

Nefndarálit

um frumvarp til laga um opinber skjalasöfn.

Frá allsherjar- og menntamálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið. Á fund hennar komu Jón Vilberg Guðjónsson og Eiríkur Þorláksson frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu, Þórður Sveinsson og Hörður Helgason frá Persónuvernd, Guðrún Birna Guðmundsdóttir, Sigurður Þór Baldvinsson, Alexandra Þórlindsdóttir og Edda Rúna Kristjánsdóttir frá félagi skjalastjóra Stjórnarráðsins og Árni Daníel Júlíusson frá Sagnfræðingafélagi Íslands, Erna Björg Smáradóttir og Jón G. Jónsson frá Bankasýslu ríkisins, Kristín Þóra Harðardóttir frá Samtökum atvinnulífsins, Guðjón Bragason og Tryggvi Þórhallsson frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Eiríkur G. Guðmundsson og Njörður Sigurðsson frá Þjóðskjalasafni Íslands, Ólafur Hjálmarsson og Magnús S. Magnússon frá Hagstofu Íslands, Lárus Ögmundsson og Laufey Ásgrímsdóttir frá Ríkisendurskoðun, Svanhildur Bogadóttir frá Borgarskjalasafni Reykjavíkur, Birna Mjöll Sigurðardóttir frá Héraðsskjalasafni Mosfellsbæjar, Hrafn Sveinbjörnsson frá Héraðsskjalasafni Kópavogs, Þorsteinn Magnússon frá skrifstofu Alþingis og Ásgerður Kjartansdóttir og Eva Ósk Ármannsdóttir frá Félagi um skjalastjórn. Þá átti nefndin símafundi með Gerði Jóhönnu Jóhannsdóttur frá Héraðsskjalasafni Akraness, Báru Stefánsdóttur frá Héraðsskjalasafni Austfirðinga, Unnari Ingvarssyni frá Héraðsskjalasafni Skagfirðinga, Jóhönnu Skúladóttur frá Héraðsskjalasafni Borgarfjarðar, Hrönn Hafþórsdóttur frá Héraðsskjalasafni Fjallabyggðar, Laufeyju Eiríksdóttur frá Héraðsskjalasafni Svarfdæla og Snorra Guðjóni Sigurðssyni frá Héraðsskjalasafni Þingeyinga. Þá bárust nefndinni umsagnir um málið frá Hagstofu Íslands, Bankasýslu ríkisins, Félagi um skjalastjórn, Landsbókasafni Íslands – Háskólabókasafni, Ríkisendurskoðun, Sagnfræðingafélagi Íslands, Samtökum atvinnulífsins, Persónuvernd, skjalastjórum Stjórnarráðs Íslands, Borgarskjalasafni Reykjavíkur, Félagi héraðsskjalavara, Héraðsskjalasafni Akraness, Héraðsskjalasafni Austfirðinga, Héraðsskjalasafni Borgarfjarðar, Héraðsskjalasafni Fjallabyggðar, Héraðsskjalasafni Mosfellsbæjar, Héraðsskjalasafni Svarfdæla, Héraðsskjalasafni Þingeyinga, Héraðsskjalasafninu á Akureyri, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Þjóðskjalasafni Íslands, Héraðsskjalasafni Kópavogs, Samtökum atvinnulífsins, skrifstofu Alþingis, Gagnaveitu Reykjavíkur, Náttúrufræðistofnun Íslands og sameiginleg umsögn frá Héraðsskjalasafni Árnesinga og Héraðsskjalasafni Skagfirðinga.

Með frumvarpinu er lögð til heildarendurskoðun á lagaumhverfi opinberra skjalasafna, Þjóðskjalasafns Íslands og héraðsskjalasafna. Skv. 1. gr. frumvarpsins er markmið þess að tryggja vörslu og örugga meðferð opinberra skjala með réttindi borgaranna, hag stjórnsýslunnar og varðveislu sögu íslensku þjóðarinnar að leiðarljósi. Markmiðið er útfært í tólf köflum þar sem m.a. er fjallað um stjórnsýslu málaflokksins, starfsemi og hlutverk opinberra skjalasafna, skjalastjórn og skjalavörslu, aðgang almennings og aðgang skráðs aðila að skjölum, öryggismálasafn, málsmeðferð o.fl.

Í máli umsagnaraðila og gesta nefndarinnar var því almennt fagnað að frumvarpið væri fram komið og að til stæði að endurnýja og uppfæra löggjöf um opinber skjalasöfn.

Umfjöllun nefndarinnar.

Ólík sjónarmið.

Fyrir nefndinni komu fram ólík sjónarmið. Annars vegar sjónarmið sem mæla með varðveislu gagna sem byggjast t.d. á þeim rökum að varðveita beri gögn til þess að treysta stöðu borgaranna í samskiptum þeirra við ríkisvaldið eða að varðveisla gagna stuðli að því að til framtíðar litið verði dregnar réttar ályktanir af atburðum sem heyra fortíðinni til. Hins vegar sjónarmið sem mæla gegn varðveislu gagna og hafa sterk tengsl við friðhelgi einkalífs. Til stuðnings slíkum sjónarmiðum hefur m.a. verið vísað til réttarins til að falla í gleymsku, þ.e. að persónugreinanlegum upplýsingum sem hefur verið safnað saman um einstakling verði eytt eða þær gerðar óaðgengilegar. Umræður eða tillögur um inntak þess réttar hafa ekki enn leitt til niðurstöðu sem endurspeglar á ályktunum á alþjóðavettvangi. Umræður hafa þó átt sér stað eins sjá má í 17. gr. draga að reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og frjálsa för slíkra upplýsinga (e. proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data).

Nefndin telur ástæðu til að fylgjast með framvindu umræðunnar á alþjóðavettvangi og að tekið verði tillit til hennar í lagasetningu í framtíðinni.

Staða og horfur til framtíðar.

Frumvarpinu er ætlað að bæta úr stöðu opinberra skjalasafna en hún er ekki eins og best verður á kosið. Við umfjöllunina ræddi nefndin stöðu skjalasafna almennt og þá framtíðarsýn sem fram kemur í frumvarpinu og kom fram hjá gestum nefndarinnar.

Nefndin telur að með frumvarpinu verði tryggður skýrari lagarammi um varðveislu upplýsinga sem liggja skjalfestar fyrir hjá stjórnvöldum og geta í mörgum tilvikum varðað borgarana miklu þar sem þar er að finna heimildir um réttindi og skyldur þeirra. Þannig getur varðveisla slíkra upplýsinga verið ein forsenda þess að réttaröryggi verði tryggt en slíkt hefur berlega komið í ljós í svokölluðum þjóðlendumálum og málum tengdum atburðum sem áttu sér stað á vist- og meðferðarheimilum fyrir börn. Að sama skapi stuðlar trygg meðferð skjala að varðveislu sögu þjóðarinnar í almennum skilningi.

Fyrir nefndinni komu fram ýmsar áhugaverðar hugmyndir um fyrirkomulag skjalamála. T.d. var rætt um að skipta landinu niður í umdæmi og að innan umdæmanna starfaði eitt móðurskjalasafn og aðrar minni starfsstöðvar. Einnig kom sú hugmynd fram að skylda ætti sveitarfélög til að starfrækja eða taka þátt í rekstri skjalasafns. Að mati nefndarinnar er rétt að horfa til og viðhalda því sjálfstæði sem sveitarfélögin búa við að þessu leyti. Í ljósi stöðu opinberra skjalasafna er þó nauðsynlegt að skýra hlutverk og verkaskiptingu innan málaflöksins og fá þeim sem ábyrgðina bera verkfæri og starfsskilyrði sem nauðsynleg eru. Leita ber jafnvægis milli sjálfstæðis sveitarfélaga og þess aðhalds sem Þjóðskjalasafni Íslands er ætlað að veita. Sveitarfélög þurfa að hafa svigrúm til þess að móta þjónustuna í samræmi við aðstæður á hverjum stað en á sama tíma verður að tryggja nægt eftirlit og samræmda stefnumörkun í þessum mikilvæga málaflökki. Lykilatriðið er að fyrirkomulagið mótist í samvinnu þeirra sem veita þjónustuna og þess aðila sem frumvarpið felur ábyrgð á eftirliti.

