



Riksrevisjonen

Revisjonsrapport for 2019 om arkivforvaltning og dokumentssikkerhet på norske utenriksstasjoner



Mottaker: Utenriksdepartementet

Revisjonen er en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til *lov om Riksrevisjonen* § 9 første ledd og *instruks om Riksrevisjonens virksomhet* § 3 b. Revisjonen er gjennomført i samsvar med INTOSAIs standard for etterlevelsesrevisjon (ISSAI 4000).

(Forsidefoto: Andrea Piras/Flickr)

Innhold

1	Sammendrag	4
2	Innledning	4
3	Revisjonens mål og problemstillinger	6
3.1	Mål med revisjonen	6
3.2	Revisjonens problemstillinger	6
4	Metoder	6
4.1	Problemstilling 1 – sikring av fysisk arkivmateriale	7
4.2	Problemstilling 2 – arkiv- og journalføringssystemer	8
4.3	Problemstilling 3 – Utenriksdepartementets styring og oppfølging på arkivområdet.....	9
5	Revisjonskriterier	10
5.1	Kilder til revisjonskriterier – overordnede kriterier for revisjonen.....	10
5.2	Revisjonskriterier – problemstilling 1 – sikring av fysisk arkivmateriale	11
5.3	Revisjonskriterier – problemstilling 2 – arkiv og journalføringssystemer	12
5.4	Revisjonskriterier – problemstilling 3 – Utenriksdepartementets styring og oppfølging av arkivområdet.....	12
6	Funn.....	13
6.1	Problemstilling 1 – sikring av fysisk arkivmateriale	13
6.2	Problemstilling 2 – arkiv- og journalføringssystemer	23
6.3	Problemstilling 3 – Utenriksdepartementets styring og oppfølging av arkivområdet.....	30
7	Konklusjoner	38
7.1	Problemstilling 1 – Har norske utenriksstasjoner sikret fysisk arkivmateriale i tråd med kravene i relevante lover og forskrifter?	39
7.2	Problemstilling 2 – Har utenriksstasjonene arkivsystemer som bidrar til at stasjonene journalfører og arkiverer dokumenter i tråd med arkivloven og tilhørende forskrifter, og som støtter opp om dokumentsikkerheten på stasjonene?	39
7.3	Problemstilling 3 - Har UD styring og oppfølging av dokumentsikkerheten og arkivforvaltningen på norske utenriksstasjoner?	40

1 Sammendrag

Temaet for denne revisjonen er arkivforvaltning og dokumentssikkerhet på norske utenriksstasjoner. Norske utenriksstasjoner behandler saker og informasjon som har stor betydning for Norge og enkeltpersoner, og det er viktig at dokumenter oppbevares sikkert og at arkiveringspraksisen er i tråd med regelverket på området.

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om norske utenriksstasjoner etterlever krav til arkivforvaltning og fysisk sikring av dokumenter i arkivloven og tilhørende forskrifter, og om Utenriksdepartementet styrer arkivområdet slik at utenriktjenesten oppfyller kravene til god dokumentssikkerhet og arkivforvaltning.

Undersøkelsen viser at det er svakheter ved utenriksstasjonenes fysiske sikring av arkivmateriale, og at arkivsystemene som benyttes på stasjonene har svært ulik funksjonalitet og i varierende grad bidrar til at journalføringen og arkiveringen er i tråd med regelverket. Undersøkelsen viser også at Utenriksdepartementets styring av arkivområdet har svakheter som kan svekke muligheten for å oppnå god arkivforvaltning i organisasjonen som helhet.

Vi la fram utkast til rapporten for Utenriksdepartementet i brev av 26. mai 2020. Departementet kom med sine kommentarer til rapportutkastet i brev av 17. juni 2020. Vi har tatt hensyn til disse kommentarene i den endelige rapporten.

2 Innledning

Generelt om Utenriksdepartementet

Utenriksdepartementets oppgave er å arbeide for Norges interesser internasjonalt. Dette innebærer å fremme fred og sikkerhet, en internasjonal rettsorden, en økonomisk rettferdig verdensorden og bærekraftig utvikling. Norges interesser skal fremmes gjennom samarbeid med nærstående land.¹

Som fagdepartement er Utenriksdepartementet saksforberedende og utøvende organ for utenrikspolitiske saker, utenriksøkonomiske spørsmål og utviklingssaker. Departementet har en samordnende og rådgivende funksjon overfor andre departementer og skal sikre en ensartet formidling av norske interesser i tråd med hovedlinjene i norsk utenrikspolitikk. Utenriktjenesten har i tillegg ansvar for å yte nordmenn hjelp, råd og beskyttelse overfor utenlandske myndigheter og for å bistå norske borgere i utlandet ved straffeforfølgning, ulykker, sykdom og dødsfall.

Utenriktjenesten består av Utenriksdepartementet og 101 utenriksstasjoner, som inkluderer ambassader (81), faste delegasjoner i multilaterale organisasjoner (9), generalkonsulater (9) og andre representasjoner (2).

Arkivenes betydning

Norske utenriksstasjoner behandler saker og informasjon som har stor betydning både for Norge og enkeltpersoner. Dette gjelder for eksempel utenrikspolitiske saker og innrapporteringer, konsulær saksbehandling for norske borgere i utlandet og pass- og visumbehandling. God dokumentssikkerhet er viktig for å hindre at informasjon kommer på avveier, eller at uvedkommende får tilgang til den. God arkiveringspraksis er viktig for å sikre at arkivverdig materiale blir bevart for ettertiden i tråd med gjeldende regelverk.

God arkivforvaltning er viktig, både for samfunnet, for enkeltmennesket og for virksomheter. Demokratisk kontroll med forvaltningen og innsyn i forvaltningens arbeid forutsetter gode arkivfunksjoner. I et åpent og demokratisk samfunn er det av stor betydning at prinsippet om offentlighet i forvaltningens arbeid holdes høyt. For enkeltpersoner vil god arkivforvaltning være viktig for blant annet å sikre juridiske og økonomiske rettigheter.

¹ Utenriksdepartementet (2020) *Ansvarsområder og oppgaver i Utenriksdepartementet*. <<https://www.regjeringen.no/no/dep/ud/dep/id838/>> All informasjon i dette avsnittet er hentet fra denne kilden.

Arkivene til en virksomhet kan gjerne defineres som virksomhetens hukommelse og består av dokumenter som er opprettet i virksomheten eller mottatt fra eksterne personer eller virksomheter, og som oppbevares i kortere eller lengre tid. God arkiveringspraksis styrker arkivene som kilder til kunnskap om samfunn og kultur for ettertiden. For virksomheter er det viktig å ha ryddige arkiver av god kvalitet som gjør det mulig å gjenfinne og skaffe nødvendig dokumentasjon ved saksbehandling. Gode rutiner for arkivering legger grunnlag for god informasjons- og kunnskapsforvaltning som igjen bidrar til effektiv drift i virksomheten.

Arkiv på utenriksstasjoner

Alle norske utenriksstasjoner har egne arkiv, men de er innrettet noe ulikt fra stasjon til stasjon. Hovedskillet går mellom stasjoner som har innført Utenriksdepartementets felles elektroniske arkiv- og saksbehandlingssystem, Websak², og de som fortsatt har et papirbasert system med manuell arkivering.

I 2016 ble Websak rullet ut på 41 stasjoner, hovedsakelig i Europa. Departementet gjennomførte ikke en videre global utrulling av systemet, blant annet fordi brukeropplevelsen og responstiden ikke var god nok til at det kunne benyttes utenfor Europa. Utenriksdepartementet har siden da hatt som mål å arbeide for et felles elektronisk arkivsystem for hele utenriktjenesten.³

Stasjonene som ikke har innført Websak, benytter enten DocuLive eller FileMaker.⁴ Disse systemene omfatter kun journalføring, og stasjonene arkiverer dokumenter i papirformat. Utenriksdepartementet benytter også en rekke fagsystemer som produserer arkivverdig dokumentasjon, og en del av disse systemene benyttes også på utenriksstasjonene.⁵

Arkivfunksjonen på stasjonene er ulikt organisert. Noen stasjoner har personell som bare jobber med arkiv, mens andre steder kombinerer ansatte arkivarbeid med andre oppgaver. Alle stasjoner har likevel én person som har ansvar for arkivering (arkivansvarlig).⁶

Indikasjoner på svakheter på arkivområdet

Arkivverket gjennomførte i 2018 tilsyn på fem utenriksstasjoner og i Utenriksdepartementet. Tilsynet resulterte i rapporter med pålegg om forbedringer.⁷ Under tilsynet på stasjonene la Arkivverket vekt på arkivorganisering og elektronisk arkivdanning, og så blant annet på arkivplan, journalføring og fagsystemer. Arkivverket påpekte blant annet at ansvarfordelingen mellom departementet og utenriksstasjonene og internt på flere av stasjonene var uklar, at det manglet rutiner og instruksjoner på flere områder, og at enkelte stasjoner og Utenriksdepartementet ikke lagret arkivmateriale på en forsvarlig måte.⁸ Arkivverket har i ettertid lukket enkelte pålegg, men per desember 2019 gjensto det fortsatt noe arbeid før de siste påleggene kunne lukkes.⁹

I 2018 gjennomførte Riksrevisjonen en revisjon av utenriktjenestens arbeid med Schengen-visum. Revisjonsrapporten viste at det var mangler vedrørende sikring av arkiv ved flere stasjoner. Ved én stasjon ble for eksempel personopplysninger oppbevart i fysiske arkivbokser tilgjengelige for alle med tilgang til stasjonen, og ved to stasjoner var arkivet ikke sikret mot vann- eller brannskade.¹⁰

I 2017 gjennomførte Riksrevisjonen en undersøkelse av arkiveringen og åpenheten i den statlige forvaltningen i Norge. Undersøkelsen avdekket en rekke svakheter ved arkivforvaltningen i flere departementer, blant annet i Utenriksdepartementet. Blant hovedfunnene var mangelfull arkivering og journalføring av saker. Rapporten konkluderte blant annet med at lite brukervennlige arkivsystemer var en av hovedårsakene til den mangelfulle arkiveringen.¹¹

² Utenriksdepartementets interne navn på systemet er UDSak.

³ Utenriksdepartementet (2018) *Arkivplan Utenriksdepartementet*. Punkt 5.1.

⁴ Utenriksdepartementet (2019) *Oversikt over arkivsystemer på utenriksstasjoner*.

⁵ Utenriksdepartementet (2019) *Arkivmessig vurdering av informasjonssystemer*.

⁶ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 21. juni 2019.

⁷ Tilsyn ble gjennomført på ambassaden i Colombo, Norges delegasjon til EU i Brussel, ambassaden i Washington, generalkonsulatet i New York, Norges faste delegasjon til FN i New York og Utenriksdepartementet. <<https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/tilsyn/tilsynsrapporter-statlig-sektor>>

⁸ Arkivverket (2019) *Endelig tilsynsrapport og varsel om pålegg for Utenriksdepartementet*. Brev til Utenriksdepartementet av 05.02.2019. Tilsynsrapporter til utenriksstasjoner: <<https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/tilsyn/tilsynsrapporter-statlig-sektor>>

⁹ Arkivverket (2019) *Oppfølging av pålegg i tilsynsrapport*. Brev fra Arkivverket av 12.12.2019.

¹⁰ Dokument 1 (2018–2019) *Undersøkelse av utenriktjenestens arbeid med Schengen-visum*. Punkt 6.1.15. <<https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2018-2019/utenriktjenestens-arbeid-med-schengen-visum/>>

¹¹ Dokument 3:10 (2016–2017) *Undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*. Kapittel 1.

3 Revisjonens mål og problemstillinger

3.1 Mål med revisjonen

Målet med revisjonen er å kontrollere om norske utenriksstasjoner etterlever kravene til arkivforvaltning og fysisk sikring av dokumenter i *lov om arkiv* (arkivloven) og tilhørende forskrifter, og om Utenriksdepartementet styrer arkivområdet på en slik måte at utenriktjenesten oppfyller kravene til god dokumentsikkerhet og arkivforvaltning.

Revisjonen er avgrenset til å se på den fysiske dokumentsikkerheten og arkivforvaltningen på utenriksstasjonene. Arkivforvaltningen i Utenriksdepartementets lokaler i Oslo er derfor ikke en del av revisjonen. Revisjonen omfatter ikke informasjons- og dokumentsikkerheten i IKT-systemer. Dette var en del av undersøkelsen om angrep på IKT-systemer i Utenriksdepartementet i 2018.¹² Revisjonen vil ikke omhandle kontroll av hvordan utenriksstasjonene beskytter arkivmateriale som er gradert etter *lov om nasjonal sikkerhet* (sikkerhetsloven), da dette er et område som blant annet Nasjonal sikkerhetsmyndighet har ansvar for å kontrollere.

3.2 Revisjonens problemstillinger

1. Har norske utenriksstasjoner sikret fysisk arkivmateriale i tråd med kravene i relevante lover og forskrifter?

Med denne problemstillingen vil vi undersøke om utenriksstasjonene sikrer fysisk arkivmateriale som lagres på stasjonene, i tråd med spesifikke krav som stilles til arkivlokaler i arkivlovens forskrifter. Vi undersøker også hvordan stasjonene sikrer personopplysninger og fortrolig informasjon.

2. Har utenriksstasjonene arkivsystemer som bidrar til at stasjonene journalfører og arkiverer dokumenter i tråd med arkivloven og tilhørende forskrifter, og som støtter opp om dokumentsikkerheten på stasjonene?

Med denne problemstillingen vil vi se nærmere på ulike aspekter ved arkiv- og journalføringssystemene som stasjonene benytter, og undersøke om disse bidrar til at journalføringen og arkiveringen er i tråd med arkivlovens forskrifter. Vi vil blant annet undersøke godkjenning av systemer, tilgangshåndtering, skjermingsmuligheter og -praksis og tiltak for å sikre at alt arkivverdig materiale blir arkivert.

3. Har UD styring og oppfølging av dokumentsikkerheten og arkivforvaltningen på norske utenriksstasjoner?

Med denne problemstillingen vil vi undersøke hvordan Utenriksdepartementet styrer og følger opp utenriksstasjonenes arbeid på arkivområdet. Vi belyser blant annet Utenriksdepartementets strategier og mål for arkivarbeidet, hvordan departementet gir styringssignaler og stiller krav på området, hva slags kontroll og tilsyn departementet har iverksatt overfor utenriksstasjonene, og hvordan departementet identifiserer og håndterer risiko på arkivområdet.

4 Metoder

For å belyse problemstillingene har vi gjennomført dokumentanalyser, intervjuer, observasjoner og en spørreundersøkelse. I tillegg har vi hentet inn utfyllende informasjon ved å sende konkrete spørsmål til Utenriksdepartementet på e-post. Vi hadde et innledende kartleggingsintervju med Utenriksdepartementet 21. juni 2019. Alle intervjureferater er verifisert.

¹² Dokument 1 (2018–2019) *Revisjonsrapport for 2018 om sikring mot dataangrep i Utenriksdepartementet*.

Om revisjonsbesøk på utenriksstasjoner

Som en del av revisjonen har vi besøkt og innhentet data på sju utenriksstasjoner. Vi valgte stasjonene etter en intern analyse der vi tok hensyn til ulike egenskaper ved den enkelte stasjon, som størrelsen på stasjonen, omfanget av papirarkivet (hyllemeter), regionen stasjonen ligger i, og hvilket arkivsystem stasjonen benytter. Vi har besøkt både små og store stasjoner og stasjoner som bruker henholdsvis Websak, DocuLive og FileMaker som arkivsystem.

Prosjektteamet besøkte stasjonene i Ankara, Hanoi og Addis Abeba. Fire stasjoner ble besøkt av teamet som reviderer Utenriksdepartementets regnskaper. Dette var stasjonene i Colombo, Katmandu, Bogotá og Mexico City. Vi besøkte stasjonene i november 2019 og januar 2020. Vi gjennomførte intervjuer med ledelsen og arkivmedarbeiderne på stasjonene. Under besøkene observerte vi også lokalene basert på en utarbeidet sjekkliste. På stasjonene som prosjektteamet besøkte, tok vi også enkelte stikkprøvekontroller av registreringer i arkivsystemene. Intervjuene på disse stasjonene var også noe mer omfattende enn på de fire andre stasjonene.

Spørreundersøkelse

I begynnelsen av februar 2020 sendte prosjektteamet ut en spørreundersøkelse til alle utenriksstasjonene. På tidspunktet da undersøkelsen ble sendt ut, var det 100 norske utenriksstasjoner i drift. På enkelte lokasjoner er flere representasjoner samlokalisert med felles arkivfunksjon.¹³ Etter å ha tatt hensyn til dette, ble det mulige antallet respondenter for undersøkelsen redusert til 94. Spørreundersøkelsen ble sendt til arkivansvarlig på hver stasjon. 78 stasjoner svarte på undersøkelsen, noe som tilsvarer en svarprosent på 83. Spørreundersøkelsen dekker alle de tre problemstillingene. Vi brukte programmet Questback til å utarbeide, sende ut og analysere spørreundersøkelsen. For enkelte spørsmål har vi bearbeidet svarene ved å slå sammen svarkategorier. Noen respondenter har ikke svart på alle spørsmålene i undersøkelsen. For enkelte spørsmål vil derfor antall mottatte svar være lavere enn det totale antallet svar for undersøkelsen som helhet. Dette framgår når vi presenterer funnene.

Tabell 1 Respondentoversikt

Egenskaper	Totalt antall	Antall svar	Svarprosent
Alle	94	78	83
Arkivsystem:			
DocuLive	15	12	80
FileMaker	40	35	88
Websak	39	31	79
Region:			
Afrika	13	11	85
Amerika	13	10	77
Asia	19	18	95
Europa	38	30	79
Midtøsten og Nord-Afrika	10	8	80
Oceania	1	1	100
Stasjonsstørrelse:			
Liten stasjon (5–14 ansatte)	35	30	86
Mellomstor stasjon (15–29 ansatte)	44	36	82
Stor stasjon (30–56 ansatte)	15	12	80

Tabell 1 viser antall mottatte svar på spørreundersøkelsen etter ulike egenskaper ved stasjonene. Den viser ingen vesentlige variasjoner i svarprosent for de ulike egenskapene.

