

# Umsögn um drög að handbók um skjalavörslu sveitarfélaga

*Kaupli 10 - 11*

Hrafn Sveinbjarnarson  
héraðsskjalavörður Kópavogs



Maí 2009

## Umsögn um drög að handbók um skjalavörslu sveitarfélaga

<del>1. Aðdragandi handbókarinnar og vinnubrögð Þjóðskjalasafnsins</del>	<del>1</del>
<del>1.1. Skipan nefndarinnar</del>	<del>1</del>
<del>1.2. Héraðsskjalasöfnin sniðgengin</del>	<del>2</del>
<del>1.3. Fyrirmæli handbókarinnar í framkvæmd og staða héraðsskjalasafna</del>	<del>3</del>
<del>1.4. Stefna Þjóðskjalasafnsins-skv. handbókinni</del>	<del>4</del>
<del>2. Um rafræn gagna- og skjalasöfn</del>	<del>4</del>
<del>2.1. Kostnaður við rafræna gagna- og skjalavörslu</del>	<del>7</del>
<del>3. Hringlað með hugtök í skjalavörslu og snúid út úr upplýsingalögum</del>	<del>9</del>
<del>4. „Skjalasafn sveitarfélags“ og mörk skjalasafna</del>	<del>10</del>
<del>5. Aðkeypt þjónusta</del>	<del>12</del>
<del>6. Eigin útgáfa</del>	<del>14</del>
<del>7. Áætlanir og yfirlit um skjalavörslu, rassvasabókhald eða eftirlitstæki?</del>	<del>14</del>
<del>8. Vinnugögn stjórnvalda</del>	<del>16</del>
<del>9. Ýmis atriði í handbókardrögunum</del>	<del>16</del>
10. Grisjun skjala	18
11. Reglur um grisjun í skjalasöfnum sveitarfélaga sem almenn heimild	19
11.1. Grisjun fylgiskjala bókhalds	21
11.2. Fylgiskjöl bókhalds hjá sveitarfélögum og eyðing þeirra	21
11.3. Bókhaldslög tryggja lágmarksvarðveislu skjala og hvetja ekki til eyðingar þeirra	23
11.4. Hagsmunaaðilar að fylgiskjölum bókhalds ríkis og sveitarfélaga	23
11.5. Fordæmi fjársýslu ríkisins (áður Ríkisbókhalds)	24
11.6. Rökstuðningur handbókarinnar 1997	24
11.7. Einstök mál sem ættu að vera víti til varnaðar	25
11.8. Menningarleg rök fyrir varðveislu skjala og fylgiskjala bókhalds	25
11.9. Skilyrði til faglegrar grisjunar	26
12. Lokaorð	28



Í skjalasafni Kópavogshrepps liggja skjöl frá Seltjarnarneshreppi sem varða svæði Kópavogs innan þess hrepps áður en hann var stofnaður út úr Seltjarnarneshreppi, þangað flutt við stofnun hans. Þau eru ekki hluti af skjalasafni Seltjarnarneshrepps, heldur hluti skjalasafns Kópavogshrepps.

### 10. Grisjun skjala

Ofuráhersla sú sem lögð hefur verið á grisjun skjala í leiðbeiningum Þjóðskjalasafns Íslands á undanförunum áratugum er árnælisverð. Þjóðskjalasafnið hefur ekki heildaryfirsýn yfir skjalavörslu opinberra stofnana, þrátt fyrir skyldur sínar í þeim efnum. Það hefur ekki haft burði til þess að framfylgja eftirliti með opinberri skjalavörslu. Hætt er við að mikilvæg skjöl glatist meðan lítilvirk eftirlitsstofnun með opinberri skjalavörslu heldur þeirri ranghugmynd að stofnunum ríkis og sveitarfélaga að eyðing skjala sé eitt meginatriði skjalavörslu. Þetta kann að hafa valdið tjóni á undanförunum árum.

Skjalavörslustofnanir og skjalaverðir hafa vörslu skjala að markmiði. Svo umfangsmikil er ekki skjalamyndun hins opinbera á Íslandi að hún kalli á mikla áherslu á grisjun. Hér er um að ræða gagnrýnislausu upptöku á aðferðum í skjalavörslu milljónaþjóða. Meginvandamál í opinberri skjalavörslu á Íslandi hefur verið óheimil förgun og glötun skjala. Hefði Þjóðskjalasafninu verið nær að beina kröftum sínum að því að koma í veg fyrir glötun skjala en að nota þá í það að fabúlera um grisjun skjala í hverju ritinu á fætur öðru. Grisjun er hægt að taka til athugunar þegar skjalavarsla er almennt komin í lag. Þegar ekki er einu sinni ljóst hver skjalaviðkoman er verða grisjunarákvarðanir fálmkenndar og byggjast á ágiskunum og geðþótta.

Sérstakur meginkafla er um grisjun í þessu riti en ekki um vörsluskyldu skjala. Þetta ber vott um eindregið eyðingarviðhorf.

Það er villandi að setja hreinsun skjala undir þennan kafla, þar sem hún er allt annað en grisjun.

Kafla 10.2.1. heitir „Hreinsun í skjalasafni - leiðir til að takmarka skjalamyndun.“

Þetta er einkennileg fyrirsögn, hreinsun snýst ekki um skjalamyndun eða takmörkun hennar á nokkurn hátt. Við hreinsun er skjölum ekki fargað og hreinsun snýst aldrei um hluta skjalasafns heldur það sem má hreinsa frá því, og það eru ekki skjöl sem tilheyra skjalasafni. Þessu veldur líklega fullkomið skilningsleysi á efni kafla sem undirritaður skrifaði upphaflega fyrir þessa handbók og var hafnað í atkvæðagreiðslu á fundi nefndarinnar. Sá kafla hefur komið út á prenti lítið breyttur.<sup>16</sup>

Kunnáttuleysi höfunda grisjunarkaflans birtist t.d. í því að segja á bls. 63, í kafla um helstu ástæður grisjunar:

Það er auk þess oft óþarfi að varðveita allt, þar sem ýmis skjöl hrannast upp í mörgum eintökum og margir aðilar hafa stundum sömu gögnin í skjalasöfnum sínum.

Í fyrsta lagi er eyðing á aukaeintökum ekki grisjun heldur hreinsun. Í öðru lagi er eðlilegt að margir skjalamyndarar hafi stundum sömu gögn í skjalasöfnum sínum, í mismunandi samhengi. Ákvörðun skjalamyndara um varðveislu gagna helgast af embættisábyrgð hans og er óháð ákvörðun annars skjalamyndara um varðveislu sömu gagna. Áhersla verður að vera á það að grisjun geti aðeins farið fram þannig að skjalamyndarinn sjálfur sé hafður með í ráðum.

