

Bæjarráð Sveitarfélagsins Árborgar
Austurvegi 2
800 Selfossi

Erindi: Umsögn héraðsskjalavarðar við drög að reglugerð um rekstur héraðsskjalasafns

Reglugerð um rekstur héraðsskjalasafns var birt á samráðsgátt 13. febrúar 2020 og tilkynning þess efnis send héraðsskjalavörðum til umsagnar.

Hér fylgja helstu athugasemdir héraðsskjalavarðar en hann hefur ásamt héraðsskjalavörðum á Héraðsskjalasafni Akraness, Héraðsskjalasafni Kópavogs, Héraðsskjalasafni Mosfellsbæjar og Héraðsskjalasafni Austur-Skaftfellinga unnið að gerð athugasemda við þessi drög að reglugerð.

Sjálfsstjórnarréttur sveitarfélaga

Gengið er á sjálfsstjórnarrétt sveitarfélaga með því að gera það háð rekstrarleyfi ríkisstofnunar eða ráðuneytis að sveitarfélag varðveiti sín eigin skjöl sem tilheyra stjórnarsýslu þess í opinberu skjalasafni sem það rekur sjálft. Eignarhald sveitarfélaga á skjölum stjórnarsýslu sinnar og stofnana er skýlaust. Að skilyrða eigin varðveislu skjala sveitarfélaga og rekstur þeirra í eigin opinberu skjalasafni við rekstrarleyfi felur í sér tilraun til eignarnáms og íhlutunar í rekstur þeirra. Eðlilegt er að héraðsskjalasöfn lúti sömu lögum og reglugerðum og Þjóðskjalasafn Íslands, en ekki að þau lúti þaulstjórnun Þjóðskjalasafnsins.

Lög um opinber skjalasöfn nr. 77/2014 eru að þessu leyti gölluð, slík lagasetning gengur t.d. ekki upp gagnvart sveitarfélögum í Danmörku svo dæmi séu tekin á grundvelli sjálfstjórnarréttarins sem er sambærilegur við þann rétt á Íslandi. Í því ljósi má ætla að lög nr. 77/2014 og þessi reglugerðardrög feli í sér brot á sveitarstjórnarlögum og stjórnarskrá. Kveðið er á um rétt sveitarfélaga til að reka sitt eigið skjalasafn í Danmörku.

Greinargerð vantar með reglugerðardrögunum – hugarfar að baki reglugerðarinnar er óljóst.

Sjálfstæði héraðsskjalasafna í lögum nr. 77/2014 er í drögum að reglugerð túlkað sem efnahagslegt. Sjálfstæðið er faglegt og hefur það að tilgangi að héraðsskjalasöfnin séu hæf til eftirlits síns með skjalavörslu sveitarfélaga. Ákvæði reglugerðar að þessu leyti verður að orða mjög varlega og gefa sveitarfélögum færi á að ákveða sjálf hvernig þessu sjálfstæði er háttað og þess er gætt.

Kostnaðarmat

Lög nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn hafa enn ekki verið kostnaðarmetin þrátt fyrir viðurhlutamiklar skyldur sem settar voru á héraðsskjalasöfnin og eigendur þeirra, þ.e. sveitarfélögin s.s. hvað varðar eftirlit og leiðbeiningaskyldu héraðsskjalasafna gagnvart sveitarfélögum. Ef ætlunin er að teygja sig jafn langt og reglugerðardrögin segja til um hvað varðar viðveru starfsmanna, rekstur lestraraðstöðu, skilyrði um geymslur, rekstur á öryggiskerfum, mælingar á hita- rakastigi og ljósmagni, kaup og uppsetningu á vél- og hugbúnaði, sérfræðiþekkingu á rafrænum aðferðum Þjóðskjalasafns, rekstri á vefsíðu o.s.frv. umfram það sem kveðið er á um í lögum nr. 77/2014 þar sem óljós orð um fagleg og fjárhagsleg skilyrði eru ekki skilgreind

nánar er ljóst að kostnaðarmat mun ekki gefa neina rétta mynd af raunkostnaði. Reglugerðin er í raun löggjöf ráðuneytisins sem bætt er við löggjöf Alþingis.

Vanhæfi Þjóðskjalasafns og ráðuneytis vegna hagsmuna

Þjóðskjalasafn Íslands hefur tekið við skjölum úr héruðum landsins og hefur úrskurðarvald um hvar skjöl eigi að varðveita (annars vegar opinber skjöl sbr. 2. mgr. 14. gr. og hins vegar einkaskjalasöfn skv. 16. gr. laga nr. 77/2014). Þjóðskjalasafn er því að nokkru í samkeppni við héraðsskjalasöfnin um aðföng og getur beitt valdi sínu í því efni gagnvart héraðsskjalasöfnunum.

