

## Álitsgerð

um ábyrgð forstöðumanna stofnana og fyrirtækja sveitarfélaga  
á skjalastjórn og skjalavörslu þeirra

### I.

Með beiðni 30. janúar 2015 óskaði Þjóðskjalasafn Íslands eftir því við undirritaða að veitt yrði lögfræðilegt álit varðandi ábyrgð forstöðumanna stofnana og fyrirtækja sveitarfélaga á skjalastjórn og skjalavörslu þeirra. Leitað er annars vegar eftir áliti á því hvort að framkvæmdastjóri sveitarfélags beri einn ábyrgð á skjalastjórn og skjalavörslu síns sveitarfélags, þ.m.t. allra stofnana sveitarfélagsins. Hins vegar er óskað eftir áliti á því hvort líta megi svo á að forstöðumenn stofnana sveitarfélaga og fyrirtækja í eigu þeirra beri ekki neina ábyrgð á skjalastjórn og skjalavörslu.

### II.

Mælt er fyrir um framkvæmd opinberrar skjalavörslu og skjalastjórnar og sérstaklega hlutverk Þjóðskjalasafn Íslands í 8. gr. laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn. Samkvæmt 1. tölul. ákvæðisins er hlutverk Þjóðskjalasafns m.a. að setja reglur og veita leiðbeiningar um hvernig skjalastjórn og skjalavörslu skuli hagað hjá stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga svo og öðrum afhendingarskyldum aðilum sem falla undir 1. og 2. mgr. 14. gr. Þá skal safnið setja reglur um frágang og afhendingu skjala- og gagnasafna afhendingarskyldra aðila til opinberra skjalasafna, sbr. 2. tölul. ákvæðisins. Mælt er fyrir um í 3. tölul. 8. gr. að safnið skuli setja reglur um varðveislu og förgun skjala. Framangreindar reglur skulu staðfestar af ráðherra. Hér ber einnig að benda á að samkvæmt 1. mgr. 23. gr. laga nr. 77/2014 skal Þjóðskjalasafn Íslands setja reglur skv. 1. tölul. 8. gr. um það hvernig skjalastjórn og skjalavörslu í stjórnarsýslu 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.

Samkvæmt framangreindu hefur Þjóðskjalasafn ákveðið svigrúm í reglusetningu sinni til að mæla fyrir um hvernig skjalastjórn og skjalavörslu, frágang og afhendingu skjala- og gagnasafna og reglur um varðveislu og förgun skuli háttað í stjórnarsýslu

sveitarfélaga. Verður ekki betur séð en að í þessu felist að safnið geti lagt línurnar um það á hverjum afhendingarskylda til safnsins hvílir og þá hver hefur heimild til að óska eftir förgun á skjali að því gefnu að ekki sé farið á svig við ákvæði laga nr. 77/2014 og að reglurnar séu staðfestar af ráðherra.

### III.

Í 14. gr. laga nr. 77/2014 er fjallað um hverjir eru afhendingarskyldir aðilar samkvæmt lögnum. Samkvæmt 4. tölul. 1. mgr. 14. gr. gildir afhendingarskyldan um sveitarfélög, svo og allar stofnanir og nefndir á þeirra vegum sem fara með stjórnslu, en hið sama gildir um byggðasamlög og aðra þá aðila sem sjá um framkvæmd einstakra stjórnsluverkefna vegna samvinnu sveitarfélaga. Þá gildir afhendingarskyldan enn fremur um lögaðila sem eru að 51% eða meira í eigu hins opinbera, sbr. 2. mgr. 14. gr. Sérstaklega er tekið fram að afhendingarskyldan eigi við gagnvart héraðsskjalasafni þegar viðkomandi aðilar eru í eigu sveitarfélaga sem reka eða eiga aðild að héraðsskjalasafni. Framangreint ákvæði er ekki afdráttarlaust um að afhendingarskyldan hvíli eingöngu og sé afmörkuð við sveitarfélagið sem slíkt, heldur virðist sem hún geti hvílt sjálfstætt á stofnunum á vegum sveitarfélaga að því gefnu að þær fari með stjórnslu.<sup>1</sup> Þá gildir afhendingarskyldan um lögaðila sem eru að 51% eða meira í eigu hins opinbera, þ.m.t. sveitarfélaga.