Skýrlega kom fram að þjónusta skjalasafna væri mikilvæg þjónusta sem mætti ekki vera í of mikilli fjarlægð frá borgurunum. Að mati nefndarinnar þarf að stuðla að því að áfram

verði um nærþjónustu að ræða á faglegum grunni. Jafnframt þarf að gæta þess að söfnin geti brugðist við breytingum á sviði tæknimála, t.d. vegna þróunar í tengslum við vistun og myndun skjala. Í því samhengi má t.d. benda á að fyrir nefndinni kom fram að kostnaður við geymslu pappírsskjala og umsýslu með þau muni minnka með aukinni rafrænni skjalavörslu. Eigi að síður var einnig upplýst að kostnaður við að útbúa vörsluútgáfu rafrænna skjala yrði að öllum líkindum mikill í fyrstu en kostnaðaraukningin mundi þó jafnast út eftir því sem reynsla eykst og rafræn skjalavarsla færir í vöxt. Þá kom fram að ekki væri hægt að varðveita öll rafræn gögn á pappír, t.d. upplýsingar úr vensluðum gagnagrunnum sem sækja upplýsingar í margar töflur sem eru innbyggðar í grunninn eða jafnvel út fyrir hann eða hljóð- og myndupptökur.

Að lokum bendir nefndin á að í opinberum skjalasöfnum liggja fyrir skjöl frá fyrri tíð sem ekki hefur gefist færi á að skrá og ganga frá. Þá er húsnæði skjalasafna í sumum tilvikum óviðunandi. Virðist fjárskortur helsta skýring þessa. Í ljósi þeirra hagsmuna sem borgarar landsins hafa af því að tilvist skjala sé ljós og aðgengi að þeim sé mögulegt beinir nefndin því til þeirra sem fara munu með yfirstjórn og framkvæmd opinberrar skjalavörslu og rekstur skjalasafna að ráðist verði í markvissar aðgerðir til þess að vinna bug á vandanum. Æskilegt er að gerð verði úttekt á stöðu opinberra skjalasafna eigi síðar en fimm árum eftir að rekstrarleyfisskylda verður virk.

Skil upplýsingalaga og löggjafar um opinber skjalasöfn.

Fyrir nefndinni bar nokkuð á gagnrýni á það fyrirkomulag að kveðið verði á um aðgengi almennings að gögnum í tveimur lagabálkum, þ.e. upplýsingalögum og lögum um opinber skjalasöfn. Byggist gagnrýnin á því að slíkt fyrirkomulag sé svo flókið að það kunni að gera mönnum erfitt fyrir við að skilgreina rétt sinn til aðgangs að gögnum.

Að mati nefndarinnar eru gagnsæi og fyrirsjáanleiki meðal kostna sem tvímælaust á að stefna að við mótun löggjafar. Að mati nefndarinnar er þetta hins vegar spurning um frá hvaða sjónarhorni er horft á *aðgengi að upplýsingum*. Þannig er ekki síður hægt að telja það stefna að gagnsæi í augum hins almenna borgara að upplýsingar um aðgengi að skjölum sem varðveitt eru á skjalasafni verði að finna í lögum sem um slík söfn gilda. Að auki skerpir fyrirkomulagið þau skil sem lögð eru til á milli heimilda til aðgangs að upplýsingum samkvæmt upplýsingalögum, þ.e. að gögnum sem eru yngri en 30 ára, og hins vegar löggjöf um opinber skjalasöfn, þ.e. aðgengi að skjölum sem eru eldri en 30 ára. Þessi skil hafa verið á milli gildandi laga um Þjóðskjalasafn Íslands og upplýsingalaga og hefur ekkert haldbært komið fram sem bendir til þess að fyrirkomulagið hafi reynst illa hingað til.

Markmið frumvarpsins.

Fyrir nefndinni var l. gr. frumvarpsins gagnrýnd þar sem ekki væri fullt samræmi á milli markmiða og annarra ákvæða frumvarpsins. Þannig tæki markmiðasetningin aðeins til opinberrar skjalavörslu á meðan Þjóðskjalasafninu væri t.d. ætlað setja reglur og leiðbeiningar um skjalastjórn sem fæli í sér stýringu allt frá myndun skjala.

Að mati nefndarinnar er framangreind gagnrýni réttmæt. Leggur nefndin því til þá breytingu á frumvarpsgreininni að í henni verði kveðið á um að markmið frumvarpsins sé að tryggja *myndun*, vörslu og örugga meðferð opinberra skjala með réttindi borgaranna, hag stjórnsýslunnar og varðveislu sögu íslensku þjóðarinnar að leiðarljósi. Með breytingunni er markmiðsákvæði frumvarpsins ætlað að ná betur utan um efni annarra frumvarpsákvæða.

Skilgreiningar.

Opinber skjalasöfn.

Í 1. tölul. 2. gr. frumvarpsins kemur fram skilgreining á *opinberum skjalasöfnum*. Þar segir að Þjóðskjalasafn Íslands og héraðsskjalasöfn sem starfa í samræmi við rekstrarleyfi sem Þjóðskjalasafn Íslands hefur veitt sveitarstjórn eða byggðasamlagi til reksturs þeirra teljist til slíkra opinberra skjalasafna. Fyrir nefndinni kom það sjónarmið fram að skilgreiningin væri flókin.

Að mati nefndarinnar verður að líta til þess að skilyrði og útgáfa rekstrarleyfis eru skilgreind í 8. gr. frumvarpsins. Af þeim sökum er í raun óþarft að geta þess í skilgreiningunni hver gefi rekstrarleyfið út og hver teljist handhafi þess enda er sérstaklega tekið á þeim þáttum í 8. gr. Leggur nefndin til þá breytingu á skilgreiningunni, sem ekki felur í sér efnisbreytingu, að í henni verði aðeins kveðið á um að Þjóðskjalasafn Íslands og héraðsskjalasöfn sem starfa í samræmi við rekstrarleyfi teljist opinber skjalasöfn.

Skjalavarsla.

Hugtakið skjalavarsla er skilgreint í 4. tölul. 2. gr. frumvarpsins. Fyrir nefndinni var skilgreiningin gagnrýnd þar sem í henni kæmi fyrir orðið varsla. Var bent á að heppilegra væri að nota orðið *varðveisla* í stað orðsins *varsla* enda vísaði fyrrnefnda orðið til geymslu, þess að varðveita eitthvað, umsjár og gæslu á meðan orðið varsla hefði sterkari tilvísun til gæslu eða geymslu.

Nefndin telur framangreinda gagnrýni eiga rétt á sér og leggur til þá breytingu á skilgreiningunni að í henni verði kveðið á um að öll atriði er lúta að myndun, varðveislu og aðgengi að skjölum og öðrum upplýsingum tiltekins skjalasafns hvort heldur er hjá afhendingarskyldum aðila eða hjá opinberu skjalasafni teljist til skjalavörslu. Með breytingunni er hinum virka þætti varðveislu skjala fengið aukið vægi, þ.e. þeim þætti sem snýr t.d. að yfirfærslu skjala á nýtt form, en dregið úr vægi óvirkar varðveislu, þ.e. beinnar geymslu skjala.

Hlutverk Þjóðskjalasafns Íslands.

Ákveðins misskilnings gætti fyrir nefndinni um það hvert hlutverk Þjóðskjalasafns Íslands yrði samkvæmt frumvarpinu. Þannig virtist sem lesendur þess ættu erfitt með að átta sig á því að Þjóðskjalasafninu væri ætlað að setja reglur um starfsemi opinberra skjalasafna og skyldur afhendingarskyldra aðila ásamt því að hafa eftirlit með þessum aðilum en gegna á sama tíma hlutverki opinbers skjalasafns.

Að mati nefndarinnar mætti hlutverk Þjóðskjalasafns Íslands vera sett skýrar fram í frumvarpinu og þá einkum í ljósi fyrirsagnar 7. gr. Í ljósi framangreinds leggur nefndin til tvær breytingar. Sú fyrri felur í sér að nýrri grein verði bætt við I. kafla frumvarpsins þar sem kveðið verði á um hlutverk Þjóðskjalasafns Íslands samkvæmt frumvarpinu, þ.e. annars vegar sem framkvæmdaraðili opinberrar skjalavörslu og skjalastjórnar, sbr. 2. másl. 3. gr. og II. kafla frumvarpsins og hins vegar sem opinbert skjalasafn, sbr. 10. gr. og III. kafla frumvarpsins. Hin síðari felur í sér breytingu á fyrirsögn og 1. másl. 7. gr. þannig að skýrar komi fram að greinin afmarkast við skilgreiningu á hlutverki Þjóðskjalasafnsins skv. II. kafla frumvarpsins.

