresses the Articles of the Public Archives Act No. 77/2014 that specify what records should be preserved by authorities subject to an obligation of transfer and the subsequent transfer of these records to public archives at a later stage, as well as which authority controls the transfer. The main conclusions are: Firstly, all records produced by and associated with the operation of entities subject to the obligation of transfer fall within the scope of the Act irrespective of their form or how they are produced unless special Acts lead to different conclusions. Secondly, all records should be preserved unless prescriptions and authorizations by the National Archives of Iceland or special Acts lead to different conclusions with respect to the preservation or disposal of the records. Thirdly, The National Archives of Iceland supervises compliance with the Act.

Keywords: administrative law; preservation of records; disposal of records.

Inngangur

1.1 Tilgangur greinarinnar

Mikið magn upplýsinga verður til í störfum stjórnvalda eða berst þeim með einum eða öðrum hætti. Reglulega koma upp álitamál um varðveislu þeirra eða eyðingu. Mikilvæguustu *almennu* reglurnar sem lúta að skyldu stjórnvalda til að hafa skipulag á upplýsingum sem þau ráða yfir og varðveita koma fram í lögum nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn sem þau leystu af hólmi lög nr. 66/1985 um Þjóðskjalasafn Íslands. Í greininni verður fjallað um þessar almennu reglur og það skipulag á skjalavörslu og skjalastjórn sem þær mæla fyrir um með það að markmiði að varpa ljósi á hvaða gögn og upplýsingar stjórnvöldum ber að varðveita.

Samhengis vegna skal strax í upphafi tekið fram, eins og nánar er vikið að í kafla 2.3., að ákvæði laga um opinber skjalasöfn fela í sér fyrirmæli um meðferð skjala. Í lögnum er varðveisla upplýsinga afmörkuð við varðveislu skjala og skipulega stjórn þeirra. Hugtakið skjal hefur hins vegar mjög víða merkingu í lögnum og merkir meðal annars bæði skrifleg og rafræn gögn og gagnagrunna. Undir það falla því meðal annars formleg bréf og ákvarðanir en líka undirbúningsgögn og óformlegri skjöl líkt og tölvupóstar.

1.2 Lög um opinber skjalasöfn teljast til almennra réttarreglna stjórnsýsluréttarins

Almennar réttarreglur stjórnsýsluréttar eru þær reglur sem gilda almennt um alla stjórnsýslu (framkvæmdarvald) eða stóran hluta hennar, að mestu óháð þeim sérstöku verkefnum sem um ræðir hverju sinni (Björn Þ. Guðmundsson 1987, 88-90; Páll Hreinsson 2013, 27). Á meðal mikilvægra almennra réttarreglna stjórnsýsluréttar eru lögmætisreglan, réttmætisreglan, stjórnsýslulög nr. 37/1993, upplýsingalög nr. 140/2012 og lög um upplýsingarétt um umhverfismál nr. 23/2006.

Lög nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn falla í flokk almennra réttarreglna stjórnsýsluréttar. Í lögnum er mælt fyrir um skyldu *afbendingarskyldra* aðila, en þar á meðal

eru öll stjórnvöld landsins, til að varðveita skjöl sem verða til hjá þeim eða þeim berast og afhenda þau síðan að ákveðnum tíma liðnum til opinbers skjalasafns til varanlegrar varðveislu. Þá geyma löginn einnig almenn ákvæði um rétt til aðgangs að upplýsingum sem geymd eru í opinberum skjalasöfnum. Þó að löginn varði þannig ekki síst mikilsverða þætti í innra skipulagi og starfsháttum stjórnsýslunnar þá hafa þau jafnframt þýðingu í tengslum við réttindi borgaranna, meðal annars varðandi aðgangi að þeim upplýsingum sem stjórnvöldum ber að varðveita.

Fræðileg greining á fyrirmælum laga um opinber skjalasöfn er í umræddu ljósi, mikilsverður þáttur í meginviðfangsefnum hins almenna stjórnsýsluréttar. Hún hefur jafnframt umtalsverða þýðingu fyrir störf og starfshætti stjórnvalda en um stjórnsýsluna fer mikið magn upplýsinga og því mikilvægt að skýrt sé hvaða réttarreglur gilda um meðferð og varðveislu þeirra. Þetta á ekki síst við þegar haft er í huga að brot á ákvæðum laganna kann að verða refsingum eða skaðabótum, sbr. 47. gr. þeirra.

1.3 Almenn markmið þess að varðveita skjöl í stjórnsýslunni

Skylda stjórnvalda til að varðveita skjöl er gjarnan tengd við rétt aðila máls eða almennings til þess að krefjast aðgangs að gögnum. (Páll Hreinsson 1996, 19; Páll Hreinsson 2013, 633-634). Þetta kemur í sjálfu sér ekki á óvart. Lagareglur um aðgang að gögnum byggjast almennt á þeirri *forsendu* að upplýsingar um afgreiðslu mála og aðrar mikilvægar upplýsingar sem verða starfsemi og ákvarðanir stjórnvalda komi fram í fyrirliggjandi gögnum og að þau séu varðveitt með skipulegum og aðgengilegum hætti. Til marks um þetta má nefna að í upplýsingalögum sem voru fyrst lögfest hér á landi árið 1996, sbr. lög nr. 50/1996, var sérstaklega mælt fyrir um skyldu stjórnvalda til þess að *skerá mál* á kerfisbundinn hátt og varðveita málgögn þannig að þau væru aðgengileg. Sú regla er nú lögfest í 2. mgr. 22. gr. laga um opinber skjalasöfn.

En þörfin á varðveislu skjala hvílir á fleiri sjónarmiðum en reglum um upplýsingarétt. Ef leitast er við að einfalda hlutina má segja að varðveisla stjórnvalda á gögnum og upplýsingum hvíli á fjórum megin sjónarmiðum.

Í fyrsta lagi þurfa stjórnvöld iðulega að geta sýnt fram á hvernig þau hafa framkvæmt löginn. Þannig þurfa stjórnvöld að *sanna* hvernig að málum var staðið og hvort lögum hafi verið fylgt. Þessu sjónarmiði tengist réttur manna til aðgangs að gögnum um þá sjálfa sem er almennt þáttur í réttaröryggi þeirra. Slíka reglu er til dæmis að finna í 15. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, sem mælir fyrir um rétt aðila stjórnsýslumáls til aðgangs að gögnum málsins. Að auki hefur verið lögfestur réttur manna til aðgangs að gögnum eða upplýsingum sem *varða þá sjálfa* að öðru leyti, sbr. t.d. 14. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012, 30. gr. laga um opinber skjalasöfn, 18. gr. laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000 og 14. gr. laga um sjúkraskrár nr. 55/2009.

Með réttaröryggi í framangreindum skilningi er einkum átt við réttaröryggi einstakra borgara í samskiptum við stjórnvöld (Páll Hreinsson 2013, 29-33). Upplýsingaréttur *almennings* kann á hinn bóginn að stuðla að auknu réttaröryggi almennt, þ.e. í víðari merkingu. Í því sambandi

virðist hugtakið *réttaröryggi* m.a. notað í almennum athugasemdum við frumvarp það sem varð að upplýsingalögum nr. 50/1996 (Alþt. 1995-1996, A-deild, 3010), sbr. einnig ræðu forsætisráðherra er hann mælti fyrir umræddu frumvarpi (Alþt. 1995-1996, B-deild, d. 4080-4081), sbr. umfjöllun fræðimanna um þau lög (Páll Hreinsson 1996, 18-19).

Í öðru lagi er varðveisla gagna mikilvæg til að hægt sé að tryggja samfellu og samræmi í stjórnarframkvæmdinni. Þetta varðar bæði réttaröryggi borgaranna (jafnræði) sem og skilvirkni og skipulag innan stjórnsýslukerfisins (samfella í störfum).

Í þriðja lagi ber stjórnvöldum að afhenda almenningi gögn samkvæmt þeim laga-reglum sem um það gilda. Augljóst er að þeirri skyldu verður ekki fullnægt nema gögn séu aðgengileg.

Í fjórða lagi styðst þörfin á varðveislu gagna við sjónarmið um varðveislu þjóðar-arfsins. Visast hér einkum til þess að lög um opinber skjalasöfn eru byggð á því sjónar-miði að myndun og örugg meðferð opinberra skjala sé mikilvæg fyrir varðveislu sögu íslensku þjóðarinnar, sbr. markmiðsákvæði 1. gr. þeirra.

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum um opinber skjala-söfn kemur m.a. eftirfarandi fram: „Þjóðskjalasafn er ekki safn í venjulegri merkingu þess orðs. Það á ekki einungis að varðveita skjöl til vitnisburðar um sögu þjóðarinnar, heldur geymir það einnig mörg skjöl sem varða virka hagsmuni í þeim skilningi að þau hafa eða geta haft gildi fyrir einstaklinga eða hópa. Skjöl í safninu geta fyrirvaralítið orðið hluti samtímans þegar þau varða rétt manna, t.d. í jarðamálum.“ (Þingskjal 403 frá 143. löggjafarþingi, 16.) Hér má einnig vísa til umfjöllunar um sjónarmið að baki skráningu og varðveislu gagna hins opinbera í dönskum rétti. (Betænkning 1510/2009, 865-866; Jon Andersen 2013, 60-62.)