<sup>16</sup> „Vörsluskylda á skjölum sveitarfélaga“ Ársrit Héraðsskjalasafns Kópavogs 2006-2007, bls. 432-439.



Ómögulegt er að standa í því í opinberri stjórnsýslu að fleygja skýrslum og gögnum hingað og þangað vegna þess að það sé finnanlegt annars staðar. Með því er samhengi skjalasafna rofið með ærnum tilkostnaði og óljósu markmiði öðru en eyðingarhvöt. Þetta er í mótsögn við það sem segir á bls. 63-64:

Samhengi skjalanna innbyrðis er þess vegna vitnisburður um starfsemi hvers sveitarfélags fyrir sig.

Gæta verður þess að grisjun skjalasafns spilli ekki innbyrðis samhengi og gildi þess sem heimildar um starfsemi og hlutverk viðkomandi sveitarfélags eða stofnunar.

Í þessu liggur að vísu misskilningur, þar sem grisjun felur alltaf í sér tjón á innbyrðis samhengi skjalasafns.

Það er rangt að taka svo til orða (bls. 63):

Varðveisla upplýsinga er grundvallaratriði þegar ákvarðanir eru teknar um hvort varðveita eigi skjöl eða farga þeim. Markmiðið með grisjun er þannig að hreinsa til í skjalasöfnum með því að farga tilteknum skjölum án þess að glata upplýsingum.

Grisjun er í fyrsta lagi ekki hreinsun, heldur óafturkræf eyðing skjala úr skjalasafni sem hefur áhrif á samhengi skjalasafns og veldur eyðingu upplýsinga.

Við grisjun eyðast ávallt upplýsingar. Við slíkar ákvarðanir er hinsvegar eðlilegt að reynt sé stilla slíkri upplýsingaeyðingu í hóf, en það er ósatt að halda því fram að markmið með grisjun sé förgun án upplýsingaglötunar. Hvaða skjöl í skjalasafni geyma ekki upplýsingar og skapa ekki samhengi sem í felst upplýsingar?

Í kafla 10.3. tölulið 2 (bls. 64) um grisjun skjala hjá sveitarfélögum vantar ívitnun í 8. gr. reglugerðar nr. 283/1994 um héraðsskjalasöfn þar sem segir:

Óski skilaskyldur aðili eftir því að eyða skjölum úr skjalasafni sínu skal hann ásamt héraðsskjalaverði gera rökstuddar skriflegar tillögur þar að lútandi til stjórnarnefndar Þjóðskjalasafns.

Sveitarfélagið í heild er ekki sem slíkt skilaskyldur aðili (sbr. það sem áður er sagt um mörk skjalasafna) heldur hver skjalamyndari þess fyrir sig. Greinargerð og tillögur „frá viðkomandi sveitarfélagi“ sem talað er um í handbókardrögunum bls. 64 nægja ekki til þess að fylgja grisjunarbeiðni, greinargerð og tillögur verða að koma frá viðeigandi forstöðumanni og héraðsskjalaverði skv. 8. gr. reglugerðar nr. 283/1994 um héraðsskjalasöfn. Héraðsskjalavörðum verður ekki haldið frá þessu ferli miðað við þetta þrátt fyrir vilja nefndarinnar.

### **11. Reglur um grisjun í skjalasöfnum sveitarfélaga sem almenn heimild**

Á bls. 65-68 eru settar fram reglur ásamt leiðbeiningum um grisjun í skjalasöfnum sveitarfélaga og stofnana þeirra.

Þeim lýkur svo (á bls. 66):

4. gr.

Með þessum reglum fella[sic!] fyrri reglur um grisjun skjala í skjalasöfnum sveitarfélaga sem birt var [sic!] á bls. 12-13 í Skjalavarsla sveitarfélaga (Reykjavík 1997) úr gildi.

5. gr.

Reglur þessar eru settar með tilvísan í 7. gr. laga nr. 66/1985 um Þjóðskjalasafn Íslands, 8. gr. reglugerðar um héraðsskjalasöfn nr. 283/1994 og heimild stjórnarnefndar Þjóðskjalasafns Íslands dd.mm.2009.

Með þessu yrði grisjunarvald látið í hendur forstöðumanna hjá sveitarfélögum, í ríkari mæli en gert er gagnvart ríkisstofnunum. Því má velta fyrir sér hvers vegna sérstakar reglur eigi að gilda almennt um heimilaða grisjun tiltekinnna skjala eða skjalaflokka hjá öllum sveitarfélögum þegar engar slíkar reglur eru til sem ná til allra stofnana ríkisins eða fjölda



stofnana ríkisins í einu. Svona fjöldaeyðing skjala er til einskis annars fallin en valda stórtjóni á réttindum og sögulegri vitneskju.

Vitneskja um einstaka skjalaflokka sem um ræðir í þessum grisjunarreglum er ekki fyrir hendi t.d. er ókunnugt um hvort öll sveitarfélögin varðveiti skjöl um laun starfsmanna með þeim hætti að eiga afrit af útsendum launaseðlum. Hvað flokkast til fylgiskjala bókhalds kann einnig að vera með mismunandi hætti eftir sveitarfélögum.

Opin heimild fyrir grisjun á útgefnu efni frá öðrum aðilum skv. 3. tölulið 2. greinar reglnanna, nema „skjölin“ [sic!] hafi kallað á ályktanir eða sérstakar aðgerðir „viðkomandi sveitarfélags“ er ekki skynsamleg. Oft fá stofnanir, deildir eða svið sendar ársskýrslur og ársreikninga stofnana eða fyrirtækja sem eignarhlutur er í eða heyra á einhvern hátt undir eftirlit eða vald þeirra. Eðlilegt er því að slíkt útgefið efni varðveitist í skjalasafni þeirra. Þetta ákvæði getur því augljóslega orðið til tjóns. Útgefið efni sem ekki snertir starfsemina eða tengist málum eða erindum skjalamyndarans á ekki heima í skjalasafni, því er fleygt. Fyrir því þarf enga grisjunarheimild, enda heitir það hreinsun og þarf ekki að bera undir stjórnarnefnd Þjóðskjalasafnsins.

Afrit fundargerða stofnana og byggðasamlaga (skv. 4. tölulið 2. gr. reglnanna) eru vinnuskjöl ef þau hafa ekki kallað á ályktanir eða sérstakar aðgerðir (ef svo er þá eru afritin auðvitað lögð upp með öðrum málsskjölum) og er fleygt þar sem þau eru ekki hluti af skjalasafni. Það heitir hreinsun og þarf ekki að bera undir stjórnarnefnd Þjóðskjalasafnsins.

