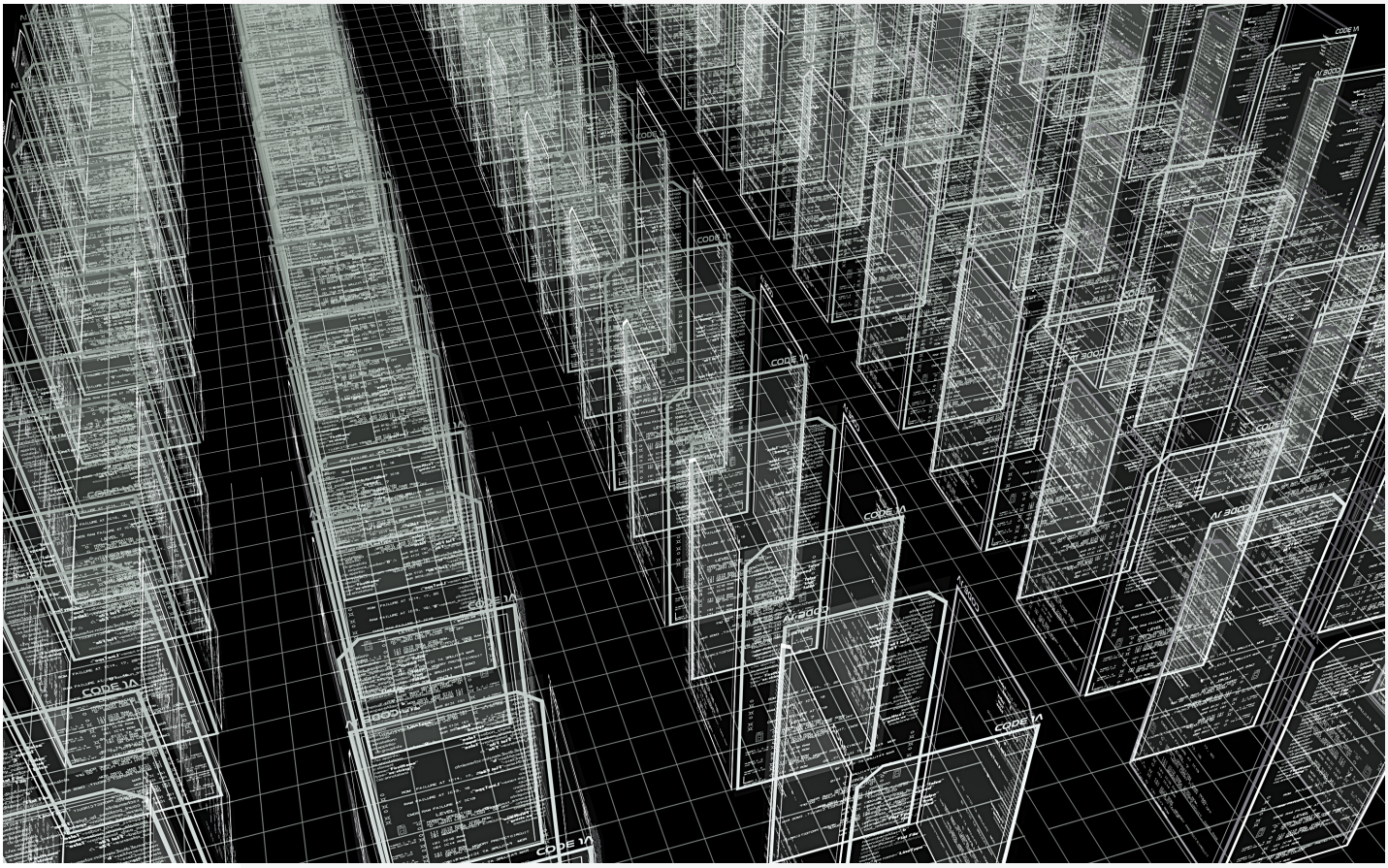
HÉRAÐSSKJALASÖFNIN Á NORÐURLANDI VESTRA

MAÍ 2021

MÓTTAKA OG VARÐVEISLA RAFRÆNNA GAGNA



SÓLBORG UNA PÁLSDÓTTIR / SÓLVEIG H. BENJAMÍNSDÓTTIR / SVALA RUNÓLFSDÓTTIR

Skýrsla þessi er unnin af Héraðsskjalasafni Austur-Húnavatnssýslu,
Héraðsskjalasafni Húnaþings vestra og Héraðsskjalasafni Skagfirðinga með
stuðningi frá Sambandi sveitarfélaga á Norðurlandi vestra
Árið 2021

SÓKNARÁÆTLUN
NORÐURLANDS VESTRA

EFNISYFIRLIT

01
Um verkefnið

02
Verkefnislýsing

03
Skyldur sveitarfélaga

04
Skyldur héraðsskjalasafna

05
Móttaka rafrænna gagna

06
Möguleikar

07
Rafræn einkaskjöl

08
Eftirlitskönnun

15
Nútíma skjalavarsla?

17
Viðhorfskönnun

20
Rafræn skil hjá sveitarfélögum

22
Kostnaður

23
Sviðsmyndir

24
Framtíðarsýn
Ragna Kemp Haraldsdóttir

27
Samantekt

28
Heimildir

UM VERKEFNIÐ

Í dag er fólki tíðrætt um stafræna umbyltingu og hvernig hún muni vera undirstaða þróunar og hagræðingar. Mikið kapp er lagt á að auka rafræna þjónustu opinberra aðila við almenning. Ekki hefur verið lögð jafn mikil áhersla á langtímavarðveislu rafrænna gagna sem hlýtur þó að vera mikilvægur þáttur í þróun opinberrar stjórnsýslu og ein af forsendum þess að hægt sé að veita aukna rafræna og stafræna þjónustu. Huga þarf að öllu ferlinu, frá því að gögnin verða til og þar til þeim er komið í varðveislu. Það er til lítils að búa til mikið magn gagna sem verða með öllu óaðgengileg eftir nokkur ár.

Í þessu verkefni vildu héraðsskjalasöfnin á Norðurlandi vestra kanna möguleika sveitarfélaganna á svæðinu til að fara í rafræn skil gagna, m.a. kosti við að setja upp rafrænt viðtökuverkstæði á svæðinu en því væri ætlað að uppfylla kröfur Þjóðskjalasafns Íslands um slíkt verkstæði. Viðtökuverkstæði er forsenda þess að héraðsskjalasöfnin geti tekið við rafrænum/stafrænum gögnum og því mikilvægur hlekkur í því að gera opinberum aðilum á svæðinu fært að fara að fullu í innleiðingu á rafrænni stjórnsýslu og þjónustu. Verkefnið hlaut styrk frá **SSNV** og var unnið á tímabilinu 2020-2021.

VERKEFNISLÝSING

Verkefninu er skipt niður í sex meginþætti.

Staða skjalamála
Unnið er úr niðurstöðum kannanna sem Héraðsskjalasafn Skagfirðinga og Héraðsskjalasafn Austur-Húnavatnssýslu gerðu meðal stofnana sveitarfélaganna varðandi stöðu skjalamála hjá viðkomandi stofnunum fyrr á þessu ári.

Rafræn skjalavarsla
Samantekt á því hvað felst í því að fara í rafræna skjalavörslu. Meta út frá könnun Héraðsskjalasafns Skagfirðinga og Héraðsskjalasafns Austur-Húnavatnssýslu hvernig stofnanir á svæðinu eru í stakk búnar til að fara í rafræna skjalavörslu og rafræn skil. Kannað verður hvort Þjóðskjalasafn Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga sé búið að meta kostnað og/eða sparnað vegna rafrænnar skjalavörslu og rafrænna skila. Kallað verður eftir upplýsingum um hversu mörg sveitarfélög hafi stigið þetta skref og fengið rafræn skil samþykkt.

Langtíma varðveisla á stafrænum gögnum
Leitað verður upplýsinga hjá Þjóðskjalasafni Íslands hvernig langtíma varðveislu á stafrænum gögnum (opinberra aðila og einstaklinga) sé háttað og hvernig aðgengi að gögnunum sé tryggt til framtíðar. Lauslega verður kannað hvernig þessum málum sé háttað hjá sveitarfélögum á Íslandi.

Rafrænt viðtökuverkstæði
Farið er yfir það hvaða kröfur eru gerðar til viðtökuverkstæðis og gerð gróf kostnaðaráætlun. Þau atriði sem eru tekin fyrir eru:
·Kröfur um tækjabúnað
·Kröfur um aðstöðu
·Kröfur um þekkingu þeirra sem á viðtökuverkstæði starfa
·Uppfærsluþörf á tækjabúnaði
Bornir verða saman kostir og gallar á því að hafa viðtökuverkstæði á Norðurlandi vestra eða sækja þá þjónustu annað og þá hvert væri hægt að sækja þá þjónustu.

Hugmyndavinna og framtíðarsýn
Lögð verður fram könnun meðal sveitarstjóra á Norðurlandi vestra til að fá fram þeirra framtíðarsýn varðandi rafræn gögn sveitarfélaganna og varðveislu þeirra. Þá er einnig leitað til Dr. Rögnu Haraldsdóttur Kemp, lektor í upplýsingafræði við Háskóla Íslands um hver sé hennar framtíðarsýn varðandi stafræna framþróun á Íslandi og hvaða atriði sveitarfélögin eigi að hafa í huga við stefnumörkun í þessum málaflokki.

Samantekt á niðurstöðum
Niðurstöður verkefnis verða dregnar saman í skýrslu. Niðurstöðurnar ættu héraðsskjalasöfnin og sveitarfélögin á Norðurlandi vestra geta nýtt sér til að móta sér stefnu í langtímavarðveislu og miðlun rafrænna og stafrænna gagna.

SKYLDUR SVEITARFÉLAGA

SKYLDUR SVEITARFÉLAGA VARÐANDI SKJALAMÁL

"Varðveisla skjala opinberra aðila er lögbundin og eyðing þeirra óheimil nema með sérstakri heimild þar um. Í skjölum sveitarfélaga og stofnana þeirra eru upplýsingar um rekstur og stöðu sveitarfélagsins, alla ákvarðanatöku og hvernig staðið er að henni, sem og um réttindi og skyldur einstaklinga og lögaðila. Þar er að finna skýringar á framgangi mála í gegnum tíðina. Öll þróun og breyting innan sveitarfélagsins er þar vandlega skráð. Skjalasafnið er því mikilvægur hluti starfseminnar og í því er jafnframt að finna sögu sveitarfélagsins"
(Handbók um skjalavörslu sveitarfélaga, 2010).

Stjórnsýslulög eru grundvallarlög um framkvæmd stjórnsýslu. Þau eru m.a. sett til að tryggja borgurum tiltekna réttarvernd í samskiptum við hið opinbera.