Þegar framangreind rök fyrir *varðveislu gagna* eru höfð í huga kemur ekki á óvart að lengi hefur verið litið svo á í íslenskum rétti að stjórnvöldum *beri* að varðveita mikilvæg gögn um starfsemi sína. Þannig var það þegar á árinu 1593 sem konungur sendi léns-mönnum ríkisins bréf um vörslu og skráningu skjala. Tilefnið mátti rekja til kvartana sem borist höfðu yfir því að lénsmenn tækju skjöl með sér þegar þeir hættu störfum með tilheyrandi óhagræði fyrir eftirkomendur. (Sjá til hliðsjónar þingskjal 403 frá 143. löggjafarþingi, 19.) Þá setti rentukammerið í Kaupmannahöfn reglur um bréfadagbækur á árinu 1740 en ætla má að þær hafi haft áhrif á stjórnsýslu íslenskra embættismanna. Árið 1882 var gefin út auglýsing um „Landsskjalasafn“ hér á landi. Í því safni voru geymd skjalasöfn helstu embætta landsins, sbr. 1. og 4. gr. auglýsingarinnar, og kveðið á um skyldu þeirra til að afhenda safninu embættisskjöl sín eða geyma þau í húsnæði þess, sbr. 2. og 4. gr. Er þessi auglýsing almennt talin marka tilurð og upphaf þeirrar stofnunar sem nú er nefnd Þjóðskjalasafn Íslands. Auglýsingin var felld úr gildi árið 1900 með reglugerð um Landsskjalasafn en lög nr. 39/1915 um Þjóðskjalasafn Íslands og reglu-gerð sem sett var á grundvelli þeirra leystu reglugerðina frá 1900 af hólmi. Ný lög voru sett um Þjóðskjalasafn Íslands árið 1969, sbr. lög nr. 13/1969 en þau voru síðan leyst af hólmi með lögum nr. 66/1985. Nýjustu lögin um opinbera skjalavörslu hér á landi eru

lög nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn en með þeim voru lög frá 1985 felld úr gildi. Tilgangur allra þessara laga og meginefni þeirra hefur verið að stuðla að varðveislu skjala hins opinbera. Að auki hefur grundvöllurinn að skyldu til að varðveita upplýsingar verið talinn felast í eðli máls.

Hrd. 1931, bls. 29 (sjúkraskrá á Kleppi). Fráfarandi forstöðumaður á Kleppi neitaði að afhenda nýjum forstöðumanni lista yfir lyfjameðferð sjúklinga við stofnunina. Hæstiréttur taldi að eftir hlutarins eðli væri það embættisskylda forstöðumanna heilbrigðisstofnana að halda sjúkdómslýsingaskrá um hvern sjúkling spítalans „svokallaðan journal“ enda væru þær hentugar fyrir rekstur slíkra stofnana ef forstöðumannaskipti yrðu snögglega og við meðferð sjúklinga.

Þrátt fyrir nokkuð langa löggjafarsögu um varðveislu skjala, dómafordæmi, álit frá umboðsmanni Alþingis og skrif fræðimanna, sem m.a. er vísað til síðar í greininni, koma reglulega upp mál sem benda til að íslensk stjórnvöld séu í vafa um hvað varðveita eigi af upplýsingum. (Sjá meðal annars Fréttablaðið frá 13. október 2013: „Fjórdá hvert smábarn ekki bólusett í Eyjum“; Morgunblaðið frá 14. október 2015: „Öllum tölvupóstum var eytt“ og vef Ríkisútvarpsins, www.ruv.is, frá 4. nóvember 2015: „Segir alvarlegt að póstum hafi verið eytt“.) Vísbendingar virðast fyrir hendi um að *vafi stjórnvalda um varðveislu* sé meðal annars vegna skorts á reglum um skjalavörslu og grisjunarheimildir skjala og vegna skorts á þekkingu á lagafyrirmælum um skjalavörslu (sbr. skýrslu Þjóðskjalasafns Íslands, Óheimil grisjun stofnana ríkisins. Eftirfylgni við könnun á skjalavörslu ríkisins 2012, 5-8.)

1.4 Mótun óskráðra réttarreglna um varðveislu skjala í stjórnsýslunni

Á grundvelli sjónarmiða sem rakin eru í kafla 1.3. hafa mótast í íslenskum rétti a.m.k. tvær almennar óskráðar meginreglur um skyldu stjórnvalda til að varðveita skjöl. Fyrri reglan felur það í sér að stjórnvöldum beri að sjá til þess að jafnan liggi fyrir í skjalasöfnum þeirra hvaða afgreiðslu mál sem þau taka til umfjöllunar hafa fengið hjá þeim. Á þessari meginreglu var byggt þegar eldri upplýsingalög nr. 50/1996 voru sett og í fræðiskrifum um þau. (Páll Hreinsson 1996, 49.) Þá hafði verið byggt á þessari reglu í réttarframkvæmd.

UA 366/1992 (Byggðastofnun). Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til Byggðastofnunar að séð yrði til þess að jafnan lægju fyrir í gögnum stofnunarinnar til hvaða aðgerða hún hefði gripið að eigin frumkvæði í einstökum málum, svo sem þegar stofnunin beitti sér fyrir sameiningu fyrirtækja.

UA 1355/1995 (samþykki tryggingaráðs). Ekki lá fyrir í gögnum máls hvort nauðsynlegs samþykkis ráðherra hefði verið aflað til breytinga á deildaskipan Tryggingastofnunar, en vegna *bennar* var lögð niður staða

starfsmannsins A hjá stofnuninni. Umboðsmaður taldi meðferð málsins hafa verið í andstöðu við þá grundvallarreglu stjórnsýsluréttarins að stjórnvöldum beri að sjá til þess að jafnan liggi fyrir í gögnum þeirra hvernig mál hafi verið endanlega afgreidd.

Sjá hér einnig *UA 5199/2008*, þar sem umboðsmaður gerði athugasemdir við að ekki hefði verið unnt að afla haldþerra upplýsinga um það hvort innflutningur á hráu kindakjöti frá Nýja-Sjálandi hefði verið leyfður hér á landi áður en umsóknir frá tilgreindum aðila hefðu borist landbúnaðarráðuneytinu á árinu 2007.

Síðari reglan kveður á um að stjórnvöldum beri almennt að varðveita með tryggum hætti þau *formlegu erindi* sem þeim berast eða þau senda frá sér.

UA 106/1989 (menntamálaráðuneytið). Tiltækin bréf sem einstaklingur hafði sent menntamálaráðherra voru innfærð í bréfadagbækur ráðuneytisins en gögnin sjálf fundust ekki. Af því tilefni benti umboðsmaður ráðuneytinu á að nauðsynlegt væri að bréf og gögn sem ráðuneytinu bærust væru „varðveitt tryggilega“ og skráningu og varðveislu hagað þannig að unnt væri að sannreyna hvenær þau bárust ráðuneytinu og hvaða afgreiðslu þau hlutu. Hið sama ætti við um bréf sem ráðherra bærust beint, vegna viðfangsefna ráðuneytisins.

UA 876/1993 (eyðing bréfs frá landbúnaðarráðherra). Landbúnaðarráðherra hafði sent ríkislögmanni bréf er tengdist bótakröfu tiltækings einstaklings, A, á hendur ríkinu. Bréfið hafði að geyma ummæli er voru til þess fallin að styrkja sjónarmið A. Vegna breytingar á afstöðu ráðherra í málinu var ríkislögmanni tilkynnt að bréfið yrði dregið til baka, ásamt svarbréfi ríkislögmanns, og að lítið yrði svo á að bréfin hefðu aldrei verið send. Þetta samþykkti ríkislögmaður. Umboðsmaður taldi það meginreglu íslensks réttar að opinber skjöl skyldi varðveita. Væri meginreglan leidd af almennri reglu stjórnsýsluréttar um upplýsingarétt málsaðila, ákvæðum í settum lögum um framlagningarskyldu eða aðgang að gögnum opinberra aðila og ákvæðum laga um Þjóðskjalasafn Íslands um varðveislu skjala. Hér hefði verið um að ræða bréf, undirritað af landbúnaðarráðherra, sem sent hefði verið og varðaði hagsmuni og réttarstöðu A. Sú ákvörðun ráðherra að eyðileggja bréfið hefði verið ólögmat og ámælisverð.

Almennt má ganga út frá því að formleg gögn sem til verða í opinberri stjórnsýslu hafi nokkuð ríkt sönnunargildi um þær ákvarðanir sem teknar hafa verið. Vísbendingu um þetta má sjá í 71. og 72. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991.

Sjá sjónarmið um þessi tvö lagaákvæði í Markús Sigurbjörnsson og Kristín Benediktsdóttir, 230. Þar segir m.a. svo: „Í EML er ekki gerður

neinn greinarmunur á skjölum eftir uppruna þeirra eða tegund nema að því leyti að í 71. og 72. gr. laganna er rætt annars vegar um opinber skjöl og hins vegar um einkaskjöl. Koma þar fram mismunandi líkindareglur um sönnunargildi skjala eftir þessari flokkun. Raunhæft gildi þeirra reglna er á hinn bóginn heldur lítið.“

Dæmi eru um að dómstólar hafi hafnað því að sannað sé að tiltekna opinbera ákvarðanir hafi verið teknar eða fengið gildi, nema að um þær séu til formleg og varðveitt skjöl. Hér má vísa til *Hrd. 1945, bls. 298*, *Hrd. 1986, bls. 1657* og *Hrd. 1980, bls. 1068*. Til þessara dóma er m.a. vísað í *UA 1355/1995 (samþykki tryggingaráðs)*.

Í skyldu stjórnvalda til að varðveita gögn getur líka falist skylda til að varðveita gögn sem varða málsmeðferð:

Hrd. 1999, bls. 802 (247/1998) (ólögmat uppsögn). Í málinu reyndi m.a. á það hvort á fundi E með yfirmönnum hennar þann 21. febrúar hefði komið fram að á næsta fundi þeirra, 27. febrúar, stæði til að veita henni áminningu. Af þessu tilefni benti Hæstiréttur á að á fundinum 21. febrúar hefði engin fundargerð verið haldin og E hefði ekki verið sent skriflegt boð til fundarins þann 27. febrúar. Vafi um það hvort E hefði verið kynnt að til stæði að áminna hana og um ástæður þess var í þessu ljósi skýrður henni í hag.