4.1 Problemstilling 1 – sikring av fysisk arkivmateriale

¹³ På følgende stasjoner er flere representasjoner samlokalisert med felles arkivfunksjon: Addis Abeba, Brussel, Genève, Roma og Wien.

For å besvare denne problemstillingen har vi gjennomført dokumentanalyser, intervjuer og fysiske observasjoner og analysert svar på spørreundersøkelsen.

4.1.1 Dokumentanalyse

Vi gjennomførte dokumentanalyser for å undersøke hvordan utenriksstasjonene sikrer det fysiske arkivmaterialet som de oppbevarer på stasjonene, og hvordan de dokumenterer dette arbeidet. Følgende dokumenter ble gjennomgått og analysert:

- årlig arkivrapport 2019 for de sju stasjonene vi besøkte
- rapporter fra ambulerende arkivarer fra tre av stasjonene vi besøkte
- *Veiledning i behandling av arkiver – Personkontrollopplysninger*
- *Tilsyn med stasjoner – Samlerapport for 1. halvår 2019*
- *Oversikt over utenriksstasjoner (med arkivsystem og antall hyllemeter arkiv)*
- *Arkivplan for UD 2018*

4.1.2 Intervjuer

Vi gjennomførte intervjuer med arkivseksjonen i Utenriksdepartementet 21. juni og 18. september 2019. I disse intervjuene hentet vi inn informasjon om departementets krav til og rammebetingelser for utenriksstasjonenes arbeid med å sikre fysisk arkivmateriale.

Da vi besøkte utenriksstasjonene, intervjuet vi ledelsen og arkivmedarbeiderne om sikringen av det fysiske arkivmaterialet og arkivrom på stasjonene. I disse intervjuene hentet vi inn informasjon om hvor og hvordan stasjonene oppbevarer arkivmateriale, hvilke prosesser og rutiner de har for å sikre materialet mot brann, fukt og vann og uautorisert tilgang, og hvordan personopplysninger og annen sensitiv informasjon blir beskyttet.

4.1.3 Observasjon på utenriksstasjonene

Vi observerte lokalene der arkivmaterialet blir oppbevart, på alle stasjonene vi besøkte. Som kontrollpunkter for observasjonene brukte vi krav og anbefalinger i *forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver* (riksarkivarens forskrift) og Riksarkivarens veileder for arkivlokaler.

4.1.4 Spørreundersøkelse

Vi analyserte svarene fra spørreundersøkelsen som var relevante for denne problemstillingen.

4.2 Problemstilling 2 – arkiv- og journalføringssystemer

For å besvare denne problemstillingen har vi gjennomført dokumentanalyser, intervjuer og stikkprøvekontroller i arkivsystemene og analysert svar på spørreundersøkelsen.

4.2.1 Dokumentanalyse

Vi gjennomførte dokumentanalyser for å undersøke rutinene og arkiveringspraksisen som gjelder for arkivsystemene som stasjonene benytter. Følgende dokumenter ble gjennomgått og analysert:

- *Superbrukermanualen UDSak*
- *UDsak håndboken*

- Rutinebeskrivelse for dannelse av arkiv ved utenriksstasjonene – Behandling av arkiver på stasjoner med DocuLive+ journaler
- Arkivrutiner for stasjoner med FileMaker Pro
- Arkivplan for UD 2018

4.2.2 Intervjuer

Vi gjennomførte intervjuer med arkivseksjonen i Utenriksdepartementet 21. juni og 18. september 2019. I disse intervjuene hentet vi inn informasjon om de ulike arkivsystemene utenriksstasjonene benytter, fagsystemer som produserer arkivverdig informasjon, og hvordan departementet arbeider for å sikre at all arkivverdig informasjon blir arkivert.

Da vi besøkte utenriksstasjonene, intervjuet vi ledelsen og arkivmedarbeiderne om bruken av arkivsystemene. I disse intervjuene hentet vi inn informasjon om stasjonens rutiner og arkiveringspraksis, tilgangshåndtering til arkivsystemene, skjerming av sensitiv informasjon i systemene og rutiner og arbeid vedrørende dokumentfangst.

4.2.3 Stikkprøvekontroller

Ved to av stasjonene kontrollerte vi offentlig journal for å undersøke at disse ikke inneholdt taushetsbelagt informasjon, for eksempel sensitive personopplysninger og informasjon om konsulære saker.¹⁴ I tillegg kontrollerte vi om interne notater var registrert i den offentlige journalen.¹⁵

Ved tre av stasjonene gjennomførte vi også stikkprøvekontroller med utgangspunkt i hovedjournalen.¹⁶ Formålet var å undersøke om stasjonene hadde arkivert skjermingsverdig materiale i tråd med *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) og *instruks for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven med forskrifter* (beskyttelsesinstruksen). Ved stasjonene som bruker DocuLive og FileMaker, var hovedjournalen fra 2017 og 2019 utgangspunktet for stikkprøvene. Ved stasjonen som bruker Websak, var journaler fra årene 2012–2016 utgangspunktet. Tidsperiodene ble valgt for å få med både nye og noe eldre registreringer. Vi baserte antall stikkprøvekontroller på det vi vurderte var gjennomførbart innenfor de tidsrammer vi hadde til rådighet.

4.2.4 Spørreundersøkelse

Vi analyserte svarene på spørsmål i spørreundersøkelsen som var relevante for denne problemstillingen.

4.3 Problemstilling 3 – Utenriksdepartementets styring og oppfølging på arkivområdet

For å besvare denne problemstillingen har vi gjennomført dokumentanalyser og intervjuer og analysert svar på spørreundersøkelsen.

4.3.1 Dokumentanalyse

Vi gjennomførte dokumentanalyser for å undersøke og forstå hvordan Utenriksdepartementet styrer og følger opp arkivarbeidet på utenriksstasjonene. Følgende dokumenter ble gjennomgått og analysert:

¹⁴ Stasjon B og C.

¹⁵ Utenriksdepartementet (2019) *Arkivrutiner for stasjoner med FileMaker Pro*. I punkt 3.6 framgår det at det høsten 2017 ble bestemt at interne dokumenter i utenriksstasjonene ikke skal registreres i den offentlige journalen.

¹⁶ Stasjon A, B og C.

- *Strategi 21 - Virksomhetsstrategi for utenriksstjenesten 2018–2021*
- *Instruks for arkiv- og dokumentasjonsforvaltning*
- tildelingsskriv 2019 for sju stasjoner
- *Årsinstruks for stasjonene 2019*
- *Huskelisten for utenriksstasjonene*¹⁷
- virksomhetsplan 2019 for sju stasjoner
- årlig arkivrapport 2019 for sju stasjoner
- *Tilsyn med stasjoner – Samlerapport for 1. halvår 2019*
- *Arkivplan for UD 2018*
- lokale arkivplaner for sju stasjoner

4.3.2 Intervjuer

Vi gjennomførte intervjuer med arkivseksjonen i Utenriksdepartementet 21. juni og 18. september 2019. I disse intervjuene hentet vi inn informasjon om organiseringen av arkivforvaltningen, ansvarsfordelingen mellom Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene når det gjelder arkivforvaltningen, departementets styringssignaler og krav til stasjonene på arkivområdet og departementets risikovurderinger, oppfølging, kontrollvirksomhet og opplæring.

Intervjuene på utenriksstasjonene omfattet mange av de samme temaene, men fra stasjonenes perspektiv.

4.3.3 Spørreundersøkelse

Vi analyserte svarene i spørreundersøkelsen som var relevante for denne problemstillingen.

5 Revisjonskriterier

5.1 Kilder til revisjonskriterier – overordnede kriterier for revisjonen

Den sentrale kilden til kriterier i denne revisjonen er *lov om arkiv* (arkivloven). Arkivloven gir overordnede og grunnleggende regler om arkiv, herunder arkiv i offentlig forvaltning. Formålet med arkivloven er å sikre arkiv som har betydelig kulturell eller forskningsmessig verdi, eller som inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at disse kan bli tatt vare på og gjort tilgjengelig for ettertiden.¹⁸ Lovens § 6 sier at alle offentlige organer skal ha et arkiv, og at disse skal være ordnet og innrettet slik at dokumentene er sikret som informasjonskilder for samtid og ettertid. I lovens § 12 går det fram at Kongen gir utfyllende forskrifter om ulike sider ved arkivforvaltningen.

Forskrift om offentlige arkiv (arkivforskriften) er hjemlet i arkivloven og gir utfyllende arkivfaglige bestemmelser om behandling av arkivmateriale og forvaltning av offentlige arkiver.¹⁹ Forskriften inneholder regler om ansvar, organisering og arkivlokaler og om arkivprosesser som journalføring, dokumentbehandling, kassering og avlevering.

Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift) gir mer detaljerte krav til offentlige arkiver.²⁰ De spesifikke kravene her går

¹⁷ Huskelisten for utenriksstasjonene er en oversikt over administrative oppgaver og andre rutinemessige oppgaver som utføres av utenriksstasjonene i løpet av året.

¹⁸ *Lov om arkiv* (arkivloven) § 1.

¹⁹ *Forskrift om offentlige arkiv* (arkivforskriften).

²⁰ *Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver* (riksarkivarens forskrift).

lenger enn arkivforskriften og dreier seg blant annet om arkivplan, arkivlokaler og oppbevaring av arkiv, arkivsystemer og elektronisk behandling og avlevering og kassasjon av arkiver.

En sentral del av arkiveringen i virksomheter går ut på å journalføre (registrere) dokumenter. Arkivforskriften krever at offentlige organer journalfører alle inn- og utgående dokumenter som etter offentlighetsloven er å regne som saksdokumenter, dersom de er eller blir saksbehandlet og har verdi som dokumentasjon. Interne dokumenter skal registreres i journalen så langt organer finner det hensiktsmessig.²¹ Plikten til å arkivere går lenger enn journalføringsplikten. Arkivverket presiserer at arkivplikten gjelder uavhengig av om dokumenter er utvekslet med eksterne eller er utarbeidet for intern bruk, og den er heller ikke begrenset til kun å gjelde saksdokumenter.²²

5.2 Revisjonskriterier – problemstilling 1 – sikring av fysisk arkivmateriale

For å svare på problemstillingen om hvordan utenriksstasjonene sikrer fysisk arkivmateriale, tar vi utgangspunkt i krav og regler i arkivforskriften og riksarkivarens forskrift.

Arkivforskriften § 7 stiller overordnede krav til arkivlokaler. Rom som offentlige organer benytter til arkivlokale, skal gi arkivmaterialet vern mot skade fra vann og fukt, brann og annen skadelig varme og mot skadelig påvirkning fra klima, miljø og skadedyr. Lokalene skal også vernes mot skadeverk, innbrudd og uautorisert tilgang.

Riksarkivarens forskrift, kapittel 2, gir mer detaljerte krav til sikring av arkivlokaler og arkivmaterialet som oppbevares der, blant annet når det gjelder vern mot vann og fukt (§ 2-2), brann og spredning av brann (§§ 2-3, 2-4 og 2-5), skadelig påvirkning fra klima, miljø, skadedyr m.m. (§ 2-6) og skadeverk, innbrudd og uautorisert tilgang (§ 2-7).

Forskriften skiller mellom vanlige arkivlokaler og spesialrom. Spesialrom er lokaler som er tilpasset langtidslagring av arkivmateriale.²³ § 2-11 gir bestemmelser om hvilke typer arkivmateriale som skal oppbevares i spesialrom. Når vi undersøker hvordan arkivmaterialet er sikret, benytter vi også Riksarkivarens veiledning, som beskriver hvordan en del av kravene til arkivlokaler i riksarkivarens forskrift skal forstås.²⁴

Vi kontrollerer også hvordan utenriksstasjonene oppbevarer og sikrer fysiske dokumenter med personopplysninger. Forvaltningslovens generelle regler om taushetsplikt er relevante i denne sammenhengen. Lovens § 13 sier «at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om noens personlige forhold».²⁵ Vi forstår dette slik at utenriksstasjonene må sørge for at bare personer med tjenstlige behov får tilgang til fysisk oppbevarte dokumenter med personopplysninger.

I denne revisjonen har vi ikke sett på sikring av dokumenter etter sikkerhetsloven, men utenriksstasjoner kan også oppbevare dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn dem som er nevnt i sikkerhetsloven. Dette er regulert i beskyttelsesinstruksen og gjelder dokumenter som er merket med beskyttelsesgradene *fortrolig* og *strengt fortrolig*.²⁶ Instruksens § 7 sier at det bare skal gis tilgang til graderte dokumenter, det vil si dokumenter som er merket *fortrolig* og *strengt fortrolig*, i den grad det foreligger tjenstlige behov, og at det bare må «forelegges eller gjøres kjent for personer som av tjenstlige grunner må kjenne innholdet». Videre sier instruksen i § 9 at slike dokumenter må oppbevares slik at de ikke er tilgjengelige for uvedkommende.

²¹ Forskrift om offentlige arkiv (arkivforskriften) § 9.

²² Arkivverket (2020) Arkivansvaret og arkiveringsplikten. <<https://www.arkivverket.no/for-arkiveiere/arkivering/ansvar-og-plikter>>

²³ Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift) § 2-1 annet ledd.

²⁴ Riksarkivaren (2007) Krav til arkivlokaler. En veiledning for offentlige organer.

²⁵ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 13 første ledd.

²⁶ Instruks for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven med forskrifter (beskyttelsesinstruksen) §§ 1 og 2.

5.3 Revisjonskriterier – problemstilling 2 – arkiv og journalføringssystemer

Arkivforskriften § 11 krever at offentlige organer benytter systemer som følger krav fastsatt av Riksarkivaren i Norsk Arkivstandard (Noark), ved elektronisk journalføring og arkivering av journalføringspliktige dokumenter. Noark er en norsk standard for dokumentasjonsforvaltning. Standarden er utviklet og blir vedlikeholdt av Riksarkivaren. Offentlige virksomheter er pålagt å benytte Noark-godkjente systemer til journalføring og elektronisk arkivering av saksdokumenter.²⁷

Arkivforskriften § 12 krever at virksomheter utarbeider rutiner for opprettelse, mottak, utveksling, arkivering, vedlikehold og bruk av dokumenter som skal inngå i et arkiv. Rutinene skal blant annet sikre at bare personer med rett autorisasjon kan opprette og registrere dokumenter, og at dokumentene er sikret mot ikke-autoriserte tilføyelser, slettinger og endringer.

Riksarkivarens forskrift stiller ytterligere krav til arkivsystemer der arkivdokumenter lagres elektronisk. I § 3-2 kreves det at virksomheten skal utarbeide en instruks som beskriver ansvar, rutiner og rettigheter knyttet til arkivsystemet. Instruksen skal blant annet beskrive hvilke rettigheter ulike brukere av systemet har til å behandle arkivdokumenter, og hvem som har ansvar for å tildele brukerrettigheter og holde dem à jour.²⁸

Arkivforskriften stiller krav til skjerming av opplysninger i journaler. Forskriftens § 10 krever at opplysninger som er omfattet av taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, ikke skal gå fram av den offentlige journalen.

I Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning i 2017 går det fram at mange statlige virksomheter benytter fagsystemer der det produseres dokumenter som kan være arkivverdige. En utfordring er at disse systemene ofte ikke er integrert med det godkjente arkivsystemet. Det kan oppleves tungvint å skulle registrere dokumenter fra fagsystemer manuelt i arkivsystemet, og bevisstheten om at dette må gjøres, kan være lav.²⁹ Stortinget har vist interesse for denne problemstillingen, og i Innst. 57 S (2017–2018) uttaler kontroll- og konstitusjonskomiteen at «ny teknologi gir forvaltningen nye utfordringer med å ivareta arkivverdig dokumentasjon. En digital forvaltning gir risiko for at journalpliktig materiale ikke blir journalført, på grunn av manglende kommunikasjon mellom saksbehandlingssystemer og digitale arkiver. [...] I en tid hvor utstrakt bruk av e-post og andre digitale plattformer har erstattet papir i dokumentproduksjonen, er det viktig med klare rutiner og regler for hva som skal arkiveres og journalføres.»

5.4 Revisjonskriterier – problemstilling 3 – Utenriksdepartementets styring og oppfølging av arkivområdet

Problemstillingen om Utenriksdepartementets styring av arkivområdet tar utgangspunkt i styringskravene som kommer fram i arkivforskriften, og styringskravene som følger av *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene).

Arkivforskriften inneholder enkelte krav til hvordan arkivforvaltningen skal styres. I § 1 annet ledd går det fram at det overordnede ansvaret for arkivarbeidet i et offentlig organ skal ligge hos den øverste ledelsen i organet. § 4 første ledd viser til at alle offentlige organer til enhver tid skal ha en ajourført arkivplan som viser hva arkivet omfatter, og hvordan det er organisert. Andre ledd viser til at den øverste ledelsen i organet må sørge for at arkivarbeidet blir omfattet av organets internkontroll. Videre stiller forskriftens § 12 krav om at organet må utarbeide rutiner for arkivering og bruk av arkivdokumenter som blant annet skal bidra til dokumentsikkerhet.³⁰

Riksarkivarens forskrift gir nærmere beskrivelser av hva en arkivplan skal inneholde, herunder at den skal innrettes slik at den kan brukes som et redskap i organets internkontroll.³¹

²⁷ Arkivverket (2018) *Introduksjon til Noark*. <<https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/noark-standard/introduksjon-til-noark>>

²⁸ Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift) § 3-2 (2) a) og b).

²⁹ Dokument 3:10 (2016–2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*. Kapittel 4.2.5.

³⁰ Forskrift om offentlige arkiv (arkivforskriften) §§ 1 og 4.

³¹ Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift) § 1-1.

I *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 4 går det fram at alle virksomheter skal fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet. Videre skal de sikre at mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. § 14 krever at alle virksomheter etablerer systemer og rutiner som har innebygget internkontroll for å sikre at måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav. § 15 krever at overordnede virksomheter skal kontrollere at underliggende virksomheter utfører oppgavene sine på en forsvarlig måte.

