

## Álitsgerð

Hvaða skjöl teljast hluti af skjalasafni afhendingarskylds aðila í skilningi laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn

### 1. Verkbeiðni

Þann 25. janúar 2016 fór Þjóðskjalasafn Íslands þess á leit við undirrituð, Kristínu Benediktsdóttur og Trausta Fannar Valsson, dósentu við lagadeild Háskóla Íslands, að veitt yrði lögfræðilegt álit um eftirtalin þrjú atriði: (1) Hvaða skjöl teljast hluti af skjalasafni afhendingarskylds aðila í skilningi laga nr. 77/2014? (2) Eru tölvupóstar í tölvupósthólfum starfsmanna afhendingarskyldra aðila og önnur skjöl sem ekki hafa verið sérstaklega skráð inn í málaskrá hluti af skjalasafni afhendingarskylds aðila? (3) Hvað er afhendingarskylt skjal í skilningi 15. gr. laga nr. 77/2014?

### 2. Tilefni verkbeiðninnar

Í gögnum sem fylgdu verkbeiðni Þjóðskjalasafns Íslands kemur fram að safnið líti svo á að afhendingarskyldir aðilar samkvæmt lögum nr. 77/2014 eigi að varðveita öll skjöl og afhenda þau til opinbers skjalasafns nema Þjóðskjalasafnið hafi leyft förgun eða eyðingu þeirra. Undir þetta falli einnig tölvupóstar. Af hálfu Stjórnarráðs Íslands hafi hins vegar komið fram að það líti svo á að það sé á forræði hvers afhendingarskylds aðila að ákveða hvaða gögn séu skráningarskyld í málaskrá og þar með afhendingarskyld innan ramma laga einkum upplýsingalaga og nú lögum um Stjórnarráð Íslands. Ákvæði laga um varðveisluskyldu og förgunarreglur taki aðeins til skjala í skjalasöfnum en það falli ekki undir valdsvið Þjóðskjalasafnsins að veita leyfi fyrir eyðingu gagna sem ekki hafi orðið hluti af skjalasafni viðkomandi stofnunar. Líta verður svo á að þessi skoðanamunur og álitamál um valdheimildir og hlutverk Þjóðskjalasafns Íslands séu tilefni álitsbeiðninnar. Eftirfarandi umfjöllun ber að skoða í því ljósi.

### 3. Hlutverk Þjóðskjalasafns samkvæmt lögum 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.“<sup>1</sup>

Samkvæmt lögnum gegnir Þjóðskjalasafn Íslands hlutverki framkvæmdaraðila opinberrar skjalavörslu og skjalastjórnar auk þess að gegna hlutverki opinbers skjalasafns, sbr. 3. gr. Tekið er fram í 4. gr. að ráðherra fari með yfirstjórn opinberrar skjalavörslu og skjalastjórnar samkvæmt lögnum en Þjóðskjalasafn annist framkvæmd hennar. Þetta hlutverk safnsins er óbreytt frá því hlutverki sem því var fengið með lögum nr. 66/1985 um Þjóðskjalasafn Íslands sem lög nr. 77/2014 leystu af hólmi, sbr. eftirfarandi ummæli í almennum athugasemdum í frumvarpi því sem varð að síðast greindum lögum:

Lög nr. 66/1985 kváðu á um ýmsar breytingar í starfsemi Þjóðskjalasafnsins. Fram til þess tíma fólst meginhlutverk safnsins í að veita skjölum frá afhendingarskyldum aðilum viðtöku og annast varðveislu þeirra, en með nýjum lögum var safninu einnig falið að fylgjast með allri skjalavörslu hins opinbera. Safnið gegnir því lykilhlutverki í skjalavörslu í landinu hvað varðar stefnumótun, fræðslu, þjónustu og eftirlit með skjalavörslu afhendingarskyldra aðila, auk þess að þjóna áfram hlutverki sínu sem varðveislustofnun og skjalasafn þjóðarinnar. [...] Safnið fer með æðsta vald í skjalamállum ríkis og sveitarfélaga, veitir ráðgjöf um skjalavistunarkerfi og meðferð skjala, allt frá því að þau verða til þar til þau eru afhent til varðveislu. Samþykki safnsins þarf ef breyta á skjalavistunarkerfum eða áður en ný eru tekin í notkun, og það gerir einnig úttekt á skjalageymslum og samþykkir grísjunaráætlanir og afhendingaráætlanir stofnana og embætta.<sup>2</sup>

