



Viðtakandi Allsherjar- og menntamálanefnd **Dagsetning** 29. maí 2024
Sendandi Menningar- og viðskiptaráðherra **Málsnúmer** MVF24030048

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um opinber skjalasöfn, nr. 77/2014 (gjaldskrá, rafræn skil). Tillaga um breytingu og viðbrögð við umsögnum.

I. Tillaga um breytingu á 6. gr. frumvarpsins.

Í 6. gr. frumvarpsins er lagt til að heildstætt gjaldskrárákvæði bætist við lög um opinber skjalasöfn, þar sem listaðir verði þeir gjaldtökuliðir sem opinberum skjalasöfnum er heimilt að byggja gjaldskrá á. Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að við 20. gr. laga um opinber skjalasöfn bætist heimild fyrir Þjóðskjalasafn Íslands til að innheimta gjald vegna opinberrar miðlunar efnis frá sveitarfélagi, sem ekki starfrækir héraðsskjalasafn í samræmi við ákvæðið. Lást hefur að taka þann gjaldtökulið fram í gjaldskrárákvæði 6. gr. frumvarpsins. Því leggur ráðuneytið til eftirfarandi breytingu við 6. gr. frumvarpsins:

- Á eftir e-lið 1. efnismgr. komi nýr stafliður, svohljóðandi: miðlun efnis frá sveitarfélagi sem ekki starfrækir héraðsskjalasafn, sbr. 20. gr.
- Í stað „f- og g-lið“ í 1. másl. 3. efnismgr. komi: g- og h-lið.

II. Viðbrögð ráðuneytisins við framkomnum umsögnum.

Alls bárust 9 umsagnir, ein hver frá Þjóðskjalasafni, Reykjavíkurborg og Sigurði Gylfa Magnússyni, tvær frá Sögufélagi Kópavogs og fjórar frá héraðsskjalavörðum. Eftirfarandi er samantekt á umsögnum og viðbrögð við athugasemdum.

1. Árni Pétur Árnason, dbnr. 2263:

Í umsögn Árna Péturs til nefndarinnar leggur hann til að sveitarfélögum verði gert skylt í samráði við Þjóðskjalasafn að setja sér viðbragðsáætlun um flutning og björgun gagna, sem varðveitt eru í héraðsskjalasöfnum, á bæjarskrifstofum, og í öðrum stofnunum sveitarfélags, þegar vá steðjar að.

Árni Pétur leggur til að í lögnum verði kveðið á um að, þegar ákvörðun hafi verið tekin um að leggja niður héraðsskjalasafn, skuli sveitarfélag umsvifalaust gera aðgerða- og afhendingaráætlun safnkostsins í samráði við Þjóðskjalasafn, auka sérstakrar aðgerðaráætlun um hvernig staðið skuli að persónuvernd gagna í safnkosti.

Árni Pétur telur löggin útiloka að héraðsskjalasafn sé lagt niður til að láta reksturinn renna inn í annað, svo sem þegar starfsemi héraðsskjalasafns eins sveitarfélags er færð inn í byggðasamlag og leggur því til að aftan við 3. mgr. 10. gr. bætist: „Ákvæði 2. málsgreinar eiga ekki við, enda standi til að láta annað héraðsskjalasafn taka við starfsemi þess héraðsskjalasafns sem lagt var niður, svo sem kveðið er á um í 1. mgr. 11. gr.“

Árni Pétur óskar eftir að skerpt verði á því í lögum hvar ábyrgð gagnanna liggur þegar starfsemi héraðsskjalasafns hefur verið lögð niður. Hann leggur því til að við löggin verði bætt ákvæði um að þegar

ákvörðun hefur verið tekin um að leggja héraðsskjalasafn niður, hafi starfsmenn safnsins fullt umboð til að sýsla með gögnin í samráði við Þjóðskjalasafn.

Árni Pétur leggur til að það verði lögfest að ekki megi skilja einkaskjöl frá opinberu skjölunum.

Árni Pétur telur að sveitarfélög sem leggja niður sín héraðsskjalasöfn, muni þurfa að standa undir gríðarlegum auknum kostnaði vegna flutnings, geymslu og afgreiðslu gagna úr vörslu Þjóðskjalasafns. Telur hann að í frumvarpinu séu hvatar til þess að Þjóðskjalasafn rukki sveitarfélög sem allra mest um veitta þjónustu.

