

Returadresse: Arkivverket
Pb.4013 Ullevål Stadion
0806 OSLO



ARKIVVERKET

Utenriksdepartementet
Postboks 8114 Dep.
0032 OSLO

Dato	05.02.2019
Din ref.	16/1666
Vår ref.	2018/7786
Saksbehandler	Geir Ivar Tunnæsvisik

Endelig tilsynsrapport og varsel om pålegg for Utenriksdepartementet

Vi takker for godt samarbeid i forbindelse med tilsynet. Tilsynet hadde hovedfokus på arkivorganisering og elektronisk arkivdanning, blant annet arkivplan, journalføring, arkivfangst og fagsystemer. Det ble også gjennomført en befaring av departementets bortsettingsarkiv.

Denne rapporten leveres senere til departementet enn normalt. Grunnen er at Arkivverket valgte å gjennomføre tilsyn på noen utvalgte utenriksstasjoner før tilsynsrapporten ble ferdigstilt. Det var viktig å kunne se dokumentasjonsforvaltningen i departementet i et mer helhetlig perspektiv.

Vi har justert noe etter deres tilbakemeldinger. Pålegg som kun krever at dere dokumenterer fullmakter og rutiner er gitt frister til 01.09.2019, pålegg som kan kreve større tiltak eller planlegging er satt til 01.12.2019.

Tilsynsdato: 14. og 17.09.2018

Fra Utenriksdepartementet:

Utenriksråd Wegger Strømmen
Ekspedisjonssjef Lajla Jakhelln
Avdelingsdirektør Anniken Krutnes
Avdelingsdirektør Sjur Larsen
Avdelingsdirektør Espen Lindbæck
Avdelingsdirektør Mette Paulsen
Avdelingsdirektør Per Eigil Schwab
Underdirektør Ann Kristin Schelderup
Underdirektør Erling Søråa

Seniorrådgiver Konstantina Didachou
Seniorrådgiver Henriette Cathrine Gulbrandsen
Seniorrådgiver Mai Molvik Hansen
Seniorrådgiver Anne Lise Kirkerud
Seniorrådgiver Berit Løken
Seniorrådgiver Norunn Elisabeth Rustad
Seniorrådgiver Elisabeth Skibenes
Rådgiver Øivind Bakkevig
Rådgiver Kerstin Agneta Wahlberg
Aspirant Ana Martine Melgård

Fra Arkivverket: Avdelingsdirektør Espen Sjøvoll
Fagdirektør Kjetil Reithaug
Seniorrådgiver Geir Ivar Tungesvik
Seniorrådgiver Jon Sandven

Hvorfor har vi arkivtilsyn?

Arkivverket fører tilsyn med statlige, kommunale og fylkeskommunale organer. Våre tilsyn med arkiv og dokumentasjonsforvaltning er lovlighetstilsyn, hvor målet er å vurdere om virksomheten oppfyller de pliktene som følger av arkivloven med forskrifter. Vi ønsker at våre tilsyn skal føre til bedre kvalitet på arkivarbeidet i virksomheten, slik at arkivene blir sikret for samtid og ettertid, blant annet som grunnlag for demokrati, rettssikkerhet og kulturarv.

Rapporten til Utenriksdepartementet gjelder for utenriksstjenesten sentralt, men også for stasjonene. Det er likevel laget egne rapporter for de stasjonene som har hatt tilsynsbesøk. Disse sendes også til den enkelte utenriksstasjon. Departementet må også vurdere disse rapportene. Utenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for at alle påleggene følges opp innen de angitte frister, også de som bare gjelder enkeltstasjoner.