Af þessu leiðir að hlutverk Þjóðskjalasafns er í raun tvíþætt, annars vegar að fara með æðsta vald í skjalamállum ríkis og sveitarfélaga og hins vegar að vera opinbert skjalasafn, ríkisskjalasafn, sem fer með varðveislu gagna eins og önnur opinber skjalasöfn, sbr. 13. gr. laga nr. 77/2014.

Mælt er fyrir um hlutverk Þjóðskjalasafns við framkvæmd opinberrar skjalavörslu og skjalastjórnar í 8. gr. laga nr. 77/2014 sem felst einkum í því að setja reglur sem staðfestar skulu af ráðherra. Samkvæmt ákvæðinu skal safnið setja reglur og veita leiðbeiningar um hvernig skjalastjórn og skjalavörslu skuli hagað hjá afhendingarskyldum aðilum samkvæmt lögnum, sbr. 14. gr., setja reglur um frágang

<sup>1</sup> Þskj. 403, 143. lögþ. 2013-14, bls. 36 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

<sup>2</sup> Þskj. 403, 143. lögþ. 2013-14, bls. 32 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

og afhendingu skjala- og gagnasafna afhendingarskyldra aðila til opinberra skjalasafna og setja reglur um varðveislu og förgun skjala.

Eftirlit með því hvort afhendingarskyldir aðilar fylgja fyrirmælum laganna eða fyrirmælum reglna sem settar eru á grundvelli þeirra er á hendi opinberra skjalasafna, þ.m.t. Þjóðskjalasafns, sbr. 4. tölul. 13. gr. Þá hefur Þjóðskjalasafn eftirlit með öðrum opinberum skjalasöfnum, sbr. 12. gr.

#### 4. Í hverju felst afhendingarskylda afhendingarskyldra aðila?

Í 1. og 2. mgr. 14. gr. eru taldir upp þeir aðilar ríkis og sveitarfélaga sem eru afhendingarskyldir samkvæmt lögnum. Í 4. mgr. 14. gr. er mælt fyrir um skyldu þessara aðila til að afhenda opinberu skjalasafni *skjöl sín* í samræmi við ákvæði laganna. Samkvæmt þessu nær skyldan yfir öll skjöl afhendingarskylds aðila með þeim hætti sem mælt er fyrir um í lögnum. Hugtakið skjal er lykilhugtak í þessu samhengi en samkvæmt 2. tölul. 2. gr. er merking þess í lögnum og reglugerðum settum á grundvelli þeirra: „[h]vers 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.“ Skilgreiningin á skjali er m.ö.o. mjög víðtæk og tekur til allra gagna, óháð því á hvaða formi þau eru, sem hafa borist stjórnvaldi eða orðið til í starfsemi þess. Í athugasemdum með 2. gr. í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 77/2014 er tekið fram að skilgreiningin rúmi öll pappírsskjöl og allar gerðir rafrænna skjala, þ.m.t. gagnagrunna.<sup>3</sup> Ljóst er að allar þessar tegundir skjala verða til í starfsemi opinberra stofnana.<sup>4</sup>

Samkvæmt framangreindu afmarkast skylda afhendingarskyldra aðila við hugtakið skjal í skilningi laganna. Með öðrum orðum ber þessum aðilum að afhenda opinberu skjalasafni öll skjöl sín, óháð formi þeirra, og sem hafa orðið til, borist eða verið viðhaldið við starfsemi á vegum stofnunar.

---

<sup>3</sup> Þskj. 403, 143. lögp. 2013-14, bls. 36 (enn óbirt í A-deild Alpt.).

