



Reykjavíkurborg
Borgarskjalasafn Reykjavíkur



Mennta- og menningarmálaráðuneytið
Sölvhólgötu 4
101 Reykjavík

Reykjavík 13. mars 2020

Efni: Umsögn Borgarskjalasafns Reykjavíkur um drög að reglugerð um rekstur héraðsskjalasafns

Með tölvubréfi mennta- og menningarmálaráðuneytisins 13. febrúar 2020 var kynnt til samráðs mál nr. 32/2020 - Reglugerð um rekstur héraðsskjalasafns. Borgarskjalasafni Reykjavíkur var gefinn kostur á að koma umsögn og ábendingum á framfæri og var veittur frestur til að skila inn umsögn til og með 13. mars 2020.

Borgarskjalasafn fagnar því að drög að reglugerð um rekstur héraðsskjalasafna séu komin í samráðsferli. Það eru þó vonbrigði að núverandi drög séu miklum mun efnisminni en þau drög sem kynnt voru vorið 2017. Í reglugerðardrögin sem nú eru kynnt vantar mikilvæg ákvæði úr fyrri drögum. Auk þess hefði verið gagnlegt ef greinargerð fylgdi núverandi drögum líkt og þeim fyrri.

Lögum um nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn fylgdu ýmis nýmæli auk nánari fyrirmæla um rekstur héraðsskjalasafna. Frá gildistöku laganna hefur þó verið ljóst að enn er þörf á að skerpa á ákveðnum atriðum. Borgarskjalasafn vill því koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum við reglugerðardrögin og ábendingum um við- og úrbætur á því sem betur megi fara.

Tryggvagötu 15
101 Reykjavík
sími 411 6060
fax 411 6070
borgarskjalasafn@reykjavik.is
www.borgarskjalasafn.is

I. Umsögn Borgarskjalasafns um einstök ákvæði reglugerðardraganna.

Um 3. gr.

Í 3. gr. reglugerðardraganna er fjallað um skilyrði þess að Þjóðskjalasafn Íslands geti gert tillögu til ráðherra um veitingu leyfa til reksturs héraðsskjalasafns. Almennt má segja að skilyrði ákvæðisins séu helst til óljós. Til dæmis er erfitt að festa hendur á hvenær geymsluhúsnæði safns telst vera með þeim hætti að langtímarvarðveisla skjala sé tryggð, sbr. b-lið 3. tölul. 3. gr. reglugerðardraganna.

Í d-lið 4. tölul. 3. gr. er kveðið á um að í lestraraðstöðu safna skuli jafnan vera starfsmaður til að gæta að öryggi og varðveislu skjala sem gestir hafa til notkunar. Heppilegra væri ef ákvæðið væri orðað á annan hátt. Borgarskjalasafn leggur til að d-liður 4. tölul. 3. gr. hljóði svona „Safnið skal gera eðlilegar ráðstafanir til þess að gæta að öryggi og varðveislu skjala sem gestir hafa til notkunar, svo sem með viðveru starfsmenna eða notkun öryggismyndavéla“. Með þeim hætti hafa héraðsskjalasöfn rýmri möguleika til þess að haga eftirliti með þeim hætti sem best hentar hverju sinni.

Í 6. tölul. 3. gr. segir „Frágangur og skráning skjala í héraðsskjalasafni skal að lágmarki uppfylla reglur sem settar eru þar að lútandi á grundvelli laga.“ Þessum tölulið má sleppa. Óþarfi er að taka sérstaklega fram að héraðsskjalasöfn skuli fara eftir lögum og reglum sem um þau gilda.

Við 7. tölul. 3. gr. væri æskilegt að bæta „Heimilt er að fengnu samþykki Þjóðskjalasafns Íslands að útvista verkefnum eða verkþáttum tengdum móttöku og varðveislu rafrænna gagna til þriðja aðila.“

Í 8. tölul. 3. gr. segir að skjalaskrár héraðsskjalasafns skuli vera aðgengilegar almenningi „... eins og við á að teknu tilliti til persónuverndarsjónarmiða“. Ákvæðið er orðað þannig að næst liggur við að skýra það með gagnályktun, með þeim hætti að önnur sjónarmið en persónuverndarsjónarmið komi ekki til skoðunar. Ljóst er að persónuverndarsjónarmið eru ekki einu sjónarmiðin sem leitt geta til þess að eðlilegt og sanngjarnt sé að upplýsingar fari leynt. Önnur sjónarmið líkt og til dæmis fjárhags- og viðskiptahagsmunir eða almannahagsmunir koma einnig til greina. Heppilegra væri að orða ákvæðið með þessum hætti „Héraðsskjalasöfn skulu leitast við að gera skjalaskrár sínar aðgengilegar almenningi.“

Um 5. gr.