Ákvæði eru í lögum nr. 77/2014 um gjaldskrá fyrir vörsluþjónustu Þjóðskjalasafns við sveitarfélög (4. mgr. 14. gr.). Þjóðskjalasafn kynni því að hafa hag af sértekjum frá sveitarfélögum og því er fjárhagslegur ávinningur fyrir það að héraðsskjalasöfn séu ekki starfrækt. Af þessum sökum má leiða að því líkum að innbyggt vanhæfi sé til staðar í lögum nr. 77/2014 og reglugerðardrögunum þar sem rekstur héraðsskjalasafna er leyfisháður og Mennta- og menningarmálaráðuneytið og Þjóðskjalasafn Íslands veitendur slíks leyfis.

Þá vantar í reglugerðina ákvæði um hver kæruleið sveitarfélaga er þyki þeim eftirlitsaðili, þ.e. Þjóðskjalasafn, ekki sinna sínu starfi eða gæta almennra reglna stjórnsýslu við störf sín við eftirlit, framkvæmd þess, leiðbeiningaskyldu og framkomu.

Þættir sem eru skilyrði rekstrarleyfis

Reglugerðardrögin hverfast um rekstrarleyfi. Þau eru ekki miðuð við starfsemi eða starfsaðstæður héraðsskjalasafnanna og markast af tortryggni gagnvart starfsemi þeirra.

Meginhluti textans er í 3. grein reglugerðardraganna. Þar eru upp talin skilyrði rekstrarleyfis og eru þar augljóslega höfð hliðsjón af þeim skilyrðum sem sett eru fram í V. kafla safnalaga nr. 141/2011 og reglugerð nr. 900/2013 um viðurkenningu safna og snýst m.a. um að þau geti komið til greina við úthlutun styrkja úr safnasjóði. Eðli slíkra safna er allt annað en skjalasafna, sum þeirra eru á vegum einkaaðila og lúta því ekki lögmálum opinbers rekstrar, eins og opinber skjalasöfn gera. Skjalasafn er ekki safn (museum), það hefur stjórnvaldshlutverki að gegna og er gerólíkt söfnum að starfsemi. Bent var á í athugasemdum við fyrri drög að reglugerð um héraðsskjalasöfn að ekki ætti að byggja reglugerð á lögum sem varða önnur efni.

Munurinn blasir við, ákvæði 3. gr. reglugerðardraganna eru skilyrði fyrir tilvist héraðsskjalasafns meðan fyrirmyndin, safnalögin og reglugerð þeim tengd snúast um viðurkenningu og stöðu safna.

1. töluliður – fjárhagsgrundvöllur. Sveitarfélög fylgja samþykktri fjárhagsáætlun og hafa sinn fjárhagsgrundvöll skv. lögum. Sá bakhjarl ætti að nægja, sveitarfélög fara ekki á hausinn. Íhlutun ríkisstofnunar í fjárhagsáætlanir sveitarfélaga kemur ekki til greina.

2. töluliður – sjálfstæður fjárhagur. Héraðsskjalasafn getur ekki haft sjálfstæðan fjárhag, en fjárhagur þess verður ávallt aðskilinn frá öðrum rekstri eigenda þeirra skv. því sem sveitarfélög haga sínum málum. Reikningar þess eru endurskoðaðir í samræmi við það. Mennta- og menningarmálaráðuneytið og Þjóðskjalasafn Íslands eiga ekkert með það að skipta sér af þeirri tilhögun sveitarfélaga. Vandséð er með

hvaða hætti þessi krafa ætti að styrkja eða bæta rekstur og/eða þá faglegu vinnu sem fer fram á héraðsskjalasöfnunum.

Í þessum tölulið er einnig kveðið á um árlega skýrslu héraðsskjalasafna um starfsemi sína og sagt að Þjóðskjalasafn Íslands gefi út leiðbeiningar um innihald skýrslunnar. Frjálsar hendur Þjóðskjalasafns við eftirlit hafa ekki gefið góða raun og ekki hægt að byggja árskýrslur á geðþóttaákvörðunum Þjóðskjalasafns. Kveða ætti á um innihald slíkrar ársskýrslu í reglugerð á grundvelli laga. Að ársskýrslan sé þannig sett upp sem hluti af skilyrðum til rekstrarleyfis kemur undarlega fyrir sjónir.