Sama gildir um það efni sem um ræðir í 5. tölulið, nema að tilkynningar, auglýsingar og dreifibréf á fagsviði stjórnvalds verður að sjálfsgöðu að varðveita þar sem slíkt kann að kalla á ályktanir og sérstakar aðgerðir síðar þótt það hafi e.t.v. ekki gerst þegar skjalaeyðendum hleypur kapp í kinn.

Hvað liði 6, 7, 8 og 9 í 2. gr. reglnanna varðar, þá vantar rökstuðning fyrir því að grisjun skjalanna sé réttlætunleg, einnig um hve mikið magn er að ræða. Varðveisla skjala hjá öðru stjórnvaldi er aldrei trygg, þar sem eftirlit með opinberri skjalavörslu er almennt í molum og ekki er kunnugt um að skjalavistunaráætlanir hafi verið gerðar fyrir nema örfá embætti og stofnanir á landinu. Grisjunarheimild á forsendum varðveislu annars staðar er því mikið glapræði.

Eini liðurinn sem á rétt á sér er opin heimild fyrir eyðingu á prófúrlausnum, en hún verður að vera háð því að eitt óskrifað eintak hvers prófs sé varðveitt og að tryggt sé að kærufrestur vegna niðurstöðu prófmats sé útrunnin er grisjun á sér stað. Undirritaður sér ekki tilganginn í því að taka sýnishorn af öllum skrifuðum prófum eins misseris á tíu ára fresti. Fyrir því þarf að liggja rökstuðningur. E.t.v. væri einnig rétt að taka til athugunar að veita opna grisjunarheimild fyrir þeim prófúrlausnum sem afhentar eru nemendum að loknu námsmati. Jafnframt þyrfti að taka til athugunar að veita opna grisjunarheimild fyrir tölvubréfum á rafrænu formi sem prentuð hafa verið út, skráð og lögð upp í bréfasafni.

Loks skal gerð athugasemd við 3. gr. reglnanna þar sem ekki er nánar skýrt hvernig skrá eigi skjölin („niður“) sem grisja á (að vísu stendur skv. 3. grein en á líklega að vera 2. gr.). T.d. má velta fyrir sér hvort nafnalisti yfir þá sem tóku prófin sem fargað verður eigi að felast í þeirri skráningu. Eyðublað sem nefnt er í þessari grein kemur hvergi fram.

Reglurnar hafa enn ekki verið lagðar fyrir stjórnarnefnd Þjóðskjalasafns Íslands.



Miðað við þá grein reglugerðar um héraðsskjalasöfn sem vísað er til, tel ég að leita verði samþykkis hvers héraðsskjalavardar fyrir hvert safnsvæði fyrir sig. Þ.e. að svona tillaga sé ekki gerð nema með beinni þátttöku viðeigandi héraðsskjalavardar.

Þær reglur sem sagðar eru felldar úr gildi eru ólöglegar og því ógildar. Í þeim voru nefnilega gefin fyrirmæli um eyðingu skjala í skjalasöfnum sveitarfélaga. Ábyrgð á skjalavörslu er í höndum forstöðumanns á hverjum stað skv. 6. grein laga nr. 66/1985 og forstöðumanni verður því ekki skipað fyrir um eyðingu skjala. Fyrirmælin voru sett fram í skipunarformi sem skorti lagastof og var því um valdþurrð að ræða. Ekki er hægt að líta á þau sem heimild (t.d. heimildarreglugerð af hálfu stjórnarnefndar Þjóðskjalasafns Íslands skv. 7. og 2. gr. laga nr. 66/1985). Nefndin skellir skollaeyrum við þessari ábendingu minni sem kom skýrt fram af minni hálfu meðan ég átti sæti í henni.

Afleiðingar fyrirmæla frá 1997 eru órannsakað mál. Hafi bókhaldsskjöl sem varpað geta ljósi á málsatvik horfið sporlaust kann að skapast bótaskylda á hendur sveitarfélögunum. Engin fyrirmæli fylgdu um það að skrásetja ætti hvaða skjölum væri eytt og hvenær í samræmi við þessi fyrirmæli. Fara verður yfir í hve ríkum mæli fylgiskjölum bókhalds hjá sveitarfélögum hafi verið eytt vegna þessara fyrirmæla eða af öðrum ástæðum. Það er mikið öryggismál. Vísa ég þessu til stuðnings sérstaklega til kafla 11.7.

#### *11.1. Grisjun fylgiskjala bókhalds*

Á fundi nefndarinnar um handbókina 18. september 2007 lét sá sem þetta ritar bóka eftirfarandi:

**Bókun vegna tillögu sem lögð var fyrir fund nefndar um endurskoðun á handbók um skjalavörslu sveitarfélaga af hálfu formanns hennar Njarðar Sigurðssonar 28. ágúst 2007 og borin undir atkvæði nefndarinnar 18. september 2007.**

Tillagan gerir ráð fyrir að „núverandi grisjunarreglur“ verði endurskoðaðar með tilliti til breytinga sem kunna að hafa orðið á skjalaflokkum í skjalasöfnum sveitarfélaga.

Nefndin hefur ekki yfirlit yfir breytingar á skjalaflokkum í skjalasöfnum sveitarfélaga, og hefur ekki átt kost á slíku yfirliti og er því ekki fær um að taka tillit til umræddra breytinga í störfum sínum.

Tillagan hefur það að markmiði að gera grisjunartilskipun að grisjunarheimild með orðalagsbreytingu á því sem fram kemur á bls. 13 í handbókinni Skjalavarsla sveitarfélaga er út kom árið 1997 þ.e. úr „Þessu skal eyða“ í „Heimilt er að eyða.“

Að öllu samanteknu miðar tillagan að því að binda hendur nefndar um endurskoðun handbókarinnar við að taka umræddar grisjunarreglur upp óbreyttar að öðru leyti, en ekki endurskoðaðar frá grunni.

Með samþykkt tillögunnar er, með atkvæðavaldi, vísað á bug þeim rökum og málflutningi sem undirritaður hefur haft uppi um grisjun skjala. Með samþykkt tillögunnar lítur undirritaður svo á að drögum að kafla um vörsluskyldu og grisjun skjala sem hann hefur lagt fyrir nefndina sé hafnað. Kafla úr handbókinni Skjalavarsla sveitarfélaga frá árinu 1997 sé þannig samþykktur með meirihlutavaldi í nýja handbók með einni orðalagsbreytingu. Undirritaður þvertækur fyrir að bera nokkra ábyrgð á þeim kafla, m.a. á grundvelli síðareglna Alþjóða skjalaráðsins.

