

Alþingi
Erindi nr. P 139/2420
komudagur 13.5.2011

Menntamálanefnd Alþingis

Nefndasvið Alþingis
nefnasvid@althingi.is
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

Kópavogi og Selfossi 12. maí 2011

**Umsögn um frumvarp til laga um menningarminjar
þskj. 1153 – 651. mál.**

Til að forðast endurtekningar vísast til umsagnar undirritaðra um frumvarp til laga um skil menningarverðmæta til annarra landa þskj. 1151 - 649. mál sem er lagt fram samhliða þessu frumvarpi. Margt í þessari umsögn tengist einnig því frumvarpi.

Undirrituðum barst umsagnarbeiðni frá menntamálanefnd Alþingis dags. 2. maí 2011 um frumvarp til laga um menningarminjar þskj. 1153 – 651 mál.

Sérfræðikunnátta undirritaðra er á sviði skjalavörslu. Í umsögninni er því einkum fjallað um þá þætti frumvarpsins er snerta skjalavörslu, skilgreiningar á grundvallarhugtökum og viðhorf stjórnvalda til inn- og útflutnings á menningarverðmætum. Umsögnin byggir á faglegum grunni þekkingar og margra ára reynslu af störfum við opinbera skjalavörslu m.a. á Þjóðskjalasafni Íslands. Mikil áhrif á umsögnina hafa siðareglur Alþjóða skjalaráðsins (ICA), ekki síst ákvæði þeirra um það að skjalavörðum beri að stuðla að endurheimt skjala og skjalasafna til síns heima.

Orð og skilgreiningar í frumvarpinu

Í 36. grein Rómarsáttmálans frá 25. mars 1957 er kveðið á um að ákvæði 30.-34. greina hans skuli ekki koma í veg fyrir takmarkanir á inn- eða útflutningi eða flutningi til verndar þjóðargersema sem hafi listrænt, sögulegt eða fornleifafræðilegt gildi (national treasures of artistic, historical or archaeological value). Með þessu er veitt undanþága frá einum þætti svokallaðs fjórfrelsis í þessum tilgangi þ.e. frjálsum vöruflutningum milli aðildarríkjanna. Tilskipun Evrópusambandsins nr. 93/7/EBE er nánari skilgreining á þessu ákvæði. Frumvarpið fjallar um menningargripum og er að nokkru mótað á grundvelli tilskipunarinnar sem er frá 15 mars 1993 og fjallar um skil á menningargripum (cultural objects) sem hafa verið fjarlægðir í blóra við lög úr lögsögu aðildarlands. Tilskipuninni hefur verið breytt tvívegis, fyrst með tilskipun 96/100/EC, 17. febrúar 1997 og svo tilskipun 2001/38/EC 5. júní 2001.

Mikilvægt er að hafa hugfast að þessi tilskipun nær ekki til inn- eða útflutnings eða tímabundins flutnings menningargripa milli aðildarríkja Evrópusambandsins. Því er stefnt til þess að tryggja endurheimt menningargripa sem hafa verið fjarlægðir frá heimaslóðum sínum í blóra við lög. Tilskipunin nær ekki til flutninga fyrir 1. janúar 1993.

Á tilskipuninni er byggt í lagafrumvarpinu. Það er sjálfsagt að geta þess í greinargerð með frumvarpinu að tilskipunin byggist á 36. grein Rómarsáttmálans.

Menningargripir (cultural objects)

Skilgreining í samræmi við lög á einstökum menningargripum (cultural objects) sem þjóðargersemi er forsenda þess að þau falli undir ákvæði tilskipunarinnar. Menningargripir eru skilgreindir í tilskipuninni. Einnig í fyrirliggjandi frumvarpi en þá sem „menningarminjar“ sem væri þýðing á *cultural remains/remnants/relics* fremur en *cultural objects*. Minjar eru einkum fornleifafræðilegt orð í íslensku og hæfa illa viðfangsefnum annarra fræðisviða er fást við vörslu og varðveislu menningararfs. Benda má á að orðið minjar er ekki til nema fræðilega í eintölu og því ónothæft þannig. Dönsk þýðing á *cultural object* er *kulturgode* en í dönsku er reyndar áður til orðið *kulturgenstand* og sænsk þýðing er *kulturföremål*. Sjálft heiti frumvarpsins er því óheppilegt og notkun orðsins *menningarminjar* á ekki við í þessu samhengi.

Skilgreiningin á menningarminjum skv. 1. gr. frv. er:

„ummerki um sögu þjóðarinnar, svo sem fornminjar, menningar- og búsetulandslag, kirkjugripir og minningarmörk, hús og önnur mannvirki, skip og bátar, samgöngutæki, listmunir og nytjahlutir, svo og myndir og aðrar heimildir um menningarsögu þjóðarinnar. Lög þessi ná einnig til staða sem tengjast menningarsögu.“

Með þessari skilgreiningu eru „menningarminjar“ í stuttu máli ummerki um sögu þjóðarinnar, myndir og aðrar heimildir um menningarsögu þjóðarinnar.

Skilgreining menningargripa skv. tilskipun Evrópusambandsins nr. 93/7/EBE er að um sé að ræða hlut sem

er skrásettur meðal þjóðargersema sem fela í sér listrænt, söguleg eða fornleifafræðilegt gildi skv. lögum ríkis eða skv. stjórnvíslufrákvæmd í samræmi við 36. grein Rómarsáttmálans.

og

- tilheyri þeim flokkum sem eru í lista viðbætis tilskipunarinnar eða þegar þeir gera það ekki séu órofa hluti:

opinberra safna skráðra í aðfangaskrá safna, skjalasafna eða vörslusafna bókasafna.

Opinber söfn eru í tilskipuninni skilgreind sem eign aðildarríkis, staðbundins stjórnvalds innan aðildarríkis eða stofnunar staðsettrar innan aðildarríkis og skilgreind sem opinber í samræmi við löggjöf þess aðildarríkis, og sé slík stofnun eign, eða fjármögnuð verulega af aðildarríki eða staðbundnu stjórnvaldi.

er eign kirkjulegra stofnana.¹

¹ 1. 'Cultural object' shall mean an object which:

- is classified, before or after its unlawful removal from the territory of a Member State, among the 'national treasures possessing artistic, historic or archaeological value' under national legislation or administrative procedures within the meaning of Article 36 of the Treaty, and

Í sænskum lögum er kulturminne ekki notað um skjalasöfn og skjöl.

Þjóðargersemar (national treasures)

Þjóðarverðmæti er ekki fullnægjandi þýðing á hugtakinu „national treasures“. Lagt er til að notað verði orðið „þjóðargersemar“, enda er átt við sérstaklega varðveisluverða gripi eða dýrgripi úr menningararfi þjóða sem hafa nokkurt sýningargildi og teljast forvitnilegir fyrir sakir sjaldgæfleika og menningargildis, nokkurs konar *curiosum* sbr. *curiosa kabinet* sem konungar héldu til forna, enda var þá talað um konungskersemar. Ekki skal hér fjölyrt um kvikmynd frá árinu 2004 er hét *National Treasure* en hún fjallaði m.a. um stjórnarskrá Bandaríkjanna. Líklega fer betur á að kalla það skjal þjóðargersemi en þjóðarverðmæti og menningargrip fremur en menningarminjar.

Hingað til hefur orðið menningarverðmæti reynst ágætlega og því má velja upp hver munur er á „þjóðarverðmæti“ og menningarverðmæti eða menningararfi. Samræmi milli laga og tilvísun til tilskipunar Evrópusambandsins veita þessu orði ekki skilgreiningu (sbr. almennan inngang greinargerðar með frv.) og í athugasemd við 2. grein er fylgir frv. er beinlínis sagt: „**Ekki þykir þó ástæða til þess að taka sérstaklega upp skilgreiningu á hugtakinu þjóðarverðmæti.**“ Þá væri kannski best að sleppa því að nota það. „Sérstök þýðing fyrir íslenska þjóðmenningu“ er það sem þjóðarverðmæti þarf til að bera til að vera þjóðarverðmæti. Hver á að skera úr um það hvað er þjóðarverðmæti?

Þjóðarverðmæti virðist af frumvarpstextanum vera úrtak, með sérstaka þýðingu fyrir íslenska þjóðmenningu, úr *menningarminjum*. Ráðherra virðist af frumvarpstextanum (2. gr.) eiga að geta tekið ákvörðun um hvað sé *þjóðarverðmæti* þegar um er að ræða *menningarminjar* í einkaeigu. Hver á að taka ákvörðun um það þegar um er að ræða *menningarminjar* í opinberri eigu? Hvaðan á ráðherra að fá vitneskju til þess að geta tekið ákvörðun um þetta? Hvernig á að birta ákvarðanir um þetta? Þetta er óljóst og nauðsynlegt að bæta úr því.

Skilgreining orðsins er mikilvæg því ekki virðist átt við menningarverðmæti almennt heldur sérstök menningarverðmæti. Í almennum athugasemdum með frumvarpinu á undan þessu segir beinlínis: „**Síðast en ekki síst hefur hugtakið þjóðarverðmæti ekki verið skilgreint í minjaverndarlögum hér á landi til þessa.**“ Og stendur það þó óskilgreint í frumvarpinu og greinargerðinni. Þetta er fremur mótsagnakennt.

Hugtakanotkun í þessum efnunum skiptir nokkru máli og má tiltaka dæmi úr Íslandssögunni, sem t.d. er nefnt í grundvallarhandbók eftir Jeanette Greenfield um

- belongs to one of the categories listed in the Annex or does not belong to one of these categories but forms an integral part of:
- public collections listed in the inventories of museums, archives or libraries' conservation collection.

For the purposes of this Directive, 'public collections' shall mean collections which are the property of a Member State, local or regional authority within a Member State or an institution situated in the territory of a Member State and defined as public in accordance with the legislation of that Member State, such institution being the property of, or significantly financed by, that Member State or a local or regional authority;

- the inventories of ecclesiastical institutions.

Þessi efni *The Return of Cultural Treasures* (bls. 29 í þriðju útgáfunni Cambridge 2007). En þar er „handritamálinu“ íslenska lýst og m.a. bent á að orðið „kulturarv“ eða menningararfur var beinlínis sniðgengið með því að nota nýtt orð, búið til í tilefni málsins (ad hoc) „kultureje“. Með því móti var hægt að láta hluta íslensks menningararfs ganga undan Íslendingum á þeirri forsendu að ekki væri um „kultureje“ eða menningareign þeirra að ræða. Urðu því íslenskar heilagra manna sögur og konungasögur eftir í Danmörku, íslenskur menningararfur sem var ekki skilgreindur sem íslensk menningareign.

Afsalið sem fólst í samningum um afhendingu handritanna í þessu máli m.a. á íslenskum forngrípum í Danmörku er einstætt á heimsvísu og sennilega fá ef nokkur dæmi um slíkt.

Það ætti því að vera ljóst að hugtök eins og menningararfur (cultural heritage, kulturarv), menningarverðmæti (cultural wealth, kulturværdier), menningareign (cultural property, kultureje) og menningarminjar (cultural relics, kulturminde) þurfa að hafa skýra skilgreiningu í lögum. Orðin *menningargripur* og *þjóðargersemi* eru sennilega eðlilegustu þýðingar á *cultural object* og *national treasure*.

Vert er að benda á að orðin *cultural property* og *cultural object* eru stundum notuð í sömu merkingu (einnig í sænsku *kulturegendom* og *kulturforemål*).

Íslensk lagahefð og útflutningur á menningarverðmætum

Bann við útflutningi á gömlum skjölum og rituðum frásögnum út fyrir konungdæmi konungs Íslands var í gildi á Íslandi frá því konungur ritaði Heideman landfógeta rescript um að safna handritum og fornfræðilegum vitnisburði á Íslandi 4. apríl 1685, þetta var kunngjört á Alþingi það ár og fært í Alþingisbókina. Með þessu var komið nokkurskonar absolutískum (einveldislegum) ríkiseinkarétti á skjölum, nokkurskonar *jus archivi*.

Útflutningur á 17., 18. og 19. öld á íslenskum skjölum og menningarverðmætum var umtalsverður og er ein afleiðing hans hið svokallaða Handritamáls. Tryggja verður að það mál megi taka upp aftur. Stefna verður að endurheimt íslensks menningararfs frá útlöndum og miða verður löggjöf við það. Það þarf að liggja stefna til grundvallar lagasetningu.

Í lögum nr. 66/1985 um Þjóðskjalasafn Íslands segir:

11. gr. Þegar skjöl, sem að dómi þjóðskjalavarðar hafa fræðilegt gildi en eru í eigu einkaaðila, eru flutt úr landi skal tilkynna það Þjóðskjalasafni og safnið hafa heimild til að semja um ljósritun þeirra eða afritun með öðrum hætti áður en farið er með skjölin úr landi.

Þetta er heldur máttlaust ákvæði og erfitt í framkvæmd. Í reynd ómögulegt nema með aðgengi útflytjenda skjala að hugskoti þjóðskjalavarðar. Það er betra að fela þetta fjölskipuðu stjórnvaldi með þjóðskjalavörð innanborðs og breyta lögnum þannig að hægt sé að fylgja þessu eftir á einhvern hátt.

Með lögum nr.105/2001 er skjalavörslu í landinu, gagnvart útflutningi skjala, komið í hendur minjavörslunnar í landinu með því að setja safnaráð (skipað skv. safnalögum sem samráðsvettvangur lista- og minjasafna) sem stjórnvald er fer með út- og innflutning skjala. Í þriggja manna ráðgjafarnefnd við safnaráð skal þó skipa skjalfræðing og hafa samráð við Þjóðskjalasafn Íslands um málefni skjala. Þetta er heldur bagaleg staða fyrir skjalavörsluna í landinu.

Samkvæmt fyrirbyggjandi frumvarpi er hætt við að ástandið versni ef fella á burt að nokkru það litla samráð sem þó var áður kveðið á um við skjalavörsluna í landinu og fagmenn í skjalavörslu í þessum eignum, 46. gr. frumvarpsins er máttlausari að því leyti en gildandi lög.

Áhöld eru um hvort ríkiseinkarétt á forngripum megi rekja aftur til ákvæða 5. bókar, 9. kafla Norsku laga er tóku gildi 1688 eða opins bréfs (placats) konungs 7. ágúst 1752 um endurgjald fyrir fundna mynt og forngripi þar sem þessum fyrirmælum var ekki lýst á þingi. Fyrstu þjóðmínjalögin tryggðu a.m.k. slíkan einkarétt. Ekki skal farið út í þetta nánar hér.

Hér er einkum fjallað um skjalavörslumálefni en þess verður að geta að í greinargerð með frumvarpinu vantar nauðsynlegt réttarsögulegt yfirlit sem er forsenda þess að skynsamlega verði staðið að setningu laga um þessi efni nú. Yfirlit um þau lög sem gilt hafa og hvaða mál hafa sett mark sitt á þessi málefni. Mikilvægt er að kalla til utanaðkomandi sérfræðinga líkt og tíðkast meðal nágrannaþjóða, tryggja að tilvísanir í erlenda lagabálka og samþykktir séu skýrar og vanda sem best til verka til að tryggja að lagasetningin sé heilsteypt.

Skjalasöfn og skjöl – menningargripir og þjóðargersemar nefnd í framhjálaupi

Í frumvarpinu er áhersla lögð á fornminjar og gripi en skjöl og skjalasöfn eru aðeins nefnd eins og í framhjálaupi. Á hinn bóginn virðist hugtakið handrit í nokkrum metum. Augljóslega eru viðhorfin til skjala og skjalasafna að baki þessu úrelt. Hjá skrifstofu menningarmála Menningar- og menntamálaráðuneytisins starfa sérfræðingar með kunnáttu um minja- og listasöfn, en ekki um skjalasöfn. Æskilegt hefði verið að sérfræðingur á sviði skjalavörslu hefði aðstoðað við gerð frumvarpsins til að tryggja að þeim þáttum frumvarpsins sem varða skjalasöfn, skjöl og ljósmyndir séu gerð viðhlítandi skil líkt og fornminjum.

Í Svíþjóð ná kulturminneslagen (menningarmínjalögin) 1988:950 til forngripa, merkra bygginga og minjastaða. Þar er skjalasöfnum og skjölum ekki blandað inn í þau mál. Í Noregi ná kulturminneloven til skjala fyrir 1537, slíkt gengur ekki upp á Íslandi. Í Danmörku eru frá árinu 1987 í gildi lög nr. 332 frá 4. júní 1986 um vernd menningarverðmæta (kulturværdier) í Danmörku. Í *kulturværdiudvalget* (menningarverðmætanevndinni) sem framfylgir lögnum sitja forstöðumenn Þjóðmínjasafnsins, Ríkisskjalasafnsins, Ríkislistasafnsins og Konungsbókhöfuðs. Þar njóta skjalasöfn og skjöl jafnræðis á við minjar, listaverk og fornar prentaðar bækur ólíkt því sem nú er í íslenskri löggjöf eða fyrirbyggjandi frumvarpi.

Jafn miðlægt og hjá minjavörslunni, þar sem áhersla er lögð á að varðveita menningarminjar í eigin umhverfi, er hjá skjalavörslunni að varðveita skjöl í réttu samhengi. Helgast það af því að gildi skjala er háð umhverfi sínu, þótt þau geti staðið sjálfstæð upp að vissu marki. Grundvallarregla skjalavörslu og skjalfræða um allan heim er svokölluð upprunaregla:

Skjalasafni embættis, stofnunar, einstaklings eða lögpersónu skal haldið út af fyrir sig án viðauka og úrfellinga þannig að sú skipan sem það hafði hjá þeim sem myndaði skjalasafnið haldist óbreytt.

Handrit eru mörg hver skjöl sem hafa verið rifin úr samhengi sínu og hafa því að nokkru tapað gildi sínu.

Borið hefur á því að ljósmyndir og aðrir skjalaflokkar, eins og dagbækur, hafi verið numin úr skjalasöfnum að hvötum og tilhlutan opinberra stofnana eða stofnana fjármagnaðra af opinberu fé. Einnig þekktist að t.d. frímerkt umslög séu fjarlægð úr samhengi sínu vegna söfnunarhugmynda. Með þessu er skjalasöfnum spillt og heild þeirra rofin. Stjórnlaus og stefnulaus söfnun skjala úr einkaeigu á vegum hins opinbera eða aðila styrktra af opinberu fé er óheillavænleg þróun sem orðið hefur á undanfórnum árum. Þetta er andstætt alþjóðlegum siðareglum skjalavarða og við þessu verður að bregðast og reyna að hafa hemil á því. Tilhneiging hefur verið á undanfórnum árum til að mynda sérsöfn utan um einhver ákveðin fagsvið eða efni, þar á meðal skjölum er þeim tengjast. Tryggja verður að skjalasöfnun og skjalavarsla af opinberu fé fari að lögmálum faglegrar skjalavörslu, þannig að spjöll á menningararfinum verði ekki unnin af klaufaskap í góðri trú á kostnað almennings.

Mikilvægt er að til sé listi yfir sérstaklega varðveisluverð skjalasöfn t.d. fyrirtækja, félagasamtaka og einstaklinga líkt og gert er í Noregi þannig að hægt sé a.m.k. að koma við afritun skjalanna eða grípa til ráðstafana sé ætlun eiganda að fara með þau úr landi. Þetta er vandmeðfarið efni þar sem að því kemur einkaeignarréttur sem er tryggður í stjórnarskrá. Eðlilegt er að þetta sé í höndum skjalavörslunnar í landinu, Þjóðskjalasafns og héraðsskjalasafna. Í athugasemdum undirritaðra við drög að upplýsingalögum var lagt til að fella inn í texta laga um Þjóðskjalasafn Íslands, með hliðsjón af norskum lögum:

Safninu er heimilt að taka við skjölum annarra en afhendingarskyldra aðila og skal skriflega gengið frá staðfestingu afhendingar slíkra skjala við afhendingaraðila og um aðgengi og tímabundnar aðgengistakmarkanir almennings að þeim. Þjóðskjalasafnið skal fylgjast með varðveisluverðum einkaskjalasöfnum, halda skrá yfir einkaskjalasöfn í vörslu skjalavörslustofnana hvort sem þær eru opinberar eða einkareknar. Þjóðskjalasafninu er heimilt að skrá ákveðin einkaskjalasöfn [í eigu einkaaðila] sem sérstaklega varðveisluverð.

