

Alþingi
Allsherjar- og menntamálanefnd

Efni: Umsögn Félagshéraðsskjalavarða á Íslandi um 938. mál, frumvarp til laga um opinber skjalasöfn (gjaldskrá, rafræn skil)

Í inngangi greinargerðar með fyrirliggjandi frumvarpi kemur fram að tilgangur með því sé að auka skýrleika laganna og tryggja jafnræði sveitarfélaga. Í greinargerð frumvarpsins sem varð að gildandi lögum um opinber skjalasöfn er sömuleiðis lagt upp með það markmið að tryggja jafnræði sveitarfélaga sem annars vegar reka eða eru aðilar að rekstri héraðsskjalasafns og hins vegar þeirra sem gera það ekki og eru því skilaskyld til Þjóðskjalasafns Íslands.

Félag héraðsskjalavarða á Íslandi tekur heilshugar undir mikilvægi þess að tryggja jafnræði sveitarfélaga hvað þennan þátt varðar og að sveitarfélögum sem ákveða að sinna langtímavörslu skjala af metnaði, með rekstri eigin héraðsskjalasafns eða aðkomu að slíkum rekstri, sé ekki refsað fyrir það. Fyrir þessu eru einföld sanngirnirök, en að auki er það mat félagsins að tilvist héraðsskjalasafna um allt land sé gríðarlega mikilvægur þáttur í varðveislu gagna sem geta bæði verið mikilvæg fyrir persónulega hagsmuni og réttaröryggi íbúa landsins, og ekki síður fyrir skrásetningu sögu lands og þjóðar.

Þá meginreglu má lesa úr lögum um opinber skjalasöfn, og sú regla er áréttuð með fyrirliggjandi frumvarpi, að hvort hinna tveggja stjórnarsýslustiga landsins, ríki og sveitarfélög, beri ábyrgð á langtímavörslu opinberra skjala sem til verða innan stjórnarsýslunnar.

*Til að skerpa enn betur á þessu atriði er lagt til að við 1. gr. laga um opinber skjalasöfn bætist 2. mgr, svohljóðandi: **Ríkið annars vegar og sveitarfélög hins vegar, bera ljárhagslega ábyrgð á langtímavarðveislu opinberra skjala sem til verða á hvoru stjórnarsýslustigi fyrir sig.***

Félagið vill þó ítreka það sem áður hefur komið fram af þess hálfu, að til að ná til fulls markmiðum um jafnræði og tryggja sem öruggasta skjalavörslu um land allt, sé skilvirkast og skynsamlegast að lögfesta skyldu allra sveitarfélaga til að vera aðili að héraðsskjalasafni. Þannig er skjalavarslan líka í bestu samræmi við þá stjórnarskrárbundnu meginreglu að landinu er skipt upp í sveitarfélög sem skulu sjálf ráða málefnum sínum.

Félagið hefur sent menningar- og viðskiptaráðherra ítarlegar tillögur um hvernig slík löggjöf gæti litið út og röksemdir fyrir henni. Telur félagið að þær tillögur betur fallnar til að ná yfirlýstum markmiðum fyrirliggjandi frumvarps um skýrleika og jafnræði. Tillögur félagsins til ráðherra eru meðfylgjandi og hvetur félagið löggjafann til að skoða þær nánar með það í huga að byggja breytta löggjöf á þeim.

Egilsstöðum 19. maí 2024

F.h. stjórnar Félags héraðsskjalavarða á Íslandi

Stefán Bogi Sveinsson (sign)

Tillaga Félags héraðsskjalavörðs á Íslandi að breytingu á lögum um opinber skjalasöfn nr. 77/2014

4. og 5. tl. 8. gr. falli niður.

Í stað 9.-12. gr. komi eftirfarandi:

9. gr. Héraðsskjalasöfn

Héraðsskjalasafn er sjálfstætt opinbert skjalasafn. Rekstur héraðsskjalasafns er á ábyrgð þess sveitarfélags eða þeirra sveitarfélaga sem að því standa.

Héraðsskjalasafn skal starfa innan marka þess sveitarfélags eða þeirra sveitarfélaga sem reka héraðsskjalasafnið samkvæmt stofnskrá þess.

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

Um útlán skjala til sveitarfélags fer skv. 19. gr.

Héraðsskjalasafn skal hafa eftirlit með skjalavörslu þeirra aðila sem eru afhendingarskyldir um skjöl sín og önnur gögn til þess, sbr. 4. tölul. 8. gr., 4. tölul. 13. gr. og 4. tölul. 1. mgr. 14. gr.

Ráðherra skal setja nánari ákvæði um héraðsskjalasöfn í reglugerð.

