

**Minnisblað héraðsskjalavarða Kópavogs og Árnesinga vegna tillögu um
framfarðarhögun á starfsemi Borgarskjalasafns er lögð var fram á fundi borgarráðs
Reykjavíkur 16. febrúar 2023.**

Lagt hefur verið til að Borgarskjalasafn Reykjavíkur skuli lagt niður og stjórnslá þess lögð inn í ríkisstofnun, Þjóðskjalasafn Íslands. Hér er nauðsynlegt að gera nokkrar grundvallarathugasemdir um stjórnskipunarleg atriði og hugmyndafræðilegan og siðferðislegan grundvöll rekstrar Borgarskjalasafns í sögulegu ljósi. Að auki verður aðeins tæpt á efnislegum atriðum varðandi þá skýrslu sem fram hefur komið um málefni Borgarskjalasafnsins. Það er talið blasa við að yfirstjórn Reykjavíkurborgar hafi ekki fengið nægilega skýrar og skilmerkilegar upplýsingar um þessi málefni. Hér verður reynt að bæta úr því í von um að það geti leitt til farsællar niðurstöðu í málinu. Undirritaðir hafa starfað sem héraðsskjalaverðir og sinnt rekstri systurstofnana Borgarskjalasafnsins um árabíl.

Upphaf opinberra skjalasafna og borgaraleg réttindi

Á fyrri hluta 18. aldar var við lýði fornstjórnin svokallaða (fr. l'ancien regime) þar sem vald fursta og konunga vofði yfir Evrópu. Þessir kóngar, stórir sem smáir, höfðu komið sér upp stjórnslá með skrifræði (bureaukrati) til að reka hernað og heimta inn skatta og skyldur af þegnum sínum. Ávalt fundust þó stjórnsláueiningar sem lutu ekki að öllu leyti konungsvaldi, það voru sveitar- og bæjarfélög. Sérstaða þeirra var jafnan skýr og þau höfðu eigin skjalavörslu með höndum. Skjalasöfn konunga voru leyndarskjalasöfn þeirra, aðgangur að þeim algerlega á valdi þeirra og öðrum óheimill nema fyrir þeirra tilstilli. Skjöl bæja og sveita voru hins vegar á valdi forsvarsmanna þeirra. Hér á landi voru þetta hreppar. Vegna þess að þeir áttu sér ekki eigið húsnæði fyrr en á síðustu öldum hefur meirihluti skjala þeirra frá fyrri tímum glatast. Sérstaða Reykjavíkur sem elsta kaupstaðar landsins er mikil. Eldri skjöl Reykjavíkur voru varðveitt í Þjóðskjalasafni Íslands þar til Skjalasafn Reykjavíkurbæjar var stofnað árið 1950, en bæjaryfirvöld þá voru þess meðvituð að það væri heldur smáþorpslegt að Reykjavík ein höfuðborga á Norðurlöndum léti ríkið um varðveislu skjala sinna, ekki ósvipað Færeyjum og Grænlandi.

Upplýsingarréttur almennings til opinberra skjala kemur fyrst til sögunnar í löggjöf á síðari öldum með prentfrelsisstílskipuninni í Svíþjóð 1766, en nauðsynlegt þótti að tryggja ritfrelsið með aðgengi að almennum opinberum skjölum, en lýðræðisleg skoðanaskipti verða að byggjast á áreiðanlegum skjölum og aðgengi að þeim.

Í Frönsku byltingunni var stofnað Þjóðskjalasafn Frakka, fyrsta þjóðskjalasafnið, með yfirlýsingu 12. september 1790. Franska þjóðþingið setti ýtarlegri lög hinn 7. messidor árið 2 (25. júní 1794) um Þjóðskjalasafnið. Í þeim lögum felst andi 15. greinar mannréttindayfirlýsingarinnar frá 1789: Samfélagið hefur rétt til þess að draga

sérhvern opinberan starfsmann til ábyrgðar fyrir stjórnslu sína. Í skjalasafnslögunum (37. gr.) er kveðið á um rétt sérhvers borgara til að glöggva sig á opinberum skjölum. Héraðsskjalasöfn voru svo stofnuð í Frakklandi með lögum 5. brumaire árið 5 (26. október 1796).

Þessar hugmyndir komust fyrst í lög á Íslandi með upplýsingalögum árið 1996. Fyrr voru þó stofnuð skjalasöfn á Íslandi. Þjóðskjalasafn í byrjun 20. aldar og héraðsskjalasöfn um miðja öldina, „til að héruðin láti ekki gjörryja sig að öllum heimildum um sögu sína...“ eins og Skagafirðingurinn Jón Sigurðsson á Reynistað orðaði það á Alþingi 1946. Í Skagafirði var fyrsta héraðsskjalasafnið stofnað 1947. Skjalasafn Reykjavíkurbæjar, síðar Borgarskjalasafn, var svo annað héraðsskjalasafnið stofnað 1950.