Var hugsunin sú að þetta yrði framkvæmt *ex analogia* af héraðsskjalasöfnum á sínum svæðum í samvinnu við Þjóðskjalasafn. Þetta var sett fram með nokkrum hraði og þyrfti að móta betur.

Til þess að taka á málum sem upp koma hvað þetta varðar er mikilvægt að til sé sérstakt skjalaráð eða skjalastofnun sem hafi sama hlutverk gagnvart skjalasöfnum og Minjastofnun Íslands í fyrirliggjandi frumvarpi gagnvart fornleifum, listgripum og fornminjum. Jafnframt er nauðsynlegt að stofna Skjalavörslusjóð sambærilegan við Fornminjasjóð og Húsafriðunarsjóð. Skjöl þarfnast umhyggju og vörslu ekki síður en forngríp, merkar byggingar og skinnhandrit með sögum. Skjalavarslan þarf framlög af opinberu fé ekki síður en minjavarsla og húsafriðun.

Það er óviðunandi að Minjastofnun fjalli um skjöl og útflutning þeirra (sbr. gr. 46-48). Það á að vera í höndum fagmanna á sviði skjalavörslu, en ekki aðeins í samráði við þá (sbr. gr. 46).

11. töluliður 45. greinar frumvarpsins snýr að skjalasöfnum:

„11. Skjalasöfn hvers konar og hluta þeirra, úr hvaða efni sem er, svo sem dagbækur, handrit, skýrslur, fundargerðabækur og skissubækur, eldri en 50 ára.“

Svolítið er á reiki hvernig á að framfylgja þessu og hvernig eftirliti eigi að vera háttáð þannig að það sé fært. Hætt er við að þetta verði dauður bókstafur án ákvæða um það. Einnig kann af sömu ástæðum að reynast erfitt að uppfylla ákvæði 47. gr. frv. um skyldu til að veita leyfi til flutnings menningarminja úr landi skv. skilyrðum greinarinnar. T.d. er harla erfitt að fylgjast með innihaldi búslóðaflutninga til útlanda.

Upptalningin í 45. gr. frv. er sögð í athugasemdum byggt á fyrri lögum (þ.e. nr. 105/2001) og tilskipun Evrópusambandsins nr. 93/7/EBE.

11. töluliður 2. greinar laga nr. 105/2001 hljómar svona:

„11. Skjalasöfn hvers konar og hluta þeirra, úr hvaða efni sem er, eldri en 50 ára.“

11. töluliður tilskipunar Evrópusambandsins nr. 93/7/EBE hljóðar svo

„11. Archives and any elements thereof, of any kind, on any medium, comprising elements more than 50 years old.“

Hvaðan þessi töluliður er nákvæmlega kominn í frv. kemur ekki fram í athugasemdum þess. En ljóst er að hafi ætlunin verið að koma texta tilskipunarinnar yfir á íslensku, hefur það mistekist. Sá texti á íslensku væri u.þ.b.:

11. Skjalasöfn og hvers kyns hlutar þeirra, hvernar tegundar sem er, á hvers kyns áritunarformi, er samanstanda af einingum eldri en 50 ára.

Þarna kemur að lögum um Þjóðskjalasafn nr. 66/1985 með áorðinni breytingu með lögum nr. 123/2008 þar sem skjalasöfn eru skilgreind, en hagfelld kynni að vera að nýta skilgreiningu gildandi laga, ef hún byggðist ekki á alvarlegri þýðingarvillu. Verður hér að rifja upp vinnubrögð menntamálaráðuneytisins af áþekkingu toga og við mótun þessa 11. töluliðar fyrirliggjandi frv.

Við þeirri þýðingarvillu var þegar varað í athugasemdum við frumvarp til laga nr. 123/2008 en á það var ekki hlustað. Menningar- og menntamálaráðuneytið óskaði

eftir athugasemdum héraðsskjalavarða við drögum að frv. til nýrra laga um Þjóðskjalasafn í desember sl. og var þá texta gildandi laga með þýðingarvillunni haldið fram í þeim drögum. Athugasemdir undirritaðra 7. janúar 2011 við þetta atriði voru (bls. 9-10):

Í 4. grein draganna er skilgreint hvað átt er við með skjölum í lögum þessum. Er þar fylgt lögum nr. 66/1985 með breytingu er gerð var með lögum nr. 123/2008. Þetta er gert mjög óljóst og viðtækt orðalag leiðir til þess að skilgreiningin nær jafnframt til bókasafna opinberra stofnana, það er líklega viðtækara en ætlunin er. Með svo víðtækri skilgreiningu á skjölum er málsgreinin orðin merkingarlaus. Var hún ærið gölluð fyrir í upptalningu upphaflegra laga nr. 66/1985 (2. gr. 2. mgr.) þar sem í einu voru taldar upp tegundir áritunarforma og tegundir skjala eftir innihaldi. Sú upptalning var talin óþörf í umsögn sem fylgdi frumvarpinu til breytingarinnar 2008 þar sem hún kunni að vera túlkuð takmarkandi. Tilgangur þessa ákvæðis er þó væntanlega að setja því mörk hvað geti talist skjal. Þessi skilgreining getur aðeins orðið til þess að skapa óvissu. Óbreytt með upptalningunni hafði lagagreinin þó einhverja þýðingu.

Um þetta var vísað ónákvæmlega til Alþjóða skjalaráðsins um viðbótina „borist eða verið viðhaldið“. Þetta er tekið út úr skilgreiningu staðalsins ISAAR (CPF) (þ.e. International Standard Archival Authority Record for Corporate Bodies, Persons and Families) sem gefinn var út af Alþjóða skjalaráðinu árið 2004 (2. útgáfa, Glossary bls. 10) á orðinu Record sem hljóðar svo: „Information in any form or medium, created or received and maintained by an organization or person in the transaction of business or the conduct of affairs.“

Það sem átt er við í staðlinum („created or received and maintained“) fólst í orðum 2. mgr. 3. gr. laganna óbreyttum: „hafa orðið til“. Ef menn telja þessa skilgreiningu eiga erindi inn í íslensk lög væri e.t.v. vert að setja hana þar inn óbrenslaða. „Information in any form or medium“ þýðir ekki „hvers konar gögn“ heldur „upplýsingar (eða gögn) á hvers konar áritunar- eða upptökuformi“ og „in the transaction of business or the conduct of affairs“ þýðir ekki „við starfsemi“ heldur „við viðskiptaathafnrir eða meðferð mála“.

Sé ætlunin að skilgreina orðið skjal í þessum lögum er vert að það sé gert þannig að önnur lög gangi upp í þeirri skilgreiningu en að skilgreiningin sé ekki einskorðuð við þessi lög. Skjal hefur form, merkingarbært innihald og á sér samhengi í skjalasafni. Mikilvægt er einnig að skilgreina skjalasafn og lögfesta upprunareglu skjalavörslu í lögum um opinber skjalasöfn.

Vert er einnig í samhengi við fyrirbyggjandi frv. að vitna í athugasemdir undirritaðra við drögin um skilgreiningu á opinberum skjalasöfnum á Íslandi:

II. kafli Starfsemi og hlutverk Þjóðskjalasafns Íslands. 3.-10. gr. Ákveðinn kotungsbragur er á þessum drögum þar sem skjöl í vörslu Þjóðskjalasafns Íslands eru kölluð eign Þjóðskjalasafnsins en hvergi skilgreind sem menningararfur íslensku þjóðarinnar og þjóðareign. Er það þó skýrt inntak sambærilegra laga erlendis og skiptir verulegu máli þegar kemur að því að tryggja öryggi og friðhelgi skjalanna bæði innanlands og í alþjóðlegu samhengi.²

Ber að geta þess hér að ráðuneytið sendi umsagnarbeiðni til héraðsskjalavarða í desember 2010 um þessi drög. Viðbrögð menningarskrifstofu ráðuneytisins við 18

² Má hér nefna að í athugasemdum við drög að Sveitarstjórnarlögum þótti sömu héraðsskjalavörðum ástæða til að sett yrði ákvæði um eignarrétt sveitarfélaga á skjölum sínum, eftir að hafa horft upp á þessar stórfurðulegu hugmyndir um eignarhald.

blaðsíðna umsögn undirritaðra fólust í því að senda stjórnnum héraðsskjalasafnanna fyrirspurn um það hvort sameiginleg umsögn þeirra tveggja endurspeglaði viðhorf stjórna héraðsskjalasafnanna eða sveitarfélaganna sem stæðu að þeim. Í bréfi menningarskrifstofunnar voru sérstaklega gerð að umtalsefni hörð orð í lok umsagnarinnar. Með þessu móti var reynt að gera orðalag að hneyksli um leið var reynt að gera undirritaða tortryggilega fyrir vinnuveitendum sínum með því að gefa í skyn að þeir hefðu svarað erindi sem hefði átt að beinast til stjórna héraðsskjalasafnanna eða sveitarfélaga sem að þeim standa. Nokkur áhætta virðist því fólgin í því að rita faglega gagnrýni á texta úr smiðju menningarskrifstofunnar. Þýðingarvillur, hugtakaruglingur og aðrir gallar í frumvarpstextum eru alvarlegs eðlis og ábendingar um slíkt ætti fremur að vekja þakklæti en árásir á starfsöryggi manna. Tekið skal fram að stjórnir safnanna hafa svarað bréfi ráðuneytisins og þar kemur m.a. fram að ráðuneytið óskaði eftir umsögn héraðsskjalavörðanna, ekki stjórna safnanna, að athugasemdirnar væru faglega unnar og stjórnirnar efnislega sammála héraðsskjalavörðunum. Umsögnin er í heild hjálögð, menntamálanefnd til frekari glöggvunar og afrit bréfaskipta ráðuneytis og stjórna héraðsskjalasafnanna. Vinur er sá er til vammis segir.

Ljóst er að Alþingi verður að sýna sjálfstæði gagnvart ráðuneytum til þess að komast hjá óskýrleika og villum í löggjöf af þessum toga, æskilegt er að frumvarpsti fari um hendur sérmenntaðs fagfólks.

Alþjóðlegir sáttmálar

Alþjóðasáttmálar eru farsæl leið til þess að skapa grunn að endurheimt menningarverðmæta til heimasvæða sinna. Menningarmál eru óhjákvæmilega nátengd fullveldi og sjálfsákvörðunarrétti þjóða. Mikilsvert er að íslensk menningarverðmæti og almannaréttur Íslendinga til þeirra sé tryggður gagnvart öllum öðrum ríkjum og einstaklingum af öðrum þjóðernum jafngilt. Þess verður að gæta í alþjóðasamstarfi sem takmarkast við ákveðnar þjóðir að landamæri Íslands gildi undantekningalaust um íslenskan menningararf, en ekki verði um sameiginleg landamæri með öðrum þjóðum að ræða í því tilliti.

Í greinargerð með frumvarpinu er minnst á eftirtalda sáttmála sem Ísland á aðild að:

UNESCO sáttmálinn um leiðir til að banna og hindra ólögðmætan innflutning, útflutning og yfirfærslu eignarhalds á menningarverðmætum frá 1970.

UNESCO sáttmálinn um verndun menningar- og náttúruminja heims frá 1972.

UNESCO sáttmálinn um verndun menningararfða frá 2003.

Einnig er nefnt að unnið sé að undirbúningi þess að staðfesta eftirtalda sáttmála fyrir Íslands hönd:

Sáttmáli Evrópuráðsins um verndun fornleifa (Valette 1992).

Sáttmáli Evrópuráðsins um verndun byggingararfsins (Granada 1985).

Auk þess er nefnt að það beri að taka tillit til sjónarmiða í eftirtöldum stefnumótandi samþykktum:

- Amsterdamyfirlýsingu ráðherraráðs Evrópu um verndun byggingararfsins (1975).
- Feneyjaskráin um verndun menningarminja (1994/1996).
- Sáttmáli Evrópuráðsins um gildi menningararfs fyrir samfélagið (Faro 2005).

Ekki er minnst á alþjóðasáttmála í greinargerðinni með frumvarpinu sem tengjast efni þess og Ísland á ekki aðild að, hér skulu nefndir tveir:

- UNIDROIT sáttmálinn um stolnar eða ólöglega útfluttar menningarminjar. 24. júní 1995 er tók gildi 1. júlí 1998.
(UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects).
- Sáttmálinn um vernd menningararfs neðansjávar 2. nóvember 2001 er tók gildi 2. janúar 2009.
(Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage)

Það sem alvarlegast má telja er að Ísland á ekki aðild að Haag sáttmálanum frá 1954 um verndun menningarverðmæta í vopnuðum átökum. Sáttmáli þessi er kjölfestan í verndun menningarminja ýmissa þjóða innan sem utan Evrópusambandsins. Bandaríkin stóðu lengi utan sáttmálans og er utanríkisstefna Íslands í Kalda stríðinu líklega helsta ástæða þess að farið var að dæmi Bandaríkjanna í þessu. En í mars 2010, eftir að ýmsir bandarískir borgarar voru meðal annarra orðnir ævareidir yfir skelfilegu tjóni er unnið var á merkjum menningarverðmætum í Írak af Bandaríkjaher í bandalagi við „viljug ríki“, gerðust Bandaríkin aðilar sáttmálans. Öll aðildarríki Evrópusambandsins nema Malta og Bretland eru aðilar að honum. Þögnin um þennan sáttmála í greinargerð með frumvarpinu er beinlínis æpandi miðað við upptalninguna á alþjóðlegum sáttmálum þar.

Hægt er að kynna sér sáttmálann á heimasíðu UNESCO (leita má að „Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict“). Hér á landi hefur á opinberum vettvangi verið fjallað um sáttmálann og framkvæmd hans á heimasíðu Félags héraðsskjalavarða www.heradsskjalasafn.is (sjá undir „Fréttir“ Menningararfleifð og öryggismál og Bandaríkin gerast aðilar að Haag sáttmálanum).

Gott væri að sjá bláa skjöldinn sem er verndartákn Haag sáttmálans utan á skjala-, minja- og listasöfnum á Íslandi. Það tákn veitir menningarverðmætum vernd, svipað og rauði krossinn mannúðarstarfi. Alþjóðanefnd bláa skjaldarins stendur fyrir björgunaraðgerðum þegar menningararfur verður fyrir áföllum í náttúruhamförum. Utan við þetta samstarf stendur Ísland. Ekki eru neinar almannavarnaáætlanir sem taka til skjalasafna á Íslandi, og sennilega ekki heldur til minja- og listasafna.

Við þessar aðstæður hljóta að vakna spurningar um hvort ekki teljist hjákátlegt að vera með ákvæði um bann við flutningi menningarverðmæta frá Íslandi. Er vörslu þeirra með tilliti til öryggismála ekki betur sinnt annars staðar en á Íslandi?


Spurningar vakna um tilgang þessa frumvarps, hvort ætlunin sé með því að tryggja vörslu menningararfs Íslendinga eða hvort einungis er verið að snyrta til í lagasafninu og þóknast Evrópusambandinu. Aðalatriði hlýtur að vera

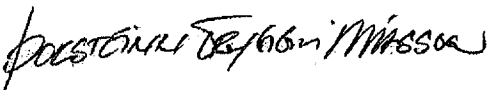
menningararfur okkar. Þetta frumvarp ætti ekki að verða að lögum án veigamikilla grundvallarbreytinga. Sé ekki fært að skapa jafnræði milli minja-, listaverka-, bóka- og skjalavörslu væri athugandi að fella þá þætti er varða skjöl og skjalasöfn undir lög um opinber skjalasöfn.

Fagsviðið skjalavarsla á undir högg að sækja hér á landi. Hugtakaskilgreiningar eru í uppnámi og skipulag opinberrar skjalavörslu um margt ábótavant. Með þessu er öryggi ríkis, sveitarfélaga og réttaröryggi borgaranna stefnt í voða. Réttmætar gagnrýnisraddir héraðsskjalavarða þegar kemur að skjalavörslu sveitarfélaga hafa ekki mætt skilningi Þjóðskjalasafns. Þess í stað er málflutningur nokkurra héraðsskjalavarða gerður tortryggilegur og í einu tilfelli borið við samstarfsörugleikum í skýrslu til ráðuneytisins án vitundar hlutaðeigandi héraðsskjalavarðar eða annarra héraðsskjalavarða. Var sá héraðsskjalavörður, annar undirritaðra, reyndar kjörinn fulltrúi þeirra allra í því tilfelli. Fylgir afrit skýrslunnar til upplýsingar, en hún er undirrituð af Ólafi Ásgeirssyni Þjóðskjalaverði og Eiríki Guðmundssyni sem nú er settur Þjóðskjalavörður.

Að lokum í ljósi þess sem hér hefur verið sagt er þess sérstaklega óskað við menntamálanefnd að undirritaðir eigi kost á andmælum við því sem fulltrúar Þjóðskjalasafns eða Mennta- og menningarmálaráðuneytisins hafa hugsanlega út á þessa umsögn að setja ásamt umsögn undirritaðra um frumvarp til laga um skil menningarverðmæta til annarra landa þskj. 1151 – 649. mál.

Virðingarfyllst,


Hrafn Sveinbjarnarson,
héraðsskjalavörður Kópavogs


Þorsteinn Tryggvi Másson,
héraðsskjalavörður Árnesinga

Hjálagt:

1. Afrit umsagnar héraðsskjalavarða Árnesinga og Kópavogs til mennta- og menningarmálaráðuneytisins um drög að frumvarpi til laga um Þjóðskjalasafn Íslands 7. janúar 2011.
2. Afrit bréfs mennta- og menningarmálaráðuneytisins til stjórna Héraðsskjalasafns Árnesinga og Héraðsskjalasafns Kópavogs.
3. Afrit bréfs stjórnar Héraðsskjalasafns Kópavogs til mennta- og menningarmálaráðuneytisins 10. mars 2011.
4. Afrit bréfs stjórnar Héraðsskjalasafns Árnesinga til mennta- og menningarmálaráðuneytisins 31. mars 2011.
5. Greinargerð Ólafs Ásgeirssonar Þjóðskjalavarðar og Eiríks Gliese Guðmundssonar sviðsstjóra upplýsingasviðs Þjóðskjalasafnsins um fyrirhugaðar reglur um rafræn opinber gögn og skil á þeim og fyrirhugaða handbók um skjalavörslu sveitarfélaga 9. júlí 2009. Bent er á ummæli um samstarfsörugleika á bls. 5.

Kópavogi og Selfossi, 7. janúar 2011

Mennta- og menningarmálaráðuneyti
Sölvhólgötu 4
150 Reykjavík

Efni: Athugasemdir við drög að frumvarpi til laga um Þjóðskjalasafn Íslands

Undirritaðir fengu þann 6. desember sl. til kynningar drög að frumvarpi að lögum um Þjóðskjalasafn Íslands. Óskað var eftir því að frá framlengdan frest til að skila inn athugasemdum til 7. janúar 2011 og varð ráðuneytið við þeirri ósk sbr. svarbréf ráðuneytisins frá 30. desember 2010.

Hér á eftir fara athugasemdir Héraðsskjalavarðar Kópavogs og Héraðsskjalavarðar Árnassýslu við fyrirleggjandi drög. Fyrst koma almennar athugasemdir við frumvarpsdrögin og meðfylgjandi greinargerð. Það sem kemur fram í greinargerðinni og það sem ekki er sagt gefur tóninn í sjálfum frumvarpsdrögunum. Því er nauðsynlegt að okkar mati að setja fram athugasemdir við greinargerðina. Þá fylgja athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsdraganna.