Um síðastgreint má einnig vísa til *Hrd. nr. 244/2010*, *UA 4018/2004*, *UA 4212/2004* og *UA 4306/2005*. (Sjá jafnframt Páll Hreinsson 2013, 519.)

1.5 Þýðing laga um opinber skjalasöfn

Eins og rakið verður geyma lög um opinber skjalasöfn almennar reglur um það á hvaða hátt ber að skipuleggja skjalasöfn og skjalavörslu stjórnvalda og um tilgang þess að varðveita skjöl. Þær óskráðu meginreglur sem mótast hafa um skyldu stjórnvalda til að varðveita skjöl og hin lögfesta regla um skyldu til að halda málaskrár og varðveita málsgögn, sem vikið var að hér að framan, hafa vissulega mikla þýðingu um skjalavörslu stjórnsýslunnar. Þá hafa fyrirmæli sérlaga um tiltekna skrár, s.s. um skrár vegna þinglýsinga, fasteigna, lögheimila og sjúkraskrár, og um meðferð sérgreindra gagna, s.s. um bókhald, einnig mikla þýðingu. Lög um opinber skjalasöfn taka hins vegar almennt bæði til þeirra skráa og gagnagrunna sem sérlögin mæla fyrir um að skuli halda, að því leyti sem sérlögin leiða ekki til annarrar niðurstöðu, og til þeirra skjala sem falla utan þeirra.

2. Almennt um gildissvið laga nr. 77/2014

2.1 Opinber skjalasöfn

Samkvæmt 1. tölul. 2. gr. laga nr. 77/2014 eru opinber skjalasöfn „Þjóðskjalasafn Íslands og héraðsskjalasöfn sem starfa í samræmi við rekstrarleyfi.“

Þjóðskjalasafn Íslands er sérstök ríkisstofnun sem starfar undir yfirstjórn ráðherra,

sbr. 5. gr. laganna. Stofnunin er því lægra sett stjórnsýslustofnun gagnvart ráðherra mála-flokksins og lýtur fyrir mælum hans og eftirliti eftir almennum reglum stjórnarfarsins. (Sjá um þær reglur, Páll Hreinsson & Trausti Fannar Valsson 2015, 52-56). Forstöðu-maður stofnunarinnar er Þjóðskjalavörður, skipaður til fimm ára í senn. Jafnframt skipar ráðherra safninu sérstaka stjórnarnefnd sem er Þjóðskjalaverði til ráðgjafar um stefnu safnsins og önnur málefni sem varða starfsemi þess, sbr. 7. gr. laganna.

Þjóðskjalasafn Íslands gegnir mikilvægu hlutverki við framkvæmd laga nr. 77/2014. Annars vegar má segja að það sé höfuðskjalasafnið samkvæmt lögnum. Þangað ber öllum *afhendingskyldum* aðilum sem tilheyra stjórnsýslu ríkisins að skila skjölum sínum til varanlegrar varðveislu. Og þangað skulu þeir afhendingarskyldu aðilar sem tilheyra stjórnsýslu sveitarfélaga einnig skila skjölum sínum, ef viðkomandi sveitarfélag er ekki sjálfst aðili að héraðsskjalasafni. Hins vegar er það hlutverk Þjóðskjalasafnsins að annast framkvæmd á „yfirstjórn opinberrar skjalavörslu og skjalastjórnar“ samkvæmt lögnum, í umboði ráðherra, sbr. 4. gr. laganna. Yfirlit yfir mikilvægustu þættina í þessu hlutverki kemur fram í 8. gr. laganna, en samkvæmt því skal safnið:

1. setja reglur og veita leiðbeiningar um hvernig skjalastjórn og skjalavörslu skuli hagað hjá stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga svo og öðrum afhendingarskyldum aðilum sem falla undir 1. og 2. mgr. 14. gr.; reglurnar skulu staðfestar af ráðherra,
2. setja reglur um frágang og afhendingu skjala- og gagnasafna afhendingarskyldra aðila til opinberra skjalasafna; reglurnar skulu staðfestar af ráðherra,
3. setja reglur um varðveislu og förgun skjala; reglurnar skulu staðfestar af ráðherra,
4. gera tillögu til ráðherra um að veita skuli sveitarstjórn eða byggðasamlagi leyfi til að koma á fót héraðsskjalasafni til að sinna hlutverki opinbers skjalasafns skv. 13. gr. og gefa út rekstrarleyfi því til handa að fengnu samþykki ráðherra; héraðsskjalasafn skal starfa innan marka þess sveitarfélags eða þeirra sveitarfélaga sem reka héraðsskjalasafnið samkvæmt stofnskrá þess,
5. hafa eftirlit með rekstri héraðsskjalasafna í samræmi við ákvæði 9.–12. gr.

Héraðsskjalasöfn eru önnur opinber skjalasöfn en Þjóðskjalasafn Íslands og lúta þau faglegu eftirliti þess. Héraðsskjalasöfn starfa á vegum sveitarfélaga og taka við skjölum til varðveislu frá þeim sveitarfélögum sem að þeim standa, stofnunum þeirra og fyrirtækjum, sbr. 9. til 12. gr. og 4. mgr. 14. gr. laga nr. 77/2014. Ef viðkomandi sveitarfélög eru ekki aðilar að héraðsskjalasafni ber að skila gögnum til Þjóðskjalasafnsins, eins og fyrr var sagt.

2.2 Afhendingskyldir aðilar

Í 1. og 2. mgr. 14. gr. laga nr. 77/2014 er talið upp hvaða aðilar eru *afhendingskyldir* samkvæmt lögnum. Ef aðili er *afhendingskyldur* þá ber honum, sbr. fyrirmæli 4. mgr. 14.

gr., að „afhenda opinberu skjalasafni skjöl sín í samræmi við ákvæði [laganna]“. Meðal afhendingarskyldra aðila eru embætti forseta Íslands, dómstólar landsins, Stjórnarráð Íslands, allar stofnanir og nefndir sem heyra stjórnarframskiptum undir það, Þjóðkirkjan, sveitarfélög, stofnanir, nefndir og byggðasamlög þeirra og lögaðilar sem að 51% hluta eða meira eru í eigu hins opinbera. Enn fremur ber skiptastjórum þrotabúa og dánarbúa að afhenda Þjóðskjalasafni Íslands þau skjöl sem ekki hafa verið lögð fram í dómi eða afhent sýslumanni við lok opinberra skipta „en kunna að hafa þýðingu fyrir skiptin“, sbr. 5. mgr. 14. gr. Ekki verður fjallað um alla þessa aðila í grein þessari en eins og fram hefur komið er umfjöllunarefni greinarinnar afmarkað við stjórnsýsluna.

Meginreglan er sú, sbr. 1. mgr. 15. gr. laganna, að afhendingarskyld skjöl skal afhenda opinberu skjalasafni þegar þau hafa náð 30 ára aldri. Skjöl á rafrænu formi skal þó afhenda „að jafnaði“ eigi síðar en þegar þau hafa náð fimm ára aldri. Í báðum tilvikum er miðað við síðustu innfærslu eða síðasta bréf afgreidds máls, en varðandi skrár reiknast ársfresturinn þó frá lokum þess árs þegar síðast var fært inn í skrána.

Frá þessum tímafrestum geta verið undantekningar, auk þess sem opinber skjalasöfn hafa heimild til að víkja frá frestunum í vissum tilvikum, sbr. 2. og 3. mgr. 15. gr. laga um opinber skjalasöfn. Af orðalagi 5. mgr. 14. gr. má jafnframt draga þá ályktun að standa beri skil á gögnum sem varða opinber skipti þegar við lok skiptanna.

2.3 Almennt um upplýsingar (skjöl) sem falla undir gildissvið laganna

Eins og áður er rakið er markmiðið með lögum um opinber skjalasöfn meðal annars að tryggja myndun, vörslu og örugga meðferð opinberra skjala. Hugtakið skjal er skilgreint í 2. tölul. 2. gr. laga nr. 77/2014 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.“ Hugtakið skjal er því, í skilningi umræddra laga, skilgreint vítt og tekur til hvers konar gagna sem geyma upplýsingar. Í skýringum við umrætt ákvæði í frumvarpi til laga um opinber skjalasöfn er enda tekið fram að skilgreiningin rúmi allar tegundir pappírsskjala og allar tegundir rafrænna skjala, þar með talið gagnagrunna. (Þingskjal 403 frá 143. löggjafarþingi, 34 og 36).

Tilvitnuð skilgreining var fyrst lögfest með 1. gr. laga nr. 123/2008, um breytingu á lögum nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands. Í lagaákvæðinu fólst að annars vegar var orðunum „borist eða verið viðhaldið“ bætt inn í eldri skilgreiningu á hugtakinu. Hins vegar var felld brott upptalning varðveisluforma, en í eldri lögum var tiltekið að hér skipti ekki máli hvort um væri að ræða „skrifleg gögn, uppdrætti, ljósmyndir, filmur, örglærur, hljóðupptök, gataspjöld, segulbönd eða önnur hliðstæð gögn.“ Þessi breyting var rökstudd með vísan til þess að slík upptalning væri óþörf og kynni að vera túlkuð takmarkandi. (Alþt. 2007-2008, A-deild, bls. 5037)

Af þessu verður ráðið að hvers konar afmörkuð gögn, skrár eða gagnagrunnar, sem geyma upplýsingar verða talin falla undir hugtakið *skjal* eins og það er hér skilgreint. Þá skiptir ekki máli, hvað varðar notkun hugtaksins, hvort skjölin stafa frá stjórnvaldi eða einkaaðila, lögpersónu eða einstaklingi.