<sup>4</sup> Í 2. gr. laga nr. 13/1969 sagði: „Hlutverk Þjóðskjalasafns Íslands er: 1. að annast innheimtu og varðveislu á öllum þeim skjalasöfnum opinberra embætta og stofnana ríkisins, sem orðin eru afhendingarskyld samkvæmt gildandi reglugerð um Þjóðskjalasafn á hverjum tíma; 2. að skrásetja öll afhent skjalasöfn. hvert um sig, og gefa út prentaðar eða fjölritaðar skrár um þau til leiðbeiningar við notkun þeirra; 3. að safna öðrum skráðum heimildum þjóðarsögunnar innan lands og utan, þar með ljósritum slíkra heimilda, sem finnast í erlendum skjalasöfnum; 4. að halda opnum lestrarsal fyrir almenning, þar sem hægt sé að sinna fræðistörfum og færa sér varðveitt skjöl og heimildir skjalasafnsins í nyt.“ Í athugasemdum við frumvarpið sem varð að framangreindum lögum segir: „Við svo stranga og víðtæka afhendingarskyldu á öllum opinberum skjölum, sem að vísu sjaldan mun hafa verið unnt að fylgja alveg eftir bókstafnum, óx skjalasafnið ört allt frá aldamótum[...]“. Alpt. 1968, A-deild, bls. 441. Ákvæði 7. gr. laga nr. 66/1985 og athugasemdir við það ákvæði í frumvarpi því sem varð að þeim lögum verður rakið síðar í álitsgerðinni.

## 5. Um skjalastjórn og skjalavörslu afhendingarskyldra aðila

Samkvæmt 1. mgr. 23. gr. ber Þjóðskjalasafni að setja reglur um það hvernig skjalastjórn og skjalavörslu í stjórnslu ríkis og sveitarfélaga og afhendingarskyldra aðila skuli hagað, svo og skráningu, flokkun og frágangi skjala til afhendingar til opinberra skjalasafna, þ.m.t. skilmála um staðla fyrir skjalavistunarkerfi og samþykkt á skjalavistunarkerfum. Sérstaklega er vísað til 1. tölul. 8. gr. í þessu sambandi sem mælir fyrir um þetta hlutverk Þjóðskjalasafns en í athugasemdum við þessa grein í frumvarpi því sem varð að framangreindum lögum kemur fram að um sé ræða „frekari lagastoð fyrir þeim reglum sem Þjóðskjalasafni Íslands ber að setja“ samkvæmt 8. gr. laganna en það sé „að öðru leyti svipað ákvæðum 3. og 4. tölul. 4. gr.“ þágildandi laga um safnið.<sup>5</sup>

Hér ber að hafa í huga að í vissum tilvikum hafa sérlög eða sérstök lagaákvæði áhrif á það hvernig skjalavistun og skjalaskráningu skuli hagað. Sem dæmi má nefna skráningu og varðveislu bókhaldsgagna og þinglýsingabækur. Eitt mikilvægasta ákvæðið að þessu leyti er þó ákvæði 2. mgr. 23. gr. laga nr. 77/2014 um skyldu til að halda *málaskrá*, nánar tiltekið til að skrá *mál* á kerfisbundinn hátt og varðveita *málgögn* þannig að þau séu aðgengileg í samræmi við reglur sem Þjóðskjalasafn setur samkvæmt 1. mgr. 23. gr. Þessi málsgrein er afmörkuð við mál sem koma til meðferðar afhendingarskylds aðila og mælir í reynd fyrir um að aðilarnir sem um ræðir beri að hafa tiltekna *málaskrá* í starfsemi sinni. Þessa skyldu ber að skoða í ljósi 26. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 en í því ákvæði er tekið fram að um skráningu mála, skjalaskrár og aðra vistun gagna og upplýsinga fari að ákvæðum laga um Þjóðskjalasafn Íslands. Í athugasemdum með ákvæðinu í frumvarpi því sem varð að upplýsingalögum kemur eftirfarandi fram:

Til að upplýsingarétturinn sé virkur, bæði samkvæmt upplýsingalögum, stjórnslulögum og eftir atvikum öðrum réttarreglum um slík réttindi borgaranna, er ákaflega mikilvægt að stjórnvöld, og aðrir sem skylt er að afhenda gögn samkvæmt lögum þessum, haldi vel og skipulega utan um mál og gagnasöfn. Mikilvægt er einnig, til að tryggja samfellu í stjórnslunni og hagkvæmni, að gagnavistun og gagnameðhöndlun sé samræmd í stjórnslunni eftir því sem kostur er og fært þykir að teknu tilliti til sjónarmiða, svo sem um persónuvernd.<sup>6</sup>

Um skilgreiningu á *hugtakinu mál* í skilningi upplýsingalaga vísast til athugasemda með 5. gr. í frumvarpi því sem varð að þeim lögum þar sem tekið er fram að hugtakið feli í sér „tiltekið efnislegt viðfangsefni eða úrlausnarefni stjórnvalds, eða annars sem

<sup>5</sup> Þskj. 403, 143. lögþ. 2013-14, bls. 46 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

<sup>6</sup> Þskj. 223, 141. lögþ. 2012-13, bls. 75 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

undir löginn fellur. Skiptir þar ekki máli hvort viðkomandi máli hefur verið lokið með töku stjórnvaldsákvörðunar eða hvort til greina kemur að ljúka því með þeim hætti.”<sup>7</sup> Í ljósi efnis 2. mgr. 23. gr. laga nr. 77/2014 og samspils ákvæðisins við ákvæði upplýsingalaga má ganga út frá því að þessi skilgreining á hugtakinu mál verði lögð til grundvallar við túlkun þess.

Af framangreindu er ljóst að 1. mgr. 23. gr. laganna er almennt ákvæði sem mælir fyrir um reglusetningu Þjóðskjalasafns um það hvernig skjalastjórn og skjalavörslu skuli almennt háttað hjá afhendingarskyldum aðilum, auk annarrar atriða eins og skráningar, flokkunar og frágangi skjala sem getur verið með ýmsu móti allt eftir eðli viðkomandi skjala. Mælir ákvæðið því í reynd fyrir um forræði Þjóðskjalasafns á þessum atriðum sem skipta grundvallarmáli varðandi vörslu og aðgang að skjölum þessara aðila. Ákvæði 2. mgr. varðar hins vegar þá skyldu afhendingarskylds aðila til að mynda eina tiltekna skrá í starfsemi sinni sem er að öðru leyti í samræmi við reglur sem safnið setur samkvæmt 1. mgr. Ákvæðið ber hins vegar ekki að túlka það þröngt að málaskrá sé eina skrá afhendingarskylds aðila sem hann getur eða skal halda.

## 6. Varðveisluskylda og förgunarreglur

Samkvæmt 1. mgr. 24. gr. er óheimilt 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 þjóðskjalavarðar, reglna skv. 23. gr. eða 2. mgr. 24. gr. eða sérstaks lagaákvæðis. Í 2. mgr. ákvæðisins er mælt fyrir um skyldu Þjóðskjalasafns Íslands til að setja sérstakar reglur skv. 3. tölul. 8. gr. um förgun skjala fyrir afhendingarskylda aðila eftir því sem við verður komið.

Það er megininntak laga nr. 77/2014 að það ber að varðveita þau skjöl sem hafa þýðingu í skilningi 1. gr. og 1. tölul. 1. mgr. 13. gr. laganna. Önnur skjöl þarf ekki að varðveita, nema sérlæg leiði til slíkrar niðurstöðu. Á hinn bóginn er einnig mörkuð sú skýra stefna með ákvæðum laganna, sérstaklega 24. gr. þeirra, að á meðan Þjóðskjalasafnið hefur ekki markað stefnu eða tekið ákvarðanir um það hvað skuli skylt að varðveita þá ber afhendingarskyldum aðilum að varðveita öll skjöl sín, sbr. og orðalag í ákvæði 4. mgr. 14. gr., óháð því á hvaða formi þau eru og afhenda þau síðan opinberu skjalasafni til varðveislu. Samkvæmt þessu er óheimilt að farga nokkru skjali úr safni þeirra skjala sem myndast hefur hjá afhendingarskyldum aðilum nema það sé gert með heimild Þjóðskjalasafns, eftir atvikum samkvæmt sérstakri samþykkt þar að lútandi eða ákvæðum reglna sem safnið hefur sett á grundvelli 1. mgr. 23. gr. eða 2. mgr. 24. gr. laga nr. 77/2014, eða tiltekinni heimild í lögum. Samkvæmt því getur heimild til eyðingar eða förgunarheimild skjala fundið stað annað hvort í reglum sem settar eru á grundvelli 1. mgr. 23. gr. um skjalastjórn og skjalavörslu eða sérstökum reglum um förgun skjala, sbr. 2. mgr. 24. gr. Í báðum tilvikum er það Þjóðskjalasafn