Mikilvægt er að hafa í huga að samkvæmt 2. mgr. 23. gr. laga nr. 77/2014 er afhendingarskyldum aðilum samkvæmt 14. gr. laganna skylt að skrá mál sem koma til meðferðar hjá þeim á kerfisbundinn hátt og varðveita málgögn þannig að þau séu aðgengileg í samræmi við reglur sem Þjóðskjalasafn Íslands setur. Í því felst að þessum aðilum er óheimilt að farga gögnum nema samkvæmt reglum sem Þjóðskjalasafn hefur sett, sbr. áðurnefnd 8. gr. laga nr. 77/2014. Hér ber einnig að hafa í huga ákvæði upplýsingalaga nr. 140/2012 en samkvæmt 1. mgr. 16. gr. skal beiðni um aðgang að gögnum í máli þar sem taka á eða tekin hefur verið stjórnvaldsákvörðun beint til þess sem tekið hefur eða taka mun ákvörðun í málinu. Annars skal beiðni beint til þess aðila sem hefur gögnin í vörslu sinni. Samkvæmt því getur beiðni verið beint að stofnun eða fyrirtæki innan sveitarfélags sem ber í samræmi við það að skrá og vista gögn í sinni vörslu til að geta uppfyllt þessa lagaskyldu. Um skráningu mála, skjalaskrár og vistun gagna er í 26. gr. upplýsingalaga vísað til laga um Þjóðskjalasafns Íslands, sbr. nú lög nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn.

Með vísan til framangreinds verður að telja að afhendingarskyldan geti hvílt sjálfstætt á stofnun og fyrirtækjum sveitarfélaga, sbr. 14. gr. laga nr. 77/2014, með

<sup>1</sup> Um hugtakið stjórnslu má sem dæmi vísa til umfjöllunar Páls Hreinssonar í *Stjórnsluréttur. Málsmeðferð*, Bókauitgáfan Codex, Reykjavík 2013, bls. 89-91.

þeim fyrirvara að starfsemi þessara aðila sem um ræðir sé aðgreind í stjórnskipulagi sveitarfélagsins og um það fjallað í reglum sem Þjóðskjalasafn setur, sbr. 8. gr. laganna. Í afhendingarskyldunni felst skylda til að skrá mál á kerfisbundinn hátt og varðveita málgögn þannig að þau séu aðgengileg í samræmi við reglur sem settar eru af Þjóðskjalasafni, sbr. 8. gr. Í því felst að afhendingarskyldum aðilum samkvæmt reglum Þjóðskjalasafns ber að fara að reglum sem safnið setur um förgun skjala.

#### IV.

Samkvæmt 2. mgr. 22. gr. laganna ber framkvæmdastjóri sveitarfélags ábyrgð á skjalastjórn og skjalavörslu viðkomandi aðila. Tekið er fram í athugasemdum með þessu ákvæði í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 77/2014 að „framkvæmdastjóri sveitarfélags beri ábyrgð á skjalastjórn og skjalavörslu í stjórnslu sveitarfélagsins“.<sup>2</sup>