Økonomibestemmelsene, kapittel 1, inneholder regler for hvilket styringsansvar departementet har for underliggende virksomheter, herunder regler om myndighet og ansvar, rapporteringskrav, oppfølging og kontroll. Reglene i kapittel 1 kan benyttes så langt de passer for virksomhetens styring av driftsenheter i virksomheten.³² Utenriksdepartementet viser selv til reglene i dette kapitlet i sin beskrivelse av virksomhetsstyringen overfor utenriksstasjonene.³³

I bestemmelsen kapittel 2 beskrives regler om virksomheters interne styring. I punkt 2.2, Myndighet og ansvar, går det blant annet fram at virksomhetens ledelse har ansvar for å

- a) gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger
- b) fastsette mål og resultatkrav og foreta prioriteringer med ettårig og flerårig perspektiv innenfor eget ansvarsområde
- c) sørge for planlegging, gjennomføring og oppfølging
- d) definere myndighet og ansvar og fastsette instruks innenfor eget ansvarsområde
- e) etablere internkontroll

Ut fra dette forventer vi at Utenriksdepartementet fastsetter mål og krav for hvordan arkivforvaltningen skal foregå på utenriksstasjonene, og at de følger opp at stasjonene etterlever lover og forskriftskrav. Vi forventer også at departementet har fastsatt ansvarsforholdene på arkivområdet.

Ifølge punkt 2.4, Internkontroll, i økonomibestemmelsene skal virksomheten etablere en dokumenterbar internkontroll som er tilpasset risiko og vesentlighet. Internkontrollen skal blant annet bidra til at måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til mål og resultatkrav, at avvik forebygges, avdekkes og korrigeres, og at ressursbruken er effektiv. Videre skal virksomheten etablere systemer for å identifisere risiko og for risikoreduserende tiltak.

Utenriksdepartementets årsinstruks for stasjonene inneholder også enkelte krav som vi bruker som revisjonskriterier når vi belyser denne problemstillingen. Dette inkluderer blant annet kravet om at arkivansvarlige skal ta arkivkurs før utreise, og kravet om at arkivansvarlige må få nok tid og ressurser til å utføre lovpålagte arkivoppgaver.³⁴

6 Funn

6.1 Problemstilling 1 – sikring av fysisk arkivmateriale

For å svare på denne problemstillingen har vi kontrollert hvordan utenriksstasjonene sikrer fysisk arkivmateriale som oppbevares på stasjonene, inkludert personopplysninger, og om de etterlever arkivlovens krav til arkivlokaler og fysisk sikring.

Om ansvaret for arkivarbeidet ved stasjonene

Utenriksdepartementet opplyser at alle stasjoner skal ha én arkivansvarlig person. Arkivar brukes som tittel på personen som har arkivarbeid som sin særlige oppgave. Arkivansvaret kan også ligge til

³² Finansdepartementet (2019) *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Punkt 1.3, 1.6 og 2.1.

³³ Utenriksdepartementet (2018) *Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i utenriksstjenesten*. Blant annet punkt 2.1 og 3.3.

³⁴ Utenriksdepartementet (2019) *Årsinstruks til stasjonene 2019*. Kapittel 16.

stillingen administrativ ambassadesekretær. Det er stasjonssjefen som er den øverste ansvarlige for arkivarbeidet på stasjonene.³⁵

Arkivfunksjonen ved utenriksstasjonene er organisert ulikt, og det arkivfaglige arbeidsomfanget varierer mellom stasjonene. Dette henger blant annet sammen med stasjonens størrelse. Noen stasjoner har personell som bare jobber med arkiv, mens andre steder kombinerer ansatte arkivarbeid med andre oppgaver.³⁶

Utenriksdepartementet opplyser også at mange av arkivoppgavene ved stasjoner som bruker Websak, er sentralisert til departementet, men at den arkivansvarlige fortsatt har ansvar for å holde orden på gjenværende arkivmateriale.³⁷

Om arkivlokaler og begreper – vanlige arkivlokaler og spesialrom

Riksarkivarens forskrift stiller krav til hvordan offentlige virksomheter skal innrette og sikre arkivlokalene sine. Forskriften skiller mellom vanlige arkivlokaler og spesialrom for arkiv. Begrepet *spesialrom for arkiv* viser til lokaler som er spesielt tilpasset langtidslagring av ulike typer arkivmateriale.

Utenriksdepartementet opplyser at de bruker begrepet *daglig arkiv* om de aktive fysiske arkivene som er i daglig bruk, og som står i vanlige lokaler, og begrepet *bortsettingsarkiv* om arkiv som er satt bort og sjelden er i bruk, og som skal lagres i spesialrom.³⁸ Vi benytter begrepene i riksarkivarens forskrift når vi omtaler arkivlokalene videre i denne rapporten, det vil si *vanlig arkivlokale* og *spesialrom*. For selve arkivmaterialet bruker vi begrepene vanlig og bortsatt arkivmateriale.

Kravene i riksarkivarens forskrift gjelder for alle arkivlokaler og skal beskytte arkivmaterialet mot

- vann og fukt
- brann og spredning av brann
- skadelig påvirkning fra klima, miljø og skadedyr
- skadeverk, innbrudd og ulovlig tilgang

Forskriften stiller strengere krav til spesialrom enn til vanlige arkivlokaler.³⁹

I rapporten ser vi først på om utenriksstasjonene i sin sikring av vanlige arkiver etterlever kravene som gjelder alle arkivlokaler, og deretter undersøker vi om de etterlever generelle og spesielle (strengere) krav som gjelder for spesialrom.

Stasjoner med vanlige arkivlokaler

Utenriksdepartementet opplyser at stasjonene innretter arkivrommene ulikt, og at arkivene varierer ut fra de fysiske forutsetningene på stasjonene. Arkivplass er en utfordring for stasjonene, og det varierer hvor i byggene stasjonene har arkivlokaler.⁴⁰ Dette fikk vi bekreftet da vi besøkte de sju stasjonene.

Spørreundersøkelsen viser at 63 av totalt 78 stasjoner har et vanlig arkiv.⁴¹ De 15 stasjonene som ikke har et slikt arkiv, er stasjoner med Websak. Stasjoner med Websak lagrer arkivmaterialet digitalt og har derfor mindre behov for et vanlig arkiv/arkivlokale.

6.1.1 Sikring av vanlig arkivlokale mot skadeverk, innbrudd og uautorisert tilgang

³⁵ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 18. september 2019.

³⁶ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 18. september 2019.

³⁷ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 18. september 2019.

³⁸ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 18. september 2019.

³⁹ Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift), Kapittel 2.

⁴⁰ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 18. september 2019.

⁴¹ Spørsmålet i undersøkelsen var: «Har stasjonen et fysisk daglig arkiv (aktivt arkiv)?». I hjelpetekst knyttet til spørsmålet beskrev vi: «Med daglig arkiv mener vi det fysiske arkivet hvor aktive saksdokumenter og andre aktive arkivserier er plassert. Det vil si arkivmateriale som ikke har blitt overført til et bortsettingsarkiv».

Ifølge riksarkivarens forskrift skal arkivlokaler være utformet slik at arkivmaterialet er fullgodt sikret mot skadeverk, innbrudd og uautorisert tilgang. Offentlige organer skal ha regler om hvem som skal ha tilgang til arkivene.⁴²

Riksarkivarens veileder presiserer at bygningens ordinære sikkerhetsopplegg også må omfatte arkivlokalet. Videre bør reglene for hvem som skal ha tilgang til arkivene, utformes slik at de er hensiktsmessige. Ifølge veilederen bør bare personer som har behov for å bruke arkivet for å utføre arbeidsoppgavene sine, få tilgang til det.⁴³

Generell sikkerhet og soneinndeling

Alle de besøkte stasjonene holder til i bygninger med en form for vakthold eller kontroll i eller ved bygningen. Flere av disse stasjonene har også ytre kameraovervåking og/eller innbruddsalarm. Stasjonene varierer med hensyn til hvilket adgangssystem de bruker, det vil si om de ansatte bruker nøkler eller adgangskort med eller uten kode for å komme inn i stasjonens lokaler. Stasjonenes lokaler er delt inn i tre soner: kontrollert, beskyttet og sperret sone.⁴⁴ Stasjonene har selv ansvar for å bestemme hvem av de ansatte som skal få adgang til ulike rom og soner, og om adgangen gjelder normal arbeidstid eller hele døgnet. Ved stasjonene vi besøkte, har lokalt ansatte bare tilgang til lokalene i den kontrollerte sonen i vanlig kontortid. Disse sikkerhetstiltakene omfatter hele stasjonen, også arkivlokalene.

Adgangskontroll til vanlig arkiv⁴⁵

Fem av de sju besøkte stasjonene har det vanlige arkivmaterialet i den beskyttede sonen, enten i et eget rom eller i et fellesareal.⁴⁶ Det er bare stasjonens utsendte medarbeidere som har tilgang til denne sonen. Ved alle de besøkte stasjonene som har det vanlige arkivmaterialet i den beskyttede sonen, må en autorisert medarbeider bistå lokalt ansatte med å få tilgang til arkivet, da lokalt ansatte ikke er sikkerhetsklarert. De fleste stasjonene låser arkivmaterialet inn i arkivskap.⁴⁷

På to av de besøkte stasjonene har alle ansatte tilgang til lokalene i ordinær arbeidstid. Her er det vanlige arkivmaterialet plassert i den kontrollerte sonen.⁴⁸ Enkelte stasjoner har samlet det vanlige og det bortsatte arkivmaterialet i ett og samme arkivrom.⁴⁹

Spørreundersøkelsen viser at mer enn 20 prosent av de 63 stasjonene som svarer at de har vanlig arkiv, har plassert arkivmaterialet andre steder enn i et eget arkivrom. Hvorvidt stasjonene har et system for adgangskontroll til vanlig arkivlokale oppsummeres i tabell 2.

Tabell 2 Adgangskontroll til vanlig arkiv/arkivlokale

	Prosent	Antall
Har adgangskontroll til vanlig arkivlokale	88,9 %	56
Nedlåst i arkivskap, osv.	3,2 %	2
Har ikke adgangskontroll til vanlig arkivlokale	6,3 %	4
Annet	1,6 %	1

Kilde: Riksrevisjonen spørreundersøkelse (n = 63)

Over 90 prosent av stasjonene med vanlig arkiv opplyser at de har ett eller flere systemer for adgangskontroll inn til lokalet hvor vanlig arkiv oppbevares, eller at arkivet er nedlåst i arkivskap. Noen få stasjoner har ingen adgangskontroll inn til det vanlige arkivlokalet.

Sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet gjennomførte i første halvår 2019 tilsyn ved seks stasjoner. Tilsynsrapporten viser at nesten alle ansatte (lokalt ansatte og utsendte medarbeidere) ved

⁴² Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift). § 2-7.

⁴³ Riksarkivaren (2007) *Krav til arkivlokaler Veiledning for offentlige organer*. Kapittel 4.

⁴⁴ Forskrift om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet (virksomhetssikkerhetsforskriften) §§ 39 til 41.

⁴⁵ Med adgangskontroll mener vi hva slags adgangssystem stasjonene har etablert for å gi adgang til arkivlokalene.

⁴⁶ Stasjon A, B, D, F og G.

⁴⁷ Stasjon C låser ikke arkivskapene.

⁴⁸ Stasjon C og E.

⁴⁹ Stasjon A og F.

disse stasjonene får nøkler til den kontrollerte sonen. Den viser også at kravene for å få adgang til den kontrollerte sonen, er uklare, og at praksisen for adgangskontroll varierer på de seks stasjonene.⁵⁰

Regler for hvem som har tilgang til arkivlokalet

Utenriksdepartementet opplyser at de ikke har gitt instruks eller føringer om hvem (hvilke funksjoner) som skal ha tilgang til arkivlokalet ved utenriksstasjonene, og stasjonene organiserer også adgangskontrollen svært forskjellig. Dette skyldes blant annet ulik historikk og innarbeidet lokal praksis, samt krav til sikkerhetsklarering og gradering av dokumentene som oppbevares i arkivet.⁵¹

Vi har mottatt regler eller retningslinjer om hvem som skal ha tilgang til arkivlokalene, fra tre av stasjonene vi besøkte. Det er noe variasjon mellom disse stasjonene når det gjelder hvem som skal ha tilgang. Én stasjon har en autorisasjonsliste over hvem som har tilgang til arkivrommet.⁵² Én annen stasjon har nøkkelliste som viser hvilken nøkkelvariant hver enkelt ansatt har til stasjonen (beskyttet sone, nattlås og daglås).⁵³ Den tredje stasjonen ser ikke behovet for slike skriftlige regler siden bare tre utsendte medarbeidere har tilgang til den beskyttede sonen hvor arkivlokalene er.⁵⁴

I spørreundersøkelsen ble arkivansvarlig spurt om stasjonen har utarbeidet skriftlige regler som viser hvilke personer eller roller/funksjoner som skal ha tilgang til det vanlige arkivet. Omtrent 75 prosent av totalt 62 stasjoner oppgir at de har utarbeidet skriftlige regler som viser dette. I undersøkelsen svarer seks stasjoner at de ikke vet om slike regler er utarbeidet. Ti stasjoner svarer at de ikke har utarbeidet slike regler.

Vurdering

De fleste stasjonene etterlever kravene om å sikre det vanlige arkivet mot skadeverk, innbrudd og uautorisert tilgang. Nærmere en firedel av stasjonene har ikke utarbeidet skriftlige regler for å sikre at bare personer med tjenstlige behov har tilgang til arkivlokalet, eller de vet ikke om slike regler er utarbeidet. Enkelte stasjoner har ikke det vanlige arkivet i et eget arkivrom, og noen få stasjoner har ikke adgangskontroll til det vanlige arkivet.

6.1.2 Sikring av vanlige arkivlokaler mot lekkasjer (vann og fukt) og mot skadelig klima

Riksarkivarens forskrift krever at arkivlokalene skal være sikret mot inntrengning av vann og fukt. Lokalene skal være spesielt tilpasset lagringsmediet med hensyn til temperatur, relativ luftfuktighet, elektriske installasjoner, forurensning og andre miljøfaktorer, slik at arkivmaterialet som oppbevares der, vernes på best mulig måte.⁵⁵ Ifølge Riksarkivarens veiledning skal klimaet i arkivlokalet være stabilt med en anbefalt temperatur på 18–22 °C og en relativ fuktighet på 45–55 prosent for papir.⁵⁶

Alle stasjoner rapporterer i den årlige arkivrapporten at temperaturen og luftfuktigheten er tilfredsstillende i spesialrommet, men dette rapporteres ikke for det vanlige arkivlokalet.

Det var ingen synlige tegn på vann-, fukt- eller klimaskader i det vanlige arkivlokalet eller på arkivmaterialet ved noen av stasjonene vi besøkte. Seks av de sju besøkte stasjonene har ikke etablert noen rutine for hvor ofte de måler temperatur og luftfuktighet i arkivlokalene.⁵⁷ Enkelte av stasjonene har imidlertid en uformell praksis hvor de følger med på temperaturen når de er i arkivrommet.

Spørreundersøkelsen viser at det har vært lite problemer med vann- og/eller fuktskader på arkivmateriale de siste tre årene. To stasjoner rapporterer at de har hatt slike problemer, og fire stasjoner svarer at de ikke vet. Én stasjon har hatt vanninntrengning i spesialrommet, jf. omtale under punkt 6.1.6.

⁵⁰ Utenriksdepartementet (2019) *Tilsyn med Stasjoner. Samlerapport for 1. halvår 2019*. Notat av 4. juli 2019. Tilsynene ble gjennomført på små stasjoner, det vil si stasjoner med to utsendte medarbeidere.

⁵¹ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 18. september 2019.

⁵² Stasjon A.

⁵³ Stasjon C.

⁵⁴ Stasjon B.

⁵⁵ *Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver* (riksarkivarens forskrift). §2-2 og § 2-6.

⁵⁶ Riksarkivaren (2007) *Krav til arkivlokaler Veiledning for offentlige organer*. Punkt 4.11.

⁵⁷ Stasjon E har en slik rutine.

Vurdering

De aller fleste stasjonene etterlever kravene som skal sikre arkivlokalene mot inntrengning av vann og fukt. To stasjoner har hatt problemer med vann- og/eller fuktskader på arkivmateriale de siste tre årene. Én av disse stasjonene har hatt dette problemet i spesialrommet. Selv om det er få stasjoner som har hatt vann- og/eller fuktproblemer, kan slike situasjoner få store konsekvenser for arkivmateriale på berørte stasjoner.

6.1.3 Sikring av vanlige arkivlokaler mot brann og brannspredning

Ifølge riksarkivarens forskrift skal det ikke være annet elektrisk utstyr enn det som er nødvendig for virksomheten i arkivlokalene. Videre krever forskriften at det treffes nødvendige forholdsregler for å unngå brann dersom det er kopimaskin, skanner, pc og lignende i arkivlokalet, og at arkivlokaler skal ha håndslukningsapparater eller annet egnet brannslukningsanlegg. Kravene til brannvarslingsanlegg for arkivlokaler er de samme som kravene til brannvarslingsanlegg for bygningen for øvrig.⁵⁸

Riksarkivarens veiledning utdyper og skriver at kopimaskiner, skannere og lignende i visse situasjoner kan innebære brannfare, og derfor bør plasseres utenfor arkivlokalet. Kaffetraktere, vannkokere og lignende hører heller ikke hjemme i et arkivlokale. Krav til håndslukker kan fravikes dersom arkivlokalet har godkjent brannslukningsanlegg.⁵⁹

Våre observasjoner viser at fem av de sju besøkte stasjonene har elektrisk utstyr som kopimaskin, skanner, skriver, makuleringsmaskin osv. i det vanlige arkivet.⁶⁰ Ved to av disse stasjonene er det vanlige arkivet også arkivansvarliges kontor eller arbeidsplass.⁶¹ Videre viser observasjonene at fire av sju stasjoner har håndslukkere i det vanlige arkivet⁶², én stasjon har håndslukker i tilstøtende rom⁶³, mens to stasjoner mangler dette utstyret.⁶⁴

To av tre besøkte stasjoner har brannvarslings- og brannslukningsanlegg.⁶⁵ To stasjoner opplyser at det er sentral brannvarsling i bygget.⁶⁶ Den tredje stasjonen har hverken brannvarslings- eller brannslukningsanlegg, men standard røykvarslere rundt om i stasjonens lokaler.⁶⁷

Spørreundersøkelsen viser at 46 av totalt 63 stasjoner med vanlig arkiv har brannslukningsutstyr eller håndslukkere i arkivlokalet. 16 stasjoner har ikke slikt utstyr, og én stasjon vet ikke om de har det.

