**Umsögn   
um drög að reglugerð um rekstur héraðsskjalasafns**

Gengið er á sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga með því að gera það háð rekstrarleyfi ríkisstofnunar eða ráðuneytis að sveitarfélag varðveiti sín eigin skjöl sem tilheyra stjórnsýslu þess í opinberu skjalasafni sem það rekur sjálft. Eignarhald sveitarfélaga á skjölum stjórnsýslu sinnar og stofnana er skýlaust og stjórnsýsluleg ábyrgð þeirra og starfsemi um flest háð varðveislu þeirra. Að skilyrða eigin varðveislu skjala sveitarfélaga og rekstur þeirra í eigin opinberu skjalasafni við rekstrarleyfi felur í sér tilraun til eignarnáms og íhlutunar í rekstur þeirra. Eðlilegt er að héraðsskjalasöfn lúti sömu lögum og reglugerðum og Þjóðskjalasafn Íslands, en ekki að þau lúti þaulstjórnun Þjóðskjalasafnsins.

Lög um opinber skjalasöfn eru að þessu leyti gölluð, slík lagasetning gengur t.d. ekki upp gagnvart sveitarfélögum í Danmörku á grundvelli sjálfstjórnarréttarins sem er sambærilegur við þann rétt á Íslandi. Í því ljósi má ætla að bæði lög nr. 77/2014 og þessi reglugerðardrög feli í sér brot á sveitarstjórnarlögum og stjórnarskrá. Kveðið er á um rétt sveitarfélaga til að reka sitt eigið skjalasafn í Danmörku.

Greinargerð vantar – hugarfar að baki reglugerðinni er óljóst.

Sjálfstæði héraðsskjalasafna í lögum er túlkað sem efnahagslegt í reglugerðardrögunum. Sjálfstæðið er faglegt og hefur það að tilgangi að héraðsskjalasöfnin séu hæf til eftirlits síns með skjalavörslu sveitarfélaga, hafi stöðu innri endurskoðunar að því leyti. Ákvæði reglu-gerðar um þetta verður að orða mjög varlega og gefa sveitarfélögum færi á að ákveða sjálfum hvernig þessu sjálfstæði er háttað um leið og þess er gætt.

**Kostnaðarmat**

Lög nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn hafa ekki verið kostnaðarmetin þrátt fyrir víðtækar skyldur sem settar voru á héraðsskjalasöfnin og eigendur þeirra, sveitarfélögin m.a. eftirlits- og leiðbeiningarskyldu héraðsskjalasafna gagnvart stjórnsýslu sveitarfélaganna. Eigi að teygja sig jafn langt og reglugerðardrögin um skyldur, viðveru starfsmanna, rekstur á lestraraðstöðu, skilyrði um geymslur, rekstur á öryggiskerfum, mælingar á loftslagi og ljósi, kaup og rekstur vél- og hugbúnaðar, sérfræðiþekkingu um rafrænar aðferðir Þjóðskjalasafns og að halda úti vefsíðu umfram það sem kveðið er á um í löggjöfinni þar sem óljós orð um fagleg og fjárhagsleg skilyrði eru ekki skilgreind nánar er ljóst að kostnaðarmat löggjafar mun ekki nægja til að gefa neina rétta mynd af raunkostnaði, reglugerðin er í raun löggjöf ráðuneytisins sem er bætt við löggjöf Alþingis.

**Vanhæfi Þjóðskjalasafns og ráðuneytis vegna hagsmuna**

Þjóðskjalasafn Íslands hefur tekið við skjölum úr héruðum landsins og hefur úrskurðarvald um hvar skjöl eigi að varðveita (annars vegar opinber skjöl sbr. 2. mgr. 14. gr. og hins vegar einkaskjalasöfn skv. 16. gr.). Þjóðskjalasafnið er því að nokkru í samkeppni við héraðs-skjalasöfnin um aðföng og getur beitt valdi sínu í því efni gagnvart héraðsskjalasöfnum.