Stjórn opinberrar skjalavörslu og skjalastjórnar.

Í 2. másl. 3. gr. frumvarpsins kemur fram að Þjóðskjalasafn Íslands annist framkvæmd opinberrar skjalavörslu og skjalastjórnar og einnig að stofnunin sé sérstök ríkisstofnun undir yfirstjórn ráðherra. Kveðið er á um hið síðargreinda í 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins og því um

tvítekningu að ræða. Nefndin leggur til þá breytingu á 3. gr. að þar verði felldur brott sá hluti hennar sem einnig er kveðið á um í 4. gr.

Stjórnarnefnd Þjóðskjalasafns Íslands.

Fyrir nefndinni voru gerðar athugasemdir við breytingu sem lögð er til með frumvarpinu á hlutverki og verkefnum stjórnarnefndar Þjóðskjalasafns. Var sérstaklega gagnrýnt að fagþekking tiltekinna faggreina fengi ekki beint vægi við tilnefningu stjórnarmanna.

Mat nefndarinnar er að eðlilegt sé að tryggja að æskileg fagþekking sé til staðar í stjórnnum og nefndum sem tengjast stjórnun ríkisstofnana. Þá telur nefndin rétt að stuðla að því að sjónarhorn framkvæmdaraðilans fái þar vægi. Í því ljósi leggur nefndin til þá breytingu á 6. gr. frumvarpsins að ráðherra skipi sex menn í stjórnarnefnd Þjóðskjalasafns Íslands í stað fjögurra. Annar hinna nýju stjórnarmanna verði tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og sérstaklega verði áskilið að hann sé starfsmaður héraðsskjalasafns. Með því verður Sambandi íslenskra sveitarfélaga gert fært að tryggja að nauðsynleg fagþekking og reynsla af starfsemi héraðsskjalasafna verði til staðar í stjórnarnefndinni. Hinn verði tilnefndur af félagsvísindasviði Háskóla Íslands en þar er að finna fræði- og fagþekkingu á sviði upplýsinga- og safnafræða. Með framangreindri tillögu vill nefndin stuðla að auknu trausti um umgjörð opinberra skjalasafna en einnig efla skilning þeirra sem starfa samkvæmt lögnum á umhverfi hvers annars.

Nefndin tekur fram að með tillögunni er ekki ætlunin að draga úr samráðshlutverki Þjóðskjalasafns Íslands. Þannig er áfram gert ráð fyrir því að safnið leiti samráðs og leiðbeininga frá opinberum skjalasöfnum. Einnig verði samráðs áfram leitað við fyrirkomulag reglna sem varða starfsemi opinberra skjalasafna áður en þær verða sendar ráðherra til staðfestingar en ekki látið við það sitja að leita ráðgjafar stjórnarnefndar.

Rekstrarleyfi.

Í 8. gr. frumvarpsins er m.a. kveðið á um það hlutverk Þjóðskjalasafnsins að veita sveitarstjórn leyfi til rekstrar héraðsskjalasafns. Viða í frumvarpinu er svo vísað til *rekstrarleyfa* héraðsskjalasafna, m.a. í 1. tölul. 2. gr. þar sem segir að til opinberra skjalasafna teljist m.a. héraðsskjalasöfn sem starfa í samræmi við *rekstrarleyfi*. Í 4. tölul. 7. gr. er hins vegar kveðið á um skyldu Þjóðskjalasafns til að gefa út *starfsleyfi* að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Orðið starfsleyfi kemur einnig fram í sérstökum skýringum við 7. gr. frumvarpsins.

Skilningur nefndarinnar er að þarna sé um sama leyfið að ræða og að vísan til *starfsleyfis* sé í eðli sínu ekki rétt. Til samræmis við framangreint leggur nefndin til að orðinu *starfsleyfi* í 4. tölul. 7. gr. verði skipt út fyrir orðið *rekstrarleyfi* þannig að ljóst verði að átt er við sömu gerð leyfa í öllum greinum frumvarpsins.

Rekstur héraðsskjalasafns og eftirlit Þjóðskjalasafns.

Fyrir nefndinni kom fram gagnrýni á fyrirkomulag sem kveðið er á um í 8. og 9. gr. frumvarpsins. Þannig var m.a. gagnrýnt að fyrirkomulagið væri ekki nægilega skýrt og að samsetning ákvæða gæti verið rökréttari. Þá var fyrirsögn 8. gr. gagnrýnd þar sem hún væri ekki nægjanlega lýsandi.

Nefndin leggur til töluverðar breytingar á 8. og 9. gr. í nafni skýrleika. Breytingarnar eiga það sameiginlegt að vera í raun tæknilegs eðlis, í fæstum tilvikum er lögð til efnisbreyting á ákvæðum frumvarpsins heldur er þeim endurraðað undir viðeigandi fyrirsögnum.

Héraðsskjalasöfn.

Í tillögu að nýrri 10. gr. felst að ákvæði 1. málsl. 3. mgr. og 4.–6. mgr. 8. gr. frumvarpsins eru flutt í sérstaka grein með sérstakri fyrirsögn sem vísar til efnis hennar. Þá er með vísan til lokamálsgreinar 8. gr. lagt til að bætt verði við sérstakri skyldu ráðherra til að setja nánari ákvæði um héraðsskjalasöfn í reglugerð.

Heimild til reksturs héraðsskjalasafns.

Nefndin leggur til þá breytingu að í 8. gr. frumvarpsins verði aðeins kveðið á um heimild til reksturs héraðsskjalasafns, þ.e. um veitingu og missi rekstrarleyfis. Til þess að skýrt verði að það sé óyggjandi skilyrði heimildar til að reka héraðsskjalasafn að fyrir liggja leyfi til rekstrarins leggur nefndin til að skýrt verði kveðið á um það í 1. mgr. að einungis þeim sveitarstjórnnum og byggðasamlögum sem fengið hafa leyfi til reksturs héraðsskjalasafns verði heimilt að reka slíkt safn. Ákvæði 2. og 3. mgr. greinarinnar eiga rætur sínar að rekja til 9. gr. frumvarpsins og eru þau óbreytt en í þeim er kveðið á um hvenær hægt er að afturkalla rekstrarleyfi með þeim afleiðingum að heimild til rekstrar héraðsskjalasafns falli niður.

Skilningur nefndarinnar er að rekstrarleyfisskyldan virkist um leið og frumvarpið fær lagagildi. Til þess að milda áhrifin og veita sveitarfélögum og byggðasamlögum færi á að gera nauðsynlegar breytingar til þess að skilyrði starfsleyfis teljist uppfyllt leggur nefndin til að ákvæði til bráðabirgða verði bætt við frumvarpið þar sem skýrlega verði kveðið á um að eigendum héraðsskjalasafnanna verði heimilt að reka þau án starfsleyfis í þrjú ár frá því að reglugerð ráðherra um leyfi til reksturs héraðsskjalasafns samkvæmt nýrri 9. gr. tekur gildi. Þá verði þeim sveitarfélögum sem ekki reka eða hyggjast reka eða taka þátt í rekstri héraðsskjalasafns ekki skylt að flytja safngögn til Þjóðskjalasafns eða afhenda þau því fyrr en þremur árum eftir gildistöku sömu reglugerðar. Með þessu móti er nægilegur tími veittur fyrir sveitarfélög til þess að koma héraðsskjalasöfnum sem starfrækt eru við lögtöku frumvarpsins í það horf að þau uppfylli skilyrði til þess að fá úthlutað starfsleyfi. Að auki er sveitarfélögum sem ekki reka héraðsskjalasafn veitt færi á því að leggja mat á og taka ákvörðun um hvort þau telji fýsilegt að koma slíku safni á laggirnar eða taka þátt í því á grundvelli byggðasamlags. Þá er síðastnefndu sveitarfélögunum veittur umþóttunartími til þess að ákveða hvort Þjóðskjalasafni Íslands verði falið að annast um skjalavörslu fyrir þau gegn gjaldi. Nefndin tekur fram að bráðabirgðaákvæðunum er ekki ætlað að hafa þau áhrif að sveitarfélög sem verða tilbúin til að sækja um rekstrarleyfi eða taka ákvörðun um fyrirkomulag skjalavörslu við lögtöku frumvarpsins eða verða það einhvern tíma innan þriggja ára frestsins láti það vera að sækja um rekstrarleyfi allt þar til hann er við það að renna út.