Undirritaður hefur verið og er andvígur opinna heimild til grisjunar á fylgiskjölum bókhalds sveitarfélaga, þar sem slík grisjun er andstæð hagsmunum sveitarfélaga, starfsmanna þeirra, íbúa og viðskiptavina en einnig hagsmunum fræðimanna. Undirritaður áskilur sér rétt til þess að skila séráliti um þetta til Þjóðskjalavardar og stjórnarnefndar Þjóðskjalasafns Íslands óháð meirihluta nefndar um endurskoðun handbókar um skjalavörslu sveitarfélaga.

Reykjavík, 18. september 2007  
Hrafn Sveinbjarnarson

### 11.2. Fylgiskjöl bókhalds hjá sveitarfélögum og eyðing þeirra

Magnús Karel Hannesson, fulltrúi Sambands Íslenskra sveitarfélaga í nefnd um endurskoðun handbókar um skjalavörslu sveitarfélaga, óskaði eftir því við lögfræðisvið Sambandsins að fá álit á því hvort borgararnir eigi lögvarinn rétt til þess að fylgiskjöl í bókhaldi sveitarfélaga séu varðveitt umfram þau sjö ár sem kveðið er á um í lögum um bókhald nr. 145/1994 með síðari breytingum. Minnisblað Guðjóns Bragasonar, dagsett 22. ágúst 2007 var lagt fram á fundi nefndarinnar 28. ágúst 2007.

Í álitinu er gerð athugasemd við orðalag handbókarinnar frá 1997 „að eðlilegra væri að tala um heimild fremur en skyldu til að eyða þeim gögnum sem þar eru talin upp“.

Eftir að lögfræðisviðið er búið að benda á valdþurrðina í fyrirmælunum, sem ógildir þau, segir í álitinu þess:

Verður ekki séð að ákvæði sem gilda um stjórnslu hins opinbera eða upplýsingarétt almennings feli í sér sérstök fyrirmæli um lengri varðveislutíma bókhaldsgagna en fram kemur í handbók um skjalavörslu sveitarfélaga og lögum um bókhald. Jafnframt verður ekki með góðu móti séð að sá varðveislutími feli í sér brot gegn lögvörðum rétti borgaranna til þess að fylgiskjöl í bókhaldi séu varðveitt um ókominn tíma, þótt vafalaust megi finna dæmi um að bagalegt sé að fylgiskjölum hafi verið eytt, t.d. ef upp kemur vafi um hvort tiltekin greiðsla hafi verið innt af hendi. Slík dæmi eru þó án efa fá en helst gætu þau líklega átt við um innheimtu gatnagerðargjalds eða áþekka gjaldtöku. Verður að telja að sveitarfélögum sé óskilyt, þrátt fyrir áður nefnt orðalag í handbókinni, að eyða bókhaldsgögnum sem eðli máls samkvæmt er æskilegt að varðveita lengur en í sjö ár frá tilurð þeirra.

Tekið er tillit til ógildra fyrirmæla handbókarinnar og þau lögð til grundvallar svári um lögvarinn rétt, en handbók Þjóðskjalasafnsins er reyndar ekki lög.

Hér skal farið aðeins yfir réttinn til skjala (upplýsingarétt) gagnvart varðveislu skjala.

Þegar grisjun í opinberum skjalasöfnum er áformuð er vert að hafa í huga rétt borgaranna til skjala. Réttur borgaranna til skjala er hugmynd sem fyrst var hrint í framkvæmd í Frönsku byltingunni með yfirlýsingunni um skjalaréttindi manna 7. messidor árið II (25. júní 1794).<sup>17</sup> Aðgangur að skjalasöfnum var skv. henni hvorki forréttindi né veittur af greiðasemi, heldur almenn mannréttindi. Þetta markar upphafið að nútímalegum skjalasöfnum, svokölluðum þjóðskjalasöfnum.

Upplýsingaréttur var í raun fyrst lögfestur á Íslandi að erlendum fyrirmyndum með stjórnslulögum nr. 37/1993 og upplýsingalögum nr. 50/1996. Í upplýsingalögunum felst lögvarinn réttur borgaranna til skjala á Íslandi. Hann er ótímabundinn í lögunum.

Hinn lögvarði réttur borgaranna til opinberra skjala byggist ekki aðeins á varðveislu skjala heldur einnig notum þeirra, þ.e. að afgreiða þau til notkunar og að þau séu í nothæfu ástandi. Ekki er hægt að afgreiða skjöl til notkunar þegar þau eru horfin, glötuð eða skert að réttargildi inni í ónothæfu rafrænu kerfi eða þegar þeim hefur verið eytt.

Í 3. grein upplýsingalaga er kveðið á um upplýsingarétt almennings. Þar er talað um að rétturinn nái til allra skjala og gagna er mál varða. Þessi greinarmunur á skjölum og gögnum er að vísu óþarfur í ljósi þess að í lögum nr. 66/1985 eru skjöl og annarskonar gögn þegar skilgreind sem skjöl. Enginn greinarmunur er gerður á bókhaldsskjölum og öðrum skjölum í lögum um Þjóðskjalasafn Íslands. Ekki er sá greinarmunur heldur gerður í stjórnslulögum og upplýsingalögum. Ljóst má vera að bókhaldsskjöl eru ekki undanþegin upplýsingarétti. Fylgiskjöl bókhalds, eins og fylgiskjöl bréfaalds eru málsskjöl. Viðskipti þar sem peningar og vörur skipta um hendur eða þjónusta er veitt gegn gjaldi eru ekki síður mál, en þegar viðskipti eða samskipti snúast um önnur réttindi og skyldur. Það ber og að hafa í huga að

<sup>17</sup> Hér má e.t.v. gera fyrirvara um að prentfrelsisstílskipunin (tryckfrihetsförordningen) sænska veiti rétt til skjala, en hún er eldri, frá 2. desember 1766, og með henni var upp tekin opinberunarreglan eða offentlighetsprincipen í Svíþjóð.



skrár yfir málsskjöl falla ekki undir upplýsingarétt almennings samkvæmt upplýsingalögum, heldur aðeins málsskjöl. Almennur á því upplýsingarétt til fylgiskjala bókhalds en ekki til bókhaldsdagbóka og þessháttar skráa skv. upplýsingalögum. Eyðing fylgiskjala hefur því í för með sér verulega skerðingu á upplýsingarétti almennings. Svipting upplýsingaréttar er íþyngjandi fyrir borgarana og þá sem eiga hagsmuni fölgna í upplýsingunum.

