



Umsögn um: Reglugerð um rekstur héraðsskjalasafns (mál nr. 32/2020)

Almennar athugasemdir við reglugerðina

Þar sem reglugerðinni virðist eingöngu ætlað að fjalla um rekstur héraðsskjalasafna og rekstrarleyfi þeirra þarf að taka út úr drögunum atriði sem tilgreina aðra þætti en þá sem snúa að leyfisskyldu.

Jákvætt er að héraðsskjalavörður eigi skv. 5. grein að veita umsögn um förgun skjala hjá skjalamyndurum á sínu starfssvæði áður en þjóðskjalavörður tekur afstöðu til slíkra beiðna. Hins vegar á ákvæðið betur heima í sérstakri reglugerð um eftirlitshlutverk héraðsskjalasafna. Einnig vantar tilmæli um gjaldtöku sem ráðherra á að setja í reglugerð að fenginni tillögu frá opinberum skjalasöfnum skv. 10. mgr. í 15. gr. laga um opinber skjalasöfn nr. 77/2014.

Kostnaðarmat

Mikilvægt er að samhliða gerð reglugerðar og áður en hún tekur gildi fari fram kostnaðarmat sbr. ákvæði í sveitarstjórnarlögum:

„Ef fyrirsjáanlegt er að tillaga að lagafrumvarpi, tillaga að stjórnvaldsfyrirmælum eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir af hálfu stjórnvalda ríkisins muni hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög skal fara fram sérstakt mat á áhrifum þeirra á fjárhag sveitarfélaga.“¹

Á þetta sérstaklega við um þær greinar í reglugerðardrögunum sem snúa að rafrænni vörslu gagna sem kemur til með að hafa stóruaunninn kostnað í för með sér fyrir héraðsskjalasöfnin og rekstraraðila þeirra. Einnig hefur Þjóðskjalasafn Íslands farið fram á að héraðsskjalaverðir geri formlegar úttekir á skjalavörslu skilaskyldra aðila á starfssvæði sínu með eftirlitsheimsóknum, rafrænum könnunum og skýrslugerð.² Slíkt er ekki framkvæmanlegt nema fjölga starfsfólki á söfnunum.

Eftirlitshlutverk héraðsskjalasafna

Í reglugerðardrögin vantar tilmæli um eftirlitshlutverk héraðsskjalasafna, betri skilgreiningu á stjórnsýslulegri stöðu héraðsskjalasafns og héraðsskjalavarðar og kæruleiðum. Héraðsskjalaverðir geta lent í óþægilegri stöðu gagnvart skilaskyldum aðilum ef forsvarsmenn þeirra eru ósammála mati héraðsskjalavarðar á stöðu skjalastjórnunar hjá viðkomandi stofnun eða bregðast ekki við ábendingum um örugga skjalavörslu. Á þetta ekki síst við ef næsti yfirmaður héraðsskjalavarðar er ábyrgðaraðili stjórnsýslu og skjalastjórnar sveitarfélags eða þeirrar stofnunar sem um ræðir. Getur þetta einnig átt við ef talið er að Þjóðskjalasafn Íslands geri meiri kröfur til héraðsskjalasafna en koma fram í lögum, reglugerðum eða reglum settum á grundvelli þeirra.

Æskilegt er að sett verði sérstök reglugerð um þetta hlutverk sbr. 9. gr. í lögum um opinber skjalasöfn:

„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.“ og „hafa eftirlit með framkvæmd afhendingarskyldra aðila á lögum þessum, reglugerðum sem ráðherra setur á grundvelli þeirra og á reglum sem settar eru skv. 8. gr.; afhendingarskyldir aðilar skulu veita aðgang að starfsstöðvum sínum vegna athugana í þágu eftirlits opinberra skjalasafna“.³

¹ Sjá „129. gr. Kostnaðarmat“ í: Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011. Á vef.