Nefndin hvetur mennta- og menningarmálaráðuneytið eindregið til að huga sem fyrst að setningu reglugerða samkvæmt ákvæðum frumvarpsins og þá einkum reglugerð um leyfi til reksturs héraðsskjalasafns. Mikilvægt er að reglugerðarsmiðin fari fram að höfðu samráði við sveitarfélög og fagfólk á sviðinu.

Leyfi til reksturs héraðsskjalasafns.

Í tillögu nefndarinnar að nýrri 9. gr. felst að ákvæði 2. mgr. og 2. og 3. málsl. 3. mgr. 8. gr. frumvarpsins eru flutt í sérstaka grein með sérstakri fyrirsögn sem vísar til efnis hennar. Þá er lagt til að bætt verði við sérstakri skyldu ráðherra til að setja nánari ákvæði um rekstur héraðsskjalasafns í reglugerð en með því er m.a. átt við þau skilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi til þess að rekstrarleyfi verði veitt og því haldið, sbr. t.d. 4. gr. reglugerðar nr. 900/2013, um viðurkenningu safna.

Eftirlit Þjóðskjalasafns með rekstri héraðsskjalasafna.

Í tillögu að nýrri 11. gr. felst að ákvæði 7.–9. mgr. 8. gr. frumvarpsins eru flutt í sérstaka grein með sérstakri fyrirsögn sem vísar til efnis hennar. Þá er með vísan til lokamálsgreinar 8. gr. lagt til að bætt verði við sérstakri skyldu ráðherra til að setja nánari ákvæði um eftirlitið í reglugerð.

Að auki leggur nefndin til þá breytingu á 1. málsl. 8. mgr. 8. gr. að í stað þess að kveðið sé á um rétt Þjóðskjalasafns til aðgangs að starfsstöðvum héraðsskjalasafna í þágu eftirlits verði þar kveðið á um skyldu héraðsskjalasafna til að veita aðgang að starfsstöðvum sínum vegna eftirlitsins. Með þessari breytingu hnykkir nefndin á þeim skilningi að aðgangsheimild Þjóðskjalasafns er ekki sambærileg heimildum sem t.d. koma fram í X. kafla laga um meðferð sakamála eða 20. gr. samkeppnislaga. Aðeins er um að ræða lagalega skyldu til þess að veita tiltekinn atbeina við eftirlit og sé henni ekki sinnt mun það ekki leiða til þess að aðgangur verði knúinn fram með valdi á grundvelli dómsúrskurðar. Allt eftirlit Þjóðskjalasafns verður að byggjast á sjónarmiðum um meðalhóf og í því samhengi má segja að ákvæðinu sé ætlað hlutverk varnagla.

Aðgangur að starfsstöðvum afhendingarskyldra aðila.

Til þess að samræmis sé gætt gerir nefndin tillögu um breytingu á orðalagi 2. málsl. 4. tölul. 10. gr. en um skýringu hennar vísast til tillögu um breytingu á 1. málsl. 8. mgr. 8. gr. sem rakin var hér að framan í undirkafla með fyrirsögnina *Eftirlit Þjóðskjalasafns með rekstri héraðsskjalasafna*.

Afhendingarskyldir aðilar.

Í 11. gr. frumvarpsins er fjallað um svokallaða *afhendingarskyldu* tiltekinna aðila, þ.e. skyldu til að afhenda opinberu skjalasafni skjöl sín.

Einkaréttarlegir aðilar sem hafa vald til töku stjórnvaldsákvarðana.

Fyrir nefndinni var 6. tölul. 1. mgr. 11. gr. gagnrýndur þar sem hann mætti skilja sem svo að afhendingarskylda einkaréttarlegra aðila sem hefðu vald til að taka stjórnisýsluákvarðanir næði til allra gagna sem yrðu til í starfsemi þeirra.

Að mati nefndarinnar er framangreind gagnrýni réttmæt. Rúm túlkun ákvæðis 6. tölul. 11. gr. kann að reynast íþyngjandi umfram það sem eðlilegt telst, einkum í ljósi þess að frumvarpinu er ætlað að tryggja afhendingu skjala sem telja má opinbers eðlis. Í því ljósi leggur nefndin til þá breytingu á 6. tölul. 1. mgr. 11. gr. að nýjum málslíð verð bætt við þar sem kveðið verði skýrlega á um að skilaskylda ákvæðisins nái aðeins til skjala sem hafa orðið til eða komist í vörslu einkaréttarlegra aðila sem hafa vald til að taka stjórnvaldsákvarðanir vegna mála er tengjast slíkum ákvörðunum. Markmið breytingartillögunnar er þannig að undanskilja afhendingarskyldu þau skjöl sem stafa frá þeim hluta starfseminnar sem ekki hefur tengsl við töku stjórnvaldsákvarðana.

Lögaðilar sem hafa tekið að sér rekstrarverkefni.

Í 7. tölul. 1. mgr. 11. gr. er kveðið á um afhendingarskyldu einkaréttarlegra lögaðila sem tekið hafa að sér rekstrarverkefni með samningi skv. 30. gr. laga um fjárreiður ríkisins, eða á grundvelli sambærilegra lagaheimilda, að því er varðar skjöl sem hafa orðið til hjá þeim eða komist í þeirra vörslu vegna rækslu slíkra verkefna.

Tilvísun tölulíðarins til *sambærilegra lagaheimilda* var gagnrýnd fyrir nefndinni þar sem hún þætti ekki nægilega nákvæm.

Í nafni aukins skýrleika leggur nefndin þá breytingu til á 7. tölul. 11. gr. frumvarpsins að þar verði sérstaklega vísað til 100. og 101. gr. sveitarstjórnarlaga og að afhendingarskylda samkvæmt ákvæðinu hvíli þá aðeins á þeim einkaréttarlegu lögaðilum sem tekið hafa að sér rekstrarverkefni með samningi skv. 30. gr. laga um fjárreiður ríkisins eða 100. gr. og/eða 101. gr. sveitarstjórnarlaga og þá að því er varðar skjöl sem hafa orðið til hjá þeim eða komist í þeirra vörslu vegna rækslu slíkra verkefna. Skilningur nefndarinnar er að slík tilvísun eigi að vera tæmandi.

Lögaðilar að hluta í eigu hins opinbera.

Nefndinni bárust ýmsar athugasemdir við 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um afhendingarskyldu lögaðila sem eru að 51% hluta eða meira í eigu hins opinbera. Laut gagnrýnin einkum að því að of langt væri gengið við að fella íþyngjandi skyldu á aðila sem væru að hluta í einkaeigu og störfuðu jafnvel að einhverju eða öllu leyti á samkeppnismarkaði.

Gagnstæð sjónarmið komu þó einnig fram. Þannig töldu ýmsir að hið minnsta eignarhald ríkisins í lögaðila réttlætti afhendingarskyldu þeirra. Byggðust þessi sjónarmið einkum á nauðsyn þess að varðveita sem mest af gögnum sem síðar gætu gegnt hlutverki sagnfræðilegra heimilda.

Benda má á að viðmiðið 51% í eigu hins opinbera kemur fram í gildandi lögum um Þjóðskjalasafn Íslands og er sama viðmiðið og notast er við í gildissviðsafmörkun 2. gr. upplýsingalaga. Sú gildissviðsafmörkun fól í sér umtalsverða rýmkun frá gildissviði eldri upplýsingalaga m.a. að því leyti að rétturinn til aðgangs að upplýsingum þeirra nær til þeirra allra en ekki aðeins afmarkaðs hluta starfseminnar. Í sérstökum athugasemdum við 2. gr. upplýsingalaga var 51% viðmiðið rökstutt með eftirfarandi hætti: „*Rökin að baki því hlutfalli eru fyrst og fremst þau að þegar eignarhluti tiltekins aðila í fyrirtæki hefur náð þeim mörkum verði að líta svo á að ákvarðanir um meðferð og stjórnun slíks fyrirtækis séu í reynd að umtalsverðu leyti ákvarðanir um ráðstöfun opinberra hagsmuna. Þá má einnig hafa í huga að sé þessum eignarhluta náð verður almennt að ætla að viðkomandi opinberir aðilar hafi í reynd full eða a.m.k. mjög veruleg yfirráð yfir lögaðila í gegnum eigendavald sitt. [...]. Eftir því sem eignarhlutur opinberra aðila verður stærri verður [...] að gera ráð fyrir að eigendavald þeirra verði ríkara að sama skapi. Hér er því valið að miða við 51% eignarhluta þótt auðvitað megi deila um það hvar rétt sé að setja þau mörk. Meginatriðið er í reynd það að almennt eru miklir opinberir hagsmunir bundnir við starfsemi fyrirtækja sem að stórum hluta eru í opinberri eigu og íslenska ríkið hefur lagt til fjármuni eða falið mikilvæg samfélagsleg verkefni. Ekki er að öllu leyti eðlilegt að upplýsingar um slíka hagsmuni sem verulegu máli geta skipt í samfélagslegu tilliti séu undanskildar upplýsingarétti almennings.*“

Samkvæmt 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga getur ráðherra reyndar veitt slíkum fyrirtækjum undanþágu frá gildissviði þeirra og hefur hann gert það í nokkrum tilvikum. Í gildandi lögum um Þjóðskjalasafn Íslands er kveðið á um að skilaskylda skjala nái ekki til þeirra lögaðila sem þannig eru undanþegnir gildissviði upplýsingalaga.