Í dönskum rétti hafa textaskilaboð í síma (SMS) og tölvupóstar verið talin skjöl sem lúta skráningarskyldu og varðveisluskyldu í skilningi dönsku skjalasafnslaganna (Arkivloven). (Hans Gammeltoft-Hansen 2010, 215.) Sama á við um norskan rétt, sbr. álit umboðsmanns norska þjóðþingsins í máli 2008/2591.

Mikilvægt er að draga umrædda skilgreiningu fram með skýrum hætti því hún felur í sér óvenju víðtæka merkingu hugtaksins *skjal*. Í umfjöllun um íslenskan stjórnsýslurétt, sem og í almennum réttarreglum sem varða stjórnsýsluna, hefur almennt verið gengið út frá því að greina megi á milli hugtakanna *skjal*, *gagn* og *upplýsingar*. Í því sambandi hefur ennfremur verið gengið út frá því að skjöl séu einvörðungu skrifleg. (Samanber m.a. Páll Hreinsson 1996, 18.) Hugtakið *gagn* hafi víðari merkingu sem samheiti um öll form sem upplýsingar eru varðveittar á, en hugtakið *upplýsingar* merki allt það sem komið hafi til vitundar stjórnvalda. Síðastnefnda hugtakið sé efnislegt á meðan hin fyrri sé hlutlæg. (Páll Hreinsson 1996, 18; Alþt. 1995-1996, A-deild, bls. 3013). Af skilgreiningunni í 2. tölul. 2. gr. laga um opinber skjalasöfn má sjá að í þeim lögum er hugtakið *skjal* almennt notað í sömu víðtæku merkingunni og lögð er í hugtakið *gagn* í íslenskum stjórnsýslurétti, sbr. m.a. 1. mgr. 5. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 (sbr. þingskjal 233 frá 141. löggjafarþingi, 41) og 15. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 (Páll Hreinsson 2013, 630-631) en þó með þeirri undantekningu að undir hugtakið *skjal* í lögum um opinber skjalasöfn geta einnig fallið *gagnagrunnar*. Litið hefur verið svo á að gagnagrunnar falli ekki undir hugtakið *gagn* í upplýsingalögum. (Þingskjal 233 frá 141. löggjafarþingi, 17-18 og 42.)

Þrátt fyrir hina víðtæku afmörkun hugtaksins falla ekki öll skjöl undir gildissvið laga um opinber skjalasöfn og reglur þeirra um varðveislu. Veigamikil afmörkun á gildissviði þeirra felst eðli málsins samkvæmt í því að þau mæla fyrir um meðferð á skjölum *afþendingarskyldra aðila* annars vegar og *opinberra skjalasafna* hins vegar. Skjöl annarra aðila falla almennt ekki undir lög.

Afþendingarskyldir aðilar eru taldir upp í 1. og 2. mgr. 14. gr. laga um opinber skjalasöfn. Samkvæmt 5. mgr. ákvæðisins ber að standa opinberum skjalasöfnum skil á tilteknum gögnum sem tengjast skráningu í trúfélög og sem tengjast opinberum skiptum. Þá er gert ráð fyrir því í lögnum, sbr. 16. gr., að einkaskjalasöfn verði í vissum tilvikum varðveitt í opinberum skjalasöfnum. Samkvæmt 3. mgr. 14. gr. taka löggin ekki til Alþingis eða umboðsmanns Alþingis.

Vissar takmarkanir leiðir einnig af skilgreiningu hugtaksins skjal, sbr. 2. tölul. 2. gr. Í fyrsta lagi er það hugtaksskýlyrði að um sé að ræða gögn sem til hafa orðið, borist eða verið viðhaldið „við starfsemi á vegum stofnunar eða einstaklinga“. Í þessu felst að ákvæði laga um opinber skjalasöfn um varðveislu skjala eru bundin við þau skjöl sem hafa tengsl við *starfsemi* hins afhendingarskylda. Þegar um stjórnvöld er að ræða leiðir þetta til dæmis til þess að einkaskjöl starfsmanna, s.s. tölvupóstar um einkamálefni þeirra, falla utan löggjafarinnar.

Hrd. 2003, bls. 3996 (238/2003) (einkaskjöl ráðherra). Ráðherra sendi Ríkisendurskoðun einkaskjöl sín og óskaði eftir að tekið yrði til athugunar, samhliða almennri athugun stofnunarinnar á áfengisúttektum ráðuneyta, hvort greiðsla veislufanga vegna afmælisveislu eiginkonu hans hefði verið með eðlilegum hætti. Álitamál reis um það hvort Ríkisendurskoðun væri rétt að senda þessi gögn til fjármálaráðuneytisins að athugun lokinni. Hæstiréttur féllst á að gögnin hefðu tengst athugun Ríkisendurskoðunar, og orðið hluti af henni. Hins vegar stöfuðu gögnin ekki frá fjármálaráðuneytinu og tilheyrðu því ekki og áttu því ekki heima í skjalasafni þess. Á þeim grundvelli felldi Hæstiréttur úr gildi þá ákvörðun Ríkisendurskoðunar að senda gögnin til þess ráðuneytis.

Sama gildir um skjöl sem eru send stjórnvaldi fyrir mistök (Sjá til hliðsjónar Jon Andersen 2013, 59.) Sama á enn fremur við um almennan dreifipóst, s.s. auglýsingabæklinga sem stjórnvöldum berast og ekki hafa tengingu við verkefni þess, nema stjórnvaldið hafi valið að taka efni hans til sérstakrar skoðunar eða umfjöllunar í tengslum við störf sín. Hér má jafnframt vísa til afstöðu umboðsmanns Alþingis sem fram kemur í *UA 1383/1995 (aðgangur að myndbandspólu)* um að stjórnvöldum kunní að vera rétt að hafna viðtöku á gögnum sem væru óviðkomandi því stjórnarsýslumáli sem um ræddi. (Páll Hreinsson 2013, 631.)

Í öðru lagi þá er hugtakið skjal, samkvæmt orðalagi 2. tölul. 2. gr. laga um opinber skjalasöfn, afmarkað við gögn sem *hafa orðið til* eða *hafa borist* eða *verið viðhaldið* í starfsemi hins afhendingarskylda. Það má leiða að því líkum, með hliðsjón af eðli máls, að skjal þurfi að vera „orðið til“ í tiltekinni endanlegri mynd svo það falli undir þessa skilgreiningu. (Er hér byggt á ákvarðandi lögskýringu, sbr. Ármann Snævarr 1988, 487-488.) Ef sá skilningur er lagður til grundvallar virðast uppköst eða sambærileg drög að skjölum, hvort sem þau eru rafræn eða á pappír, og sem myndast á meðan verið er að búa til skjalið, í afmörkuðum tilvikum, geta fallið utan hugtaksins skjal. Hér má meðal annars benda á svokallaðar „autosave“ útgáfur af rafrænum skjölum, þ.e. skjölum sem hugbúnaður eins og ritvinnsluforrit, töflureikniforrit eða öryggisafritunarbúnaður sér um að vista reglulega með sjálfvirkum hætti og einvörðungu geta talist drög eða afrit af skjölum. Sjónarmið sem kann að styðja þessa ályktun, þ.e. um að tiltekin undirbúningsgögn í stjórnarsýslunni kunní að falla utan hugtaksins skjal, má mögulega sjá í álitum umboðsmanns Alþingis, *UA 876/1993 (eyðing bréfs frá landbúnaðarráðherra)* sem reifað

er í kafla 1.4. Þar kom m.a. fram að umrætt skjal teldist ekki til vinnuskjala eða annarra undirbúningskjala sem undantekningarreglur kynnu að eiga við um, heldur félli það undir meginreglu um að stjórnvöldum bæri að tryggja varðveislu þeirra formlegu erinda sem þeim bærust eða sendu frá sér.

Í framangreindu felst alls ekki sú fullyrðing að öll rafræn gögn sem til verða sjálfvirk, eða önnur sambærileg undirbúningsgögn sem til verða þegar skjöl eru útbúin, falli utan hugtaksins skjal í lögum um opinber skjalasöfn. Líkur eru þvert á móti til þess að undir gildissvið laganna falli öll skjöl sem um hendur stjórnvalda fara og tengjast starfsemi þeirra. Að álitamálum sem þessu tengjast verður aftur vikið stuttlega í kafla 3.4.

3. Hvaða skjöl ber að varðveita?

3.1 Markmið varðveisluskyldu

Samkvæmt 1. gr. laga um opinber skjalasöfn er það markmið laganna að tryggja myndun, vörslu og örugga meðferð *opinberra skjala* með réttindi borgaranna, hag stjórnsýslunnar og varðveislu sögu íslensku þjóðarinnar að leiðarljósi. Að sama brunn leiðir orðalag 1. tölul. 13. gr. þar sem segir að hlutverk opinberra skjalasafna sé m.a. að „taka við og heimta inn skjöl og varðveita þau og önnur gögn frá afhendingarskyldum aðilum sem hafa að geyma upplýsingar sem þýðingu hafa fyrir stjórnsýslu eða hagsmuni og réttindi borgaranna eða hafa sögulegt gildi.“

Hugtakasambandið opinber skjöl er ekki skilgreint sérstaklega í lögum um opinber skjalasöfn og hefur takmarkaða þýðingu við beitingu laganna sjálfra. Hugtakanotkunin rímar hins vegar ágætlega við það hverjir eru afhendingarskyldir samkvæmt lögunum, sbr. 14. gr., en það eru almennt þeir sem falið hefur verið að fara með opinbera hagsmuni af einhverju tagi.