Að gefnu tilefni vilja undirritaðir benda á að þeir hafa meira en tveggja áratuga reynslu af vinnu á opinberum skjalasöfnum, m.a. á Þjóðskjalasafni Íslands og hjá stórum fyrirtækjum. Við höfum flutt erindi um skjalavörslu á málþingum og ráðstefnum bæði hér á landi og erlendis og kennt skjalavörslu við erlendan háskóla. Þá búum við að mikilli reynslu við flokkun, skráningu og frágang á skjalasöfnum skilaskyldra aðila, félaga og einstaklinga auk viðtækrar reynslu á sviði rafrænnar skjalavörslu, þarfagreininga, gerð málalykla og skjalavistunaráætla. Athugasemdir okkar við frumvarpsdrögin byggja á faglegum grunni þekkingar, reynslu og því að vinna með og fyrir stofnanir og einstaklinga að bættri, öruggari, skilvirkari og ódýrari skjalavörslu sem stenst þær kröfur sem alþjóðlegir staðlar segja til um og því sem kveðið er á um í síðareglum Alþjóða skjalaráðsins (ICA).

Fyrri heildarendurskoðun laga um opinber skjalasöfn á Íslandi

Heildarendurskoðun á lögum um Þjóðskjalasafn Íslands og lögum um héraðsskjalasöfn fór síðast fram á Íslandi fyrir tæpum 30 árum og leiddi til setningar laga nr. 66/1985 um Þjóðskjalasafn Íslands. Voru með því sameinuð lög um Þjóðskjalasafn nr. 13/1969 og héraðsskjalasöfn nr. 7/1947. Margt í þeirri löggjöf markaðist af mjög alvarlegu ástandi í skjalavörslumálum þjóðarinnar á þeim tíma, ekki síst ónógu húsnæði Þjóðskjalasafns Íslands. Megináhersla í löggjöfinni, miðað við greinargerðir sem fylgdu frumvarpinu, var lögð á Þjóðskjalasafnið, vanda þess og starfsumhverfi. Héraðsskjalasöfnin voru undirskipuð og ætlað að fylgja fordæmi Þjóðskjalasafnsins en mættu afgangi við lagasetninguna á sínum tíma. Ástæðuna má einkum telja algeran skort á yfirsýn yfir skjalavörslumál sveitarfélaga. Í greinargerð með frumvarpinu 1985 var reynt að áætla magn skjala í vörslu Þjóðskjalasafnsins, útistandandi og væntanlegt magn skjala. Athygli vekur að sneitt er hjá því að taka á því viðfangsefni í greinargerðinni með frumvarpsdrögunum nú.

Löggjöfinni 1985 var stefnt til þess að ná yfirsýn um skjalavörslumál opinberra stofnana með þeirri áherslu sem lögð var á eftirlitshlutverk Þjóðskjalasafns Íslands með allri opinberri skjalavörslu og þá jafnframt héraðsskjalasafna í sínu umdæmi *ex analogia*. Þetta voru veigamestu nýmæli laganna 1985 og meginþáttur í því að breyta opinberum skjalasöfnum frá því að vera óvirk viðtökustofnun skjala í stjórnvöld á sviði opinberrar skjalavörslu. Algerlega er sneitt hjá því að fjalla um hvernig tekist hefur að framfylgja þessu í greinargerð er fylgir frumvarpsdrögunum

Greinargerðin virðist vera samsett úr textum sem birst hafa eða hafa verið fluttir á vegum Þjóðskjalasafns Íslands til kynningar og fróðleiks á undanförunum árum. Hún hefur ekki að geyma það yfirlit um reynsluna af gildandi lögum eins og ætlast var til skv. 1. Tölulíð erindisbréfs starfshópsins er samdi drögin. Ekki er boðuð nein stefna í greinargerðinni eða tekið á vandamálum sem staðið er frammi fyrir eða rætt um hvernig tekið hafi verið á vandamálum. Forðast er að fjalla efnislega um ágreiningsefni sem upp hafa komið t.d. vegna reglusetninga, útgáfu leiðbeiningarrita um skjalavörslu og áforma um langtíma varðveislu rafræna skjala.

Forsendur endurskoðunarinnar og greinargerð með frumvarpsdrögum

Ýmsar breytingar hafa verið gerðar á núgildandi lögum og þörf er á heildarendurskoðun á lögumum samhliða markvissri stefnumótun á starfsemi opinberra skjalasafna, þ.e. bæði Þjóðskjalasafns Íslands og héraðsskjalasafnanna 20, auk úttektar á skjalavörslu þeirra sveitarfélaga sem ekki standa að rekstri héraðsskjalasafns, en þau sveitarfélög eru skilaskyld til Þjóðskjalasafns Íslands. Heildarendurskoðun á lögum um heilt fagsvið kallar á heildaryfirsýn yfir það og þekkingu á þróun þess. Jafnframt verður að liggja fyrir ákveðin og skýr stefna á grundvelli þeirrar yfirsýnar og þekkingar. Með því móti eru lög sett í samræmi við ástand og horfur og skapa ramma um raunhæfa framþróun fagsviðsins.

Ekki liggur fyrir nein skýrsla um starfsemi opinberra skjalasafna á Íslandi sem tekur á því hvernig þau rækja lögbundið og faglegt hlutverk sitt í raun og veru, hvernig fjárframlög þeirra nýtast, hvort þau hafa sett sér einhverja stefnu um það hvernig þau ræki lögbundið og faglegt hlutverk sitt og hvernig þau framfylgja þeirri stefnu. Slík skýrsla, unnin af utanaðkomandi sérfræðingum, er forsenda þess að heildarendurskoðun á lögum um opinber skjalasöfn á Íslandi sé ekki hálfkák og jafnvel verri en engin endurskoðun. Einu merki um slíka stefnu er árangursstjórnunarsamningur að danskri fyrirmynd (*resultatkontrakt*) milli merntamálaráðuneytisins og Þjóðskjalasafns Íslands. Hvorki er á hann minnst í greinargerð með drögum að þessu frumvarpi né tekin afstaða til þess hvernig til hafi tekist með þetta form stjórnunar, með tilliti til þess hvernig gildandi lögum um Þjóðskjalasafn Íslands hafi verið framfylgt.

Um stefnu Þjóðskjalasafnsins við varðveislu einkaskjalasafna og heildaryfirlit um varðveislu íslenskra einkaskjalasafna í vörslustofnunum hefur annar undirritaðra fjallað í skýrslu á sænsku sem út kom árið 2008 „Enskilda arkiv på Island“ (í Sjöblom, Kenth og Pohjola, Marja. *„Enskilt eller privat – elektroniskt eller manuellt?“ Rapport från nordiskt privatarkivseminarium Helsingfors 26.-28. november 2007*). Ekki er vísað til hennar eða dreginir neindir sýnilegir lærdómar af henni í greinargerð með frumvarpsdrögum.

Um fjöllun um sögu og þróun héraðsskjalasafna vantar algerlega í greinargerð er fylgir frumvarpsdrögum. Það stingur í stúf við ýtarlega um fjöllun um t.d. skjalaafhendinguna til Þjóðskjalasafnsins 1928. Það sýnir ákveðið viðhorf til héraðsskjalasafnanna. Hér ber að hafa í huga að 22 sveitarfélög af 76 á landinu standa ekki að rekstri héraðsskjalasafns og eru skilaskyld til Þjóðskjalasafns Íslands en hin 54 sveitarfélögin eiga og reka héraðsskjalasöfn og sækja til þeirra margvíslega sérfræðiþekkingu. Greinargerðin teygir sig vítt og breitt, m.a. aftur til fomaldar, Grikkja og Rómverja, en löggjöfinni er ætlað að ná til héraðsskjalasafnanna. Ekki er minnst á skýrsluna *Héraðsskjalasöfn í nútíð og framtíð. úttekt Þjóðskjalasafns Íslands á starfsemi héraðsskjalasafna haustið 2008*, en það er eina heildaryfirlit um héraðsskjalasöfn sem fyrir liggur útgefið á prenti. Hún var tekin saman af öðrum undirritaðra. Ítarlegar upplýsingar um héraðsskjalasöfnin er einnig að finna á heimasíðu Félags héraðsskjalavarða á Íslandi, sjá www.heradsskjalasafn.is en allir héraðsskjalaverðir eru félagsmenn þess. Ekki er minnst á umræður og gagnrýni á

Þjóðskjalasafn Íslands og starfsemi þess á undanförunum árum m.a. setta fram af Halldóri Bjarnasyni á Sögupingi og héraðsskjalavörðum við ýmis tækifæri.

Heildstæð úttekt á skjalavörslu opinberra aðila hvort heldur er ríkis eða sveitarfélaga ásamt niðurstöðum rannsóknarskýrslu Alþingis um skjalavörslu og stjórnsýslu á að liggja til grundvallar nýrri löggjöf um opinber skjalasöfn. Þessa úttekt vantar.

Forsendur þær sem starfshópnunum eru settar í upphafi í erindisbréfi sínu eru óljósar í orðalagi sem fær ekki nánari skýringar í greinargerðinni um drögin að lagatextanum og ekki er tekin skýr afstaða þar til þeirra. Óljóst er hvaða nauðsyn ber til margra þeirra breytinga sem gerðar eru, en samræming og áferðarfeegurð lagabálka virðist skipta þar miklu máli. Tiltekt í lagasafninu virðist ráða för fremur en þarfir og verkefni skjalavörslunnar.

Óljóst er hvort orðið „skjalastjórn“ sem kemur fyrir í greinargerðinni og „skjalastjórnun“ í erindisbréfi ráðherra til starfshópsins felur í sér einhverja stefnu í átt til bandarískra aðferða við skjalavörslu. Þetta er þýðing sem notuð hefur verið um það sem kallast *records management* í Bandaríkjunum og kom fyrst fram í seinni heimsstyrjöldinni, en heitir á íslensku skjalahald og er hluti skjalavörslu. Í evrópski skjalavörslu er allt ferli skjala frá myndun þeirra hjá stjórnvöldum þar til þeim er komið fyrir í langtímageymslu undir yfirumsjón skjalavörðna í skjalavörslustofnun, en í Bandaríkjunum hefur verið greint á milli *records management* (hjá stjórnvöldum) og *archival management* (hjá skjalavörslustofnunum), þetta hefur ýmsa ókosti og hefur verið horft til hinnar evrópsku nálgunar til að bæta þar úr. Í Danmörku heitir sá hluti ferlisins sem snýr að umsýslu skjala eða skjalahaldi almennt hjá stjórnvöldum *journalføring* og til skamms tíma kallaðist þar sá sem hafði umsjón með því *journaldame*. Fer því fjarri að um einhverja sérstaka stjórn geti verið að ræða á skjölum í opinberri stjórnsýslu á Íslandi þar sem ábyrgð á skjalavörslu hvílir, skv. gildandi lögum um Þjóðskjalasafn, á forstöðumanni sem hefur með höndum myndun og vörslu skjala í beinu sambandi við starfshlutverk þess stjórnvalds er hann veitir forstöðu. Starfsmenn við skrifstofustörf og hlutverk þeirra er ómissandi við opinbera stjórnsýslu, en mikilvægt er að starfssviði þeirra og titlum sé þannig komið fyrir að ekki sé gefið til kynna að vald þeirra sé meira en lög gera ráð fyrir. Orðið skjalastjórn eða skjalastjórnun á ekkert erindi inn í íslensk lög um skjalavörslu. Í því felst vanþekking á þeim dansk-þýsku skjalavörslu hefðum sem íslensk lög og skjalavörslu hefð standa á. Þetta orð slæddist inn í upplýsingalög árið 1996 en er ósamrýmanlegt við skipan skjalavörslumála á Íslandi.

Drög að frumvarpi til upplýsingalaga voru sett fram á heimasíðu forsætisráðuneytisins í lok október 2010 og almenningi gefinn frestur til að gera athugasemdir við þau til 3. nóvember 2010. Ekki voru þessi drög sérstaklega kynnt héraðsskjalavörðum, en starfshópur sem vann að frumvarpinu til upplýsingalaga hafði til hliðsjónar og grundvallar þau frumvarpsdrög til laga um Þjóðskjalasafn Íslands sem hér eru til umfjöllunar á einhverju stigi málsins. Það sem felst í drögum að frumvarpi til upplýsingalaga kallast á við þau drög að frumvarpi til laga um Þjóðskjalasafn Íslands. Ekki ber þó drögunum saman um sömu lagagreinar.

Báðir þessir lagabálkar hverfast um 30 ára aldur skjala. Gildi skjala, áhrif þeirra eða notkun breytist ekkert almennt við það að þau nái 30 ára aldri, hvorki stjórnarfræðilega, réttarfræðilega, skjalfræðilega né á annan hátt.

Ástæðuna fyrir þessum aldri virðist mega rekja annars vegar til danskrar venju sem gerir ráð fyrir því að sækja þurfi sérstaklega um undanþágu frá lögum til þess að fá aðgang að skjölum sem eru yngri en 20 ára, meðan venjan á Íslandi hefur skapast að aðgangur að skjölum sé frjálst án sérstakrar aðgangsheimildar að jafnaði eftir því sem Upplýsingalög segja til um.

Hins vegar má rekja ástæðuna til húsnæðisvandræða Þjóðskjalasafnsins árið 1985.

Skylda opinberra stofnana, embætta og sveitarfélaga á Íslandi til skila á skjölum sínum 20 ára og eldri var í gildi skv. reglugerð nr. 5/1916 um Þjóðskjalasafnið í Reykjavík, að danskri fyrirmynd, upphaflega tekið upp í reglugerð um Landsskjalasafnið árið 1911. Með 6. grein laga nr. 66/1985 um Þjóðskjalasafn Íslands var teygð úr þessu upp í 30 ár, þó með fyrirvara um nokkurn sveigjanleika. Þetta er sagt gert í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 66/1985: „... í því skyni að létta á Þjóðskjalasafni á næstu árum, meðan það er að innheimta skjöl sem vanrækt hefur verið að skila þangað á undanförmum áratugum.“

Það eru því húsnæðisvandræði Þjóðskjalasafnsins árið 1985 og þáverandi vanræksla stjórnvalda sem eru grundvöllur hinna 30 ára sem allt snýst um í þessum lagabálkum. Sveigjanleiki um skilafrest skjala hefur verið mikilvægur þáttur í starfsemi opinberra skjalasafna og oft hafa skjölin ekki náð 30 ára aldri þegar þeim hefur verið skilað. Það er óljóst hvaða tilgangi það þjónar að gera ráð fyrir því í löggjöf að skjöl skili sér ekki í opinber skjalasöfn fyrir en að 30 árum liðnum og stjórmsýsluleg staða þeirra verði þar önnur ef þau eru þar yngri en 30 ára með því að önnur löggjöf gildi um aðgengi að þeim en hin eldri. Þetta er ekki til einföldunar.

Stefna í skjalavörslu

Að okkar mati þarf að setja fram frumvarp á grundvelli ákveðinnar stefnumótunar um opinbera skjalavörslu til *Skjalasafnalaga* eða *Laga um opinber skjalasöfn*. Erlend lög, einkum norræn, mætti hafa til hliðsjónar, en á Norðurlöndunum eru í gildi *Arkivlag* (Svíþjóð sett 1990 og Finnlandi sett 1994) *Lov om arkiv, arkivlova* (Noregi sett 1992) *Arkivlov* (Danmörku sett 2002) þ.e. skjalasafnalög. Þó ber að hafa í huga að margt í löggjöf hinna norrænu ríkjanna er ekki til fyrirmyndar. Má þar nefna ákvæði um varðveislu og grisjun í *Arkivloven* í Danmörku.

Athuga verður sameiningu handritadeildar Landsbókasafns Íslands, handritavörsluhluta Stofnunar Árna Magnússonar og þá hluta Þjóðminjasafns Íslands er varðveita skjöl (ljósmyndasöfn og handrit) við Þjóðskjalasafnið.

Tryggja þarf að minja- ljósmynda- og listasöfn ýmiskonar á vegum hins opinbera stundi ekki söfnun á skjalasöfnum upp á sitt eindæmi og koma verður í veg fyrir að þau eyðileggi við þá iðju skjalasöfn með því að rjúfa heild þeirra eða velja úr þeim. Öll skjalavarsla á vegum hins opinbera, hvort sem hún snýst um einkaskjöl eða skilaskyld skjöl, ætti að vera skipulögð í einu samverkandi kerfi.

Nauðsynlegt er að lögfesta siðareglur Alþjóða skjalaráðsins (ICA) til að tryggja fagleg vinnubrögð í opinberum skjalavörslustofnunum. Jafnframt er eðlilegt að sett verði á fót skjalaráð, sambærilegt við safnaráð gagnvart minjavörslunni, fjölskipað stjórnvald til þess að fjalla um brot á siðareglunum, ákvörðun um eyðingu skjala í opinberri vörslu og flutning skjala úr landi. Óeðlilegt er að stjórnarnefnd Þjóðskjalasafnsins fjalli um eyðingu skjala og óeðlilegt er að slíkar ákvarðanir séu ekki birtar reglulega á opinberum vettvangi og sérstaklega sendar hagsmunaaðilum og veittur kærufrestur. Einnig er nauðsynlegt að fram komi í lögum um Þjóðskjalasafn að ákvörðun um eyðingu skjala megi ekki takmarka upplýsingarétt almennings skv. upplýsingalögum eða öðrum lögum.

Jafnframt eru refsiakvæði nauðsynleg fyrir óheimila eyðingu skjala. Eðlilegt væri að í lögum um Þjóðskjalasafn væru ákvæði um að birta eigi opinberlega samþykktar skjalavistunaráætlanir og samþykktir um eyðingu skjala. Skilgreina verður skjalasöfn sem íslenskan menningararf í lögnum, með því er varsla þeirra gerð tryggari og þar með aðgengi almennings að upplýsingum um forsögu sína sem víða er litið á sem mannréttindamál, ekki síst eftir þjóðemisútrýmingar í Evrópu.

Stefna Þjóðskjalasafns Íslands virðist einkum hafa falist í því að bregðast við kröfum um aðgerðir og úrlausn í ýmsum málum eftir því sem það hefur komið upp. Viðbrögðin hafa einkennst að nokkru af því að taka upp aðferðir Statens Arkiver í

Danmörku, hvort sem það hefur verið hentugt eða hagstætt miðað við íslenskar aðstæður og án tillits til þess að verulegur munur er á dönskum og íslenskum lögum um vörsluskyldu og aðgengi að skjölum, ekki síst vegna ólíkrar löggjafar um persónuvernd og skjalavörslumál. Í reynd má kalla þetta stefnuleysi. Nefna má að ekki hefur verið sett reglugerð á grundvelli 9. greinar gildandi laga um Þjóðskjalasafn Íslands. Lög nr. 36/2007 um öryggismálasafn, breyting á lögum um Þjóðskjalasafn Ísland var gerð vegna eins máls og brýtur eina mikilvægustu grundvallarreglu faglegrar skjalavörslu, upprunaregluna, en alþjóðlegar siðareglur skjalavarða gera ráð fyrir að henni sé fylgt. Á upprunaregluna er minnst í greinargerð sem fylgir frumvarpsdrögunum líkt og á snöru í hengds manns húsi, því öryggismálasafn þvert á uppruna skjala virðist eiga að standa áfram miðað við drögin. Óljóst er með öllu hver rökin eru fyrir því, en aðferðin er andstæð allri eðlilegri skjalavörslu og siðlaus ef marka má siðareglur Alþjóða skjalaráðsins (ICA).

Við síðustu heildarendurskoðun laga um Þjóðskjalasafn Íslands hafði heimsókn Haralds Jørgensens skjalavarðar frá Danmörku mikil áhrif, einkum um hugmyndir um eyðingu (grisjun) skjala. Þetta leiddi til ofuráherslu á grisjun í starfsemi Þjóðskjalasafns Íslands, svo mikla að víða á Íslandi er litið á eyðingu skjala sem fyrsta lykilatriði til að leysa vanda við vörslu skjala, einhverskonar reglu, fremur en óyndisúrræði. Hættan við þetta er að menn freistist til að greiða úr langvarandi vanrækslu sinni við skjalavörslu og óreiðu, eða þá kostnaði við hýsingu skjala, með eyðingu skjala.

