



Athugasemdir og ábendingar varðandi drög að reglugerð um rekstur héraðsskjalasafns

Með þessum drögum að reglugerð um rekstur héraðsskjalasafns er vegið að sjálfstæði héraðsskjalasafna og sveitarfélaga. Í þeim eru sett fram skilyrði umfram faglegt starf og markmið laga um opinber skjalasöfn, þ.e. að tryggja **myndun, vörslu og örugga meðferð** opinberra skjala¹.

Þá getur vart talist eðlilegt að Þjóðskjalasafnið hafi eftirlit með héraðsskjalasöfnum á sama tíma og það er eitt af opinberum skjalasöfnum sem hefur sama hlutverki að gegna gagnvart sveitarfélögum og öðrum skilaskyldum aðilum til héraðsskjalasafns. Það getur leitt til hagsmunaárekstra og vantrausts.

Til að traust skapist um eftirlit Þjóðskjalasafns með héraðsskjalasöfnum er grundvallaratriði að öll sveitarfélög landsins verði skylduð að gerast aðili að héraðsskjalasafni eða skilaskyld til ákveðins héraðsskjalasafns. Þannig verður Þjóðskjalasafnið ekki í „samkeppni“ um skjöl sem betur eiga heima í héraði.

Þá skal haft í huga að sveitarfélögin eru þegar að kaupa eftirlit óháðra aðila með sinni stjórnsýslu, þar með talið héraðsskjalasöfnum.

Í reglugerðina vantar upplýsingar um hver kæruleið sveitarfélaga er þyki þeim eftirlitsaðili ekki sinna sínu starfi eða gæti ekki almennra reglna stjórnsýslu við störf sín við eftirlit, gerð krafna, framkvæmd og framkomu.

Þessi drög að reglugerð um héraðsskjalasöfn fjalla nær eingöngu um skilyrði til rekstrarleyfis, en fátt um leiðir til að tryggja eftirlitshlutverk héraðsskjalasafna og stöðu þeirra gagnvart æðstu stjórnendum. Rekstur héraðsskjalasafna er hluti af stjórnsýslu sveitarfélaga og hefði verið ákjósanlegra að fá skilmerkilegri ákvæði um raunverulegt faglegt sjálfstæði, verksvið og boðleiðir héraðsskjalavaraða gagnvart skilaskyldum aðilum. Má þar líta til umfjöllunar um persónuverndarfulltrúa í 37. - 39. greinum persónuverndarlaga þar sem persónuverndarfulltrúa er meðal annars tryggt beint aðgengi að æðstu stjórnendum án íhlutunar millistjórnenda.

Allt lagaumhverfi² opinberra skjalasafna virðist gera ráð fyrir að héraðsskjalasöfn séu óstarfhæfar einingar og starfsfólk þeirra ekki starfi sínu vaxið. Og ef bornar eru saman úttektir Þjóðskjalasafns Íslands á annars vegar skjalavörslu sveitarfélaga er lúta eftirliti Þjóðskjalasafns³ og hins vegar úttekt á starfsemi héraðsskjalasafna⁴ er hægt að draga af þær ályktanir að Þjóðskjalasafnið geri minni kröfur til síns sjálfs, en héraðsskjalasafna. Gæði eftirlits og skjalavörslu er ekki mæld með fjölda útsendra rafrænna kannana og fjölda krossaspurninga.

Örugg og vönduð skjalavarsla opinberra aðila er einn af hornsteinum virks lýðræðis. Ekkert er sem bendir til að skjalavarsla sveitarfélaga og annarra skilaskyldra aðila batni við að Þjóðskjalasafn Íslands taki yfir hlutverk héraðsskjalasafna. Héraðsskjalaverðir hafa almennt nýtt sér kosti nálægðar til að bæta skjalavörsluna með leiðbeiningum, samstarfi og málefnalegri viðræðu við skilaskylda aðila.

¹ Sbr. 1. grein laga nr. 77/2014, um opinber skjalasöfn

² Lög nr. 77/2014, um opinber skjalasöfn og umrædd drög að reglugerð um rekstur héraðsskjalasafns.

³ Skjalavarsla og skjalastjórn sveitarstjórnarskrifstofa afhendingarskyldra til Þjóðskjalasafns. Niðurstöður eftirlitskönnunar Þjóðskjalasafns Íslands 2017.

⁴ Starfsemi héraðsskjalasafna. Niðurstöður eftirlitskönnunar Þjóðskjalasafns Íslands 2017.



Í 11. grein laga nr. 77/2014, um opinber skjalasöfn segir að ráðherra skuli setja nánari ákvæði um leyfi til reksturs héraðsskjalasafns í reglugerð. Í samræmi við það hefðu þau ákvæði átt að vera öll talin upp í reglugerðinni, en ekki vísað til þess að Þjóðskjalasafn Íslands skuli gefa út leiðbeiningar⁵ um ýmis atriði.

Að fenginni reynslu af báðum hliðum eftirlitsstarfa þá er niðurstaðan sú að mikilvægt að þau skilyrði sem þarf að fylgja séu ekki síbreytileg milli ára og skilmerkilega tilgreind til lengri tíma þannig að báðir aðilar geti unnið markvisst að bættum vinnubrögðum og góðum árangri.