Stjórnsýslulögin og upplýsingalögin gera skýra kröfu um að hið opinbera tryggi rétta málsmeðferð og haldi vel utan um öll málsskjöl. Jafnvel þótt ekki sé um stjórnvaldsákvörðun að ræða er mælst til þess að meginreglur um meðferð mála séu hafðar að leiðarljósi í vinnu hins opinbera. Í reglum Þjóðskjalasafns Íslands nr. 85/2018 um skráningu mála og málsgagna hjá afhendingarskyldum aðilum kemur fram að afhendingarskyldir aðilar skuli skrá mál sem koma til meðferðar hjá þeim á kerfisbundinn hátt í eina eða fleiri skrár og varðveita málsgögn þannig að þau séu aðgengileg og að upplýsingar um málsgögn sem varða sama mál skuli skrá undir einkvæmu málsnúmeri.

SKYLDUR HÉRAÐSSKJKALASAFNA

Samkvæmt lögum um opinber skjalasöfn nr. 77/2014 telst Þjóðskjalasafn Íslands ásamt þeim héraðsskjalasöfnum sem hafa hlotið rekstrarleyfi vera opinber skjalasöfn. Samkvæmt lögunum er héraðsskjalasafn sjálfstætt opinbert skjalasafn sem lýtur faglegu eftirliti Þjóðskjalasafns Íslands. Rekstur héraðsskjalasafns er á ábyrgð þess eða þeirra sveitarfélaga sem að því standa (9.gr.). Falli héraðsskjalasafn í vanhirðu eða séu ekki lengur fyrir hendi þau faglegu skilyrði sem voru forsenda fyrir rekstrarleyfi safnsins getur Þjóðskjalasafn Íslands afturkallað rekstrarleyfi héraðsskjalasafnsins og látið flytja safngögnin í Þjóðskjalasafn Íslands á kostnað hlutaðeigandi sveitarfélags/sveitarfélaga (10. gr.).

Meðal hlutverka opinberra skjalasafna er:

- að hafa eftirlit með skjalavörslu þeirra aðila sem eru afhendingarskyldir um skjöl sín og önnur gögn til þess (9.gr. og 13. gr.)
- taka við og heimta inn skjöl og varðveita þau og önnur gögn frá afhendingarskyldum aðilum sem hafa að geyma upplýsingar sem þýðingu hafa fyrir stjórnsýslu eða hagsmuni og réttindi borgaranna eða hafa sögulegt gildi (13. gr.)
- hafa til reiðu skjöl og önnur gögn safnsins ásamt skrám og upplýsingum um þau fyrir þá sem nota vilja safnið og skapa þeim aðstöðu til þess (13. gr.)
- leiðbeina um notkun skjala í vörslu safnsins og greiða fyrir rannsóknum á þeim eins og kostur er (13. gr.)
- hafa eftirlit með framkvæmd afhendingarskyldra aðila á lögum þessum, reglugerðum sem ráðherra setur á grundvelli þeirra og á reglum sem settar eru af Þjóðskjalasafni Íslands (8. gr. og 13. gr.)
- gangast fyrir rannsóknum sem tengjast safnkosti skjalasafna (13. gr.)
- leitast við að afla annarra heimilda en frá afhendingarskyldum aðilum til að tryggja sem best að heimildir um þjóðarsöguna varðveitist (13. gr.)

MÓTTAKA RAFRÆNNA GAGNA

Ljóst er að þegar sveitarfélögin ákveða að fara í rafræn skil á opinberum gögnum þá þurfa héraðsskjalasöfnin að vera í stakk búin til að taka við slíkum gögnum, varðveita þau og veita aðgang að upplýsingunum. Erfitt er þó að gera sér grein fyrir hvað í því felst nákvæmlega út frá lögunum. Reglugerðir varðandi þessi mál hafa heldur ekki litið dagsins ljós en ef litið er til reglna Þjóðskjalasafnsins, drögum að reglugerð um rekstur héraðsskjalasafna og hvernig þessum málum er háttað hjá Þjóðskjalasafninu má gera ráð fyrir eftirfarandi atriðum:

- **Tilkynningar**. Sveitarfélögum og undirstofnunum þeirra ber að tilkynna til viðkomandi héraðsskjalasafns um þá gagnagrunna og rafrænu skjalavörslukerfi sem eru í notkun. Einnig þarf að tilkynna um gagnagrunna og skjalavörslukerfi sem eru aflögð. Héraðsskjalasöfnin þurfa að yfirfara tilkynningarnar og gera viðeigandi athugasemdir, t.d. ef talið er að ekki sé gert ráð fyrir langtímavarðveislu gagnanna.
- **Viðtökuverkstæði**. Þegar kemur að því að skila rafrænum gögnum inn (vörsluútgáfur) til opinbers skjalasafns er gert ráð fyrir að söfnin hafi yfir sérstöku rými að ráða sem er ýmist kallað móttökuverkstæði eða viðtökuverkstæði. Í þessu rými er farið yfir vörsluútgáfur (tiltekið form rafrænna gagna), þær prófaðar og vistaðar. Rýmið þarf að vera aðgangsstýrt og ekki í tengslum við opið net.
  - Vélbúnaður. Á Þjóðskjalasafninu samanstendur vélbúnaður viðtökuverkstæðis af:
    - Fjórum borðtölvum. Hver tölva hefur sínu hlutverki að gegna.
    - Tveimur róbótum til að skrifa DVD-diska.
    - Raid-diskastæðu sem geymir rafrænar útgáfur af vörsluútgáfunum.
    - Skanna til að lesa strikamerki
    - Límmiðaprentara
  - Hugbúnaður. Á Þjóðskjalasafninu hefur verið stuðst við hugbúnað frá danska Ríkisskjalasafninu.
- **Sérþekking**. Eins og sjá má kallar móttaka rafrænna gagna á töluverða sérþekkingu, þ.e. þekkingu til að geta farið yfir tilkynningar um gagnagrunna og skjalavörslukerfi og yfirfara vörsluútgáfur.

MÖGULEIKAR

HVAÐA LEIÐIR ERU MÖGULEGAR?

Enn sem komið er eru kröfur sem gerðar verða til héraðsskjalasafna varðandi móttöku og varðveislu rafrænna/stafrænna gagna nokkuð á reiki en fyrrgreind atriði ættu að gefa okkur nokkra mynd af því sem koma skal. Héraðsskjalasöfnin á Norðurlandi vestra óskuðu þó eftir frekari skýringum frá Þjóðskjalasafni Ísland varðandi nokkur atriði.

Í fyrsta lagi var spurt hvort opinber skjalasöfn mættu sameinast um rekstur á viðtökuverksvæði. Þjóðskjalasafnið svaraði því til að það væri "ekkert í lögum, reglum eða aðferðafræðinni við varðveislu rafrænna gagna sem ætti að koma í veg fyrir að opinber skjalasöfn sameinist um rekstur viðtökuverkstæðis".

Í öðru lagi var spurt hvort opinber skjalasöfn mættu kaupa þjónustu frá utanaðkomandi aðilum (t.d. einka-aðilum) t.d. varðandi yfirferð á vörsluútgáfum, hýsingu gagna o.s.frv. Samkvæmt svari Þjóðskjalasafnsins þá gerir það ekki athugasemd við það að "héraðsskjalasöfn útvisti verkefnum við prófanir á vörsluútgáfum rafrænna gagna og frágangi á þeim til langtímavarðveislu svo fremi að gætt sé að því að lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga séu virt og að langtímavarsla gagnanna sé tryggð í viðkomandi héraðsskjalasafni".

Í þriðja lagi var spurt hvort sækja mætti þessa þjónustu, að hluta til eða öllu leyti, til Þjóðskjalasafns Íslands. Í svari Þjóðskjalasafns er bent á að safninu sé ekki skylt að veita öðrum opinberum skjalasöfnum þjónustu varðandi skil á rafrænum gögnum en telur þó skynsamlegt "að opinber skjalasöfn geti samnýtt fjárfestingu Þjóðskjalasafns í viðtökuverkstæði og lýsir safnið yfir vilja til að skoða hvort og hvernig Þjóðskjalasafn gæti þjónustað héraðsskjalasöfn við langtímavörslu rafrænna gagna. Slík þjónusta gæti t.d. verið yfirferð á vörsluútgáfum og að koma þeim í form langtímavarðveislu á viðtökuverkstæði Þjóðskjalasafns. Þó er rétt að nefna að samkvæmt núgildandi lögum um opinber skjalasöfn hefur safnið ekki heimild til [að] innheimta gjöld fyrir slíka þjónustu".

RAFRÆN EINKASKJÖL

Nauðsynlegt er að taka inn í myndina að rafræn/stafræn gögn hafa ekki einungis verið að stóraukast hjá opinberum aðilum. Einkaaðilar hafa einnig tileinkað sér tölvutæknina og það er fyrirséð að þau einkaskjöl sem söfnin muni taka við á næstu árum verða í rafrænu/stafrænu formi. Söfnin verða því að geta yfirfarið þessi gögn og komið þeim í vörsluútgáfur sem tryggir langtíma varðveislu þeirra.

Við getum ekki sett reglur eða kvaðir á einkaaðila um skráartegundir, snið, rafræna flutningsmiðla (CD, floppy diskar, usb-lyklar) eins og gert er við opinbera aðila. Við þurfum að geta tekið við gögnum í ýmsu formi og get umbreytt þeim í aðgengilegt og kerfisóháð form. Til þess þurfum við að hafa, eða hafa aðgang að, sértækum búnaði og sérþekkingu.

TAP MIKILVÆGRA GAGNA

Fyrir aldamótin 2000 var farið að tala um hina "stafrænu myrku aldir" (e. digital dark ages) með vísun í öll þau stafrænu gögn sem munu tapast eða hafa þegar tapast. Ýmsar ástæður eru nefndar sem orsök þessa, m.a.:

- Gögn eru nú þegar horfin eða mikið löskuð. Í sumum tilfellum er ekki hægt að endurskapa gögnin. Í öðrum er það hægt en það mun kosta gríðarlega mikið fé.
- Hin stafræna bylting hefur alið af sér mikið magn gagna en varðveislustofnunum hefur að sama skapi ekki verið gert kleift að taka við þessu mikla magni.
- Upplýsingatækni úreltist mjög hratt sem skapar óstöðugt umhverfi fyrir langtímavarðveislu rafrænna gagna. Fjölbreytileiki og stuttur líftími sniða (e. formats) og hugbúnaðar gerir langtímavarðveislu gagna enn erfiðari.
- Áherslur stjórnvalda í hinni stafrænu byltingu hafa ekki verið á varðveisluhlutann enda er hann, oft á tíðum, lítt sjáanlegur almenningi.