² Sjá kafla 2.6 bls. 11 í: Starfsemi héraðsskjalasafna. Niðurstöður eftirlitskönnunar Þjóðskjalasafns Íslands 2017. Á vef.

³ Sjá 9. og 13. gr. í: Lög um opinber skjalasöfn nr. 77/2014. Á vef.

Athugasemdir við 3. gr. *Skilyrði rekstrarleyfis*

3. *Húsnæði*

Á undan síðustu setningu í lið b) verði bætt við eftirfarandi texta:

„Pappírsskjöl og gögn á öðru formi skulu vera í geymslu sem eingöngu starfsfólk héraðsskjalasafns hefur aðgang að. Trúnaðarskjöl skulu vera í læstri skjalageymslu eða skjalaskáp.“

Í lið c) verði felldur út eftirfarandi texti:

„sem er opin þrjá daga í viku í að lágmarki 10 klst. samtals“.

4. *Öryggismál*

Liður a) viðvörunarkerfi vegna bruna, innbrota og raka:

Ekki er hægt að tengja rakanema við eldri viðvörunarkerfi eins og það sem er í notkun hér á safninu. Þau geta heldur ekki sent boð um óeðlilegt rakastig. Æskilegt er að það séu einnig vatnsnemar niður við gólf í skjalageymslum. Slíka nema er hægt að tengja við yngri kerfi sem senda þá bæði viðvörun um mögulegan leka, raka, innbrot eða bruna. Gæti því þurft að kaupa nýtt öryggiskerfi til að uppfylla þessa kröfu.

Liður d) lestraraðstaða:

„Í lestraraðstöðu safnsins skal jafnan vera starfsmaður til að gæta að öryggi og varðveislu skjala sem gestir hafa til notkunar.“

Öryggismál koma aðeins fyrir í 44. gr. Ljósrit eða afrit af skjölum o.fl. í lögum um opinber skjalasöfn :

„Opinber skjalasöfn skulu veita aðgang að skjölum í því formi eða með því sniði sem skjölín eru varðveitt í nema þau séu þegar aðgengileg almenningi. [...] Við veitingu aðgangsins skal beita viðeigandi öryggisráðstöfunum sem taka mið af eðli gagnanna.“

Þessi lagatexti ætti að vera nægjanlegur og óþarfi að tiltaka í reglugerð hvernig þessu öryggi skal háttað. Erfitt getur verið að framfylgja ákvæði um viðveru skjalavarðar á fámennum héraðsskjalasöfnum þar sem lestrarsalur eða aðstaða fyrir fræðimenn er ekki í nágrenni við skrifstofu héraðsskjalavarðar.

7. *Búnaður*

Ábending um villur í textanum, merkt með [!]:

„Héraðsskjalasafn skal hafa yfir að ráða búnaði (vél- og hugbúnaði) og sérfræðipækkingu til viðtöku og vörslu rafrænna gagna sem tryggja að viðtaka og varðveisla rafrænna [!]gagnauppfylli reglur þar að lútandi sem settar eru á grundvelli laga. Þjóðskjalasafn Íslands gefur út leiðbeiningar um búnað til varðveislu rafrænna [!]ganga á héraðsskjalasafni.“

Ábending um að breyta orðanotkun:

Svo ljóst sé að héraðsskjalasöfnum sé heimilt að hafa samstarf við önnur opinber skjalasöfn um rafræna skjalavörslu legg ég til að efnisgreinin verði umorðuð þar sem orðasambandið „hafa yfir að ráða“ hefur óljósa merkingu í textanum. Sbr. skýringar í orðabókum á orðinu „yfirráð“.⁴

⁴ Sjá: „ráða yfir e-u/e-m [yfirráð] ráða yfir <honum, henni>/<landi, ríki; liði, vistum, birgðum>“ bls. 432 í: Jón Hilmar Jónsson: *Orðastaður. Orðabók um íslenska málnotkun*. Reykjavík, 1994. Yfirráð merkir einnig: „forráð, forræði, forusta, stjórn, tangarhald, umráð, völd“ sjá bls. 721 í: *Íslensk samheitaorðabók*. Reykjavík, 2012.