Af markmiði laga um opinber skjalasöfn, eins og það er afmarkað í 1. gr. þeirra, er ljóst að löggin gera *ekki* ráð fyrir því að öll skjöl sem verða til hjá afhendingarskyldum aðilum eða berast þeim, og falla þannig undir gildissvið laganna, séu varðveisluskyld. Þvert á móti gera löggin ráð fyrir því að aðeins þurfi að varðveita þau skjöl *sem hafa* þýðingu í ljósi þeirra markmiða sem löggin stefna að. Þar með er þó ekki leyst álitafnið um það hversu rík *varðveisluskylda einstakera* stjórnvalda er. Til að leiða fram niðurstöðu um það verður að líta nánar til fyrir mæla laga um opinber skjalasöfn um það *hvernig* á að taka ákvörðun um varðveislu skjala annars vegar og um grisjun úr skjalasöfnum hins vegar og *hver* er bær til þess að taka þær ákvarðanir.

3.2 Valdið til að ákveða hvaða skjöl er þörf á að varðveita

Samkvæmt fyrir mælum laga um opinber skjalasöfn er valdið til ákvörðunar um það hvaða skjöl á að varðveita á hendi Þjóðskjalasafns Íslands, eftir atvikum með staðfestingu ráðherra. Þetta kemur meðal annars fram í eftirfarandi lagareglum:

Í fyrsta lagi segir í 1. tölul. 8. gr. laga nr. 77/2014 að Þjóðskjalasafn Íslands setji reglur og veiti leiðbeiningar um hvernig skjalastjórn og skjalavörslu skuli hagað hjá afhendingarskyldum aðilum, sbr. 1. og 2. mgr. 14. gr. laganna. Reglurnar skulu staðfestar af ráðherra. Hugtökin skjalastjórn og skjalavarsla eru skilgreind í 3. og 4. tölul. 2. gr.

laganna og hafa vítt inntak. Í reglum þessum geta því meðal annars falist fyrirmæli um allt sem varðar „myndun, varðveislu og aðgengi að skjölum og öðrum upplýsingum tiltekins skjalasafns“, sbr. 4. tölul. 2. gr., og fyrirmæli um ferla og „hlítungu reglna til að fanga og viðhalda vitnisburði og upplýsingum um starfsemi og viðskipti í formi skjala“, sbr. 3. tölul. 2. gr.

Í öðru lagi segir í 2. tölul. 8. gr. að Þjóðskjalasafn Íslands setji reglur um frágang og afhendingu skjala- og gagnasafna. Reglurnar skulu staðfestar af ráðherra.

Í þriðja lagi segir í 3. tölul. 8. gr. að Þjóðskjalasafn setji reglur um varðveislu og förgun skjala, sem skulu staðfestar af ráðherra.

Í fjórða lagi segir í 4. tölul. 13. gr. að opinber skjalasöfn, en þar undir fellur meðal annars Þjóðskjalasafn Íslands, skuli hafa eftirlit með framkvæmd afhendingarskyldra aðila á lögunum, reglugerðum sem ráðherra setur á grundvelli þeirra og á reglum sem settar eru samkvæmt 8. gr. laganna. Í þeim tilgangi að tryggja framkvæmd eftirlitsins skulu afhendingarskyldir aðilar veita opinberu skjalasafni aðgang að starfsstöðvum sínum.

Í fimmta lagi þá er afhendingarskyldum aðilum skylt að haga skjalastjórn og skjalavörslu með þeim hætti sem segir í reglum sem settar eru með stoð í 23. gr. laganna, sbr. 2. mgr. 22. gr. þeirra.

Í sjötta lagi er í 1. mgr. 23. gr. laganna áréttuð regla 1. tölul. 8. gr. um að Þjóðskjalasafn Íslands skuli setja reglur um það hvernig skjalastjórn og skjalavörslu afhendingarskyldra aðila skuli hagað, svo og skráningu, flokkun og frágangi skjala til afhendingar opinberra skjala til afhendingar hjá opinberu skjalasafni.

Öll framangreind ákvæði mæla fyrir um að Þjóðskjalasafn Íslands sé að lögum bært til þess að setja reglur, með staðfestingu ráðherra, um varðveislu og skráningu skjala og um nánara skipulag skjalasafna. Þá er það einnig skýrt af ákvæðum laganna að eftir þeim fyrirmælum ber afhendingarskyldum aðilum að fara, sbr. m.a. 4. mgr. 14. gr., 2. og 3. mgr. 22. gr. og 1. mgr. 23. gr.

Ofangreint skipulag er lykilmáttur í gangverki opinberrar skjalavörslu að íslenskum lögum. Lög um opinber skjalasöfn mæla þannig hvorki fyrir um það sjálf hvaða beinu efnislegu viðmiðum eða skilyrðum skjöl skuli fullnægja til þess að þau séu þess *verð* að vera varðveitt né heldur veita þau hinum afhendingarskyldu vald til að ákveða það sjálfir. Að lögum er á því byggt að það ráðist af fyrirmælum, reglum og ákvörðunum Þjóðskjalasafnsins, sbr. ofangreint, hvernig skjalaskráningu, skjalavistun og skjalavarðveislu skal hagað. Það eru jafnframt þessar reglur og fyrirmæli sem afmarka það nánar, innan ramma laga, *hversu vítt svigrúm* einstök stjórnvöld hafa um mat á varðveislupörf einstakra skjala í hverju tilviki.

3.3 Samband varðveisluskyldu og förgunarreglna

Hið mikilvæga hlutverk Þjóðskjalasafns Íslands hvað varðar stefnumörkun um varðveislu opinberra skjala birtist ekki aðeins í þeim ákvæðum laga um opinber skjalasöfn sem rakin voru í kafla 3.2 hér að framan. Það birtist einnig með skýrum hætti í 24. gr. umræddra laga. Ákvæðið sem ber yfirskriftina „varðveisluskylda og förgunarreglur“ er tvær málsgreinar og hljóðar svo:

Óheimilt er að ónýta eða farga nokkru skjali í skjalasöfnum þeirra aðila sem falla undir 1. eða 2. mgr. 14. gr. nema það sé gert á grundvelli samþykktar Þjóðskjalavardar, reglna skv. 23. gr. eða 2. mgr. þessarar greinar eða sérstaks lagaákvæðis.

Þjóðskjalasafn Íslands skal setja sérstakar reglur skv. 3. tölul. 8. gr. um förgun skjala fyrir afhendingarskylda aðila eftir því sem við verður komið.

Af ákvæðinu leiðir að það er ekki aðeins á valdsviði Þjóðskjalasafnsins að marka stefnu um almenna skjalavistun og skjalastjórn heldur jafnframt að á meðan Þjóðskjalasafn Íslands, eftir atvikum með staðfestingu ráðherra, hefur ekki markað stefnu eða tekið ákvarðanir um það hvað sé skylt að varðveita þá ber afhendingarskyldum aðilum að *varðveita öll þau skjöl* sem falla undir gildissvið laganna óháð því á hvaða formi þau eru, nema sérlög leiði til annarrar niðurstöðu. Að tilteknum tíma liðnum ber síðan að afhenda öll þessi skjöl opinberu skjalasafni til varðveislu, sbr. 15. gr. Stjórnvöldum er með öðrum orðum óheimilt að farga eða ónýta skjöl úr safni þeirra skjala sem hjá þeim hafa orðið til eða þeim borist og varða starfsemi þeirra nema það sé gert með heimild Þjóðskjalasafns Íslands eða samkvæmt heimild í sérlögum. (Páll Hreinsson 2013, 634; Páll Hreinsson 2007, 55-56; Páll Hreinsson 1996, 84.) Ofangreind niðurstaða er ítrekað áréttuð í athugasemdum við frumvarp til laga um opinber skjalasöfn, og jafnframt í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi til eldri laga nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands. Hér vísast meðal annars til eftirfarandi athugasemda við umrædda 24. gr. laga nr. 77/2014 í frumvarpi til þeirra laga.

Ákvæði greinarinnar svipar til 7. gr. gildandi laga um Þjóðskjalasafn Íslands en það hefur verið gert ítarlegra í ljósi reynslunnar. Af ákvæðinu leiðir að óheimilt er að ónýta eða farga nokkru skjali nema sérstök lagaheimild standi til þess. Hið rafræna umhverfi nútímaskjalavörslu gerir nýjar kröfur til að reglur um ónýtingu eða förgun rafrænna skjala og annarra rafrænna gagna verði mótaðar með samræmdum hætti. Erfitt getur hins vegar verið að setja reglur um förgun eða varðveislu allra hugsanlegra upplýsinga. Talið er auðvelt að setja reglur um gagnasvið þar sem þörfin á eyðingu er frekar augljós en taka þarf afstöðu til beiðna um eyðingu ýmissa gagna jöfnum höndum eftir eðli upplýsinganna og eðli máls, m.a. hvort sömu upplýsingar séu til annars staðar. Því verður tæpast hægt að setja algildar reglur um hvaða gagnagrunna skuli varðveita þar sem ekki er ávallt vitað hvaða upplýsingar þeir munu hafa að geyma. Því er talið að lagaákvæði á þessu sviði þurfi að veita svigrúm til að teknar verði ákvarðanir um hvern og einn gagnagrunn, og því er lagt til að orðalag 2. mgr. veiti slíkt svigrúm. (Þingskjal 403 frá 143. löggjafarþingi, 46.)

Ákvæðið í 24. gr. laga nr. 77/2014 er, eins og fram kemur í tilvitnuðum skýringum, í grundvallaratriðum sambærilegt við það sem áður var að finna í 7. gr. laga nr. 66/1985. Þar kom fram að afhendingarskyldum aðilum væri óheimilt að ónýta nokkurt skjal í

skjalasöfnum sínum nema heimild Þjóðskjalasafns kæmi til eða samkvæmt sérstökum reglum sem settar yrðu um ónýtingu skjala. Í athugasemdum með þessari grein í frumvarpi því sem varð að lögnum frá 1985 sagði svo:

Þessari grein er ætlað að girða fyrir það að stofnanir og embætti ónýti skjöl sín sjálf eftirlitslaust. Raunar má segja að af skyldu stofnana til að afhenda Þjóðskjalasafni skjöl til varðveislu þegar tiltekinn tími er liðinn frá tilurð þeirra leiði það sjálfkrafa að óheimilt er stofnunum að takast á hendur ónýtingu skjala, en tryggara virðist eigi að síður að þetta sé tekið fram berum orðum. (Alþt. 1984-1985, A-deild, 2163.)