Í ritum sem Arkivforeningen í Danmörku hefur gefið út árið 2006 undir titlinum *At vogte kulturarven eller at slette alle spor. Om arbejdet med den danske bevaringsstrategi* kemur fram yfirlit um eyðingu skjala í skjalavörslu Danmerkur og ljóst að viðhorf Haralds Jørgensens eru sér á báti, ríkisskjalavörður Dana Hvidtfeld var þeim ósammála. Ekki skal farið nánar út í þetta hér, en yfirlýst stefna danska ríkisskjalasafnsins undanfarin ár hefur verið 85% eyðingarhlutfall opinberra skjalasafna. Hafa skjalaverðir á öðrum Norðurlöndum horft í forundran á þessi ósköp og vitnað til orðanna fleygu „something is rotten in the state of Denmark.“ Vörslustefna Dana mótast af þessu markmiði og því er telja undirritaðir ófært að líta til danskra aðferða sem fyrirmyndar við skjalavörslu á Íslandi. Það hefur verið gert í of ríku mæli hingað til.

Á einu sviði hefur Þjóðskjalasafnið tekið eindregna og ákveðna stefnu. Það er rafræn gagnavarsla. Stefnan er að taka gagnrýnslaust upp danskar aðferðir. Að hluta til byggist sú stefna á misskilningi á eðli danskra laga um persónuvernd, skjalavörslu og aðgengi að upplýsingum. Þróunin í Danmörku hefur orðið til þess að greinilegur stjórnsýslulegur mismunur er á meðhöndlun og vörslu rafrænna gagna og gagna á hefðbundnu áritunarformi. Greint er á milli pappírsskjala og stafrænna skjala vegna þessa í Danmörku.

Að nokkru má telja að Þjóðskjalasafninu sé vorkunn vegna óhóflegs pólitísku þrýstings hagsmunaaðila og þekkingarlausra hugsjónamanna um að hrinda rafrænni langtímvörslu gagna í framkvæmd, en á hinn bóginn má gagnrýna Þjóðskjalasafnið harðlega fyrir að hafa ekki staðið í lappimar gegn óraunsæjum hugmyndum um þá kosti sem blasa við. Rafræn gagnavarsla miðað við þekktar aðferðir borin saman við hefðbundna skjalavörslu er margfalt dýrari. Þetta hafa danskir skjalaverðir staðfest við undirritaða sem ásamt borgarskjalaverði fóru í kynnisferð til Danmerkur í október 2010. Aðgengi að rafrænum gögnum búnum til langtímarvarðveislu er t.d. háð sérfróðu vinnuafli og forritun. Draumar sem búa að baki þessum hugmyndum um að gera öll opinber skjöl rafræn og leitarbær á internetinu eru óraunhæfir með öllu og til marks um djúpstæða vanþekkingu á umfangi, notkun og notagildi opinberra skjalasafna.

Stefna Þjóðskjalasafns Íslands um rafræn gögn hefur þó ekki náð til þess að taka á þeim vanda sem safnast hefur upp eða auðsjáanlega hefði mátt leysa með einföldum hætti. Hvort sem valið er á milli þess að varðveita rafræn gögn áfram á rafrænu formi eða öðru formi, verður alltaf um að ræða varðveislu afrita þegar gögn eru mynduð rafrænt í upphafi (enska: *born digital*). Dæmi um þetta er tölvubréf sem er prentað út á pappír, eða tekið út úr tölvupóstskerfi og vistað annars staðar á rafrænu formi.

Þegar afrit kemur í stað frumrits og það hefur í för með sér eyðingu frumritsins er um að ræða það sem kallað hefur verið grisjun í skjalfræðum (danska: *kassation*, sænska: *gallring*). Til slíkrar eyðingar skjala, eins og annarrar eyðingar opinberra skjala, þarf að sækja um leyfi skv. lögum nr. 66/1985. Ekki er kunnugt um að nokkur opinber stofnun eða embætti hafi sótt um leyfi fyrir þessu t.d. vegna tölvupóstnotkunar. Þjóðskjalasafnið hefur ekki sett almennar reglur til þess að koma til móts við þetta, sem því hefur þó verið heimilt að gera skv. 7. gr. laga nr. 66/1985 um Þjóðskjalasafnið. Þjóðskjalasafnið hefur þannig ekki nýtt lagaheimildir sem þó hafa verið fyrir hendi til þess að setja reglur til að auðvelda ábyrga nýtingu upplýsingatækni í stjórnsýslunni. Samt var orðið við óskum Þjóðskjalasafnsins og ráðuneytisins um breytingu á lögum um Þjóðskjalasafnið með lögum nr. 123/2008 þar sem Þjóðskjalasafnið fékk skýrara umboð til að setja reglur um skjalavörslu.

Gengið hefur á með reglusetningu af hálfu Þjóðskjalasafns á sviði sem er fjársvelt og skyldur lagðar á héraðsskjalasöfnin sem eru kostnaðarsamar án þess að samkomulag ríkisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga um slíkt hafi verið virt. Erfitt og að nokkru ómögulegt er að framfylgja þeim fyrirætlum sem þegar eru til staðar svo ekki bætist við þau kostnaðarsöm verkefni og frekari þaulstjórnun Þjóðskjalasafnsins.

Reglusetningarvaldi í höndum Þjóðskjalasafnsins hefur að mati undirritaðra verið beitt með óviðurkvæmilegum hætti, skort hefur á viðunandi kynningu og samráð, andmælaréttur hefur verið hafður að engu og beiðni um rökstuðning ansað með yfirgangi og óvirðingu. Getum við framvísað gögnum þessu til stuðnings. Að fenginni þessari reynslu teljum við þessu reglusetningarvaldi betur komið hjá æðra stjórnvaldi sem fari með stefnumótun opinberrar skjalavörslu (t.d. skjalaráði) óháðu Þjóðskjalasafni Íslands, en þó skyldugu til að taka faglegt tillit til óska þess og þarfa.

Varðveisla gagna á rafrænu formi er bæði ótrygg og dýr og því farsælast að mynda og varðveita sem mest af gögnum stjórnvalda á stöðugra formi. Einn mikilvægasti þáttur skjalavörslu er að beitt sé hagkvæmum aðferðum, þannig að kostnaður fari ekki úr hófi, tjón eða eyðing skjalasafna af efnahagsástæðum er mikil ógnun við borgarana og stjórnvöld. Þjóðskjalasafn Íslands hefur verið í miklu fjársvelli og er það hluti af ástæðum þess að það hefur ekki uppfyllt skyldur sínar á undanförunum árum. Miðað við það er enn mikilvægara að sparsemi sé gætt við skjalavörsluáferðir hér á landi framvegis.

Ljóst er að stjórnvöld hafa um langt skeið myndað rafræn gögn í stórum stíl, án þess að viðhafa eðlilega og ábyrgðarfulla fyrirhyggju um varðveislu þeirra til langframa. Má m.a. um það vísa til skýrslu nefndar um varðveislu tölvugagna sem verða til í stjórnsýslunni frá 1998, en nefndin fékk reyndar ekki upplýsingar frá Skýrr hf. sem þá voru nýlega einkavæddar. Í viðbæti skýrslunnar segir um rafræn gögn í vörslu Skýrr: „of kostnaðarsamt að taka saman upplýsingar vegna þessarar könnunar“.

Þetta hefur orðið þrátt fyrir eftirlits- og leiðbeiningarskyldu Þjóðskjalasafnsins skv. 2. tölulið 4. gr. laga nr. 66/1985 og þrátt fyrir skyldu stofnana og embætta skv. 6. grein laga nr. 66 um að ný skjalavistunarkerfi og skjalageymslur skuli samþykkt af Þjóðskjalasafni áður en þau séu tekin í notkun. Lögnum hefur ekki verið framfylgt að þessu leyti og skjalavarsla stofnana og embætta hefur víða verið eftir geðþótta forstöðumanna og starfsmanna þeirra. Óljóst er hvað þetta mun hafa í för með sér, en hætt er við að umtalsvert tjón hafi orðið og muni verða á gögnum stjórnvalda með

ófyrrisjáanlegum afleiðingum. Þögnin um þetta ófremdarástand í greinargerðinni með frumvarpsdrögunum sýnir að reynt er að sópa þessum vanda undir teppið. Og frumvarpsdrögin miðast ekki við að taka þurfi á þessum vanda. Þau eru því ófullnægjandi.

Í greinargerðinni (bls. 26) er minnst á tvær skýrslur sem voru unnar vegna skila á rafrænum gögnum og skjalavörslukerfi, skýrslurnar voru gefnar út 2007 og 2009. Í greinargerðinni er ekki vikið að kostnaði við gerð þessara vörsluútgáfa og heldur ekki á þann óhjákvæmilega kostnað um alla framtíð sem felst í hinni stöðugu afritun rafrænna skjala. Þegar vega og meta á kosti og galla rafrænnar langtímarvarðveislu skjala þarf að huga að gagnaöryggi og kostnaði.

Þjóðskjalasafnið hefur reynt að sölsa undir sig rafræn skjöl sveitarfélaga þvert á upprunareglu sem er grundvallaratriði allrar skjalavörslu. Þetta mætti andstöðu héraðsskjalavarða sem vísuðu til 14. greinar laga um Þjóðskjalasafn nr. 66/1985 um að skjöl sveitarfélaganna og stofnana þeirra eigi að renna til héraðsskjalasafna. Í greinargerð með frumvarpsdrögunum (bls. 24-25) er minnst á úrskurð menntamálaráðuneytisins af þessu tilefni 9. desember 2009 um að eitt af hlutverkum héraðsskjalasafna sem hafi starfsleyfi frá stjórnarnefnd Þjóðskjalasafns Íslands væri að sinna rafrænni skjalavörslu eins og annarri skjalavörslu skilaskyldra aðila í héraði. Þá kemur líka fram að Þjóðskjalasafnið ætli eitt skjalasafna að taka við og varðveita rafræn opinber skjöl ríkis og sveitarfélaga. Í Danmörku hafa sveitarfélög myndað með sér samtök um langtímarvarðveislu rafrænna skjala og sjá um vörslu þeirra sjálf. Það er rangt að halda því fram að yfirsýn, umsjón og uppfærsla rafrænna skjala sé auðveldari og hagkvæmari ef þetta verkefni er alfarið í höndum Þjóðskjalasafns. Í raun eru engin rök færð fyrir þeirri fullyrðingu. Þvert á móti má benda á að yfirsýn yfir skjöl sveitarfélaga verði flóknari, kostnaður við skjalavörslu þeirra meiri o.s.frv. Stefna Þjóðskjalasafns er aðför að sjálfstæði sveitarfélaga. Hér ber líka að hafa í huga viðtæka tölvuþekkingu og reynslu starfsmanna á tölvu- og rekstrarsviðum sveitarfélaga auk þess sem tæknibúnaður til að varðveita vörsluútgáfur er þegar til staðar hjá sveitarfélögunum.

Ráðuneytið kaus í úrskurði sínum 9. desember 2009 með hliðsjón af misjafnri stöðu héraðsskjalasafna að gera ekki athugasemdir við texta þess efnis að héraðsskjalasöfnum væri heimilt að gera samning við Þjóðskjalasafn um að sinna varðveislu rafrænna gagna fyrir þeirra hönd. Í greinargerðinni með frumvarpsdrögunum segir hins vegar: „Jafnframt sé héraðsskjalasöfnum heimilt að gera samning við Þjóðskjalasafn um að sinna þeirri skjalavörslu eða hluta hennar fyrir þeirra hönd“ eins og það sé afstaða ráðuneytisins í þessum úrskurði þar sem það tók ekki afstöðu til þess. Héraðsskjalasöfnin eru stofnuð af sveitarfélögum til vörslu skjala þeirra og héraðsskjalasöfnin geta ekki upp á sitt eindæmi ráskað með stofngrundvöll sinn í lögum, reglugerð eða stofnsamþykktum og samið um það efni við Þjóðskjalasafn Íslands. Í frumvarpsdrögunum er ráðuneytinu gert upp álit sem miðar að því að hvetja undirstofnanir sveitarfélaga til að semja hluta af skjölum þeirra í hendur ríkisstofnunar. Engin framsalsheimild er í lögnum á vörslu skjala sem skilaskyld eru til héraðsskjalasafns. Þau má hins vegar leggja niður.

Ekki var fyllilega ljóst hvað Þjóðskjalasafninu gekk til þar sem ólíklegt má teljast að vilji sé fyrir hendi hjá íslenska ríkinu að taka á sig aukalega vörslukostnað við rafræn gögn sveitarfélaga. Héraðsskjalaverðir hafa því talið liggja að baki þessu áætlun um að innheimta gjöld frá sveitarfélögunum, ekki í upphafi, heldur þegar gögnin væru komin í hús hjá Þjóðskjalasafninu. Þetta var reyndin í Danmörku. Með því að láta rafræn gögn sveitarfélaga sem standa að héraðsskjalasafni renna til Þjóðskjalasafnsins yrði staða þess eflað á kostnað sveitarfélaganna, en um leið yrði staða héraðsskjalasafna og skjalavörslu í héraði veikt. Grunur héraðsskjalavarða hefur fengið staðfestingu í frumvarpsdrögunum í því að efni 14. greinar gildandi laga er þynnt út og látið hverfa að hluta og sett er inn gjalddökuskylda á vörslu skjala

skilaskyldra stofnana sem ekki hafa náð 30 ára aldri. Aðförin að héraðsskjalasöfnunum heldur þannig áfram í þessum drögum.

I. kafli Stjórnsýsla. 1.-2.gr. Í frumvarpsdrögunum kemur fram að Stjórnarnefnd Þjóðskjalasafnsins verður lögð niður. Stjórnarnefnd Þjóðskjalasafnsins er mikilvægur vettvangur til að hægt sé að skjóta málum til fjölskipaðs valds. Í raun og veru virðist samkvæmt frumvarpsdrögunum að upphaf og endir allrar skjalavörslu liggja hjá þjóðskjalaverði einum. Leggjum við til að Stjórnarnefnd Þjóðskjalasafns starfi áfram en í breyttri mynd. Stofnað yrði skjalaráð, skipað af menntamálaráðherra, þar yrði stefna mótuð, settar reglur, teknar ákvarðanir og kveðnir upp úrskurðir um skjalavörslumál t.d. um grisjun skjalasafna, flutning skjala úr landi, söfnun opinberra skjala af öðrum en til þess bærum aðilum og umkvartanir varðandi starfsemi skjalasafna. Við teljum mjög mikilvægt að fulltrúi úr hópi héraðsskjalavarða eigi þar sæti, enda er stór hluti af skjalavörslu á Íslandi á herðum héraðsskjalavarða.

Samkvæmt núgildandi lögum 1. gr. er kveðið á um að við safnið starfi skjalfræðingur eða sagnfræðingur með skjalfræðimenntun. Í frumvarpsdrögunum eru engar kvaðir um sérfræðimenntun starfsmanna og er það miður. Ef stefna Þjóðskjalasafns er m.a. að hækka þjónustustig og bæta aðgengi hlýtur að þurfa að gera viðtækar kröfur um sérfræðipækkingu á sviði skjal-, sagn- og lögfræði. Þjóðskjalavörður verður að vera sagnfræðingur.

II. kafli Starfsemi og hlutverk Þjóðskjalasafns Íslands. 3.-10. gr. Ákveðinn kotungsbragur er á þessum drögum þar sem skjöl í vörslu Þjóðskjalasafns Íslands eru kölluð eign Þjóðskjalasafnsins en hvergi skilgreind sem menningararfur íslensku þjóðarinnar og þjóðareign. Er það þó skýrt inntak sambærilegra laga erlendis og skiptir verulegu máli þegar kemur að því að tryggja öryggi og friðhelgi skjalanna bæði innanlands og í alþjóðlegu samhengi.

Fleira verður að telja upp sem vantar í þennan hluta frumvarpsins er fjallar um hvernig Þjóðskjalasafnið eigi að ná hlutverki sínu og hefur verið fellt burt miðað við gildandi lög án þess að þess sé sérstaklega getið í yfirliti greinargerðarinnar um meginbreytingar sem frumvarpið hefur í för með sér frá gildandi lögum (bls. 28-29). Þó teljum við að um meginbreytingar sé að ræða. Þarna er farið í feluleik með þær breytingar.

Í 8. tl. 4. greinar gildandi laga er talað um að haldið skuli opnum lestrarsal fyrir almenning þar sem unnt sé að sinna fræðistöfum og færa sér í nyt varðveitt skjöl og aðrar heimildir safnsins. Lestrarsalurinn er horfinn í frumvarpsdrögunum. Einnig er leiðbeiningaskylda við safngesti í 7. tl. 4. greinar þynnt verulega út. Fræðsluhlutverk í 3. tl. 4. greinar hverfur. Innheimtuskyldu í 1. tl. 4. greinar er breytt í viðtökuskyldu. Viðgerða- og bókbandsstofa í 10. tl. 4. greinar hverfur. Skylda til að safna öðrum skráðum heimildum þjóðarsögunnar innanlands og utan í 9. tl. 4 greinar er felld niður.

Með þessu er hlutverk Þjóðskjalasafnsins skert mjög. Vanti t.d. ákvæði um lestrarsal og viðgerðastofu getur stofnunin lagt þetta niður. Héraðsskjalasöfn hafa engan lagagrundvöll fyrir að hafa lestrarsal falli þetta úr lögnum, aðeins verður skylt að hafa lestrarsal ef þjóðskjalaverði dettur í hug að krefjast þess. Um er að ræða að opnað er fyrir verulega skerðingu á almannaþjónustu og menningarhlutverki Þjóðskjalasafns Íslands og þar með héraðsskjalasafna. Á sparnaðartímum er allt skorið burt sem ekki er skylt að hafa skv. lögum. Þessu öllu er því stefnt í voða.

Um það sem skilið er eftir í 3. grein frumvarpsdraganna segir m.a. í greinargerðinni með þeim (bls. 30):

Þá er það ljóst að vægi Þjóðskjalasafns sem menningarstofnunar eykst með auknum möguleikum í rafrænni miðlun og auðveldara aðgengi að hinum uppsafnaða menningararfi. Skönnun og miðlun heimilda um netið mun opna almenningi nýja möguleika á að njóta og nýta menningararfinn sér til gagns og gamans.

Þarna vaknar spurning um það hvort Þjóðskjalasafn Íslands ætli sér, í stað þess að halda opnum lestrarsal, að skanna þann safnkost og miðla á internetinu sem þar hefur staðið til boða hingað til. Það mun kosta marga milljarða króna. Hvaða heimildir (t.d. heimildir um hvað?) átt er við þarna er algerlega óljóst og hvaða möguleikar sem opnast er óútskýrt og líka hvemig ætlunin er að nýta þá. (Sjá einnig um 39. grein). Miðað við að árum saman hefur þess tæknilega verið kostur að setja myndir af íslenskum kirkjubókum í vörslu Þjóðskjalasafnsins, sem mormónar hafa myndað á míkrofilmur, út á netið á stafrænu formi, er undarlegt að þeir hafa ekki verið nýttir. Á hinum Norðurlöndunum er þetta löngu komið út á internetið á vegum þjóðskjalasafna þeirra. Almennungi opnast því ekki möguleikar á að „njóta og nýta menningararfinn“ þótt tækni sé fyrir hendi, nema það standi skýrt í lagatexta að Þjóðskjalasafninu sé skylt að halda þeim möguleikum úti, hvort sem það er lestrarsalur eða afrit birt á internetinu. Annars dregur það lappimar eins og reynslan sýnir. Vægi Þjóðskjalasafnsins sem menningarstofnunar rýmar verulega frá því sem nú er nái frumvarpsdrögin fram að ganga.

Orðið menningararfur kemur eins og skrattinn úr sauðarleggnum í greinargerðinni því hvergi í lagatextanum eru skjöl eða safnkostur Þjóðskjalasafnsins kallað menningararfur.