Á undan síðustu setningu í lið 7 verði bætt við eftirfarandi texta:

„Héraðsskjalasöfnum er heimilt að hafa með sér samstarf um vörslu rafrænna gagna.“

Einnig er æskilegt að fram komi að heimilt sé að semja við þriðja aðila um:

Ráðgjöf vegna rafrænna gagna, mat á rafrænum kerfum og gagnagrunnum og yfirfærslu í vörsluútgáfur. Að því tilskyldu að kröfur um öryggi gagna og persónuvernd verði uppfylltar með þjónustusamningi annars vegar og hins vegar vinnslusamningi í samræmi við lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.⁵

Yfirumsjón með skjölunum og aðgengi að þeim er þó sem fyrr í höndum héraðsskjalavarðar. Fyrir utan ábyrgð afhendingarskylds aðila á afgreiðslu úr rafrænum gögnum þar til þau hafa náð 30 ára aldri.⁶

Athugasemdir við 5. gr. *Umsögn um förgun og ónýtingu*

Orðanotkun þyrfti að samræma á milli laga, reglugerðar og reglna sem settar eru á grundvelli þeirra. Ýmist koma fram orðin: grisun, eyðing, förgun, ónýting. Í lögum um opinber skjalasöfn stendur:

„Óheimilt er að ónýta eða farga nokkru skjali í skjalasöfnum þeirra aðila sem falla undir 1. eða 2. mgr. 14. gr. nema það sé gert á grundvelli samþykktar þjóðskjalavarðar, reglna skv. 23. gr. eða 2. mgr. þessarar greinar eða sérstaks lagaákvæðis.“⁷

Í reglum Þjóðskjalasafns Íslands um grisjun í skjalasöfnum sveitarfélaga og stofnana þeirra er fjallað um „eyðingu skjala á pappír“.⁸

Í drögum að reglum um meðferð, varðveislu og eyðingu á tölvupóstum afhendingarskyldra aðila ber 3. gr. heitið „Skráning, varðveisla og eyðing tölvupósta“.⁹

Verið getur að unnið sé að nýjum reglum um grisjun á pappírsskjölum og þyrfti þá að hafa þessa mismunandi hugtakanotkun í huga.

Athugasemdir um rekstrarleyfi í 6. gr. *Gildistaka*

Aftast í lögum um opinber skjalasöfn kemur eftirfarandi fram undir ákvæði til bráðabirgða:

„Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. 10. gr. er sveitarfélögum og byggðasamlögum sem reka héraðsskjalasafn við gildistöku laga þessara heimilt að reka slíkt safn *án þess að hafa fengið útgefið rekstrarleyfi* í þrjú ár frá því að reglugerð ráðherra um leyfi til reksturs héraðsskjalasafns tekur gildi.“ [Leturbreyting er mín.]

Hægt er að skilja lögin þannig að það samþykki sem rekstraraðilar héraðsskjalasafna höfðu fengið hjá þjóðskjalaverði um stofnun slíks safns, hvert á sínum tíma, væri fallið úr gildi um leið og lögin voru sett.

Í reglugerðardrögunum er textinn skýrari en í lögnum:.

„Sveitarfélögum og byggðasamlögum er heimilt að reka héraðsskjalasafn, sem þegar er í rekstri við gildistöku þessarar reglugerðar, *án þess að hafa fengið útgefið rekstrarleyfi á grundvelli þessarar reglugerðar* í allt að þrjú ár sbr. bráðabirgðaákvæði laga um opinber skjalasöfn.“ [Leturbreyting er mín.]

⁵ Sjá 25. gr. „Almennar reglur um vinnsluadila“ í lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018. Á vef.