<sup>7</sup> Þskj. 223, 141. lögþ. 2012-13, bls. 42 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

sem setur reglurnar og því þess að ákveða hvernig þær eru settar fram og að hvaða skjölum þær beinast. Jafnframt getur Þjóðskjalavörður alltaf ákveðið um eyðingu skjala í tilteknum tilvikum, sbr. 1. mgr. 24. gr. Hér vísast til eftirfarandi athugasemda við ákvæðið í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 77/2014:

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 reynst 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.<sup>8</sup>

Ákvæðið er eins og kemur fram hér að framan í grunninn það sama og í eldri lögum nr. 66/1985 þar sem fram kom 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 framangreindum lögum segir:

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 sín 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.<sup>9</sup>

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“. Í almennum athugasemdum í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 77/2014 segir enn fremur:

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.

<sup>8</sup> Þskj. 403, 143. lögþ. 2013-14, bls. 46 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

<sup>9</sup> Alþt. 1984-85, A-deild, bls. 2163.

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 lögin tóku gildi, ákvað þjóðskjalavörður hins vegar að skjalasöfn sem hefðu orðið til fyrir árið 1960 skyldi varðveita óskert og ekki grisja þar eð kostnaður væri of mikill við það verk og magn skjalanna ekki verulegt.<sup>10</sup>

Af framangreindu má ráða að markmiðið með banni á eyðingu skjala hafi verið að tryggja það að skjölum væri ekki eytt án eftirlits en það hlutverk var fengið Þjóðskjalasafninu. Þetta felur eins og áður hefur komið fram ekki í sér þá fortakslausu skyldu að geyma eigi öll skjöl afhendingarskyldra aðila enda mælt fyrir um mögulegar leiðir um eyðingu eða förgun í 1. mgr. 24. gr. Rétt er að taka fram að förgunarbannið takmarkast ekki við mál sem eru til meðferðar hjá afhendingarskyldum aðilum. Samkvæmt því er afhendingarskyldum aðilum óheimilt að eyða skjölum, óháð því á hvaða formi þau eru og óháð því hvar eða hvernig þau eru vistuð í skjalasafninu sem varða starfsemi viðkomandi aðila, nema það sé gert með samþykkt þjóðskjalavarðar, samkvæmt reglum þeim sem Þjóðskjalasafn hefur sett hvort heldur sem er um skjalastjórn og skjalavörslu eða förgun skjala eða heimildar í lögum.

## 7. Fyrirvari um hugtakið skjal í skilningi laga nr. 77/2014

Eins og leiðir af framangreindu þá felst í lögum nr. 77/2014 að afhendingarskyldum aðilum ber að varðveita skjöl eftir því sem leiðir af ákvæðum laganna sjálfra, reglum sem settar eru á grundvelli þeirra og ákvarðana Þjóðskjalasafns Íslands. Skjölum verður aðeins eytt á grundvelli slíkra heimilda, sbr. 4. tölul. 8. gr. og 24. gr. laganna. Samkvæmt þessu verður að vera um að ræða *skjal* í skilningi laganna, sbr. 2. tölul. 2. gr. til þess að framangreind ákvæði eigi við. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að sum gögn falla ekki undir framangreinda skilgreiningu skjals og teljast því ekki *skjöl* í ofangreindum skilningi og falla þar með ekki undir gildissvið laga nr. 77/2014.