Að lokum leggur Árni Pétur til að rekstur héraðsskjalasafns verði gert að lögbundinni starfsemi sveitarfélaga.

Viðbrögð ráðuneytisins:

Ráðuneytið vinnur að almennri viðbragðsáætlun fyrir söfn á Íslandi vegna náttúruvár í samstarfi við Safnaráð. Nýlegt dæmi um góða reynslu af björgun gagna frá Grindavík nýtist við þá vinnu. Ráðuneytið telur ekki þörf á lagabreytingu í þessu skyni.

Í frumvarpinu er lagt til að bætt verði við lögum ákvæði um að tilkynna skuli Þjóðskjalasafni með hæfilegum fyrirvara, sé fyrirhugað að hætta starfsemi þess. Í greinargerð með frumvarpinu er útskýrt að markmið þess sé að nægur tími gefist til undirbúnings flutnings safnkostsins. Ráðuneytið telur ekki þörf á að fjalla sérstaklega um aðgerða- og afhendingaráætlun í lögum.

Sé héraðsskjalasafn sameinað öðru héraðsskjalasafni, sbr. 1. mgr. 11. gr. gildandi laga, lítur ráðuneytið ekki svo á að starfsemi þess héraðsskjalasafns sé lögð niður í skilningi 3. mgr. 10. gr. laganna eins og hún verður, verði frumvarpið samþykkt. Ekki sé þörf á að bæta sérstakri ítrekun um það við greinina.

Ráðuneytið telur ekki að sérstakur vafi leiki á því hvar ábyrgð á gögnum liggur þegar þau eru flutt milli safna, enda séu ekki tilefni til annars en að ætla að ábyrgðin færist við slíkan flutning. Óþarft sé að fjalla sérstaklega um það í lögum.

Ráðuneytið telur ákvæði gildandi laga um einkaskjöl fullnægjandi. Athugasemdin sem lýtur að þeim fellur utan við efni frumvarpsins og ráðuneytið telur ekki rök standa til að bæta ákvæði þar að lútandi við frumvarpið á milli umræðna.

Ráðuneytið tekur ekki undir athugasemd um að gjaldtaka Þjóðskjalasafns verði óhófleg, verði frumvarpið að lögum, og bendir á að gjaldtökuheimildirnar verða skýrari, afmarkast við ákveðna þætti og skulu, sbr. 4. efnismgr. 6. gr. frumvarpsins, ekki vera hærri en raunkostnaður af þeim kostnaðarliðum sem þeim er ætlað að standa undir.

Um þá athugasemd, að skylda ætti sveitarfélög til að standa að rekstri héraðsskjalasafns með lögum, bendir ráðuneytið á að slíkt væri grundvallarbreyting á gildandi regluverki, sem ekki verður gerð nema að undangenginni vandaðri undirbúningsvinnu og að höfðu nánú samráði við sveitarfélögin.

2. Þjóðskjalasafn Íslands, dbnr. 2268:

Í umsögn Þjóðskjalasafns Íslands er aðdragandinn að lagafrumvarpinu reifaður og skýrir út nauðsyn þess að renna styrkari stoðum undir gjaldskrárheimildir safnsins til að jafnræðis gæti milli þeirra sveitarfélaga sem kosta rekstur héraðsskjalasafns og þeirra sem skila sínum skjölum til Þjóðskjalasafns.

Jafnframt vill Þjóðskjalasafn sérstaklega leggja áherslu á mikilvægi breytingartillögu um að meginreglan verði að skjöl afhendingarskyldra aðila verði afhent til opinbers skjalasafns á rafrænu formi til langtímarvarðveislu.

Umsögn Þjóðskjalasafns kallar ekki á sérstök viðbrögð ráðuneytisins.

3. Héraðsskjalasafn Árneseinga, Dalasýslu og Mosfellsbæjar, dbnr. 2540:

Héraðsskjalaverðir ofangreindra safna senda inn umsögn í nafni þeirra stofnana sem þeir veita forstöðu.

Telja héraðsskjalaverðir að fullt jafnræði verði ekki fengið með auknum gjaldskrárheimildum Þjóðskjalasafns Íslands heldur einungis með því að gera sveitarfélögum skylt að vera aðili að héraðsskjalasafni.

Héraðsskjalaverðir telja að endurskoða þurfi 1. gr. frumvarpsins þannig að lögheimilt verði að sameina héraðsskjalasöfn í stað þess að safngögn séu afhent Þjóðskjalasafni Íslands til vörslu.