(Kuny, Terry (1997) A Digital Dark Ages? Challenges in the Preservation of Electronic Information)

EFTIRLITS-KÖNNUN

EFTIRLITSKÖNNUN Á NORÐURLANDI VESTRA

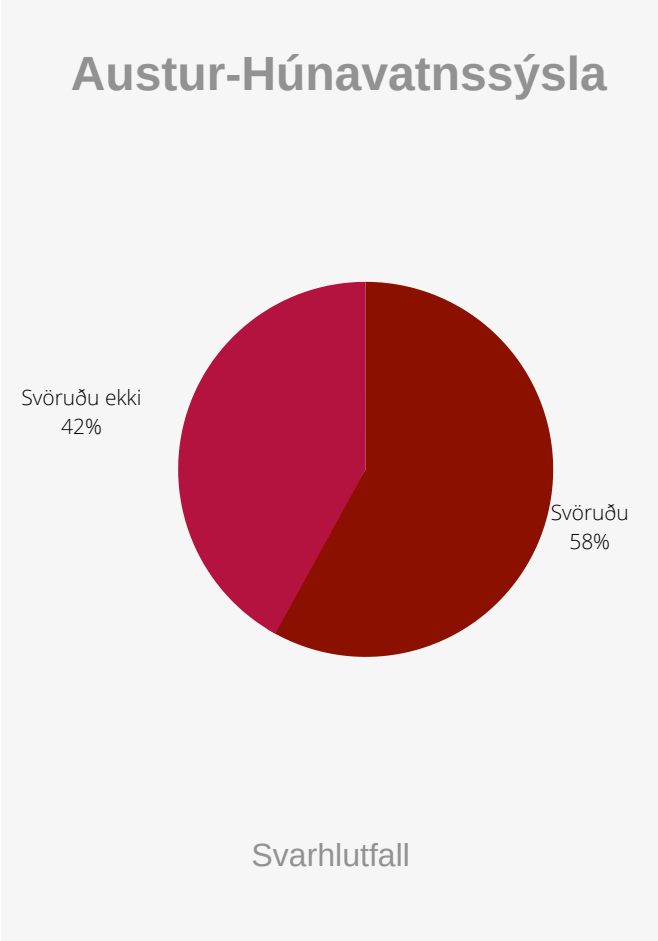
Meginforsenda þess að geta farið í rafræn skil á gögnum er að skjalamál stofnana uppfylli öll þau lög og skyldur sem lagðar eru á opinbera skjalamyndara. Í því felst að stofnunin verður að skrá mál og skjöl þeim tengdum á skipulagðan hátt. Þetta er gert með því að koma sér upp málaskrá, setja upp skjalavistunaráætlun og hafa gott kerfi til að halda utan um skráninguna.

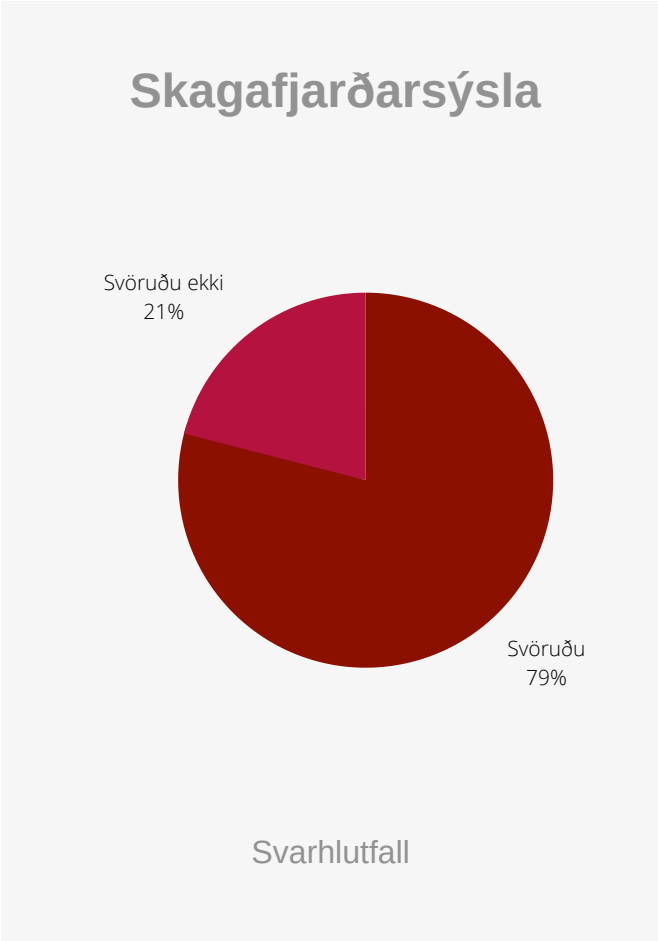
En hvernig er skjalamálamálum háttað hjá sveitarfélögunum á Norðurlandi vestra? Er þau undir það búin að fara í rafræn skil á gögnum?

Árið 2020 gerðu Héraðsskjalasafn Skagfirðinga og Héraðsskjalasafn Austur-Húnavatnssýslu eftirlitskönnun meðal sveitarfélaga og undirstofnanna á þeirra svæði.

Héraðsskjalasafn Skagfirðinga sendi könnun á 19 aðila, af þeim svöruðu 15. Svarhlutfallið var því 79%. Héraðsskjalasafn Austur-Húnavatnssýslu sendi könnun á 12 aðila, af þeim svöruðu 7. Svarhlutfallið var því 58%.

Þrátt fyrir að svarhlutfallið sé ekki hærra þá ættu niðurstöðurnar að gefa okkur ágæta mynd af stöðu skjalastjórnunar og skjalavörslu hjá viðkomandi sveitarfélögunum og stofnunum þeirra.





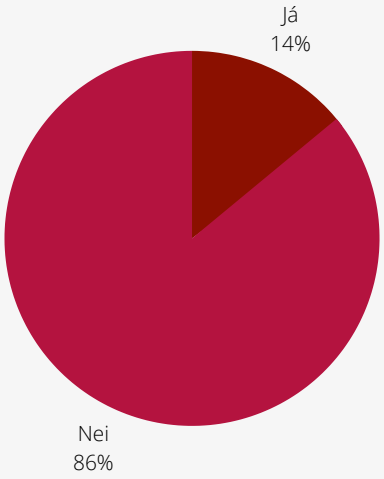
SKJALAVISTUNARÁÆTLUN

Skjalavistunaráætlun er grundvallarstjórntæki í skjalasafni afhendingaskyldra aðila. Í henni eru upplýsingar um myndun, varðveislu og aðgengi að öllum skjalaflokkum sem mynda skjalasafn viðkomandi aðila. Um skjalavistunaráætlanir afhendingaskyldra aðila gilda reglur nr. 571/2015 og er þar kveðið á um að skjalavistunaráætlanir afhendingaskyldra aðila séu lagðar fyrir opinbert skjalasafn til samþykkis á hverju skjalavörslutímabili.

Í **Austur-Húnavatnssýslu** svaraði einungis ein stofnun (eða 14%) því játandi að vera með skjalavistunaráætlun. Hinar 86% svöruðu neitandi. Engin stofnun eða sveitarfélag er með samþykkta skjalavistunaráætlun.

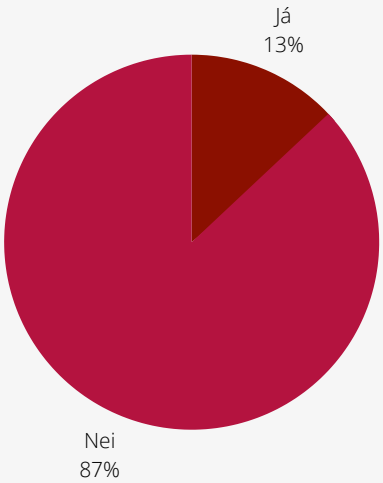
Í **Skagafjarðarsýslu** var hlutfallið svipað. Einungis einn aðili (13%) svaraði því játandi að vera með skjalavistunaráætlun. Engin stofnun eða sveitarfélag er með samþykkta skjalavistunaráætlun.

Austur-Húnavatnssýsla



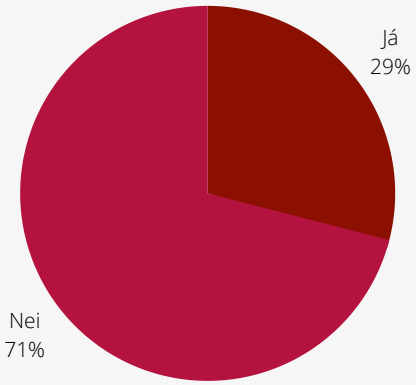
Unnið eftir skjalavistunaráætlun?

Skagafjarðarsýsla



Unnið eftir skjalavistunaráætlun?

Austur-Húnavatnssýsla



Stuðst við málalykil?

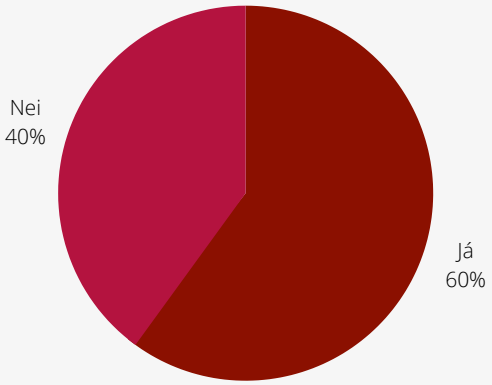
MÁLALYKLAR

Í reglum Þjóðskjalasafns Íslands nr. 572 frá 2015 um málalykla segir að afhendingarskyldir aðilar skulu nota málalykil til að raða og halda utan um skjalaflokkinn málasafn. Í reglunum kemur einnig fram hvernig málalykillinn skuli vera uppbyggður, hvað skuli fylgja málalyklinum, og að leita þurfi samþykkis viðkomandi skjalasafns á nýjum eða breyttum málalykli.

Í **Austur-Húnavatnssýslu** nota 29% aðila málalykla við flokkun málasafns. Enginn málalykill hefur fengið samþykki hjá Héraðsskjalasafn Austur-Húnavatnssýslu.

Svipaðar niðurstöður er að finna í **Skagafirði**, þ.e. enginn aðili hefur fengið formlega samþykkt fyrir málalykli. Aftur á móti segjast 60% aðila nota málalykil við flokkun málasafns en einungis 47% raða málsgögnum eftir málalykli.

Skagafjarðarsýsla



Stuðst við málalykil?

SKRÁNING MÁLA - MÁLASAFN

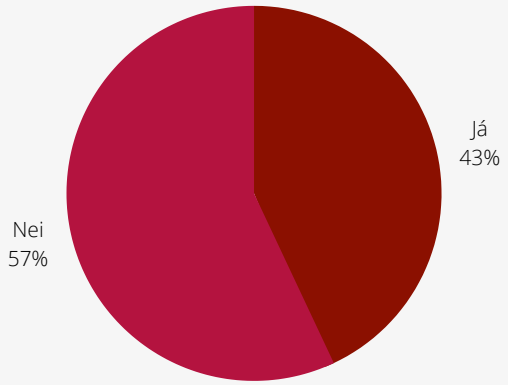
Í Í könnuninni var spurt út í skráningu mála og málsgagna en um það gilda reglur Þjóðskjalasafnsins nr. 85 frá 2018.