Bent hefur verið á að það undantekningarákvæði hafi komið inn í lögin án samráðs við Þjóðskjalasafn Íslands. Fræðileg rök virðast hníga í þá átt að líftími undanþáguákvæðisins verði ekki framlengdur. Skv. 23. gr. frumvarpsins verður óheimilt að veita aðgang að skjölum sem hafa að geyma upplýsingar sem snerta virka og mikilvæga hagsmuni einstaklings eða fyrirtækis um atvinnu-, framleiðslu- eða viðskiptaleyndarmál. Ætla verður að í því ákvæði felist nægileg vörn fyrir viðkvæma hagsmuni lögaðila sem undir ákvæðið falla. Þá verður opinberum skjalasöfnum heimilt að leitast við að afla annarra heimilda en frá afhendingar-

skyldum aðilum til að tryggja sem best að heimildir um þjóðarsöguna varðveitist skv. 6. tölul. 10. gr. frumvarpsins. Fyrir nefndinni kom ekki annað fram en að slík skjalaöflun hefði gengið vel hingað til.

Nefndin telur ekki tilefni til að gera breytingar á 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins hvað framangreint varðar. Hins vegar er ekki nægilega ljóst hvernig fer um afhendingarskyldu ef ágreiningur er uppi um það hvort tiltekinn aðili teljist til afhendingarskyldra aðila skv. 11. gr. frumvarpsins. Að mati nefndarinnar er eðlilegt að það verði þjóðskjalavarðar að skera úr um slíkt. Nefndin leggur því til að nýjum málslið verði bætt við 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins þar sem kveðið verði á um slíkt vald þjóðskjalavarðar. Rétt er í þessu samhengi að benda á að í engu er ætlunin að með því verði komið í veg fyrir rétt aðila til að leita til dómstóla eða ráðherra til að skera úr um afhendingarskyldu sína.

Alþingi.

Í 3. mgr. 11. gr. er kveðið á um að lög um opinber skjalasöfn gildi ekki um Alþingi og stofnanir þess nema slíkt sé sérstaklega tilgreint í lögum. Í því felst að Alþingi og stofnanir þess verða ekki meðal afhendingarskyldra aðila auk þess sem önnur ákvæði laganna og ákvæði stjórnvaldsfyrirmæla sem sett verða með stoð í þeim binda ekki Alþingi og stofnanir þess.

Fyrir nefndinni komu tvenns konar meginsjónarmið fram. Þannig var þörf þess að Alþingi og stofnanir þess væru undanþegnar gildissviði laganna annars vegar ítrekuð og hins vegar var því harðlega mótmælt að lagt væri til að Alþingi yrði fellt undan gildissviði frumvarpsins.

Að mati nefndarinnar er það verðugt markmið að stefna að því að skjöl handhafa ríkisvalds verði geymd hjá opinberum skjalasöfnum. Slíkt eykur líkur á að meðferð og umgengni við þau verði samræmd sem aftur stuðlar að hagkvæmni. Þau verkefni sem ætlunin er að fela Þjóðskjalasafni Íslands með frumvarpinu bera með sér að því er ætlað að hafa heildarsýn yfir innlenda skjalavörslu.

Skilningur nefndarinnar er að efni 3. mgr. 11. gr. sækir fyrirmynd sína til norrænnar lögjafar. Fyrir nefndinni kom fram að þrátt fyrir að samkvæmt gildandi lögum um Þjóðskjalasafn væri gert ráð fyrir því að Alþingi væri skilaskyld þá hefði það aldrei sinnt þessari skyldu sinni m.a. vegna þess að Þjóðskjalasafni Íslands hefði ekki verið fært að taka við skjölum Alþingis og að um langa hríð hefði verið litið svo á að afhendingarskylda þess væri óvirk. Kom fram að meðal starfslíðs Alþingis væri skjalastjóri og þingið hefði yfir vel búnum skjalageymslum að ráða.

Söguleg rök virðast þannig hníga til þess að sjálfstæði þingsins verði viðhaldið þegar kemur að opinberum skjölum. Þá má benda á að skjöl sem liggja fyrir hjá Alþingi virðast almennt ekki varða bein eða sérstök réttindi borgaranna í sama mæli og skjöl annarra handhafa ríkisvalds. Þessi sjónarmið eiga þó ekki við um Ríkisendurskoðun, sem var eitt sinn hluti framkvæmdarvaldsins og hefur skilað skjölum sínum til Þjóðskjalasafns um langa hríð og telur breytinga ekki þörf.

Ekki hefur enn reynt á skilaskyldu umboðsmanns Alþingis þar sem embættið er enn ungt. Þó hefur verið bent á að það muni setja umboðsmann í ankannalega stöðu að skila Þjóðskjalasafni Íslands skjölum í málum sem snúa beinlínis að stjórnsýslu safnsins.

Í ljósi framangreinds leggur nefndin til þá breytingu á 3. mgr. 11. mgr. frumvarpsins að þar verði kveðið á um að aðeins Alþingi og umboðsmaður Alþingis falli utan gildissviðs frumvarpsins. Þannig verði Ríkisendurskoðun áfram skylt að skila gögnum til Þjóðskjala-

safns eins og verið hefur en sjálfstæði lögjafans og umboðsmanns Alþingis gagnvart handhöfum framkvæmdarvalds er viðhaldið.

Nefndin tekur fram að tillagan er lögð fram í því ljósi að Þjóðskjalasafni Íslands verða fengin viðamikil verkefni með frumvarpinu. Ekkert er því til fyrirstöðu að við síðara tilefni verði ákveðið að Alþingi og öllum stofnunum þess verði skylt að skila skjölum sínum til opinbers skjalasafns.

Hagstofa Íslands.

Athugasemdir voru gerðar við þá breytingu sem lögð er til á 2. og 3. mgr. 12. gr. laga um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð sem fram kemur í 3. tölul. 47. gr. frumvarpsins. Var tillagan talin ganga gegn öðrum ákvæðum laga um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð auk þess sem hún væri í andstöðu við tiltekin ákvæði grundvallarreglna Sameinuðu þjóðanna og verklagsreglna Evrópusambandsins í hagskýrslugerð. Athugasemdirnar byggðust á þeim meginrökum að þeirri meginreglu hafi verið fylgt að trúnaðargögnum sem Hagstofa Íslands aflar væri eytt að lokinni hagnýtingu þeirra nema sérstök ástæða þætti til að varðveita þau til frekari rannsókna og að undir slíkum kringumstæðum væru persónuauðkenni afmáð eða hulin.

Á móti var bent á að nauðsynlegt væri að tryggja að mikilvæg skjöl um hagsögu Íslands verði varðveitt og að systurstofnanir Hagstofunnar annars staðar á Norðurlöndum skiluðu sínum gögnum til þjóðskjalasafna. Talið var að ef 3. tölul. 47. gr. frumvarpsins yrði felldur brott færi það gegn þeim meginsjónarmiðum að Þjóðskjalasafn Íslands eigi að vera eina stofnun ríkisins sem annast vörslu opinberra gagna til frambúðar og vera eina stofnunin sem hefur heimild til að ákveða eyðingu opinberra gagna.

Í III. kafla laga um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð er fjallað um trúnað í hagskýrslugerð. Í kaflanum er kveðið á um ríkar trúnaðarskyldur stofnunarinnar og starfsmanna hennar að viðurlagðri refsíabyrgð þeirra. Sérstaklega er gert ráð fyrir að stofnunin varðveiti tölfraðigögn um einstaklinga og lögaðila og að viðeigandi ráðstöfunum verði beitt til að tryggja öryggi þeirra. Í 2. mgr. 12. gr. er kveðið á um þá meginreglu að trúnaðargögnum verði eytt og í 3. mgr. að þeim verði ekki skilað til Þjóðskjalasafns. Aftur á móti er Hagstofunni ætlað að stuðla að því að gögn hennar nýtist til vísindarannsókna en um það gilda tilteknar reglur skv. 13. gr. laganna.