Positive funn fra tilsynsbesøket

Utenriksdepartementet (UD) uttaler en svært høy bevissthet og forståelse av hvorfor de skal arkivere. Det er ingen uttalt motstand mot dokumentasjon og arkivfangst. Denne gode holdningen gir UD en helt spesiell mulighet for å bli spesielt flinke på dokumentfangst, bruk av gode metadata for gjenfinning av saker o.l. all den tid forståelsen allerede er på plass. Gode rutiner, løsninger og prosesser som forenkler

dokumentfangsten vil da lettere kunne få innpass og gjennomslag hos brukerne. Et eksempel på en prosess som dokumenteres godt er traktater med fremmede makter.

Endelige pålegg

Denne rapporten beskriver avvikene vi fant og mulige pålegg. De særskilte funnene er identifisert ved departementet i Oslo. Da Utenriksdepartementet inkludert utenriksstasjonene er som et organ etter arkivloven, gjelder påleggene og tiltakene som varsles for utenriksstasjonene, og må gjennomføres av departementet og utenriksstasjonene. Med hjemmel i lov av 4. desember 1999 nr. 126 om arkiv (arkivloven) § 7 c gir vi følgende pålegg:

Pålegg 1: Dokumentere fullmakter og arkivansvaret sentralt og på utenriksstasjonene og sikre implementering

- Hvordan lukke pålegget?**
- ✓ Utenriksdepartementet må ha en klar dokumentasjon av hvilke instruksjoner som gjelder for utenriksstasjonene.
 - ✓ Det må dokumenteres hvilket ansvar og hvilke fullmakter for arkivarbeidet det enkelte ledd i organisasjonen har. Dette gjelder både for arkivarbeidet sentralt og på stasjonene.
 - ✓ Rolle- og ansvarsfordeling innen alle arkivrelaterte områder må klargjøres. Dette skal være en del av kvalitetssikringsrutinene og internkontrollen.
 - ✓ Arkivplanen må oppdateres for å sikre at den er dekkende for arkivarbeidet slik det faktisk utføres, og at den kan brukes som redskap i internkontrollen med arkivarbeidet. Det må vurderes om det er behov for tilpasninger på den enkelte stasjon.

Tips Se <https://www.arkivverket.no/for-arkiveiere/arkivplan-og-internkontroll?q=arkivplan>.

Frist 01.09.2019

Funn Fullmaktene knyttet til arkivholdet ble tydelig forklart og praktisert hos enkelte av utenriksstasjonene. Det samme fremkom ikke sentralt i departementet. Fullmaktene og ansvaret for arkivarbeidet var ikke gjennomgående dokumentert. Det ble nevnt at det fulgte av utenriksinstruksen, men dette dokumenteres ikke i arkivplanen.

Hvorfor er dette viktig? En oversikt over fullmakter og ansvar er et viktig hjelpemiddel for å sikre kvalitet og hensiktsmessighet i dokumentasjonsforvaltningen, og er en forutsetning for ivaretagelse av arkivansvaret. Brukt riktig kan den være et viktig styringsverktøy. Fullmakter og ansvar er en del av en god arkivplan.

Dokumentet arkivplan skal hjelpe virksomheten til å forvalte dokumenter og øvrig informasjon som en ressurs. Departementet trenger da å vite hvem som har ansvaret for hva. Selve arkivplanen bør være et overordnet dokument, som beskriver policy og styring av funksjonen på et overordnet nivå, mens de mer detaljerte rutinebeskrivelsene bør plasseres i vedlegg til arkivplanen.

Hensikten med arkivplanen er at offentlige organer skal ha oversikt over sitt arkivmateriale og hva slags regler og instruksjoner som gjelder for behandlingen av det. Dette er nødvendig for å kunne forvalte arkivet i henhold til arkivlovens formål og i tråd med det arkivansvar som er formulert i arkivloven § 6. Arkivplanen kan benyttes for å planlegge periodiske arkivoppgaver og beregne behov for fremtidige ressurser.

