

Hrafn Sveinbjarnarson
Nokkur meginatriði um bréfalykla og skjalavistunarkerfi
Erindi flutt á Fræðslufundi í Borgarskjalasafni 30. janúar 2007

(Mynd 1. Janus, rómverskt dyragoð: „Alþjóðlegt tákn skjalavarða. Skjalavörðum ber að líta til fyrri tíma og viðhafa framsýni við störf sín.“)

Ég ætla í erindi þessu að fjalla um bréfalykla í víðu samhengi og einkum með skjalavörslu hins opinbera í huga.

(Mynd 2. Net með andlitsmyndum: Þjóðskjalavörður og héraðsskjalaverðir mynda tengslanet opinberrar skjalavörslu á Íslandi. Sjá lista yfir héraðsskjalasöfn: <http://www.skjalasafn.is/index.php?node=147>)

Skjalavarsla íslenska ríkisins og stofnana þess, og sveitarfélaga og stofnana þeirra, á að fara að lögum nr. 66/1985 um Þjóðskjalasafn Íslands. Lög þessi eru afar skýr um ábyrgð á skjalavörslu og skjalahaldi hins opinbera. Ábyrgð á skjalavörslu stofnana og embætta ríkis og sveitarfélaga er hjá forstöðumönnum stofnana og þeim ber lögum samkvæmt að hlíta fyrirmælum Þjóðskjalasafns um skjalavistun, skjalavörslukerfi, skráningu og geymslu. Það er því Þjóðskjalasafn Íslands sem hefur eftirlit og yfirumsjón með skjalavörslu hins opinbera. Það vald og ábyrgð má eftir því sem þjóðskjalavörður ákveður framselja til héraðsskjalasafna. Aðrir fara ekki með eftirlits- og yfirumsjónarvald skjalavörslu í opinberri stjórnarsýslu á Íslandi. Fullt forræði skjalavörslu er því ekki í höndum stofnana ríkis og sveitarfélaga en þær bera ábyrgð á skjölum sínum og vörslu þeirra þar til skjölunum hefur verið skilað til Þjóðskjalasafns eða héraðsskjalasafns.

Mynd 3. Skipan skjalavörslu hins opinbera á Íslandi miðað við lög og reglur.

Þjóðskjalavörður eða héraðsskjalavörður

Fer með eftirlit með skjalavörslu stofnana og embætta.

Veitir fyrirmæli um skjalavörslu og skjalavistunarkerfi.

Ber ábyrgð á vörslu skjala og afgreiðslu þeirra eftir að þau hafa verið afhent.

Forstöðumaður eða embættismaður

Ber óframseljanlega ábyrgð á eigin skjalavörslu og skjalahaldi.

Verður að halda sig innan valdmarka og má ekki blanda sér í skjalavörslu annarra forstöðumanna eða embætta.

Ber að hlýða fyrirmælum þjóðskjalavarðar eða héraðsskjalavarðar um skjalavörslu sína.

**Skjalastjóri, skjalafulltrúi, skjalabókari
 (störf sem hvorki er getið í lögum né reglum)**

Starfa í umboði forstöðumanns að skjalavörslu og verða að halda sig innan valdmarka

forstöðumanns og umboðs þess sem hann hefur gefið.

Þessa verður að gæta þegar dugmiklir starfskraftar sem gegna titlinum skjalastjórar eru annars vegar. Formleg staða skjalastjóra er sú hin sama og skjalafulltrúa og skjalabókara, þeir starfa í umboði forstöðumannsins sem yfir þeim er og innan valdmarka hans að skjalahaldi. Forstöðumaðurinn ber ábyrgð á öllu skjalahaldi sínu og hvergi í lögum eða reglum er heimild til þess að hann eða aðrir framselji þá ábyrgð til skjalafulltrúa eða annarra. Daglega umsýslu þessara mála getur hann hins vegar falið undirmanni sínum á sína ábyrgð.

Þetta er forsenda þess að Þjóðskjalasafn Íslands og héraðsskjalasöfnin geti sinnt lögbundnu eftirlitshlutverki sínu, því skýrt verður að vera hver ber ábyrgðina á skjalahaldinu á hverjum stað. Bréfalyklar mega ekki ná yfir ábyrgðarsvið fleiri en eins forstöðumanns. Þetta má sjá af 6. grein laga um Þjóðskjalasafn sem kveður á um ábyrgð forstöðumanna skilaskyldra stofnana á skjalahaldi og 4. grein laga um Þjóðskjalasafn sem fjallar um eftirlits og yfirumsjónarhlutverk þess.

Þar sem bréfalyklar segja fyrir um hvernig bréfasafni er skipað, er þetta ofureðlilegt, hvert skjalasafn hefur sinn bréfalykil eða bréfalykla, því að sjálfsögðu er hægt að hafa fleiri en einn bréfalykil á einu ábyrgðarsviði eftir því sem þörf er á. Forstöðumanni er ekki heimilt, miðað við lög um Þjóðskjalasafn, að deila skjalavistunarkerfi eins og bréfalykli með öðrum forstöðumanni nema því aðeins að hafa hlotið samþykki Þjóðskjalasafnsins fyrir því og þá verður jafnframt að vera tryggt að ljóst sé hver ber ábyrgð á hverju. Það gengur ekki að forstöðumenn skjóti sér undan ábyrgð með því að gera ábyrgðarsvið óskýr með sameiginlegum bréfalyklum og blöndun verkefna í þeim. Það skapar óskýrleika í skjalahaldi og eykur hættu á ábyrgðarleysi og þar með spillingu í stjórnkerfinu.