Einstakar ábendingar og athugasemdir við drögin

2. gr. og 3. gr. Ósamræmi er í 2. gr. og 3. gr. um hver veitir umsögn og hver gefur út leyfið. Samkvæmt 2. gr. gefur Þjóðskjalasafn út leyfi að fenginni umsögn ráðherra. Samkvæmt 3. gr. gefur ráðherra út rekstrarleyfi að fenginni umsögn Þjóðskjalasafns. Samkvæmt lögum er það Þjóðskjalasafn sem gefur út leyfið að fenginni umsögn ráðherra⁶.

3. gr. 1. tl. Gert er ráð fyrir að fjárhagsgrundvöllur héraðsskjalasafns skuli vera tryggður, án nánari skilgreininga hvað sé nægjanlegt. Hvað er nægjanlegt fjármagn er matsatriði og hvorki eftirlitsaðili né héraðsskjalasafn eru nokkru nær hvað við er átt. Til þess eru fjárhagsáætlanir sveitarfélaga.

3. gr. 2. tl. Ætti að vera nægjanlegt að halda rekstrarkostnaði aðskildum í bókhaldi sveitarfélags, þ.e. þar sem eitt sveitarfélag stendur á bakvið héraðsskjalasafn. Og allir reikningar sveitarfélaga eru endurskoðaðir og áritaðir af löggiltum endurskoðendum.

3. gr. 3. tl. b. liður. Sérstakar kröfur eru gerðar um rafræn skil sem ætti að vera ástæðulaust. Sömu grundvallarreglur ættu að gilda um húsnæði og ytri þætti við varðveislu skjala sama á hvaða formi þau eru.

3. gr. 3. tl. c. liður. Kröfur um auglýsta opnunartíma eru utan markmiða laga um opinber skjalasöfn. Á hvern hátt héraðsskjalasafn hagar miðlun skjala og samskiptum við þjónustuþega hlýtur að eiga að miðast við aðstæður á hverjum stað. Að mæta á auglýstum opnunartíma þýðir ekki að veittur sé aðgangur að hvaða skjölum sem er samdægurs. Til dæmis er ekki er leyfður ótakmarkaður aðgangur að fjölda skjala án þess að búið sé að yfirfara þau m.t.t. persónuverndar og hins vegar eru stór hluti skjalageymslna ekki í návígi. Hér er farið framá að Dalabyggð hafi fleiri opnunardaga og lengri opnunartíma á héraðsskjalasafni en á bókasafni. Þá er búið að binda 25% starfshlutfall í einn þátt starfseminnar, en það þýðir að 5% starfshlutfall er eftir á þessu héraðsskjalasafni til þeirra starfa sem ekki er hægt að sinna á opnunartíma.

3. gr. 5.- 6. tl. Afhending skjalasafna er ekki framkvæmd með sama hætti á öllum opinberum skjalasöfnum. Héraðsskjalasafn Dalasýslu tekur til dæmis nær undantekningarlaust við óskráðum skjalasöfnum og sér um skráningarvinnuna. Er þá ómögulegt að skrá allar þær upplýsingar sem farið er fram á við afhendingu. Og þá getur tekið nokkurn tíma að ljúka skráningu þegar um viðamiklar afhendingar er að ræða og getur þurft að finna aðrar tímabundnar lausnir að gera skjalasöfnin aðgengileg til afgreiðslu.

⁵ Sbr. 2. tl., 3 tl. og 7. tl. 3. gr. draga að reglugerð um héraðsskjalasöfn.

⁶ Sbr. 4. tl. 8. gr. laga nr. 77/2014, um opinber skjalasöfn.



3. gr. 7. tl. Hvers vegna á sveitarfélag/héraðsskjalasafn þar sem ekki eru rafræn skil að fjárfesta í þessum búnaði? Hvers vegna eru ákvæði um varðveislu rafrænna skjala, en ekki t.d. umbúðir ofl. tengt pappírsvörslu? Hvað er því til fyrirstöðu að tvö eða fleiri héraðsskjalasöfn eigi og reki þennan búnað sameiginlega? Og þau sveitarfélög sem ætla sér í rafræna skjalavörslu ætti að vera frjálst að nota aðrar aðferðir (hugsanlega bæði ódýrari og betri) við langtímavörslu rafrænna skjala en þá sem Þjóðskjalasafnið býður sínum stofnunum uppá.

3. gr. 8 tl. Að halda úti vef flokkast undir miðlun og er utan markmiða laga um opinber skjalasöfn. Þá eru ákvæði um lögbundinn aðgang að skjölum í stjórnsýslulögum, upplýsingalögum, lögum um opinber skjalasöfn, persónuverndarlögum og fleiri lögum. Hvorki vefur né opnunartímar auka eða skerða þann rétt.

5. gr. Eyðing skjala sveitarfélaga ætti ekki að vera ákvörðun eins ríkisstarfsmanns, óháð því hvort héraðsskjalavörður veitir umsögn eður ei.

6. gr. Hvað ef Þjóðskjalasafn tekur ekki út starfsemi héraðsskjalasafn innan þriggja ára frá útgáfu reglugerðar? Missa þau þá sjálfvirkt starfsleyfi?

Valdís Einarsdóttir héraðsskjalavörður

Héraðsskjalasafni Dalasýslu