Ákvæði eru í lögum um opinber skjalasöfn um gjaldskrá fyrir vörsluþjónustu Þjóðskjalasafns við sveitarfélög (4. mgr. 14. gr.). Þjóðskjalasafnið kynni því að hafa hag af sértekjum frá sveitarfélögum og því er fjárhagslegur ávinningur fyrir það að héraðsskjalasöfn séu ekki starfrækt. Því blasir við innbyggt vanhæfi í lögin og reglugerðina, að gera rekstur héraðsskjalasafna leyfisháð og ráðuneyti og Þjóðskjalasafn veitendur slíks leyfis. Að skilyrða rekstur héraðsskjalasafna af óbilgirni og láta leggja þau af leiðir til sértekna til Þjóðskjalasafns Íslands og léttir á fjárskorti þess sem stofnunar undir Mennta- og menningarmálaráðuneytinu.

Miðað við þá meðferð sem héraðsskjalasöfn fengu í matsskýrslu Þjóðskjalasafn Íslands byggðri á rafrænni eftirlitskönnun í ársbyrjun 2019 er ástæða til þess að tortryggja vinnubrögð og heilindi þess. Í ljósi þess að hvorki Þjóðskjalasafn né ráðuneyti hafa talið ástæðu til að viðurkenna að rangt hafi verið farið að í þeim efnum valda þessi regludrög áhyggjum. Skortur á trúnaði og meðalhófi við það veldur áhyggjum af því að ráðist sé að héraðsskjalasöfnunum með þessari reglugerð.

Takmörk eða rammar eftirlits Þjóðskjalasafnsins með héraðsskjalasöfnum eða aðferðir við það fá ekki umfjöllun í reglugerðinni. Í reglugerðina vantar ákvæði um kæruleiðir sveitarfélaga þyki þeim Þjóðskjalasafnið sem eftirlitsstofnun ekki sinna sínu starfi eða gæta almennra reglna stjórnsýslu við störf sín við eftirlit, framkvæmd þess, leiðbeiningarskyldu og framkomu.

**Þættir sem eru skilyrði rekstrarleyfis**

Reglugerðardrögin hverfast um rekstrarleyfi. Þau eru ekki miðuð við starfsemi eða starfsaðstæður héraðsskjalasafnanna og markast af tortryggni gagnvart starfsemi þeirra. Nokkuð ber á tilviljanakenndri smásmygli í einstökum atriðum. Ónákvæmni gætir einnig í innbyrðis mótsögn og mótsögn við lög um veitingu rekstrarleyfis. Í 2. gr. gefur Þjóðskjalasafn út leyfi að fenginni umsögn ráðherra. Í 3. gr. gefur ráðherra út rekstrarleyfi að fenginni umsögn Þjóðskjalasafns. Samkvæmt 4. tl. 8. gr. laga nr. 77/2014 er það Þjóðskjalasafn sem gefur út leyfið að fenginni umsögn ráðherra.

Ekki er neitt ákvæði um gildistíma rekstrarleyfis, en nóg um skilyrði þess.

Meginhluti textans er í 3. grein reglugerðardraganna. Þar eru upp talin skilyrði rekstrarleyfis og er þar augljóslega höfð hliðsjón af þeim skilyrðum sem sett eru í V. kafla safnalaga nr. 141/2011 og reglugerð nr. 900/2013 um viðurkenningu safna sem snýst m.a. um að þau geti komið til greina við úthlutun styrkja úr safnasjóði. Eðli slíkra safna er allt annað en skjalasafna, sum þeirra eru á vegum einkaaðila og lúta því ekki lögmálum opinbers rekstrar, eins og opinber skjalasöfn gera. Skjalasafn er ekki safn (museum), það hefur stjórnvaldshlutverki að gegna og er gerólíkt söfnum að starfsemi. Bent var á í athugasemdum við fyrri drög að reglugerð um héraðsskjalasöfn frá ráðuneytinu að ekki ætti að byggja reglugerð á lögum sem varða önnur efni, hér er aftur fallið í sömu gryfjuna.

Munurinn blasir við, ákvæði 3. greinar reglugerðardraganna eru skilyrði fyrir tilvist héraðsskjalasafns, meðan fyrirmyndin, safnalögin og reglugerð þeim tengd snúast um viðurkenningu og stöðu safna. Vegna þessa getur t.d. misbrestur í skráningu í smæstu atriðum varðað rekstrarleyfismissi héraðsskjalasafns. Sveitarfélögum og héraðsskjalasöfnum eru með þessu settir íþyngjandi afarkostir.