Varðandi það hvað felst nánar í þessari ábyrgð framkvæmdastjórans og sérstaklega hvað felst í stjórnslu sveitarfélagsins verður að hafa í huga að samkvæmt 1. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 skiptist landið í sveitarfélög sem sjálf ráða málefnum sínum á eigin ábyrgð. Tekið er fram í 2. mgr. að með stjórn sveitarfélaga fari sveitarstjórnir sem kjörnar eru lýðræðislegri kosningu af íbúum þeirra samkvæmt lögum um kosningar til sveitarstjórna. Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. fer sveitarstjórn með stjórn sveitarfélagsins samkvæmt ákvæðum laganna og annarra laga. Jafnframt er tekið fram að starfsemi sveitarfélags fari fram á einu stjórnslustigi leiði annað ekki með beinum hætti af lögum. Samkvæmt því telst almennt hvert sveitarfélag fyrir sig eitt stjórnvald sem hefur í för með sér að ýmsar stofnanir á vegum sveitarfélagsins teljast til sveitarfélagsins sjálfs í stað þess að teljast sérstök stjórnvöld. Hér má sem dæmi má nefna félagsþjónustu sveitarfélaganna og grunnskóla en báðar þessar stofnanir myndu ekki teljast sérstök stjórnvöld heldur teljast til sveitarfélagsins sjálfs.<sup>3</sup> Hér vísast einnig til eftirfarandi ummæla í almennum athugasemdum í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 138/2011:

Rétt er einnig að taka fram að frumvarpið byggist á því að stjórnslu sveitarfélaga fer almennt fram á einu stjórnslustigi. Hvert og eitt sveitarfélag er almennt aðeins eitt stjórnvald. Innan stjórnvaldsins fer svo fram margvísleg starfsemi, sem skipað er í mismunandi sjálfstæðar einingar. Grunnskólar sveitarfélaga eru þannig, svo dæmi sé tekið, ekki sérstök stjórnvöld, heldur hluti af viðkomandi sveitarfélagi. Í þessu felst einnig að ekki verður rætt um kæruleiðir innan sveitarfélags, svo sem að ákvarðanir einstakra stofnana verði kærðar til sveitarstjórnarinnar, nema um slíkar kæruleiðir séu sérákvæði í lögum.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Þskj. 403, 143. lögþ. 2013-2014, bls. 45.

<sup>3</sup> Trausti Fannar Valsson: *Sveitarstjórnarréttur*, Bókaútgáfan Codex, Reykjavík 2014, bls. 103.

<sup>4</sup> Þskj. 1250, 139. lögþ. 2010-2011, bls. 46.

Sveitarstjórn ræður framkvæmdastjóra til þess að annast framkvæmd ákvarðana sveitarstjórnar og verkefni sveitarfélags, sbr. 1. mgr. 54. gr. sveitarstjórnarlaga. Í athugasemdum með þessu ákvæði í frumvarpi því sem varð að sveitarstjórnarlögum er tekið fram að sveitarstjórn skuli ráða framkvæmdastjóra en hann fari ekki með eiginlega yfirstjórn sveitarfélagsins þar sem það sé hlutverk sveitarstjórnarinnar. Jafnframt kemur fram að „[e]ngu að síður er ljóst að starf framkvæmdastjóra er mjög mikilvægt. Hann er æðsti yfirmaður annars starfsliðs sveitarfélagsins og skal sjá um framkvæmd ákvarðana sveitarstjórnarinnar og jafnframt um framkvæmd á verkefnum sveitarfélagsins og ákvörðunum sveitarstjórnar að því leyti sem öðrum hefur ekki verið fengið það hlutverk.“<sup>5</sup> Tekið er fram í 55. gr. sveitarstjórnarlaga að framkvæmdastjóri sé æðsti yfirmaður annars starfsliðs sveitarfélagsins og skal hann sjá um að stjórnarsýsla sveitarfélagsins samræmist lögum, samþykktum og viðeigandi fyrirmælum yfirmanna.