10. gr. Skylda til reksturs héraðsskjalasafns

Hverju sveitarfélagi er skylt að standa að rekstri héraðsskjalasafns með eigið starfslið. Sveitarfélögum er heimilt að hafa samvinnu sín á milli um rekstur sameiginlegs héraðsskjalasafns í samræmi við IX. kafla sveitarstjórnarlaga.

Faglegu eftirliti með starfsemi héraðsskjalasafna skal háttað á sama hátt og slíku eftirliti er háttað með Þjóðskjalasafni Íslands.

Verði forsendubrestur fyrir rekstri héraðsskjalasafns skal ráðherra fela öðru héraðsskjalasafni að tryggja öryggi og vörslu safngagna þess á kostnað þeirra aðila sem að því stóðu, þar til bætt er úr.

11. gr. Héraðsskjalavörður

Héraðsskjalavörður er forstöðumaður héraðsskjalasafns. Hann skal hafa háskólamenntun og staðgöða þekkingu á starfssviði safnsins.

Héraðsskjalavörður stjórnar starfsemi og rekstri héraðsskjalasafns. Hann ræður annað starfslið þess og er í fyrirsvari fyrir safnið.

Héraðsskjalavörður skal sinna a.m.k. eftirtöldum verkefnum gagnvart afhendingarskyldum aðilum sveitarfélags:

1. upplýsa forstöðumenn og starfsmenn sem annast skjalavörslu um skyldur sínar skv. þessum lögum og veita þeim ráðgjöf þar að lútandi.
2. fylgjast með því að farið sé að þessum lögum hjá sveitarfélagi/sveitarfélögum er standa að héraðsskjalasafninu og að hver afhendingarskyldur aðili til héraðsskjalasafnsins starfi eftir gildandi reglum um skjalavörslu.
3. veita ráðgjöf, sé farið fram á það, um framkvæmd laganna.

Héraðsskjalavörður skal við framkvæmd verkefna sinna taka tilhlýðilegt tillit til áhættu við vörslu skjala, með hliðsjón af eðli þeirra, umfangi og samhengi.

Héraðsskjalavörður getur með rökstuddri ákvörðun í einstökum tilfellum synjað afhendingarskyldum aðila til héraðsskjalasafnsins um að nýta heimildir til förgunar eða ónýtingar skjala.

12. gr. Staða héraðsskjalavardar

Sveitarstjórn og forstöðumenn sveitarfélags sem bera skjalavörsluábyrgð skulu styðja héraðsskjalavörð við framkvæmd þeirra verkefna sem um getur í 11. gr. með því að láta honum í té nauðsynleg úrræði til að inna þau af hendi, auk aðgangs að skjölum og gögnum, og gera honum kleift að viðhalda sérþekkingu sinni.

Sveitarstjórn og forstöðumenn sveitarfélags sem bera skjalavörsluábyrgð skulu tryggja að héraðsskjalavörður fái engin fyrirmæli varðandi framkvæmd þessara verkefna. Sveitarstjórn eða forstöðumenn sveitarfélags sem ber skjalavörsluábyrgð skulu hvorki víkja honum úr starfi né refsa honum fyrir framkvæmd verkefna sinna. Héraðsskjalavörður skal heyra beint undir æðsta stjórnunarstig sveitarfélags eða byggðasamlags.

Héraðsskjalavörður skal bundinn þagnarskyldu eða trúnaði um framkvæmd verkefna sinna í samræmi við lög.

Héraðsskjalavörður má sinna öðrum verkefnum og skyldustörfum. Sveitarfélag skal tryggja að slík verkefni og skyldustörf leiði ekki til hagsmunaaðrekstra.

2. mgr. 14. gr. verði svohijóðandi:

Afhendingarskylda gildir enn fremur um lögaðila sem eru að 51% hluta eða meira í eigu hins opinbera. Afhendingarskyldan á við gagnvart héraðsskjalasafni þegar viðkomandi aðilar eru í eigu sveitarfélaga. Komi upp ágreiningur um afhendingarskyldu lögaðila tekur ráðherra ákvörðun um afhendingarskylduna.

4. mgr. 14. gr. verði svohijóðandi:

Skylt er þeim sem falla undir 1. og 2. mgr. að afhenda opinberu skjalasafni skjöl sín í samræmi við ákvæði laga þessara. Þeir afhendingarskyldu aðilar sem heyra undir stjórnarsýslu ríkisins geta eingöngu afhent Þjóðskjalasafni Íslands skjöl sín. Afhendingarskyldir aðilar sem heyra undir stjórnarsýslu sveitarfélags skulu afhenda viðeigandi héraðsskjalasafni skjöl sín.

Greinargerð með tillögu Félags héraðsskjalavarða á Íslandi að breytingu á lögum nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn

Breyta þarf lögum um opinber skjalasöfn á þann hátt að sjálfstæði sveitarfélaga og stofnana þeirra verði tryggt. Tryggja og efla þarf starfsemi héraðsskjalasafna og að héraðsskjalavörðum verði gert kleift að sinna mikilvægu eftirlitshlutverki sínu og halda faglegu sjálfstæði. Eftirlit, leiðbeiningar og varsla skjalasafna á ekki að verða samkeppnisvara opinberra stofnana.