Skjalavörslukerfi hjá hinu opinbera eiga að lúta þeirri stjórnsýslu sem þau eiga við og þjóna. Stjórnsýslan á ekki að þurfa að lúta skjalavörslukerfi, því þá eru skjalaverðir farnir að hafa áhrif á stjórnskipan og framkvæmd mála og fara út fyrir valdmörk sín. Það er ólöglegt. Því er mikilsvert þegar skjalavörslukerfi eins og bréfalyklar eru undirbúin fyrir opinberar stofnanir að skipuriti og starfsemi sé fylgt. Ef skjalavörslukerfið passar ekki við stjórnkerfið, þarf að breyta skjalavörslukerfinu. Þetta má skýrlega lesa út úr leiðbeiningum Þjóðskjalasafns Íslands um skjalavörslu, enda fylgir sú stofnun að jafnaði í sínum leiðbeiningum því sem þykir best faglega á alþjóðavettvangi.

Mynd 4. Þjóðskjalasafn Íslands



**Lögum samkvæmt á Þjóðskjalasafn Íslands að hafa eftirlit með skjalavörslu embætta og stofnana ríkis og sveitarfélaga á Íslandi.
 Þar starfa rétt um 20 manns.
 Menntamálaráðuneytið er yfir Þjóðskjalasafninu og Alþingi hefur sett lög um stofnunina og fjárlög.
 Að tala um upplýsingaþjóðfélag við þessar aðstæður er innantómt skrum.
 Rafræn stjórnsýsla við óbreyttar aðstæður mun óhjákvæmilega valda skerðingu borgaralegra réttinda.
 Fjársvelti er líka stefna.**

Þjóðskjalasafninu tekst ekki að uppfylla skyldur sínar. Nægir til skýringar á því að líta til fjölda starfsmanna miðað við hin risavöxnu verkefni og einnig til ófullnægjandi aðbúnaðar. Að ráðast í orði að þessari þjóðþrifastofnun, þegar stofnuninni tekst ekki vegna smæðar sinnar að takast á við verkefni sín á fullnægjandi hátt, er ósanngjarnt. Gagnrýni ætti að beinast að stjórnvöldum sem eru nánast búin að svelta Þjóðskjalasafn Íslands til bana. Á meðan eru gerðar pólitískar kröfur um að fara með hluta af skjölum hins opinbera á rafrænt form. Miðað við hefðbundna skjalavörslu þurfa að starfa að minnsta kosti 100 manns á Þjóðskjalasafni Íslands til þess að það geti sinnt hlutverki sínu. Miðað við ýtrustu hugmyndir stjórnmalamanna um rafræna stjórnsýslu þurfa að starfa á milli 500 til 1000 manns á Þjóðskjalasafni Íslands, með því er ég ekki að leggja mat á gildi, gagnsemi eða raunsæi þeirra pólitísku hugmynda. Á Þjóðskjalasafni Íslands starfa um 20 manns. Tjón á opinberum skjalasöfnum sem hefur orðið og er að verða vegna þessa fjársveltis hlýtur að vera umtalsvert. Það sætir furðu að stjórnvöld virðast enga tilraun gera til þess að bæta úr þessu. Alvara þessa máls er nokkur.

Nýlega mun hafa komið út rit á vegum Þjóðskjalasafns Suður-Ameríkúríkisins Kólumbíu og ber það titilinn: *Archivos desorganizados, fuente de corrupción administrativa* sem á íslensku útleiggst: *Skjalasöfn í óreiðu, uppsprettulind stjórnsýsluspillingar*. Í riti þessu er fjallað um hvernig skipulagsleysi skjalasafna helst í hendur við spillingu í opinberri stjórnsýslu. Í ritinu er fjallað um hneykslismál í

tengslum við Colpuertos lífeyrissjóðinn sem hafði verulegar efnahagslegar afleiðingar fyrir Kólumbíska ríkið.

Með 20 starfsmenn á Þjóðskjalasafni Íslands gefur auga leið að eftirlit með opinberri skjalavörslu á Íslandi er hverfandi lítið. Það gildir líka um bréfalykla.

Mynd 5.

Hafni Þjóðskjalasafn, eða héraðsskjalasafn í þess umboði, bréfalykli eða skjalavistunarkerfi er lögbrot að taka kerfið í notkun.

Að láta hjá líða að bera slík kerfi undir Þjóðskjalasafn eða viðeigandi héraðsskjalasafn áður en þau eru tekin í notkun er einnig lögbrot.

Lögbrjóturinn er forstöðumaður stofnunar þar sem hann ber ábyrgð á skjalavörslunni samkvæmt lögum.

(sbr. 6. grein laga nr. 66/1985)

**Með lögum skal land vort byggja en með ólögum eyða.
Njáll Þorgeirsson**

Það er því að æra óstöðugan þegar fólk í opinberri þjónustu, án lagalegs umboðs til þess að bera ábyrgð á skjalavörslu, og hvorki hefur til þess fullnægjandi þekkingu, né vilja til þess að lúta faglegum fyrirmælum Þjóðskjalasafnsins eða héraðsskjalasafna, býr til ónýta bréfalykla og stuðlar svo að því að þeir séu teknir í notkun á vinnustað sínum í blóra við fyrirmæli gefin á grundvelli laga um Þjóðskjalasafn Íslands. Það er andstætt lögum. Auk þess er með slíku framferði grafið undan skipulegu skjalahaldi hins opinbera. Slíkt framferði er tilræði við hornstein opinberrar stjórnsýslu og réttarríkið.