Vurdering

De fleste av de besøkte stasjonene etterlever ikke fullt ut kravet til sikring mot brann og brannspredning. Fem av sju besøkte stasjoner hadde elektrisk utstyr som kopimaskin, skanner, skriver, makuleringsmaskin osv. i det vanlige arkivlokalet. Videre mangler mer enn en firedel av stasjonene tilfredsstillende brannslukningsutstyr i rommet hvor det vanlige arkivet er plassert.

6.1.4 Omfang av spesialrom

Følgende arkivmateriale skal ifølge riksarkivarens forskrift oppbevares i spesialrom:

- arkivmateriale fra avsluttede perioder som ikke er i hyppig bruk
- arkivmateriale som skal langtidsoppbevares
- eldre og avsluttede arkiv

⁵⁸ Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift). §2-3 og § 2-4.

⁵⁹ Riksarkivaren (2007) *Krav til arkivlokaler Veiledning for offentlige organer*. Punkt 4.8 og 4.10.

⁶⁰ Stasjon A, C, D, E og G.

⁶¹ Stasjon C og F.

⁶² Stasjon A, B, C og F.

⁶³ Stasjon E.

⁶⁴ Stasjon D og G.

⁶⁵ Verifiserte referater fra stasjon A, B og C. Brannvarslings- og brannslukningsanlegg ble bare kontrollert på disse tre stasjonene.

⁶⁶ Stasjon A og B.

⁶⁷ Stasjon C.

Stasjoner som har lite arkivvolum, kan fravike kravet. Disse stasjonene kan plassere arkivmaterialet i brannsikre skap eller en annen innretning som ivaretar kravene til sikker oppbevaring.⁶⁸ Riksarkivarens veileder definerer spesialrom som lokaler hvor arkivmaterialet er satt bort og sjelden er i bruk. Når bortsatt materiale sjelden blir ettersatt, kan det utvikle seg større skader på arkivmaterialet uten at dette blir oppdaget og forholdet korrigert i tide. Derfor har forskriften satt strengere krav til slike rom.⁶⁹

Alle de besøkte stasjonene har spesialrom, og to av stasjonene har felles arkivrom for vanlig og bortsatt arkiv. Vi vurderer disse arkivlokalene ut fra kravene til spesialrom.⁷⁰

Spørreundersøkelsen viser at nærmere 75 prosent av de 78 stasjonene har eget spesialrom. Spørreundersøkelsen gir ikke svar på om noen av de øvrige stasjonene har så små arkiv at de har plassert bortsatte arkiv i brannsikre skap. Se også punkt 6.1.5.

Vurdering

Et stort flertall av stasjonene har spesialrom i tråd med forskriftens krav. Nærmere 75 prosent av alle stasjonene har eget spesialrom. 20 stasjoner har ikke et slikt spesialrom, men det er usikkert om det skyldes at volumet er så lite at det ikke er krav til et eget spesialrom.

6.1.5 Sikring av spesialrom mot skadeverk, innbrudd og uautorisert tilgang

Ifølge riksarkivarens forskrift skal spesialrom for arkiv være sikret med egen innbruddsalarm.⁷¹ Kravene om at arkivmaterialet skal være fullgodt sikret mot skadeverk, innbrudd og uautorisert tilgang, og at offentlige organer skal ha regler om hvem som skal ha tilgang til arkivene, gjelder også for spesialrom.⁷² De generelle kravene til sikring av alle arkivlokaler mot skadeverk, innbrudd og uautorisert tilgang, er beskrevet i punkt 6.1.1.

Innbruddsalarm

Av de sju stasjonene vi besøkte, er det ingen som har installert en egen innbruddsalarm i spesialrommet. Én stasjon opplyser at den har en innbruddsalarm inn til stasjonens lokaler som er tilknyttet et alarmselskap.⁷³ Flere av disse stasjonene peker på at det er iverksatt ytre sikringstiltak for stasjonen⁷⁴, og på at sikkerheten også kontrolleres av seksjon for sikkerhet i Utenriksdepartementet og av Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

I spørreundersøkelsen spurte vi de 58 stasjonene med spesialrom om de har installert en egen innbruddsalarm i rommet eller lokalet hvor det bortsatte arkivet er plassert. Nærmere 70 prosent svarer at spesialrommet mangler særskilt innbruddsalarm.

Fullgod sikring av spesialrom

Ved alle sju stasjonene vi besøkte, er det bare utsendte medarbeidere som har tilgang til den beskyttede sonen hvor spesialrommet er.⁷⁵ To av stasjonene opplyser at dersom andre enn utsendte skal inn i spesialrommet så noteres dette i en manuell besøkslogg.⁷⁶

I spørreundersøkelsen opplyser mer enn 95 prosent av stasjonene at de har ett eller flere systemer for adgangskontroll til spesialrommet. I tillegg svarer 17 av totalt 78 stasjoner at de oppbevarer bortsatt og/eller avsluttet arkivmateriale andre steder enn i spesialrom eller brannsikre arkivskap.⁷⁷

Regler for hvem som har tilgang til spesialrom

⁶⁸ Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift) § 2-11.

⁶⁹ Riksarkivaren (2007) Krav til arkivlokaler Veiledning for offentlige organer. Kapittel 3.

⁷⁰ Stasjon A og F.

⁷¹ Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift) § 2-7 ledd 2.

⁷² Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift) § 2-7.

⁷³ Stasjon A.

⁷⁴ Informasjon om den generelle sikkerheten på de besøkte stasjonene er omtalt i punkt 6.1.1.

⁷⁵ Stasjon A, B og C.

⁷⁶ Stasjon A og E.

⁷⁷ Dette resultatet er ikke helt sammenlignbart med svarene på spørsmålet om stasjonene har eget rom/lokale til bortsatt eller avsluttet arkivmateriale (spesialrom). 20 stasjoner har ikke eget spesialrom, mens 17 stasjoner oppbevarer bortsatt og/eller avsluttet arkivmateriale andre steder enn i spesialrom eller brannsikre arkivskap. En forskjell er at stasjoner med små bortsatte arkiv i brannsikre arkivskap ikke inngår i de 17 stasjonene.

I den årlige arkivrapporten skal stasjonene rapportere om de har kontroll på hvem som har tilgang til spesialrommet. I arkivrapporten for 2019 har alle de besøkte stasjonene svart ja på dette spørsmålet.

Som det framgår av punkt 6.1.1, er det bare tre av de besøkte stasjonene som har utarbeidet lokale regler eller retningslinjer for hvem som skal ha tilgang til alle arkivlokaler. Én av disse har en autorisasjonsliste over hvem som har tilgang til spesialrommet, mens en annen har nøkkeloversikt.⁷⁸ Den tredje stasjonen ser ikke behovet for slike regler, da det bare er de tre utsendte medarbeiderne ved stasjonen som har tilgang til den beskyttede sonen hvor spesialrommet er.⁷⁹ Videre har ikke Utenriksdepartementet gitt sentrale instruksjoner eller føringer om hvem (hvilke funksjoner) ved utenriksstasjonene som skal ha tilgang til fysiske arkiv.⁸⁰

I spørreundersøkelsen svarer mer enn 70 prosent av stasjonene med spesialrom at de har utarbeidet skriftlige regler for hvilke personer eller roller/funksjoner som skal ha tilgang til dette rommet. Mer enn 17 prosent av stasjonene har ikke utarbeidet slike regler, og omtrent 12 prosent vet ikke om stasjonen har utarbeidet regler for dette.

Vurdering

Stasjonene etterlever i varierende grad kravene til sikring av spesialrom mot skadeverk, innbrudd og uautorisert tilgang.

Flertallet av stasjonene svarer at de ikke har en egen innbruddsalarm i spesialrommet. Ingen av de besøkte stasjonene hadde installert en egen alarm i spesialrommet. Flere stasjoner oppbevarer bortsatt og/eller avsluttet arkivmateriale andre steder enn i spesialrom eller brannsikket arkivskap.

Selv om de aller fleste stasjonene har adgangskontroll til spesialrommet, er det flere stasjoner som ikke har utarbeidet skriftlige regler for hvem som skal ha adgang til arkivet, eller som ikke vet om stasjonen har utarbeidet slike regler.

6.1.6 Sikring av spesialrom mot lekkasjer (vann og fukt) og mot skadelig klima

Spesialrom skal på samme måte som vanlige arkivlokaler være sikret mot inntrengning av vann og fukt. Arkivlokalet skal være tilpasset lagringsmediet med hensyn til temperatur, relativ luftfuktighet, elektriske installasjoner, forurensning og andre miljøfaktorer, slik at arkivmaterialet som oppbevares der, vernes på best mulig måte. I tillegg skal det ikke være vannrør i spesialrom for arkiv.⁸¹ Riksarkivarens veiledning anbefaler at arkivmateriale har en avstand til ytterveggen på minimum 15 cm, og at avstanden fra gulvet til den nederste hyllen ikke er mindre enn 10 cm.⁸²

Vi har undersøkt hva de sju stasjonene vi besøkte, har rapportert om temperatur og luftfuktighet i spesialrom i den årlige arkivrapporten for 2019. Samtlige rapporterer at temperaturen i spesialrommet er tilfredsstillende. To av de sju stasjonene har ikke bekreftet om luftfuktigheten er tilfredsstillende, mens fire har rapportert at de ikke har hygrometer.⁸³

Én av stasjonene vi besøkte, rapporterer om utfordringer med vanninntrenging i spesialrommet når det regner.⁸⁴ Vi observerte synlige tegn på vannlekkasje i ett av rommene, og at det er fuktig i rommet. Dette ble også omtalt i den ambulerende arkivarens rapporter fra 2018.⁸⁵

Vi observerte også at seks av de besøkte stasjonene lagrer arkivmaterialet i hyller som ikke står direkte på gulvet. Den siste stasjonen lagrer arkivmaterialet mindre enn 10 cm opp fra gulvet.⁸⁶ Denne stasjonen har i arkivrapporten for 2019 ikke bekreftet at arkivmaterialet er plassert 10 cm opp fra gulvet og 10 cm ut fra veggen.

⁷⁸ Stasjon A og C.

⁷⁹ Stasjon B.

⁸⁰ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 18. september 2019.

⁸¹ Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift). §2-2 og § 2-6.

⁸² Riksarkivaren (2007) *Krav til arkivlokaler Veiledning for offentlige organer*. Punkt 5.1

⁸³ Hygrometer er et instrument som blir brukt til å måle fuktighet.

⁸⁴ Stasjon D.

⁸⁵ Rapport fra ambulerende arkivar høsten 2018.

⁸⁶ Stasjon F.

Et stort flertall av de 78 stasjonene opplyser at de ikke hadde hatt vann- og/eller fuktskader på arkivmaterialet de tre siste årene, jf. punkt 6.1.2. Én av de to stasjonene som hadde hatt slike problemer, inngikk blant de sju stasjonene vi besøkte, og der observerte vi disse utfordringene.

Vurdering

De aller fleste stasjonene etterlever kravene som skal sikre spesialrommet mot inntrengning av vann og fukt. Selv om antall stasjoner med vann- og/eller fuktproblemer er lavt, kan slike problemer få store konsekvenser for arkivmaterialet hvis de først oppstår.

Alle besøkte stasjoner rapporterer om temperaturen i spesialrommet i den årlige arkivrapporten, men to av stasjonene rapporterer ikke om luftfuktigheten. Videre har fire av de besøkte stasjonene rapportert at de ikke har hygrometer.

6.1.7 Sikring av spesialrom mot brann og brannspredning

Kravene som ifølge riksarkivarens forskrift skal sikre arkivlokaler mot brann og brannspredning, gjelder også for spesialrom. Se en beskrivelse av kravene under punkt 6.1.3. I tillegg til å oppfylle disse kravene skal spesialrom ha automatisk brannalarm og selvlukkende dør(er).⁸⁷

Riksarkivarens veiledning presiserer at reoler ikke skal være av brennbart materiale. Det er derfor ikke tillatt med reoler av tre i spesialrom. Hvis spesialrommet er utstyrt med et automatisk brannslukningsanlegg, bør det ifølge veiledningen være et sprinkleranlegg med miljøvennlige gasser. Hvis sprinkleranlegget i bygningen ellers bruker vann som slukningsmiddel, og dette anlegget også omfatter spesialrommet, må stasjonen iverksette tiltak som kan minske vannskadene.⁸⁸

Våre observasjoner viser at fire av sju besøkte stasjoner har elektrisk utstyr som kopimaskin, skanner, skriver og makuleringsmaskin i spesialrommet.⁸⁹ Én av disse stasjonene har samlet det vanlige og det bortsatte arkivet i samme arkivlokale.

Fire av stasjonene vi besøkte, har ikke håndslukker i spesialrommet.⁹⁰ Én stasjon har reoler av tre.⁹¹ Videre manglet seks av de sju stasjonene selvlukkende dører inn til spesialrommet.⁹² I punkt 6.1.3 beskriver vi de ulike variantene av brannvarslings- og brannslukningsanlegg som finnes på stasjonene, og som gjelder for både det vanlige arkivet og det bortsatte arkivet. Tre av de besøkte stasjonene har ikke montert automatisk brannalarm i spesialrommet.⁹³ Én stasjon har lokaler i en bygning hvor det sentrale sprinkleranlegget også dekker stasjonens lokaler, og vet ikke om dette er et seriekoblet anlegg med vann.⁹⁴

Stasjonene med spesialrom ble spurt om de har automatisk brannalarm, brannslukningsanlegg eller håndslukker i arkivlokalet og/eller selvlukkende dører inn til arkivlokalet, jf. tabell 3.

Tabell 3 Tiltak mot brann og brannspredning i spesialrom

	Ja		Nei		Vet ikke	
	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall
Automatisk brannalarm	55,2 %	32	36,2 %	21	8,6 %	5
Brannslukningsanlegg eller håndslukker	77,6 %	45	20,7 %	12	1,7 %	1
Selvlukkende dører	15,5 %	9	77,6 %	45	6,9 %	4

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse (n = 58)

⁸⁷ Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift). §§ 2-3 til 2-5.

⁸⁸ Riksarkivaren (2007) *Krav til arkivlokaler Veiledning for offentlige organer*. Punkt 5.1 og 5.3–5.5.

⁸⁹ Stasjon A, B, D og E.

⁹⁰ Stasjon B, C, D og G har ikke håndslukker i arkivlokalet, mens stasjon B og D har håndslukker i umiddelbar nærhet.

⁹¹ Stasjon E.

⁹² Kun stasjon A har dette.

⁹³ Stasjon A, B og C.

⁹⁴ Stasjon B.

Tabellen viser at omtrent 20 prosent av stasjonene mangler brannslukningsanlegg eller håndslukker, mens over 75 prosent av stasjonene ikke har selvlukkende dør til arkivlokalet. Et mindre antall arkivansvarlige vet ikke om disse tre tiltakene mot brann og brannspredning er på plass ved stasjonen.

Vurdering

Flere av stasjonene etterlever ikke kravene som skal sikre spesialrom mot brann og brannspredning. Et flertall av stasjonene har for eksempel ikke selvlukkende dør til spesialrommet. Over en tredel av stasjonene mangler automatisk brannalarm, og en femdel mangler automatisk brannslukningsanlegg eller håndslukker.

Flere av stasjonene vi besøkte, har annet elektrisk utstyr enn det som er nødvendig for arkivvirksomheten, i spesialrommet. Slikt utstyr kan ifølge Riksarkivarens veileder i visse situasjoner innebære brannfare og bør derfor plasseres utenfor arkivlokalet.

6.1.8 Oppbevaring av sensitiv informasjon

Sikring av fysisk arkivmateriale med personopplysninger

Forvaltningslovens generelle regler om taushetsplikt er relevante for hvordan utenriksstasjonene skal oppbevare og sikre fysiske dokumenter med personopplysninger. Lovens § 13 sier at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om noens personlige forhold.⁹⁵ Vi forstår dette slik at utenriksstasjonene må sørge for at bare personer med tjenstlige behov får tilgang til fysisk oppbevarte dokumenter med personopplysninger.

I intervju opplyser Utenriksdepartementet at oppbevaring og behandling av dokumenter med personopplysninger følger av departementets rutiner for arkiv, *lov om behandling av personopplysninger* (personopplysningsloven) og EUs personvernforordning (GDPR)^{96,97} Departementets arkivinstruks angir ansvar og roller for alle ansatte, men gjelder ikke personopplysninger spesifikt ut over det som følger av arkivregelverket.⁹⁸

Stasjonene skal oppbevare og journalføre personkontrollopplysninger for stasjonens personale⁹⁹ atskilt fra andre arkivdokumenter. Alle stasjoner skal ha et eget arkiv for disse opplysningene.¹⁰⁰ Tre av stasjonene vi besøkte, låser ned slike opplysninger i safe eller arkiv, enten på ambassadørens eller den administrative ambassaderådens kontor eller i en safe i arkivlokalet.

Alle de besøkte stasjonene opplyser at bare sikkerhetsklarerte medarbeidere har tilgang til arkivrom og andre rom hvor de oppbevarer personopplysninger. I tillegg opplyser de at bare et begrenset antall personer har tilgang til nøkler til rom, skap eller safer med personopplysninger.

Sikring av personalmapper, konsulære saker med sensitive personopplysninger, pass-søknader og kopi av pass

I spørreundersøkelsen svarer 76 av 78 stasjoner at de lagrer alle personalmapper nedlåst i et arkivrom og/eller i et arkivskap eller en safe utenfor arkivrommet. De resterende to svarer at de oppbevarer personalmappene ulåst på kontoret eller arbeidsplassen.

I alt 61 stasjoner opplyser at de lagrer alle konsulære saker med sensitive personopplysninger nedlåst i et arkivrom og/eller i et arkivskap eller en safe utenfor arkivrommet. Sju stasjoner oppbevarer disse sakene ulåst på kontoret eller arbeidsplassen, mens ti stasjoner ikke har konsulære saker med personopplysninger.

⁹⁵ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 13 første ledd.

⁹⁶ General Data Protection Regulation.