⁶ Sjá 15. gr. „Um afhendingu afhendingarskyldra skjala og upplýsingarétt“ í *Lög um opinber skjalasöfn* nr. 77/2014.

⁷ Sjá 24. gr. „Varðveisluskylda og förgunarreglur“ í: *Lög um opinber skjalasöfn* nr. 77/2014.

⁸ Sjá 2. gr. í: *Reglur Þjóðskjalasafns um grisjun í skjalasöfnum sveitarfélaga og stofnana þeirra* (nr. 627/2010). Á vef.

⁹ Sjá: *Reglur um meðferð, varðveislu og eyðingu á tölvupóstum afhendingarskyldra aðila*. Drög 26. nóvember 2019. Á vef.

Héraðsskjalasafn Austfirðinga hefur starfað frá árinu 1976 og frá þeim tíma hafa samþykktir fyrir safnið tekið breytingum. Allt frá fyrstu reglugerð sýslunefnda Norður- og Suður-Múlasýslna fyrir Héraðsskjalasafn Austfirðinga sem var send þáverandi þjóðskjalaverði til umsagnar árið 1978. Til stofnsamnings byggðasamlags árið 1992, með síðari breytingum m.a. vegna sameiningar sveitarfélaga á starfssvæðinu, sem var staðfestur af þjóðskjalaverði 4. maí 1993.

Samkvæmt reglugerðinni þarf að sækja um nýtt rekstrarleyfi þremur árum eftir að hún tekur gildi. Enda getur Héraðsskjalasafn Austfirðinga varla starfað í dag án þess að fyrir liggi leyfi frá Þjóðskjalasafni Íslands til að stofna og reka slíkt safn. Mitt sjónarmið er því að rekstrarleyfið frá árinu 1993 sé enn virkt, ekki einungis þar til ný reglugerð tekur gildi heldur þangað til sótt hefur verið um nýtt rekstrarleyfi til Þjóðskjalasafns og það verið samþykkt.

Ábendingar um lagaumhverfi opinberra skjala almennt

Í lög um opinber skjalasöfn og reglugerðir sem verða settar á grundvelli þeirra þyrfti að bæta við ákvæði þess efnis að skilaskyldir aðilar skrái mál jafnóðum og þau berast. Einnig væri æskilegt að bæta slíkum tilmælum í núgildandi reglur frá Þjóðskjalasafn um skráningu mála og málsgagna afhendingarskyldra aðila. Í 2. gr. reglnanna kemur m.a. fram að afhendingarskyldir aðilar „skulu skrá mál sem koma til meðferðar hjá þeim á kerfisbundinn hátt í eina eða fleiri skrár og varðveita málsgögn þannig að þau séu aðgengileg”.¹⁰ Í þessa grein vantar hins vegar tímamörk svo skráningin dragist ekki í óhóflegan eða ótilgreinan tíma sem gæti orðið til þess að skjöl eða mál finnist ekki þegar á þarf að halda.

Til samanburðarðar kemur eftirfarandi fram í handbók um skjalavörslu sveitarfélaga: Upplýsingar um mál og skjöl eru skráð kerfisbundið í málaskrá um leið og þau berast sveitarfélagi eða stofnunum þess, þau eru send eða verða til í málsmæðferð.¹¹

Egilsstöðum 13. mars 2020.

Fyrir hönd Héraðsskjalasafns Austfirðinga bs.



Bára Stefánsdóttir

forstöðumaður/héraðsskjalavörður

¹⁰ Sjá „2. gr. Skráning mála“ í: *Reglur um skráningu mála og málsgagna afhendingarskyldra aðila* (nr. 85/2018). Þjóðskjalasafn Íslands. [Á vef.](#)

¹¹ Sjá bls. 55 kafli „7. Málaskrá“ í: *Handbók um skjalavörslu sveitarfélaga*. Þjóðskjalasafn Íslands, 2010. [Á vef.](#)