Fyrirtæki sem taka að sér þjónustu við opinberar stofnanir á sviði skjalavörslu, hvort heldur við ráðgjöf eða beinlínis taka að sér að útbúa bréfalykla eða önnur skjalavistunarkerfi, hljóta einnig við þá iðju sína að lúta fyrirmælum Þjóðskjalasafnsins um skjalavörslu hins opinbera, ella eru þessi fyrirtæki að selja opinberum stofnunum svikna vöru.

Illa uppsett og illa unnið skjalavörslukerfi veldur miklu tjóni. Og það heldur áfram að valda tjóni í áratugi og jafnvel hundruð ára. Ófullnægjandi skjalavörslukerfi getur grafið undan réttarríkinu, valdið borgurunum miklu efnahagslegu og tilfinningalegu tjóni og kostað opinberar stofnanir ómælt fé. Því virðast þeir Kólumbíumenn hafa kynnst.

Þetta undirstrika ég til þess að það sé ljóst að bréfalyklar eru ekkert föndur sem hver sem er getur tekið að sér að gera, án mikillar þekkingar á stjórnsýslu og starfsemi þess sem ætlað er að nota bréfalykilinn og með tilliti til laga, og krafna Þjóðskjalasafns Íslands. Staðallinn ISO 15489 skiptir í sjálfu sér ekki máli þótt ekki skaði að hafa

hann til hliðsjónar, enda eru sömu kröfur að baki honum og kröfum Þjóðskjalasafnsins.

Lögum verður að fylgja í opinberri stjórnsýslu. Til er það fólk sem heldur því fram að með rafrænni stjórnsýslu eigi að taka upp nýja lífshætti og nýtt stjórnsýsluform. Þá vaknar spurningin um valdið. Að breyta stjórnskipan ríkis og sveitarfélaga er hvorki hlutverk skjalavarða né tölvunarfræðinga. Lög eru sett á grundvelli stjórnarskrár og þeim er framfylgt af stjórnsýslu sem lýtur lögum. Opinber skjalavarsla hvílir á lagagrundvelli, og um leið á grunni stjórnsýsluhugmynda sem komu fram í kringum frönsku byltinguna. Kjarninn í þeim hugmyndum er rétturinn til skjala. Aldrei má opinber stjórnsýsla níðast á borgurunum með upplýsingaleynd. Í þjóðfélagi jafnréttþárra borgara, er mikilvægt að ófölsuð og áreiðanleg skjöl séu aðgengileg borgurunum, að embætti og stjórnsýsla geti ekki skotið undan skjölum sem þá varða, og að embætti og stjórnsýsla hafi skjölin á skiljanlegu, aðgengilegu og varðveitanlegu formi. Kjarnaatriði í þessu er að það sé ávalt hægt að finna ábyrgan einstakling innan stjórnsýslunnar fyrir hverju málefni. Opinber skjalasöfn hafa það hlutverk að halda aga á stjórnsýslunni hvað varðar skjalavörslu.

Eitt tæki af mörgum til þess að viðhafa skipulega skjalavörslu er bréfalykill.

Sömu grunnreglur skjalavörslunnar og hið opinbera fylgir henta ekki síður einkafyrirtækjum. Einkafyrirtæki eru þó ekki bundin lagaákvæðum um opinberar stofnanir, hafa enga sérstaka opinberunarskyldu á skjalasöfnum sínum gagnvart almenningi nema þau fari með opinbert vald í umboði stjórnvalda. Leynd skjala er víðtækari hjá einkafyrirtækjum en hjá hinu opinbera af ýmsum ástæðum.

Engu að síður er ljóst að skipuriti er fylgt þar og valdmörk virt, hvernig svo sem valdið kann að liggja innan fyrirtækis. Bréf þarf að finna og þar má ekkert sleifarlag vera á frekar en hjá hinu opinbera, viðskipti geta farið í súginn ef skjöl tynast, eignatjón orðið og skaðabótaskylda myndast ef skjöl vantar. Einnig er stundum mikilvægt í einkageiranum að hægt sé að láta skjöl hverfa algerlega með miklum hraði og er þá mikilvægt að skjalahald allt sé hið vandaðasta svo það klúðrist ekki. Markmið skjalavörslu eru hin sömu hjá öllum skjalamyndurum, varðveisla, aðgengi og aðgengistakmarkanir.

Ég kys að halda mig við orðið bréfalykill hér, vegna þess hve villandi orðið skjalalykill er. Opinber skjalasöfn eiga samkvæmt fyrirmælum Þjóðskjalasafnsins að fylgja skjalavistunaráætlun. Dæmi um meginskjalaflökka í slíkri áætlun eru fundarskjöl, bréfasafn og bókhaldsskjöl. Skjalaflokkum verður að halda mjög skýrt afmörkuðum og orðið skjalalykill felur í sér að hringlað er með það.

Undirskjalaflokkar þessara meginskjalaflökka eru ýmsir og ég ætla að halda mig við undirskjalaflokka bréfasafns, enda eru bréfalyklar einn slíkur undirskjalaflokkur.