⁹⁷ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 18. september 2019.

⁹⁸ E-post fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen av 20. februar 2020.

⁹⁹ Bekreftelse på gyldige sikkerhetsklareringer, reklareringer, taushetserklæringer, klareringsbevis og autorisasjonslister mv.

¹⁰⁰ Utenriksdepartementet (2008) *Veiledning i behandling av arkiver - Personkontrollopplysninger*. Notat av 27. februar 2008.

44 stasjoner lagrer alle pass-søknader og kopi av pass nedlåst i et arkivrom og/eller i et arkivskap eller en safe utenfor arkivrommet. 22 stasjoner svarer at disse sakene oppbevares ulåst på kontoret eller arbeidsplassen, og to stasjoner vet ikke hvor denne dokumentasjon oppbevares. Ti stasjoner har ingen pass-søknader eller kopi av pass.

Vurdering

Utenriksstasjonene har noe varierende praksis når det gjelder oppbevaring av sensitiv informasjon.

Nesten alle stasjonene låser ned personalmapper i et arkivrom og/eller i et arkivskap eller en safe utenfor arkivrommet. Ikke like mange låser ned konsulære saker. Her viser spørreundersøkelsen at noen stasjoner oppbevarer konsulære saker med sensitive personopplysninger ulåst på kontoret eller arbeidsplassen. Flere stasjoner oppgir at pass-søknader og kopi av pass ikke er nedlåst. Dette innebærer en risiko for at personer som ikke har tjenstlige behov, får tilgang til dokumenter med personopplysninger.

På de tre stasjonene der vi tok stikkprøvekontroller (jf. 4.2.3), var personkontrollopplysningene for stasjonens personale oppbevart og behandlet i henhold til forvaltningslovens krav. Videre var det bare sikkerhetsklarte medarbeidere, og i visse tilfeller medarbeiderne med tjenstlige behov, som fikk tilgang til personopplysninger.

6.1.9 Sikring av fysisk arkivmateriale gradert som *fortrolig* og *strengt fortrolig*

Beskyttelsesinstruksen regulerer kravene for dokumenter som er merket med beskyttelsesgradene *fortrolig* og *strengt fortrolig*.¹⁰¹ Instruksens § 7 sier at det bare skal gis tilgang til graderte dokumenter (det vil si merket *fortrolig* og *strengt fortrolig*) i den grad det foreligger tjenstlige behov, og at innholdet bare må forelegges eller gjøres kjent for personer som har tjenstlige behov for å kjenne innholdet. Videre sier instruksen i § 9 at slike dokumenter må oppbevares slik at de er utilgjengelige for uvedkommende.

Samtlige stasjoner vi besøkte, opplyser at de har et lite omfang av graderte dokumenter merket med *fortrolig* eller *strengt fortrolig*, og at de oppbevarer slike dokumenter i en safe eller et k-skap¹⁰² i arkivrommet, på kontoret eller i den sperrede sonen.

I spørreundersøkelsen ble stasjonene spurt om hvordan fortrolige eller strengt fortrolige dokumenter blir oppbevart. Svarene går fram av tabell 4.

Tabell 4 Oppbevaring av fortrolige og strengt fortrolige dokumenter (flere svar mulig)

	Prosent	Antall svar
Arkivrom for vanlig arkiv	30,8 %	24
Arkivrom for bortsatt arkiv	15,4 %	12
Låst arkivskap/safe utenfor arkivrom	51,3 %	40
Ulåst på kontor/arbeidsplass	0 %	0
Ikke relevant	11,5 %	9
Vet ikke	1,3 %	1
Sum alle svaralternativ		86

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse (N = 78)

Ni stasjoner opplyser at de ikke har fortrolige eller strengt fortrolige dokumenter, mens én stasjon ikke vet om de har slike dokumenter. De resterende stasjonene opplyser at denne typen dokumenter er nedlåst i et arkivrom og/eller i et arkivskap eller en safe utenfor arkivrommet.

¹⁰¹ Instruks for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven med forskrifter (beskyttelsesinstruksen) §§ 1 og 2.

¹⁰² Sertifisert for klassifiseringen *konfidensielt* av Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Vurdering

De fleste stasjonene etterlever beskyttelsesinstruksens krav til sikring av fortrolige eller strengt fortrolige dokumenter.

6.2 Problemstilling 2 – arkiv- og journalføringssystemer

For å svare på denne problemstillingen har vi kontrollert om arkivsystemene bidrar til at utenriksstasjonene journalfører og arkiverer i tråd med arkivlovens forskrifter. Vi har blant annet kontrollert hvilke muligheter systemene gir for å styre tilgang, skjermesensitive dokumenter og arkivere arkivverdig dokumentasjon som produseres i fagsystemer, og hvilken praksis og rutiner stasjonene har på disse områdene.

6.2.1 Arkivsystemer på utenriksstasjonene

Ifølge arkivforskriften skal offentlige organer bruke systemer som oppfyller kravene i Norsk arkivstandard (Noark)¹⁰³, ved elektronisk journalføring og arkivering av journalføringspliktige dokumenter.¹⁰⁴ Noark er utviklet til bruk i offentlige virksomheter som er pålagt å benytte Noark-godkjente løsninger ved elektronisk journalføring og arkivering av saksdokumenter. Noark versjon 5.0 er gjeldende versjon av denne standarden. Ingen virksomheter er pålagt å bruke den nyeste versjonen av Noark, men ifølge Arkivverket er det en risiko for at leverandører av systemer slutter å levere tjenester knyttet til eldre versjoner.¹⁰⁵

Egenskaper ved arkivsystemene og stasjonenes erfaringer ved bruk av disse

Utenriksstasjonene bruker tre ulike arkivsystemer, Websak, DocuLive og FileMaker.

Websak

Websak er Utenriksdepartementets felles saksbehandlings- og arkivsystem og benyttes på 39 stasjoner. Dette er et elektronisk basert system der departementet sentralt gjør noen av arkivoppgavene som tidligere ble utført ved utenriksstasjonene.¹⁰⁶ Det er hovedsakelig europeiske stasjoner som bruker Websak. Websak er satt opp og godkjent som arkivsystem av Arkivverket etter Noark 5-standard.¹⁰⁷

Én av stasjonene vi besøkte, bruker Websak.¹⁰⁸ Stasjonen synes det er tungt å arbeide i dette arkivsystemet. All trafikk må via en server i Oslo og tilbake, og dette gjør at arbeidet går tregt. I spørreundersøkelsen spurte vi stasjonene om hvilke erfaringer de hadde med Websak. Over 60 prosent svarer at påstanden om at systemet ofte henger seg opp eller går tregt, stemmer godt. Videre svarer over 60 prosent av stasjonene at påstanden om at Websak er enkelt å bruke, stemmer dårlig.

I spørreundersøkelsen ble stasjonene også spurt om de hadde innspill som ikke var dekket av spørsmålene i undersøkelsen. Det kom mange innspill om Websak. Flere stasjoner gir uttrykk for at systemet fungerer tregt, og at de derfor heller bruker alternative systemer som Outlook, Sharepoint og Konsys, mens noen kommenterer at systemet er lite brukervennlig, og at det er vanskelig å gjenfinne dokumenter i Websak.

DocuLive

DocuLive benyttes av 15 tidligere Norad-stasjoner som Utenriksdepartementet har overtatt ansvaret for. Systemet dekker bare journalføring og er i seg selv ikke et lagringsmedium for dokumenter. DocuLive er satt opp etter Noark 3-standard og er ikke oppdatert etter nyere versjoner av standarden.¹⁰⁹

¹⁰³ Noark er en norsk standard for dokumentasjonsforvaltning som er utviklet og blir vedlikeholdt av Riksarkivaren.

¹⁰⁴ Forskrift om offentlige arkiv (arkivforskriften) § 11.

¹⁰⁵ Arkivverket (2018) *Introduksjon til Noark*. <<https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/noark-standard/introduksjon-til-noark>>

¹⁰⁶ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 21. juni 2019.

¹⁰⁷ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 18. september 2019.

¹⁰⁸ Stasjon A.

¹⁰⁹ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 18. september 2019.

Stasjonene vi besøkte som bruker DocuLive, opplyser at systemet er avhengig av et stabilt nett for å fungere.¹¹⁰ Det hender også at systemet låser seg og pc-en må restartes. Slike brudd kan i verste fall føre til at det ikke er mulig å registrere informasjon før neste dag. Personer som har tilgang til DocuLive, har mulighet til å lese og registrere på saker hos andre stasjoner som bruker DocuLive.¹¹¹ Dette gir risiko for at en bruker i systemet avskriver eller registrerer på en sak som ikke tilhører stasjonen hvor denne brukeren er tilknyttet.¹¹² Utenriksdepartementet presiserer i svarbrev at det bare er arkivansvarlige som har tilgang til DocuLive, og at de kun har tilgang til å lese og redigere metadata for åpne saker og dokumenter hos andre utenriksstasjoner i samme database. De ikke har tilgang til å lese eller redigere skjermede saker og dokumenter.

I spørreundersøkelsen svarer et stort flertall at DocuLive er enkelt å bruke, og bare 25 prosent av stasjonene med DocuLive svarer at systemet ofte henger seg opp eller går tregt.

FileMaker

FileMaker benyttes av 40 stasjoner og er et system som bare tilbyr helt grunnleggende arkivfunksjoner. FileMaker er et elektronisk registreringsverktøy for journalføring, og det er ikke et godkjent journal- eller arkivsystem.¹¹³ I likhet med DocuLive brukes systemet bare til journalføring. Stasjonene må skrive ut journalen på papir for at denne skal være gyldig som dokumentasjon.¹¹⁴

Alle stasjonene vi besøkte som bruker FileMaker,¹¹⁵ svarer i intervju at systemet har dårlige søkemuligheter. Dette øker risikoen for dobbeltregistreringer, da søk på for eksempel nummer og navn ikke alltid gir treff selv om registreringen er utført.¹¹⁶ I spørreundersøkelsen svarer de fleste at systemet er enkelt å bruke, og bare 20 prosent svarer at FileMaker ofte henger seg opp eller går tregt.

Dekker arkivsystemene stasjonenes behov?

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å ta stilling til påstanden om at systemet de benytter, dekker stasjonens behov når det gjelder arkivsystem. Svarene går fram av tabell 5.

Tabell 5 Arkivsystemer og behov

<i>PÅSTAND: «FileMaker/ DocuLive/ UDSak dekker behovet stasjonen har til arkivsystem.»</i>				
System	Stemmer godt	Stemmer dårlig	Ingen formening	Antall
FileMaker	46 %	23 %	31 %	35
Websak (UDsak)	48 %	29 %	23 %	31
DocuLive	58 %	25 %	17 %	12
N				78

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen viser at ca. halvparten av stasjonene mener arkivsystemet de bruker, dekker behovet stasjonen har til et slikt system. Dette gjelder for alle tre arkivsystemene. Ca. en firedel av stasjonene mener at arkivsystemet ikke dekker stasjonens behov. Undersøkelsen viser forholdsvis små avvik mellom systemene.

Departementets mål om felles arkivsystem i utenriktjenesten

Utenriksdepartementet opplyser at de i 2016 startet en prosess med å fase inn Websak i hele utenriktjenesten, slik at DocuLive og FileMaker kunne fases ut.¹¹⁷ Formålet med vedtaket var å innføre et felles arkiv i utenriktjenesten og erstatte papirarkivene ute.¹¹⁸ På grunn av begrensinger i

¹¹⁰ Stasjon C, D og E.

¹¹¹ E-post fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen av 20. februar 2020.

¹¹² Verifisert referat fra intervju med stasjon C.

¹¹³ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 18. september 2019.

¹¹⁴ Utenriksdepartementet (2019) *Arkivrutiner for stasjoner med FileMaker Pro*. Punkt 6.1.

¹¹⁵ Stasjon B, F og G.

¹¹⁶ Verifisert referat fra intervju med stasjon F.

¹¹⁷ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 18. september 2019.

¹¹⁸ Utenriksdepartementet (2015) *Beskrivelse av løsningsoppsett i UDSak*. Versjon 1.0. Punkt 1.1.

linjekapasitet og andre utfordringer med infrastruktur har departementet likevel ikke lyktes med å rulle ut systemet til alle stasjoner.¹¹⁹

Utenriksstasjonene har ikke selv valgt arkivløsning. Dette er bestemt av Utenriksdepartementet. Departementet har i lengre tid vurdert andre arkivløsninger, og opplyser at Kommunal- og moderniseringsdepartementet er midt i en prosess med å anskaffe et nytt felles arkivsystem til hele statsforvaltningen, noe Utenriksdepartementet sannsynligvis vil bli en del av. Utenriksdepartementet har kommet med innspill til kravspesifikasjonen og la der vekt på de kravene og utfordringene som utenriksstasjonene har når det gjelder teknisk infrastruktur.¹²⁰

Utenriksdepartementet opplyser i svarbrev at Kommunal- og moderniseringsdepartementet nå har anskaffet Public 360 som nytt saksbehandlings- og arkivsystem for departementsfellesskapet. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon har etablert et prosjekt vedrørende innføringen av systemet. Utenriksdepartementet opplyser at de har etablert dialog med prosjektet spesielt med tanke på avklaringer for innføring av Public 360 på utenriksstasjonene.

Vurdering

Websak er satt opp og godkjent etter den siste versjonen av Noark-standard, mens DocuLive er satt opp etter en eldre versjon av Noark-standard. Vi vurderer derfor at begge disse systemene tilfredsstiller kravet i arkivforskriften § 11.

FileMaker, som brukes på nesten halvparten av stasjonene, er ikke et godkjent journalføringssystem etter Noark. Systemet beskrives som et elektronisk registreringsverktøy for journalføring og omfattes derfor av arkivforskriften § 11. Etter vår vurdering innfrir ikke FileMaker kravet i arkivforskriften, da systemet ikke er satt opp etter Noark-standard.

Ca. halvparten av stasjonene mener arkivsystemet de bruker, dekker behovet de har til et slikt system. Websak får ikke en bedre score enn de andre systemene, selv om dette er et nyere system. Undersøkelsen viser videre at stasjoner som bruker Websak, har store utfordringer med linjekapasiteten, selv om systemet hovedsakelig er implementert ved europeiske stasjoner som har godt utbygget infrastruktur og rimelig nærhet til Norge. Det er svært viktig at den nye arkivløsningen som skal innføres i departementene, ivaretar utenriksstasjonenes behov til arkivsystem, slik at systemet kan bli et verktøy som kan brukes i hele utenrikstjenesten.

6.2.2 Tilgangsstyring i systemene

Alle virksomheter som bruker et arkivsystem med elektronisk arkivering, skal utarbeide en instruks som beskriver ansvar, rutiner og rettigheter knyttet til opprettelse, mottak, utveksling, vedlikehold og bruk av arkivdokumenter.¹²¹ Instruksen skal beskrive hvem som har ansvar for tildeling og ajourhold av brukerrettighetene i systemet. I denne revisjonen gjelder dette bare stasjoner med Websak, da kravet omfatter arkivsystemer som lagrer arkivdokumenter elektronisk, og ikke systemer som benyttes til journalføring og registrering av arkivdokumenter.¹²²

Rutiner for tilgangsstyring

Utenriksdepartementets arkivplan inneholder tilgangsstyringsrutiner for Websak og DocuLive, men ikke for FileMaker.

I Websak skilles det mellom automatisk og manuell tilgangsstyring til systemet. Den automatiske tilgangsstyringen skjer fordi Websak er integrert med lønns- og personalsystemet SAP. Endringer på ansatte i SAP blir automatisk oppdatert i Websak. Kontoen til en ansatt som skifter tjenestested, vil for eksempel automatisk bli flyttet til brukerens nye tjenestested. Teknisk gruppe i arkivseksjonen i Utenriksdepartementet har ansvaret for den manuelle tilgangsstyringen. Noen av disse tilgangene gis rutinemessig, mens andre må bestilles.¹²³

¹¹⁹ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 18. september 2019.

¹²⁰ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 18. september 2019.

¹²¹ Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift) § 3-2.

¹²² Brev fra Arkivverket til Riksrevisjonen av 2. mars 20120.

¹²³ Utenriksdepartementet (2018) *Arkivplan Utenriksdepartementet*. Punkt 4.2.

Når det gjelder DocuLive, er det bare arkivarer ved stasjonen og ambulerende arkivarer som får brukertilgang til stasjonens arkivdel på DocuLive. Tilgangen administreres av teknisk gruppe i arkivseksjonen i Utenriksdepartementet på bestilling fra arkivaren.¹²⁴

Tilgang til systemene ved de besøkte stasjonene

Alle stasjonene vi besøkte, opplyser at det er stasjonssjefen som godkjenner hvem som skal ha tilgang til systemene. Når stasjonssjefen har godkjent en bruker, sender stasjonen en anmodning til arkivseksjonen i Utenriksdepartementet om å vedkommende tilgang.

Funksjonaliteten i Websak er slik at tilgangsrettighetene kan tilpasses saksområdene som de ansatte arbeider med. I henhold til manualen for Websak er det stasjonssjefen som er ansvarlig for å vurdere de ansattes behov for tilgang. På stasjonen vi besøkte som bruker Websak, er tilgangsrettighetene avgrenset i tråd med stasjonens behov. Utenriksdepartementets system for tilgangshåndtering i Websak var en del av fjorårets revisjon av departementets sikring mot dataangrep. Denne revisjonen viste at det i Websak var lagt til rette for at tilgangsrettigheter begrenses til tjenstlige behov, og at dette prinsippet ble fulgt i praksis.¹²⁵

På stasjonene vi besøkte som bruker FileMaker og DocuLive, er det én arkivansvarlig som har tilgang til å journalføre i systemene, og som utfører denne oppgaven.¹²⁶ På én av DocuLive-stasjonene har også den administrative ambassaderåden tilgang til å journalføre i systemet.¹²⁷

Vurdering

Vi vurderer at Utenriksdepartementet har etablert en tilfredsstillende praksis for tilgangsstyring til arkivsystemene. Departementet har beskrevet rutinene for tilgangsstyring i Websak i arkivplanen og etterlever her kravene som stilles til skriftlige rutiner for arkivsystemer med elektronisk arkivering i riksarkivarens forskrift § 3-2. Vi viser også til fjorårets revisjon, som viste at det i Websak var lagt til rette for at tilgangsrettigheter begrenses til tjenstlig behov og at dette prinsippet ble fulgt i praksis.