Samkvæmt ákvæðinu skal forstöðumaður héraðsskjalasafns veita umsögn um förgun og ónýtingu skjala afhendingarskylds aðila innan síns umdæmis, áður en þjóðskjalavörður tekur

afstöðu til beiðninnar. Að mati Borgarskjalasafns er, í ljósi hlutverks og ábyrgðar héraðsskjalasafna og forstöðumanna þeirra, þarflaust að senda allar beiðnir um förgun og ónýtingu skjala til Þjóðskjalasafns.

Samkvæmt 1. mgr. 24. gr. laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn er óheimilt að ónýta eða farga skjölum í skjalasöfnum afhendingarskyldra aðila nema á grundvelli samþykktar þjóðskjalavarðar, sérstaks lagaákvæðis eða reglna sem þjóðskjalavörður setur með stoð í lögum um opinber skjalasöfn. Sæmi dæmi um reglur sem settar hafa verið um eyðingu skjala á þessum grundvelli eru reglur Þjóðskjalasafns Íslands nr. 627/2010 um grisjun í skjalasöfnum sveitarfélaga og stofnana þeirra. Að mati Borgarskjalasafns er full ástæða til þess að kveða á um í slíkum reglum að héraðsskjalaverðir geti tekið ákvarðanir um eyðingu skjala í ákveðnum tilvikum, á grundvelli settra reglna. Við ákvæði 5. gr. reglugerðarinnar mætti því bæta málsgrein sem kveður á um að Þjóðskjalasafn Íslands skuli setja reglur þar sem kveðið er á um heimildir héraðsskjalavarda til þess að taka ákvarðanir um eyðingu skjala án aðkomu Þjóðskjalasafns.

Um 6. gr.

Samkvæmt 6. gr. reglugerðardraganna er reglugerðin sett með stoð í 3. mgr. 11. gr. laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn en þar segir að ráðherra skuli setja nánari ákvæði um leyfi til reksturs héraðsskjalasafna í reglugerð. Vandséð er hvernig sum ákvæði reglugerðardraganna geti talist til skilyrða fyrir rekstrarleyfi, svo sem til dæmis 5. gr. sem fjallar um förgun og ónýtingu skjala. Almennari reglugerðarheimildir er hins vegar að finna í lögum nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn nr. 77/2014, sbr. 4. mgr. 9. gr. og 48. gr. þeirra. Að mati Borgarskjalasafns væri því eðlilegra að vísa einnig til þeirra sem heimild til setningar reglugerðarinnar.

II. Ábendingar Borgarskjalasafns um við- og úrbætur á reglugerðardrögum.

Að mati Borgarskjalasafns er brýn þörf á að skerpa á ákveðnum atriðum í tengslum við starfsemi héraðsskjalasafna. Eftirfarandi er meðal þess sem mest liggur á að kveða á um og ekki er fjallað um í núverandi reglugerðardrögum.

Eftirlit héraðsskjalasafna

Með lögum um nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn var héraðsskjalasöfnum fengið eftirlitshlutverk með skjalavörslu afhendingarskyldra aðila, sbr. 3. mgr. 9. gr. laganna. Í

framkvæmd hefur komið í ljós að eftirlitshlutverkið er hvergi nærri nógu skýrt í lögunum og þarfnast nánari skýringar. Mikilvægt er að skýra eftirlitshlutverkið með setningu reglugerðar þar um svo framkvæmd þess verði samræmdari meðal héraðsskjalasafna en mjög misjafnt er hversu ströngu eftirliti sveitarfélög landsins sæta af hálfu einstakra héraðsskjalasafna.

Ef héraðsskjalasöfnum er ætlað að sinna eftirliti með skjalavörslu afhendingarskyldra aðila er æskilegt að í reglugerðinni verði kveðið á um að þau skulu yfir að ráða mannafla og þekkingu til slíks. Fyrirmynd að slíku er sem dæmi að finna í 7. tölul. eldri reglugerðardraganna, þar sem kveðið er á um að héraðsskjalasöfn hafi yfir að ráða búnaði og sérfræðiþekkingu til þess að taka á móti rafrænum gögnum.

Æskilegt væri að í reglugerð væri kveðið á um að héraðsskjalasöfn settu sér stefnu og áætlun um framkvæmd eftirlits með skjalavörslu afhendingarskyldra aðila. Stefnum og áætlunum yrði skilað til Þjóðskjalasafns, annað hvort með ákveðnu millibili eða þegar þess er óskað. Samning þeirra myndi auðvelda eftirlit Þjóðskjalasafns og þannig styðja við samræmingu eftirlits héraðsskjalasafna. Auk þess yrði eftirlitið gagnsærra og fyrirsjáanlegra.