Héraðsskjalaverðir benda á að tryggja verður jafnræði milli sveitarfélaga þannig að gjaldskrárheimildir taki til allra þátta langtíma vörslu rafrænna gagnasafna.

Viðbrögð ráðuneytisins:

Ráðuneytið telur að frumvarpið sé mikilvægt skref í átt að því markmiði að tryggja jafnræði sveitarfélaga og telur að gjaldtökuheimildir Þjóðskjalasafns, eins og þær eru settar fram með frumvarpinu, séu fullnægjandi. Að öðru leyti vísar ráðuneytið til viðbragða sinna við umsögn Árna Péturs Árnasonar.

4. Sögufélag Kópavogs, dbnr. 2548:

Sögufélag Kópavogs leggur til að sveitarfélögum landsins verði skylt að hafa á sínum snærum héraðsskjalasafn.

Ráðuneytið vísar til þess sem þegar er komið fram um það atriði.

5. Sögufélag Kópavogs, dbnr. 2549:

Í seinni umsögn Sögufélags Kópavogs er bent á að ekki hafi verið tekið tillit til umsagna þeirra í samráðsgátt við framlagningu frumvarps og nefna sem dæmi að varðveisla einkaskjalasafna sé ekki tryggð. Einnig er bent á að kostnaður sveitarfélaga vegna frumvarpsins sé óljós. Einnig er fjallað um hvaða áhrif niðurlagning Héraðsskjalasafns Kópavogs hefur á samfélagið og um einstaka þætti í yfirfærslunni til Þjóðskjalasafns. Margar ábendingarnar snúa að útfærslu laganna en ekki um einstakar greinar í frumvarpsdrögum.

Ráðuneytið bendir á kostnaður sveitarfélaga sem ekki standa að rekstri héraðsskjalasafns ræðst m.a. af gjaldtökuheimildum Þjóðskjalasafns, sem eru óskýrar í gildandi lögum, en markmið frumvarpsins er að gera þær skýrari. Telur ráðuneytið þannig að gagnsæi og fyrirsjáanleiki um kostnað sveitarfélaga aukist, verði frumvarpið að lögum. Að öðru leyti vísar ráðuneytið til viðbragða við fyrri umsögnum.

6. Félag héraðsskjalavarda á Íslandi, dbnr. 2565:

Félag héraðsskjalavarða á Íslandi tekur heilshugar undir mikilvægi þess að tryggja jafnræði sveitarfélaga 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.

Mat félagsins er að þá meginreglu megi lesa úr lögum um opinber skjalasöfn að hvort hinna tveggja stjórnábyrgð landsins, ríki og sveitarfélög, beri ábyrgð á langtímavörslu opinberra skjala sem til verða innan stjórnábyrgðslunnar. 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 fjárhagslega ábyrgð á langtímavörslu opinberra skjala sem til verða á hvoru stjórnábyrgðslustigi 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.

Viðbrögð ráðuneytisins:

Ráðuneytið tekur undir að lög um opinber skjalasöfn gera ráð fyrir að ábyrgð á vörslu opinberra skjala sé verkefni ríkis og sveitarfélaga. Fjárhagsleg ábyrgð helst í hendur við þá ábyrgð. Að mati ráðuneytisins er ekki þörf á að gera breytingu á fyrirliggjandi frumvarpi í því skyni að það verði sérstaklega tekið fram í lögum.

Um að lögfesta skyldu sveitarfélaga til að reka héraðsskjalasafn vísast til þess sem þegar er fram komið.

7. Hrafn Sveinbjarnarson, dbnr. 2263:

Umsögn Hrafns Sveinbjarnarsonar er löng og ítarleg.

Hrafn gerir athugasemdir við ramma frumvarpsins og samráð ráðuneytisins og óskar eftir grundvallarbreytingum á lögum um opinber skjalasöfn.

Hrafn fjallar einnig um bréfaskriftir sínar við ráðuneyti menningarmála og hefur áhyggjur af meðferð gagna þeirra héraðsskjalasafna á höfuðborgarsvæðinu sem lögð hafa verið niður.

Hrafn telur raunverulegt markmið frumvarpsins að tryggja fjárhag Þjóðskjalasafns.

Hrafn telur að Þjóðskjalasafn vilji yfirtaka öll héraðsskjalasöfn á landinu og að frumvarpið styðji þá vegferð.

Hrafn fjallar um húsnaðisvanda Þjóðskjalasafns.