Når det gjelder systemer som har papirbaserte arkivløsninger, kan vi ikke se at det foreligger klare forskriftskrav som legger føringer for tilgangsstyringen i arkivsystemene. Utenriksdepartementet har likevel etablert en praksis som innebærer at arkivseksjonen i departementet gir brukere tilgang på anmodning fra stasjonssjefene. Ved stasjonene vi besøkte som bruker DocuLive og FileMaker, er det ifølge våre undersøkelser få personer som har tilgang til å journalføre i systemene. Utenriksdepartementets arkivplan beskriver også tilgangsstyringsrutiner for stasjoner som bruker DocuLive.

6.2.3 Skjerming i systemene

Ifølge arkivforskriften skal opplysninger som er omfattet av taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, ikke framgå av en offentlig journal.¹²⁸ Forvaltningsloven pålegger ansatte å sørge for at taushetsbelagte opplysninger ikke kommer på avveier,¹²⁹ og beskyttelsesinstruksen stiller krav til journalføring og oppbevaring av dokumenter som er merket *fortrolig* og *strengt fortrolig*.¹³⁰ Arkivdokumenter som lagres elektronisk, skal i henhold til riksarkivarens forskrift være knyttet til et system som styrer all arkivering av og tilgang til dokumentene.¹³¹ Videre krever forskriften at ansvarsforholdet og rutinene for kvalitetssikring av registrering og arkivering skal beskrives.¹³²

Hvordan kravene til skjerming blir ivaretatt i arkivsystemene

I Websak kan tilgangen til saker begrenses til stillingskategorien de gjelder. Personer som arbeider med konsulære saker, vil for eksempel få tilgang til å se denne typen saker i Websak, mens de er

¹²⁴ Utenriksdepartementet (2018) *Arkivplan Utenriksdepartementet*. Punkt 4.2.

¹²⁵ Dokument 1 (2018–2019) *Revisjonsrapport for 2018 om sikring mot dataangrep i Utenriksdepartementet*. Punkt 6.2.1.

¹²⁶ FileMaker: stasjon B, F og G. DocuLive: stasjon C, D og E.

¹²⁷ Stasjon C.

¹²⁸ Lov om offentlige arkiv (arkivloven) § 10.

¹²⁹ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 13

¹³⁰ Instruks for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven med forskrifter (beskyttelsesinstruksen) §§ 8 og 9.

¹³¹ Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift) § 3-1 ledd 2.

¹³² Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift) § 3-2 ledd bokstav d.

skjermet for andre. Tilsvarende vil personer som har personalrelaterte oppgaver, ha tilgang til personalsaker i arkivsystemet.¹³³ Websak har også funksjonalitet for å hindre at opplysninger havner i den felles innsynsløsningen for stat og kommune (elnnsyn).¹³⁴

I DocuLive påføres det egne tilgangskoder for å skjerme opplysninger i kategoriene konsulære saker og personalsaker. Når disse kodene påføres, vil slike saker ikke bli synlige i den offentlige journalen. I tillegg skal det være mulig å skjerme deler av titlene fra den offentlige journalen dersom bare deler av denne informasjonen vurderes som skjermingsverdig.¹³⁵

I FileMaker påføres det tilgangskoder for å skjerme konsulære saker og interne dokumenter fra den offentlige journalen. Personalsaker blir ikke skjermet fra den offentlige journalen. I slike saker må det gjøres manuelle overstrykninger.¹³⁶

Alle besøkte stasjoner opplyser at de har opprettet en manuell journal hvor dokumenter merket *fortrolig* og *strengt fortrolig* blir journalført. Slike dokumenter journalføres atskilt fra det som journalføres i arkivsystemet.

Rutiner for kvalitetssikring av offentlig journal

En superbruker i Websak har en lokal brukerstøttefunksjon og fungerer som kvalitetssikringsledd og kontaktpunkt. På stasjoner som bruker Websak, skal superbrukeren kvalitetssikre dokumentene innen fem dager, og etter disse fem dagene skal dokumentene journalføres. En uke etter journalføringsdatoen legges dokumentene ut på elnnsyn. Utenriksdepartementet går gjennom dokumentene før offentliggjøring for å hindre at sensitiv informasjon kommer ut på elnnsyn.¹³⁷

På stasjoner med DocuLive og FileMaker er det stasjonssjefens ansvar å gå gjennom den offentlige journalen før denne gjøres tilgjengelig.¹³⁸

Skjermingspraksis og gjennomføring av kvalitetssikring ved stasjonene

Ved tre av stasjonene vi besøkte, kontrollerte vi om det er etablert en tilfredsstillende praksis for å sikre at skjermingsverdig informasjon ikke blir tilgjengelig i den offentlige journalen. Videre tok vi stikkprøver for å kontrollere at arkivmateriale oppbevares i tråd med forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt og beskyttelsesinstruksen.¹³⁹

To av stasjonene, som bruker henholdsvis Websak og FileMaker,¹⁴⁰ har ikke etablert rutiner for å gjennomføre kvalitetssikring i tråd med rutinene for de to systemene, mens den tredje stasjonen, som bruker DocuLive,¹⁴¹ hadde etablert slike rutiner fra og med oktober 2019. Gjennomgangen av den offentlige journalen for 2019 ved stasjonen som bruker FileMaker, viste at det var én konsulær sak og 35 interne dokumenter som i henhold til rutinene for arkivsystemet skulle ha vært påført skjermingskode. Avvikene ble rettet opp under besøket. Gjennomgangen av den offentlige journalen for 2019 ved stasjonen som bruker DocuLive, viste ingen tilfeller hvor skjermingsverdig informasjon gikk fram av journalen. Stasjonen med Websak skriver ikke ut offentlig journal, da journalføringene offentliggjøres elektronisk på elnnsyn.

I spørreundersøkelsen ble stasjonene spurt om de gjennomfører kvalitetssikring for å hindre at sensitiv informasjon blir tilgjengelig i den offentlige journalen. Bare 13 prosent av Websak -stasjonene svarer at dokumenter kvalitetssikres innen fem dager etter opprettelse. Mer enn 20 prosent av stasjonene med FileMaker svarer enten at de ikke kvalitetssikrer den offentlige journalen, eller at den offentlige journalen ikke skrives ut. Nesten alle stasjonene med DocuLive svarer at de kontrollerer den offentlige journalen før denne gjøres tilgjengelig.

¹³³ Utenriksdepartementet (2018) *Superbrukermanualen UDSak*. Side 16.

¹³⁴ elnnsyn er en felles innsynsløsning for staten og kommunene.

¹³⁵ Utenriksdepartementet (2010) *Rutinebeskrivelse for dannelse av arkiv ved utenriksstasjonene. Behandling av arkiver på stasjoner med DocuLive+ journaler*. Punkt 3.5.3.

¹³⁶ Utenriksdepartementet (2018) *Arkivrutiner for stasjoner med FileMaker Pro*. Punkt 6.2.

¹³⁷ Utenriksdepartementet (2018) *Superbrukermanualen UDSak*. Side 3 og 4.

¹³⁸ Utenriksdepartementet (2010) *Rutinebeskrivelse for dannelse av arkiv ved utenriksstasjonene. Behandling av arkiver på stasjoner med DocuLive+ journaler*. Kapittel 4. Utenriksdepartementet (2019) *Arkivrutiner for stasjoner med FileMaker Pro*. Kapittel 4.

¹³⁹ Stasjon A, B og C.

¹⁴⁰ Stasjon A og B.

¹⁴¹ Stasjon C.

Ved tre av stasjonene vi besøkte, tok vi mellom 19 og 22 stikkprøver av utvalgte saker fra hovedjournalen for å kontrollere at materialet var oppbevart i tråd med forvaltningsloven og beskyttelsesinstruksen. Vi fant ingen avvik.

Vurdering

Utenriksdepartementet har for alle de tre arkivsystemene utarbeidet rutiner for å kvalitetssikre den offentlige journalen slik at skjermingsverdig informasjon sikres. Spørreundersøkelsen viser likevel at en stor andel av stasjonene ikke følger disse rutinene i praksis. Ved stasjoner som bruker Websak, svarer bare 13 prosent at de utfører kvalitetssikringen i tråd med *Superbrukermanualen*. Heller ikke alle stasjonene som bruker FileMaker, følger kvalitetssikringsrutinene for systemet, mens nesten alle stasjonene som bruker DocuLive, følger rutinene.

Arkivering som utføres i Websak, oppfyller kravet i riksarkivarens forskrift om at arkivdokumenter som lagres elektronisk, skal være knyttet til et system som styrer all arkivering av og tilgang til dokumentasjon. Stikkprøvene vi tok på stasjonene vi besøkte, avdekket ingen avvik når det gjelder oppbevaring av taushetsbelagt materiale.

6.2.4 Arkivering og dokumentfangst i fagsystemer

Arkivfunksjonen har en viktig oppgave med å sikre at alt som er arkivverdig, blir journalført og arkivert. Arkivforskriften viser til at saksbehandlerne skal journalføre alle inngående og utgående dokumenter som har verdi som dokumentasjon. Dette gjelder også enkelte interne dokumenter.¹⁴² Arkivverket beskriver dokumentfangst som utgangspunktet for all arkivering. Dette innebærer at digitale objekter identifiseres og «fryses», slik at innholdet i arkivet ikke kan endres i framtiden.¹⁴³

Arkivering og dokumentfangst i fagsystemer ved utenriksstasjonene

Mye arkivverdig dokumentasjon blir produsert og lagret i ulike fagsystemer. Vi har mottatt en oversikt fra Utenriksdepartementet over tolv fagapplikasjoner som kan inneholde arkivverdig materiale.¹⁴⁴ Arkivverket har tidligere gjennomført tilsyn av Utenriksdepartementet og gitt departementet pålegg om å kartlegge og avklare hvilke systemer som lagrer og produserer informasjon og dokumenter, og om disse blir håndtert i henhold til arkivlovens krav.¹⁴⁵

Utenriksdepartementet har de siste årene lagt større vekt på korrekt arkivering av dokumenter fra fagsystemene. Departementet har etablert en kontaktpersonstjeneste i arkivseksjonen for avdelinger og utenriksstasjoner for å øke dokumentfangsten.¹⁴⁶

Noen av de oftest brukte fagsystemene som genererer arkivverdig materiale, er Outlook for e-postkorrespondanse, Konsys for behandling av konsulære saker, PTA for tilskuddsforvaltning og Sharepoint som plattform for webbasert samhandling.¹⁴⁷ Departementet er i dialog med Arkivverket, og det arbeides med å bygge inn dokumentasjon og arkivering i fagsystemene. Det er vanskeligere å få lagt inn gode dokumentfangst-funksjoner i gamle systemer enn i nye.¹⁴⁸

Utenriksdepartementet opplyser at det også pågår et arbeid for å sikre høyere dokumentfangst til arkiv fra Sharepoint. Arkivverdig dokumentasjon som blir produsert i Sharepoint, ikke alltid blir overført til arkiv, blant annet fordi den ansatte selv må ta stilling til hvilken dokumentasjon som er arkivverdig.¹⁴⁹

Departementet opplyser at arkivering av arkivverdig epost er beskrevet i veiledningen for Websak. A-post er en funksjon i Outlook som skal sørge for at e-post automatisk blir arkivert i Websak. For stasjoner som ikke har Websak, må e-poster sendes til arkivar med beskjed om at e-posten skal arkiveres. Den enkelte ansatte har ansvar for at arkivverdige e-poster arkiveres, og det er

¹⁴² Forskrift om offentlige arkiv (arkivforskriften) § 9.

¹⁴³ Arkivverket (2020) Om dokumentfangst og arkivering i elektroniske arkiver. <<https://www.arkivverket.no/for-arkiveiere/arkivering/om-dokumentfangst-og-arkivering>>

¹⁴⁴ Utenriksdepartementet (2019) Arkivmessig vurdering av informasjonssystemer. Mottatt fra Utenriksdepartementet 27. september 2019.

¹⁴⁵ Arkivverket (2019) Endelig tilsynsrapport og varsel om pålegg for Utenriksdepartementet. Brev av 5. februar 2019.

¹⁴⁶ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 18. september 2019.

¹⁴⁷ Intervjuer med besøkte utenriksstasjoner. PTA er forkortelse for Plan – Tilskudd – Avtale, og det er et elektronisk verktøy for registrering og oppfølging av tilskuddssaker.

¹⁴⁸ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 18. september 2019.

¹⁴⁹ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 18. september 2019.

skjønnsmessige vurderinger som ligger til grunn når man avgjør hva som er arkivverdig dokumentasjon. Utenriksdepartementet anslår at en betydelig andel e-poster ikke blir arkivert som foreskrevet. Ifølge departementet er det sannsynligvis stor forskjell i dokumentfangst mellom stasjoner som har Websak, og dem som ikke har det.¹⁵⁰

Dokumentfangst ved Websak-stasjoner

Stasjonen vi besøkte som bruker Websak, opplyser at det ikke er utarbeidet en egen lokal rutine for hva som skal arkiveres av innkomne e-poster, og at dette ansvaret ligger på den enkelte saksbehandler. Arkivansvarlig kan gi veiledning til saksbehandlerne om hvilke e-poster som er arkivverdige. Stasjonen benytter A-post-funksjonen, som sender og mottar e-poster i via Websak. Stasjonen opplever at denne funksjonen er langsommere enn vanlig e-post, da den har den samme tregheten som Websak.¹⁵¹

På bistandsfeltet og når det gjelder konsulære saker, har denne stasjonen utarbeidet egne retningslinjer for hva som skal arkiveres, slik at dette i mindre grad er basert på skjønn. Stasjonen opplever at arkiveringsrutinene på disse områdene er gode.¹⁵²

Websak er det eneste av systemene som er et elektronisk saksbehandlersystem i tillegg til å være et arkivsystem. Den besøkte stasjonen med Websak bruker i liten grad systemet til reell saksbehandling, og stasjonen sender ikke saker og dokumenter til godkjenning gjennom flyter i Websak. I stedet legges sakene og dokumentasjonen manuelt inn i Websak når disse er godkjent. Når ledelsen har godkjent en sak, legges en e-post med godkjenningen inn på saken. I slike tilfeller oppbevarer saksbehandlerne dokumentasjonen på kontoret til denne skannes inn i Websak. Det meste av saksbehandlingen blir gjort via e-post, og utenfor systemet, for deretter å bli lagt inn i systemet. En viktig årsak til dette er at systemet går veldig treg.¹⁵³

I spørreundersøkelsen svarer bare tre prosent av Websak-stasjonene at de benytter systemets funksjonalitet for godkjenningsflyt, for eksempel ved at utgående dokumenter godkjennes av en overordnet person i selve systemet. Dette betyr at stasjonene ikke benytter en vesentlig del av systemets funksjonalitet. I Websak-håndboken går det fram at formell klarerings- eller godkjenningsflyt kun skal foregå i Websak, og at e-postkorrespondanse ikke regnes som formell godkjenning.¹⁵⁴ Utenriksdepartementet skriver i svarbrev at de har lagt til rette for at utenriksstasjonene ikke trenger å bruke godkjenningsflyten i Websak, og at de vil justere beskrivelsen av dette i håndboken for Websak.

Under halvparten av stasjonene med Websak svarer at de har skriftlige rutiner for hvordan e-poster skal arkiveres.

Dokumentfangst ved DocuLive-stasjoner

De tre besøkte stasjonene som bruker DocuLive, har ulike rutiner for å arkivere dokumentasjon som produseres i fagsystemer. Én av stasjonene opplyser at arkivering av e-poster er omhandlet i et eget punkt i den lokale arkivrutinen, mens de to andre stasjonene ikke har etablert noen rutiner på området.¹⁵⁵

PTA-håndboken inneholder klare retningslinjer for hva som er arkivverdig dokumentasjon i bistands- og tilskuddssaker.¹⁵⁶

I spørreundersøkelsen svarer ni av tolv stasjoner med DocuLive at de har skriftlige rutiner for hvordan e-poster skal arkiveres.

Dokumentfangst ved FileMaker-stasjoner

To av de besøkte stasjonene som bruker FileMaker, opplyser at de har utarbeidet rutiner for hva som er arkivverdig dokumentasjon, mens den tredje stasjonen ikke har skriftlige rutiner for dette. Ved

¹⁵⁰ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 18. september 2019.

¹⁵¹ Verifisert referat fra intervju med stasjon A.

¹⁵² Verifisert referat fra intervju med stasjon A.

¹⁵³ Verifisert referat fra intervju med stasjon A.

¹⁵⁴ Utenriksdepartementet (2019) *UDsak håndboken*. Side 39.

¹⁵⁵ Verifiserte referater fra intervjuer med stasjon C, D og E.

¹⁵⁶ Verifisert referat fra intervju med stasjon C.

denne stasjonen har den enkelte saksbehandler ansvaret for å vurdere hva som er arkivverdig dokumentasjon.¹⁵⁷

I spørreundersøkelsen svarer 86 prosent av stasjonene med FileMaker at de har skriftlige rutiner for hvordan e-poster skal arkiveres.

Lagring av arkivverdig dokumentasjon på lokale filområder

I intervju med tre stasjoner som bruker hvert sitt arkivsystem, opplyser alle tre at de lagrer dokumentasjon på lokale filområder.¹⁵⁸ Arkivverdig dokumentasjon som lagres på lokale filområder, skal journalføres i tråd med arkivforskriften. Stasjonen som har DocuLive, opplyser at de er bevisst på at lagring på det lokale filområdet ikke skal erstatte arkivering, og at det ikke skal ligge sensitiv informasjon der.¹⁵⁹ Vi har ikke kontrollert om stasjonene journalfører arkivverdig dokumentasjon som er lagret på lokale filområder.

Vurdering

Svært få av utenriksstasjonene som bruker Websak har tatt i bruk funksjonalitet for godkjenningsskylt, som kan forenkle arkiveringsprosessene. A-post-funksjonen kan forenkle arkiveringen av eposter, men man er avhengig av en skjønnsmessig vurdering av hvilke eposter som er arkivverdige. Under halvparten av Websak-stasjonene opplyser å ha rutiner for hvordan arkivverdige eposter skal arkiveres.