Þau ákvæði sem telja má skýr almenn ákvæði um varðveislu skjala í stjórnslögum nr. 37/1993 og upplýsingalögum nr. 50/1996 eru þau ákvæði laganna sem kveða á um upplýsingarétt. Forsenda þessara laga er að skjöl séu varðveitt. Fylgiskjöl bókhalds eru ekki undanþegin upplýsingarétti skv. stjórnslögum og upplýsingalögum umfram önnur skjöl og hafa sömu stöðu og önnur opinber skjöl. Stjórnslög og upplýsingalög hafa takmarkandi áhrif á heimildir laga um Þjóðskjalasafn Íslands nr. 66/1985 til ákvarðana um hvers konar eyðingu opinberra skjala.

#### *11.3. Bókhaldslög tryggja lágmarksvarðveislu skjala og hvetja ekki til eyðingar þeirra*

Tilgangur ákvæða bókhaldslaga nr. 145/1994 um varðveisluskyldu bókhaldsgagna er einkum að tryggja aðgengi skattfyrvalda að öllu bókhaldi einkafyrirtækja, félaga og einstaklinga í 7 ár frá myndun þeirra. Skjöl sem mynduð eru af einkafyrirtækjum, félögum og einstaklingum eru einkaeign þeirra og einkaeign má eigandi ráðstafa að vild. Bókhaldslögin setja þessum ráðstöfunarrétti takmörk í 7 ár frá myndun fylgiskjala bókhalds og í 25 ár frá myndun ársreikninga. Tilgangur bókhaldslaga er ekki að hvetja til eyðingar á bókhaldsskjölum heldur að tryggja vörslu skjala í einkaeign í ákveðinn lágmarkstíma frá myndun þeirra.

Almenn skylda er skv. bókhaldslögum að varðveita fylgiskjöl bókhalds í a.m.k. 7 ár og bókhaldsbækur og ársreikninga um lengri tíma. Varðveisla bókhaldsskjala eftir þann tíma hjá opinberum stofnunum og embættum ríkis og sveitarfélaga og þeirra sem í umboði þeirra starfa er m.a. háð fyrirmælum í lögum um Þjóðskjalasafn Íslands nr. 66/1985. Ríkari skylda hvílir á ríki og sveitarfélögum en öðrum að sýna og sanna með óyggjandi hætti að athafnir og viðskipti hafi farið fram að lögum.

Skylda einstaklinga og einkafyrirtækja að þessu leyti er tímabundin skv. bókhaldslögum, en rennur aldrei út hjá ríki og sveitarfélögum og því er ljóst að það eru ríkir hagsmunir ríkis og sveitarfélaga að varðveita fylgiskjöl bókhalds síns.

#### *11.4. Hagsmunaaðilar að fylgiskjölum bókhalds ríkis og sveitarfélaga*

Fylgiskjöl bókhalds, þ.e. reikningar, kvittanir, fylgibréf þeirra o.fl. hafa sönnunargildi um viðskipti sem fram hafa farið (erlendis kallað verifications eða sönnunargögn). Þetta eru frumgögn sem liggja til grundvallar bókfærslu hverrar rekstrareiningar ríkis eða sveitarfélaga. Við lok reikningsárs fer endurskoðandi yfir þessi skjöl á þann hátt að hann fer yfir bókhaldið og ber saman bókfærsluna og fylgiskjölin. Vegna umfangs er ekki alltaf farið yfir hvert einasta fylgiskjal, en tekið úrtak í samræmi við vinnureglur endurskoðandans.

Þeir sem standa að fylgiskjölum bókhalds hjá ríki og sveitarfélögum eru eftirtaldir:

1. Þeir sem skrifa upp á reikninga, þ.e. skjalamyndarinn sjálfur, forstöðumenn stofnana og fulltrúar þeirra.
2. Þeir sem viðskipti eru við hverju sinni, þ.e. hafa gefið út reikning og kvittun, eða fengið reikning og kvittun.
3. Bókhaldsdeild sem annast greiðslu og /eða innheimtu reikninga í samræmi við uppáskriftir og óskir þeirra sem skrifa upp á reikninga.
4. Endurskoðendur sem fara yfir bókhaldið.
5. Yfirstjórn sem hefur samþykkt bókhaldið.





Þetta eru þeir sem eiga hagsmuna að gæta hvað varðar fylgiskjöl bókhalds við myndun þeirra og koma beint að gerð þeirra og gildi. Hagsmunir þeirra sem koma beint að skjölunum snúast m.a. um það að geta færst sönnur á eðlilega embættisfærslu og heilindi sín í umgengni við opinbert fé, fjárreiður og bókfærslu. Hagsmunir sveitarfélaganna og almennings felast m.a. í því að þessir ábyrgðaraðilar geti ekki, með eyðingu skjala, komist hjá því að sæta ábyrgð á misferli í þessum efnunum.

Almennir ríkisborgarar og íbúar sveitarfélags, þ.e. félagsmenn þessara félagseininga (ríkis og sveitarfélaga), eiga margháttaða hagsmuni aðra af því að fylgiskjöl bókhalds hins opinbera séu varðveitt og aðgengileg.

Það þarf að vera að undirlagi þeirrar stofnunar eða embættis sem í hlut á að skjöl af þessu tagi séu grisjuð. Jafnframt þarf stofnunin eða embættið að tryggja að ekki sé brotið á upplýsingarétti hins almenna borgara eða þeirra lögpersóna sem komu að þeim viðskiptum sem um er að ræða, þar með töldum starfsmönnum sínum. Þetta er allflókið og vandasamara en svo að telja megi ráðlegt að gefa út opna heimild til grisjunar þessara skjala. Slík heimild kann að hafa í för með sér ófyrirsjáanlegt tjón af ýmsu tagi fyrir ýmsa. Hlutverk skjalavörslu í landinu er ekki að firra menn ábyrgð eða svipta borgarana réttinum til skjala. Vísast hér til þess sem sagt er um upplýsingarétt (kafla 11.2).