Í 3. grein a og b er kveðið á um varðveislu og aðgengi skjala og *annarra gagna*, í a liðnum er átt við önnur gögn „sem hafa að geyma upplýsingar sem þýðingu hafa fyrir stjórnslu eða hagsmuni og réttindi borgaranna eða hafa sögulegt gildi.“ Þetta er býsna víðáttumikið fyrst átt er við annað efni en skjöl, spurning hvort þarna er átt við heil bókasöfn og fongripi. Þetta er langt frá því að vera nægilega skýrt. Í b liðnum er talað um að „hafa til reiðu“ önnur gögn safnsins en skjöl án þess að skilgreint sé hvað átt er við „ásamt skrá og upplýsingum um þau“ fyrir notendur. Hvergi er minnst á að Þjóðskjalasafninu sé skylt að byggja upp handbókasafn á sviði skjalfræða og sem geti nýst og sé aðgengilegt gestum safnsins við notkun safnkostsins. Þetta skiptir miklu máli fyrir héraðsskjalasöfnin sem þurfa að byggja upp slík handbókasöfn hjá sér og eiga að fara að dæmi Þjóðskjalasafnsins. Sú uppbygging fer fyrir lítið falli þetta úr lögum. Í gildandi lögum er skýrt kveðið á um útgáfuskyldu á skrá (ekki að hafa þær eingöngu til reiðu) yfir safnkostinn þannig að um er að ræða óskýrari og þar með minnkaðar kröfur til opinberra skjalasafna að því leyti. Óljóst er hvað átt er við með upplýsingar um skjöl fyrir notendur og ekki skýrt hvers eðlis þær upplýsingar eiga að vera.

Í 4. grein draganna er skilgreint hvað átt er við með skjölum í lögum þessum. Er þar fylgt lögum nr. 66/1985 með breytingu er gerð var með lögum nr. 123/2008. Þetta er gert mjög óljóst og víðtækt orðalag leiðir til þess að skilgreiningin nær jafnframt til bókasafna opinberra stofnana, það er líklega víðtækara en ætlunin er. Með svo víðtækri skilgreiningu á skjölum er málsgreinin orðin merkingarlaus. Var hún ærið gölluð fyrir í upptalningu upphaflegra laga nr. 66/1985 (2. gr. 2. mgr.) þar sem í einu voru taldar upp tegundir áritunarforma og tegundir skjala eftir innihaldi. Sú upptalning var talin óþörf í umsögn sem fylgdi frumvarpinu til breytingarinnar 2008 þar sem hún kunní að vera túlkuð takmarkandi. Tilgangur þessa ákvæðis er þó væntanlega að setja því mörk hvað geti talist skjal. Þessi skilgreining getur aðeins orðið til þess að skapa óvissu. Óbreytt með upptalningunni hafði lagagreinin þó einhverja þýðingu.

Um þetta var vísað ónákvæmlega til Alþjóða skjalaráðsins um viðbótina „borist eða verið viðhaldið“. Þetta er tekið út úr skilgreiningu staðalsins ISAAR (CPF) (þ.e. International Standard Archival Authority Record for Corporate Bodies, Persons and Families) sem gefinn var út af Alþjóða skjalaráðinu árið 2004 (2. útgáfa, Glossary bls. 10) á orðinu Record sem hljóðar svo: „Information in any form or medium, created or received and maintained by an organization or person in the transaction of business or the conduct of affairs.“

Það sem átt er við í staðlinum („created or received and maintained“) fólst í orðum 2. mgr. 3. gr. laganna óbreyttum: „hafa orðið til“. Ef menn telja þessa skilgreiningu eiga erindi inn í íslensk lög væri e.t.v. vert að setja hana þar inn óbrenslaða. „Information in any form or medium“ þýðir ekki „hvers konar gögn“ heldur „upplýsingar (eða gögn) á hvers konar áritunar- eða upptökuformi“ og „in the transaction of business or the conduct of affairs“ þýðir ekki „við starfsemi“ heldur „við viðskiptaathafnir eða meðferð mála“.

Sé ætlunin að skilgreina orðið skjal í þessum lögum er vert að það sé gert þannig að önnur lög gangi upp í þeirri skilgreiningu en að skilgreiningin sé ekki einskorðuð við þessi lög.

Skjal hefur form, merkingarbært innihald og á sér samhengi í skjalasafni. Mikilvægt er einnig að skilgreina skjalasafn og lögfesta upprunareglu skjalavörslu í lögum um opinber skjalasöfn.

Ljóst er að eftirlitshlutverkinu (4. gr. 2. tl. gildandi laga) hefur í litlu verið sinnt. Eftirlitsskyldan er felld niður í þessum frumvarpsdrögum án þess að það komi fram í greinargerð. Þessi skylda hefur verið nauðsynleg forsenda þess að ganga almennilega eftir skilum á skjölum skilaskyldra aðila hjá Þjóðskjalasafni og héraðsskjalasöfnum. Það vekur sérstaka athygli að þessi meginbreyting á lögum er ekki nefnd í greinargerð nefndarinnar með þeim og í yfirliti greinargerðarinnar um meginbreytingar sem frumvarpið hefur í för með sér frá gildandi lögum (bls. 28- 29) segir ekkert um þetta atriði. Þarna er þukrast með veigamikla breytingu. Með því að láta þetta hverfa svona er dregin fjöður yfir áratugalanga vanrækslu opinberra skjalasafna við eftirlitshlutverk sitt og þau leyst undan eftirlitsskyldu sem þó ætti að teljast mikilvægari nú en nokkru sinni þegar kröfur um gagnsæi opinberrar stjórnsýslu og heilindi hennar eru miklar eftir efnahagshrun. Gagnsæi og heilindi eru a.m.k. ekki það sem einkennir þessa greinargerð. Nauðsynlegt væri að efla fremur þetta eftirlitshlutverk með heilum kafla í lögum.

Í texta draganna er Þjóðskjalasafn og héraðsskjalasöfn leyst undan eftirlitsskyldu með opinberri skjalavörslu og vítaverð vanræksla stofnananna á undanförmum árum gerð upp með orðunum „Tilkall Þjóðskjalasafns Íslands til afhendingar skilaskyldra skjala fellur ekki niður fyrir tómlæti eða hefð.“ Hvernig Þjóðskjalasafnið eða héraðsskjalasöfn án eftirlitsskyldu, og þar með án eftirlitsheimilda, eiga að geta gert tilkall til skjala er óskiljanlegt. Þegar svo er horft til þess að í 5. grein frumvarpsdraganna er kveðið á um að Þjóðskjalasafnið skuli taka gjald fyrir geymslu þeirra skjala er afhent eru áður en þau hafa náð 30 ára aldri rennur upp fyrir lesandanum að markmið þessara lagadraga er eyðing opinberra skjala, annað kemur ekki út úr þessum eittraða kokkteil.

Með afnámi almennrar eftirlitsskyldu með opinberum skjalasöfnum og upptöku geðþóttaeftirlits (í d lið 3. greinar frumvarpsdraganna) með „eftirfylgni skilaskyldra aðila“ við reglur um skjalavörslu eru forsendur Þjóðskjalasafnsins fyrir því að setja reglur um skjalavörslu brostnar, því án þess að þekkja viðfangsefnið, skjalasöfnin, og hafa aðgang að þeim á grundvelli eftirlitsskyldu getur enginn sett um þau neinar reglur sem vit er í.

Sú gagnrýni er birtist í skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis, um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, á skjalahald opinberra

stjórnvalda virðist lítil sem engin áhrif hafa haft á þessi frumvarpsdrög. Afnáam eftirlitshlutverks opinberra skjalasafna með skjalahaldi stjórnvalda stingur mjög í stúf við það, fremur hefði verið nauðsynlegt að hrinda þessu eftirliti í framkvæmd fremur en að leggja það af í löggjöfinni. Athygli vekur að í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er hvergi vikið að þessu lögbundna eftirlitshlutverki Þjóðskjalasafns Íslands t.d. þegar fjallað er um ágalla á skjalavörslu Fjármálaeftirlitsins (í 5. bindi skýrslunnar bls. 151-153) eða um gagnrýni á upplýsingakerfi fjármálastofnana og lýsing á óeðlilegri meðferð og afgreiðslu á „fundargerðum“ (í 1. bindi bls. 25). Hefði því eftirlitshlutverki verið fylgt eftir má ætla að það hefði leitt til bættrar skjalavörslu og þar með bættrar stjómssýslu þar. Þjóðskjalasafnið er ekki nefnt á nafn í skýrslunni þrátt fyrir stjómssýslulega eftirlitsskyldu sína. Þessi þögn skýrslunnar er æpandi vitnisburður um hversu lítilvirkt og lítilsvirt Þjóðskjalasafn Íslands er í opinberri stjómssýslu á Íslandi. Það hefur bein áhrif á héraðsskjalasöfnin í landinu í sömu átt, Þjóðskjalasafnið hvílir með aðgerðaleyfi sínu út á við eins og mara á þeim og þau fá sinn skerf af lítilsvirðingu fyrir. Það sem bjargar þeim þó sumstaðar að nokkru er að í héraði er áhugasamt og menningarlegt fólk sem styður þau með ráðum og dáð.

Réttaröryggi ríkis og borgara er að nokkru undir eftirlitshlutverki opinberra skjalasafna komið. Athygli vekur að þessi nefnd Alþingis er látin afhenda skjöl sín Þjóðskjalasafni Íslands beint, eins og eðlilegt er um nefndir stjórnvalda, meðan fyrirmæli Þjóðskjalasafns Íslands um stjómarráðið og sveitarfélög í handbókum gera ráð fyrir að nefndir skipaðar af ráðherrum afhendi skjöl sín inn í skjalasöfn ráðuneyta og nefndir á vegum sveitarfélaga afhendi skjöl sín til bæjarskrifstofa. Með þeim fyrirmælum hefur Þjóðskjalasafnið um árabíl mælt fyrir um að farið sé á svig við ákvæðið laga um ábyrgð forstöðumanna á skjalavörslu og skilaskyldu þeirra til opinberra skjalasafna. Í þessari 4. gr. frumvarpsdraganna eru stjómssýslunefndir sérstaklega tilgreindar sem skilaskyldar og er það til bóta.

Í 5. gr. frumvarpsdraganna segir:

Þó skulu skjöl og önnur gögn á rafrænu formi afhent að jafnaði eigi síðar en þegar þau hafa náð 5 ára aldri. Er þá miðað við síðustu innfærslu eða síðasta bréf afgreidds máls. Varðandi skrár reiknast ársfresturinn frá áramótum þess árs þegar síðast var fært inn í skrána. Skilaskyldur aðili ber þó ábyrgð á afgreiðslu úr rafrænum gögnum í 30 ár eftir að þau eru afhent. Þjóðskjalavörður getur lengt þennan frest eða stýtt í einstökum tilvikum ef sérstakar ástæður mæla með því.

Réttaröryggi borgara gæti verið í uppnámi. Grundvallarspurning er á hvorum staðnum frumrit skjals er varðveitt; er frumritið varðveitt hjá hinum skilaskylda eða vörslustofnun? Þá sætir furðu að setja kvaðir á skilaskylda aðila um afgreiðslu á skjölum sem búið er að afhenda á skjalavörslustofnum með tilheyrandi kostnaði. Þetta vinnulag er ekki til þess að gera stjómssýsluna skilvirkari, einfaldari eða skýrari og gengur gegn markmiðssetningu laganna.

Þjóðskjalasafni Íslands er, skv. frumvarpsdrögnum, ætlað að taka rafræn gögn til varðveislu meðan þau eru ung, sem þýðir skv. athugasemdum í frumvarpi til laga nr. 123/2008 1-5 ára gömlum „... til þess að tryggja að þau úreldist ekki eða glatist ekki vegna tæknibreytinga, bilana eða annars hjá hinum skilaskylda aðila.“ Hinum skilaskylda aðila er eftir sem áður ætlað að hafa umrædd rafræn gögn hjá sér áfram og afgreiða upplýsingar úr þeim í tiltekinn tíma, það felur í sér að hann verður líka að tryggja að gögnin úreldist ekki eða glatist. Ekki er ljóst hvort honum ber að eyða gögnum eða skila þeim til Þjóðskjalasafnsins, eins og þau eru þá, orðin tvítug að aldri.

Þessi lagabreyting felur í sér tvíverknað með aukakostnaði fyrir ríkissjóð. Að Þjóðskjalasafnið taki að sér að halda við rafrænum gögnum, meðan sömu rafrænu gögnum er haldið við og afgreitt úr þeim hjá skjalamyndara, mun kosta ríkið meiri

útgjöld, en ef Þjóðskjalasafnið tæki alfarið við umræddum gögnum tvítugum að aldri, en ekki fyrr.

Forstöðumaður stofnunar eða embættismaður ber ábyrgð á skjalavörslu sinni og varðveislu skjala, þar til þeim er skilað til Þjóðskjalasafns. Þetta er samofið embættisábyrgð og tryggir skýr valdmörk stjórnvalda. Þessi regla gildir einnig um rafræn gögn.

Verði munur á gögnunum sem Þjóðskjalasafnið tók við og þeim gögnum sem skjalamyndari hefur áfram hjá sér, en hefur leiðrétt og endurnýjað í 15-19 ár eftir að afriti þeirra var skilað til Þjóðskjalasafnsins, kann að skapast réttaróvissa þegar gögn í vörslu Þjóðskjalasafnsins eiga að verða aðgengileg tvítug að aldri. Ljóst er að stjórnvald það er myndar skjölin hlýtur að bera ábyrgð á innihaldi þeirra og réttileika. Verði mismunur á gögnum hlýtur sú gerð er var í vörslu stjórnvaldsins að ráða. Tilgangur gagnavörslunnar í Þjóðskjalasafninu er því óljós.

Sú hugmynd að láta Þjóðskjalasafnið vera óvirka gagnageymslu annarra stofnana, eða einhverskonar öryggisafritadeild fyrir tölvukerfi hinna ýmsu stofnana fer gegn hugmyndum um skýr valdmörk stjórnvalda. Slík tölvuþjónusta ríkisins kynni að eiga rétt á sér, en ekki á vegum skjalavörslustofnunar eins og Þjóðskjalasafns Íslands.

Fráleitt er að setja í lög skyldu um gjaldtöku á geymslu skjala yngri en 30 ára eins og gert er í 5. gr. draganna. Ekki eru einu sinni sett inn bráðabirgðaákvæði um að þau skjöl sem þegar eru þangað komin í geymslu og hafa ekki náð þeim aldri séu þessu undanþegin. Spurning er: Á þetta að gilda um héraðsskjalasöfn, einnig að ráðherra setji gjaldskrá fyrir þau?

Ljóst er að þetta stofnar til útgjalda hjá sveitarfélögum sem ekki standa að héraðsskjalasafni, þar sem þeim ber að skila skjölum til Þjóðskjalasafns Íslands og þar með greiða þennan geymslukostnað. Miðað við samsetningu draganna að öðru leyti, eftirlitsleysi og aðra þætti kann þetta að leiða til þess að gripið verði til óyndisúrreða í sparnaðarskyni hjá þeim sveitarfélögum og skjöl hreinlega hverfi án ummerkja. Baminu verði hent út með baðvatninu í lagasetningunni.

Sveitarfélag (og ríkið reyndar líka) getur haft hag af því að stofnanir og embætti þess afhendi skjöl sín héraðsskjalasafni sem það á aðild að yngri en 30 ára t.d. 5-10 ára gömul fremur en í skrifstofuhúsnæði eða geymsluhúsnæði á víð og dreif. Kostnaður við skjalageymsluhúsnæði er um þriðjungur af kostnaði við skrifstofuhúsnæði. Sérstök gjaldtaka héraðsskjalasafns fyrir hýsingu yngri skjala en 30 ára letur fremur en hvetur stofnanir til afhendingar þangað. Sveitarfélag sem á aðild að héraðsskjalasafni verður að hafa frelsi til þess að ákveða hvort slík gjaldtaka eigi að vera eða ekki. Spurning vaknar um skjöl stofnana sem lagðar eru niður og þau skjöl sem yngri eru en 30 ára og hver eigi að greiða fyrir hýsingu þeirra. Spurning vaknar einnig um einkaskjalasöfn sem eru yngri en 30 ára. (Sjá einnig hér um hvemig þetta kemur út með afnámi eftirlitsskyldu í II kafla draganna).

Hér vantar gjaldtökuheimild fyrir frágangi skilaskyldra skjalasafna og annarra sem afhent eru. Jafnframt þarf að tryggja að öðrum en Þjóðskjalasafni og héraðsskjalasöfnum utan þess stjórnvalds sem myndi skjölin sé óheimilt að taka að sér frágang skilaskyldra skjala.

6. grein hefst svo:

„Þjóðskjalasafni Íslands er heimilt að taka við skjölum annarra en skilaskyldra aðila til varðveislu og eignar ef þau eru talin hafa mikilvæga þýðingu fyrir starfsemi safnsins“

en svo lýkur greininni á skyldu manna til að afhenda einkaskjöl „sem enginn á eignarrétt á“ til Þjóðskjalasafnsins.

Spurning hvað verður um einkaskjöl sem þannig er komið fyrir og eru ekki talin hafa „mikilvæga þýðingu fyrir starfsemi safnsins.“

Þetta rekst svolítið hvort á annars horn. Þýðing fyrir starfsemi safnsins ætti e.t.v. að hafa minni áhrif á varðveislu einkaskjala en þýðing fyrir íslenska menningu eða sögu íslensku þjóðarinnar. Hvað eru menn að hugsa?

Þessi hugmynd um skjöl sem enginn á eignarrétt á kemur fyrir sjónir líkt og þegar talað var um „fé án hirðis“ í sambandi við sparisjóðina. Hvernig þessi grein á að vera framkvæmanleg er óljóst, þ.e. að afsanna eignarhald á skjölum í fornum manna og gera þau upptæk á þeirri forsendu að enginn eigi eignarrétt á þeim. Spurning vaknar hvort ætlunin er að stofna einhverskonar óbyggðanefnd um skjöl. Eignarhald á skjölum er margbrotið svið og e.t.v. ekki skynsamlegt að láta þessa grein standa svona.

Nauðsynlegt er að kveðið verði skýrar á um varðveislu Þjóðskjalasafns Íslands á einkaskjalasöfnum, tillagan sem fylgir byggist m.a. á 13. grein norskra skjalavörslulaga:

Safninu er heimilt að taka við skjölum annarra en afhendingarskyldra aðila og skal skriflega gengið frá staðfestingu afhendingar slíkra skjala við afhendingaraðila og um aðgengi og tímabundnar aðgengistakmarkanir almennings að þeim. Þjóðskjalasafnið skal fylgjast með varðveisluverðum einkaskjalasöfnum, halda skrá yfir einkaskjalasöfn í vörslu skjalavörslustofnana hvort sem þær eru opinberar eða einkareknar. Þjóðskjalasafninu er heimilt að skrá ákveðin einkaskjalasöfn sem sérstaklega varðveisluverð. Tilkynning um slíka skráningu skal send eiganda skjalasafnsins hverju sinni.

Aðgengi að þessum skjölum verður að vera háð einkaréttarlegu samkomulagi eiganda skjalanna sem felur þau skjalavörslustofnununa til varðveislu.

7. grein

Tilvísun til annarra laga um þetta atriði er hjákátleg. Taka á alfarið á þessu í löggjöfinni og kveða á um sérstakt skjalaráð sem fari með sambærilegt hlutverk gagnvart skjölum og safnaráð gagnvart forngrípum.

III. kafli Skjalavarsla stjórnvalda. 11.-13. gr.

Grundvallaratriði er að stjórnvöld mynda skjöl af málefnalegum ástæðum. Stjórnvöld ættu ekki að mynda skjöl nema af málefnalegum ástæðum til að rækja lögbundið hlutverk sitt og e.t.v. er nauðsynlegt að kveða á um það sérstaklega í lögum. Ein höfuðástæða til þess er ofskráning, of mikil ástæðulaus skjalamyndun, vegna skráningarmöguleika sem komið hafa til vegna innkaupa á tölvubúnaði en einnig t.d. óhófleg ljósmyndataka á stafrænar myndavélar. Bregðast verður við þessum þrýstingi hugbúnaðarfyrirtækja með mótþrýstingi, annars fer skjalamyndun hins opinbera enn meira út um víðan völl en orðið er. Grunnregla verður að vera að skjöl opinberra stjórnvalda séu varðveitt. Annað á að vera undantekning. Það er ekki á færi skjalavarða einna að taka ákvarðanir um eyðingu þeirra nema á grundvelli þekkingar á málefnum þess stjórnvalds sem í hlut á. Það ferli sem verið hefur skv. gildandi lögum, að umsókn stjórnvalds um eyðingu skjala þurfi að fá meðhöndlun opinbers skjalasafns og stjórnarnefndar Þjóðskjalasafns Íslands áður en eyðing er heimiluð er grundvallaratriði. Þjóðskjalasafnið hefur farið fram með offorsi í ákvörðun um eyðingu skjala sveitarfélaga, hunsað andmæli héraðsskjalavarða og ekki orðið við ósk um rökstuðning við setningu reglna þjóðskjalasafnsins nr. 627/2010. Með því hefur það farið á svig við ákvæði laga nr. 66/1985 um Þjóðskjalasafn og reglugerðar nr. 283/1994 um héraðsskjalasöfn um eyðingu skjala. Með drögum að þessu frumvarpi er stefnt að því að yfirgangur af þessu tagi verði löglegur og jafnvel regla. Í þessu felst íhlutun Þjóðskjalasafns í innri málefni sveitarfélaga og aðför að sjálfstæði þeirra.