Hrafn leggur til að sveitarfélögum verði gert skylt að reka héraðsskjalasafn.

Loks gerir Hrafn ýmsar athugasemdir við efnisgreinar frumvarpsins. Þær helstu, að 1. gr. sé til þess fallin að hægt sé að hætta starfsemi héraðsskjalasafns. A-liður 3. gr. sé óskýr. 4. gr. ætti að taka til afhendingarskyldra aðila en ekki aðeins sveitarfélaga. Héraðsskjalasöfn ættu að hafa sömu gjaldskrárheimildir og þær sem koma fram í 6. gr. Þá sé ákvæði 8. gr., og rökstuðningur með því, gallað og villandi.

Viðbrögð ráðuneytisins:

Að mestu leyti fjallar umsögnin um þætti sem falla utan við efni frumvarpsins og kalla ekki á viðbrögð af hálfu ráðuneytisins á þessum vettvangi. Um efnislegar athugasemdir við frumvarpið bendir ráðuneytið á að

frumvarpið felur ekki í sér að sveitarfélögum verði heimilað að leggja niður starfsemi héraðsskjalasafna, enda er það þegar heimilt samkvæmt gildandi lögum. Markmið frumvarpsins er að skýra þær gjaldtökuheimildir og þær reglur sem virkjast þegar ákvörðun um að hætta starfsemi héraðsskjalasafns er tekin og stuðla að jafnræði sveitarfélaga með því að tryggja betur að sveitarfélög, sem kjósa að starfrækja ekki eigið héraðsskjalasafn, greiði fyrir þá starfsemi sem Þjóðskjalasafnið sinnir fyrir þeirra hönd. Þess vegna telur ráðuneytið ekki unnt að halda því fram, með skynsamlegum rökum, að hvati sveitarfélaga til að hætta starfsemi héraðsskjalasafna aukist, verði frumvarpið að lögum.

Ráðuneytið tekur ekki undir að a-liður 3. gr. frumvarpsins sé óskýr. Líkt og fram er tekið í skýringum við ákvæðið í greinargerð með frumvarpinu er með ákvæðinu lögð til sú stefnumarkandi meginregla að leitast skuli við að skila skjölum á því formi sem þau verða til á, en að skil á pappírformi verði undantekning. Ráðuneytið telur að ákvæðið, ásamt umfjöllun um það í greinargerð, sé skýrt.

Markmið þeirrar breytingar sem felst í 4. gr. frumvarpsins er liður í því grundvallarmarkmiði laganna, að stuðla að jafnræði sveitarfélaga, með því að sveitarfélög greiði fyrir þá starfsemi sem Þjóðskjalasafnið sinnir fyrir þeirra hönd. Ákvæði 20. gr. gildandi laga fjallar um það hlutverk opinberra skjalasafna, að miðla upplýsingum um þjóðarsöguna með því að gera mikilvæg skjöl aðgengileg almenningi og veita fræðslu um sögu þjóðar eða byggðarlaga. Eðlilegt er að Þjóðskjalasafn geti tekið gjald fyrir miðlun samkvæmt þessari grein fyrir hönd sveitarfélags, sem ekki kemur að rekstri héraðsskjalasafns. Ráðuneytið telur ekki ástæðu til að ákvæði frumvarpsins taki að þessu leyti til annarra afhendingarskyldra aðila en sveitarfélaga.

Í 6. gr. frumvarpsins er lagt til að heildstætt gjaldskrárákvæði bætist við lögin, þar sem fram verði teknir þeir þættir sem opinberum skjalasöfnum er heimilt að innheimta gjald fyrir. Í 3. efnismgr. er fjallað um þá þætti sem lúta að gjaldtöku héraðsskjalasafna. Ráðuneytið telur að ákvæðið sé skýrt um þessi atriði og telur umsögnina ekki gefa tilefni til að gera breytingar þar á.

Í bráðabirgðaákvæði frumvarpsins er lagt til að heimilt verði að ráða starfsfólk héraðsskjalasafns, sem hættir starfsemi, til Þjóðskjalasafns án auglýsingar. Um rökstuðning vísast til greinargerðar með frumvarpinu. Ráðuneytið tekur ekki undir með umsagnaradila um ágalla ákvæðisins og telur ekki þörf á að á því verði gerðar breytingar.

Að öðru leyti vísar ráðuneytið til umfjöllunar um aðrar umsagnir hér að framan.