Í fyrsta lagi þá teljast til hugtaksins skjal í merkingu laganna þau gögn sem til hafa orðið borist eða verið viðhaldið „við starfsemi á vegum stofnunar eða einstaklings“, sbr. 2. tölul. 2. gr. laganna. Af þessu leiðir að skyldan til að varðveita og afhenda skjöl er bundin við þau skjöl sem hafa tengsl við *starfsemi* hins afhendingarskylda aðila. Þegar um stjórnvöld er að ræða leiðir þetta m.a. til þess að einkaskjöl starfsmanna, s.s. tölvupóstar um einkamálefni þeirra, falla utan löggjafarinnar. Hið sama á við um almennan dreifipóst, s.s. auglýsingabæklinga, sem stjórnvaldi berast og ekki hafa tengingu við verkefni þess, nema stjórnvaldið hafi valið að taka efni hans til sérstakrar

---

<sup>10</sup> Þskj. 403, 143. lögþ. 2013-14, bls. 27 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

skoðunar eða umfjöllunar vegna starfsemi sinnar. Þrátt fyrir þetta verður þó að telja rétt að nánari afstaða um þetta sé tekin í viðeigandi reglum og fyrirmælum á grundvelli laganna.

Í öðru lagi þá er hugtakið skjal afmarkað við gögn sem *hafa orðið til* eða *hafa borist* eða *verið viðhaldið*, sbr. orðalag 2. tölul. 2. gr. laga nr. 77/2014. Það má því færa líkum að því að í sumum tilvikum teljist gögn sem kunna að hafa myndast, rafrænt eða á pappír, á meðan verið var að *búa til skjal* (sbr. orðalagið „hafa orðið til“) ekki vera skjöl í formlegum skilningi laga nr. 77/2014. Hér kann til dæmis að vera um að ræða svokallaðar „autosave“ útgáfur af rafrænum ritvinnsluskjölum, þ.e. skjölum sem hugbúnaður eins og ritvinnsluforrit eða öryggisafritunarbúnaður, sér um að vista reglulega með sjálfvirkum hætti og einvörðungu geta talist afrit eða drög að skjölum. Undir þetta geta mögulega einnig fallið rafrænar útgáfur (afrit) af skjölum sem vistaðar eru handvirkt til öryggis á meðan á vinnslu þeirra stendur. Í þessu felst á engan hátt fullyrðing um að öll vinnuskjöl eða undirbúningsgögn teljist ekki skjöl í skilningi 2. gr. laga nr. 77/2014. Í þessu felst heldur alls ekki sú fullyrðing að öll rafræn gögn sem verða til sjálfvirkt teljist ekki skjöl í skilningi laganna. Þetta verður að meta hverju sinni og Þjóðskjalasafn Íslands er samkvæmt lögum nr. 77/2014 bær aðili til að meta þetta. Þrátt fyrir þennan fyrirvara verður því almennt að telja rétt að nánari afstaða um þetta sé tekin í viðeigandi reglum og fyrirmælum á grundvelli laganna. Jafnframt verður að áréttta að ef hvorki hafa verið settar reglur eða fyrirmæli um varðveislu og myndun skjala né um ónýtingu þeirra þá geti hér aðeins verið um þrönga undantekningu að ræða. Byggist sú niðurstaða á hinu skýra orðalagi 24. gr. laga nr. 77/2014 og tilgangi laganna sbr. 1. og 13. gr. þeirra.