Krav	Riksarkivarens forskrift §1-1 stiller krav til arkivplan og organets intern kontroll med arkivarbeidet. Her stilles det også krav til delegeringsfullmakt og en beskrivelse av hvor ansvaret for å forvalte arkivene er plassert.
-------------	---

Pålegg 2: Lage en bevarings- og kassasjonsplan for den digitale dokumentasjonen og oppgradere kassasjonsbestemmelsene på utenriksstasjonene

Hvordan lukke pålegget?	<ul style="list-style-type: none">✓ Utenriksdepartementet må utarbeide bevarings- og kassasjonsplan for alt digitalt skapt materiale i departementet.✓ Utenriksdepartementet må oppgradere kassasjonsreglene for papir som gjelder på utenriksstasjonene✓ Få bevarings- og kassasjonsplanen for digitalt dokumentasjon godkjent av Arkivverket.✓ Få en ny godkjenning fra Arkivverket av kassasjonsplanen som brukes ved utenriksstasjonene.✓ Oppdater arkivplanen med nye B/K-planer.
--------------------------------	--

Tips	Se: https://www.arkivverket.no/for-arkiveiere/bevaring-og-kassasjon/om-bevaring-og-kassasjon-i-offentlig-forvaltning , for mer informasjon. Her står det også om hvordan man lager en bevarings- og kassasjonsplan.
-------------	--

Frist	01.12.2019
--------------	------------

Funn	UD har ikke en bevarings- og kassasjonsplan for sitt digitale arkivmateriale, verken sentralt eller for eller på stasjonene. Det finnes en godkjent bevarings- og kassasjonsplan for papirarkivet.
-------------	--

Kassasjonsbestemmelsene som brukes på utenriksstasjonene er fra slutten av 1960-tallet og inkluderer ikke digitalt skapt materiale.

Hvorfor er dette viktig? Ikke-bevaringsverdige arkiv bør kasseres. Lagring av dokumentasjon koster, uavhengig av det finnes digitalt eller på papir. Jo eldre materialet blir før man får tatt stilling til hvor lenge det bør bevares, og om det bør avleveres, jo mer krevende er det å vurdere bevaringsverdien av det. Digitalt er det knyttet kompetansekrav til brukerne og til IKT-medarbeidere for å kunne bruke systemer, og å holde systemer i drift unødig lenge kan gi kostander knyttet opp mot å holde kompetanse oppdatert over lengre tid. System som ikke er underlagt en systematisk bevaringsvurdering, kan miste sin verdi fordi de ikke blir konvertert til rett tid og på rett måte.

Krav Arkivloven § 9 sier at det er forbudt å kassere arkivmateriale med mindre dette skjer i henhold til bestemmelser godkjent av Riksarkivaren. Arkivforskriften § 16 sier at offentlige organ skal utarbeide kassasjonsregler for fagsakene som skal godkjennes av Riksarkivaren.

Riksarkivarens forskrift kapittel 7 del II inneholder fellesbestemmelser om bevaring og kassasjon for egenforvaltningssaker i statlige organ.

Pålegg 3: Kartlegg og avklar hvilke system som lagrer og produserer informasjon og dokumenter og hvordan dette håndteres iht arkivlovverkets krav.

Hvordan lukke pålegget ✓ Utenriksdepartementene må dokumentere arkivmessig vurdering og håndtering av informasjon i ulike informasjonssystemer og kommunikasjonskanaler som kan inneholde arkivpliktig informasjon.

✓ Det må dokumenteres hvordan og fra hvilke systemer det tas uttrekk, skjer overføring til Noark systemet.

Tips Se Norsk filminstitutt's systemoversikt som eksempel, under Arkivplaner til inspirasjon: <https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/arkivverket-svarer#!#block-body-3>

Frist 01.09.2019

Funn Departementet har summariske oversikter over sine fagsystemer og disse er vurdert utfra ulike kriterier (inneholder arkivverdig informasjon, kan

unntas offentlighet, inneholder virksomkritisk informasjon). Men det er ikke foretatt en reell arkivfaglig vurdering av informasjonen i systemene som nevnt over.