Lög um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð tóku gildi 1. janúar 2008. Þau eru m.a. sett í ljósi þróunar í hagskýrslugerð á alþjóðavettvangi. Skilningur nefndarinnar er að lögin hafi verið sett m.a. með hliðsjón af þróun sem hafði orðið á málefnasviði stofnunarinnar.

Á meðan á meðferð málsins stóð áttu fulltrúar Þjóðskjalasafns og Hagstofu Íslands samtal þar sem leitað var leiða til að sætta sjónarmið þeirra. Því miður leiddi það samtal ekki til niðurstöðu.

Þrátt fyrir hina almennu reglu um skilaskyldu skjala telur nefndin rétt, svo að umhverfi Hagstofunnar verði ekki raskað, að leggja til að 3. tölul. 47. gr. falli brott og Hagstofa Íslands verði áfram undanþegin afhendingarskyldu trúnaðargagna til hagskýrslugerðar. Nefndin tekur þó fram að þessi niðurstaða kann að vera tímabundin í þeim skilningi að mat lögjafans kann á síðari tímapunkti að verða á annan veg, t.d. þegar næst kemur að endurskoðun lögjafar um opinber skjalasöfn.

Að tillögu Hagstofu Íslands leggur nefndin til þá breytingu á lögum um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð að Hagstofu Íslands verði heimilt að afhenda Þjóðskjalasafni Íslands trúnaðargögn sem safnað var vegna manntals sem fór fram á grundvelli laga nr.

76/1980, um manntal 31. janúar 1981. Sérstaklega verður þó tekið fram að um aðganginn fari skv. 2. mgr. 22. gr. frumvarpsins. Með því er átt við að upplýsingarnar verði ekki aðgengi- legar almenningi í 80 ár frá því að þær urðu til enda ekki gert ráð fyrir að ákvæði 4. mgr. greinarinnar nái til manntalsins 31. janúar 1981.

Einkaskjalasöfn.

Umtalsverðar athugasemdir voru gerðar við 13. gr. frumvarpsins. Kjarni gagnrýninnar var að óæskilegt væri að kveða á um skyldu til að skila einkaskjölum til Þjóðskjalasafns Íslands eins og lagt væri til í 2. og 3. mgr. greinarinnar. Var talið að í mörgum tilvikum mundu menn kjósa að skjöl sín yrðu vistuð í heimabyggð og frekar farga þeim en skila þeim til Þjóð- skjalasafns.

Skilningur nefndarinnar er að meginregla 1. másl. 1. mgr. 13. gr. sé sú að opinberum skjalasöfnum verði frjálst að taka á móti einkaskjölum þegar það samræmist hlutverki safn- ana og það megi þau gera með sérstökum skilyrðum undir vissum kringumstæðum. Frá téðri meginreglu eru lagðar til tvær þröngar undantekningar sem virðast aðeins eiga við þegar eigandi skjalanna eða afkomendur hans virðast ekki lengur hafa hagsmuni af því að skjöl verði geymd í heimabyggð. Undanþágur þessar kveða á um að skila skuli til Þjóðskjalasafns skjölum látins manns sem hvorki á lög- eða bréferfingja og einkaskjölum sem enginn eigandi er að. Með gagnályktun frá 1. másl. 1. mgr. 13. gr. má sjá að ekki virðist gert ráð fyrir því að opinber skjalasöfn taki við einkaskjölum til varðveislu og eignar ef sýnt þykir að þau muni ekki hafa mikilvæga þýðingu fyrir hlutverk þess. Að mati nefndarinnar er það eðlilegt. Í 13. gr. er opinberum skjalasöfnum skýrlega heimilað að taka á móti einkaskjölum. Hættan á að einkaaðilar verði settir í þá stöðu að ákveða hvort þeir eigi að henda skjölum frekar en að skila þeim til Þjóðskjalasafns virðist því lítt raunveruleg.

Í 2. másl. 3. mgr. 13. gr. er kveðið á um heimild þjóðskjalavarðar til að fela héraðs- skjalasafni varðveislu skjala úr einkaskjalasöfnum. Nefndinni barst ábending þess efnis að í tilteknum tilvikum kunni að vera við hæfi að þjóðskjalavörður feli öðrum söfnum en hér- aðsskjalasöfnum vörslur skjala. Þannig kunni t.d. skjöl þjóðþekktra listamanna að eiga heima á listasöfnum eða skjöl sjófarenda á sjóminjasöfnum. Í þessu ljósi leggur nefndin til þá breyt- ingu að þjóðskjalaverði verði heimilt að fela *öðru safni* varðveislu skjala úr einkaskjalasafni sem Þjóðskjalasafni hafi borist.

Skjalastjórn og skjalavarsla.

Fyrir nefndinni kom sú ábending fram að hægt væri að leggja þann skilning í 19. gr. frumvarpsins að með samþykkt Þjóðskjalasafns á skjalavistunarkerfum fælist að Þjóðskjala- safnið samþykki tiltekna lausnir varðandi skjalastjórn og skjalavörslu í stjórnslu ríkis og sveitarfélaga.

Þrátt fyrir að ætlunin virðist vera að kveða á um heimild Þjóðskjalasafns til þess að setja í reglur lágmarkskröfur sem kerfi þurfi að fullnægja þá mætti orðalag hennar vera skýrara. Af þeim sökum leggur nefndin til þá breytingu á 1. mgr. 19. gr. að í henni verði ekki einungis kveðið á um að Þjóðskjalasafn skuli setja reglur um það hvernig skjalastjórn og skjalavörslu í stjórnslu ríkis og sveitarfélaga og afhendingarskyldra aðila skuli hagað, svo og skráningu, flokkun og frágangi skjala til afhendingar til opinberra skjalasafna, heldur einnig að þær reglur skuli ná til skilmála um staðla fyrir skjalavistunarkerfi og samþykkt á skjalavistunar- kerfum.

Aðgangur að skjölum sem eru undanþegin upplýsingarétti.

Í 27. gr. er kveðið á um heimild til að óska aðgangs að skjali sem undanþegið er upplýsingarétti samkvæmt ákvæðum V. og VI. kafla frumvarpsins.

Til þess að bregðast við ábendingu þess efnis að tilgangur sem réttlætt geti undanþágur frá banni við afhendingu gagna á grundvelli einkalífsverndarsjónarmiða sé ekki nægilega afmarkaður leggur nefndin til þá breytingu á 1. mgr. 27. gr. að við hana bætist sú afmörkun að heimildin nái aðeins til aðgangs sem er nauðsynlegur í þágu vísindarannsóknar, réttinda-gæslu eða af öðrum sambærilegum ástæðum.

Umtalsverðar athugasemdir voru gerðar við efni 28. og 29. gr. frumvarpsins. Til þess að bregðast við þeim leggur nefndin til að 1. og 2. tölul. 1. mgr. og 2. mgr. 28. gr. falli brott. Þá leggur nefndin til að greinarnar verði sameinaðar þannig að það sem eftir stendur af 1. mgr. 28. gr. verði 1. mgr. hinnar sameinuðu greinar. Þar verði kveðið á um að afla skuli samþykkis Persónuverndar áður en veittur er aðgangur að skjali hafi það að geyma persónugreinanlegar upplýsingar og vinnsla þeirra fellur undir lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.

Þær fjórar málsgreinar sem finna má í 29. gr. verða 2.–5. mgr. hinnar sameinuðu greinar. Fyrirsögn greinarinnar verði *Aðgangur að skjali háður samþykki eða skilyrði*.

Með framangreindum breytingum leggur nefndin til að efni 28. og 29. gr. verði sett í betra samhengi við hlutverk Persónuverndar eins og það er skilgreint í lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Þá leggur nefndin til að það verði alfarið í höndum Persónuverndar að veita samþykki fyrir aðgangi og setja reglur um skilyrði fyrir notkun ákveðinna tegunda skjala og dómstólaráði verði því ekki fengið hlutverk með frumvarpinu.

Þagnarskylda starfsmanna opinberra skjalasafna.