## **8. Samantekt um varðveislu skjala og bæni til ákvörðunar um varðveislu**

Í því sem rakið hefur verið hér að framan felst nánar tiltekið að lög nr. 77/2014 mæla fyrir um varðveislu opinberra skjala (þ.e. skjala frá afhendingarskyldum aðilum) sem hafa þýðingu fyrir hagsmuni borgaranna, stjórnarsýslunnar eða sögu íslensku þjóðarinnar. Varðveisluskyldan tekur til allra skjala sem tengjast starfsemi afhendingarskyldra aðila. Þjóðskjalasafni Íslands, með atbeina ráðherra, er að meginstefnu falið það vald að gefa nánari fyrirmæli um það hvað skal varðveita og með hvaða hætti og um ónýtingu skjala sem ekki þarf að varðveita. Ef slík fyrirmæli hafa ekki verið gefin gildir sú meginregla að *engu skjali* má eyða. Af stöðu Þjóðskjalasafnsins sem eftirlits- og framkvæmdaraðila á lögum nr. 77/2014 leiðir einnig að safnið er bært til að taka afstöðu til þess hvort tiltekin skjöl sem fyrir liggja, eða hafa



legið fyrir, hjá afhendingarskyldum aðila eigi, eða hefði átt, að varðveita hafi afhendingarskyldur aðili ekki gætt að því með réttum hætti sjálfur.

## 9. Niðurstaða – Svör við spurningum Þjóðskjalasafns Íslands

### (1) Hvaða skjöl teljast hluti af skjalasafni afhendingarskylds aðila í skilningi laga nr. 77/2014?

Hugtakið skjalasafn er hvergi skilgreint í lögum nr. 77/2014. Hugtakið skjal er hins vegar skilgreint með víðfemum hætti, sbr. 2. tölul. 2. gr., og ljóst er að undir gildissvið laganna falla öll skjöl *afhendingarskyldra* aðila, sbr. 14. gr. laganna. Ekki verður annað séð en að hugtakið skjalasafn, að því leyti sem það er notað í lögnum,<sup>11</sup> sé jafnframt notað í almennri og víðtækri merkingu og feli í sér *safn skjala*. Hugtakanotkun 1. mgr. 16. gr. laga nr. 77/2014 sýnir til dæmis vel hvernig hugtökin skjal og skjalasafn tvinnast saman að þessu leyti.

Það fer eftir samhengi hvort rætt er um safn skjala af tiltekinni tegund eða eðli (t.d. málafsn eða málaskrá) eða hvort hugtakið er notað í víðari merkingu og notað um *heildarskjalasafn* (öll skjöl) viðkomandi aðila, t.d. þegar rætt er um skjalasafn ákveðins embættis eða stjórnvalds. Þannig er í 4. tölul. 2. gr. rætt um *tiltekið skjalasafn* og í 24. gr. sömu laga er rætt um að óheimilt sé að ónýta eða farga „nokkru skjali í skjalasöfnum þeirra aðila sem“ eru afhendingarskyldir samkvæmt lögnum nema á grundvelli samþykktar þjóðskjalavarðar, reglna eða sérstakra lagaákvæða. Í báðum tilvikum getur hugtakið vísað til beggja ofangreindra merkinga.

Í spurningunni er spurt um *skjalasafn afhendingarskylds aðila*. Með hliðsjón af ofangreindu er svarið einfaldlega það að til skjalasafns afhendingarskylds aðila teljast öll skjöl sem honum ber að varðveita. Í fyrsta málsli. 1. mgr. 15. gr. laga nr. 77/2014 mælt fyrir um að afhendingarskyld skjöl skuli afhenda opinberu skjalasafni þegar þau hafa náð 30 ára aldri. Þá er afhendingarskyldum aðilum skylt að afhenda „skjöl sín“ sbr. 4. mgr. 14. gr. Þarna er ekki rætt um skjalasafn heldur skjöl og vísað til allra varðveisluskyldra skjala. Í þessu samhengi ber jafnframt að skilja 1. mgr. 24. gr. um takmarkanir á ónýtingu skjala. Það ákvæði tekur til allra varðveisluskyldra skjala hins afhendingarskylda aðila, þ.e. það tekur til *allra skjala* hans. Skýringar með umræddu ákvæði í frumvarpi til laga nr. 77/2014 styðja þá ályktun sem og forsaga ákvæðisins í 7. gr. eldri laga nr. 66/1985.

---

<sup>11</sup> Er þá átt við önnur tilvik en þegar hugtakið er notað í tengslum við „opinber skjalasöfn“ sem eru sérstök tegund stofnana, sbr. 1. tölul. 4. gr. laga nr. 77/2014.