Í **Austur-Húnavatnssýslu** skrá 43% aðila mál sem þeim berast eða eru til meðferðar hjá þeim. Aftur á móti segjast 71% skrá málsgögn. Aðrir flokka gögn í möppur (pappír og rafrænt) án skráningar.

Í **Skagafjarðarsýslu** segjast 46% aðila skrá mál og málsgögn, 27% segjast ekki gera það og önnur 27% svöruðu á þá vegu að sumt væri skráð, mál varðandi persónuupplýsingar væru skráð eða það ætti ekki við.

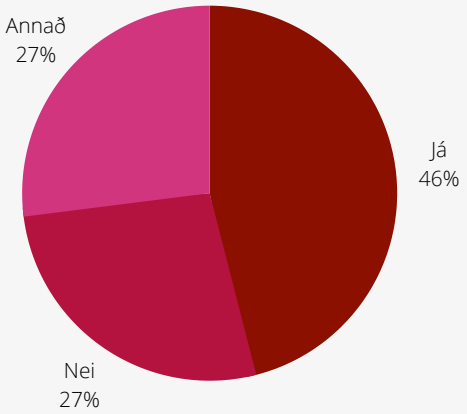
Út frá þessum svörum má draga þá ályktun að forstöðumönnum sé ekki alltaf ljóst hvenær "mál sé mál". Þetta gæti bent til þess að gott væri að auka fræðslu starfsmanna sveitarfélaga um skyldur opinberra starfsmanna út frá stjórnsýslulögum, upplýsingalögum og lögum um opinber skjalasöfn nr. 77/2014.

Austur-Húnavatnssýsla



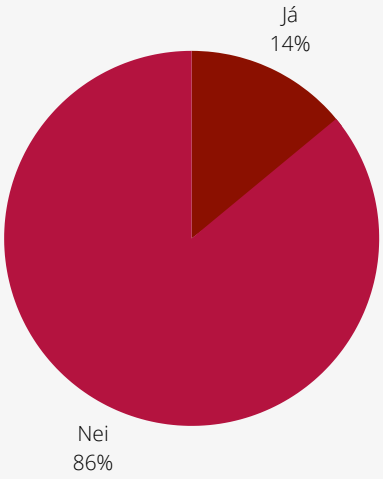
Eru mál skráð með viðeigandi hætti?

Skagafjarðarsýsla



Eru mál skráð með viðeigandi hætti?

Austur-Húnavatnssýsla



Er verið að notast við skjalavörslukerfi?

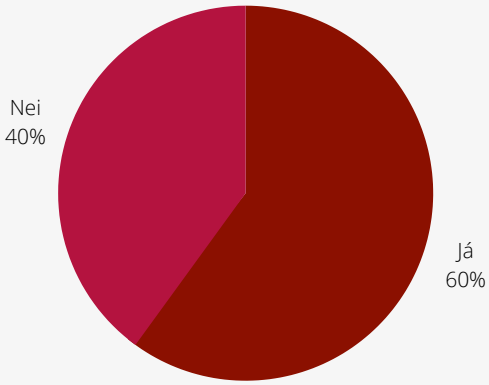
SKJALAVÖRSLUKERFI

Spurt var hvort stofnunin notaði rafrænt skjalavörslukerfi og hvaða gerðar það væri. Einnig var spurt hvort það hafi verið tilkynnt til Héraðsskjalasafns og samþykkt.

Í **Austur-Húnavatnssýslu** sagðist mikill meirihluti aðila ekki nota slíkt kerfi eða 86% (6 aðilar). Aðeins einn aðili sagðist nota slíkt kerfi eða 14% og var hann að nota OneSystems. Enginn hafði leitað eftir samþykki fyrir skjalavörslukerfi.

Í **Skagafjarðarsýslu** sögðust 60% aðila nota rafræn skjalavörslukerfi og 60% svarenda notast við skjalavörslukerfið OneSystems. Enginn hafði leitað eftir samþykki fyrir kerfinu.

Skagafjarðarsýsla



Er verið að notast við skjalavörslukerfi?

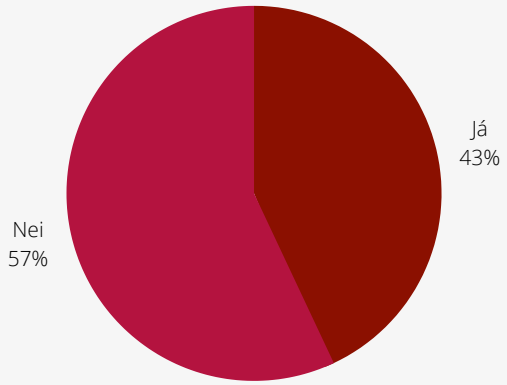
GAGNAGRUNNAR

Þegar könnunin var gerð átti að tilkynna nýjar rafrænar skrár og gagnagrunna til opinbers skjalasafns, samanber reglur Þjóðskjalasafns Íslands nr. 625 frá 2010 (nú nr. 877 frá 2020). Reglur þessar gilda um rafrænar skrár og gagnagrunna sem eru notaðir til þess að mynda, safna og geyma upplýsingar sem verða til við starfsemi afhendingarskyldra aðila. Ef rafræna skráin eða gagnagrunnurinn er notaður af fleiri en einum aðila skal sá aðili tilkynna hann sem hefur forgöngu um innleiðingu hans, þróun og viðhald.

Í **Austur-Húnavatnssýslu** hefur enginn gagnagrunnur verið tilkynntur til Héraðsskjalasafnsins. Einungis þrír svarenda (43%) sögðust nota gagnagrunna í sínum störfum.

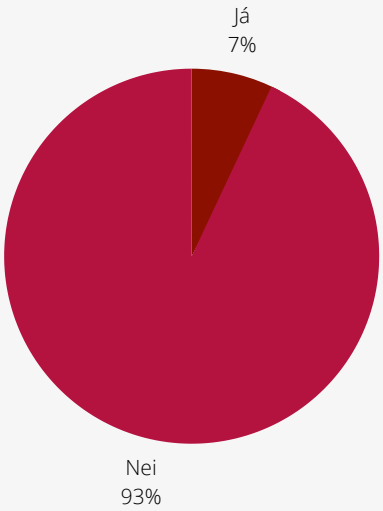
Í **Skagafjarðarsýslu** hefur einungis einn aðili tilkynnt um nýjan gagnagrunn, og enginn hefur tilkynnt um úrelta gagnagrunna.

Austur-Húnavatnssýsla



Gagnagrunnar í notkun?

Skagafjarðarsýsla



Tilkynning um nýjan gagnagrunn?

RAFRÆN SKIL

Enginn afhendingarskyldur aðili í Austur-Húnavatnssýslu eða Skagafirði hefur sótt um að fara í rafræn skil og einungis ein tilkynning hefur borist um rafrænan gagnagrunn. Þetta getur þó varla endurspeglað raunveruleikann þar sem meirihluti starfsmanna vinnur með rafræn gögn á degi hverjum. Fyrir það fyrsta eru flestir að halda utan um málasafn með rafrænni skrá eða skjalavörslukerfi (gagnagrunni).

Margt bendir til þess að afhendingarskyldir aðilar hafi ekki gert nauðsynlegar ráðstafanir til að koma rafrænum/ stafrænum gögnum í varanlegt, kerfisóháð form sem hentar til langtíma varðveislu og nokkuð skortir á yfirsýn yfir þau rafrænu gögn sem er verið að vinna með. Á þetta bæði við um eldri gögn og úrelt gagnakerfi, sem og þau gögn sem verið er að vinna með í dag. Þá þarf einnig að tryggja að skjalasöfnin geti tekið við rafrænum gögnum.

ÁTAK Í SKJALAMÁLUM

Af niðurstöðum þessara eftirlitskannanna er ljóst að átaks er þörf í skjalamálum afhendingarskyldra aðila á vegum sveitarfélaga í Skagafirði og Austur-Húnavatnssýslu svo þessir aðilar uppfylli lagaskyldur sínar. Rétt er að ítreka meginmarkmið laga um opinber skjalasöfn nr. 77/2014 sem er að "tryggja myndun, vörslu og örugga meðferð opinberra skjala með réttindi borgaranna, hag stjórnsýslunnar og gögn um sögu íslensku þjóðarinnar að leiðarljósi". Skjalavarsla er mikilvægur hluti stjórnsýslunnar sem nauðsynlegt er að gefa betri gaum.

NÚTÍMA SKJALAVARSLA?

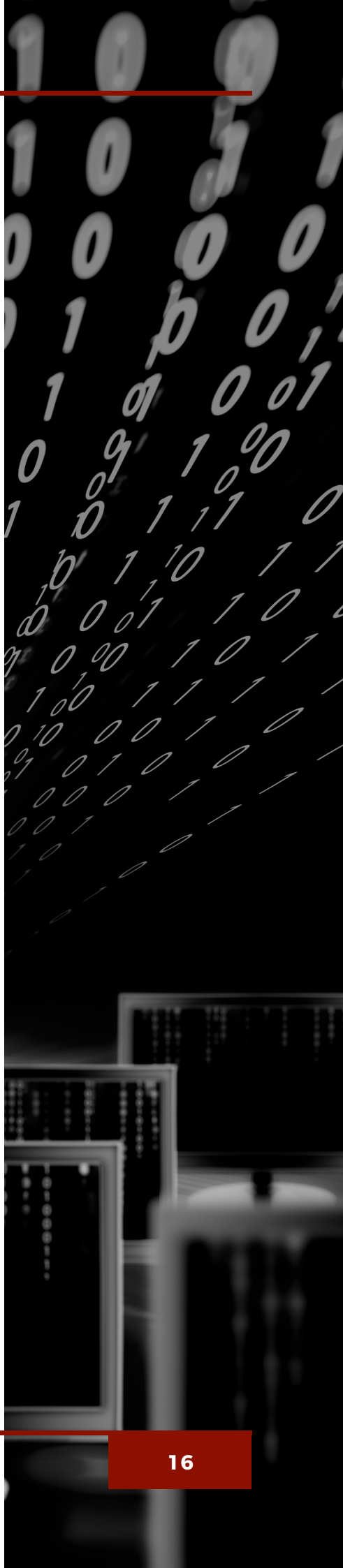
EFTIRLITSKÖNNUN ÞÍ

Í viðtali RUV við Hrefnu Róbertsdóttur þjóðskjalavörð frá árinu 2020 kemur fram að hún telur að ríkið þurfi nauðsynlega að móta langtímastefnu um rafræna skjalavörslu. Eftirlitskannanir Þjóðskjalasafnsins sýna að margt hefur batnað í skjalavörslu á síðustu árum en nauðsynlegt er að stefna að því að koma sem mestu af skjalavörslu í rafrænt form innan fárra ára en pappírsskjalavarsla verði að víkja. „Öll stjórnsýslan er orðin meira og minna rafræn en það hefur ekki verið hugað að langtímavörsluþættinum í því nema að litlu leyti.“

Við erum alla jafna að vinna með rafræn gögn en umbreytum þeim í pappírsgögn því við höfum ekki stigið til fulls að fara í rafræna skjalavörslu. Í þessu felst umtalsverð aukavinna en auk þess er sumum rafrænum gögnum erfitt eða óæskilegt að umbreyta í pappírsgögn. Tölvuvæðingin hefur líka haft þær afleiðingar í för með sér að auðvelt er að búa til gögn og hefur magn gagna stóraukist síðustu ár.