Sharepoint brukes aktivt og det er ikke rutiner for hvem som har ansvar for arkivering, hva som skal arkiveres, når og hvordan det skal skje.

Hvorfor er dette viktig? Informasjon er en ressurs som det er viktig at virksomheten har kontroll på, både hvilken informasjon som er lagret hvor og hva man har kommunisert i ulike sammenhenger. Spesialiserte systemer er ofte velegnete for gjennomføring av prosessene de skal håndtere, men er sjelden tilpasset krav til journal og arkivering. For mange offentlige organer blir sosiale medier en stadig viktigere informasjonskanal, som man bør ha et bevisst forhold til bruken av, inkludert hvordan man sørger for å bevare eventuell arkivverdig informasjon fra dem.

Krav Det følger av den generelle arkivdefinisjonen i arkivloven § 2 og organets arkivansvar etter arkivloven § 6 at alle dokumenter som oppstår som ledd i organets virksomhet skal inngå som en del av organets arkiv med mindre de kan gjøres til gjenstand for arkivbegrensning etter arkivforskriften § 14.

Arkivforskriften § 4 sier at arkivplanen skal inneholde en oversikt over arkivene til virksomheten, og Riksarkivarens forskrift § 1-1 sier at den skal inneholde dokumentasjon på hvor dokumentene er lagret.

Pålegg 4: Utarbeide instruksjoner for elektroniske arkiv

Hvordan lukke pålegget

- ✓ Utenriksdepartementet må utarbeide instruksjoner for det elektroniske arkivet. Det kan være tilstrekkelig å utarbeide dokumentasjon på det som gjøres i dag, men det kan også hende at arbeidet med dokumentasjon avdekker behov for å endre og forbedre måten ting gjøres på.
- ✓ Oppdater arkivplanen med instruksjoner for elektronisk arkiv.
- ✓ Utarbeide ulike versjoner til de ulike tekniske løsningene som finnes i utenriksstjenesten.

Tips Se nettsiden www.kommunereformarkiv.no for mer informasjon.

Frist 01.09.2019

Funn Utenriksdepartementet mangler instruksjer og rutinebeskrivelsene som kreves for elektronisk arkiv.

Hvorfor er dette viktig? Elektroniske arkiv er utsatt for en del andre risikomoment enn papirarkiv, og det stilles derfor større krav til å kunne dokumentere hvordan man møter risiko for elektronisk arkivmateriale. Arkivregelverkets krav til dokumentasjon av rutiner og planer er begrunnet i sikring av dokumentenes autensitet, integritet, anvendelighet og pålitelighet. Utenriksdepartementet er en stor organisasjon med mye turnover og bytte av arbeidsoppgaver. Det stilles derfor høye krav til dokumentasjon av rutiner og arbeidspraksis.

Krav Riksarkivarens forskrift § 3-2 sier hvilke konkrete instruksjer og rutinebeskrivelser man skal ha for å beskrive ansvarsforhold, rutiner og rettigheter for bruk av elektroniske arkivsystem. § 3-4 sier at man skal ha rutiner for oppbevaring og sikring av elektroniske arkiv, inkludert hva man gjør for å sikre at dokumentene arkiveres i godkjente format.

Pålegg 5: Ferdigstille periodisering og deponering av digitale arkiv

Hvordan lukke pålegget

- ✓ Utenriksdepartementet må avslutte og rydde i sine periodiserte arkivsystem og deponere disse hos Arkivverket. Dette gjelder også for utenriksstasjonene.
- ✓ Departementet må ha et systematisk og kontinuerlig fokus på kvalitetssikring av arkivet. Dette må dokumenteres.
- ✓ Dokumentasjonen må inngå i arkivplanen

Tips Se nettsiden <https://www.arkivverket.no/for-arkiveiere/arkivavslutning-og-innlevering2/overf%C3%B8ring-av-elektroniske-arkiver> for mer informasjon. Her ligger det også en sjekklister ved overføring av elektronisk arkivmateriale og en mal til en deponeringsavtale.