Þjóðskjalasafni er fært alræðisvald í ákvörðunum um eyðingu skjala með 13. gr frumvarpsdraganna. Með því getur Þjóðskjalasafnið með grisjunarákvörðun farið yfir valdmörk skilaskyldra stjórnvalda og valdið tjóni að geðþótta sínum. Að ómögulegt sé að kæra ákvörðun um eyðingu skjala til ráðherra (sbr. 38. gr. draganna) og ekki sé kveðið á um kærufrest eða áfrýjun um ákvörðun um eyðingu skjala er varhugavert. Aðgengi að skjölum er með þessu móti löglegt að takmarka með eyðingu þar sem aðgengisákvæði laganna eru bundin þeim skjölum sem eru varðveitt. Í þessu felst mikið ógagnsæi og óöryggi.

Varsla skilaskyldra skjala hjá einkafyrirtækjum á vegum stjórnvalda á að vera óheimil, það gengur ekki nægilega skýrt fram af þessum lögum. Tryggja verður milliliðalaus afbendingu milli stjórnvalda og opinberra skjalasafna án þess að utanaðkomandi einkaaðilar hræri í skjalasöfnunum eða komi að vörslu þeirra eða myndun. Það hefur orðið tjón á opinberum skjalasöfnum í meðförum aðkeyptra þjónustufyrirtækja. Þjóðskjalasafn Íslands hefur ekki brugðist við því með eðlilegum hætti þrátt fyrir lögbundna eftirlitsskyldu sína.

Frumvarpsdrögin eru ekki nægilega skýr til þess að tryggja þetta.

IV. kafli Aðgangur almennings að skjölum Þjóðskjalasafns Íslands. 14.-18. gr. V. kafli Aðgangur hins skráða að skjölum Þjóðskjalasafns Íslands. 19. gr. VI. kafli Aðgangur að skjölum sem eru undanþegin upplýsingarétti skv. IV: og V. kafla. 20.-23.gr.

Ekki vannst tími til að setja fram athugasemdir við þessa kafla. Undirritaðir hafa þó sent inn athugasemdir við frumvarp til laga um upplýsingalög í nóvember á síðasta ári sem m.a. taka á aðgengi almennings að skjölum á opinberum skjalasöfnum.

VII. kafli Öryggismálasafn og aðgangur að því. 24.-28. gr.

Kaflinn er allur brot á upprunareglunni og síðareglum Alþjóða skjalaráðsins (ICA).

VIII. kafli Gagnagrunnar rannsóknarnefndar Alþingis. 29. gr.

Sérstakur kafli í lögnum um gögn rannsóknarnefndar Alþingis, einnar stofnunar hins opinbera er andstæður eðlilegri hugsun um að lög um skjalavörslu hins opinbera skuli gilda jafnt um þær allar.

IX. kafli Héraðsskjalasöfn. 30.-31. gr.

Aðeins tvær greinar frumvarpsins fjalla beinlínis um héraðsskjalasöfn (gr. 30 og 31). Það hlutverk sem þeim virðist ætlað samkvæmt frumvarpinu er óljósara og er auk þess skert frá gildandi lögum. Í stað þess að héraðsskjalasöfnin séu sjálfstæðar skjalavörslustofnanir í eigu sveitarfélaganna en undir faglegu eftirliti Þjóðskjalasafns, eins og gildandi lög gera ráð fyrir, virðist andi frumvarpsins vera sá að héraðsskjalasöfnin verði útibú frá Þjóðskjalasafni, undir stjórn þess en sveitarfélögin fái að greiða fyrir rekstur þeirra eftir sem áður. Það vantar í frumvarpið að fjallað sé markvisst um héraðsskjalasöfnin, stjórnsýslulega stöðu þeirra, hlutverk, starfssvið, ábyrgð og hlutverk héraðsskjalavarða, aðgang að skjölum safnanna o.s.frv.

Samkvæmt núgildandi lögum um Þjóðskjalasafn og reglugerð um héraðsskjalasöfn er héraðsskjalasöfnum fengið það hlutverk að sinna skjalavörslu ákveðinna aðila, ráðgjöf, skráningu skjala og söfnun einkaskjala auk ljósmynda. Þessu hlutverki hafa söfnin reynt að sinna af kostgæfni. Hlutverk héraðsskjalasafna gagnvart Þjóðskjalasafni hefur verið nokkuð skýrt í flestum atriðum. Þeirri verkaskiptingu, sem komið var á árið 1947, er kollvarpað verði þetta frumvarp að lögum. Héraðsskjalasöfnin eru stjórnsýslu- og menningarstofnanir hvert á sínu svæði. Þau veita nauðsynlega aðstoð í nærumhverfi safnsins og leitast við að auka traust til starfseminnar meðal almennings. Þess vegna hefur héraðsskjalasöfnunum tekist að safna gríðarlegu magni af ómetanlegum heimilum um byggð og sögu víðsvegar um land til viðbótar við þau opinberu gögn sem þeim ber að safna lögum samkvæmt.

Ef 15 sú hugmynd er uppi að breyta grunngerð héraðsskjalasafna í þessum lögum, er mjög mikilvægt að ræða þá breytingu við sveitarfélögin sem reka söfnin. Um mörg héraðsskjalasafnanna gilda stofnsamþykktir sem hafa gildandi lög að forsendu.

Bent hefur verið á að sveitarfélögum er ekki skylt að standa að rekstri héraðsskjalasafns. Hafa ber í huga að sveitarfélög skulu varðveita skjöl sín, skrá mál og tryggja aðgengi að skjölum sínum í samræmi við lög. Ákveðin kostnaður við skjalahald sveitarfélaga er því óhjákvæmilegur. Ekki kemur fram í greinargerð með frumvarpsdrögum hvemig að skjalahaldi sveitarfélaga er háttað. Í sameiginlegum athugasemdum héraðsskjalavarða frá 21. desember 2010 við frumvarpsdrögin kemur fram að 700 afhendingar á skjölum bærust héraðsskjalasöfnunum 2009. Í úttekt á starfsemi héraðsskjalasafna frá 2008 kemur fram að samanlagður hillumetrafföldi á héraðsskjalasöfnunum er 14.390 metrar. Ætla má að sú tala sé nú rúmlega 15.000 hillumetrar. Sú þekking sem varð til þegar þessi skjöl voru mynduð, skráð og afhent á viðkomandi héraðsskjalasafn er til staðar í héraði. Aðgengi sveitarfélaga og íbúa þeirra að skjölunum er fyrir bragðið auðveldara og hægt að færa ákveðin rök fyrir því að þjónustustig viðkomandi sveitarfélaga sé hærra en í þeim sveitarfélögum sem ekki standa að rekstri héraðsskjalasafna. Yfir 4000 fyrirspurnum var svarað á héraðsskjalasöfnunum og yfir 10.000 gestir komu á söfnin. Ekki liggja fyrir neinar upplýsingar um magn skjala frá þeim sveitarfélögum sem ekki standa að rekstri héraðsskjalasafns í greinargerðinni. Ljóst er að þau verða að kosta flokkun og skráningu á sínum skjölum. Hjá því verður ekki komist. Því má færa ákveðin rök fyrir því að hagkvæmara sé fyrir sveitarfélögin að standa að rekstri héraðsskjalasafns í stað þess að skila skjölum eða skila alls ekki á Þjóðskjalasafn.

Í 14. grein gildandi laga er sérstaklega kveðið á um hvaða stjórnvöld og lögpersónur eigi að skila skjölum sínum til héraðsskjalasafna m.a. félög og samtök „sem njóta verulega styrks af opinberu fé og starfa eingöngu innan umdæmis héraðsskjalasafnsins.“ Í stað þessa er vísað til 4. og 5. greinar draganna. Þar sem þau fjalla um fjölda ríkisstofnana má ætla að átt sé við e) lið 4. greinar og að einhverju leyti h) lið 4. greinar. Það er mun óljósara en verið hefur enda er 4. greinin einkum miðuð við Þjóðskjalasafnið. Halda má fram að með þessum ákvæðum dragist skilaskylda á skjalasöfnum saman. Algerlega er ófullnægjandi í h) lið 4. greinar að takmarka skilaskyldu við 75% opinbert eignarhald. Lágmark væri að miða við meirihluta eignarhald, og í reynd eðlilegt að hið minnsta eignarhald opinberra aðila geri það að verkum að skilaskylda myndist. Annað er í blóra við gagnsæi og opið samfélag. Saga fyrirtækja sem sveitarfélög hafa staðið að, að meira eða minna leyti, hverfur með þessu móti í gleymsku. Skráning í kauphöll og upplýsingagiöf því tengd kemur ekki í stað varðveislu á skjalasafni, það er algjörlega ófullnægjandi og undarlegt að slíkt hvarfli að mönnum. Í skjóli þeirrar leyndar sem þetta tryggir gefst mönnum færi á að notfæra sér opinbera fjármuni og skjalaleynd til þess að ná fram markmiðum eða vinna að starfsemi sem jafnvel kann að vera andstæður vilja almennings og kjörinna fulltrúa hans. Gera verður skýran greinarmun á skjalamyndurum sem mynda skjöl sín sem einkaaðilar og þeim sem mynda skjöl sín sem opinberir aðilar. Almannahagsmunir, hagsmunir skattgreiðenda, gagnsæi og opin stjórnsýsla hljóta að kalla á að öll opinber aðild útheimti skjalaskil til opinberra skjalasafna undantekningalaust. Kalli það á kostnað einkaaðila sem standa að starfsemiinni verður að sjálfsögðu að koma opinbert framlag þar á móti til að tryggja þessa hagsmuni.

Með tilvísuninni til 5. greinar draganna er skilaskylda skjala sett fast við 30 ár og frávik frá því kallar á setningu reglna af hálfu þjóðskjalavörðar, en óljóst er hvort héraðsskjalavörður fær slíkt vald gagnvart skjölum sveitarfélaga í sínu umdæmi.

Gildandi lög segja: „Þjóðskjalavörður getur lengt þennan frest eða stýtt í einstökum tilvikum ef sérstakar ástæður mæla með því.“ og hefur það verið túlkað sem svo að héraðsskjalaverðir

hafi getað þetta *ex analogia* varðandi skilaskyld skjöl í umdæmi héraðsskjalasafns síns. Óljóst er hvort hægt er að beita slíkri lögjöfnun miðað við drögin. Í þeim er svigrúm um tímamörk á skilum skjala takmarkað frá því sem verið hefur. Þetta snertir verulega héraðsskjalasöfn sem taka ósjaldan yngri skilaskyld skjöl til varðveislu en 30 ára. Óskynsamlegt er að takmarka þetta svigrúm við 30 ár, enda er hefð fyrir að miða fremur við 20 ár. Afar mikilvægt er að þetta geti verið umsemjanlegt milli héraðsskjalasafna og þeirra sem þangað eru skilaskyldir. Stefna sveitarfélaga sem standa að héraðsskjalasafni um það hvort byggja eigi skjalageymslur við allar stofnanir þess til 30 ára eða skemmri tíma verður að nokkru að ráða hvernig framkvæmd þessa er, húsakynni héraðsskjalasafna eru jafnvel ódýrari kostur og stundum kynni að henta að jafnvel 5 ára skjölum yrði skilað til héraðsskjalasafna. Það er veruleg breyting á starfsemi héraðsskjalasafna að þurfa að bíða skilaskyldra skjala í 30 ár. Eðlilegt er að kostur sé á að skilaskyld skjöl sem stjórnvöld þurfa ekki að hafa við höndina í daglegum störfum sé hægt að afhenda opinberu skjalasafni skv. samkomulagi þótt almennt viðmið megi setja sem 20 ár.

Í 14. grein gildandi laga er kveðið á um að sett skuli nánari ákvæði, þ.á.m. hverjir séu afhendingarskyldir til héraðsskjalasafna, í reglugerð. Þetta stendur óbreytt, sem er ágætt, en án 1. málsgreinar 14. greinarinnar sem er slæmt. Þótt upptalning 14. greinarinnar felist að nokkru í e) lið 4. greinar draganna (sbr. þó fyrri athugasemdir um afhendingarskyldu) er ekki kveðið á um að skjöl sveitarfélaga, stofnana og starfsmanna þeirra skuli renna til héraðsskjalasafna þar sem þau starfa. Þetta verður að tryggja í lögunum þannig að öll tvímæli séu tekin af um að skjalasöfn þessara aðila skuli renna óskert til viðeigandi héraðsskjalasafns. Þetta á að vera óháð áritunarformi skjalanna í samræmi við faglega grundvallarreglu skjalavörslu í heiminum, upprunaregluna.

Miðað við 14. grein gildandi laga eru byggðasamlög afhendingarskyld á héraðsskjalasafn sem stofnanir á vegum aðila að héraðsskjalasafni. Óljóst er í gildandi lögum um til hvaða opinbera skjalasafns afhendingarskylda beinist þegar byggðasamlög eru á vegum sveitarfélaga sem standa að fleiri en einu héraðsskjalasafni. Ekki er skorið úr um þetta í drögunum en túlka mætti e) lið 4. greinar þeirra sem svo að afhendingarskyldan beindist til Þjóðskjalasafnsins. Það er óviðunandi.

Í 30. grein frumvarpsdraganna segir, eins og í gildandi lögum:

- Héraðsskjalasöfn skulu njóta styrks úr ríkissjóði samkvæmt því sem ákveðið er í fjárlögum hverju sinni.

Þetta er nauðsynlegt að styrkja frekar þannig að tryggt sé að héraðsskjalasöfnin fái þessa peninga. Nokkur misbrestur hefur orðið á því að þetta fé hafi skilað sér innan fjárlagaárs á undanföllum árum og enn eiga héraðsskjalasöfnin eftir að fá hluta fjárveitinga undanfarinna ára þeim ætluðum á fjárlögum. Ekki hefur Þjóðskjalasafn Íslands skýrt hvað orðið hefur af því fé, en greiddi héraðsskjalasöfnum meirihluta þess sem á vantaði árið 2009 en ekki að fullu. Rétt er að bæta við þetta að ráðuneytið sjái um að greiða héraðsskjalasöfnunum styrkinn, þar sem augljóst er af fenginni reynslu að Þjóðskjalasafninu er um megn að koma þessum fjármunum óskertum til skila.

Héraðsskjalasöfn fengu styrk frá ríkinu, fyrst skv. 4. grein laga nr. 7/1947 um héraðsskjalasöfn. Voru styrkir skv. því greiddir frá árinu 1948 til ársins 1977 og inntir af hendi beint af menntamálaráðuneytinu. Eirhvern tíma eftir það virðast þeir hafa fallið niður. Frá árinu 1995 hafa verið greiddir styrkir til héraðsskjalasafna um hendur Þjóðskjalasafns, en nokkur óvissa hefur ríkt um aðferð og upphæð við úthlutun peninganna til einstakra héraðsskjalasafna. Verið hefur á reiki hvernig reglum, sem ekki hafa verið settar eða kynntar með formlegum hætti, um þessa úthlutun ætti að túlka.

Hvað upphæð ríkisfjárframlagsins snertir er mikilvægt að fjárframlagið verði ekki, eins og nú er, túlkað sem hluti rekstrar Þjóðskjalasafns Íslands og sé þar með leiksoppur hagræðingarhugmynda í

kringum rekstur Þjóðskjalasafnsins eins og varð við fjárlagagerð fyrir árið 2011 og framlögin skertust um helming.

Leita verður leiða til þess að fjárframlagið verði hækkað þannig að það verði hlutfall af rekstrarkostnaði héraðsskjalasafnanna, t.d. framlag til móts við rekstrarkostnað hvers sveitarfélags. Þetta kom til álita við setningu laganna 1985.

E.t.v. mætti líta til þess hvaða háttur er hafður á við minjasöfn þar sem til kemur rekstrarstyrkur frá ríkinu auk styrkja sem sækja má um til sérverkefna á starfssviði safnanna. Eðlilegt er að fjárframlög ríkisins til héraðsskjalasafna séu í hlutfalli við kröfur ríkisins til þeirra. Þær kröfur hafa vaxið verulega undanfarið.

Fjarri lagi er að þetta einfaldi þá flóknu og óskýru stjórnsýslu sem viðhöfð hefur verið með ríkisfjárframlög til héraðsskjalasafna.

X. kafli Málsmeðferð, stjórnsýslukæra og ábyrgð. 32.-39. gr.

Í 38. gr. frumvarpsdraganna segir:

Heimilt er að kæra synjun Þjóðskjalasafns Íslands, sem byggð er á 8. mgr. 25. gr., til ráðherra. Aðrar ákvarðanir Þjóðskjalasafns Íslands en að framan greinir og teknar eru samkvæmt lögum þessum verða ekki kærðar til ráðherra.

Hér vaknar sú spurning hvort markmiðið er að leysa menntamálaráðherra undan ábyrgð á Þjóðskjalasafni Íslands og hvort þjóðskjalaverði verði í framhaldinu heimilað að sitja ráðherrafundi. Með þessu yrði embætti þjóðskjalavarðar í raun pólitískt embætti og e.t.v. rétt að skipa það sem slíkt og leggja það niður í núverandi mynd. Ætli ráðuneytið að koma sér undan ábyrgð á Þjóðskjalasafni Íslands er rétt að hugleiða að færa Þjóðskjalasafn Íslands undan ráðuneytinu og beint undir Alþingi sem stjórnsýslueftirlitsstofnun með skjalavörslu þjóðarinnar og hún standi þá við hlið Ríkisendurskoðunar sem slík með meðfylgjandi vörsluhlutverk sitt.

Eina leiðin til þess að fá ákvörðun þjóðskjalavarðar hnekkð í öðru en synjun á grundvelli 8. mgr. 25. gr. er að fara með mál fyrir dómstóla. Það er kostnaðarsamt fyrir flesta venjulega borgara á Íslandi og yrði þeim mörgum vafalaust ofviða. Þetta er yfirgangur. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál og/eða skjalaráð ættu að vera kæruleiðir sem stæðu til boða.

Ef ætlunin er að einfalda og mynda heildstætt kerfi um upplýsingarétt almennings eins og kemur fram í greinargerð frumvarpsdraganna þar sem úrskurðarnefnd um upplýsingamál skeri úr málum þar sem upp komi ágreiningur í stað þess að ráðherra eða þjóðskjalavörður taki þá ákvörðun er sjálfsagt að tilgreina það sérstaklega í frumvarpsdrögum. Frumvarpsdrögin yrðu fyrir bragðið skýrari og réttur almennings ljósari.

Í 39. gr. frumvarpsdraganna er kveðið á um að Þjóðskjalasafn Íslands skuli vinna að því koma upp rafrænni afgreiðslu á erindum um aðgang að skjölum safnsins. Ekki er einu orði minnst á lestarsal og aðgengi stjórnvalds eða almennings að sjálfum skjölunum þegar um er að ræða pappírsskjöl eða skjöl á öðru formi en rafrænu. Aðgengi að skjalaskrá á rafrænu formi er vissulega til bóta fyrir þá sem eiga um langan veg að fara og getur einfaldað leit stjórnvalda og almennings að skjölum en ljóst er að áratugi og ómælt fé mun taka að gera safnkost opinberra skjalasafna aðgengilegan á internetinu. Þjóðskjalasafn hefur opnað manntalsvef og þar með gert upplýsingar úr manntölum aðgengilegar með rafrænum hætti. Kostnaður við það verkefni ætti að gefa einhverja hugmynd um þann ófyrirséða kostnað sem mun hljóta af því að gera safnkost safnsins aðgengilegan á internetinu. Í greinargerð með frumvarpsdrögum er tekið fram að í ákvæðinu felist stefnuyfirlýsing um vinnu til að koma rafrænni afgreiðslu á erindum um aðgang að gögnum en eins og áður sagði er ekki minnst á lestarsal og aðgengi þar. Ef markmið greinarinnar er eingöngu stefnuyfirlýsing um aðferð við

afgreiðslu þá verður að setja spurningamerki við hvort slíkt eigi heima í lögum um Þjóðskjalasafn Íslands.