#### *11.5 Fordæmi fjársýslu ríkisins (áður Ríkisbókhalds)*

Fjársýsla ríkisins varðveitir fylgiskjöl bókhalds. Hinn 6. júní 2007 leitaði undirritaður til Gunnars Hámundarsonar sem starfar á rekstrarsviði Fjársýslu ríkisins um upplýsingar um þetta. Ástæða þess að fylgiskjölin eru varðveitt þar er að þótt hefur viðurhlutamikið að taka ákvörðun um eyðingu slíkra skjala að hluta eða í heild og enginn hefur treyst sér til að bera ábyrgð á slíkrri ákvörðun. Grisjun innan úr fylgiskjölum þykir bæði tímafrek og kostnaðarsöm í framkvæmd, og ekki kemur til greina að þau verði grisjuð í heild. Varðveisla fylgiskjalanna hefur komið sér vel þegar rannsaka hefur þurft sakamál og fjárdráttarmál, en einnig réttindamál eins og t.d. varðandi jarðeignir. Á síðustu árum hefði t.d. þurft að leita í fylgiskjöl bókhalds frá því fyrir síðari heimsstyrjöldina.

Af þessu má sjá að sveitarfélögin hljóta að hafa hagsmuni af því að fylgja þessu fordæmi. Annars vegar vegna þess að staða þeirra er nauðalík ríkisins gagnvart borgurunum og hins vegar verður staða sveitarfélaga gagnvart ríkinu sem geymir sín bókhaldsskjöl veikari ef þau geyma ekki sín.

#### *11.6. Rökstuðningur handbókarinnar 1997*

Handbók um skjalavörslu sveitarfélaga sem út kom árið 1997 hefur að geyma grisjunarfyrirmæli á bls. 12-13. Frekari rök en fram koma á bls. 11 fyrir þeim voru ekki lögð fyrir stjórnarnefnd Þjóðskjalasafns Íslands, þótt hún hafi samþykkt handbókina á fundi sínum 11. febrúar 1997. Þau vinnubrögð eru á mælisverð miðað við fyrirmæli Þjóðskjalasafns um rökstuðning sem alla jafna skal fylgja grisjunarbeiðnum.

Ekki liggja fyrir frekari rök af hálfu þeirrar nefndar sem vann að handbókinni 1997 fyrir þessari grisjunarfyrirskipun.

Í leiðbeiningunum eru fremur gróf og allóvarfærnisleg fyrirmæli um grisjun, ekki síst í ljósi þess að margt var þá og er enn óljóst um skjalavörslu sveitarfélaga.

Sérstaklega skal athygli beint að öðrum liði grisjunartilskipunar handbókarinnar á bls. 13, undir fyrirsögninni „Þessu skal eyða“ þ.e. „Bókhaldsgögn, önnur en að ofan greinir, samkvæmt bókhaldslögum“ en áður kemur fram undir fyrirsögninni „Þetta skal varðveita“ þ.e. „Ársreikning sveitarfélags og stofnana og byggðasamlaga, ásamt sundurliðun hans (aðalbók) og áramótalistum (dagbækur eða aðalbókarhreyfingar og viðskiptamannalistar) í einu eintaki.“



Á bls. 11-12 eru fyrirvarar um grisjun þess efnis að hafa verði „að leiðarljósi að upplýsingar glatist ekki og tryggja verði varðveislu allra mikilvægra heimilda af öryggis, réttarlegum og fræðilegum ástæðum.“ „Skjöl skal þó aðeins ónýta, að ekki sé lengur þörf fyrir þau af stjórnunarlegum eða lagalegum ástæðum.“ og að það verði „að vega og meta, hvort þörf er á skjali af fræðilegum, lagalegum eða stjórnunarlegum ástæðum í hvert eitt sinn.“ Þessir göfugu fyrirvarar mega sín þó lítils gagnvart fyrirferðarmikilli grisjunartilskipuninni á bls. 13.

Eyðing er ekki efni bókhaldslaganna þótt því sé haldið fram í texta handbókarinnar, sem ber vott um ónákvæmni og flaustur við gerð hennar.

Handbók um skjalavörslu sveitarfélaga frá árinu 1997 er sögð hafa reglugerðarígildi á grundvelli auglýsingar þjóðskjalavardar 3. febrúar 1998 í *Lögbirtingablaðinu* (Nr. 14/1998, bls. 112). Ekki er hægt að veita undanþágu með reglugerð frá upplýsingaskylduákvæðum laga. Engin haldbær rök liggja fyrir því að skjöl er varða fjárhagsmálefni sveitarfélaga eigi fremur að grisja en önnur skjöl. Einu rökin hafa verið vörslukostnaður. Dregið skal í efa að grisjun skjala með sparnað í huga geti talist ríkari almanna- eða einkahagsmunir en upplýsingaréttur borgaranna. Fjöldi merkilegra og mikilvægra skjala, ekki aðeins fylgiskjala bókhalds, mun glatast ef það verður metið svo.

#### *11.7. Einstök mál sem ættu að vera víti til varnaðar*

Bláskógabyggð lét farga bókhaldsfylgiskjölum sínum, en tekið var sýnishorn af heilum bókhaldsárum tífunda hvert ár. Nýverið kom í ljós að eignarhald á íbúð í eigu sveitarfélagsins varð ekki sannað nema með fylgiskjali í bókhaldi. Sveitarfélaginu vildi til að skjalið reyndist einmitt hafa verið í bókhaldi þess árs sem varðveitt var. Þetta var mikið glópalán fyrir sveitarfélagið. Vonandi veldur eyðing fylgiskjalanna frá hinum árunum ekki tjóni.

18. september 2008 var Eggert Haukdal sýknaður í Hæstarétti af átta ára gamalli fjárdráttarákæru (mál nr. 510/2007). Honum vildi það til að fylgiskjöl bókhalds úr Vestur-Landeyjahreppi, eldri en sjö ára gömul, höfðu varðveist. Hefði fyrir mælum *Handbókar um skjalavörslu sveitarfélaga frá 1997* um eyðingu fylgiskjala bókhalds verið fylgt hefði saklaus maður ekki fengið leiðréttingu sinna mála.

Fleiri mál má vafalítið tína til.

#### *11.8. Menningarleg rök fyrir varðveislu skjala og fylgiskjala bókhalds*

Í minnisgreinum Árna Magnússonar frá öndverðri 18. öld um sagnfræði segir (í íslenskri þýðingu Hönnu Óladóttur).<sup>18</sup>

Einnig halda okkur frá skráningu þeirra [atburða vorra tíma] bæði óvild sem búast má við að hljótist af því að segja sannleikann og skortur opinberra skjala sem embættismenn fela vandlega, að hluta til vegna skaða sem þeir óttast að geti leitt af því að þau verði opinber, að hluta til svo að fáfræði þeirra og sviksemi komi ekki fyrir augu athugulla manna. Á sama tíma falla þeir frá sem þekktu málavöxtu, orsakir atburða og sambengi. Með þeim tynist vitneskjan um þessa hluti. Eftir standa falsaðar eða óljósar frásagnir.