Frist 01.12.2019

Funn Utenriksdepartementet har ikke foretatt uttrekk eller deponert uttrekk fra noe journal- og arkivsystem eller fagsystem til Arkivverket etter periodiseringer. Departementet har ikke ryddet i avsluttede perioder. Søk viser at saker ikke er avsluttet og journalposter står fortsatt i status R.

DocuLive som brukes på utenriksstasjonene og i UD, er ikke systematisk periodisert, og det er ikke laget uttrekk fra journalene. Det samme gjelder for andre journalføringssystem som er brukt. Det er ikke en oversikt over om det er tatt utskrift av journalen fra disse systemene, lokalt eller sentralt.

Hvorfor er dette viktig? Data som strekker seg over en for lang periode, kan etter hvert bli vanskelig å håndtere teknisk. Det kan være krevende å holde de ved like. Det kan også påvirke treffsikkerheten ved søk etter bestemte dokumenter og gi mye støy i trefflister. Ikke ferdigstilte statuser skaper problemer når dere skal lage uttrekk. Det er ikke tilfredsstillende kvalitetssikring og arkivdokumentenes integritet kan betviles. Arkivdokumentenes verdi som bevis forringes.

Krav Riksarkivarens forskrift §4-1 sier at når en arkivperiode avsluttes skal arkivmaterialet fra den avsluttede perioden skilles ut fra det aktive arkivet. Forskriftens §4-4 beskriver nærmere periodisering fra elektronisk journal og arkiv.

Pålegg 6: Sikker oppbevaring av arkivmateriale

Hvordan lukke pålegget

- ✓ Utenriksdepartementet må sørge for at de eldre avsluttede og bortsatte papirarkivene, blir sikret i samsvar med arkivloven. Pålegget gjelder alle eldre, avsluttede og bortsatte arkiver. Det gjelder uavhengig om det er i UD's lokaler eller på utenriksstasjonene..
- ✓ Departementet må utbrede eksisterende lokaler, finne nye lokaler som er i samsvar med kravene i forskriftene, eller avlevere arkivene til Arkivverket.
- ✓ Departementet må vurdere dette ut fratilgjengelige arealer ved flytting til nytt regjeringsskvtartal.

Tips Se Krav til arkivlokaler på Arkivverkets nettsider, <https://www.arkivverket.no/om-oss/vare-publikasjoner/riksarkivarens-rapporter-og-retningslinjer>, samt relevante paragrafer i Riksarkivarens forskrift, https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-12-19-2286#KAPITTEL_2.

Frist 01.12.2019

Funn Utenriksdepartementet arkivlokaler oppfyller bare delvis kravene i forskriftene. Rommene besøkes ukentlig og det er på plass rutiner for nøkler og tilgang. De som ble funnet var blant annet vannrør og avløp, vindu rett ut mot gateplan, ingen fuktfølere, materiale rett på gulvet, høy temperatur, et sted med tredør, materiale med fuktskader, synlige tegn på lekkasje på flere vegger.

Hvorfor er dette viktig? Departementet har ansvar for å ta vare på sine eldre arkiver inntil de er avlevert. Dette er arkiv som inneholder unik viktig dokumentasjon. Disse arkivene vil bevares over lang tid eller for all tid. Papirarkiv er sårbar for fysiske skader, lokalene må derfor tilfredsstillende særskilte krav til oppbevaring.

Krav Arkivforskriften §7 stiller krav til arkivlokalene som er nærmere utdypet i Riksarkivarens forskrift kapittel 2 §§2-1 – 2-11.