Mikilvægara er að tryggja og bæta skráningu skjalasafna og stjórnvöldum, almennungi og fræðimönnum með þeim hætti tryggt bætt aðgengi að skjölum. Á þeim forsendum á Þjóðskjalasafni og öllum opinberum skjalasöfnum að vera skylt að halda opnum lestarsal fyrir almennung. Það er hluti af því að tryggja gegnsæi í stjórnsýslu opinberra aðila að almennungur hafi kost á að fá skoða skjöl þeirra á opinberu skjalasafni og hafa milliliðalausán aðgang að frumritum skjala, en ekki bara matreiddum afritum á tölvuneti. (Sjá einnig um 3. grein draganna).

XI. kafli Viðurlög og reglugerðarheimild. 40.-41. gr.

XII. kafli Gildistaka og breyting á öðrum lögum. 42.-43. gr.

Ekki vannst tími til að gera athugasemdir við þessa kafla.

Lokaorð

Öll framkvæmd skjalavörslu verður óskýrari við þessa meintu einföldun laganna, opinberar skjalavörslustofnanir fá óskýrari skyldur sem áður hafa verið skýrari og eru þar með leystar undan þeim að nokkru. Einveldi þjóðskjalavarðar er það skýrasta við þetta, honum eru færð aukin völd um leið og ábyrgðarsvið hans er þrengt. Með nýjustu breytingu á gildandi lögum um Þjóðskjalasafn var reglusetningarvald stofnunarinnar aukið til muna, það er látið halda sér í þessum drögum (12. grein).

Á hinn bóginn er t.d. eftirlitsskyldu stofnunarinnar aflétt.

Gildandi lög eru betur skrifuð, í þeim er meira jafnvægi og þau eru skýrari og afdráttarlausari. Í drögunum felst afturför án einföldunar stjórnsýslu.


Frumvarpsdrögin einkennast annars vegar af menningarleysi sem felst í skilningsleysi og vanþekkingu á hlutverki og mikilvægi skjalavörslu í siðmenntuðu samfélagi og hins vegar af siðleysi sem felst í því að faglegu siðferði í skjalavörslu og skilningi á fagmennsku er varpað fyrir róða. Gildir einu hvort þekkingarleysi veldur eða eitthvað annað, þetta er ekki boðlegt.

Virðingarfyllt

Hrafn Sveinbjarnarson, Héraðsskjalavörður Kópavogs

Þorsteinn Tryggvi Mátsson, Héraðsskjalavörður Árnesinga

Fshj: 2

	KÓPAVOGSBÆR MÓTTEKID 17. FEB. 2011 Málsnr.: <u>1102549</u> Bréfalykill: <u>240.06</u>
---	---



MENNTA- OG
MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIÐ
Sölvhólgötu 4 · 150 Reykjavík
sími: 545 9500 · bréfasími: 562 3068
postur@mrn.stjr.is · menntamálaráðuneyti.is

Kópavogsbær
bt. Péturs H. Sigurðssonar, form.
stjórnar héraðsskjalasafns Kópavogs,
Fannborg 2,
200 Kópavogi.

AFRIT

Reykjavík 16. febrúar 2011
Tilv.: MMR10120090/3.2

Starfshópur sem skipaður var til að vinna að heildarendurskoðun laga um Þjóðskjalasafn Íslands skilaði með bréfi 28. október sl. til ráðherra drögum að nýju frumvarpi til laga um safnið. Starfshópurinn var skipaður Páli Hreinssyni, hæstaréttardómara, Ólafi Ásgeirssyni, þjóðskjalaverði og Eiríki Þorlákssyni, sérfræðingi í mennta- og menningarmálaráðuneyti. Var ýmsum aðilum sent afrit af umræddum drögum til kynningar, og óskað eftir ábendingum um efni þeirra.


Alls hafa ráðuneytinu borist 12 umsagnir um málið, og hafin er vinna við að greina þær og undirbúa tillögur um með hvaða hætti mætti breyta einstökum greinum umræddra frumvarpsdraga til að koma til móts við þær ábendingar sem fram eru komnar. Meðal þeirra er m.a. að finna umsagnir Alþingis, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Landsbókasafns Íslands - Háskólabókasafns, skjalastjóra í stjórnarráðinu, félags um skjalastjórn og Sagnfræðingafélags Íslands, auk umsagnar borgarskjalavarðar og sameiginlegar umsagnar allra forsvarsmanna héraðsskjalasafna í landinu, sem síðan er samsinnt í umsögnum bæjarstjórnar Fljótisdalshéraðs og bæjarráðs Fjarðabyggðar.

Ein umsögn greinir sig frá öðrum hvað efnistöð varðar, en það eru athugasemdir sem Hrafn Sveinbjarnarsson, héraðsskjalavörður Kópavogs og Þorsteinn Tryggvi Músson, héraðsskjalavörður Árnesinga, undirrita sameiginlega. Í lokaorðum segja þeir frumvarpsdrögin m.a. einkennast af „menningarleysi“, „skilningsleysi og vanþekkingu“ og „siðleysi“, og ljúka bréfi sínu með því að segja: „Gildir einu hvort þekkingarleysi veldur eða eitthvað annað, þetta er ekki boðlegt.“

Slík ummæli eru óvenjuleg í umsögn af þessu tagi, og andstæð t.d. ummælum í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga, þar sem segir m.a.: „Starfshópurinn sem samdi frumvarpið hefur skilað góðri vinnu og eru fyrirbyggjandi drög vel samín og fengur að ítarlegum skýringum í greinargerð með þeim.“ Þá er óljóst hvort að efni umrædds bréfs segir til um viðhorf þeirra sveitarfélaga sem standa að þessum héraðsskjalasöfnum eða lýsir einungis viðhorfi þeirra einstaklinga sem skrifa undir bréfið.

Til að taka af vafa um vægi bréfs héraðsskjalavarðar Kópavogs og héraðsskjalavarðar Árnesinga óskar ráðuneytið upplýsinga um hvort að umrætt bréf og þau viðhorf sem þar koma fram endurspegli skoðanir stjórnar viðkomandi héraðsskjalasafna og þeirra sveitarfélaga sem standa að þeim til fyrirliggjandi draga að frumvarpi til nýrra laga um Þjóðskjalasafn Íslands.

Fyrir hönd ráðherra


Karitas H. Gunnarsdóttir


Ragnheiður H. Þórarinsdóttir

Fylgiskj.: Afrit af bréfi dags. 7. janúar 2011

Samrit: Kjartan Björnsson, form. stjórnar héraðsskjalasafns Árnesinga



Héraðsskjalasafn Kópavogs

Hamraborg 1 - 200 Kópavogi - sími 544 4710 - bréfsími 544 2110

Mennta og menningarmálaráðuneytið
b.t. Karítasar Gunnarsdóttur
Sölvhólsgötu 4
150 Reykjavík

Kópavogi, 10. mars 2011

Varðar umsögn Héraðsskjalavarda Kópavogs og Selfoss um drög að frumvarpi til laga um Þjóðskjalasafn Íslands

Í bréfi dags. 16. febrúar 2011 óskar Mennta- og menningarmálaráðuneytið upplýsinga um hvort umsögn héraðsskjalavarda Kópavogs og Selfoss dags. 7. janúar 2011 um drög að frumvarpi til laga um Þjóðskjalasafn Íslands endurspegli skoðanir stjórna viðkomandi héraðsskjalasafna og þeirra sveitarfélaga sem standa að þeim.

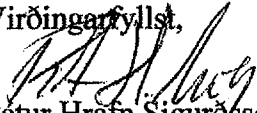
Stjórn Héraðsskjalasafns Kópavogs tók bréf ráðuneytisins fyrir á fundi sínum 10. mars 2011.

Skv. tölvupósti frá Mennta- og menningarmálaráðuneytinu dags. 6. desember 2010 var þess farið á leit við Hrafn Sveinbjarnarson héraðsskjalavörð Kópavogs að hann veitti umsögn við drög að frumvarpi til laga um Þjóðskjalasafn Íslands. Slík beiðni kom ekki inn á borð stjórnar Héraðsskjalasafnsins og hefur þar af leiðandi ekki verið afgreidd þar. Umsögnin er því frá héraðsskjalaverði Kópavogs.

Stjórn Héraðsskjalasafns Kópavogs vekur athygli á að umsögnin er ýtarleg, faglega unnin og í mörgu í samræmi við umsagnir frá öðrum aðilum svo sem héraðsskjalaverði Austfirðinga, borgarskjalaverði og Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Hins vegar eru lokaorð umsagnarinnar óheppileg og getur stjórn Héraðsskjalasafns Kópavogs ekki gert þau að sínum.

Virðingarfyllt,


Pétur Hrafn Sigurðsson
formaður

Afrit sent Bæjarstjórn Kópavogs

Mennta- og menningarmálaráðuneytið
b.t. Karítas Gunnarsdóttir
Sölvhólgötu 4
150 Reykjavík

Selfossi 31. mars 2011

Varðar umsögn Héraðsskjalavarða á Selfossi og Kópavogi um drög að frumvarpi til laga um Þjóðskjalasafn Íslands

Í bréfi dagsettu 16. febrúar 2011 óskar Mennta- og menningarmálaráðuneytið upplýsinga um hvort umsögn héraðsskjalavardanna við Héraðsskjalasafn Árnesinga á Selfossi og Héraðsskjalasafn Kópavogs dagsett 7. janúar 2011 um drög að frumvarpi til laga um Þjóðskjalasafn Íslands endurspegli eins og það er orðað skoðanir stjórnna viðkomandi héraðsskjalasafna og þeirra sveitarfélaga sem standa að þeim.

Stjórn Héraðsskjalasafns Árnesinga tók málið fyrir á stjórnarfundum 1. mars 2011.

Samkvæmt tölvubréfi frá Mennta og menningarmálaráðuneytinu dagsettu 6. desember 2010 var farið fram á það við Þorstein Tryggva Mátsson héraðsskjalavörð Árnesinga að hann veitti umsögn við drög að frumvarpi til laga um Þjóðskjalasafn Íslands. Það var ekki óskað eftir umsögn stjórnar héraðsskjalasafnsins við drög að frumvarpinu. Umrædd umsögn er því umsögn héraðsskjalavardanna.

Stjórnin fór yfir umsögn héraðsskjalavardanna á síðasta stjórnarfundum dags. 1. mars 2011 og vekur athygli á því að hún er faglega unnin, ýtarleg og ljóst að héraðsskjalaverðirnir hafa yfirgripsmikla þekkingu og reynslu af skjalavörslu. Þá er umsögnin í mörgu í samræmi við athugasemdir annarra aðila svo sem Félags Héraðsskjalavarda, héraðsskjalavardar Austfirðinga, borgarskjalavardar, Sagnfræðingafélagsins og Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Efnislega styður stjórn Héraðsskjalasafns Árnesinga umsögnina en gerir þó lokaorð umsagnarinnar ekki að sínum.

Virðingarfyllt

Kjartan Björnsson
formaður stjórnar Héraðsskjalasafns Árnesinga

Menntamálaráðuneytið	
Ab.	9. V.
13. júlí 2009	
Tilv.MMR	09040193
Db.	3.18



Þjóðskjalasafn Íslands
National Archives of Iceland

Menntamálaráðuneytið
Sölvhóisgötu 4
150 Reykjavík

Reykjavík, 9. júlí 2009

Efni: Greinargerð um fyrirhugaðar reglur um rafræn opinber gögn og skil á þeim og fyrirhugaða handbók um skjalavörslu sveitarfélaga

Með bréfi menntamálaráðuneytis dags. 23 júní sl. er óskað eftir greinargerð Þjóðskjalasafns Íslands og afstöðu þess til þeirra viðhorfa sem koma fram í bréfum Borgarskjalasafns Reykjavíkur dags. 26. maí sl. og Héraðsskjalasafns Kópavogs dags. 27. maí sl. um lagalegan grundvöll fyrirhugaðra reglna safnsins um rafræn opinber skjöl og skil á þeim annars vegar og fyrirhugaða útgáfu handbókar um skjalavörslu sveitarfélaga hins vegar. Í bréfum héraðsskjalasafnanna er þess óskað að útgáfa reglnanna og handbókarinnar verði frestað eða hún hindruð. Rétt er að taka fram í upphafi að fulltrúar beggja héraðsskjalasafna gerðu á margan hátt sambærilegar athugasemdir síðastliðin vor við frumvarp menntamálaráðherra um breytingar á lögum um Þjóðskjalasafn Íslands er einkum varðaði rafræn gagna- og skjalasöfn. Vilji Alþingis var hins vegar skýr því frumvarpið varð nánast óbreytt að lögum í september sl. og eru reglur um rafræn opinber skjalasöfn nauðsynleg aðgerð reist á þeim.

Hér á eftir er að finna álit Þjóðskjalasafns Íslands á einstökum atriðum í bréfum héraðsskjalasafnanna, annars vegar um fyrirhugaðar reglur um rafræn opinber gögn og skil á þeim og hins vegar um fyrirhugaða útgáfu handbókar um skjalavörslu sveitarfélaga.

Greinargerð um fyrirhugaðar reglur um rafræn opinber gögn og skil á þeim

Um setningu reglnanna

Reglur þær sem hér er vísað til hafa verið í undibúningi hjá Þjóðskjalasafni Íslands frá árinu 1998 er ráðherraskipuð nefnd um varðveislu tölvugagna sem verða til í stjórnsýslunni lagði til að farin yrði leið Ríkisskjalasafnsins Dana í varðveislu rafrænna opinberra gagna. Tekið skal fram sérstaklega að borgarskjalavörður sat í nefndinni sem fulltrúi frá héraðsskjalasöfnum og stóð að niðurstöðu nefndarinnar.

Frá árinu 1998 hefur verið unnið að málinu á Þjóðskjalasafni Íslands og menntamálaráðuneyti reglulega upplýst um gang mála. Árið 2005 var gerður samningur við Ríkisskjalasafn Dana sem heimilaði Þjóðskjalasafni Íslands að taka upp reglur Dana um rafræn opinber gögn og skil á þeim, aðgang safnsins að forritum, þekkingu og rannsóknnum Dana er lúta að langtíma vörslu rafrænna gagna. Reglurnar voru þýddar á íslensku og drög að þeim settar á vef Þjóðskjalasafns undir lok árs 2005.

Um umsagnarferli reglnanna

Forsenda samnings Þjóðskjalasafns við Ríkisskjalasafn Dana er að taka reglur þeirra um rafræn opinber gögn og skil á þeim upp óbreyttar, og í því fellst einnig styrkur fyrir Þjóðskjalasafn að hafa með ofangreindum samningi aðgang að sérfræðiþekkingu þeirra. Með tilliti til þessa verður reglunum ekki breytt, nema af Ríkisskjalasafns Dana, og því hafa reglurnar ekki verið sendar út til umsagnar sveitarfélaga eða annarra hagsmunaaðila.

Um hvernig Þjóðskjalasafn hefur staðið að kynningu á reglunum

Í kjölfar undirbúnings að samkomuáugi við danska ríkisskjalasafnið var boðað til fundar í Þjóðskjalasafni 19. apríl 2005 þar sem fyrirhugaðar reglur um rafræn opinber gögn og skil á þeim voru kynntar, m.a. af fulltrúa danska ríkisskjalasafnsins. Sá kynningarfundur var ætlaður fyrir stefnumótandi starfsmenn úr stjórnarráðinu, skjalastjóra ráðuneytanna, fulltrúa seljenda skjalavörslukerfa og sérfræðinga í skjalastjórnun. Héraðsskjalavörðum voru fyrst kynntar reglur um rafræn opinber gögn og skil á þeim, og þeirri aðferðafræði sem reglurnar byggja á, á fundi héraðsskjalasafna og Þjóðskjalasafns í Borgarskjalasafni Reykjavíkur árið 2002, og síðan hafa þeir verið reglulega upplýstir um stöðu málsins til dagsins í dag (sjá samantekt um kynningu á reglum í fylgiskjall 1). Þá hafa reglurnar verið kynntar, og vinna safnsins í kringum þær, á samráðsvettvangi í nefnd um endurskoðun handbókar um skjalavörslu sveitarfélaga þar sem Samband íslenskra sveitarfélaga, félag skjalastjóra sveltarfélaga og héraðsskjalasöfn ásamt Þjóðskjalasafni eiga fulltrúa en nefndin hefur starfað frá árinu 2007. Árið 2005 var öllum sveitarfélögum og héraðsskjalasöfnum sendar niðurstöður könnunar Þjóðskjalasafns um rafræna skjala- og gagnavörslu ríkisstofnana sem gerð var árið 2004. Sú könnun var liður í undirbúningi safnsins að veita viðtöku rafrænum gögnum og varðveita þau með þeim hætti til framtíðar. Í inngangi að niðurstöðum könnunarinnar er gert grein fyrir aðferðafræðinni sem reglur danska ríkisskjalasafnsins byggja á. Þá var skýrsla um tilraunaverkefni Þjóðskjalasafns Íslands og Ríkisskattstjóra um skil á rafrænum gögnum til langtíma vörslu í Þjóðskjalasafni dreift til allra héraðsskjalavarda á fundi héraðsskjalasafna og Þjóðskjalasafns 22.-23. nóvember 2007 þar sem verkefnið var einnig kynnt.

Væntanlegar reglur, og undirbúningur að setningu þeirra, hafa því verið vel undirbúnar af hálfu Þjóðskjalasafns Íslands, og hefur sveitarfélögum og starfsmönnum þeirra,

héraðsskjalavörðum og öðrum hagsmunaaðilum verið kynntar reglurnar á fleiri en einum vettvangi.

Um varðveislu rafræna gagna á Þjóðskjalasafni

Í væntanlegum reglum um rafræn opinber gögn og skil á þeim er gert ráð fyrir að allir afhendingarskyldir aðilar, þ.m.t. sveitarfélög og stofnanir og fyrirtæki á þeirra vegum, skili rafrænum gögnum til varðveislu til Þjóðskjalasafns en ekki til héraðsskjalasafnanna, þó svo að sveitarfélög séu aðilar að héraðsskjalasafni. Eftir sem áður munu pappírsskjöl sveitarfélaga verða afhent til héraðsskjalasafna. Ástæður þessa eru einkum hagkvæmnisrök. Varðveisla rafræna gagna er kostnaðarsöm og krefst mikillar tæknilegrar þekkingar. Meðalstöðugildi héraðsskjalasafnanna árið 2007 var eitt og hálf, og þar af var minna en eitt stöðugildi hjá helmingi þeirra, og því er ljóst að fæst þeirra hafa burði til þess að standa að svo umfangsmiklu verkefni sem varðveisla rafræna gagna er. Gert er ráð fyrir að kostnaður Þjóðskjalasafns við að koma upp móttökuverkstæði fyrir rafræn gögn sé á bilinu 5-10 milljónir, auk þess sem ráða þurfi inn sérfræðinga til að annast móttöku og vinnu við varðveislu rafræna gagna. Í greinargerð með frumvarpi að breytingu á lögum um Þjóðskjalasafn Íslands haustið 2008 var gert ráð fyrir að árlegur kostnaður við varðveislu rafræna gagna afhendingarskyldra aðila yrði 26,2 milljónir króna. Samkvæmt reynslu Dana getur vinna við mat, undirbúning afhendingar, afhendingu og prófun á skjalavörslukerfum tekið allt að 150 klst. Hliðstæð tala fyrir hvern gagnagrunn sem skilað er er 45 klst. Þá er eftir að áætla tíma sem fer í eftirlit og ráðgjöf.