Í þessu samhengi er rétt að benda á að í almennum athugasemdum í sama frumvarpi var tekið fram að helstu nýmæli frumvarpsins væru fólgin í því að Þjóðskjalasafni væri „falið að líta eftir skjalavörslu skilaskyldra aðila, láta í té leiðbeiningar um skjalavörslu og ákveða um ónýtingu skjala.“ (Alþt. 1984-1985, A-deild, 2149.) Í almennum athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 77/2014 segir ennfremur svo:

Eitt af hlutverkum Þjóðskjalasafns er að ákveða ónýtingu skjala sem ekki er talin ástæða til að varðveita til frambúðar og móta stefnu um varðveislu og grisjun skjala, sbr. 4. tölul. 4. gr. laga nr. 66/1985. Opinberum stofnunum og embættum, þ.e. afhendingarskyldum aðilum, er „óheimilt að ónýta nokkurt skjal í skjalasöfnum sínum nema heimild Þjóðskjalasafns komi til eða samkvæmt sérstökum reglum sem settar verða um ónýtingu skjala“ eins og segir í 7. gr. laganna. Snemma árs 1985, áður en löggin tóku gildi, ákvað þjóðskjalavörður hins vegar að skjalasöfn sem hefðu orðið til fyrir árið 1960 skyldi varðveita óskert og ekki grisja þar eða kostnaður væri of mikill við það verk og magn skjalanna ekki verulegt. (Þingskjal 403 frá 143. löggjafarþingi, 27.)

Samkvæmt framangreindu er markmiðið með banni við eyðingu skjala nema með heimild Þjóðskjalasafns eða á grundvelli sérlaga að tryggja að skjölum sé ekki eytt án eftirlits. Eftirlitið er falið Þjóðskjalasafni Íslands. Þetta felur, eins og áður hefur komið fram, ekki í sér þá fortakslausu reglu að geyma eigi öll skjöl afhendingarskyldra aðila. Grundvallaratriðið er hins vegar að heimild til eyðingar eða heimild til þess að varðveita ekki skjal eða skjöl þarf að byggjast á ákvörðunum eða reglum Þjóðskjalasafns Íslands eða eftir atvikum ákvæðum sérlaga.

UA 876/1993 (eyðing bréfs frá landbúnaðarráðherra). Álitnið er áður reifað í kafla 2.1. hér að framan. Í málinu hafði verið kvartað til umboðsmanns yfir því að tiltekið bréf ráðherra hefði verið fjarlægð úr skjalasafni landbúnaðarráðuneytisins. Vegna breyttrar afstöðu ráðherra hafði ríkislögmanni (sem hafði verið viðtakandi bréfsins) verið tilkynnt að bréfið

væri dregið til baka og að líta bæri svo á að það hefði aldrei verið sent. Umboðsmaður taldi það meginreglu að opinber skjöl skyldi varðveita. Leiddi hann þá meginreglu af almennri reglu um upplýsingarétt, þágildandi ákvæðum laga um Þjóðskjalasafn o.fl. þáttum. Hér hefði verið um að ræða bréf, undirritað af ráðherra, sem sent hefði verið frá ráðuneytinu og varðaði hagsmuni og réttarstöðu þess einstaklings sem hafði kvartað. Skjalið teldist því ekki til vinnuskjala eða annarra undirbúningsskjala sem undantekningarreglur kynnu að eiga við um, heldur félli það undir framangreinda meginreglu. Ákvörðun ráðherra um að eyðileggja bréfið var því talin ólögmat og ámælisverð.

UA 2458/1998 (*kærunefnd jafnréttismála*). Í málinu var meðal annars kvartað yfir því að kærunefndin hefði afmáð hluta af hljóðupptöku sem til varð á fundi nefndarinnar með aðila máls. Taldi nefndin að umræddur hluti upptökunnar hefði orðið til eftir að formlegum fundi lauk. Umboðsmaður benti af því tilefni á að gögn sem til yrðu í stjórnsýslu nefndarinnar væru skilaskyld til Þjóðskjalasafns Íslands. Fram hefði komið að þær umræður sem afmáðar hefðu verið hefðu snert hæfi nefndarmanna til meðferðar umrædds máls. Þar sem upptakan hefði orðið til í starfsemi nefndarinnar og snert öðrum þræði hæfi nefndarmanna til þess máls sem um ræddi teldist hún til þeirra gagna sem lög um Þjóðskjalasafn Íslands tækju til. Ekki hefðu verið settar almennar reglur um grisjun gagna sem til yrðu í stjórnsýslu kærunefndarinnar og nefndin hefði heldur ekki aflað sér sérstakrar heimildar frá safninu til að ónýta umrædda upptöku. Af þeirri ástæðu hefði ónýtingin farið í bága við fyrirmæli 7. gr. laga nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands.

UA 2901/1999 (*mat á styrkumsóknum*). Við meðferð tiltekinnar kvörtunar kom í ljós að umsögnum sem Rannsóknarráð Íslands hafði aflað við mat á styrkumsóknum hafði verið eytt. Þar sem svo hafði verið gat umboðsmaður ekki lagt á það mat hvort 17. gr. stjórnsýslulaga hefði átt við um þær. Umboðsmaður benti jafnframt á að ráðinu hefði verið skylt að afhenda Þjóðskjalasafni Íslands umsagnirnar í samræmi við ákvæði laga um Þjóðskjalasafnið um *afbendingarskyldu* á gögnum. Þá væri óheimilt samkvæmt sömu lögum að ónýta skjöl í skjalasöfnum stjórnvalda nema samkvæmt heimild Þjóðskjalasafnsins eða samkvæmt reglum sem það hefði sett. Slík heimild hefði ekki verið fyrir hendi í málinu.

3.4 Nánar um varðveisluskýlduna

Komið er fram að gildissvið laga um opinber skjalasöfn er vítt. Undir reglur laganna falla öll skjöl stjórnvalda sem tengjast starfsemi þeirra, sbr. 2. tölul. 2. gr. Einnig er komið fram að óheimilt er að ónýta eða farga nokkru skjali í skjalasöfnum stjórnvalda nema

Það sé gert á grundvelli samþykktar Þjóðskjalavarðar, reglna sem Þjóðskjalasafn Íslands setur á grundvelli laganna eða sérstaks lagaákvæðis, sbr. 24. gr. Í skýringum sem fylgdu frumvarpi til laga um opinber skjalasöfn kemur fram að af þessu ákvæði leiði að óheimilt sé „að ónýta eða farga nokkru skjali nema sérstök lagaheimild standi til þess.“ (Þingskjal 403 frá 143. löggjafarþingi, 46). Bannreglan í 24. gr. laga um opinber skjalasöfn leiðir til þess að byggja ber á rúmri skýringu um það hvað fellur undir *skjalasöfn* stjórnvalda og þeim ber síðan að standa skil á til Þjóðskjalasafns Íslands eða viðkomandi héraðsskjalasafns, sbr. 4. mgr. 14. gr. og 1. mgr. 15. gr. laga um opinber skjalasöfn. Undir hugtakið *skjalasafn* falla þannig öll skjöl stjórnvalds, í skilningi 2. tölul. 2. gr. laganna, nema þau sem Þjóðskjalasafn Íslands hefur tekið afstöðu um að ekki eigi að vista í skjalasafni, sbr. 1. til 3. tölul. 8. gr., eða tekið afstöðu um að heimilt sé að grísa út úr safninu síðar, sbr. 24. gr. Ef byggt væri á því að *stjórnvöld* sjálf hefðu fullt svigrúm til að ákvarða í upphafi hvaða skjöl væru þess verðug að fá varðveislu í skjalasöfnum þeirra þá myndi bannreglan ekki ná markmiði sínu. Slíkt væri einnig í vissri andstöðu við þær valdheimildir og hlutverk sem Þjóðskjalasafni Íslands er falið, sbr. 4. og 8. gr. laganna.

Um hendur stjórnvalda fer mikið magn skjala. Sú varfærna löggjafarstefna sem birtist í bannreglunni í 24. gr. laga um opinber skjalasöfn, og rakin er hér að framan, leggur veigamiklar skyldur á Þjóðskjalasafn Íslands. Ef safnið sinnir ekki því hlutverki að setja viðeigandi reglur um *skjalastjórn* og *skjalavistun* hvílir samkvæmt framangreindu skylda á stjórnvöldum til *varðveislu* skjala sem kann að verða þeim þungbær og kostnaðarsöm, langt umfram það markmið sem lög um opinber skjalasöfn stefna að. Þá kann einnig sú staða að koma upp að fjölmörg skjöl sem til verða hjá stjórnvöldum, svo sem óformlegir tölvupóstar, eigi sér engan eðlilegan vistunarstað í þeim hefðbundnu skjalavistunar- og skráningarkerfum sem nýtt eru í stjórnsýslunni.

Í kafla 2.3 var fjallað um þau *skjöl* sem fara um hendur stjórnvalda og má telja að falli utan gildissviðs laga um opinber skjalasöfn. Ef skjal fellur augljóslega utan gildissviðs laganna er ljóst að það er ekki varðveisluskylt á grundvelli þeirra. En hér getur reynt á margvísleg álitamál.

