

Álitsgerð

Ber Fjármálaeftirlitinu að afhenda Þjóðskjalasafni Íslands skjöl sem varða úrskurðarnefnd í váttryggingamálum og úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki

I.

Verkbeiðni

Þjóðskjalasafn Íslands hefur óskað eftir því við undirritaða að veitt yrði álit á því hvort afhendingarskylda Fjármálaeftirlitsins samkvæmt 14. gr. laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn nái til úrskurðarnefndar í váttryggingamálum og úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki sem báðar eru vistaðar hjá Fjármálaeftirlitinu. Meðfylgjandi beiðni Þjóðskjalasafns var bréf Fjármálaeftirlitsins, dags. 18. júní 2019, þar sem þess var óskað að Þjóðskjalasafn „staðfesti að úrskurðarnefnd í váttryggingamálum og úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki verði afmáðar hjá Þjóðskjalasafni Íslands sem afhendingarskyldir aðilar.“

II.

Ákvæði laga nr. 77/2014

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn er markmið laganna að tryggja myndun, vörslu og örugga meðferð opinberra skjala með réttindi borgaranna, hag stjórnsýslunnar og varðveislu sögu íslensku þjóðarinnar að leiðarljósi. Í athugasemdum með þessu ákvæði í frumvarpi því sem varð að framangreindum lögum er tekið fram að í þessu felist „krafa um skilvirka skjalastjórn og skjalavörslu þeirra sem falla undir lögin til að tryggja þá mikilvægu hagsmuni sem um er að ræða.“¹

Í lögum nr. 77/2014 felst að afhendingarskyldum aðilum ber að varðveita skjöl eftir því sem leiðir af ákvæðum laganna sjálfra, reglum sem settar eru á grundvelli þeirra og ákvarðana Þjóðskjalasafns Íslands. Í 14. gr. laga nr. 77/2014 er fjallað um hverjir séu afhendingarskyldir aðilar. Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins eru það aðilar sem teljast til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga, sjálfstæðar stofnanir og stjórnsýslunefndir auk einakaðila sem hefur verið falið að fara með stjórnsýslu. Eru þessir aðilar nánar tiltekið taldir upp í tölulíðum 1-7 í ákvæðinu.

Þá verður skjölum aðeins eytt á grundvelli framangreindra heimilda, sbr. 4. tölul. 8. gr. og 24. gr. laganna. Samkvæmt þessu verður að vera um að ræða *skjal* í skilningi laganna, sbr. 2. tölul. 2. gr. til þess að ákvæði laganna eigi við. Hugtakið skjal er

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

afmarkað í 2. tölul. 2. gr. laganna sem hvers konar gögn, jafnt rituð sem í öðru formi, er hafa að geyma upplýsingar og hafa orðið til, *borist eða verið viðhaldið við starfsemi á vegum stofnunar* eða einstaklings. Samkvæmt því er skyldan til að varðveita og afhenda skjöl bundin við þau gögn sem hafa tengsl við starfsemi hins afhendingarskylda aðila og sem hafa orðið til eða hafa borist eða verið viðhaldið í starfsemi hans. Þá skiptir ekki máli innihald þessara skjala og geta þau því eðli málsins samkvæmt innihaldið trúnaðarupplýsingar.²

III.

Úrskurðarnefnd í váttryggingamálum

Í 141. gr. laga nr. 30/2004 um váttryggingasamninga er mælt fyrir um tilvist úrskurðarnefndar í váttryggingamálum. Af 1. mgr. ákvæðisins er ljóst að nefndin er ekki stjórnvald, sbr. að hún starfar samkvæmt samningi milli ráðherra, Neytendasamtakanna og Samtaka fjármálafyrirtækja svo og samþykktum fyrir hana. Sérstaklega er tekið fram í 4. mgr. ákvæðisins að nefndin skuli vistuð hjá Fjármálaeftirlitinu. Þá kemur fram í 8. gr. samþykktanna fyrir úrskurðarnefndina, sbr. auglýsing nr. 1090/2005, að Fjármálaeftirlitið sjái nefndinni fyrir fundaraðstöðu, tekur við málskotum til nefndarinnar, annast tilkynningar og sér um vörslu gagna auk þess sem starfsmanni Fjármálaeftirlitsins er heimilt að sitja nefndarfundum með málfrelsi og tillögurétt. Samkvæmt 11. gr. samþykktanna greiðir Fjármálaeftirlitið kostnað vegna umsýslu og vistunar nefndarinnar.