Æskilegt væri að héraðsskjalasöfn fengju leiðbeiningar um hvernig haga skuli eftirliti. Slíkar leiðbeiningar mætti setja fram í reglugerð eða sérstökum reglum Þjóðskjalasafns. Í leiðbeiningum mætti kveða á um hvaða aðferðum héraðsskjalasöfn skuli beita við eftirlit, t.d. viðtölum eða rannsóknum á skjalasöfnum, og hvaða málalok eftirlitsaðgerðir gætu hlotið, svo sem útgáfu skýrslna eða minnisblaða og hvernig farið skuli með slík gögn.

Sjálfstæði héraðsskjalasafna

Í 1. gr. reglugerðardraganna er kveðið á um að héraðsskjalasafn sé sjálfstætt opinbert skjalasafn sem lúti faglegu eftirliti Þjóðskjalasafns Íslands. Sama orðalag er að finna í 9. gr. laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn. Í 2. tölul. 3. gr. er kveðið á um að héraðsskjalasöfn hafi sjálfstæðan fjárhagsgrundvöll.

Æskilegt væri að í reglugerðinni væri kveðið á um að héraðsskjalasöfn skuli vera sjálfstæð í eftirlitsstörfum sínum þannig að tryggja mæti að þau lúti ekki boðvaldi eða eftirliti sveitarfélaga í þeim efnum einstökum málum. Þá mætti kveða á um að héraðsskjalasöfn skuli vera sjálfstæð í skipuriti sveitarfélaga.

Óhætt er að fullyrða að mjög misjafnt sé hversu sjálfstæð héraðsskjalasöfn landsins séu í raun frá sveitarfélögum þeim sem þau þjóna. Þannig þekkist til dæmis að forstöðumenn héraðsskjalasafna séu jafnframt forstöðumenn annara stofnana sveitarfélaga, líkt og annarra safna. Í slíkum tilfellum er ljóst að héraðsskjalasafn er alls ekki sjálfstætt frá sveitarfélagi.

Æskilegt er að reglugerðin lýsi slíkt óheimilt í reglugerðinni nema að fenginni undanþágu frá Þjóðskjalasafni.

Ákvæði úr eldri drögum að reglugerð um rekstur héraðsskjalasafns

Eins og áður sagði eru núverandi reglugerðardrög mun efnisminni en þau sem kynnt voru á árinu 2017. Mörg ákvæði hafa fallið úr drögunum sem æskilegt væri að færa inn að nýju. Borgarskjalasafn leggur til að eftirfarandi ákvæði úr eldri drögum verði færð inn í núverandi reglugerðardrög.

Samþykkt héraðsskjalasafns. Í eldri reglugerðardrögum var kveðið á um að héraðsskjalasöfn skyldu starfa eftir samþykkt sem staðfest hafi verið af Þjóðskjalasafni Íslands. Þá var kveðið á um efni slíkra samþykkt. Borgarskjalasafn leggur til að ákvæði 3. tölul. 3. gr. eldri reglugerðardraga verði tekið upp aftur þess efnis í núverandi reglugerðardrög.

Eftirlit héraðsskjalasafna. Í 9. tölul. 3. gr. eldri reglugerðardraga var fjallað um eftirlitshlutverk héraðsskjalasafna. Borgarskjalasafn telur nauðsynlegt að um slíkt sé fjallað í reglugerð og um það vísast til áður greindrar umfjöllunar. Því leggur Borgarskjalasafn til að umfjöllun eldri reglugerðardraga verði færð til núverandi draga.

Hæfi héraðsskjalavarðar. Í 5. gr. eldri reglugerðardraga var kveðið á um hæfi héraðsskjalavarðar. Þar var gerð krafa um að hann skyldi hafa háskólamenntun og staðgóða þekkingu á starfssviði safnsins. Þetta eru sömu hæfisskilyrði og gilda um Þjóðskjalavörð, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn. Með lögunum jókst stjórnsýsluhlutverk héraðsskjalasafna og þá jafnframt ábyrgð og skyldur héraðsskjalavarda. Í því ljósi er ástæða til að taka hæfisskilyrði héraðsskjalavarda upp óbreytt úr eldri reglugerðardrögum og færa í núverandi drög.

Styrkir til héraðsskjalasafna úr ríkissjóði. Samkvæmt 7. gr. eldri reglugerðardraga skyldu héraðsskjalasöfn njóta styrks úr ríkissjóði samkvæmt ákvörðun ráðherra. Borgarskjalasafn leggur til að ákvæðið verði tekið upp óbreytt úr eldri reglugerðardrögum í núverandi drög. Þjóðskjalasafn setti 13. febrúar 2018 reglur um úthlutun verkefnastyrkja til héraðsskjalasafna vegna skönnunar- og miðlunarverkefna. Um mikilvæga styrki er að ræða og ástæða er til að kveða á um veitingu þeirra í reglugerð. Þannig yrði tilvist þeirra og grundvöllur festur í sessi

og þeir ekki brottfelldir nema með ákvörðun ráðherra við breytingu eða brottfellingu á reglugerðarákvæði.

Virðingarfyllst,

Svanhildur Bogadóttir
borgarskjalavörður