3.gr. 1. töluliður – fjárhagsgrundvöllur. Sveitarfélög fylgja samþykktri fjárhagsáætlun og hafa sinn fjárhagsgrundvöll skv. lögum. Sá bakhjarl ætti að nægja, sveitarfélög fara ekki á hausinn. Íhlutun ríkisstofnunar í fjárhagsáætlanir sveitarfélaga kemur ekki til greina.

3. gr. 2. töluliður – sjálfstæður fjárhagur. Héraðsskjalasafn getur ekki haft sjálfstæðan fjárhag, en fjárhagur þess verður ávalt aðskilinn frá öðrum rekstri eigenda þeirra skv. því sem sveitarfélög haga sínum málum. Reikningar þess eru endurskoðaðir í samræmi við það. Mennta- og menningarmálaráðuneytið og Þjóðskjalasafn Íslands eiga ekkert með það að skipta sér af þeirri tilhögun sveitarfélaga. Vandséð er með hvaða hætti þessi krafa ætti að styrkja eða bæta rekstur eða faglega vinnu sem fram fer á héraðsskjalasöfnum.

Í þessum tölulið er einnig kveðið á um árlega skýrslu héraðsskjalasafna um starfsemi sína og sagt að Þjóðskjalasafn Íslands gefi út leiðbeiningar um innihald skýrslunnar. Frjálsar hendur Þjóðskjalasafns við eftirlit hafa ekki gefið góða raun og ófært að grundvalla ársskýrslur héraðsskjalasafna á geðþóttaákvörðunum Þjóðskjalasafnsins. Kveða ætti á um innihald slíkrar ársskýrslu í reglugerð á grundvelli laga. Að ársskýrslan sé þannig sett upp sem hluti af skilyrðum til rekstrarleyfis kemur undarlega fyrir sjónir.

3. gr. 3. töluliður – húsnæði.

3. gr. 3. töluliður a. Eldvarnareftirlit er ekki á verksviði Mennta- og menningarmála-ráðuneytisins eða Þjóðskjalasafns Íslands. Engin skilyrði eru í lögum um sérstakar ráðstafanir um eldvarnir eða eldvarnareftirlit í skjalasöfnum umfram það sem kveðið er á um í lögum og reglugerðum um brunavarnir, eldvarnir og eldvarnareftirlit. Slíkt ákvæði á því ekki heima hér.

3. gr. 3. töluliður b. Ekkert er nema gott um það að segja að geymsluhúsnæði héraðsskjalasafns skuli vera með þeim hætti að langtímavarðveisla skjala sé tryggð. En furðulegt er að sjá fjallað sérstaklega um varðveislu rafrænna skjala og meðhöndlun þeirra í umfjöllun um húsnæðis-mál.   
Þjóðskjalasafn Íslands hefur hvorki að verksviði né hlutverki að fjalla um skjalageymslur. Það var fellt úr lögum árið 2014, þrátt fyrir mótmæli héraðsskjalavarða. Að leggja slíka kvöð á í reglugerð án lagastoðar eftir að löggjafinn, að hvötum ráðuneytisins, hefur beinlínis fellt það úr gildi er undarlegt. Þjóðskjalasafn hefur ekki að skyldu að gefa út leiðbeiningar um skjala-geymslur skv. lögum. Hugmyndin er út af fyrir sig góð, en ekki er fyrir henni lagastoð.  
Hér þarf einnig að huga að jafnræði með hliðsjón af þeim kröfum sem settar eru fram í reglu-gerð um Þjóðskjalasafn íslands um geymslur en sú reglugerð er frá árinu 1916, og er enn í gildi. Sennilega væri ekki óskynsamlegt að taka þá reglugerð til endurskoðunar áður en lengra er haldið með reglugerð um héraðsskjalasöfn.