...

Það sem ekki hvað minnst stendur í vegi fyrir sagnaritun er áhugaleysi ráðamanna, sem stafar af því að mönnum sem lætur illa að stjórna er ekki umhugað um að verkum þeirra verði hampað þegar fram líða stundir. Þeim sem ferst vel úr hendi að stjórna er fullkomlega ljóst að þeirra merkustu verka

<sup>18</sup> Árni Magnússon „Um sögu: de historia“ þýðing Hönnu Óladóttur með formála Más Jónssonar. *Tímarit Máls og menningar* 59. árg. 1998 1. hefti bls. 69-70.



verður minnst í riti án íhlutunar þeirra sjálfra, ef ekki af undirmönnum þeirra, þá örugglega af einhverjum öðrum. Þeim er ekki mikið í mun að öll ævi þeirra verði kunn komandi kynslóðum, því að þeir láta sér nægja að þeirra glæstustu verkum, sem urðu þeim til hvað mestrar vegsæmdar, sé haldið lifandi í minni manna.

Í þessum þönkum Árna felst að opinber skjalavarsla sé síður en svo óskabarn valdhafa hvernig sem þeir eru. Þetta er reyndar ritað nokkru áður en hugmyndin um réttindi borgaranna til skjala kom fram og miðast við einveldisstjórn.

Haft hefur verið eftir Gylfa Þ. Gíslasyni þegar hann kenndi bókfærslu: „Bókfærsla er viðskiptasaga rituð eftir fylgiskjölum.“ Þetta er afar mikilvægt að hafa í huga, því sagnfræðingar og aðrir fræðimenn þurfa að hafa aðgang að frumgögnum, en ekki aðeins úrvinnslu. Einnig er mikilvægt að hafa aðgang að frumgögnum við endurskoðun á bókfærsluaðferðum og aðferðum við reikningsskil og svo seinna til samanburðar eftir breytingar á þeim aðferðum. Auk þessa er vert að hafa í huga að viðskipti sveitarfélaga við fyrirtæki sem starfa á svæði þeirra eru skjalfest í fylgiskjölum bókhalds og verða þau því með tímanum merk heimild um atvinnulíf innan sveitarfélaganna og í nágrenni við þau, þ.e. mikilsverð skjöl um byggðasögu. Ekki þarf að fjölyrða um hagsögulegt gildi fylgiskjala bókhalds. Nefna má að fylgiskjöl bókhalds, lénsreikningar frá 17. öld, þykja hin merkustu og virðulegustu skjöl í vörslu Þjóðskjalasafns Íslands og mun skjalavörður þar hafa um árábil unnið að rannsóknum þeim. Það vekur því undrun að sami skjalavörður sat í nefndinni um handbók um skjalavörslu sveitarfélaga sem út kom árið 1997.

#### 11.9. Skilyrði til faglegrar grisjunar

Til þess að geta vegið og metið rök fyrir og gegn eyðingu fylgiskjala bókhalds þarf að fara nákvæmlega yfir hvað um er að ræða.

Þau rök sem fram komu fyrir eyðingu á fylgiskjölum bókhalds sveitarfélaga á vettvangi núverandi nefndar um endurskoðun handbókar um skjalavörslu sveitarfélaga árið 2007 voru:

1. *Hagnýtar ástæður.* Ekki hefur verið skýrt nánar hvað um er að ræða, en hér er gengið að því sem vísu að um sé að ræða fjárhagslegan sparnað á vörslukostnaði sbr. lið 3.
2. *Aldrei er farið í skjölin.* Þetta gildir um meirihluta skjala í opinberum skjalasöfnum og ætti því ekki að rökstyðja eyðingu fylgiskjala bókhalds sérstaklega. Að varðveita opinber skjöl og hafa þau aðgengileg er öryggis- og hagsmunamál skjalamyndara og almennings. Rétturinn til skjala (upplýsingaréttur almennings) á ekki að skerðast á forsendum aðsóknartalningar.
3. *Vörslukostnaður.* (Rök handbókarinnar 1997 bls. 11) Væntanlega er þá helst átt við húsnæðiskostnað. Vörslukostnaður fylgir öllum skjölum og er hlutfallslega ekki hærrí hvað varðar bókhaldsskjöl en önnur skjöl. Að jafnaði eru fylgiskjöl bókhalds vel skrásett og skipað reglulega þannig að hér er eingöngu um geymslukostnað að ræða, kostnað við geymsluhúsnæði.
4. *Fyrirmyndir á hinum Norðurlöndunum.* Þar er umfang annað og löggjöf önnur.
5. *Skoðun manna.* Skoðun verður að rökstyðja og leggja fram gögn, annars hafa þær tæplega þýðingu fyrir opinbera skjalavörslu eða aðra þætti embættisfærslu.

Efnahagsleg rök, 3. liðurinn um vörslukostnað, eru einu rökin sem tekin eru gild erlendis við grisjun skjala – og þá ekki aðeins ein og sér. Þar fylgir vitanlega sú krafa að fyrir liggi hvaða peningaupphæðir eru taldar sparast og hversu mikið grisjun skjalanna kostar.

Raunverulegur sparnaður sem um munar þarf að hljóta af grisjuninni og tjón af völdum grisjunarinnar á ekki að spilla þeim sparnaði. Þá er gengið að því sem vísu að grisjun skjalanna gangi ekki gegn lögum og valdi ekki tjóni á réttindum manna.

Til þess að koma í veg fyrir tjón af völdum grisjunar þarf að fara yfir eftirtalin atriði:



#### Hagsmunir:

Mikilvægi skjalanna fyrir hagsmuni sveitarfélaga, borgara þeirra og viðskiptavina.

Mikilvægi skjalanna hvað varðar fræðilegt og menningarsögulegt gildi.

Mikilvægi skjalanna fyrir stjórnsýsluna (t.d. áætlanagerð o.fl.).

Meta þarf hvort upplýsingar eru annarsstaðar og hvaða upplýsingar og sannanir tapast við hugsanlega grisjun skjalanna með tilliti til hagsmuna þeirra sem í hlut eiga.

Meta þarf tengsl við aðra skjalaflokka út frá skjalavistunaráætlun. Forsenda grisjunar er að skjalasafni sé skipað í flokka og að fyrir liggi skjalavistunaráætlun, áður en grisjunarákvörðun er tekin. Annars er hætt við að skjölum sé eytt í blindni. Það sem grisja á verður að afmarka þegar við myndun skjalanna í ákveðnum skjalaflokki sem svo er hægt að taka ákvörðun um að grisja. Þetta atriði er og mikilvægt til þess að koma í veg fyrir að eyðing skjala verði handahófskennd, eftir geðþótta eða svokölluð tíningsgrisjun, eða lúsagrisjun (sænska: plockgallring, danska: stripping eða udtynding). Grisjun eftirá er glæfraspil.