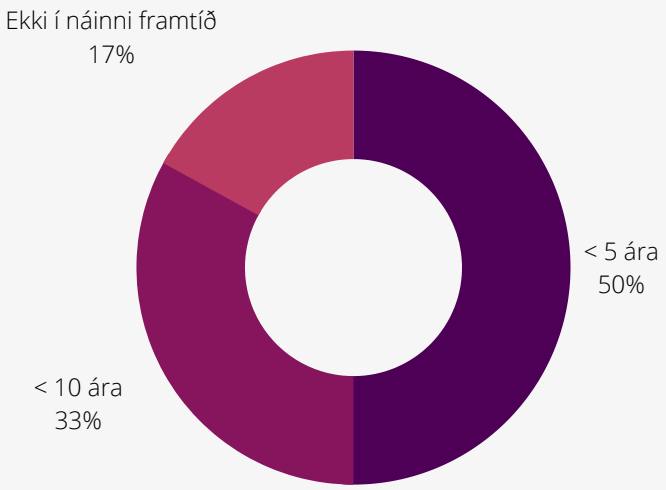
Ef við rýnum í niðurstöður síðustu eftirlitskönnunar Þjóðskjalasafns Íslands með ríkisstofnunum sem voru birtar árið 2020 má marka eftirfarandi megináherslur:

- Rafræn skjalavarsla ríksins er komin of skammt á veg
  - Tilkynningar á rafrænum gagnakerfum eru allt of fáar miðað við áætlað umfang slíkra kerfa.
  - Þá hafa afhendingar á rafrænum gögnum, svokölluðum vörsluútgáfum rafrænna gagna, líka gengið of hægt fyrir sig. Þjóðskjalasafninu hafa einungis borist um 40 vörsluútgáfur (um terabæt að stærð) sem er í engu samræmi við umfang rafrænna gagna í notkun hjá opinberum aðilum.
  - Ein afleiðing er gríðarlega umfangsmikil pappírsskjalasöfn sem kalla á aukið geymslurými, bæði hjá stofnunum og hjá Þjóðskjalasafni Íslands.
  - Önnur afleiðing er hætta á að mikilvæg opinber gögn glatist vegna þess að ekki hefur verið hugað að útprentun gagna í tíma eða langtíma varðveislu stafrænna gagna.

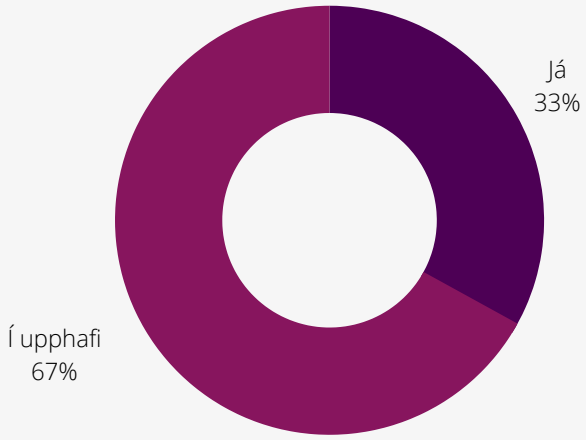


Áður en farið er í rafræna skjalavörslu þarf að huga að grunnatriðum skjalastjórnunar; skjalavistunaráætlunum og málalyklum. “Skjalavistunaráætlun er grundvallarstjórntæki í skjalasafni afhendingarskyldra aðila og er notuð til að fá yfirlit yfir myndun, varðveislu og aðgengi að öllum skjalaflokkum, þ.m.t. rafrænum gagnakerfum, sem verða til í starfseminni. Án skjalavistunaráætlunar er nánast ómögulegt að hafa nauðsynlegt yfirlit yfir skjalasafnið, hvaða gögn eru til, hvar þau eru varðveitt og hvernig aðgengi að þeim er háttað.” Samkvæmt niðurstöðum eftirlitskönnun Þjóðskjalasafns Íslands voru aðeins um 28% svarenda með skjalavistunaráætlun. “Mun færri höfðu fengið skjalavistunaráætlun samþykkta hjá Þjóðskjalasafni samkvæmt reglum þar um eða aðeins þrír afhendingarskyldir aðilar.”

Niðurstöður eftirlitskönnunar Þjóðskjalasafns Íslands leiðir í ljós, öfugt við það sem ætla mætti, að með aukinni tölvuvæðingu þá er umfang pappírsgagna að aukast og þar af leiðandi þörf á geymslurými einnig að aukast til muna. **Þjóðskjalasafnið kallar eftir því að ríkið leggi aukna áherslu að rafræna skjalavörslu og langtímavarðveislu rafrænna gagna**.



Telur þú að sveitarfélagið sem þú ert í forsvari fyrir muni fara í rafræn skil á opinberum gögnum?



Telur þú að rafræn skil á opinberum gögnum muni auka kostnað fyrir sveitarfélagið?

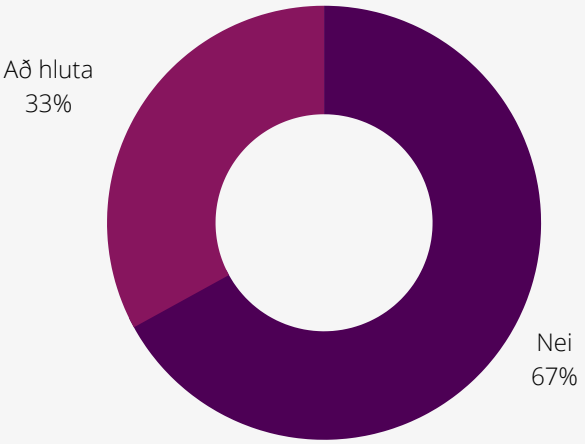
VIÐHORFSKÖNNUN

KÖNNUN MEÐAL SVEITARSTJÓRA/ODDVITA Á NV

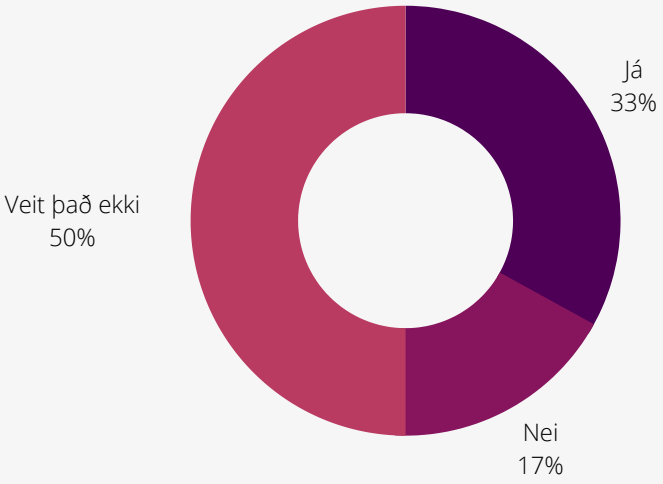
Héraðsskjalasöfnin á Norðurlandi vestra gerðu könnun meðal sveitarstjóra/oddvita sveitarfélaga á svæðinu varðandi viðhorf og framtíðarsýn þeirra á rafræna skjalavörslu. Sjö aðilar fengu könnunina senda, sex svöruðu könnuninni. **Rétt er að taka fram að þetta eru skoðanir svarenda, ekki yfirlýst stefna sveitarfélaganna**.

Spurt var hvort viðkomandi teldi að sveitarfélagið myndi fara í rafræn skil á opinberum gögnum og þá hvenær. 50% svarenda taldi að það myndi gerast innan 5 ára og 33% töldu það gerast innan 10 ára. Niðurstaðan er að mikill meirihluti telur að sveitarfélögin verði farin að skila inn rafrænum gögnum innan 10 ára.

Næsta spurning fjallaði um þann kostnað sem fylgir slíkum skilum. 67% töldu að rafræn skil hefðu aukinn kostnað í för með sér til að byrja með en til lengri tíma litið væri um sparnað að ræða fyrir sveitarfélögin. 33% töldu þetta hafa aukinn kostnað í för með sér.



Telur þú að sveitarfélagið sé í stakk búið til að fara í rafræn skil á opinberum gögnum?



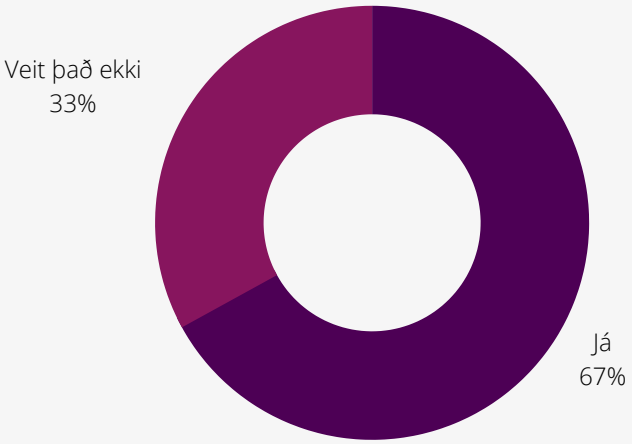
Telur þú að héraðsskjalasafnið á þínu svæði sé í stakk búið til að taka við rafrænum gögnum?

SKIL OG MÓTTAKA RAFRÆNNA GAGNA?

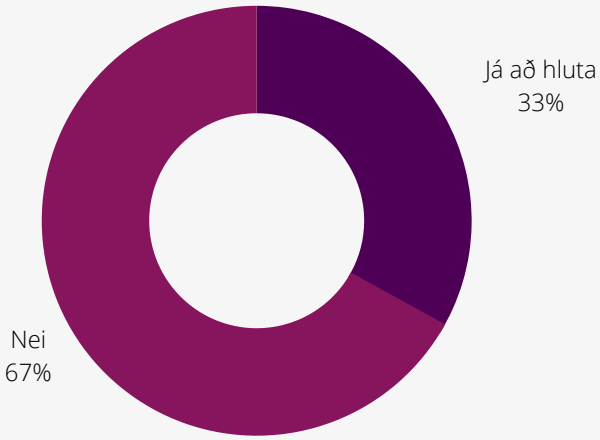
Þriðja spurning sneri að því hvort sveitarfélagið væri í stakk búið til að fara strax í rafræn skil á opinberum gögnum. Enginn svaraði því játandi, 67% svöruðu neitandi en 33% töldu það vera hægt að hluta til.

Fjórða spurning beindi sjónum að héraðsskjalasöfnunum. Spurt var um núverandi getu héraðsskjalasafns til að taka við rafrænum gögnum.