Pålegg 7: Lag, vedta og innfør felles rutiner for dokumentfangst i hele utenriksstjenesten

Hvordan lukke pålegget

- ✓ Utenriksdepartementet må gjennomgå sine prosesser i fm dokumentfangst og sørge for samsvar mellom utenriksstasjonene journalføringspraksis.
- ✓ Departementene må undervise eller kommunisere de nye rutinene klart til alle ansatte.
- ✓ Godkjente avvik fra fellesrutinene må dokumenteres.
- ✓ Lokale rutiner må dokumenteres og begrunnes.
- ✓ Kartlegg samtlige informasjonssystem og kommunikasjonskanaler i bruk i departementet
- ✓ Vurder hvorvidt informasjonen utgjør arkivpliktige dokumenter.
- ✓ Vurder hvordan eventuell arkivinformasjon bør sikres.
- ✓ Vurder om informasjon skal overføres til UDSak for å sikre langtidsbevaring.
- ✓ Evaluer om informasjonen sikres i systemene i dag, og om uttrekk for avlevering til depot kan tas rett fra systemene.
- ✓ Utarbeid rutinebeskrivelser for sikring av arkivinformasjon i de ulike systemene.
- ✓ Oppdater arkivplanen med ny systemoversikt

Tips Se <https://www.arkivverket.no/for-arkiveiere/arkivering/om-dokumentfangst-og-arkivering?q=dokumentfangst#!#block-body-0>.

Frist 01.09.2019

Funn Utenriksstasjonene har ulik praksis knyttet til dokumentfangst og arkivering. I og med at vurderingene eller praksisen for hva som skal til arkivene, er ulik fra stasjon til stasjon må det tilskrives manglende eller ikke kommuniserte rutiner. Dette gjelder eksempelvis dokumenter knyttet til eiendomsforvaltning og bilhold, dokumenter som blir sendt til fagdepartementet en attache eller et råd er faglig knyttet til, overleveringsnotat fra gammel til ny tilsatt ved stasjonen.

Hvorfor er dette viktig? Utenriksdepartementet risikerer å mangle dokumentasjon som kan være rettslige viktig. Overleveringsnotater fra gammel til ny saksbehandler kan også være verdifull både i nåtid, men også for ettertiden. De vil kunne være avhengig av innholdet i en slik rapport. Det virker ikke som det finnes en felles mal for dette. Saksbehandlingsprosesser på fagområder som hvor prosessstyringen er godt dokumentert og hvor det er klart hva som skal eller ikke skal arkiveres, bør gjenbrukes. Dette vil være tidsbesparende og lette gjenfinningen av dokumenter.

Krav Arkivforskriften §9 stiller krav til journalføringen hos offentlige organ. Her står det at dokument som må kunne regnes som saksdokumenter for organet, har blitt eller blir saksbehandlet eller har verdi som dokumentasjon, skal journalføres. For organinterne notater gjelder dette så langt et organ finner det tjenlig, dog med noen unntak.

Send inn dokumentasjon for å lukke

Utenriksdepartementet må innen 01.03.2019 sende Arkivverket en plan for hvordan man vil løse arbeidet med påleggene. Dere skal i tillegg oversende dokumentasjon når tiltakene er gjennomført, innen de fastsatte fristene.

Vi håper at våre pålegg og kommentarer kan være til hjelp for Utenriksdepartementets arbeid med arkiv og dokumentasjonsforvaltning framover.

Utenrikstasjonene som har hatt stedlig tilsyn for tilsendt egne tilsynsrapporter, samt kopi av Utenriksdepartementets tilsynsrapport.

Med vennlig hilsen

Espen Sjøvoll
avdelingsdirektør

Kjetil Reithaug
fagdirektør

Dette brevet er godkjent elektronisk, og har derfor ingen håndskrevet signatur.

Espen Sjøvoll

avdelingsdirektør

Kjetil Reithaug

fagdirektør

Kopi til:

EU-delegasjonen

Den norske ambassaden i Washington

Genralkonsulatet i New York

FN-delegasjonen

Den norske ambassaden i Colombo