Hafa ber sérstaklega í huga að verðmætamat á borgaralegum réttindum og menningarþáttum í beinhörðum peningum er miklum vandkvæðum háð. Hagsmunamat þar sem mannréttindi eru vegin og metin til fjárhagssparnaðar á reyndar fremur heima í stjórnskipan alræðis- og harðstjórnarríkja en borgaralegri stjórnskipan.

Fara þarf yfir kostnaðinn við fyrirhugaða grisjun:

Kostnaður við að nema á brott úr skjalasafni það sem á að grisja.

Flutningskostnaður í eyðingu.

Eyðingarkostnaður.

Til þess að meta sparnað sem hlýst af grisjun verður að fara yfir nokkur atriði:

Árlegt umfang skjalanna. Hver er myndun þeirra á hverjum stað á hverju ári og hve mikið geymslupláss er áætlað undir þau og árlegur geymslukostnaður fyrir skjölin.

Sérútbúnað skjalageymslur eru að jafnaði ódýrara geymslurými en skrifstofuhúsnæði. Taka verður tillit til þess að skylt er að hafa tryggar skjalageymslur hjá opinberum stofnunum þannig að vafasamt kann að vera að reikna stofn- eða byggingarkostnað inn í þetta mat. Rekstrarkostnaður geymslu deilt niður á hillumetra er það sem gildir hér og þá við alvöru skjalageymslur. Tæplega er hægt að taka mark á kostnaðartölum sveitarfélaga sem hafa oftast vanrækt að byggja sérstakar geymslur undir skjalasöfn sín. Þar er húsnæðið annað hvort almennt skrifstofuhúsnæði sem kemur skjalageymslu ekki við eða ófullnægjandi aðstæður í kjöllum og skúmaskotum, sem ekki er hægt að telja fram sem kostnað við skjalavörslu.

Öll skjalavarsla kostar peninga. Ekki er hlutfallslega dýrara að varðveita fylgiskjöl bókhalds en önnur skjöl. Hafi sveitarfélög ekki efni á varðveislu fylgiskjala bókhalds síns, má velta fyrir sér öðrum skjalaflokkum sem eru hlutfallslega miklu dýrari í varðveislu og má þar sérstaklega nefna ljósmyndir, en það eru skjöl sem oft eru mynduð án þess að nein embættisskylda liggi þar að baki. Ákvörðun um grisjun eins skjalaflokks vegna vanefna, eða sparnaðar, verður að vera í jafnvægi við aðra skjalaflokka. Rafræn skjalavarsla er t.d. miklu dýrari en hefðbundin varðveisla fylgiskjala. Á þetta er bent til þess að vekja athygli á því að forsenda rökstuðnings og ákvarðana um grisjun er heildaryfirsýn yfir sérhvert skjalasafn sem í hlut á og þá efnahagslegu þætti sem varða skjalavörsluna á hverjum stað. Ekki væri t.d. mikið vit í því að fyrirskipa almenna grisjun ljósmynda hjá sveitarfélögum. Það sama gildir um fylgiskjöl bókhalds. Munurinn er einfaldlega sá að ljósmyndir höfða til tilfinninga og njóta



Lýðhylli en fylgiskjöl bókhalds síður. Munalosti og lýðskrum getur ekki talist eðlilegur grundvöllur faglegra og ábyrgra ákvarðana um opinbera skjalavörslu.

Opið sjálfðæmi hjá sveitarfélögum um eyðingu fylgiskjala bókhalds eða annarra skjala býður upp á misferli og vantraust. Tilgangur laga um Þjóðskjalasafn Íslands er að hafa stjórn á grisjun skjala og er beinlínis stefnt gegn taumlausri grisjun á mikilvægum skjalaflokkum eftir geðþótta manna án þess að ljóst sé um umfang og aðstæður skjalavörslunnar.

Óhófleg grisjun opinberra skjala grefur undan trausti á stjórnvöldum. Sennilega hefur sjaldan verið mikilvægara en nú að reyna að efla það traust. Óflug skjalavarsla, rekin af nógum eignum en af ráðdeild og hófleg grisjun þar sem velsæmis er gætt er grundvallaratriði í því efni.

Opinber skjalavarsla og starfsemi skjalavörslustofnana er ekki rekstur á sorphlokkunarstöðvum.

### **12. Lokaorð**

Í handbókardrögum eru mörg atriði óskýr og á köflum vantar upp á að fylgt sé mikilvægum atriðum í lögum og reglugerðum um opinbera skjalavörslu og faglegum grundvallaratriðum skjalfræða. Margt er misskilið og ýmislegt sem er ófullnægjandi fram sett veldur misskilningi. Drögin eru yfirgripsmikil en svo flókin að höfundunum verður verkið ofviða. Það sést af mótsögnum víða í textanum og óþörfum endurtekningum sem hefði e.t.v. mátt laga með millivísunum. Greina má að byggt er á eldri handbókum og ritum en ekki hefur tekist að fella það saman í samhangandi heild. Viðvaningsbragur er á handbókardrögum og þau bera vott um kunnáttuleysi um stjórnsýslu og skjalavörslu.

Ekki var farið hér yfir allt sem ástæða hefði verið til að gagnrýna í þessum handbókardrögum aðeins það helsta. Drögin eru langt frá því að vera komin í útgáfuhæft form. Ég tel rétt að horfið sé frá því að þessi handbók komi út og að nefndin sem hana hefur saman sett láti hér staðar numið.

Ég hlýt að lokum að benda á að Kópavogsbær, sem undirritaður starfar hjá, hefur ekki fengið þessa handbók til yfirskoðunar eða umsagnar. Miklir hagsmunir virðast í húfi miðað við fyrirmæli þessara handbókardragna fyrir sveitarfélögin og margt sem getur talist þyngjandi fjárhagslega og í framkvæmd. Ég tel eðlilegt að sveitarfélögin hvert fyrir sig og forstöðumenn í þjónustu þeirra sem hafa með höndum ábyrgð á skjalavörslu fái að gera athugasemdir við fyrirhuguð bindandi fyrirmæli um skjalavörslu sveitarfélaga.

Kópavogi 17. maí 2009

Hrafn Sveinbjarnarson  
héraðsskjalavörður Kópavogs