Eins og spurningin er fram sett þá er það niðurstaðan að til skjalasafns afhendingarskylds aðila teljast öll skjöl sem honum ber að varðveita samkvæmt lögum, viðeigandi stjórnvaldsfyrirmælum og einstökum ákvörðunum, og sem ekki hefur verið leyft að eyða í samræmi við fyrirmæli 24. gr. laga nr. 77/2014.

## **(2) Eru tölvupóstar hluti af skjalasafni?**

Eins og rakið var hér að framan teljast tölvupóstar og önnur gögn, rafræn eða á pappír, til skjala í skilningi 2. tölul. 2. gr. laga nr. 77/2014, þ.e. ef um er að ræða upplýsingar sem hafa orðið til, borist eða verið viðhaldið *við starfsemi* á vegum afhendingarskylds aðila. Telst tölvupóstur þá hluti af *skjöllum* hans og lýtur fyrirmælum laga nr. 77/2014. Slík skjöl ber eins og að framan er getið að varðveita nema það sé heimild fyrir eyðingu þeirra, sbr. 24. gr. laga nr. 77/2014. Hið sama á við um önnur skjöl sem hafa ekki verið skráð inn í málaskrá, hafi slík skylda verið fyrir hendi á annað borð. Þá veltur niðurstaða um það hvort skjal beri að varðveita ekki á skráningu í málaskrá, sem er eins og áður er rakið almennt aðeins einn af skjalaflokkum sem afhendingarskyldur aðili skal varðveita, heldur hinu hvort viðkomandi lög og reglur mæli fyrir um varðveislu þess.

Almennt gera lög nr. 77/2014 ekki ráð fyrir því að öll skjöl séu varðveitt. Hins vegar er sú regla alveg skýr í lögum nr. 77/2014 að varðveita skuli öll skjöl allt þar til ónýting þeirra hefur verið leyfð með lögmaetum hætti, með setningu viðeigandi reglna eða veitingu viðeigandi leyfa, eða ef eyðing styðst við sérákvæði laga, sbr. niðurlag 1. mgr. 24. gr. laga nr. 77/2014. Um þetta hefur hinn afhendingarskyldi aðili ekki sjálfðæmi, heldur verður hann að fylgja viðkomandi lögum, reglum eða ákvörðunum Þjóðskjalasafns.

Svar við spurningunni um það hvort tölvupóstar í tölvupósthólfum starfsmanna afhendingarskyldra aðila og önnur skjöl sem ekki hafa verið sérstaklega skráð inn í málaskrá teljast hluti af skjalasafni afhendingarskylds aðila er því það að tölvupóstar í tölvupósthólfum starfsmanna afhendingarskyldra aðila og önnur skjöl, sem hafa orðið til, borist eða verið viðhaldið við starfsemi á vegum afhendingarskylds aðila, sem ekki hafa verið sérstaklega skráð inn í málaskrá stofnunar eru hluti af skjalasafni hans.

## **(3). Hvað er afhendingarskylt skjal í skilningi 15. gr. laga nr. 77/2014?**

Í 15. gr. laga nr. 77/2014 er mælt fyrir um að afhendingarskyld skjöl skuli afhenda opinberu skjalasafni. Svárið við þeirri spurningu um hvað sé afhendingarskylt skjal í skilningi ákvæðisins er því einfaldlega það að afhendingarskyld skjöl eru öll skjöl sem

afhendingarskyldum aðila ber að varðveita samkvæmt lögum, viðeigandi stjórnvaldsfyrirmælum og einstökum ákvörðunum, og sem ekki hefur verið leyft að eyða í samræmi við fyrirmæli 24. gr. laga nr. 77/2014. Eins og áður hefur komið fram er hugtakið skjal skilgreint vítt, sbr. 2. gr. laga nr. 77/2014 og tekur bæði til skjala á pappír og rafrænna gagna.

Reykjavík, 25. apríl 2016

Kristín Benediktsdóttir

dósent við lagadeild Háskóla Íslands

Trausti Fannar Valsson

dósent við lagadeild Háskóla Íslands