For eldre systemer som DocuLive og FileMaker, er det vanskelig å få lagt til gode dokumentfangstfunksjoner. Disse systemene har ikke integrasjon relevante fagsystemer, og dokumentfangst på stasjoner med DocuLive og FileMaker skjer ved hjelp av manuelle prosesser. Forenklinger av arkiveringen gjennom ulike typer automatisering gjør at prosessen blir mindre personavhengig. Når slike funksjoner i liten grad benyttes, eller ikke er mulig å benytte, øker risikoen for at arkivverdig materiale ikke blir arkivert.

6.3 Problemstilling 3 – Utenriksdepartementets styring og oppfølging av arkivområdet

For å svare på denne problemstillingen har vi undersøkt hvordan Utenriksdepartementet styrer og følger opp arkivområdet. Dette handler om hvilke ansvarsforhold departementet har fastsatt for arkivarbeidet, departementets arkivstrategier, hvilke styringssignaler departementet gir, hvordan departementet følger opp og kontrollerer arkivområdet, og hvilke systemer og tiltak departementet har for veiledning og opplæring på området. I tillegg vurderer vi innholdet i Utenriksdepartementets arkivplan.

6.3.1 Ansvar for arkiv i utenriktjenesten

Ifølge arkivforskriften skal den øverste ledelsen i virksomheten ha det overordnede ansvaret for arkivarbeidet.¹⁶⁰ Av økonomibestemmelsene går det fram at virksomhetens ledelse har ansvar for å definere myndighet og ansvar og fastsette instruks innenfor sitt eget ansvarsområde.¹⁶¹

Utenriksdepartementet opplyser at de etter Arkivverkets tilsyn i 2018 fikk pålegg om å klargjøre ansvarsforholdet mellom departementet og utenriksstasjonene når det gjelder arkivforvaltningen.¹⁶² På bakgrunn av pålegget som ble gitt, utarbeidet departementet høsten 2019 en ny arkivinstruks.¹⁶³

Ifølge arkivinstruksen har utenriksråden det overordnede ansvaret for utenriktjenestens arbeid med arkiv- og dokumentasjonsforvaltning. Utenriksråden har delegert det overordnede ansvaret til

¹⁵⁷ Verifiserte referater fra intervjuer med stasjon B, F og G.

¹⁵⁸ Verifiserte referater fra intervjuer med stasjon A, B og C.

¹⁵⁹ Verifisert referat fra intervju med stasjon C.

¹⁶⁰ Forskrift om offentlige arkiv (arkivforskriften) § 1.

¹⁶¹ Finansdepartementet (2019) Bestemmelser om økonomistyring i staten. Punkt 2.2.

¹⁶² Verifisert referat fra intervju med arkivseksjonen i Utenriksdepartementet 21. juni 2019.

¹⁶³ Verifisert referat fra intervju med arkivseksjonen i Utenriksdepartementet 18. september 2019.

ekspedisjonssjefen i serviceavdelingen. Arkivseksjonen har fått det operative ansvaret for arbeidet med arkiv- og dokumentasjonsforvaltning i utenriktjenesten.¹⁶⁴

Arkivinstruksen gir en nærmere beskrivelse av ansvarsfordelingen mellom ulike roller i organisasjonen på arkivområdet. Arkivseksjonen har blant annet ansvar for å utarbeide strategier, instruksjoner og retningslinjer for arkivforvaltning, utvikle arkivsystemer og brukerstøtte til arkivsystemer og tilby arkivfaglig veiledning, rådgivning og kompetanseheving. Ledere på utenriksstasjonene har blant annet ansvar for at stasjonene følger gjeldende lovverk, instruksjoner og retningslinjer for arkiv, og for at stasjonene setter av nok ressurser til og har nødvendig kompetanse i arkivforvaltning.¹⁶⁵

Vurdering

Utenriksdepartementet har lagt det overordnede ansvaret for arkivarbeidet til den øverste ledelsen og etterlever arkivforskriftens krav på dette området. Ansvaret for arkivområdet er skriftliggjort i en egen arkivinstruks.

6.3.2 Strategier, mål og styringssignaler på arkivområdet

Utenriksdepartementets strategier og mål for arkiv- og dokumentforvaltning

Ifølge økonomibestemmelsene skal virksomhetens ledelse utarbeide strategier med ettårig og flerårig perspektiv tilpasset virksomhetens egenart. Videre har ledelsen ansvar for å fastsette mål og resultatkrav innenfor eget ansvarsområde.¹⁶⁶

Utenriksdepartementet opplyser at det ikke er utarbeidet et eget strategidokument for arkivområdet, men at informasjons- og dokumentforvaltning inngår som del av departementets overordnede strategi, *Strategi 21*.¹⁶⁷ Dokumentanalyse av *Strategi 21* viser at den inneholder seks strategiske hovedmål. Ingen av disse inneholder formuleringer som er relatert til arkiv- eller dokumentetsikkerhet. Strategidokumentet beskriver ett relevant delmål, nemlig at Utenriksdepartementet skal «sørge for at hele tjenesten har tilgang til samme informasjon i saksbehandlings- og arkivsystemer».¹⁶⁸

Arkivinstruksen inneholder ingen konkrete strategi- eller målformuleringer, men det går fram at formålet med instruksen er å sikre at utenriktjenesten etterlever lovpålagte krav til arkivforvaltning. Utenriksdepartementet opplyser at arkivloven med tilhørende forskrifter er førende for styringen av arkivområdet.¹⁶⁹

Formidling av styringssignaler på arkivområdet

Ifølge økonomibestemmelsene har departementet ansvar for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og fastsatte mål og prioriteringer. Denne styringen skjer ved at departementet sender årlige tildelingsbrev til de underliggende virksomhetene, der mål, føringer og rapporteringskrav omtales.¹⁷⁰ Utenriksdepartementet styrer utenriksstasjonene på tilsvarende måte gjennom årlige tildelingsskriv.¹⁷¹

Dokumentanalyse av tildelingsskrivene for de sju besøkte stasjonene viser at ingen av skrivenes inneholder noen konkrete krav til eller styringssignaler om stasjonenes arbeid med arkiv eller dokumentetsikkerhet. I intervjuene går det også fram at ingen av de sju stasjonene erfarer at det kommer styringssignaler eller føringer fra Utenriksdepartementet for arkivområdet i tildelingsskrivene. Dokumentet oppleves som et overordnet dokument som ikke pleier å omtale spesifikke krav til arkiv eller dokumentetsikkerhet.

I tildelingsskrivene står det at tildelte midler skal disponeres i tråd med stasjonens virksomhetsplan, tildelingsskrivet og årsinstruksen for stasjonene. Dokumentanalyse av årsinstruksen viser at den har et eget kapittel om arkiv som gjelder for alle stasjoner. Her gis det generelle føringer som at arkivene skal forvaltes etter kravene i lover og forskrifter, samt mer konkrete krav som at alle arkivansvarlige

¹⁶⁴ Utenriksdepartementet (2019) *Instruks for arkiv og dokumentasjonsforvaltning*. Kapittel 4.

¹⁶⁵ Utenriksdepartementet (2019) *Instruks for arkiv og dokumentasjonsforvaltning*. Kapittel 5.

¹⁶⁶ Finansdepartementet (2019) *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Punkt 2.2 b og 2.3.1..

¹⁶⁷ E-post fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen av 20. februar 2020.

¹⁶⁸ Utenriksdepartementet (2017) *Strategi 21. Virksomhetsstrategi for utenriktjenesten 2018–2021*. Punkt 3.4.

¹⁶⁹ E-post fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen av 20. februar 2020.

¹⁷⁰ Finansdepartementet (2019) *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Punkt 1.3 og 1.5.

¹⁷¹ Utenriksdepartementet (2018) *Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i Utenriktjenesten*. Punkt 3.3 og 4.1.

skal ta relevante arkivkurs før utreise, og at de må få nok tid og ressurser til å utføre lovpålagte oppgaver. Årsinstruksen viser til at faste rapporteringsoppgaver og -frister går fram av huskelisten for utenriksstasjonene.

Huskelisten er en oversikt over administrative oppgaver og andre rutinemessige oppgaver som skal utføres av utenriksstasjonene i løpet av året. Den inneholder ett punkt som gjelder spesielt for arkivfeltet: Stasjonene skal sende inn en årlig arkivrapport basert på et skjema som arkivseksjonen sender ut.¹⁷²

Kun to av de besøkte stasjonene viser til årsinstruksen som en kilde til styringssignaler på arkivområdet. Det samme gjelder huskelisten, som også bare blir nevnt av to stasjoner. Flertallet av de besøkte stasjonene viser til at innsendelsen av den årlige arkivrapporten er et sentralt krav, og at denne rapporten fungerer som en kanal for styringssignaler på arkivområdet.¹⁷³ Arkivseksjonen opplyser at de årlige arkivrapportene gir signaler til stasjonene om hva som er forventet på arkivområdet.¹⁷⁴ Den årlige arkivrapporten omtales også i punkt 6.3.3 nedenfor.

De besøkte stasjonene opplever at styringen fra Utenriksdepartementet og arkivseksjonen i stor grad skjer gjennom uformelle kanaler som e-poster fra arkivseksjonen med rutineendringer, påminnelser og nyhetsbrev eller nye instruks, publiseringer på UDintra og dialog mellom stasjonen og arkivseksjonen. Flere stasjoner viser også til at ulike former for opplæring og veiledning er en viktig tilleggskanal hvor krav og styringssignaler på arkivområdet blir formidlet til stasjonene.

Utenriksstasjonenes virksomhetsplaner

Utenriksstasjonene skal hvert år utarbeide en virksomhetsplan for stasjonens virksomhet. I virksomhetsplanen skal stasjonene fastsette de strategiske målene for det kommende året, planlegge ressursbruken og rapportere resultater fra foregående år.¹⁷⁵

Vi har gått gjennom virksomhetsplanene for 2019 til de sju besøkte utenriksstasjonene for å se om de inneholder noen mål- eller oppgavebeskrivelser som er relatert til arkivområdet. Planene inneholder en oversikt over stasjonenes prioriterte mål, med omtale av leveranser knyttet til de enkelte mål. Dokumentanalysen viser at ingen av planene inneholder mål for arkivområdet, og det er dermed ingen beskrivelser av arkivrelaterte leveranser.

Vurdering

Utenriksdepartementet har ikke utarbeidet egne strategier eller overordnede mål for arkivforvaltningen i utenriktjenesten, men har et førende prinsipp om å etterleve lover og forskrifter om arkivforvaltning. Styringssignaler og konkrete krav til stasjonenes arkivarbeid blir ikke formidlet gjennom tildelingsskrivet, men enkelte føringer går fram i den årlige instruksen til utenriksstasjonene i tillegg til at et av punktene på huskelisten for stasjonene gjelder innsendelsen av den årlige arkivrapporten.

6.3.3 Utenriksdepartementets oppfølging og kontroll av utenriksstasjonenes arkivforvaltning

Ifølge arkivforskriften skal den øverste ledelsen i virksomheten sørge for at arkivarbeidet blir omfattet av virksomhetens internkontroll.¹⁷⁶ I økonomibestemmelsene går det fram at virksomheter må etablere internkontroll, blant annet for å sikre at måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning.¹⁷⁷ Utenriksdepartementet har ingen overordnede mål for arkivarbeidet, men har lagt en føring om at utenriksstasjonene skal forvalte arkivene i tråd med kravene i lover og forskrifter. Vi legger til grunn at Utenriksdepartementet som en del av internkontrollen har kontroll over og fører tilsyn med hvordan stasjonene etterlever arkivregelverket.

¹⁷² Utenriksdepartementet (2018) *Huskelisten for utenriksstasjonene*.

¹⁷³ Stasjon B og C viser til årsinstruksen, stasjon C og D viser til huskelisten, og stasjon C, E, F og G viser til den årlige arkivrapport som en kanal for styringssignaler.

¹⁷⁴ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 18. september 2019.

¹⁷⁵ Utenriksdepartementet (2018) *Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i Utenriktjenesten*. Punkt 3.2.

¹⁷⁶ *Forskrift om offentlige arkiv* (arkivforskriften) § 11 (2).

¹⁷⁷ Finansdepartementet (2019) *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Punkt 2.4.

Videre stiller økonomibestemmelsene krav om at virksomheter som en del av internkontrollen skal etablere systemer og rutiner for å identifisere risikofaktorer som kan påvirke virksomhetens måloppnåelse, og utarbeide tiltak for å redusere risiko.¹⁷⁸ Arkivverket viser til at internkontroll på arkivområdet innebærer at virksomheten har kartlagt farer og problemer, vurdert risiko og utarbeidet planer og tiltak for å redusere risikoforholdene.¹⁷⁹

Oppfølging gjennom innrapporteringer fra utenriksstasjonene

Arkivseksjonen mottar hvert år en egen arkivrapport fra utenriksstasjonene. Rapporten består av en rekke spørsmål om arkivforvaltningen som stasjonene må fylle ut og sende tilbake til arkivseksjonen. Det er blant annet spørsmål om arkivansvar, tilgang, arkivrutiner, arkivplan, offentlig journal, restanser og kassasjon.¹⁸⁰ Arkivseksjonen opplyser at rapporten gir seksjonen nødvendig informasjon om tilstanden på arkivområdet på stasjonene. Enkelte stasjoner sender ikke inn arkivrapporten, og arkivseksjonen kjenner derfor ikke til kvaliteten på arkivforvaltningen ved disse stasjonene.¹⁸¹

Arkivseksjonen opplyser at de går gjennom de mottatte rapportene og gir skriftlige tilbakemeldinger til stasjoner som rapporterer om utfordringer på arkivområdet. De har ulike virkemidler for å følge opp disse stasjonene, for eksempel opplæring, besøk eller dialog. Arkivseksjonen opplyser at kvaliteten på arkivforvaltningen på stasjonene er varierende, og at det har vært påvist mangler ved noen stasjoner i flere år. Arkivseksjonen opplyser at departementet ikke lager noen sammenstilt analyse eller rapport på grunnlag av stasjonenes årlige arkivrapporter.¹⁸²

Alle stasjonene vi besøkte, opplyser at de er kjent med den årlige innrapporteringen. Fem av stasjonene opplyser at de ikke får noen tilbakemelding fra arkivseksjonen på innholdet i arkivrapporten.¹⁸³

Utenriksdepartementet opplyser at stasjonene også sender inn årsrapporter for foregående år, som en del av de årlige virksomhetsplanene.¹⁸⁴ Vår gjennomgang av planene for de sju besøkte utenriksstasjonene viser at kun én av stasjonene rapporterer om status og utfordringer for arkivfunksjonen på stasjonen i 2019.

Utenriksdepartementet opplyser videre at seksjon for forebyggende sikkerhet administrerer et system med årlige egenrevisjoner for forebyggende informasjonssikkerhet. Hvis disse resulterer i pålegg og mangler innenfor arkivseksjonens ansvarsområde, har arkivseksjonen en dialog med seksjon for forebyggende sikkerhet. Arkivseksjonen påpeker at det likevel er stasjonens ansvar å følge dette opp.¹⁸⁵

Kontrollvirksomhet og tilsyn

Arkivseksjonen opplyser at de har en etablert praksis om å besøke opptil seks stasjoner hvert år. Formålet med disse besøkene er å gi råd og veiledning basert på innmeldte behov og på funn i rapportering eller i løpende kontakt. Seksjonens kapasitet er begrenset, men besøkene brukes til å løse konkrete utfordringer med veiledning og opplæring og til å løse konkrete arkivfaglige oppgaver som krever særskilt kompetanse.¹⁸⁶ Arkivseksjonen oppsummerer funn og tiltak og følger opp disse i ettertid.¹⁸⁷

Utenriksdepartementet har en egen enhet som fører tilsyn med utenriksstasjonene, sentral kontrollenhet.¹⁸⁸ Utenriksdepartementet opplyser at sentral kontrollenhet fører tilsyn hos fem–seks stasjoner hvert år. Til nå har ikke arkiv vært et særskilt tema under disse tilsynene.¹⁸⁹ Sentral kontrollenhet opplyser i sin rapport at de besøkte seks europeiske stasjoner første halvår 2019. Fem av disse stasjonene benytter Websak. Sentral kontrollenhet skriver at flertallet av stasjonene ikke har

¹⁷⁸ Finansdepartementet (2019) *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Punkt 2.4, tredje ledd.

¹⁷⁹ Arkivverket (2019) *Arkivplan og internkontroll*. <<https://www.arkivverket.no/for-arkiveiere/arkivplan-og-internkontroll>>

¹⁸⁰ Arkivrapport 2019. Stasjonene blir også bedt om å beskrive arkivets fysiske tilstand.

¹⁸¹ Verifisert referat fra intervju med arkivseksjonen i Utenriksdepartementet 18. september 2019.

¹⁸² Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 18. september 2019.

¹⁸³ Stasjon B, D, E, F og G.

¹⁸⁴ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 18. september 2019.

¹⁸⁵ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 18. september 2019.

¹⁸⁶ E-post fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen av 20. februar 2020.

¹⁸⁷ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 21. juni 2019.

¹⁸⁸ Utenriksdepartementet (2018) *Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i utenriksstjenesten*. Punkt 2.2.

¹⁸⁹ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 21. juni 2019.

tatt i bruk Websak som forventet, og at det er stor risiko for at mye arkivverdig informasjon ikke arkiveres.¹⁹⁰

Sommeren 2019 etablerte Utenriksdepartementet en ny kontrollfunksjon, inspeksjonsvirksomheten. I tråd med instruksen skal inspeksjonsvirksomheten inspisere alle utenriksstasjoner jevnlig og blant annet undersøke om arbeidet ved stasjonene utføres i overensstemmelse med gjeldende regelverk, instruks og overordnede styringsdokumenter for utenriktjenesten.¹⁹¹ Ifølge Utenriksdepartementet er arkiv et av områdene som inspeksjonsvirksomheten skal inspisere. Resultatet av inspeksjonene skal inngå i en rapport med saker til oppfølging. Sentral kontrollenhet behandler rapporten i samarbeid med relevante seksjoner.¹⁹² Utenriksdepartementet presiserer i svarbrev at inspeksjonsvirksomheten er en funksjon som ligger til sentral kontrollenhet og at det er pilotordning som planlegges evaluert i 2021.