Tilgangur þessara tillagna um breytingar á lögum um opinber skjalasöfn er að tryggja vandaða og lýðræðislega stjórnýslu hjá sveitarfélögum og íbúum þeirra örugga skjalavörslu heima í héraði. Vönduð opinber skjalavarsla er einn af hornsteinum lýðræðis ekki síður en kosningar. Mikilvægt er að virða sjálfstæði sveitarfélaga sem sérstaks stjórnýslustigs á sama tíma og þau þurfa að axla skyldur sínar. Um leið er tryggt varðveisla mikilvægra einkaskjala sem varða miklu um héraðssögu og daglegt líf íbúa. Þannig verður samfelld saga þjóðar skráð fyrir landið allt og ólíkra samfélagshópa.

Ákvarðanir og tillögur sveitarstjórna um að leggja héraðsskjalasöfn niður hafa leitt til óánægju, óöryggis og vantrausts meðal íbúa þeirra. Einstaklingar, félög og fyrirtæki sem hafa afhent skjalasöfn sín í góðri trú til héraðsskjalasafns eru í lausu lofti um framtíð þeirra skjala, meðal annars vegna mikillar umræðu um grisjun skjala. Einnig hefur þetta vakið óvissu íbúa um hvort persónuvernd verði virt við vörslu og um aðgengi þegar þau fara úr umsjá héraðsskjalasafna, á það bæði við um opinber skjöl sem einkaskjalasöfn. Héraðsskjalaverðir og aðrir starfsmenn verða varir við þetta nær daglega í samskiptum sínum við íbúa, hvort sem áform hafa verið uppi um að leggja niður þeirra héraðsskjalasafn eður ei.

Skjalavarsla kostar, mismikið þó eftir héraðsskjalasöfnum, þau eru misstór, mismikill húsnæðiskostnaður o.s.frv. Spurningar hafa vaknað um hverjum beri að standa straum af kostnaði við langtímaskjalavörslu sveitarfélaga. Ekki hefur þótt sanngjarnt að ríkissjóður stæði straum af kostnaði við langtímaskjalavörslu sumra sveitarfélaga meðan önnur sveitarfélög rækju héraðsskjalasöfn í staðinn á sinn eigin kostnað. Mikilvægt er að sérhæfðum störfum við stjórnýslu í sveitarfélögum sé haldið heima í héraði á forsendum sveitarfélaganna sjálfra en ekki færð til aukinna umsvifa ríkisins í Reykjavík á kostnað sveitarfélaganna eins og annars er útlit fyrir að þróunin verði.

Héraðsskjalasöfn voru upphaflega stofnuð á grundvelli sérstakra laga um héraðsskjalasöfn nr. 7/1947. Réði þar miklu söguáhugi íbúa, en jafnframt var heimilað að létta þannig þungu fargi af Þjóðskjalasafni Íslands. Lög um héraðsskjalasöfn voru felld inn í lög um Þjóðskjalasafnið með lögum nr. 66/1985 um Þjóðskjalasafn Íslands. Var þá stjórn Þjóðskjalasafnsins falið að heimila sveitarstjórnnum að koma á fót héraðsskjalasöfnum á grundvelli mats þjóðskjalavarðar um fullnægjandi húsnæði og annarra ótiltekinna skilyrða. Var þá sett inn sem 13. gr. öryggisákvæði um safngögn héraðsskjalasafna, að þjóðskjalavörður léti flytja þau á kostnað hlutaðeigandi sveitarfélaga í Þjóðskjalasafnið við vanhirðu eða forsendubrest við rekstur héraðsskjalasafna.

Með lögum um opinber skjalasöfn nr. 77/2014 var stefnt með titli laganna í átt að auknu vægi héraðsskjalasafna á sínu sviði og birtist það einnig í ákvæði um að þau væru sjálfstæðar stofnanir. Þar er að finna nýmæli sem juku vald Þjóðskjalasafns til að ákveða um rekstrarleyfi til sveitarfélaga til að halda úti héraðsskjalasafni og hefur Þjóðskjalasafnið getað með meiri þunga en áður hlutast til um áform sveitarfélaga um að reka héraðsskjalasafn. Um leið varð Þjóðskjalasafnið að tryggja skjalavörslu þeirra sveitarfélaga sem ákváðu að reka ekki eigið héraðsskjalasafn. Áskilið var sem áður að legðist rekstur héraðsskjalasafns af hvíldi sú skylda á Þjóðskjalasafni að flytja safngögnin í Þjóðskjalasafnið á kostnað hlutaðeigandi sveitarfélags/sveitarfélaga. Í 3. mgr. 7. tl. 14. gr. laganna var kveðið á um að

sveitarfélag sem ekki ræki eða stæði að rekstri héraðsskjalasafns skyldi greiða fyrir vörslu skjala sinna hjá Þjóðskjalasafni Íslands skv. gjaldskrá settri af ráðherra. Um leið og Þjóðskjalasafnið átti að hafa skyldum að gegna með hlutverk héraðsskjalasafns og hafa af því tekjur átti það jafnframt að hafa eftirlit með héraðsskjalasöfnum. Þetta er stór galli á löggjöfni og bentu héraðsskjalaverðir á það þegar 2014.