Mynd 6. Yfirlit um skjalaflokka bréfasafns

Bréfadagbækur (journal, diarie)	Skrá sem færð er í tímaröð jafnóðum og bréfin berast. Registur bréfitara fylgir henni.
Bréfalyklar (journalplan, diarieplan, filing plan)	Skipuleg málefnaflokkun sem bréfum er skipað eftir, sem endurspeglar verksvið og skipulag stofnunar á hverjum tíma og um leið meginefni bréfanna.
Bréfabækur (kopibog, kopiebook)	Innbundin afrit bréfa sem send hafa verið í tímaröð. Registur viðtakenda fylgdi stundum.
Bréf	Innkomin bréf sem skipað er eftir bréfalykli og hafa öll bréfadagbókarnúmer. Stundum er sendum bréfum einnig skipað hér á sama hátt og því sleppt að halda bréfabók á mót.

Bréfadagbók og bréfalyklar eru nokkurskonar leiðsöguskjöl bréfasafnsins, leitartæki sem nýtast við að finna bréf aftur og veita yfirlit yfir bréfasafnið.

Markmiðið með bréfalykli þarf að vera ljóst. Það markmið hlýtur að afmarka lyklinum ákveðið svið. Markmiðið er að þjóna embætti, stofnun eða fyrirtæki sem í hlut á með skipulegri uppsetningu bréfasafns, þannig að varsla þess og aðgengi að því sé tryggt. Að ná fram skilvirkni við afgreiðslu bréfa.

Bréfalykill á ekki að lúta öðru en þeirri stjórnslu, skipan hennar og verkefnum sem hann nær utan um. Hann hefur það eitt hlutverk að þjóna þeirri stofnun, embætti eða fyrirtæki sem hann á við.

Ef litið er á bréfalykil sem efnisorðalista, verður að athuga að bréfalykill sem slíkur efnisorðalisti getur aðeins takmarkast við þetta afmarkaða hlutverk.

Bréfalykill er t.d. ekki registur yfir bréfitara. Bréfadagbókin er listi yfir bréfitara og registur hennar fullnægir því hlutverki.

Bréfalykill er kerfi sem notað er til þess að raða bréfum í hirslur, t.d. í möppur í skúffuskápum eða í öskjum.

Bréfalykli er ekki ætlað að vera almennt efnisorðaregistur yfir innihald bréfanna, þannig að alltaf verði hægt að finna öll bréf þar sem minnst er á ákveðið efnisorð eins og t.d. rjómáís. Slík sérstök efnisorðaregistur eru að jafnaði óþörf í embættisfærslu, en sé þeirra þörf af einhverri embættislegri ástæðu eru þau búin til. Óðs manns æði væri að leggja það á fyrirtæki eða opinbera stofnun að orðtaka öll bréf. Bréfalykill er hluti af starfseminni, ekki einhver grautargerð sem fer út um víðan völl. Tilgangur hans er ekki að þjóna allri hugsanlegri forvitni sem kann að koma upp hjá hverjum sem er.

Þegar bréfalykill er settur upp verður að hafa markmiðið um skýrleika og auðvelda meðferð í huga. Þar má ekkert vera of eða van, og engin undankomuleið, því ef sett er óskýr flóttaleið í bréfalykil eins og flokkurinn „ýmislegt“ eða „ýmis mál“ þá rúmast allt og ekkert innan þess flokks og bréfalykillinn er dauðadæmdur frá upphafi, því starfsmaður í tímaþröng eða illa haldinn af leti skellir þangað öllum málum eftir eigin hentugleikum.

Ástæða þess að ég tel misráðið að setja flokkinn „ýmislegt“ upp er að ef erindi er ekki hægt að finna stað innan starfsemi stofnunar og þar með í bréfalyklinum, er einsýnt að stofnunin eða embættið verði að framsenda erindið til annarrar stofnunar eða embættis þar sem það á frekar heima, í samræmi við 7. grein stjórnsýslulaga. Framsend erindi er algerlega ómissandi flokkur í bréfalykli hjá opinberum stofnunum, því lagaákvæðið kallar á það, afrit þessara erinda falla undir þann flokk.

Mynd 7.

Flokkurinn „ýmislegt“ á ekki heima í bréfalykli

7. grein stjórnsýslulaga nr. 37/1993

Stjórnvald skal veita þeim sem til þess leita nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar varðandi þau mál sem snerta starfssvið þess. Berist stjórnvaldi skriflegt erindi, sem ekki snertir starfssvið þess, ber því að framsenda erindið á réttan stað svo fljótt sem unnt er.

„Framsend erindi“

er hinsvegar ómissandi flokkur í bréfalyklum embætta og stofnana.

Þegar bréfalykill er settur upp, er við því að búast að starfsemi sú sem hann nær utan um kann að taka breytingum og um leið og breytingar verða á starfseminni er líklegt að bréfalykillinn úreldist. Ef bréfalykill er ekki endurskoðaður, þá bólgnu ákveðnir flokkar hans út, næstum allt lendir undir örfáum flokkum meðan heljarinnar kraðak af ónotuðum flokkum blasir við sem eru búnir til á ákveðnum tíma og börn síns tíma. Því er mikilvægt að gæta þess að bréfalykillinn sé settur til ákveðins tíma, þannig að nauðsynleg endurskoðun fari fram reglulega. Einnig er mikilvægt að ákvæði séu um að bréfalykilinn megi leysa af hólmi og fella úr gildi áður en hann rennur út, mæli skipulagsástæður með því. Rétt er að láta bréfadagbók fylgja sömu tímabilum, enda eru þetta kölluð bréfadagbókartímabil.