Af ákvæði 2. mgr. 22. gr. laga nr. 77/2014 verður ekki betur séð en að framkvæmdastjórinn beri ábyrgð á skjalastjórn og skjalavörslu sveitarfélagsins í umboði sveitarstjórnar. Samkvæmt því ber hann ábyrgð á skjalastjórninni og skjalavörslunni sem slíkri í stjórnarsýslu sveitarfélagsins, þ.e. að hún sé fyrir hendi og að hún sé í samræmi við gildandi lög og reglur, þ.m.t. að farið sé að lögum og reglum um afhendingarskyldu, sbr. 14. gr. laga nr. 77/2014. Þetta hefur þó ekki í för með sér að forstöðumenn stofnana sveitarfélaga beri enga ábyrgð á skjalastjórn og skjalavörslu sinna stofnana þar sem þessar stofnanir geta, séu þær nægjanlega aðgreindar í stjórnskipulagi sveitarfélagsins, verið afhendingarskyldar, sbr. 4. tölul. 1. mgr. 14. gr. og reglna sem Þjóðskjalasafn setur, sbr. 8. gr. sömu laga. Er ábyrgð forstöðumanna í samræmi við það. Sama á við þegar um er að ræða afhendingarskyld fyrirtæki í eigu sveitarfélaga. Hér ber að leggja áherslu á að stjórnskipulag sveitarfélaga getur verið um margt ólíkt sem helgast öðru fremur af mismunandi stærð þeirra. Þannig getur stofnun sem fer með ákveðin málefni innan stærstu sveitarfélagana verið aðgreind í stjórnskipulagi þeirra en ekki í þeim sem minni eru. Í síðast greindu tilvikunum myndi afhendingarskyldan vera á ábyrgð framkvæmdastjórans.

Eins og áður hefur komið fram, er afhendingarskyldum aðilum skylt að skrá mál sem koma til meðferðar hjá þeim á kerfisbundinn hátt og varðveita málsgögn þannig að þau séu aðgengileg í samræmi við reglur sem settar hafa verið af Þjóðskjalasafni, sbr. 2. mgr. 23. gr. laga nr. 77/2014. Í þessu felst að þeim er ekki heimilt að farga gögnum nema í samræmi við reglur Þjóðskjalasafns. Auk þess bera forstöðumenn stofnana alltaf ábyrgð á starfi stofnunar gagnvart viðkomandi sveitarstjórn. Sem dæmi má

---

<sup>5</sup> Þskj. 1250, 139. lögþ. 2010-2011, bls. 87.

nefna ábyrgð skólastjóra grunnskóla á starfi skólans gagnvart sveitarstjórn, sbr. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 91/2008 um grunnskóla. Í slíkri ábyrgð felst að skráning mála, skjalaskrá og önnur vistun gagna og upplýsinga sé í samræmi við lög um Þjóðskjalasafn Íslands (nú lög nr. 77/2014), sbr. 26. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 en þau lög gilda um sveitarfélög, sbr. 2. gr. þeirra laga.

#### V.

Með vísan til framangreinds verður að telja að Þjóðskjalasafn hafi ákveðið svigrúm til að kveða á um það á hverjum afhendingarskyldan hvílir innan sveitarfélags í reglum sem safnið setur og staðfestar eru af ráðherra. Ljóst er að framkvæmdastjóri sveitarfélags ber einn ábyrgð á skjalastjórn og skjalavörslu sveitarfélags í þeim skilningi að hún fari fram og sé í samræmi við lög og reglur. Hins vegar þýðir það ekki að forstöðumenn stofnana sveitarfélaga, sem eru nægjanlega aðgreindar í stjórnskipulagi sveitarfélags, beri ekki ábyrgð á skjalastjórn og skjalavörslu sinna stofnana þar sem þeir bera ábyrgð gagnvart sveitarfélaginu á starfsemi viðkomandi stofnunar. Í því felst m.a. að farið sé að lögum og reglum sem gilda um vistun og skráningu gagna og afhendingarskyldu þeirra sem og reglum varðandi förgun gagna. Þetta á einnig við um fyrirtæki sem eru að 51% eða meira í eigu sveitarfélags.

Reykjavík, 24. febrúar 2015

Kristín Benediktsdóttir lektor