33% töldu að héraðsskjalasafn á viðkomandi svæði gæti tekið við rafrænum gögnum en 17% töldu aftur á móti ekki svo vera. 50% vissi ekki hver geta héraðsskjalasafnanna væri til að taka við rafrænum gögnum.



Finnst þér það fýsilegur kostur að héraðsskjalasöfnin á Norðurlandi vestra vinni saman að því að koma upp rafrænu viðtökuverkstæði?



Er sveitarfélagið búið að marka sér stefnu varðandi umsýslu og varðveislu rafrænna gagna?

STEFNA OG SAMVINNA?

Fimmta spurningin kannaði hug svaranda til þess að héraðsskjalasöfnin á Norðurlandi vestra vinni saman að því að koma upp rafrænu viðtökuverkstæði. 67% töldu það fýsilegan kost, 33% voru ekki búnir að gera upp hug sinn. Enginn taldi það afdráttalaust slæma hugmynd.

Að lokum var spurt að því hvort viðkomandi sveitarfélag væri búið að marka sér einhverja stefnu varðandi umsýslu og varðveislu rafrænna gagna. 67% sögðu svo ekki vera en 33% töldu að slík stefna væri til að hluta (ekki heildarstefna).

RAFRÆN SKIL HJÁ SVEITARFÉLÖGUM

HVER ER STAÐAN Á LANDSVÍSU?

Í fundargerð Akureyrarstofu frá 7. nóvember 2019 koma rafræn viðtökuverkstæði til umræðu. Þar segir meðal annars að móttaka rafrænna sé verkefni sem sé "ófrágengið mál á landsvísu og ekki hefur verið tekin ákvörðun um hvort það verður leyst miðlægt fyrir allt landið eða sérstaklega á héraðsskjalasöfnum víðsvegar." Þá segir einnig í fundargjörðinni:

Það er eðli tækninnar að baki rafrænna gagna að hún úreldist og breytist hratt, flókið getur reynst að tryggja aðgengileika og sum gögn eru þess eðlis að ekki er nægilegt að breyta þeim í myndrænt form. Það er jafnframt höfuðkostur við gögn sem eru rafræn eða verið komið á rafrænt form að þau má nálgast hvaðan sem er.

Það er því ljóst að margir kostir hjóta að vera við það að sérhæfð móttaka rafrænna gagna verði sett upp miðlægt á Íslandi. Stjórn Akureyrarstofu samþykkir að beina því til mennta- og menningarmálaráðuneytisins og Þjóðskjalasafns Íslands að kannaðir verði kostir þess að setja upp miðlægt móttökuverkstæði rafrænna gagna fyrir Ísland allt á Akureyri þar sem bæði verði byggð upp sérhæfð þekking og tækni. Með því er jafnframt stuðlað að því markmiði að byggja upp opinbera þekkingu, störf og þjónustu á landsbyggðinni.

Á fundi bæjarráðs Akureyrarbæjar 25. júní 2020 er þetta málefni aftur tekið fyrir. Á fundinum er samþykkt að hefja nauðsynlega undirbúningsvinnu til að hefja rafræna varðveislu skjala 1. janúar 2022 fyrir bæjarskrifstofur . Auk þess fól bæjarráð bæjarstjóra "að óska eftir samstarfi sveitarfélaga sem aðild eiga að héraðsskjalasöfnum um rekstur móttökuverkstæðis fyrir vörsluútgáfur".

Ekki er vitað til þess að þessar umræður milli sveitarfélaga hafi enn farið fram og ekki er að finna nein viðbrögð frá Mennta- og menningarmálaráðuneyti eða Þjóðskjalasafninu varðandi þessa tillögu Akureyrarstofu.

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur, undanfarin misseri, lagt áherslu á "stafræna stjórnsýslu" og telur að stafræn þróun sveitarfélaga sé eitt af brýnustu verkefnum þeirra. Á heimasíðu sambandsins segir að unnið sé að "miðlægu samstarfi sveitarfélaga til að auðvelda þeim að verða virkir þátttakendur í stafrænni framþróun og nýta nútímatækni til að bæta þjónustu, rekstur og samskipti við íbúa". Í ljósi þessa lögðum við þá spurningu fyrir breytingarstjóra stafrænnar þróunar hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Fjólu Maríu Ágústsdóttur, hvort rætt hafi verið um, á vettvangi sambandsins, að koma upp sameiginlegu viðtökuverkstæði rafrænna gagna fyrir öll sveitarfélögin. Fjóla María sagði svo ekki vera en benti á stefnumörkun samstarfs í stafrænni þróun væri áætluð á fyrri hluta þessa árs (2021).

Það eru fá sveitarfélög á landinu sem eru farin að skila inn rafrænum gögnum. Samkvæmt lista Þjóðskjalasafns Íslands yfir þá aðila sem eiga að afhenda gagnakerfi í formi vörsluútgáfu til **Þjóðskjalasafns Íslands** er búið að samþykkja rafræn skil hjá tveimur sveitarfélög: **Reykjanesbæ** og **Suðurnesjabæ**.

Þá hefur **Reykjavíkurborg** hafið formlegt ferli rafrænnar afhendingar til **Borgarskjalasafns**. Reykjavíkurborg fór þá leið að gera samning við Netværket Elektronisk Arkivering (NEA), um ráðgjöf og þjónustu varðandi langtímavarðveislu rafrænna gagna. NEA er samstarfsvettvangur 29 sveitarfélaga í Danmörku, sem Borgarskjalasafnið í Kaupmannahöfn stýrir.

Héraðsskjalasöfn á Suðurlandi (Héraðsskjalasafn Árnesinga, Akraness, Kópavogs, Mosfellsbæjar og Austur-Skaftafellssýslu) undirrituðu samstarfssamning árið 2018 en eitt af meginmarkmiðum samningsins er að "skapa grundvöll fyrir enn frekari samvinnu á sviði langtímavörslu rafrænna skjala, s.s. vinnu vegna tilkynninga og samþykkta á rafrænum skjalavörslukerfum, tilkynningu rafrænna skráa og gagnagrunna sem og uppsetningu á verkstæði til móttöku rafrænna skjala" eins og segir í ársskýrslu Héraðsskjalasafns Árnesinga frá 2019.

Af þessu má ljóst vera að sveitarfélögin eru sum hver farin að vinna að rafrænni skjalavörslu og skilum á opinbert skjalasafn. Það er aftur á móti fátt sem bendir til þess að unnið sé að sameiginlegri lausn fyrir alla opinbera aðila.

KOSTNAÐUR

HVAÐ KOSTA RAFRÆN SKIL?

Það hefur reynst mjög erfitt að henda reiður á hvað það kostar sveitarfélög að fara í rafræna skjalavörslu og rafræn skil. Hvorki Þjóðskjalasafn Íslands né Samband íslenskra sveitarfélaga hafa gert nýlega úttekt á því. Hér er gerð tilraun til að koma með grófar kostnaðartölur en það þyrfti að vinna slíka kostnaðaráætlun mun betur.

- **Skjalavörslukerfi**. Hver skjalamyndari þarf að skrá og safna gögnum í sitt rafræna kerfi eða hliðarkerfi. Heilt sveitarfélag með undirstofnunum getur ekki verið í einu, óaðskyldu kerfi. Hjá Sveitarfélaginu Skagafirði myndi stofnkostaður við að setja alla sjálfstæða skjalamyndara í hliðargrunna líklega vera á bilinu 5 til 7 milljónir og árgjöld myndu aukast um 2 til 3 milljónir miðað við núverandi fyrirkomulag. Fyrir ekki stærra sveitarfélag þá eru þetta umtalsverðar upphæðir og hér er líklega komin ein helsta ástæða þess að ekki gengur hraðar fyrir sig að koma sveitarfélögum í rafræna skjalavörslu og rafræn skil. Nútímastarfshættir kalla þó á að allir skjalamyndarar notist við rafræn skjalavörslukerfi (rafræn dagbókarkerfi) hvort sem þeir skila inn rafrænum gögnum eða pappírsgögnum.
- **Gerð vörsluútgáfu**. Þeir aðilar sem nota OneSystems þurfa að kaupa viðbótareiningu við kerfið sem býr til vörsluútgáfur. Það er einnig fyrirsjáanlegt að sveitarfélög þurfi að kaupa þjónustu af þeim hugbúnaðarfyrirtækjum sem selja þeim skjalavörslukerfi eða gagnagrunna þegar kemur að því að búa til vörsluútgáfur. Það er ómögulegt að áætla kostnaðinn á bak við þennan þátt en rétt að benda á að oft á tíðum eru gerðar athugasemdir við vörsluútgáfur sem skortir áskilin lýsigögn. Með því að gera ráð fyrir vörsluútgáfum strax við kaup á kerfum og með því að skrá mál og málsgögn eins og lög og reglur gera ráð fyrir strax í upphafi er hægt að lækka þennan kostnaðarlið umtalsvert.
- **Viðtökuverkstæði - Varðveislurými stafrænna gagna**. Það er ekki annað að sjá en að opinber skjalasöfn þurfi að koma sér upp sérstöku aðgangsstýrðu rými þar sem rafræn gögn eru varðveitt hvort sem þau starfrækja viðtökuverkstæði eða sækja þá þjónustu annað. Einnig er ljóst að öll opinber skjalasöfn þurfa að koma sér upp búnaði til að geta umbreytt eldri stafrænum einkagögnum í kerfisóháð gögn til langtímavarðveislu. Tækjakaup í slíkt rými má áætla frá 2.000.000 kr. upp í 10.000.000 kr., allt eftir verkefnum. Þessum tækjakosti þarf svo að viðhalda með reglulegu millibili.
- **Þekking - starfsfólk**. Stór kostnaðarliður er starfsfólk með þekkingu á tölvunarfræði, gagnafræði og skjalavörslu. Verkefni starfsfólks væri að taka á móti tilkynningum um gagnakerfi og aflagða gagnagrunna ásamt því að taka á móti og yfirfara varðveisluútgáfur og veita stofnunum ráðgjöf þessu tengt. Einn starfsmaður með sérþekkingu á þessu sviði myndi líklega kosta um 14 til 15 milljónir á ári. Það sem myndi sparast á móti er:
    - Pappírskostnaður
    - Arkir og öskjur
    - Húsnæði (geymslurými)
    - Tími starfsmanna sem fer í umsýslu pappírsskjala (t.d. útprentun og skönnun)

Af þessu má sjá að um talsverðar fjárupphæðir er að ræða og nauðsynlegt að leita leiða til að lækka kostnað fyrir sveitarfélögin. Helstu möguleikar til að lækka kostnað er líklega að vera í samvinnu við aðra aðila (opinbera eða einkaaðila) um rekstur á viðtökuverkstæði því sveitarfélögin munu ekki komast hjá því að nota skjalavörslukerfi eða hafa varðveislurými fyrir rafræn/stafræn gögn.