Vert er að líta á nokkur erlend orð yfir bréfalykil. Á ensku er bréfalykill „filing plan“, á norsku „arkivnøkkel“ en bæði Danir og Svíar kenna bréfalykilinn við bréfadagbókina, kalla hann journal- eða diarie-plan.

Íslenska orðið bréfadagbókarlykill væri e.t.v. hentugra fyrir hið opinbera á Íslandi og skýrara en bara bréfalykill. Frá því um 1740 hafa embættismenn á Íslandi fært bréfadagbók með hliðsjón af tilskipun frá Kristjáni VI konungi. Tveir stiftamtsskrifarar í Noregi gerðu sig seka um fjárdrátt og ekki fundust nein gögn til þess að taka málið upp gegn þeim í rentukammerinu. Bréfadagbók var ráð konungs gegn svona sviksemi.

Mynd 8.

Bréfadagbók – tæki gegn stjórnsýsluspillingu

Stiftamtsskrifarnir í Björgvin, þeir Swanehielm og Wilhelm Hansen, drógu sér fé úr eigu konungs upp úr 1730. Engin skjöl fundust, þrátt fyrir ýtarlega leit, í skjalasafni Rentukammersins, um aura frá Björgvin.

Þetta varð til þess að 22. ágúst 1740 var gefin út tilskipun um færslu bréfadagbóka rentuskrifara og leiðbeiningar gengu í umburðarbréfi um færslu þeirra 30. ágúst 1740.

1. september er afmælisdagur bréfadagbókarinnar, sem í ár verður 267 ára.



Kristján VI (1699-1746)
Faðir bréfadagbókarinnar í Danmörku, Noregi og á Íslandi.
 (Mynd úr Oluf Nielsen: Kjøbenhavn paa Holbergs Tid. Kbh. 1884, bls. 109)

Þessi tilskipun konungs sem hafði áhrif á innlenda stjórnsýslu á Íslandi hefur styrkst í seinni tíð af fyrirmælum Þjóðskjalasafns Íslands og 22. grein upplýsingalaga nr. 50/1996 um skráningu mála. Bréfadagbókin hefur að geyma hina eiginlegu bréfaskráningu, lykillinn er bara hjálpartæki bréfadagbókarinnar til að finna bréfunum stað.

Mynd 9. Yfirlit um skráningaratriði í bréfadagbók

Bréfadagbókarnúmer, einkvæmt númer innan ársins eða ákveðins tímabils.
Dagsetning bréfs.
Móttökudagsetning bréfs eða póstlagningardagsetning sends bréfs
Sendandi móttækis bréfs/Viðtakandi sends bréfs.
Efni bréfs.
Fylgiskjöl bréfsins.
Bréfalykilsflokkur og möppunúmer þar undir.
Afgreiðslumaður.
Svarfrestur. Vilji menn nýta bréfadagbókina sem tæki til að fylgjast með því.
Afgreiðsluháttur.
Tilvísanir og athugasemdir. Td. til annars bréfs (svarbréfs/ erindis) eða skjals.

Bréfalykill er útbúinn með ákveðna starfsemi í huga og öll starfsemi er tímabundin. Þær tilraunir sem gerðar hafa verið til þess að búa til einhverskonar endanlega lausn, óendanlegan lykil, eru dæmdar til þess að misheppnast. Sé óendanlegur bréfalykill settur upp er hætt við að skilningur á málefnaflokkum hans breytist með tímanum án þess að merkjanleg breyting verði á sjálfum lyklinum. Sá möguleiki að búa stöðugt til nýja flokka gerir það að verkum að lykillinn er í stöðugri

endurskoðun, en aldrei skörp skil þannig að heildarendurskoðun fari fram. Óreiðan verður allsráðandi. Það er afar truflandi að vera með löngu úrelta flokka í áratuga gömlum bréfalykli og þurfa að leita þá flokka uppi sem enn eru notaðir eða nýir innan um þá. Þetta er afar umhendis og kemur niður á skilvirkni rekstrar og stjórnsýslu. Einnig er ekki gert ráð fyrir að afmarka bréfadagbókartímabil í óendanlegt kerfi og það hentar því ekki embættum og stofnunum sem skilaskyld eru til skjalavörslustofnunar. Eftirlit með óendanlegum bréfakerfum í samræmi við skyldur Þjóðskjalasafnsins er af sömu ástæðu vandkvæðum bundið.