3. gr. 3. töluliður c. Lestrarsalur var felldur úr lögum árið 2014 og ætti því ekki að koma upp í reglugerð. En lögunum mætti gjarnan breyta að því leyti. Að kveða á um tilhögun afgreiðslu-tíma hjá héraðsskjalasöfnum er ekki á neinum lagagrundvelli. Lestraraðstöðu mætti gjarnan kveða á um og að tryggja skuli aðgengi notenda að henni eftir þörfum, en fyrir því verður þá að vera lagastoð sem ekki er fyrir hendi nú. Það var fellt úr lögum árið 2014, þrátt fyrir mótmæli héraðsskjalavarða. Miðlun skjala, afgreiðslutími og samskipti við notendur er óhjá-kvæmilega háð aðstæðum á hverjum stað og ákvæði reglugerðar verða að hafa í sér sveigjanleika miðað við þann veruleika.

3. gr. 4. töluliður – öryggismál.

Í lögum er ekki kveðið á um öryggismál, e.t.v. má ímynda sér að þau séu túlkuð sem faglegar forsendur eða fagleg skilyrði fyrir rekstrarleyfi. Nákvæmni þessa töluliðar er ólík óná-kvæmninni undir 7. tölulið. Ekki eru gerðar athugasemdir við liði a og c. Þó skal minnt á að eðlilegs jafnræðis verði að gæta að því leyti sem öðru hvað varðar Þjóðskjalasafn Íslands, en í reglugerð um það frá 1916 er aðeins bann við því að fara með opinn eld um safnið, en þar má nota lukt með logandi ljósi. Ekki datt mönnum í hug árið 1916 að kveða á um sírita.

3.gr. 4. töluliður b. Misbrestur á skráningu úr síritum getur orðið til rekstrarleyfismissis. Í því felst skortur á meðalhófi. Komið hefur í ljós að innviðir í landinu hafa ekki reynst eins traustir og ætlað var og sumstaðar hefur orðið rafmagnslaust svo dögum og vikum skiptir. Þetta ákvæði felur í sér ógnun þar sem það er fyrirvaralaust skilyrði rekstrarleyfis.

3. gr. 4. töluliður d. Ekki eru ákvæði um lestrarsal í lögum nr. 77/2014, þrátt fyrir ábendingar héraðsskjalavarða um að svo ætti að vera á sínum tíma. Að fara fram á að starfsmaður héraðsskjalasafns sé til staðar til að gæta að öryggi og varðveislu skjala sem notendur hafa um hönd er dæmi um þá tortryggni í garð héraðsskjalasafnanna sem fram kemur í reglugerðar-drögunum.

3. gr. 5. töluliður – Afhendingarskrá. Þetta er óskýrt orðað. Tilhögun afhendinga skjala til héraðsskjalasafnanna eða Þjóðskjalasafns er ólík. Skjölin eru ýmist frágengin eða ófrágengin, þ.e. skráð eða óskráð þegar þau eru afhent. Rekstrarleyfismissir liggur við því ef ekki verða færðar upplýsingar um tímabil sem skjölin ná yfir eða skjalaflokka afhendingarinnar berist hún ófrágengin. Það verður að vera hægt að færa inn ófrágengnar afhendingar í afhendingarskrá án þess að við liggi rekstrarleyfismissir. Vísun til reglna „þar að lútandi sem settar eru á grundvelli laga“ um skjalaflokka afhendingar er afar óskýr og í reynd óskiljanleg. Séu þetta reglur sem eru fyrir hendi er eðlilegt að vísa skýrar til þeirra.

3. gr. 6. töluliður – Varðveisla skjala. Hér er fjallað um frágang og skráningu skjala, sem er aðeins hluti af varðveislu þeirra. Í þetta vantar skilning á því að skjöl berast og ekki eru alltaf aðstæður til frágangs og skráningar fyrr en nokkru, jafnvel löngu, eftir að þau berast. Það er erfitt að hafa það hangandi yfir héraðsskjalasöfnum að þau eigi yfir höfði sér rekstrarleyfis-sviptingu á þeirri forsendu. Fjölmörg dæmi um þetta er að finna á héraðsskjalasöfnunum en einnig á Þjóðskjalasafninu. Í þessu efni þyrfti að gæta jafnræðis meðal opinberra skjalasafna.