Sjálfstæði, sjálfstjórn, sjálfsforræði og skjalasöfn sveitarfélaga

Forræði og ábyrgð á eigin skjalasafni er hornsteinn sjálfstjórnar og sjálfsforræðis ríkja og sveitarfélaga. Það gildir einnig um sjálfræði einstaklinga, hluti skjalasafns þeirra eru m.a. persónuskilríki og eignaskjöl t.d. um fasteignir að ógleymdum bréfum og bókhaldsskjölum. Mikilvægum skjölum fyrirtækis eða stofnunar er jafnan haldið skipulega og tryggilega í eigin skjalasafni þ.e. þegar forráðamenn taka hagsmuni fyrirtækisins eða stofnunarinnar alvarlega.

Þegar Noregur var tekinn af Danakonungi árið 1814 með friðarsamningnum í Kíl voru skýr ákvæði um að Danakonungur léti af hendi þau skjöl er áttu við Noreg við nýjan konung þar.

Í því ljósi má ætla að seint kæmi til mála að skjöl eins ríkis yrðu varðveitt hjá öðru ríki vegna hagræðingarhugmynda. Á sama hátt þykir eðlilegt að bæjar- og sveitarfélög sinni skjalavörslu sinni sjálf og standi straum af kostnaði við hana. Sveitarstjórnarráðuneytið nefnir t.d. á vefsíðu sinni skjalavörslu meðal lögmæltra verkefna íslenskra sveitarfélaga.

Öll samlegð og sameining stjórnslu ríkis og sveitarfélaga er vafasöm, m.a. á opinberum skjalasöfnum þar sem sjálfstæði íslenskra sveitarfélaga er stjórnarskrárbundið. Það er hvorki löggjafans né stjórnslunnar hvort heldur ríkis eða sveitarfélaga að raska því.

Á Norðurlöndum risu sambönd sveitarfélaga öndverð kæmu fram hugmyndir um yfirtöku ríkisskjalasafna á skjalasöfnum bæjar- og sveitarfélaga þar, og það af stjórnskipunarlegum grundvallarástæðum. Slík stefnufesta væri til eftirbreytni hér á landi.

Orðrómur um að Norðurlandþjóðir séu að leggja borgarskjalasöfn sín niður á ekki við rök að styðjast. Landsskjalasöfn í Danmörku og Svíþjóð (sem heyra undir

stjórnsýslustig amta/landsþinga sem er löngu aflagt á Íslandi) hafa verið lögð undir ríkisskjalasöfnin, ekki skjalasöfn sveitarfélaga. Borgarskjalasöfn Norðurlandanna eru í fullu fjöri og ekki útlit fyrir að það breytist. Mikil áhersla er á það lögð að bein afskipti séu ekki höfð á milli skjalavörslustofnana bæja- og sveitarfélaga annars vegar og ríkisskjalasafna hins vegar á Norðurlöndunum.

Ásókn Þjóðskjalasafns í sértekjur af sveitarfélögum

Ásælni Þjóðskjalasafns Íslands í skjöl sveitarfélaga hefur verið rík í rúman áratug, vegna væntinga þess um sértekjur úr sjóðum sveitarfélaga. Hefur verið yfir þessu kvartað við ráðuneytið fyrir um áratug og það veitt úrskurð sinn í samræmi við lög, á þá leið að þar sem héraðsskjalasafn sé rekið skuli öll skjöl sveitarfélaga sem að því standa vera varðveitt þar. Um leið bætti það þó því við (án lagastoðar) að semja mætti við Þjóðskjalasafnið um varðveislu rafrænna skjala, líklega á grundvelli staðlausra fullyrðinga úr Þjóðskjalasafninu um að því gætu héraðsskjalasöfnin ekki sinnt.

Forsvarsmenn Þjóðskjalasafnsins hafa einnig gert lítið úr héraðsskjalasöfnunum við Samband íslenskra sveitarfélaga með kynningu á harkalegri og niðurlægjandi skýrslu um héraðsskjalasöfnin. Veldur þessi stefna Þjóðskjalasafnsins líklega nokkru um tortryggni gagnvart starfshæfni Borgarskjalasafnsins. Skýrslan var skrifuð gagnert til að sýna fram á vanrækslu héraðsskjalasafnanna. Alvarlegar athugasemdir voru gerðar af hálfu Kópavogsbæjar við fagraðuneyti Þjóðskjalasafns vegna þessarar skýrslu. Skömmu síðar kom önnur skýrsla Þjóðskjalasafnsins um skjalavörslu sveitarfélaga án héraðsskjalasafna, en þar er Þjóðskjalasafninu ætlað að gegna hlutverki héraðsskjalasafns. Í þeirri skýrslu var lítið gert úr misbrestum þar, sem áður voru átaldir í hinni skýrslunni. Þjóðskjalasafn er ekki héraðsskjalasafn nema í skötulíki, enda fær það ekki fjárveitingar til þeirrar starfsemi. Vanræksla á þessu sviði er því fremur Þjóðskjalasafns en héraðsskjalasafna.