Samræmingarhugmyndir hafa verið af ýmsum toga um aldir í sambandi við skjalavörslu. Ein hugmynd sem hefur verið ráðandi í Svíþjóð er Almenna archivschemat, eða Almenna skjalaflokkaskipanin. Stór hluti opinberra stofnana í Svíþjóð verður að setja skjalasafn sitt upp í þetta form. Gallinn er sá að þetta form er komið til ára sinna, var fyrst sett upp árið 1903 og var miðað við skjalasafn sænska flotans. Núverandi form þess lítur svona út:

Mynd 10. Grundvöllur skjalavistunaráætlana í Svíþjóð

Allmänna arkivskemat	Almenna skjalaflokkaskipanin
A Protokoll och föredragningslistor	Fundargerðabækur og fundadagskrár
B Registratur och koncept	Bréfabók og bréfsafrit (send bréf)
C Diarier	Bréfadagbækur
D Liggare, register och förteckningar	Skrár, registur og yfirlit
E Inkomna skrivelser	Innkomin bréf
F Ämnesvis ordnade handlingar	Efnisflokkuð skjöl
G Räkenskaper	Bókhald og reikningar
H Statistik	Tölfræði
J Kartor och ritningar	Kort og teikningar
K Fotografier	Ljósmyndir
Ö Övriga handlingar	Önnur skjöl

Þetta er grundvöllur skjalavistunaráætlana hjá Svíum, en sænskir skjalaverðir eru ekki allir á eitt sáttir um ágæti þessa. F-flokkurinn er hreinlega sprunginn, því flest nýtt hefur lent undir honum.

Þjóðskjalasafn Íslands hefur ekki sett upp svona fasta skjalaflokkaskipan og það er skynsamlegt í ljósi þessa. Þjóðskjalasafnið gerir hins vegar kröfu um yfirlit í þessum anda í formi skjalavistunaráætlunar fyrir hverja stofnun og hvert embætti.

Í þessu tel ég koma fram stefnu Þjóðskjalasafns Íslands sem er skynsamleg. Að skjalavörslukerfi lúti lögmálum stjórnsýslu og verkefna þeirra stofnana og embætta sem í hlut eiga, þannig að stjórnsýslan þurfi ekki að leggjast undir eða laga sig að hentugleikum eða hentisemi skjalavörslukerfa.

Sé þessari stefnu framfylgt má alltaf lesa ákveðna lýsingu á starfsemi úr skjalavistunaráætlun og skjalaskrár stofnananna og embættanna. Af þessu fæst yfirlit um embættisfærslu og stjórnsýsluna sem getur hentað vel við stjórnsýsluendurskoðun og aðrar eftirlitsaðgerðir. Einnig má lesa út úr þessu stjórnsýslusögu.

Með þessu er jafnframt komist hjá þeim eyðum í skjalaflokka eða skjalaflokkayfirlit sem óhjákvæmilega myndast þegar utanaðkomandi kerfi er troðið upp á stofnun. Þar með er komist hjá misskilningi um að skjöl sem hefði átt að mynda samkvæmt hinu utanaðkomandi kerfi, en voru aldrei mynduð, hafi glatast. Einnig er ábyrgð skjalamyndara ávalt skýr, en það er ein af forsendunum fyrir því að hér sé réttarríki.

Skjalavörslukerfi eru ekki markmið í sjálfu sér og ekki er boðlegt að troða einu kerfi upp á alla skjalamyndara. Þá er skjalavörðurinn kominn í hlutverk gestgjafans Prókrústesar sem átti rekkju eina haganlega sem hann lét gesti sína leggjast í. Hávaxnir gestir voru of langir í rekkjuna og af þeim hjó hann fæturna, lágvaxnir gestir voru of stuttir, á þeim strekkti hann þar til þeir pössuðu og voru þeir þá yfirleitt dottnir í sundur.

Mynd 11. Fyrirfram tilbúið kerfi sem ekki er sérsmíðað er Prókrústesrekkja



[Bismarck:] „Wie ich sehe, ist die Freiheit etwas zu groß, – das wollen wir gleich zu ihrer Zufriedenheit abändern!"
(Er hackt ihr die Beine ab.) Á rúminu stendur: Socialistengesetz
Úr Berliner Wespen. Illustriertes humoristisches Wochenblatt.

Skjalaverðir eru þjónar stjórnsýslunnar, en ekki kvalarar hennar.

Samræmdur bréfalykill fyrir íslensk sveitarfélög er vond hugmynd. Með því er einu kerfi troðið upp á alla. Jafn vond hugmynd er samræmdur bréfalykill fyrir íslenska ríkið og einhver erlend ríki.

Tilgangur samræmingarinnar er ekki ljós, því sveitarfélögin eru sjálfstæð og ærið mismunandi að stærð og stjórnsýslu, þótt líkindi séu nokkur hvað snertir tilgang þeirra. Misjafnt er hvernig skipurit sveitarfélaga er, að jafnaði er skipurit ákvörðun sveitarstjórnar og óheimilt að fara út fyrir það. Forstöðumenn skv. skipuritinu verða hver fyrir sig að hafa bréfahald fyrir sitt ábyrgðar- og valdsvið.

Því má velta fyrir sér hvort í samræmingu liggi einhver hugsun í þá veru að tölvukerfi eigi að geta tekið auðveldlegar við samræmdu kerfi og hægt sé með því að fá pakkalaun sem öllum henti. Þetta eru þá einhverskonar markaðssetningarhugmyndir fyrir ófullnægjandi tölvukerfi, fremur en hugmyndir í þá veru að styðja við stjórnsýslu einstakra stofnana og embætta. Í þessu felst e.t.v. ákveðinn ótti þeirra sem bera ábyrgð á skjalavörslu við að takast á við verkefni sitt, sem er m.a. að sérsmíða eða skraddarasauma skjalavistunarkerfi sem henta starfsemi stofnana og embætta.