3. gr. 7. töluliður. – Búnaður. Það vekur sérstaka athygli að ekki er kveðið á um að hillur eða öskjur neinnar gerðar skuli vera undir skjöl í héraðsskjalasöfnum undir þessum lið, eða aðrar hirslur. Enda virðist ráðuneytið skeyta lítt um pappírsskjöl sveitarfélaga, áhugamálið er að láta sveitarfélög standa í fjárútlátum vegna hug- og vélbúnaðar. Ýmsar aðferðir eru til við varðveislu rafrænna skjala (í textanum stendur ganga fyrir gagna). Þarna eru sett skilyrði um ákveðinn vél- og hugbúnað og ákveðna sérþekkingu í kringum ákveðna aðferð. Sveitarfélögum ætti að vera frjálst að nota aðrar aðferðir við langtímavörslu rafrænna skjala en þá dönsku en fjölmargar aðrar lausnir eru fyrir hendi. Norsk, sænsk og finnsk stjórnvöld nota aðrar aðferðir en Danir. Í þessu sambandi verður að horfa til stærðarhagkvæmni og kostnaðar og gefa sveitarfélögunum tækifæri til að leita annarra og ódýrari lausna.  
Það er ekki ljóst hvort héraðsskjalasöfnunum er heimilt að eiga og reka búnað vegna langtímavörslu rafrænna skjala sameiginlega en slík tilhögun kynni að spara sveitarfélög-unum verulegt fé. Reglugerðardrögin gera og ráð fyrir því að héraðsskjalasöfnin komi sér upp hug- og vélbúnaði vegna langtímavörslu rafrænna skjala óháð því hvort þau sveitarfélög sem standa að rekstri þessara héraðsskjalasafna hafi mótað sér þá stefnu að afhenda skjöl sín á pappírsformi. Slíkar kröfur hafa einungis í för með sér kostnað fyrir sveitarfélögin. Fjárfesting í hug- og tæknibúnaði sem ekki á að nota, til þess eins að koma í veg fyrir rekstrarleyfissviptingu er sóun á almannafé.

Ekkert er tiltekið um hina ákveðnu aðferð og vél- og hugbúnað, en Þjóðskjalasafnið látið hafa leiðbeiningarvald um það. Ekkert ákvæði laga um opinber skjalasöfn kveður á um að Þjóðskjalasafn fari með ákvörðunarvald um kaup á vél- og hugbúnaði í sveitarfélögum.

3. gr. 8. töluliður. – Aðgengi almennings. Ekki nær neinni átt að gera úthald vefsíðu eða aðild að vefsíðu að rekstrarleyfisskilyrði fyrir héraðsskjalasafni. Ákvæði laga um skjalaskrár nægja hér, eru rekstrarskylda sbr. 2. tl. 13 gr. laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn. Slíkt ætti ekki að snúast um rekstrarleyfi sérstaklega. Ekki er kunnugt um að neinar stofnanir sveitarfélaga þurfi sérstaklega að halda úti vefsíðu eða eiga aðild að vefsíðu að viðlögðum missi rekstrarleyfis.

4. grein Umdæmi héraðsskjalasafns

Öll orð um rekstrarleyfi í þessari grein eru óþörf.

5. grein Umsögn um förgun og ónýtingu.

Ákvörðun þjóðskjalavarðar um förgun og ónýtingu skjala sveitarfélaga felur í sér brot á sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga, óháð því hvort héraðsskjalavörður veiti umsögn eða ekki. Förgun og ónýting á skjölum sveitarfélaga sem eru hluti stjórnsýslu þeirra og eign þeirra ætti ekki að vera ákvörðunarefni ríkisstarfsmanns.

Mosfellsbæ, 29. febrúar 2020

Birna Mjöll Sigurðardóttir héraðsskjalavörður Mosfellsbæjar

Einar Magnússon héraðsskjalavörður Rangæinga og V-Skaftfellinga

Gerður Jóhanna Jóhannsdóttir héraðsskjalavörður Akraness

Halldóra Jónsdóttir héraðsskjalavörður Austur-Skaftafellssýslu

Hrafn Sveinbjarnarson héraðsskjalavörður Kópavogs

Valdís Einarsdóttir héraðsskjalavörður Dalasýslu

Þorsteinn Tryggvi Másson héraðsskjalavörður Árnesinga