3. Töluliður – húsnæði.

a. Eldvarnareftirlit er ekki á verksviði Mennta- og menningarmálaráðuneytisins eða Þjóðskjalasafns Íslands. Engin skilyrði eru í lögum um sérstakar ráðstafanir um eldvarnir eða eldvarnareftirlit í skjalasöfnum umfram það sem kveðið er á í lögum um brunavarnir eða reglugerð um eldvarnir og eldvarnareftirlit. Slíkt ákvæði á því ekki heima hér.

b. Ekkert er nema gott um það að segja að geymsluhúsnæði héraðsskjalasafns skuli vera með þeim hætti að langtímarvarðveisla skjala sé tryggð. En furðulegt er að sjá fjallað sérstaklega um varðveislu rafrænna skjala og meðhöndlun þeirra í umfjöllun um húsnæðismál.

Þjóðskjalasafn Íslands hefur hvorki að verksviði né hlutverki að fjalla um skjalageymslur. Það var fellt úr lögum árið 2014, þrátt fyrir mótmæli héraðsskjalavarða. Að leggja slíka kvöð á í reglugerð án lagastoðar eftir að löggjafinn, að hvötum ráðuneytisins, hefur beinlínis fellt það úr gildi er undarlegt. Þjóðskjalasafn hefur ekki að skyldu að gefa út leiðbeiningar um skjalageymslur skv. lögum. Hugmyndin er út af fyrir sig góð, en ekki er fyrir henni lagastoð.

Hér þarf einnig að huga að jafnræðisreglu og þeim kröfum sem settar eru fram í reglugerð um Þjóðskjalasafn Íslands um geymslur en sú reglugerð er frá árinu 1916.

c. Lestrarsalur var felldur úr lögum árið 2014 og ætti því ekki að koma upp í reglugerð. En lögunum mætti gjarnan breyta að því leyti. Að kveða á um tilhögun afgreiðslutíma hjá héraðsskjalasöfnum er ekki byggt á lagastoð. Lestraraðstöðu mætti gjarnan kveða á um og að tryggja skuli aðgengi notenda að henni eftir þörfum.

Að setja fram skilyrði um afgreiðslutíma sem jafngildir 25% starfshlutfalli á ársgrundvelli er með öllu óskiljanlegt. Aðgengi að skjölum í vörslu héraðsskjalasafna hefur hingað til ekki verið vandkvæðum bundið og ljóst að kröfur sem þessar leggjast mjög misþungt á héraðsskjalasöfnin og þau sveitarfélög sem að þeim standa í ljósi fjarlægða milli staða, íbúafjölda o.s.frv. Í brothættum byggðum er ljóst að tilmæli sem þessi gera sveitarfélögum enn erfiðara um vik við að auka atvinnutækifæri þó vissulega verði að horfa til þess að faglegar forsendur séu til staðar. Það er ekki Þjóðskjalasafns að hlutast til um og stjórna afgreiðslutíma héraðsskjalasafna. Það verður að horfa til þess að starfsumhverfi héraðsskjalasafnanna er ólíkt.

4. Töluliður – öryggismál.

Í lögum er ekki kveðið á um öryggismál, e.t.v. má ímynda sér að þau séu túlkuð sem faglegar forsendur eða fagleg skilyrði fyrir rekstrarleyfi. Nákvæmni þessa töluliðar er ólík ónákvæmninni undir 7. Tölulið. Ekki eru gerðar athugasemdir við liði a og c.

b. Misbrestur á skráningu á síritum getur orðið til rekstrarleyfississis. Þarna skortir meðalhóf. Komið hefur í ljós að innviðir víða úti á landi hafa ekki reynst eins traustir og ætlað var og hafa

heimili og fyrirtæki ekki farið varhluta af rafmagnsleysi dögum og jafnvel vikum saman. Þetta ákvæði felur í sér hótun.

d. Lestrarsalur er ekki tilgreindur í lögum nr. 77/2014. Að fara fram á að starfsmaður héraðsskjalasafns sé til staðar til að gæta að öryggi og varðveislu skjala sem gestur/notendur hafa til aflestrar er dæmi um þá tortryggni í garð héraðsskjalasafna sem kemur fram í reglugerðardrögum.

5. Töluliður – Afhendingarskrá. Þessi töluliður er óskýrt orðaður. Fyrirkomulag afhendinga skjalasafna á héraðsskjalasöfnun eða Þjóðskjalasafna er með misjöfnum hætti. Skjalasöfn eru ýmist frágengin eða ófrágengin, þ.e. skráð eða óskráð þegar þau eru afhent. Rekstrarleyfissmissir getur ekki legið við ef ekki er hægt að færa inn upplýsingar um tímabil eða skjalaflokka sem dæmis séu tekin, berist afhending ófrágengin. Vísun til reglna „þar að lútandi sem settar eru á grundvelli laga“ um skjalaflokka afhendingar er afar óskýr og í reynd óskiljanleg. Séu þetta reglur sem eru fyrir hendi er eðlilegt að vísa skýrar til þeirra.