Vondar hugmyndir eiga sér sögu og hugmyndin um keypta pakkalausn liggur að baki bréfalyklinum sem Samband íslenskra sveitarfélaga lét gefa út 1978. Uppruninn er sá að árið 1935 markaðssetti ritfangaverslun í Osló, Sem & Stenersen, skjalavörslulykil sem sóknarpresturinn Karl Roald í Strandaprestakalli á Sunnmæri í Noregi hafði útbúið. Ritfangaverslunin makaði krókinn á því að selja allskyns búnað með leiðbeiningahefti, tilbúnum möppum og búnað til lóðréttrar uppsetningar í skjalakassa eða skúffur í skjalaskápum.

Árin 1950-1956 leysti nýr bréfalykill þetta af hólmi í Noregi sem var á vegum Norges herredsforbund en áfram markaðssettur af Sem & Stenersen.

Lykill þessi var árið 1979 gefinn út af Sambandi íslenskra sveitarfélaga örlítið breyttur. Árið 1984 gaf svo sambandið út sama bréfalykil eftir að hafa sett hann í megrun og var hann gefinn út „í því skyni að gera lykilinn aðgengilegri skrifstofum lítilla sveitarfélaga.“

Þessi lykill fullnægir ekki kröfum núgildandi laga um skjalavörslu og kröfum Þjóðskjalasafnsins. Ég efast um að lykillin hafi þegar upp er staðið þjónað því markmiði að bæta skjalavörslu sveitarfélaga á Íslandi, en ef til vill var hann betri en ekkert.

[Hér var staðar numið á fundinum að ósk fundarstjóra og stiklað á stóru í því sem á eftir fer]

Árið 1997 leit dagsins ljós leiðbeiningabæklingur um skjalavörslu sveitarfélaga, gefinn út af Sambandi íslenskra sveitarfélaga í samvinnu við Þjóðskjalasafn Íslands. Þar er sett fram uppástunga að bréfalykli til viðmiðunar og aðlögunar fyrir sveitarfélög, byggður á samræmdum bókhaldslykli sveitarfélaga. Í því að þetta er bara uppástunga, birtist enn sú stefna Þjóðskjalasafnsins sem ég nefndi að skjalavörslukerfi lúti lögmálum stjórnsýslu og verkefna þeirra stofnana og embætta sem í hlut eiga, þannig að stjórnsýslan þurfi ekki að leggjast undir eða laga sig að hentugleikum eða hentisemi skjalavörslukerfa.

Það er undarleg hugmynd að hafa samræmdan bókhaldslykil fyrir sveitarfélög. Eftir 200 ár fer fólk kannski að velta fyrir sér hvort sveitarfélögin hafi kannski öll verið undir einni fjármálastjórn. Hvort einstökum sveitarfélögum er einhver greiði gerður með svona samræmingu ætla ég ekki að dæma um eða fjalla um að öðru leyti. Gagnsemi svona allsherjarplaggs til hliðsjónar við bréfalyklagerð er takmörkuð. Samræming yfir of stór svið býður upp á svindl og spillingu. Auðvelt er að fela misferli í kerfi sem er svo stórt að það hentar í raun engum, alltaf er verið að troða í það einhverju sem passar ekki.

Ein samræmingarhugmynd af öðrum vettvangi er að leggja niður íslensku og taka upp fjölmennara tungumál í staðinn. Það þjónar e.t.v. samræmingarhugsjón á heimsplani, en er afar óhagstætt Íslendingum. Tjáskiptatæki er kerfi sem hentar á ákveðnum stað, annað tjáskiptatæki hentar verr, vegna ýmissa menningarlegra þátta eins og hefða, lífshátta og annars sem sérstakt er. Bréfalyklar eru bundnir slíkum þáttum á hverjum stað. Ég legg áherslu á þetta því skjalfræði snýst um menningarlegan þátt í stjórnkerfinu, þetta er ekki einföld tækni sem maður lærir í eitt skipti fyrir öll og þarf svo bara að mæta í vinnuna frá 9-5 og fylgja kerfinu. Skjalabókarinn getur það, því

hann gengur að bréfalykli sem farið hefur verið yfir af skjalfræðimenntuðum skjalaverði í samráði við forstöðumann.

Um og upp úr 1930 varð ákveðin breyting á skjalavörslu í Evrópu. Eftirlits- og neyklusamfélagið (seinna kallað upplýsingaþjóðfélag) var tekið að mótast og talað er um svokallaða *büroreform*, eða *skrifstofuumskipti*, skjalamyndun fór fram úr því sem áður þekktist. Um þetta leyti hófust ýmsar tilraunir til að gera lykla til þess að ná tökum á skjalaflóðinu með ákveðna samræmingu í huga. Oft til þess að koma við notkun á spjaldskrárvélum, gatasþjóldum og öðrum forverum nútíma tölvutækni. Að sumu leyti gekk samræmingin of langt og í því birtast annmarkar þeirrar tækni sem hreinlega var verið að þjóna á sínum tíma. Inn í það blönduðust markaðshagsmunir þeirra sem seldu þessa tækni. Þetta hafði óeðlileg áhrif á opinbera stjórnsýslu.

Markaðshagsmunir hafa nú sem aldrei fyrr blandast inn í skjalavörslu hins opinbera og birtist það m.a. í pólitískum hugmyndum um rafræna stjórnsýslu, klæddum í neytendaumbúðir þar sem almennum borgurum er talin trú um að milljónafjórðingarnir í tölvubúnaði séu þeim í hag, með afar þokukennendum rökstuðningi.