SVIÐSMYNDIR

ÞJÓNUSTUSTIG HÉRAÐSSKJALASAFNA

KOSTUR 1
ENGIN ÞJÓNUSTA

KOSTUR 2
HÁLFÞJÓNUSTA

KOSTUR 3
FULL ÞJÓNUSTA

Við teljum að það séu þrír kostir í stöðunni og sveitarfélögin þurfi að velja hvaða leið þau vilja fara og gera sér grein fyrir hvaða afleiðingar það val hefur.

Kostur 1. Héraðsskjalasöfnin veiti enga þjónustu hvað rafræna skjalavörslu varðar og ekkert viðtökuverkstæði verður á vegum safnanna. Sveitarfélögin þurfa að sækja alla þessa þjónustu annað.

Kostur 2. Héraðsskjalasöfnin varðveita rafræn gögn en fá annan aðila (einkaaðila eða annað opinbert safn) til að yfirfara vörsluútgáfurnar.

Kostur 3. Sett verða upp viðtökuverkstæði á svæðinu og byggð upp þekking til að fara yfir vörsluútgáfur og tillkynningar um rafræn gögn.

Við leggjum til að sveitarfélögin myndi vinnuhóp sem setur upp sviðsmyndir, þ.e. hvernig sjáum við framtíð skjalamála eftir 10 ár og hvaða áhrif hafa þessir kostir á þá framtíðarsýn. Í kjölfarið munu sveitarfélögin taka ákvörðun um hvert skuli stefna og hvernig skuli komast þangað.

FRAMTÍÐARSÝN

RAGNA KEMP HARALDSDÓTTIR
LEKTOR Í UPPLÝSINGAFRÆÐI VIÐ HÍ

Það er nauðsynlegt fyrir sveitarfélög að huga strax að rafrænni skjalastjórn og langtíma varðveislu rafrænna (og stafrænna) gagna. Ástæðan er sú að upplýsinga- og skjalastjórn stendur á ákveðnum krossgötum samhliða stafrænni umbreytingu í faginu. Það á áhugavert að fjölmiðlar birta kannanir um framtíðarstörf þar sem skráning og skipulag gagna er brátt talin heyra fortíðinni til vegna sjálfvirknivæðingar og 4. iðnbyltingarinnar. Staðreyndin er hins vegar sú að á sama tíma er margt í hinu ytra umhverfi sem gefur vísbendingar um auknar kröfur á fyrirtæki, sveitarfélög og aðra opinbera þjónustu hvað varðar kerfisbundna stjórnun upplýsinga og gagna. Þar má helst nefna ný lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90 (2018) með tilheyrandi sektarákvæðum, aukið vægi gæðastaðla í íslensku atvinnulífi með lögfestingu jafnlaunastaðals 85/2012, og stefnu stjórnvalda um stafrænt Ísland sem er ætlað að fela í sér aukna þjónustu, betra aðgengi og fljótvirkari afgreiðslu. Þá má ekki gleyma aukinni þörf fyrir upplýsingaöryggi.

Eins og fram kemur á vef Sambands Íslenskra sveitarfélaga vinnur sambandið að miðlægu samstarfi sveitarfélaga til að auðvelda þeim að verða „virkir þátttakendur í stafrænni framþróun og nýta nútímatækni til að bæta þjónustu, rekstur og samskipti við íbúa“ (Samband íslenskra sveitarfélaga, e.d.). Miklir fjármunir eru nýttir í stafvæðingu opinberrar þjónustu, hvort sem þá er vísað í verkefnastofu um stafrænt Ísland eða ráðstöfun fjár hjá einstaka sveitarfélögum. Til glöggvunar skal það tekið fram að helsti munurinn á rafrænni og stafrænni þjónustu er sá að rafræn þjónusta krefst penna, pappírs eða prentara/skanna á meðan sú stafræna afgreiðir sambærilega þjónustu sjálfvirkt.

Á heimasíðu stjórnarráðsins kemur fram að um mitt ár 2018 hafi íslenska ríkið undirritað heildstæðan samning við Microsoft. Samningurinn var liður í átaki ríkisins til að auka og bæta opinbera þjónustu og fól í sér aðgengi ríkisstofnana að nýjustu útgáfu Office 365 hugbúnaðarpakkans (2019, 3. maí). Ennfremur kemur fram að sama ár undirritaði Bjarni Benediktsson, fjármála- og efnahagsráðherra, samning við NIIS stofnunina (e. Nordic Institute for Interoperability Solutions) um samstarf við Eistland og Finnland um að hefja notkun Straumsins (X-Road) sem þessi lönd hafa nýtt í 15 ár og þar með skipað sér í fremstu röð þjóða þegar kemur að veitingu stafrænnar, opinberrar þjónustu. Þá hefur áhrif heimsfaraldurs síðustu misseri einnig sett mark sitt á rafræna og stafræna skráningu, aðgengi og öryggi upplýsinga og gagna hjá opinberum aðilum, jafnt sem einkaaðilum, í kjölfar aukinnar fjarvinnu. Það er því ljóst að leiðin liggur í átt að rafrænu, og helst stafrænu, umhverfi upplýsinga og gagna og brýnt að ná að fylgja þeirri þróun eftir.

Ísland hefur verið eftirbátur annarra þjóða sem við gjarnan berum okkur saman við hvað varðar stafræna þróun og þjónustu hins opinbera. Lengi vel hefur vantað samræmda stefnu í þessum efnum fyrir íslenska ríkið og mikið ósamræmi á milli opinberra stofnana hvað varðar þjónustustig, þ.e. hversu vel eða langt þær eru komnar í stafrænni þróun. Ánægjukannanir sem Stafrænt Ísland stóð fyrir fyrir nokkrum árum um þjónustu opinberra stofnanna sýndi fram á að þær stofnanir sem mældust hæst voru komnar langt í sinni stafrænu þróun, sem dæmi Ríkisskattstjóri, á meðan aðrar sem voru stutt á veg komnar (Einar Birkir Einarsson, munnleg heimild 22. mars 2021).

Á sama tíma hafa Norðurlöndin og Eystrasaltslöndin unnið markvisst að því að stafvæða opinbera þjónustu síðustu árin.

Á vef norrænu ráðherranefndarinnar kemur fram að tilgangurinn með samstarfi um stafvæðingu sé að leggja áherslu á að einmitt Norðurlöndin og Eystrasaltsríkin séu eitt samhangandi og samþætt stafrænt svæði, og gert er ráð fyrir að sameiginlegar aðgerðir nýtist borgurum, fyrirtækjum og opinberum stofnunum á öllu svæðinu (Norrænt samstarf, e.d.). Ísland hefur notið góðs af þessu samstarfi og náð töluverðum árangri á stuttum tíma samanber verkefni Stafræns Íslands. Sömu sögu er að segja af árangri annarra þjóða sem standa framarlega hvað varðar stafræna upplýsinga- og skjalastjórn hjá hinu opinbera, s.s. Bretland og Ástralíu. Þjóðskjalasafn Ástralíu gaf á sínum tíma út stafræna stefnu þar sem fram kom að árið 2020 yrðu öll opinber gögn skráð, stjórnað og varðveitt með stafrænum hætti. Stefnan byggði á þremur grundvallar viðmiðum; að upplýsingar eru verðmætar (e. information is valued), að upplýsingar eru varðveittar stafrænt (e. information is managed digitally) og að upplýsingarnar sjálfar, upplýsingakerfin og ferli upplýsinga vinni saman (e. Information, systems and processes are interoperable) (National Archives of Australia, 2020).

Markmið sveitarfélaga varðandi rafræna (og stafræna) skjalastjórn og skjalavörslu ætti að vera í takt við það sem fram hefur komið hér að ofan enda óhjákvæmilegt annað en að stefna á aukna stafræna afgreiðslu og þjónustu sveitarfélaga við almenning. Atvinnulífið allt starfar í umhverfi þar sem upplýsingar og skjöl gegna lykilhlutverki hvað varðar traust, rekjanleika, sönnunarbyrði, gæðastýringu og gagnsæi og það á ekki síður við um sveitarfélög en aðra opinbera þjónustu.

Almennt aðgengi að upplýsingum þarf að vera einfalt og verklag í takt við lög og reglur og vönduð og samræmd vinnubrögð.

Til að ná þessum markmiðum er nauðsynlegt fyrir sveitarfélög að stuðla markvisst að bættum stjórnarháttum upplýsinga (e. information governance) og auknu upplýsingaöryggi til lengri tíma litið. Það er að mörgu að huga en til að forgangsraða má nefna eftirfarandi þætti:

- Í fyrsta lagi er samhliða stafvæðingu aukin þörf fyrir sérfræðinga sem búa yfir færni og þekkingu til þess að afla, skipuleggja, miðla, stjórna og loks varðveita upplýsingar á skilvirkan og árangursríkan hátt.

- Í öðru lagi hefur reynslan sýnt að mikilvægt er að vekja æðstu stjórnendur til umhugsunar um að kerfisbundin upplýsinga- og skjalastjórn er upphaf og endir stafvæðingar og upplýsingaöryggis. Ef upphaflega skráningin á sér ekki stað, eða ef hún er ekki framkvæmd með réttum hætti, eru gögnin ekki aðgengileg, hvorki fyrir notendur í dag né í sögulega samhengi síðar meir. Þessi þáttur vill stundum gleymast. Því þarf stuðningur stjórnenda að vera fyrir hendi til þess að viðeigandi forysta, fjármagn og starfskraftar séu til staðar til þess að koma á skilvirkri stjórnun upplýsinga og skjala (Jóhanna Gunnlaugsdóttir og Ragna Kemp Haraldsdóttir, 2015).

- Þriðji þátturinn snýr að tæknilegum innviðum fyrir móttöku stafrænna gagna til langtíma varðveislu og leiðbeiningar til opinberra aðila um innleiðingu og notkun upplýsingakerfa sem styðja við stafræna vegferð. Án slíkra verkfæra er stafvæðing borin von. Skýrar stefnur um stafvæðingu og notkun skýjaþjónustu, upplýsingaöryggi, innbyggð persónuvernd og þekking starfsfólks á skilyrðum vörsluútgáfa er hér lykilatriði. Allir þessir þættir eru í samræmi við stefnur erlendra þjóðskjalasafna, s.s. NARA (e. National Archives and Records Administration) í Bandaríkjunum og NAA (e. National Archives of Australia).

- Fjórði þátturinn snýr að stefnumótun og samstilltri framtíðarsýn stafvæðingar á Íslandi þegar kemur að samstarfi Þjóðskjalasafns Íslands og héraðsskjalasafna (Halldóra Jónsdóttir, 2021). Eins og fram kemur í 11.gr laga um opinber skjala-söfn nr. 77 (2014) getur sveitarstjórn sótt um rekstrarleyfi fyrir héraðsskjalasafn til að varðveita skjöl sveitarfélagsins og sinna hlutverki opinberra skjalasafn samkvæmt 13. gr. laganna. Að þeim kröfum uppfylltum að umsókn beri með sér að fjárhagsleg og fagleg skilyrði til rekstursins. Í 3. málsgrein sömu laga kemur skýrt fram að ráðherra skuli setja nánari ákvæði um leyfi til reksturs héraðsskjalasafns í reglugerð en sú reglugerð hefur enn ekki litið dagsins ljós.