6. Töluliður – Varðveisla skjala. Hér er fjallað um frágang og skráningu skjala, sem er aðeins hluti af varðveislu þeirra. Í þetta vantar skilning á því að skjöl berast og ekki eru alltaf aðstæður til frágangs og skráningar fyrr en nokkru, jafnvel löngu, eftir að þau berast. Það er erfitt að hafa það hangandi yfir héraðsskjalasöfnum að þau eigi yfir höfði sér rekstrarleyfissviptingu á þeirri forsendu. Fjöldmörg dæmi um þetta er að finna á héraðsskjalasöfnunum en einnig á Þjóðskjalasafni. Í þessu sambandi þarf mögulega að horfa til jafnræðisreglu.

7. Töluliður. – Búnaður. Það vekur sérstaka athygli að ekki er kveðið á um að hillur eða öskjur neinnar gerðar skuli vera undir skjöl í héraðsskjalasöfnum undir þessum lið, eða aðrar hirslur. Enda virðist ráðuneytið skeyta lítt um pappírsskjöl sveitarfélaga, áhugamálið er að láta sveitarfélög standa í fjárútlátum vegna hug- og vélbúnaðar. Ýmsar aðferðir eru til við varðveislu rafrænna skjala (í textanum stendur ganga fyrir gagna). Þarna eru sett skilyrði um ákveðinn vél- og hugbúnað og ákveðna sérþekkingu í kringum ákveðna aðferð. Sveitarfélögunum ætti að vera frjálst að nota aðrar aðferðir við langtímavörslu rafrænna skjala en þá dönsku en fjölmargar aðrar lausnir eru fyrir hendi. Norsk, sænsk og finnsk stjórnvöld nota aðrar aðferðir en Danir. Í þessu sambandi verður að horfa til stærðarhagkvæmni og kostnaðar og gefa sveitarfélögunum tækifæri til að leita annarra og ódýrari lausna.

Þá er ekki ljóst hvort héraðsskjalasöfnum sé heimilt að eiga og reka búnað vegna langtímavörslu rafrænna skjala sameiginlega en slíkur ráðhagur ætti að geta sparað sveitarfélögum umtalsverða fjármuni. Reglugerðardrögin gera einnig ráð fyrir því að héraðsskjalasöfnin komi sér upp hug- og tæknibúnaði vegna langtímavörslu rafrænna skjala óháð því hvort þau sveitarfélög sem standa að rekstri þessara héraðsskjalasafna hafi mótað sér þá stefnu að afhenda skjöl sín á pappírformi. Slíkar kröfur hafa einungis í för með sér kostnað fyrir sveitarfélögin. Fjárfesting í hug- og tæknibúnaði sem ekki á að nota til þess eins að koma í veg fyrir rekstrarleyfissviptingu er soun á almennafé.

Ekkert er tiltekið, en Þjóðskjalasafnið látið hafa leiðbeiningarvald um það. Ekkert ákvæði laga um opinber skjalasöfn kveður á um að Þjóðskjalasafn fari með ákvörðunarvald um kaup á vél- og hugbúnaði í sveitarfélögum.

8. Töluliður. – Aðgengi almennings. Ekki nær neinni átt að gera úthald vefsíðu eða aðild að vefsíðu að rekstrarleyfisskipting fyrir héraðsskjalasafni. Ákvæði laga um skjalaskrár nægja hér, eru rekstrarskylda sbr. 2. tl. 13 gr. laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn. Slíkt ætti ekki að snúast um rekstrarleyfi sérstaklega.

Undirrituðum er ekki kunnugt um að neinar stofnanir sveitarfélaga þurfi sérstaklega að halda úti vefsíðu eða eiga aðilda að vefsíðu en eiga ella hættu á að missa rekstrarleyfi.

4. grein Umdæmi héraðsskjalasafns

Öll orð um rekstrarleyfi í þessari grein eru óþörf.

5. grein Umsögn um förgun og ónýtingu.

Ákvörðun þjóðskjalavarðar um förgun og ónýtingu skjala sveitarfélaga felur í sér brot á sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga, óháð því hvort héraðsskjalavörður veiti umsögn eða ekki. Förgun og ónýting á skjölum sveitarfélaga sem eru hluti stjórnsýslu þeirra og eign þeirra ætti ekki að vera ákvörðunarefni ríkisstarfsmanns.

Selfossi 2. mars 2020

Þorsteinn Tryggvi Másson, héraðsskjalavörður