Vert er að nefna að hluti af markaðsáróðri fyrir tölvutækni gengur út á það að greina ekki á milli kerfis og tækis þegar skjalavarsla er annars vegar.

Mynd 11. Tölvur eru svo gasalega móðins

Mynd úr bæklingnum *Kópavogsskaupstaður* 1980, bls. 8:



Hin nýja og fullkomna IBM-tölva á bæjarskrifstofunum auðveldar mjög alla stjórnsýslu.

Hvernig þetta „fullkomna“ stykki hefur auðveldað stjórnsýslu væri fróðlegt að vita í dag. Þegar þetta fjall tók jóðsótt, hvað ætli hafi komið út? Er hægt að lesa útprentið í dag? Hvar eru nú hin „rafrænu skjöl“? Hægt er að skoða ólæsilega diska í Héraðsskjalasafni Kópavogs. Hver ber ábyrgðina 27 árum síðar?

Kerfi eins og t.d. bréfalyklar voru til löngu fyrir daga tölvunnar. Góð skjalavarsla og vandað skjalahald er óháð rafmagnstækjum, þótt vissulega geti slík tæki auðveldað ýmis verk í kringum skjöl. Símasamband, ritvélar og spjaldskrárvélar eru engin

nýjung. Þótt tölvur sameini þetta í einu tæki, á það ekki að hafa neinar breytingar í för með sér á réttindum og skyldum borgara og ríkis hvað snertir opinbera skjalavörslu.

Ábyrgðarleysi fjölda opinberra stofnana gagnvart réttindum borgaranna þegar þær hafa tekið skrifstofuvélar og tölvutækni í sína þjónustu við skjalahald hefur gengið út yfir allan þjófabálk. Langtímavarðveislusjónarmið hafa verið látin lönd og leið. Það er aðeins spurning um tíma hvenær það kemur í ljós á óvæntan og óþægilegan hátt. Enginn hefur þá yfirsýn að hann geti séð fyrir hver mun verða fyrir réttindamissi eða tjóni af þessum sökum. Saga Íslands seinni hluta 20. aldar og okkar tíma stefnir í að verða mjög illa skjalfest. Það er háttur mannréttindabryóta að svipta þjóð sögu sinni og þurrka út skjöl. Ekki virðist þörf á innrásarliði til þess hérlendis.

Þjóðskjalasafnið hefur skort og skortir vinnuafli, fé og valdheimildir til þess að taka á þessu. Ég tel fullvíst að nú þegar sé um seinan að bjarga miklu af opinberum skjölum sem hafa verið vistuð á formi sem ekki dugði til langtímavörslu.

Skjalaverðir hljóta að halda fram af festu því sjónarmiði að skjalavarsla eigi að lúta þörfum stjórnáætlunnar þannig að borgaraleg réttindi og lög séu í heiðri höfð. Ekki aðeins í skamman tíma heldur til langframa. Einnig að réttarríkinu sé ekki stefnt í voða með ódagoti í tæknimálum við skjalavörslu. Þjóðskjalasafnið og héraðsskjalasöfnin þurfa að halda uppi mjög öflugum eftirliti með þeim skjalavörslukerfum og skjalavistunartækjum sem stendur til að taka í notkun, hvort sem það eru skjalavistunaráætlanir, bréfalyklar eða tæki eins og tölvukerfi sem taka utan um allskyns skráningarferli. Ekki má gleyma pappír og bleki sem notað er.

Þegar markaðshagsmunir eru orðnir jafn ríkir og nú á þessu sviði, verður það stjórnvald sem fer með eftirlit með opinberri skjalavörslu ekki aðeins að hafa ráðgjafar- og fyrirskipunarvald, heldur verður það að hafa einhver þvingunarúrræði, sé því sýnd óhlýðni. Ein hugmynd er sú að fari nauðsynlegar lagfæringar á skjalavistunarkerfum ekki fram innan ákveðins sanngjarns frests, fái skjalavörslustofnanirnar heimild til að leggja dagsektir á þá stofnun eða embætti sem stendur sig ekki.

Eftirlitsgjöld eru einnig nauðsynleg, því það gengur ekki að skjalavörslustofnanir fái til umfjöllunar fjölda handónýtra bréfalykla, sem tekur óhemju tíma að fara yfir, án þess að geta krafist greiðslu fyrir það. Þær stofnanir og embætti sem senda inn vel unna bréfalykla kæmust þá hjá útgjöldum og væri með því umbunað fyrir vönduð vinnubrögð.

Sama gildir ef óreiða er mikil og eftirlitsmaður þarf að gefa margra síðna fyrirmæli um úrbætur, það er kostnaður sem er beinlínis ósanngjarnt að falli á Þjóðskjalasafnið og héraðsskjalasöfnin.

Þeir sem eiga sér ills von af hálfu öflugs og faglegs eftirlits með opinberri skjalavörslu, sýna Þjóðskjalasafni Íslands og héraðsskjalasöfnum undanbrögð og mótsþyrnu.

Fagfólk á sviði skjalavörslu og heiðarlegir embættis- og stjórnáætlamenn, hljóta að vera hlyntir því að eftirlit Þjóðskjalasafns Íslands og héraðsskjalasafna með opinberri skjalavörslu verði stóreflt. Sama hlýtur að gilda um fyrirtæki sem starfa á skjalavörumarkaði og falbjóða vandaðar vörur og faglega þjónustu.