Héraðsskjalasöfn eru þannig háð rekstrarleyfi, þó það hafi ekki verið virkjað, auk þess að þurfa að treysta á rekstrarstyrki og verkefnastyrki sem margir hverjir eru veittir af Þjóðskjalasafni. Að því gefnu að reglugerðin verði staðfest, og ef héraðsskjalasöfn geta ekki framfylgt hlutverki sínu í takt við þróun stafvæðingar, geta þau átt það á hættu að missa starfsleyfi. Það er því lykilatriði fyrir sveitarfélög að styrkja og styðja við héraðsskjalasöfn með í forgangsröðun verkefna, með fjármagni, uppbyggilegu samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga og Þjóðskjalasafn Íslands, ásamt verkefnastofu um stafrænt Ísland, til að tryggja að þau verkefni sem lúta að langtímavarðveislu rafrænna (og stafrænna) gagna haldist í heimabyggð.

SAMANTEKT

HVERT SKAL HALDA?

Á sveitarfélögum liggur sú skylda að skrá mál sem koma til meðferðar hjá þeim á kerfisbundin hátt og varðveita málsgögn þannig að þau séu aðgengileg og leitarbær. Þetta er ekki hægt að gera nema að gögnin séu vel skipulögð og flokkuð á viðeigandi hátt. Málalyklar og skjalavistunaráætlanir eru mikilvæg tól til að koma skipulagi á gögnin okkar og skapa yfirsýn yfir gagnasöfnin. Rafræn skjalavistunarkerfi hjálpa okkur svo enn frekar við að halda utan um hið ört vaxandi gagnasafn. Í dag eru gögnin að mestu rafræn eða stafræn og mikið er lagt upp úr því að almenningur geti sótt sína þjónustu til opinberra aðila á rafrænan máta. Það skýtur því skökku við að opinberir aðilar er stutt á veg komnir með að huga að langtímavarðveislu rafrænna gagna sem hlýtur að vera forsenda þess að hægt sé að fara í "rafræna stjórnsýslu". Það er lítið hagræði í því að stórauka framleiðslu rafrænna gagna ef stjórnsýslan prentar svo öll gögnin út til varðveislu. Pappírinn er að mörgu leyti öruggur varðveislumiðill en mikið af rafrænum gögnum tapar eiginleikum sínum með því að vera prentuð út til að mynda leitarbærni gagnagrunna. Það er því afar brýnt að við hugum strax að langtímavarðveislu rafrænna og stafrænna gagna í stafrænni umbreytingu opinberrar þjónustu.

Fyrsta skrefið er þó að koma skipulagi gagna í lag og uppfylla þannig lagaskyldur sveitarfélaganna varðandi skjalavörslu. Af niðurstöðum þeirra kannanna sem héraðsskjalasöfnin á Norðurlandi vestra gerðu meðal sveitarfélaga í Skagafjarðarsýslu og Austur-Húnavatnssýslu má ljóst vera að nauðsynlegt er að fara í átak í skjalamálum og auka skilning embættismanna á skyldum sínum gagnvart skjalastjórnun og skjalavörslu.

Annað skref er að tryggja stofnunum þægilegar tæknilausnir til að halda utan um skjöl sín og gera þannig embættismönnum og stofnunum auðveldara með að uppfylla lagalegar skyldur sínar. Starfshættir í nútíma samfélagi kalla á notkun rafrænna skjalavörslukerfa sem eru einnig forsenda þess að hægt sé að fara í rafræn skil á málasafni opinberra aðila til langtíma varðveislu.

Á opinberum skjalasöfnun liggur sú skylda að geta tekið við gögnum opinberra aðila og þar með talin rafrænum gögnum. Eins og lögin eru í dag þá þurfa söfnin að vera í stakk búin til að taka við gögnunum, yfirfara þau og gera þau aðgengileg. Að viðhalda rafrænum gögnum til langs tíma kallar líka á ný vinnubrögð, nýjar lausnir og nýjan tæknibúnað.

Þetta eru allt kostnaðarsamar aðgerðir. Líklega er kostnaður við uppsetningu á rafrænum skjalavörslukerfum fyrir litlar stofnanir helsta ástæða þess að stofnanir eru ekki lengra komnar með að uppfylla lagalegar skyldur sínar gagnvart skjalastjórnun og skjalavörslu. Kostnaðurinn eykst svo til muna þegar farið er í rafræn skil og viðtöku slíkra gagna. Þetta er þó óumflýjanleg þróun en spurning er hvort ekki megi reyna ná niður kostnaði með samvinnu og sameiginlegum lausnum eins og Ragna Haraldsdóttir Kemp bendir á. Héraðsskjalasöfnin lögðu könnun fyrir sveitarstjóra/oddvita á Norðurlandi vestra. Niðurstöður þeirrar könnunar benda til áhuga á samvinnu sveitarfélaga á NV í þessum málaflokki. Ef til vill þurfum við að leita víðar að góðum sameiginlegum lausnum? Eru hér jafnvel möguleikar á nýsköpun?

Við erum mögulega nú þegar að tapa gögnum vegna óskipulags í skjalastjórnun/skjalavörslu og umbreytingu rafrænna gagna í pappírgögn. Það er því brýnt að sveitarfélögin marki sér sem fyrst stefnu í þessum málum og ákveði hvernig ná skuli settum markmiðum.

HEIMILDIR

ÚTGEFIÐ EFNI

Ársskýrsla Héraðsskjalasafns Árnesinga 2019 (2020). Þorsteinn Tryggvi Másson ritstýrði. Héraðsskjalasafn Árnesinga.

Borgarskjalasafn (15.07.2020). Tímamót í rafrænni stjórnsýslu og rafrænni langtímavarðveislu gagna hjá Reykjavíkurborg. http://www.borgarskjalasafn.is/desktopdefault.aspx/tabid-3921/6634_read-40253/6634_page-3/

Borgarskjalasafn. (27.08.2020). Formleg móttaka tilkynninga um rafræn gagnakerfi hafin. http://www.borgarskjalasafn.is/desktopdefault.aspx/tabid-3921/6634_read-40254/6634_page-3/

Fundargerð bæjarráðs Akureyrarbæjar. 25.06.2020. https://www.akureyri.is/is/stjornkerfi/stjornsysla/fundargerdir/baejarrad/11423

Fundargerð stjórnar Akureyrarstofu 07.11.2019. https://www.akureyri.is/is/stjornkerfi/stjornsysla/fundargerdir/stjorn-akureyrarstofu/11247

Government of the Republic of Estonia (2018). *DIGITAL AGENDA 2020 FOR ESTONIA*. https://www.mkm.ee/sites/default/files/digitalagenda2020_final_final.pdf

Handbók um skjalavörslu sveitarfélaga sem gefin (2010). Njörður Sigurðsson ritstýrði. Þjóðskjalasafn Íslands.

Jóhanna Gunnlaugsdóttir og Ragna Kemp Haraldsdóttir (2015, 4. desember). Upplýsinga- og skjalastjórn – krafa samtímans. https://www.vb.is/skodun/upplysinga-og-skjalastjorn-krafa-samtimans/123142/?q=ragna%20kemp

Kuny, Terry (1997) A Digital Dark Ages? Challenges in the Preservation of Electronic Information. 63rd IFLA Council and General Conference 1997. IFLA. http://archive.ifla.org/IV/ifla63/63kuny1.pdf

National Archives and Records Administration (2017). Digital Preservation Strategy. https://www.archives.gov/preservation/electronic-records/digital-preservation-strategy

National Archives of Australia (2020). Digital Continuity 2020 Policy. https://www.naa.gov.au/information-management/information-management-policies/digital-continuity-2020-policy

Norrænt samstarf (e.d.). Stafræn umskipti og nýsköpun. https://www.norden.org/is/stafraen-umskipti-og-nyskopun

Samband íslenskra sveitarfélaga (2021). Stafræn sveitarfélög. https://stafraent.samband.is/stafraen-sveitarfelog/

Sólborg Una Pálsdóttir (2021). *Eftirlitskönnun árið 2020*. Héraðsskjalasafn Skagfirðinga.

Stjórnarráð Íslands (2019, 3. maí). Vegna umræðu um samning ríkisins við Microsoft. https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2019/05/03/Vegna-umraedu-um-samning-rikisins-vid-Microsoft-/

Svala Runólfsdóttir (2020) *Skjalavarsla og skjalastjórn afhendingaskyldra aðila Austur-Húnavatnssýslu 2020. Niðurstöður eftirlitskönnunar Héraðsskjalasafns Austur-Húnavatnssýslu*. Héraðsskjalasafn Austur-Húnavatnssýslu.

Þjóðskjalasafn Íslands (e.d.). Afhendingarlisti. Listi yfir þá aðila sem eiga að afhenda gagnakerfi í formi vörsluútgáfu til Þjóðskjalasafns Íslands. https://skjalasafn.is/rafraen_skjalavarsla.

LÖG

Lög um opinber skjalasöfn nr 77/2014

Lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsingar nr. 90/2018

Stjórnsýslulög nr 37/1993

Upplýsingalög nr 140/2012

Sveitarstjórnarlög nr 138/2011

REGLUR

Reglur um tilkynningu, samþykkt og skil á rafrænum gagnasöfnum afhendingarskyldra aðila (nr. 788/2020)

Reglur um meðferð, varðveislu og eyðingu á tölvupóstum afhendingarskyldra aðila (nr. 331/2020)

Reglur um skráningu mála og málsgagna afhendingarskyldra aðila (nr. 85/2018)

Reglur Þjóðskjalasafns Íslands um málalykla afhendingarskyldra aðila (nr. 572/2015)

Reglur Þjóðskjalasafns Íslands um skjalavistunaráætlanir afhendingarskyldra aðila (nr. 571/2015)

Reglur Þjóðskjalasafns Íslands um grisjun í skjalasöfnum sveitarfélaga og stofnana þeirra (nr. 627/2010)

Reglur Þjóðskjalasafns Íslands um afhendingu á vörsluútgáfum gagna úr rafrænum gagnakerfum afhendingarskyldra aðila (nr. 100/2014)

Reglur um frágang, skráningu og afhendingu pappírsskjalasafna afhendingarskyldra aðila (nr. 573/2015)

ÓÚTGEFIÐ EFNI

Halldóra Jónsdóttir (2021). Óbirt meistararitgerð um stöðu héraðsskjalasafna. [Væntanleg í Skemmuna].

Samband íslenskra sveitarfélaga. Fjóla María Ágústsdóttir. Svar við fyrirspurn um rafræn viðtökuverkstæði frá 03.02.2021.

Þjóðskjalasafn Íslands. Hrefna Róbertsdóttir og Njörður Sigurðsson Svar við fyrirspurn um rafrænt viðtökuverkstæði frá 04.12.2020