8. Reykjavíkurborg, dbnr. 2606:

Reykjavíkurborg tekur í öllum meginatriðum undir þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu. Athugasemdir borgarinnar snúa fyrst og fremst að skilgreiningum og lögbundnum verkefnum til að koma í veg fyrir að kostnaður sveitarfélaga við lagabreytingar verði meiri, ófyrirséður eða vanmetinn.

Reykjavíkurborg telur óljóst hvað átt er við með ráðgjöf um skjalahald og eftirlit skv. b-lið 2. gr. frumvarpsins.

Reykjavíkurborg bendir á að gjaldtaka vegna miðlunar skv. 4. gr. sé hluti af skilgreindu hlutverki Þjóðskjalasafns Íslands skv. gildandi lögum.

Reykjavíkurborg leggur til að gerð séu greinargóð skil milli lögbundinnar afgreiðslu og þjónustu og sérstök umbeðin rannsóknarverkefni eða „aukinnar rannsóknarvinnu“, sbr. a- og b-lið 5. gr.

Reykjavíkurborg leggur til að bætt verði við 8. gr. tilvísun til laga nr. 72/2002 um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipta að fyrirtækjum. Fjölmörg dæmi séu um slíka tilvísun í lögum þar sem um tilfærslu á verkefnum er að ræða milli stjórnvalda.

Viðbrögð ráðuneytisins:

Ráðuneytið telur ekki óljóst hvað átt er við með gjaldtöku er varðar ráðgjöf um skjalahald og eftirlit í b-lið 2. gr. frumvarpsins. Ákvæðið er skýrt í greinargerð þar sem fram kemur að „[h]lutverk opinberra skjalasafna er að hafa eftirlit með framkvæmd afhendingarskyldra aðila á lögum um opinber skjalasöfn, reglugerðum sem ráðherra setur og reglum sem settar eru á grundvelli laganna, sbr. 4. tölul. 13. gr. laganna. Mikilvægur hluti leiðbeinandi eftirlits er því að veita ráðgjöf og fræðslu um skjalahald í samræmi við gildandi lög, reglugerðir og reglur“.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að lagabreytingunni sé ætlað að byggja undir það markmið laga um opinber skjalasöfn, að tryggja jafnræði milli sveitarfélaga óháð því hvort þau standi að rekstri héraðsskjalasafns. Lagaskylda um miðlun hvílir á öllum opinberum skjalasöfnum og því er eðlilegt að sveitarfélög sem afhenda gögn sín Þjóðskjalasafni greiði fyrir þá lögbundnu starfsemi sem Þjóðskjalasafnið sinnir fyrir þess hönd. Rétt er að benda á að í frumvarpsákvæðinu er sérstaklega tiltekið að Þjóðskjalasafnið skuli hafa samráð við viðkomandi sveitarfélag um miðlun upplýsinga samkvæmt lagagreininni.

Ráðuneytið bendir á að í greinargerð með frumvarpinu eru skil á milli lögbundinnar afgreiðslu og þjónustu og umbeðinna rannsóknarverkefna og aukinnar rannsóknarvinnu í 5. gr. frumvarpsins vel útskýrð.

Varðandi ábendingu um vísun til laga um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti að fyrirtækjum, nr. 72/2002, bendir ráðuneytið á að í sambærilegum lagaákvæðum er ýmist vísað til aðilaskiptalaga eða ekki. Í 2. mgr. 1. gr. laganna kemur fram að þau eigi ekki við um breytingar á skipulagi og starfsháttum stjórnvalds eða tilfærslu á verkefnum milli stjórnvalda. Þó hefur í sumum tilfellum verið horft til laganna en það ræðst af eðli hvers starfs og atvikum að öðru leyti hvort það eigi við. Þegar vísað er til laganna í sambærilegum lagaákvæðum er enda iðulega tekið fram að aðilaskiptalögin gildi „eins og við á hverju sinni“. Ráðuneytið telur að lög gildi almennt eins og við á hverju sinni og að ekki sé þörf á að tiltaka aðilaskiptalögin sérstaklega í þessu tilviki, m.a. í ljósi þess að um heimildarákvæði er að ræða en ekki skyldubundinn flutning starfa.

9. Sigurður Gylfi Magnússon, dbnr. 2642:

Sigurður Gylfi Magnússon leggur til að lögfesta skuli að sveitarfélög landsins skuli standa að héraðsskjalasafni.

Ráðuneytið vísar til þess sem þegar er komið fram um það atriði.