Þjóðskjalasafn telur því hagkvæmast, eins og staðan er í dag, að varðveisla rafræna gagna afhendingarskyldra aðila, þ.m.t. sveitarfélaga og stofnana og fyrirtækja á þeirra vegum, verði aðeins á einum stað, þ.e. í Þjóðskjalasafni Íslands. Reiknað er með því að héraðsskjalasöfnin geti jafnan fengið afrit skjalanna. Ef sveitarfélög eða héraðsskjalasöfn óska hins vegar eftir að taka að sér varðveislu rafræna gagna og sýna fram á að tæknileg þekking og aðstaða sé til staðar fyrir móttöku og varðveislu rafræna gagna getur Þjóðskjalavörður heimilað það, svo fremi sem viðkomandi aðili fylgi reglum Þjóðskjalasafns um rafræn opinber gögn og skil á þeim. Hvað varðar allar afgreiðslur upplýsinga úr umræddum rafrænum afhendingum í framtíðinni, þá munu héraðsskjalasöfn geta sinnt þeim líkt og þau hafa hingað til gert varðandi afgreiðslu beiðna um upplýsingar úr skjölum á pappírformi. Athuga ber að samkvæmt lögum hefst afgreiðsla úr rafrænum gögnum fyrst að 20 árum liðnum frá afhendingu þeirra til Þjóðskjalasafns Íslands.

Um lagalega heimild Þjóðskjalasafns til að setja reglur um rafræn opinber skjöl og skil á þeim Hlutverk Þjóðskjalasafns Íslands er m.a. að setja reglur um myndun, frágang og afhendingu skjala- og gagnasafna afhendingarskyldra aðila, sbr. 3. tölul. 4. gr. laga nr. 66/1985 um Þjóðskjalasafn Íslands. Reglur sem Þjóðskjalasafn Íslands setur með tilvísan í ofangreinda lagagrein munu gilda um alla afhendingarskylda aðila, þ.m.t. sveitarfélög og stofnanir og fyrirtæki á þeirra vegum, hvort sem sveitarfélögin eru aðilar að héraðsskjalasafni eða ekki.

Fyrirhugaðar reglur um rafræn opinber skjöl og skil á þeim verða settar með tilvísan í ofangreinda lagagrein og er að mati Þjóðskjalasafns í samræmi við heimildir safnsins að lögum. Setning þeirra reglna myndi ekki skerða heimildir Þjóðskjalasafns til að samþykkja frávik frá þeim reglum í sérstökum tilvikum að því gefnu að verndarhagsmunum iaganna um varðveislu opinberra gagna sé ekki stefnt í hættu eða eftirlitsverkefni Þjóðskjalasafns sé gert erfiðara en réttlætanlegt er að mati Þjóðskjalasafns.

Rafræn gögn sem falla undir ákvæði 3. greinar laga nr 66/1985 um Þjóðskjalasafn Íslands eru þeirrar gerðar að ákvörðun Þjóðskjalasafns í fyrirhuguðum reglum safnsins um skil á eintaki þeirra til Þjóðskjalasafns, ýmist í þágu vörslu eða eftirlits, sé í fullu samræmi við ákvæði laganna um safnið.

Um mögulegan kostnað sveitarfélaga vegna reglnanna

Mögulegur kostnaður sveitarfélaga í kjölfar setningu reglna um rafræn opinber skjöl og skil á þeim er ekki ljós en ekki hefur verið gert sérstakt almennt mat á kostnaði afhendingaraðila. Erfitt er að meta það af neinu öryggi þar sem tölvukerfi eru svo misjöfn að gerð en kostnaður getur verið misjafn frá einu kerfi til annars en þorri sveitarfélaga nota nú samskonar skjalastjórnarkerfi. Í tilraunaverkefni með ríkisskattstjóraembættinu um flutning gagna úr einum gagnagrunni þeirra til Þjóðskjalasafns þurfti það embætti að nota 472 vinnustundir eigin starfsmanns og kaupa tæknipjónustu að upphæð 100.000 kr. (sjá skýrslu þar um á vef Þjóðskjalasafns). Ljóst er að fyrsta afhending úr gagnakerfi er kostnaðarsamari en þær sem á eftir fylgja vegna þess að vinna (svo sem forritun) við fyrstu afhendingu nýtist við þá næstu. Einnig er rétt að benda á að mörg sveitarfélög og margar stofnanir ríkisins nota eins rafræn skjalavörslukerfi og með því dreflist sá stofnkostnaður sem fellur til við gerð vörsluútgáfu á fleiri aðila.

Þegar kostnaður er metinn við varðveislu rafrænna gagna verður að taka tillit til þess kostnaðar sem rafræn varðveisla getur sparað, s.s. í pappírskostnaði, kostnaði við byggingu og rekstri skjalageymslna, (en rafræn gögn taka mun minna pláss en pappírsskjöl), og í frágangi og skráningu á pappírsskjölum.

Þjóðskjalasafn Íslands hafnar því að fyrirhugaðar reglur um rafræn opinber skjöl og skil á þeim muni hafa í för með sér verulega aukningu á kostnaði fyrir sveitarfélögin. Í umsögn Reykjavíkurborgar við handbók um skjalavörslu sveitarfélaga er gert ráð fyrir að árlegur kostnaðarauki fyrir borgina verði um 30-100 milljónir og er sú upphæð fjarri öllum raunveruleika, enda forsendur þess útreknings ekki ljósar. Ljóst er að kostnaðarauki fyrir sveitarfélög verður einhver en hafa verður í huga þann kostnað sem kann að sparast frá varðveislu á pappír og þess hagræðis sem hlýst af því að mörg sveitarfélög og ríki nota sömu rafrænu skjalavörslukerfin. Mikilvægt er að benda á að með setningu reglna um rafræn opinber gögn og skil á þeim er verið að greiða götu fyrir varðveislu rafrænna gagna afhendingarskyldra aðila en ekki verið að skylda þá til að afhenda sín gögn rafrænt frá og

með ákveðnum tímamarki. Við mat á hvernig varðveislu gagna afhendingarskyldra aðila verður háttáð verður tekið tillit til hvernig aðstaða viðkomandi skjalamyndara er háttáð, s.s. stærð og hvort hann hafi tileinkað sér rafræna stjórnsýslu. Ef sveitarfélag kys að halda sig við pappírsskjalavörslu er það heimilt en líklegt er að varðveisla skjala á pappír muni verða í áratugi í viðbót.

Mikilvægt er að hafa í huga að ekki er hægt að varðveita öli skjöl á pappír, s.s. gagnagrunna sem ekki eru til þess gerðir að mögulegt sé að prenta upplýsingar sem þar er að finna á pappír, hreyfimyndir, hljóðskrár o.s.frv. Óhjákvæmilega myndi varðveislustefna, sem gengur út á að varðveita skuli öll gögn á pappír, í því rafræna umhverfi sem Íslensk stjórnsýsla býr við verða til þess að upplýsingar og gögn glatist. Í rafrænni stjórnsýslu er eðlilegt og í anda hennar að skjöl sem verða til á rafrænu formi verði varðveitt sem slík.

Grelnargerð um fyrirhugaða útgáfu handbókar um skjalavörslu sveitarfélaga
Þann 27. febrúar 2007 skipaði Þjóðskjalavörður nefnd um endurskoðun handbókar um skjalavörslu sveitarfélaga sem kom út árið 1997. Í nefndinni sitja fulltrúar frá þeim aðilum sem mesta þekkingu og reynslu hafa af skjalavörslu í sveitarfélögum. Fulltrúa í nefndinni eiga auk Þjóðskjalasafns Samband íslenskra sveitarfélaga, héraðsskjalasöfn og Lykill – félag skjalastjóra sveitarfélaga. Nefndina skipa:

Fyrir hönd Þjóðskjalasafns Íslands - Njörður Sigurðsson, skjalavörður á Þjóðskjalasafni Íslands, áður skjalavörður á Borgarskjalasafni Reykjavíkur

Fyrir hönd Sambands íslenskra sveitarfélaga - Magnús Karel Hannesson, sviðsstjóri hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, sat einnig í starfshópi um handbók um skjalavörslu sveitarfélaga sem gefin var út 1997

Fyrir hönd Lykils, félag skjalastjóra sveitarfélaga – Signý Harpa Hjartardóttir, skjalastjóri í Sveltarfélaginu Árborg

Fyrir hönd héraðsskjalasafna, valdir af héraðsskjalavörðum - Hrafn Sveinbjarnarson, héraðsskjalavörður í Kópavogi (feb.-des. 2007) og Jóna Símonía Bjarnadóttir, skjalavörður á Ísafirði (frá des. 2007). Hrafn Sveinbjarnarsyni var vísað úr nefndinni af þjóðskjalaverði vegna samstarfsörðugleika.

Nefndin hefur unnið að nýrri handbók og byggir hún á eldri handbók (*Skjalavarsla sveitarfélaga*. Reykjavík 1997.) og leiðbeiningarritum sem Þjóðskjalasafn Íslands hefur gefið út undanfarin ár en einnig hefur verið leitað í heimildir erlendis frá, einkum frá Danmörku. Drög að handbókinni voru send til umsagnar þann 2. apríl sl. Umsagnaraðilar eru þeir aðilar sem elga fulltrúa í nefndinni. Handbókin var send til umsagnar allra héraðsskjalasafna, allra félagsmanna í Lykli og til níu starfsmanna sveitarfélaga. Frestur til að skila umsögnum var til og með 8. maí sl. en nokkrir aðilar óskuðu eftir lengri fresti sem var veittur. Umsagnir sem bárust voru 11 talsins. Fram undan í starfi nefndarinnar er að fara yfir umsagnir og vinna úr þeim. Áætlað er að skila tillögum að handbók um skjalavörslu sveitarfélaga til þjóðskjalavörðar í haust.

Þar sem nefndin á enn eftir að vinna úr umsögnum og eðlilegt er að hún fái að klára vinnu sína og skila tillögum að handbók til Þjóðskjalavarðar. Ekki er ástæða að grípa fram fyrir hendur nefndarinnar.

Niðurstaða

Það er álit Þjóðskjalasafns Íslands að nauðsynlegt sé að setja reglur um rafræn opinber gögn og skil á þeim strax og ekki beri að fresta gildistöku þeirra. Þó svo að reglurnar muni taka gildi nú mun taka nokkurn tíma að koma þeim að fullu í framkvæmd, og þar af leiðandi mun sá kostnaður er kann að falla á sveitarfélög, og aðra afhendingarskylda aðila, vegna reglnanna ekki koma til við setningu þeirra, heldur þegar viðkomandi skjalamyndari hefur allar forsendur til þess að varðveita skjalasafn sitt á rafrænu formi og afhenda Þjóðskjalasafni vörsluútgáfu reglulega til varðveislu.

Nefnd um endurskoðun handbókar um skjalavörslu sveitarfélaga mun skila tillögum að handbók á haustmánuðum til Þjóðskjalavarðar sem kynntar verða stjórnarnefnd Þjóðskjalasafns og menntamálaráðuneyti. Er það því álit Þjóðskjalasafns Íslands að ekki sé ástæða til að grípa inni störf hennar, áður en að hún hefur lokið við tillögur sínar.



Fylgiskjal 1. Kynningar og útgáfa í tengslum við reglur um rafræn opinber gögn og skil á þeim.
Fylgiskjal 2. Áætlun þí um innleiðingu reglna um rafræn gagnakerfi og afhendingu þeirra til langtíma vörslu – kynnt héraðsskjalavörðum í janúar 2009

Fylgiskjal 1.

Kynningar og útgáfa í tengslum við reglur um rafræn opinber gögn og skil á þeim

Kynningar fyrir héraðsskjalaverði

Eiríkur G. Guðmundsson: Skil á rafrænum gögnum til Þjóðskjalasafns. Staða mála í október 2002. Erindi á fundi héraðsskjalasafna og Þjóðskjalasafns Íslands í október 2002.

Eiríkur G. Guðmundsson, Baldur Már Bragason og Kristjana Kristinsdóttir: Reglur um rafræna skjalavörslu og varðveislu rafrænna skjala. Staða mála. Áhrif á samskipti og ráðgjöf við skilaskylda aðila. Tillögur að námskeiði kynntar. Erindi á fundi héraðsskjalasafna og Þjóðskjalasafns Íslands 5.-6. maí 2004.

Eiríkur G. Guðmundsson: Rafræn skjalavarsla. Skýrsla um tilraunaverkefni Þjóðskjalasafns og Ríkisskattstjóra. Erindi á fundi héraðsskjalasafna og Þjóðskjalasafns Íslands 22.-23. nóvember 2007.

Eiríkur G. Guðmundsson: Rætt um rafræna skjalavörslu í ljósi breytinga á lögum um Þf. Erindi á fundi héraðsskjalasafna og Þjóðskjalasafns Íslands 15. september 2008.

Eiríkur G. Guðmundsson og Pétur G. Kristjánsson: Breyting á lögum um Þjóðskjalasafn 12. sept. 2008 og rafræn skjalavarsla. Staða og horfur. Erindi á fundi héraðsskjalasafna og Þjóðskjalasafns Íslands 27.-28. janúar 2009.

Eiríkur G. Guðmundsson: Kynnt að reglur Þjóðskjalasafns Íslands um rafræna skjalavörslu verði settar á næstu mánuðum. Erindi á fundi héraðsskjalasafna og Þjóðskjalasafns Íslands 29.-30. apríl 2009.

Njórður Sigurðsson: Kynning á endurskoðaðri handbók um skjalavörslu sveitarfélaga. Erindi á fundi héraðsskjalasafna og Þjóðskjalasafns Íslands 29.-30. apríl 2009

Kynningar fyrir sveitarfélög og starfsmenn þeirra

Baldur Már Bragason: Kynning á drögum að reglum um rafræn opinber gögn og niðurstöðum tilraunaverkefnis RSK á aðalfundi Lykils – félags skjalastjóra sveitarfélaga vorið 2007.

Kynningafundur fyrir Reykjavíkurborg á drögum að reglum um rafræn opinber gögn á Þjóðskjalasafni Íslands í febrúar 2008.

Kynningafundur fyrir Reykjavíkurborg í Ráðhúsi Reykjavíkur á drögum að reglum um rafræna opinber gögn 25. maí 2009.

Aðrar kynningar

Bjarni Þórðarson: Málþing Félags um skjalastjórn haustið 1999.

Bjarni Þórðarson: Hugbúnaðarþing RUT nefndarinnar og félags forstöðumanna ríkisstofnana, vor 2000.

Eiríkur G. Guðmundsson: IT í Íslands Nationalarkiv. Erindi flutt á Vestnordiske Arkivkonverence í Tórshavn 30. ágúst til 2. september 2002.

- Kynningarfundur um langtímavörslu rafrænna skjala opinberra aðila í Þjóðskjalasafni Íslands 19. apríl 2005.
- Eiríkur G. Guðmundsson: „Langtímavarsla rafrænna gagna í opinberum skjalasöfnum.“ Erindi flutt á hádegisfundi Skýrslutæknifélags Íslands 1. júní 2006.
- Eiríkur G. Guðmundsson: „Long-term preservation of electronic records from official agencies in Iceland.“ Erindi flutt á The ICA-SUV seminar in Reykjavík 13.-20. september 2006.
- Eiríkur G. Guðmundsson: Elektronisk arkivernig. Erindi á Vestnordiske arkivkonference í Nuuk 1.-2. september 2005.
- Baldur Már Bragason: Aðferðir við langtímageymslu rafrænna gagna. Erindi á morgunverðarfundum upplýsingaöryggishóps Stjórnvísí og Félags um innri endurskoðun 5. júní 2007.
- Eiríkur G. Guðmundsson: „Et forsøgsprojekt med arkivering af et elektronisk register.“ Erindi flutt á málþingi á 75 ára afmælishátíð Landsskjalasafnsins í Færeyjum í Þórshöfn 31. ágúst 2007.
- Eiríkur G. Guðmundsson: „New tasks and new opportunities with Information Technology.“ Erindi flutt á afmælishófi Þjóðskjalasafns Íslands í Þjóðmennignarhúsinu 3. apríl 2007.
- Eiríkur G. Guðmundsson: „Langtímavarsla rafrænna gagna opinberra aðila - Staða mála í október 2008.“ Erindi flutt á fundum með skjalastjórum: a) á fundi skjalastjóra ráðuneytanna í samgönguráðuneytinu 16. okt. 2008. b) á fundi SOPA, félags skjalastjóra opinberra stofnana í húsakynnum Þjóðminjasafns, 4. des. 2008.
- Júlía Pálmadóttir Slighvats: Rafrænar afhendingar til Þjóðskjalasafns. Reglur þjóðskjalasafns um tilkynningar og samþykkt á rafrænum kerfum ásamt reglum um form afhendingar verða kynntar, reglur formlega gefnar út í júní n.k. Erindi á ráðstefnu OneSystems um rafræna stjórnsýslu á Grand Hótel 22. maí 2009.

Útgefið efni um rafræna skjalavörslu

Eiríkur G. Guðmundsson: „Langtímavörðveisla rafrænna skjalasafna opinberra aðila.“
Tölvumál 27:1 (2002).

Nefnd um varðveislu tölvugagna sem verða til í stjórnsýslunni. Skýrsla. Reykjavík 1998.

Rafræn skjala- og gagnavarsla ríkisstofnana. Könnun Þjóðskjalasafns á skjalavörslu ríkisstofnana árið 2004. (Reykjavík 2005.)

Tilraunaverkefni Þjóðskjalasafns Íslands og Ríkisskattstjóra um skil á rafrænum gögnum til langtímavörslu í Þjóðskjalasafni. Skýrsla. (Reykjavík 2007.)

Þjóðskjalasafn Íslands. Skýrsla um starfsemi 1985-2005. (Reykjavík 2008.) [Kafli um rafræn gögn á bls. 49-56 og yfirlit yfir vinnu á vegum Þjóðskjalasafns Íslands til að undirbúa langtímavörslu rafrænna gagna hin opinbera á árabillinu 1990-2005 á bls. 99-101.]

Drög að reglum Þjóðskjalasafns Íslands um rafræn gagna- og skjalasöfn opinberra aðila. Lokadrög 2005.

Fylgiskjal 2.

Áætlun ÞÍ um innleiðingu reglna um rafræn gagnakerfi og afhendingu þeirra til langtímaevörslu.

Endurskoðuð áætlun sem kynnt var á fundi með héraðsskjalavörðum í janúar 2009. Árin 2010 og 2011 munu verða skipulögð betur síðar.

Árið 2009

maí	Yfirlestri regludraga hjá menntamálaráðuneyti lýkur.
maí	Tilraunaverkefni með mrn. lýkur með framlagðri skýrslu.
20.- 27. maí	Kynningarfundur með framkvæmda stjóra og formanni stjórnar Samb. íslenskra sveitarfélaga
júlí	Reglur ÞÍ um rafræna langtímaevörslu prentaðar.
júní	Handrit að leiðbeiningabæklingum/ leiðbeiningariti liggur fyrir í lokadrögum. - Ráðning viðbótarstarfsmanns á skjalavörslusvið. Fundur með hugbúnaðarframleiðendum.
1. ágúst	Reglur um rafræn opinber rafræn gögn og skil á þeim taka gildi.
ágúst/sept	Kynningarfundur (forstöðumenn, skjalastjórar ríkis)
sept./okt	Móttökuverkstæði og rafrænar geymslur settar upp í ÞÍ. Leiðbeiningarit koma út (öll í einu).
sept-okt	Námskeið fyrir héraðsskjalaverði og aðra skjalaverði. Lagður grundvöllur að verkefnum með ráðuneytum um ferli tilkynninga gagnakerfa (vinnuhópur). Viðræður við ráðuneyti um tilraunir með varðveislu gagnagrunna ráðuneyta og eða stórra undirstofnana.

Árið 2010

febrúar	Móttaka rafrænna gagna frá ríkisstofnunum getur hafist í ÞÍ.
---------	--

Árið 2011

1. september	Móttaka rafrænna gagna frá stofnunum sveitarfélaga getur hafist í ÞÍ.
--------------	---