Þjóðskjalasafninu hefur verið ætlað of víðtækt hlutverk með því að hafa með höndum skjalavörslu sveitarfélaga, en það er arfur frá fyrstu árum þess og því ástandi sem þá var uppi. Annars vegar var um minna magn að ræða og einfaldari stjórnsýslu og hins vegar voru húsnæðismál sveitarfélaga allt önnur en nú er. Hugsunin var að bjarga skjölum frá glötun á þeim tíma þegar aðeins ein stofnun í landinu var burðug til skjalavörslunnar. Því má halda fram að þetta hafi verið til þess að bregðast við ákveðnu neyðarástandi sem löngu er liðið, afskipti Þjóðskjalasafns af rekstri héraðsskjalavörslu skv. löggjöf eru þannig barn síns tíma. Í sveitarfélögum sem ekki hafa rekið eigið héraðsskjalasafn hefur glötun skjala orðið meiri en ella, jafnt opinberra sem annarra.

Stjórnarskrárbundinn sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga hlýtur að verða að birtast í löggjöf um opinber skjalasöfn eins og í annarri löggjöf og þetta er mikilvægur þáttur þess réttar, sjálfur innsti kjarni stjórnsýslunnar er skjalavarsla og óeðlilegt annað en að sá þáttur stjórnsýslu sveitarfélaga sé í þeirra höndum.

Í löggjöf um skjalasöfn í Danmörku og Svíþjóð og við framkvæmd skjalavörslumála þar er mikil áhersla lögð á sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga.

Héraðsskjalasöfn eru mikilvægur hluti hvers nærsamfélags. Þau hafa skapað störf, byggt upp þekkingu, traust og aðgang íbúa að menningararfi hvers héraðs. Þá hefur rekstur héraðsskjalasafna verið lykilatriði að bættri skjalavörslu sveitarfélaga. Þau tryggja nauðsynlega staðþekkingu, sveigjanleika og nálægð bæði til eftirlits og leiðbeininga.

Um einstakar greinar.

4. tl. 8. gr. fellur niður.

Þar sem sveitarfélögum er gert skylt að halda úti héraðsskjalasafni verður ferli leyfisumsókna fellt niður.

5. tl. 8. gr. fellur niður.

Eftirlit með héraðsskjalasöfnum verður hið sama og með Þjóðskjalasafni Íslands og verður því ekki hlutverk Þjóðskjalasafnsins.

Um 9. gr.

Lögð er áhersla á að héraðsskjalasöfn séu faglega sjálfstæð opinber skjalasöfn sem hafi eftirlit með skjalavörslu þeirra sem eru afhendingarskyldir um skjöl sín til þeirra. Kveðið er á um að ráðherra skuli setja nánari ákvæði um héraðsskjalasöfn í reglugerð.

10. gr.

Kveðið er á um skyldu sveitarfélaga til að reka eða standa að rekstri héraðsskjalasafns. Sama eftirlit skal haft með héraðsskjalasöfnum og Þjóðskjalasafni Íslands. Sé starfsemi héraðsskjalasafns ekki í samræmi við lög vegna alvarlegra hnökra eða annars forsendubrests er kveðið á um að öðru héraðsskjalasafni verði þá falið að tryggja öryggi og vörslu safngagnanna.

11. gr.

Fjallað er um hæfisskilyrði og ábyrgð héraðsskjalavarða. Hann er ábyrgur fyrir rekstri þess. Kveðið er nánar á um verkefni hans.

Til þess að tryggja sjálfstæða vörslustefnu er héraðsskjalaverði heimilað að synja afhendingarskyldum aðilum til héraðsskjalasafnsins um að nýta heimildir til förgunar eða ónýtingar skjala með rökstuðningi. Þetta er mikilvægt þegar um er að ræða skjöl eða skjalaflokka sem kunna að hafa sérstöðu á safnsvæðinu umfram aðra staði.

12. gr.

Þessari grein er stefnt til þess að vernda heilindi héraðsskjalavarða við störf sín við eftirlit með opinberri skjalavörslu. Hún er sniðin eftir sambærilegri grein um persónuverndarfulltrúa í persónuverndarlögum.