Í 30. gr. er kveðið á um þagnarskyldu þeirra sem fá aðgang að skjölum sem falla undir VII. kafla frumvarpsins en greinin var gagnrýnd þar sem ekki væri ljóst með hvaða hætti hún tæki til starfsmanna opinberra skjalasafna.

Að mati nefndarinnar þarf þagnarskylda starfsmanna opinberra skjalasafna að liggja ljós fyrir. Almenn þagnarskylduákvæði er að finna í 18. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og 4. mgr. 28. gr. sveitarstjórnarlaga. Ekkert sérstakt þagnarskylduákvæði kemur þó fram í frumvarpinu þrátt fyrir að starfsmönnum opinberra skjalasafna sé oft og tíðum ætlað að vinna með skjöl sem innihalda viðkvæmar upplýsingar. Nægir þannig að nefna að heilbrigðisstofnanir verða meðal afhendingarskyldra aðila og sjúkraskrár verða geymdar á opinberum skjalasöfnum.

Í ljósi framangreinds leggur nefndin til að nýrri grein verði bætt við III. kafla laganna, sérstöku þagnarskylduákvæði. Í henni verði sérstaklega kveðið á um að starfsmenn opinberra skjalasafna skuli gæta fyllstu þagmælsku um upplýsingar sem varða fjárhags- og einkamálefni einstaklinga, atvinnu-, framleiðslu- eða viðskiptaleyndarmál einstaklinga og lögaðila og mikilvæga almannahagsmuni. Um skýringu á eðli slíkra upplýsinga vísast til ákvæða V. kafla frumvarpsins og sambærilegra ákvæða upplýsingalaga. Þá er lagt til að óheimilt verði að veita almenningi aðgang að og upplýsingar sem synjað er um aðgang að skv. 25. gr.

Sé aðgangur hins vegar veittur að skjölum sem undanþegin eru upplýsingarétti er lagt til að skýrt verði kveðið á um að þagnarskylda skv. 30. gr. nái til starfsmanna opinberra skjalasafna. Þá er lagt til að þagnarskyldan haldist þótt látið sé af starfi.

Rafræn afgreiðsla erinda.

Í lokamálsgrein 37. gr. er kveðið á um að opinber skjalasöfn vinni að því að koma upp rafrænni afgreiðslu erinda um aðgang að skjölum. Margir virðast hafa verið í vafa um efni hennar og tilgang ákvæðisins. Nefndin leggur til að málsgreinin verði felld brott.

Aðgangur að skjölum.

Í 1. mgr. 41. gr. frumvarpsins er fjallað um á hvaða formi opinber skjalasöfn skuli veita aðgang að skjölum. Fyrir nefndinni var gerð athugasemd við greinina vegna persónuverndar-sjónarmiða.

Nefndin leggur til að nýjum málslið verði bætt við 1. mgr. 41. gr. þar sem sérstaklega verði tekið fram að við veitingu aðgangs að skjölum skuli beita viðeigandi öryggisráðstöfunum sem taki mið af eðli gagnanna. Með tillögunni bregst nefndin við því að í sumum tilvikum geta skjöl á opinberum skjalasöfnum haft að geyma viðkvæmar persónuupplýsingar og þær geta réttlætt að sérstökum ráðstöfunum verði beitt til að tryggja öryggi slíkra upplýsinga að því marki sem unnt er.

Gjaldtaka vegna ljósritunar eða afritunar skjala.

Í 4. mgr. 41. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að ráðherra geti sett gjaldskrá um hvað greiða skuli fyrir ljósrit og afrit gagna sem afhent eru samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Ákvæðinu var andmælt á þeim grundvelli að það stappaði nærri broti gegn 78. gr. stjórnarskrárinnar að fela ráðherra slíkt verkefni.

Nefndin tók gjaldskrárheimildina til skoðunar og ákvað að leggja annars vegar til breytingu á 4. mgr. 41. gr. og hins vegar að nýrri gjaldtökuheimild verði bætt við greinina. Þannig leggur nefndin til að heimild ráðherra til að setja gjaldskrá skv. 4. mgr. nái aðeins til ljósritunar og afritunar gagna sem Þjóðskjalasafn Íslands afhendir. Í hinni nýju gjaldtökuheimild verði hins vegar kveðið sérstaklega á um heimildir héraðsskjalasafna til að setja gjaldskrá vegna sambærilegrar þjónustu. Þá gætti nefndin þess að tillögur hennar væru í samræmi við gjaldtökuheimildir nýlegra laga og þá einkum heimildir bókasafnalaga.

Í báðum tilvikum leggur nefndin til að gjaldtakan taki mið af raunkostnaði við veitingu þjónustu, þ.e. kostnaði sem hlýst af launum starfsfólks, efniskostnaði við veitingu þjónustu og afskriftum búnaðar, svo sem ljósritunarvéla, skanna, stafræns afritunarbúnaðar o.fl. Á milli munar einkum hvaða kröfur verði gerðar til setningar- og birtingarháttu gjaldskrána. Þannig er gert ráð fyrir að Þjóðskjalasafn Íslands setji gjaldskrá fyrir safnið en ráðherra staðfesti hana og hún verði að því loknu birt í B-deild Stjórnartíðinda og á annan aðgengilegan hátt, t.d. hangi hún uppi í móttöku og á vefsíðu stofnunarinnar. Hins vegar er gert ráð fyrir því að stjórnir héraðsskjalasafna setji gjaldskrá fyrir þau en sveitarstjórn setji gjaldskrá sé safni ekki skipuð stjórn. Gjaldskrána skal héraðsskjalasafnið birta notendum á aðgengilegan hátt. Hvað varðar heimild safnanna til að krefjast fyrirframgreiðslu er skilningur nefndarinnar að óskráðar meginreglur stjórnarsýsluréttarins um jafnræði og meðalhóf hljóti að gilda um slíka ákvarðanatöku.

Kæruheimild.

Kæruheimild 4. mgr. 43. gr. var gagnrýnd fyrir nefndinni þar sem í henni kæmi ekki nægilega skýrt fram hvort með henni væri átt við að heimilt væri að kæra ákvörðun um að tiltekin gögn væru afhendingarskyld eða hvort meiningin væri að heimila kæru ákvörðunar um að tiltekinn lögaðili væri flokkaður sem afhendingarskyldur aðili.

Í þeim tilgangi að skýra efni kæruheimildarinnar leggur nefndin til að sérstaklega verði tekið fram í henni að hún varði ákvörðun um afhendingarskyldu *lögaðila* til opinbers skjalasafns. Samkvæmt ákvæðum frumvarpsins mun afhendingarskylda afhendingarskyldra aðila ótvírætt ná til allra skjala. Komi hins vegar upp álitamál um það hvort viðkomandi lögaðili teljist afhendingarskyldur skv. 2. mgr. 11. gr. og Þjóðskjalasafnið tekur ákvörðun um afhendingarskyldu þá verða þær ákvarðanir kærnanlegar til ráðherra.

Refsingar.

Fyrir nefndinni var bent á að framsetning ákvæðis 44. gr. um refsingar væri ekki í fullu samræmi við þá framsetningu sem tíðkanleg væri.

Dómstólar og fræðimenn hafa síðustu ár fjallað um svokallaða meginreglu um skýrleika refsheimilda. Er reglan almennt talin hluti af grundvallarreglunni um lögbundnar refsheimildir sem á réttarheimildalega rót sína að rekja til 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 1. mgr. 7. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Annars vegar byggist reglan á viðvörunarsjónarmiði, þ.e. því sjónarmiði að refsheimild verði að vera skýr til að hún geti talist fela í sér sanngjarna og eðlilega viðvörun um refsinemi háttsemi. Hins vegar byggist reglan á refsivörslusjónarmiði, þ.e. því sjónarmiði að skýr og vel skilgreind verknaðarlýsing auki líkur á áreiðanlegri lögfræðiráðgjöf og dragi úr hættu á mismunun og geðþóttaákvörðunum í refsivörslukerfinu. Nefndin telur mikilvægt að gæta þess að efni fyrirmæla sem gefin eru séu nægilega skýr.

Í ljósi framangreindrar umfjöllunar leggur nefndin til nokkra breytingu á 44. gr. með það markmið að leiðarljósi að skýra verknaðarlýsingar hennar.