Ekki verður annað séð en að með vistun nefndarinnar í framangreindum skilningi felist ábyrgð á varðveislu á skjölum nefndarinnar í samræmi við þau lög sem gilda um viðkomandi stjórnvald. Þar með verður ekki hjá því komist að telja að þetta sé hluti af starfsemi Fjármálaeftirlitsins eða með öðrum orðum að um sé að ræða skjöl sem hafa að geyma upplýsingar sem hafa orðið til, borist eða verið viðhaldið við starfsemi á vegum stofnunar eða einstaklings, sbr. 2. tölul. 2. gr. laga nr. 77/2014. Á það skal bent að váttryggingafélög eru hluti af eftirlitsskyldri starfsemi Fjármálaeftirlitsins samkvæmt lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Það að nefndin sé einkaréttarlegs eðlis breytir þessari niðurstöðu ekki þar sem Fjármálaeftirlitið ber lögum samkvæmt að vista nefndina og þar með að vista eða varðveita skjöl hennar.

IV.

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

Úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki

Sömu sjónarmið og í kafla III eiga við um úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki að breyttu breytanda jafnvel þótt ekki sé beinlínis mælt fyrir um það í 19. gr. a laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, sbr. breytingarlög nr. 75/2010, þar sem lögfest var tilvist nefndarinnar eins og það var orðað í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 75/2010³, að vista skuli hana hjá Fjármálaeftirlitinu. Nánar sagði í frumvarpinu um þessar breytingar:

Með tillögu um nýja 3. mgr. er lagastoðum skotið undir tilvist nefndar sem þegar er starfandi, þ.e. úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Reynslan hefur sýnt að hinar ýmsu úrskurðarnefndir, sbr. t.d. úrskurðarnefnd í váttryggingamálum og úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki, hafa reynst neytendum fljótverk og hagkvæm leið til að fá skorið úr ágreiningi sem kann að rísa milli þeirra og viðkomandi fyrirtækja.⁴

Eins og í tilviki úrskurðarnefndar í váttryggingamálum er ljóst að úrskurðarnefndin er ekki stjórnvald, sbr. að hún starfar samkvæmt samningi milli ráðherra, Neytendasamtakanna og Samtaka fjármálafyrirtækja, svo og samkvæmt samþykktum sem hún setur sér. Þrátt fyrir að ekki sé sérstaklega tekið fram í lagaákvæðinu um nefndina að hún skuli vistuð hjá Fjármálaeftirlit, eins og í tilviki úrskurðarnefndar í váttryggingamálum, er gengið út frá því í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 75/2010 að um sé að ræða sambærilegt ákvæði og í lögum um váttryggingasamninga.⁵ Þá eru í 8. og 15. gr. samþykktar fyrir úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki sambærileg ákvæði og eru í samþykktum fyrir úrskurðarnefnd í váttryggingamálum sem rekin voru hér að framan, þ.m.t. að nefndin skuli vistuð hjá Fjármálaeftirlitinu og að Fjármálaeftirlitið sjái nefndinni fyrir fundaraðstöðu, taki við kvörtunum til nefndarinnar, annist tilkynningar og sjái um vörslu gagna auk þess sem starfsmanni Fjármálaeftirlitsins er heimilt að sitja nefndarfundi með málfrelsi og tillögurétt. Þá ber Fjármálaeftirlitið þann kostnað sem það hefur af vistun nefndarinnar.

Verður því ekki hjá því komist að telja, eins og í tilviki úrskurðarnefndar í váttryggingamálum, að þetta sé hluti af starfsemi Fjármálaeftirlitsins eða með öðrum orðum að um sé að ræða skjöl sem hafa að geyma upplýsingar sem hafa orðið til, borist eða verið viðhaldið við starfsemi á vegum stofnunar eða einstaklings, sbr. 2. tölul. 2. gr. laga nr. 77/2014.

³ Þskj. 614, 343. mál, 138. lögþ. 2009-2010, bls. 20.

⁴ Þskj. 614, 343. mál, 138. lögþ. 2009-2010, bls. 25.

⁵ Þskj. 614, 343. mál, 138. lögþ. 2009-2010, bls. 25.

V.

Niðurstaða

Með vísan til alls framangreinds verður ekki betur séð en að skjöl úrskurðarnefndar í váttryggingamálum og úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki tilheyri skjalasafni Fjármálaeftirlitsins sem stofnuninni ber að afhenda Þjóðskjalasafni, sbr. 4. mgr. 14. gr. laga nr. 77/2014. Skiptir ekki máli í þessu sambandi að umræddar úrskurðarnefndir eru einkaréttarlegs eðlis þar sem Fjármálaeftirlitið ber ábyrgð á vistun þeirra, þ.m.t. vörslu gagna sem þær varða, en þar með eru þær orðnar hluti af starfsemi Fjármálaeftirlitsins og um starfsemi þeirrar stofnunar gilda lög nr. 77/2014. Samkvæmt því ber Fjármálaeftirlitinu að afhenda Þjóðskjalasafni skjöl sem varða þessar nefndir og eru í vörslum stofnunarinnar í samræmi við lög nr. 77/2014.

Reykjavík, 12. desember 2019

Kristín Benediktsdóttir dósent