Þannig getur verið flókið úrlausnarefni að leysa úr því hvort tiltekið skjal er einvörðungu *undirbúningsútgáfa* sem ekki fellur undir lög um opinber skjalasöfn, sbr. umfjöllun í kafla 2.3, eða vinnuskjal sem er varðveisluskylt. Skýrt dæmi um skjöl sem rétt væri að varðveita eru hin *formlegri vinnuskjöl*, s.s. þegar um er að ræða tillögu starfsmanns til yfirmanns, minnisgrein frá fundi eða sambærilegt. En matið er ekki alltaf augljóst, sbr. til hliðsjónar *UA 5890/2011* en í því taldi umboðsmaður að félags- og tryggingamálaráðuneytingu hefði borið að varðveita vinnugögn sem til urðu í tengslum við úrvinnslu sérfræðinga ráðningarfyrtækis á umsóknum um starf sem ráðherra veitti. Hafði ráðuneytið borið því við að þessi gögn þyrfti ekki að varðveita, heldur væri nægjanlegt að varðveita gögn um niðurstöður sérfræðings á mati á hæfi umsækjenda.

Niðurstaðan í *UA 5890/2011* er í samræmi við þá reglu að þegar stjórnvöld njóta aðstoðar einkaaðila við undirbúning máls beri þeim almennt að tryggja að gögn sem einkaaðilinn býr til við undirbúning

málsins skili sér inn í skjalasafn stjórnvaldsins og að þau séu skráð þar með réttum hætti. (Berglind Bára Sigurjónsdóttir 2010, 84-89; Páll Hreinsson 2013, 633). Um þá reglu má meðal annars vísa til *UA 3616/2002*. Atvik þess máls voru þau að A hafði kvartað yfir ráðningu í starf dagskrárstjóra Rásar 2. Kvartaði hann m.a. yfir því að ráðningarferlið hefði verið látið í hendur ráðningarfyrtækis. Umboðsmaður taldi að útvarpsstjóra hefði verið skylt að afla þeirra gagna sem lágu til grundvallar niðurstöðu ráðningarfyrtækisins um það hvaða umsækjendur kæmu helst til álita í starfið og hver skyldi að lokum ráðinn. Að öðrum kosti gæti útvarpsstjóri ekki framfylgt ákvæðum stjórnsýslulaga um rannsókn máls og andmælarétt. Þar sem gögnin lágu ekki fyrir var heldur ekki hægt að staðreyna hvort rannsókn málsins hefði verið fullnægjandi. Sá munur er þó á umræddum álitum að í fyrrnefnda álitinu er beinlínis fjallað um varðveisluna út frá kröfum um *varðveislu vinnugagna*.

Hér má einnig vísa til álits umboðsmanns danska þjóðþingsins, 22. júlí 2005 (nr. 2004-3990-201) sem fjallað er um í Betænkning 1510/2009, bls. 862. Í umræddu máli hafði komið fram að danska forsætisráðuneytið eyddi tölvupóstum ef þeir voru samkvæmt efni sínu, sambærilegir hefðbundnu símtali. Umboðsmaðurinn taldi að það væri vafasamt að þessi framkvæmd væri í samræmi við hin dönsku skjalasafnslög. Tölvupóstar væru hlutlæg gögn og þá væri hægt að vista í skjalavistunarkerfi ráðuneytisins. Á móti yrði að hafa í huga að það kynni að felast í því veruleg vinna og kostnaður að tryggja varðveislu og skráningu allra tölvupósta sem sendir væru eða móttækir á vegum ráðuneytisins. Umboðsmaðurinn taldi ekki þörf á að taka endanlega afstöðu til álitamálsins í álitinu. Í íslenskum rétti virðist mega færa fyrir því skýr rök að *almenn verklagsreglu* með sama efni og danska forsætisráðuneytið beitti væri ekki í samræmi við lög um opinber skjalasöfn, nema hún styddist við reglur eða staðfestingu frá Þjóðskjalasafni Íslands, og þá vitaskuld að því gættu að reglur safnsins væru í samræmi við lög. Á hinn bóginn er jafnframt varhugavert að fullyrða, ekki síst í ljósi markmiðs laganna sbr. 1. gr., að einstakar ákvarðanir um að varðveita ekki, svo dæmi sé tekið, óformlega tölvupósta teldust ávallt fela í sér brot á varðveisluskyldu, jafnvel þótt víðeigandi reglur um skjalavörslu eða grisjun hefðu ekki verið settar. Virðist einnig varhugavert að leggja til grundvallar, án fyrirvara, að slíkar ákvarðanir teldust fela í sér refsiverða háttsemi samkvæmt d-lið 1. mgr. 47. gr. laganna.

Fleiri álitamál má nefna. Lög um opinber skjalasöfn gera ráð fyrir öruggri vistun skjala. Þau verða hins vegar ekki nauðsynlega skilin svo að stjórnvöldum beri skylda til að varðveita öll *afrit* og *samrit* skjala. Eðlileg tiltekt og hreinsun á samritum úr skjalasöfnum felur því væntanlega ekki í sér brot á varðveisluskyldu. Í þessu sambandi má einnig nefna að umboðsmaður Alþingis hefur byggt á því að þegar stjórnvald hefur haldlagt bókhaldsgögn, s.s. við rannsókn skattamála, þá geti eftir atvikum þurft að gæta að því að skila svo fljótt sem við verður komið þeim gögnum sem ekki er þörf á vegna rann-

sóknar máls og, ef fært sé, að tryggja rannsóknarhagsmuni með ljósritun þeirra gagna sem um ræðir þannig að hægt sé að skila frumritum. Koma þessi sjónarmið fram í *UA 1317/1994* og *UA 1693/1996*. Hér má einnig vísa til eftirfarandi dóms, þótt jafnframt verði að gera ráð fyrir að Hæstiréttur hafi við úrlausn málsins haft í huga sérreglur um afléttingu halds á gögnum, sbr. 1. mgr. 72. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, en til þeirrar lagagreinar hafði stefnandi vísað. (Sjá jafnframt Kristín Benediktsdóttir 2014, 2-3.)

Hrd. nr. 633/2009. Samkeppniseftirlitið fékk heimild til húsleitar og haldlagningar, þ.á m. til að taka afrit af gögnum á tölvutæku formi hjá Valitor hf. Á grunni þessarar heimildar tók Samkeppniseftirlitið afrit af öllum gögnum sem farið höfðu um og verið vistuð á svonefndum póstþjóni í tölvum Valitor. Eftir að Samkeppniseftirlitið hafði haft málið til rannsóknar um nokkurn tíma krafðist Valitor þess að nánar tilgreindum tölvupóstum yrði eytt úr málsgögnum Samkeppniseftirlitsins. Þar sem Samkeppniseftirlitið taldist ekki hafa sýnt fram á að neinar rannsóknarnauðsynjar stæðu til þess að eftirlitið fengi haldið afritum þessara gagna var fallist á kröfuna.

Eftir atvikum kann að vera rétt, svo stjórnvald geti síðar sýnt fram á hvernig það stóð að meðhöndlun gagna og hvaða gögnum það hefur skilað málsaðila, ef um slíkt er að ræða, að það skrái hjá sér upplýsingar um hvaða gögn það hafði undir höndum, hvenær þeim var skilað, með hvaða hætti og svo framvegis. Slík skylda kann að leiða af 1. mgr. 27. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Nánari umfjöllun um það lagaákvæði fellur utan þessarar greinar. Þá kann það einnig að leiða af sérreglum um tilteknar skrár eða gagnagrunna, sbr. m.a. skyldu stjórnvalda til að skrá mál og málsgögn samkvæmt 2. mgr. 23. gr. laga um opinber skjalasöfn, að það beri að tryggja að samrit tiltekinna gagna séu varðveitt í fleiri en einu skjalasafni. Umfjöllun um málaskrár eða aðrar sérstakar skrár og gagnagrunna fellur einnig utan þessarar greinar.

Við meðferð máls er oft ekki hægt að sjá það fyrir með fullri vissu hvaða upplýsingar muni hafa þýðingu fyrir úrlausn þess. Því má ekki setja upp almenna verklagsreglu um endursendingu eða eyðingu gagna nema fyrst hafi farið fram *mat* á því hvort gögnin tilheyri eða eigi að tilheyra *skjalasafni* stjórnvaldsins, sbr. einnig það sem fyrr sagði um varðveislu óformlegra tölvupósta. Við það mat ber m.a. að fylgja viðeigandi reglum Þjóðskjalasafns Íslands um varðveislu skjala eða grisjun, sbr. áður tilvitnuð ákvæði laga um opinber skjalasöfn.

UA 4686/2006. A kvartaði yfir ráðningu í starf lektors við Háskólann á Akureyri. Í skýringum háskólans kom fram að þar væri sú vinnuregla viðhöfð að þegar tekin hefði verið ákvörðun um ráðningu í starf væri niðurstaðan kynnt öllum umsækjendum skriflega og þeim endursend umsóknargögn þeirra. Aðeins væru varðveitt ljósrit af umsóknum

umsækjenda og ferilskrá. Þessa málsmeðferð taldi umboðsmaður vera í ósamræmi við reglur um upplýsingarétt skv. upplýsingalögum og stjórnsýslulögum og í ósamræmi við reglur um skyldu stjórnvalda til að afhenda Þjóðskjalasafni skjöl sín til varðveislu.

Um sambærilegar aðfinnslur af hálfu umboðsmanns Alþingis má einnig vísa til *UA 2685/1999*, *UA 3091/2000*, *UA 3215/2001*, *UA 3680/2002* og *UA 4686/2006*.