Í fyrsta lagi leggur nefndin til að í stað þess að aðeins sé tiltekið í 1., 2. og 3. mgr. greinarinnar að brot gegn tilgreindum ákvæðum séu refsiverð þá verði nánari verknaðarlýsing tekin upp í greinina þar sem þess reynist þörf. Í fyrstu málsliðum 1. og 2. mgr. verður kveðið á um hvaða refsingu það varði mann ef hann viðhefur tiltekinn verknað, þ.e. sektum eða fangelsi allt að þremur árum í 1. mgr. en aðeins sektum í 2. mgr. Í framhaldinu eru verknaðarlýsingar teknar upp í greinina, þ.e. lýsingar á þeim athöfnum eða athafnaleysi sem varðað geta refsingu. Í nýjum a-lið 1. mgr. 44. gr. er lagt til að kveðið verði á um að það varði refsingu að vanrækja afhendingarskyldu skv. 4. mgr. 11. gr. en í 1. másl. hennar er kveðið á um skyldu afhendingarskyldra aðila, skv. 1. og 2. mgr. 11. gr., til að afhenda opinberu skjalasafni skjöl sín í samræmi við ákvæði frumvarpsins. Í nýjum b-lið 1. mgr. 44. gr. er lagt til að kveðið verði á um hvaða refsingu það varði þegar viðkomandi telst bera ábyrgð á skjalastjórn og skjalavörslu skv. 18. gr. og hann hagar skráningu mála eða flokkun eða frágangi skjala í andstöðu við það sem kveðið verður á um í reglum um það hvernig skjalastjórn og skjalavörslu í stjórnslu ríkis og sveitarfélaga og afhendingarskyldra aðila skuli hagað, svo og skráningu, flokkun og frágangi skjala til afhendingar til opinberra skjalasafna sem gert er ráð fyrir að verði settar á grundvelli 19. gr. Í nýjum c-lið 1. mgr. 44. gr. er lagt til að kveðið verði á um hvaða refsingu það varði þegar viðkomandi gripur ekki til ráðstafana til þess að vernda skjöl afhendingarskylds aðila fyrir ólöglegri eyðileggingu, breytingu og óleyfilegum aðgangi skv. 4. mgr. 18. gr. Í nýjum d-lið 1. mgr. 44. gr. er lagt til að kveðið verði á um hvaða refsingu það varði að brjóta gegn ákvæði 20. gr. þar sem sérstaklega er tekið fram að óheimilt sé að ónýta eða farga nokkru skjali í skjalasöfnum þeirra aðila sem falla undir 1. eða 2. mgr. 11. gr., nema það sé gert á grundvelli samþykktar þjóðskjalavarðar, reglna skv. 19. gr. eða 2. mgr. 20. gr. eða sérstaks lagaákvæðis. Í nýjum e-lið 1. mgr. 44. gr. er lagt til að kveðið verði á um hvaða refsingu það varði þann sem fær aðgang að skjölum skv. VII. kafla frumvarpsins ef hann brýtur gegn þagnarskyldu 30. gr., þ.e. ef hann birtir, afhendir eða notar upplýsingar

sem hann hefur þannig fengið aðgang að á annan hátt en mælt er fyrir um í leyfi opinbers skjalasafns sem veitt er skv. 27.–29. gr. Í nýjum f-lið 1. mgr. 44. gr. er lagt til að kveðið verði á um hvaða refsingu það verði að brjóta gegn ákvæðum 3., 4. eða 7. mgr. 34. gr. Í 34. gr. er kveðið á um aðgang fræðimanna að öryggismálasafni. Í 3. mgr. 34. gr. er kveðið á um að fræðimanni sé óheimilt að skýra frá eða miðla á annan hátt persónugreinanlegum upplýsingum um lifandi einstaklinga sem taldir voru geta ógnað öryggi ríkisins samkvæmt skjölum safnsins nema sá samþykki sem í hlut á. Í 4. mgr. 34. gr. er kveðið á um að manni sé óheimilt að skýra frá eða miðla á annan hátt persónugreinanlegum upplýsingum um viðkvæm einkamálefni einstaklinga sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari og finna má í skjölum öryggismálasafns nema sá samþykki sem í hlut á. Þetta bann fellur niður þegar liðin eru 80 ár frá því að gögn urðu til. Í 7. mgr. 34. gr. er kveðið á um að fræðimönnum sé óheimilt að taka út af safninu ljósrit, ljósmynd eða stafræna mynd af skjölum hafi þau að geyma upplýsingar sem falla undir 3. eða 4. mgr. nema sá sem í hlut á hafi samþykkt opinbera birtingu upplýsinganna, sbr. 5. mgr. 34. gr., eða veitt sérstakt samþykki fyrir heimild til afhendingar á ljósríti af skjalinu til fræðimannsins sem afhent skal Þjóðskjalasafni Íslands. Í nýrri 2. mgr. 44. gr. leggur nefndin til að ákvæði núverandi 4. mgr. 44. gr. komi fram í breyttri mynd og verknáðarlýsing verði afmörkuð við vanrækslu afhendingarskyldu, annars vegar skyldu þeirra sem hafa í vörslum sínum skjöl úr skjalasafni stjórnvalds eða lögaðila sem falla undir 1., 2. eða 5. mgr. 11. gr., án þess að eiga löglegt tilkall til þeirra, til að afhenda þau opinberu skjalasafni í samræmi við þá verkaskiptingu opinberra skjalasafna sem fram kemur í 4. mgr. 11. gr. og hins vegar skyldu þeirra sem hafa í vörslum sínum einkaskjalasafni sem enginn á eignarrétt á til að afhenda það Þjóðskjalasafni Íslands, sbr. 3. mgr. 13. gr.

Í öðru lagi leggur nefndin til að kveðið verði á um saknæmisskilyrði sem koma fram í 1., 3. og 4. mgr. 44. gr. í nýrri 3. mgr. 44. gr. Tekið skal fram að ekki er lögð til efnisbreyting í þessum efnum.

Í þriðja lagi er með tillögu að nýrri 4. mgr. 44. gr. lagt til að sérstaklega verði tekið fram að gera megi lögaðila sekt vegna brots skv. 1. eða 2. mgr. 44. gr. óháð sök fyrirvarsmanns lögaðilans, starfsmanns hans eða annars á hans vegum í starfsemi lögaðilans og að lögaðila verði gerð refsing þó að ekki verði staðreynt hver þessara aðila hafi átt í hlut. Enn fremur verði refsíabyrgð stjórnvalda bundin sömu skilyrðum, enda hafi verið framið brot skv. 1. eða 2. mgr. í starfsemi sem telst vera sambærileg starfsemi einkaaðila. Efni málgreinarinnar er sótt í II. kafla A almennra hegningarlaga þar sem kveðið er á um refsíabyrgð lögaðila. Visast til hans til nánari skýringar.

Í fjórða lagi leggur nefndin til að sérstaklega verði kveðið á um að tilraun og hlutdeild í brotum skv. 1. og 2. mgr. séu refsiverð. Um nánari tilgreiningu er vísað til III. kafla almennra hegningarlaga.

Í fimmta og síðasta lagi er lagt til að 2. mgr. 44. gr. verði færð í lokamálgrein greinarinnar.

Sjúkraskrár.

Fyrir nefndinni kom sú ábending fram að óljóst væri hvernig fara skyldi með réttindi einstaklinga samkvæmt lögum um sjúkraskrár þegar slíkar skrár hafa verið afhentar Þjóðskjalasafni.

Að mati nefndarinnar er rétt að bregðast við ábendingunni enda er frumvarpinu ætlað að ná til slíkra gagna. Í lögum um sjúkraskrár er m.a. fjallað um hverjum sé heimilt að færa sjúkraskrárupplýsingar, hvernig eigi að fara um aðgang að þeim og hvernig eigi að koma

leiðréttingum við. Til þess að ekki sé hróflað við þeim réttindum sem koma fram í lögum um sjúkraskrár leggur nefndin til að við 47. gr. frumvarpsins bætist nýr töluliður og að í honum verðið kveðið á um breytingu á 11. gr. laga um sjúkraskrár. Þannig muni 2. másl. 11. gr. laganna kveða á um að ákvæði frumvarpsins gildi aðeins um skyldu til að afhenda sjúkraskrár til opinberra skjalasafna, varðveislu þeirra og aðgang að þeim á opinberum skjalasöfnum.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Jóhanna María Sigmundsdóttir var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 8. apríl 2014.

Unnur Brá Konráðsdóttir,
form.

Líneik Anna Sævarsdóttir,
frsm.

Páll Valur Björnsson.

Elsa Lára Arnardóttir.

Guðbjartur Hannesson.

Helgi Hrafn Gunnarsson,
með fyrirvara.

Svandís Svavarsdóttir.

Vilhjálmur Árnason.