Bréf nokkurra héraðsskjalavarða, vegna sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga og skjalavörslumála, leiddu til viðbragða stjórnar Sambandsins í bókun 30. ágúst 2019 þar sem mikilvægt var talið að Þjóðskjalasafn gætti hófs við eftirlit með starfsemi sveitarfélaga.

Skýrsla KPMG um framtíðarfyrirkomulag Borgarskjalasafns

Tölur og greining skýrslu KPMG um framtíðarfyrirkomulag Borgarskjalasafns frá janúar 2023 þarfnast nokkurrar athugunar og leiðréttinga.

Ásælni Þjóðskjalasafns í skjöl sveitarfélaga birtist glögglega í því að gert var kostnaðarmat á yfirtöku Þjóðskjalasafns á Héraðsskjalasafni Akraness fyrir nokkrum árum, en sjá má málskjöl um það í fundargerð 3451 fundar bæjarráðs Akraness 25. febrúar 2021. <https://www.akranes.is/stjornsysla/fundargerdir/baejarrad/3356>

Tölur sem þar koma fram eru ærið frábrugðnar því sem fram kemur í skýrslu KPMG um Borgarskjalasafn. Vekur sá mismunur furðu. Kostnaður Reykjavíkurborgar við að færa Borgarskjalasafn til Þjóðskjalasafns virðist mjög vanáætlaður í skýrslu KPMG sé höfð hliðsjón af kostnaðarútreikningi Þjóðskjalasafnsins sjálfs vegna Héraðsskjalasafns Akraness.

Þetta eru ekki einu tölur og útreikningar sem orka tvímælis í skýrslunni. Ekki er tekið tillit til þátta eins og innri leigu sem verður ytri leiga utan rekstrar Reykjavíkurborgar. Umfang húsnæðis og kostnaður við það hljóta að vera mjög ofáætlað.

Kostnaðarmat við þjónustukaup frá Þjóðskjalasafni Íslands virðist byggjast á misskilningi, ljóst virðist vera að gjaldskrá Þjóðskjalasafnsins nær ekki yfir mikilvæga rekstrarþætti sem viðbúið er að muni bætast þar við. Þetta mat er því óraunhæft, því ólíklegt er að þjónusta við Reykjavíkurborg og borgara í Reykjavík um aðgengi að skjölum fái borginni að kostnaðarlausu hjá ríkinu.

Valkostagreining sú sem sett er fram í skýrslunni er ónákvæm svo miklu munar og hætt er við að stórtjón hljótist af fyrir Reykjavíkurborg ef farið verður út í þær án þess að hún verði gaumgæfilega endurskoðuð af kunnáttumönnum í skjalavörslu sem hafa þekkingu og reynslu af rekstri opinberra skjalasafna.

Samlegðaráhrif til athugunar

Framkvæmd skjalavörslumála innan Reykjavíkurborgar þyrfti að taka breytingum sem gæti leitt til hagkvæmni í samlegðaráhrifum. Skjalaver sem rekið er í Borgartúni ætti að færast til Borgarskjalasafns, enda ekki eðlilegt að skjalasöfn einstakra sviða og deilda sem að lögum um opinber skjalasöfn eru á persónulega ábyrgð forstöðumanna á hverjum stað fari annað en beint til viðeigandi opinbers skjalasafns þ.e. Borgarskjalasafns úr höndum þeirra. Með því að framfylgja lögum að þessu leyti skapaðist þegar ótvíræð hagkvæmni.

Hugmyndir í nágrennasveitarfélögum Reykjavíkur um samrekstur í héraðsskjalasafni hafa komið til umræðu á vettvangi SHH (Sambands sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu) árið 2011, en í nágrenni Reykjavíkur reka Mosfellsbær og Kópavogur héraðsskjalasöfn. Seltjarnarnes, Garðabær og Hafnarfjörður reka ekki héraðsskjalasöfn. Þetta mætti taka til athugunar.

Áform héraðsskjalasafna um sameiginlegt móttökuver rafrænna skjala eru einnig áhugaverður kostur til athugunar.

Niðurstaða

Skorað er á Reykjavíkurborg að halda áfram rekstri eigin opinbers skjalasafns hvort heldur á eigin vegum eða annan hátt í samstarfi á sveitarstjórnarstigi.

Mikilsvert er að freista þess að tryggja að það skjalasafn verði óháð Þjóðskjalasafni Íslands, laust undan ásælni þess og afskiptum, og að þar sé rækt lögð við stjórnsýslulegan og samfélagslegan menningararf Reykvíkinga í skjölum, stjórnsýslu, stjórnámálum og borgurum til heilla í anda stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands og borgaralegrar lýðræðislegrar stjórnsýslu.

Virðingarfyllst,

Hrafn Sveinbjarnarson
héraðsskjalavörður Kópavogs

Þorsteinn Tryggvi Másson
héraðsskjalavörður Árneseinga