4. Niðurlag

Í greininni hefur verið rakið að undir gildissvið laga um opinber skjalasöfn falla öll skjöl sem hafa orðið til og tilheyra starfsemi stjórnvalda. Í lögnum er hugtakið skjal enn fremur skilgreint með víðum hætti. Fyrirmæli laganna og það skipulag sem þau lýsa um varðveislu skjala hefur því mikla þýðingu fyrir störf stjórnsýslunnar.

Þjóðskjalasafn Íslands, hefur það mikilvæga hlutverk að setja reglur um skjalastjórn og skjalavörslu stjórnvalda, eftir atvikum með staðfestingu ráðherra. Að því leyti sem sérlög leiða ekki til annarrar niðurstöðu tekur yfirstjórn safnsins til allra þeirra skjala sem falla undir gildissvið laganna. Reglum og ákvörðunum Þjóðskjalasafns um þessi málefni ber stjórnvöldum að hlíta, sbr. 22. og 47. gr. laga um opinber skjalasöfn.

Af fyrirmælum laga um opinber skjalasöfn leiðir að mat á því hvaða skjöl skal varðveita er ekki á hendi stjórnvalda sjálfra, nema að því leyti sem Þjóðskjalasafn hefur með reglum sínum eða ákvörðunum falið þeim að fara með það mat, eða að því leyti sem það leiðir með skýrum hætti af sérlögum. Ef skjöl falla á annað borð undir gildissvið laga um opinber skjalasöfn ber stjórnvaldinu því að varðveita þau eftir þeim viðurkenndu skjalastjórnunar og skjalavistunaraðferðum sem samrýmast fyrirmælum laga og Þjóðskjalasafns Íslands. Að sjálfsögðu þurfa fyrirmæli safnsins enn fremur að vera í samræmi við lög. Eyðing skjala eða ónýting verður jafnframt að fullnægja sambærilegum kröfum. Forstöðumenn stjórnvalda bera ábyrgð á skjalastjórn og skjalavörslu þeirra, sbr. 2. mgr. 22. gr. laga um opinber skjalasöfn. Í því felst skylda til að grípa til viðeigandi ráðstafana til að vernda skjöl fyrir óleyfilegri eyðileggingu, sbr. 4. mgr. sama ákvæðis. Þrátt fyrir að það sé hlutverk Þjóðskjalasafns Íslands að setja reglur og veita leiðbeiningar til að tryggja rétta framkvæmda laga um opinber skjalasöfn þá er endanleg ábyrgð á framkvæmd skjalavörslunnar hjá hverju stjórnvaldi fyrir sig og þar með hjá viðkomandi forstöðumanni.

Það skipulag sem lög um opinber skjalasöfn mæla fyrir um varðandi varðveislu skjala tekur almennt til þeirra skjala sem verða til í stjórnsýslunni. Sérákvæði laga um skyldu stjórnvalda til að halda tiltekna skrár og gagnagrunna, til að halda til haga bókhaldsgögnum og önnur sambærileg lagafyrirmæli, koma þessu almenna skipulagi til viðbótar og fyllingar. Fyrirmæli laga um opinber skjalasöfn meðal annars um skjalastjórn, skjalavistunarkerfi og afhendingarskyldu stjórnvalda til opinberra skjalasafna taka því einnig til skjala sem varðveitt eru á grundvelli slíkra sérlaga, leiði viðkomandi lög ekki með skýrum hætti til annarrar niðurstöðu.

Sérstaka þýðingu í þessu sambandi hefur ákvæði 2. mgr. 23. gr. laga um opinber skjalasöfn um skyldu stjórnvalda til að halda svonefnda *málaskrá*. Ekki er tækifæri til sér-

stakrar umfjöllunar um slíkar skrár í þessari grein. Almennt ber hins vegar að leggja til grundvallar að krafa til stjórnarsýslunnar um skipulega skráningu mála samkvæmt nefndu lagaákvæði sé regla sem komi til viðbótar og fyllingar hinu almenna kerfi um skjalaskráningu og skjalavistun sem lög um opinber skjalasöfn mæla fyrir um.

Framangreint hefur þá þýðingu að ef sérstakar skrár og gagnagrunnar sem stjórnvöldum ber að halda samkvæmt ákvæðum sérlaga, lagafyrirmælum um fjárreiður og bókhald og málaskrá samkvæmt 2. mgr. 23. gr. laga um opinber skjalasöfn, eins og þessi kerfi eru útfærð á hverjum tíma, taka ekki til allra skjala stjórnvalda í skilningi síðastnefndu laganna þá verður ekki litið svo á að þau falli utan *varðveisluskyldu*. Þvert á móti falla slík skjöl undir hin almennu fyrirmæli laga um opinber skjalasöfn sem hefur í för með sér að þau ber að varðveita nema fyrirmæli og heimildir Þjóðskjalasafnsins hvað varðar skjalavörslu, sbr. 8. og 23. gr., eða grisjun skjala, sbr. 24. gr., leiði til annarrar niðurstöðu. Raunhæft er að á þetta geti reynt, m.a. hvað varðar óskipulögð skjöl sem til hafa orðið í starfsemi stjórnvalda. Þar má meðal annars benda á tölvupósta sem starfsmenn hafa ekki skráð inn í formleg skjalavistunarkerfi.

Með lögum um opinber skjalasöfn, og eldri lögum um Þjóðskjalasafn Íslands, hefur verið sett sú afar varfærna regla að öll opinber skjöl séu varðveisluskyld nema þau sem Þjóðskjalasafnið hefur markað stefnu um að ekki skuli varðveita. Þrátt fyrir að frá þessari reglu kunni að vera undantekningar í sérlögum er þetta grunnþátturinn í almennum laga-reglum um meðferð og varðveislu stjórnvalda á skjölum. Fyrir þessu eru gild rök, enda miklir hagsmunir undir af því að tryggja varðveislu mikilvægra upplýsinga. Það er líklega jafnframt til umtalsverðra bóta að ákvörðunarvald um þessa hagsmuni sé ekki aðeins á hendi hvers stjórnvalds fyrir sig heldur einnig á hendi faglegrar yfirstjórnar Þjóðskjalasafnsins. Það verður þó jafnframt að hafa hugfast að þau skjöl sem um ræðir eru mikil að vöxtum. Líklegt er að aðeins hluti þeirra sé nægjanlega *mikilvægur* til að vera varðveittur um lengri tíma. Til þess að það skipulag sem lög um opinber skjalasöfn mæla fyrir um virki og varðveisluskylda stjórnvalda verði ekki úr hófi þungbær og kostnaðarsöm, langt umfram markmið laga um opinber skjalasöfn, er mikilvægt að Þjóðskjalasafn Íslands setji viðeigandi leiðbeiningar og reglur um skjalastjórn, skjalavörslu og förgun skjala í samræmi við fyrirmæli laganna.

Heimildir

Alþingistiðindi.

Andersen, Jon (2013). *Offentlighed i forvaltningen*. Kaupmannahöfn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. Álit umboðsmanns Alþingis. Sótt af <http://umbodsmaduralthingis.is>.

Ármann Snævarr (1988). *Almenn lögfræði*. Reykjavík: Bókaútgáfa Orators.

Berglind Bára Sigurjónsdóttir (2010). „Skráning munnlegra upplýsinga um málsatvik með sérstakri hliðsjón af málum er varða veitingu opinberra starfa“, *Tímarit lögfræðinga* 60 (1), 71-97.

Betænkning 1510/2009, om Offentlighedsloven. Kaupmannahöfn: Justitsministeriet. Sótt af <http://dab.dk/links/betaenkninger/betaenkninger>

Björn Þ. Guðmundsson (1987). „Grundvallarhugtök í stjórnarsýslurétti“, *Tímarit lögfræðinga* 37 (2), 85-103. Dómar Hæstaréttar Íslands. Sótt af <http://www.haestirettur.is>

Fréttablaðið (2013). „Fjórdá hvert smábarn ekki bólusett í Eyjum“, birt í Fréttablaðinu 13. október 2013.

Gammeltoft-Hansen, Hans (2010). „Digitaliseringen og forslaget til en ny offentlighedslov“, í C. Hen-

- richsen, J.E. Rytter og S. Rønsholt (ritstj.), *Ret, informatik og samfund. Festskrift til Peter Blume*. Kaupmannahöfn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kristín Benediktsdóttir (2014). „Aðgangur almenninga að gögnum samkeppnismáls“, í Kristín Benediktsdóttir (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum XV: Lagadeild*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Sótt af <http://hdl.handle.net/1946/19979>.
- Markús Sigurbjörnsson og Kristín Benediktsdóttir (2013). *Einkamálaréttarfar. Handrit til kennslu*. (3. útg.). Reykjavík: Úlfjótur.
- Morgunblaðið* (2015). „Öllum tölvupóstum var eytt“, birt í Morgunblaðinu 14. október 2015
- Óheimil grisjun stofnana ríkisins. Eftirfylgni við könnun á skjalavörslu ríkisins 2012 (2015). Reykjavík: Þjóðskjalasafn Íslands.
- Páll Hreinsson (1996). *Upplýsingalögin. Kennslurit*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Páll Hreinsson (2007). *Rafraen vinnsla persónuupplýsinga við meðferð stjórnsýslumála*. Reykjavík: Lagastofnun Háskóla Íslands.
- Páll Hreinsson (2013). *Stjórnsýsluréttur. Málsmeðferð*. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex.
- Páll Hreinsson og Trausti Fannar Valsson (2015). *Stjórnsýsluréttur – fjölrít*. Reykjavík: Úlfjótur.
- Úrskurðir úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Sótt af <http://ursk.forsaetisraduneyti.is>.
- Þingskjöl frá Alþingi. Sótt af http://www.althingi.is/thingstorf/leit-ad-thingmalum/leit_ad_thingskjolum/.
- www.ruv.is* (2015). „Segir alvarlegt að póstum hafi verið eytt“, birt á www.ruv.is 4. nóvember 2015.