Risikovurderinger

Alle stasjoner skal gjennomføre en risikovurdering som en del av den årlige virksomhetsplanen. Dokumentanalyse av virksomhetsplanene for de sju besøkte utenriksstasjonene viser at ingen av risikovurderingene i disse planene er direkte knyttet til arkiv. To stasjoner omtaler ressursutfordringer som blant annet kan påvirke dokumentforvaltningen.¹⁹³ I intervjuene går det fram at arkivområdet ikke pleier å være noe tema i de årlige risikovurderingene i virksomhetsplanene.

Utenriksdepartementet opplyser at de ikke har gjennomført noen overordnet risikovurdering av arkivområdet i 2019, og at utenriksstasjonene heller ikke gjennomfører egne risikovurderinger av arkivområdet. Departementet viser til at de har risikovurdert enkeltområder, for eksempel gradert informasjon og personsensitive opplysninger.¹⁹⁴

To av de besøkte stasjonene opplyser at risikomomenter som gjelder dokumentsikkerhet og informasjonssikkerhet, blir tatt opp i en årlig risikovurdering som sendes til seksjon for forebyggende sikkerhet.¹⁹⁵ Disse rapportene er graderte, og vi har ikke gått gjennom dem. Arkivseksjonen uttaler at seksjon for forebyggede sikkerhet håndterer små avvik vedrørende informasjonssikkerhet fra disse rapportene, mens større avvik blir rapportert til arkivseksjonen og følges opp i linjen. Dette er ikke skriftlig nedfelt, men følger praksis.¹⁹⁶

Vurdering

Etter vår vurdering er Utenriksdepartementets etterlevelse av kravene til internkontroll gjennom kontroll og oppfølging av utenriksstasjonenes arkivforvaltning noe varierende.

Departementet har i liten grad satt kontrollen av om stasjonene etterlever lover og regler på arkivområdet og tilgrensende områder, i system. Arkivseksjonen bruker særlig de årlige arkivrapportene til å følge opp stasjonenes arkivarbeid. Utenriksdepartementet utarbeider ikke noen samlet analyse eller rapport av disse rapportene, noe som kunne ha gitt et innblikk i utfordringer og problemer på tvers av stasjonene. Når sentral kontrollenhet utfører tilsynsbesøk på utenriksstasjonene, kan elementer innenfor arkivfeltet inngå i tilsynet, men da bare som en del av et større tilsynsromfang. Videre er kontrollen og tilsynet med utenriksstasjonene spredd på flere organisasjonsenheter, herunder arkivseksjonen, seksjon for forebyggende sikkerhet, sentral kontrollenhet og den nyopprettede inspeksjonsvirksomheten. Dette kan være til hinder for en helhetlig tilnærming til arkivfeltet.

Utenriksdepartementet etterlever ikke krav og anbefalinger om å gjennomføre risikovurderinger. Departementet har ikke etablert noe system for å risikovurdere arkivområdet særskilt og gjennomførte ingen risikovurderinger for å kartlegge farer og problemer i 2019. Ingen av de sju besøkte stasjonene har gjennomført risikovurderinger på arkivfeltet, men enkelte av stasjonene trekker fram at dokumentsikkerhet er en risiko som inngår i en egen, årlig vurdering.

¹⁹⁰ Utenriksdepartementet (2019) *Tilsyn med stasjoner. Samlerapport for 1. halvår 2019*. Notat av 04.07.2019 fra sentral kontrollenhet til utenriksråden. Det går fram av rapporten at sentral kontrollenhet har hatt tilsyn på mindre stasjoner, såkalte tomannsstasjoner.

¹⁹¹ Utenriksdepartementet (2019) *Instruks for inspeksjonsvirksomheten*. Godkjent 5. juli 2019.

¹⁹² E-post fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen av 20. februar 2020.

¹⁹³ Stasjon C og D. Virksomhetsplaner for 2019.

¹⁹⁴ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 18. september 2019.

¹⁹⁵ Stasjon F og G.

¹⁹⁶ E-post fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen av 20. februar 2020.

Manglende risikovurderinger av arkivområdet, både i Utenriksdepartementet sentralt og på den enkelte utenriksstasjon, kan gjøre det vanskelig for departementet og stasjonene å ha oversikt over svakheter eller sårbarheter på arkivområdet og iverksette nødvendige risikoreduserende tiltak.

6.3.4 Arkivfaglig oppfølging – veiledning og opplæring

Kompetanse- og opplæringstiltak er viktige tiltak som bør inngå som en del av en virksomhets internkontroll for å sikre etterlevelse av lover og regelverk.¹⁹⁷ I henhold til Utenriksdepartementets årsinstruks til utenriksstasjonene skal alle arkivansvarlige ta relevante arkivkurs før utreise og ha mulighet til å oppdatere seg på fagfeltet ved å delta på regionale samlinger og annen arkivrelatert kompetanseutvikling.¹⁹⁸

Oppfølging gjennom faglig støtte og veiledning

Utenriksdepartementet gir utenriksstasjonene faglig støtte og veiledning til arkivarbeidet på ulike måter. I desember 2018 etablerte arkivseksjonen en kontaktpersonstjeneste som tildeler utenriksstasjonene og avdelinger i departementet en dedikert kontaktperson i arkivseksjonen som de kan kontakte hvis de har spørsmål om arkivforvaltning.¹⁹⁹ Formålet med denne tjenesten er å øke arkiveringen gjennom bedre brukerstøtte og bedre kontakt mellom arkivseksjonen og utenriksstasjoner og ulike avdelinger i departementet.²⁰⁰

Alle de besøkte stasjonene oppgir at de kjenner til kontaktpersonstjenesten, og at de tar kontakt med arkivseksjonen ved behov. I spørreundersøkelsen er det bare to arkivansvarlige som svarer at de ikke kjenner til tjenesten. Alle de besøkte stasjonene opplyser at de er godt fornøyde med kontaktpersonstjenesten, og at de raskt får svar på arkivfaglige spørsmål. I spørreundersøkelsen svarer 80 prosent av stasjonene at de har hatt kontakt med sin kontaktperson i løpet av det siste året, og mer enn 90 prosent av disse svarer at kontaktpersonen hjalp til med å løse problemstillingen(e) som var grunnen til at de tok kontakt.

Utenriksdepartementet har også etablert et annet sentralt oppfølgingstiltak på arkivområdet gjennom ordningen med ambulerende arkivarer. Disse besøker stasjonene for å rydde opp i arkiver og veilede om arkivforvaltning. Arkivarene er ansatt i personalseksjonen, men arkivseksjonen har det faglige ansvaret.²⁰¹ Stasjonene søker selv om behov for bistand, og Utenriksdepartementet opplyser at etterspørselen er høyere enn det de ambulerende arkivarene har kapasitet til å imøtekomme, og at det er venteliste for å få hjelp. Arkivseksjonen samarbeider med personalseksjonen for å velge ut hvilke stasjoner som skal få bistand. Besøkene har en varighet på alt fra to uker til tre måneder.²⁰²

Fire av de sju stasjonene vi besøkte, har hatt besøk av ambulerende arkivarer. To stasjoner framhever at besøk fra ambulerende arkivarer har vært svært viktig og nødvendig for dem, og at arkivarene har den nødvendige faglige kompetansen.²⁰³

Flere stasjoner opplyser at lite ressurser på arkivområdet gjør det vanskelig å holde arkivet à jour.²⁰⁴ To stasjoner presiserer at den administrative stillingen som ofte blir tillagt arkivansvaret, har ansvar for en rekke andre oppgaver. Disse opplever det som utfordrende å prioritere arkivarbeid når det brenner på andre områder.²⁰⁵ Tre av stasjonene viser til at besøk fra ambulerende arkivarer har vært nødvendig for å få ryddet opp i etterslep i arkivarbeidet.²⁰⁶

I spørreundersøkelsen ble stasjonene spurt om de hadde meldt inn behov for praktisk hjelp fra ambulerende arkivar i løpet av de tre siste årene (tabell 6).

¹⁹⁷ Direktoratet for økonomistyring (2013) *Veileder i internkontroll*. Punkt 1.2.3.

¹⁹⁸ Utenriksdepartementet (2019) *Virksomhetsplanlegging 2019 - Årsinstruks for stasjonene*.

¹⁹⁹ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 18. september 2019.

²⁰⁰ Utenriksdepartementet (2019) *Evaluering av kontakt-personstjenesten*. Kapittel 1.

²⁰¹ Verifisert referat fra intervju med arkivseksjonen i Utenriksdepartementet 21. juni 2018.

²⁰² Verifisert referat fra intervju med arkivseksjonen i Utenriksdepartementet 18. september 2019.

²⁰³ Stasjon B og C.

²⁰⁴ Stasjon A, B og C.

²⁰⁵ Gjelder stillingen som administrativ ambassadesekretær. Stasjon A og B.

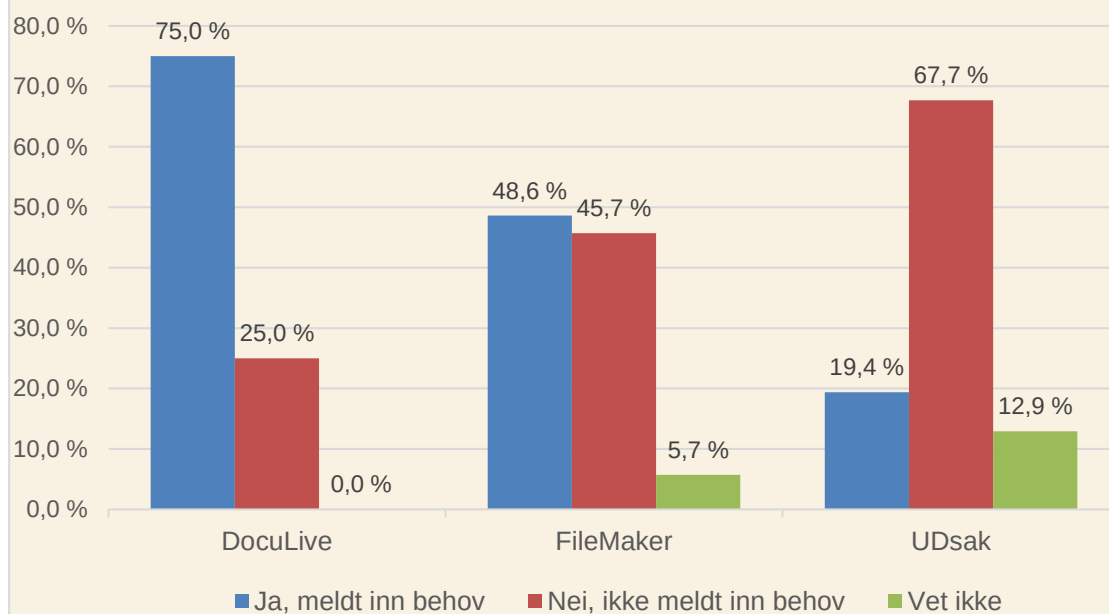
²⁰⁶ Stasjon A, B og C.

Tabell 6 Innmeldt behov for hjelp fra ambulerende arkivar

	Prosent	Antall
Ja, meldt inn behov	41 %	32
Nei, ikke meldt inn behov	51,30 %	40
Vet ikke	7,70 %	6
N		78

Kilde: Riksrevisjonen spørreundersøkelse

Over 40 prosent av stasjonene svarer at de har meldt inn et slikt behov. Blant de stasjonene som mottok hjelp fra ambulerende arkivarer, svarer over 95 prosent at hjelpen bidro til å løse utfordringene som var grunnlaget for henvendelsen.²⁰⁷

Figur 1 Innmeldt behov for ambulerende arkivar fordelt på stasjonenes arkivsystem

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse (N = 78)

Stasjonene med Websak (UDSak) har i mindre grad enn andre stasjoner meldt inn behov for hjelp fra ambulerende arkivarer. Av disse stasjonene er det bare 19 prosent som har bedt om slik støtte (figur 1).²⁰⁸ Dette henger trolig sammen med at mange av disse stasjonene ikke har fysiske arkiv av stort omfang.

Vi spurte tre av stasjonene vi besøkte, om de hadde synspunkter på Utenriksdepartementets faglige oppfølging av arkivarbeidet. Alle tre uttrykker at de får god og tilstrekkelig faglig oppfølging fra departementet.²⁰⁹

Opplæring og kursing

Arkivseksjonen informerer at Utenriksdepartementet arrangerer et tredagers kurs før avreise for dem som skal tjenestegjøre på stasjoner.²¹⁰ Videre arrangerer de regionale samlinger to ganger i året, hvor seksjonen har direkte kontakt med arkivansatte på stasjonene, samt at de er til stede på samlinger for ministerråder og ambassadesekretærer. Arkivseksjonen skriver om arkivrelaterte tema på intranett minst en gang i måneden, og de legger vekt på å være synlige på denne måten.²¹¹

²⁰⁷ 24 av de 32 stasjonene som har meldt inn behov, oppgir å ha mottatt hjelp fra ambulerende arkivarer. Av disse svarer 96 prosent at hjelpen bidro til å løse utfordringene som var grunnlaget for henvendelsen.

²⁰⁸ 6 av 31 respondenter fra UDSak-stasjoner svarer at de har meldt inn behov for hjelp fra ambulerende arkivar de siste tre årene.

²⁰⁹ Stasjon A, B og C.

²¹⁰ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 21. juni 2019.

²¹¹ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 18. september 2019.

Stasjonene vi har intervjuet, kjenner alle til at Utenriksdepartementet tilbyr arkivmedarbeidere kurs i Oslo. Stasjonene nevner at kursing skjer både i forbindelse med nyansettelser, flytting mellom stasjoner og før utsendelse. Tre stasjoner beskriver kursingen som en del av en standardisert kurspakke som gis før utreise.²¹² Besøkte stasjoner har noe ulike synspunkter på opplæringen for lokalt ansatt arkivpersonell. To stasjoner sier at det ikke er noen forskjell på hva henholdsvis lokalt ansatte og utsendte får av opplæring.²¹³ Én annen stasjon opplyser at stasjonen selv har ansvar for at lokalt ansatte får tilstrekkelig opplæring, enten fra Oslo eller lokalt, og at det ikke er noe standardisert opplæringsopplegg for arkivansvarlige som er ansatt lokalt.²¹⁴

Stasjonene vi intervjuet, er alle tilfredse med opplæringen og kurstilbudet som Utenriksdepartementet gir arkivansvarlige. Én stasjon er spesielt godt fornøyd med ordningen med ambulerende arkivarer og den praktiske hjelpen og rådgivningen som disse gir.²¹⁵ To stasjoner nevner spesifikt at de regionale samlingene har vært viktige for dem. De omtaler samlingene som gode arenaer for læring og erfaringsutveksling og at det har vært svært gode kurs.²¹⁶

I spørreundersøkelsen ble de arkivansvarlige spurt om de har fått opplæring i arkivarbeid fra Utenriksdepartementet sentralt, for eksempel i arkivsystem, lover og regler for arkiv, rutiner eller instruks. 89 prosent svarer at de har fått dette. Her er det ingen store forskjeller i svarene ut fra stasjonenes størrelse eller hvilket arkivsystem de benytter.

Vurdering

Utenriksdepartementet etterlever egne krav om kurs og kompetansetiltak på arkivområdet og har etablert et system for faglig oppfølging og veiledning av utenriksstasjonene. De besøkte stasjonene er godt fornøyd med tilbudet om opplæring og veiledning, og et stort flertall av de arkivansvarlige har fått opplæring i arkivarbeid. Stasjonene som har hatt besøk av ambulerende arkivarer, er generelt svært fornøyd med denne tjenesten. Utenriksdepartementet tilbyr tilrettelagte kurs og opplæring i arkiv og arkivsystemer før medarbeiderne reiser ut. Stasjonene har noe ulike erfaringer med opplæringen som er gitt til lokalt ansatte arkivmedarbeidere.

6.3.5 Rutiner og retningslinjer for arkivarbeidet

Ifølge arkivforskriften skal virksomheter utarbeide rutiner for behandling av dokumenter som skal inngå i et arkiv.²¹⁷ Utarbeidelse av felles rutiner og retningslinjer på et område må også anses å være et styrings- og kontrolltiltak som kan bidra til at arbeidsoppgaver og prosesser gjennomføres enhetlig og i henhold til lover og regler.

Utenriksdepartementets arkivinstruks viser at arkivseksjonen har det operative ansvaret for arkivarbeidet i utenriksstasjonen, inkludert for å utarbeide instruks og retningslinjer på området.²¹⁸ Arkivseksjonen opplyser at stasjonene skal følge rutinene for det arkivsystemet som stasjonen bruker, og veiledninger for ulike saksområder. Videre informerer de om at rutiner som beskriver saksbehandlingen i de ulike arkivsystemene, er lett tilgjengelig på intranett (UDintra).²¹⁹

Vi har mottatt dokumentasjon som viser at Utenriksdepartementet har utarbeidet rutiner for bruk av alle de tre arkivsystemene som benyttes på utenriksstasjonene. For DocuLive og FileMaker foreligger det ett gjeldende rutinedokument for hvert av systemene.²²⁰ For Websak foreligger det flere ulike rutinedokumenter, herunder en håndbok, saksbehandlerrutine og en egen rutine for superbrukere på stasjonene.²²¹ Utenriksdepartementet har også utarbeidet rutiner og instruks for spesifikke

²¹² Stasjon C, E og G.

²¹³ Stasjon D og F.

²¹⁴ Stasjon C.

²¹⁵ Stasjon B.

²¹⁶ Stasjon C og D.

²¹⁷ Forskrift om offentlige arkiv (arkivforskriften) § 12.

²¹⁸ Utenriksdepartementet (2019) *Instruks for arkiv og dokumentasjonsforvaltning*. Kapittel 4 og 5.

²¹⁹ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 21. juni 2019.

²²⁰ Utenriksdepartementet (2018) *Arkivrutiner for stasjoner med FileMaker Pro*. Utenriksdepartementet (2010) *Rutinebeskrivelse for dannelse av arkiv ved utenriksstasjonene - Behandling av arkiver på stasjoner med Doculive+ journaler*.

²²¹ Utenriksdepartementet (2019) *UDsak håndboken*. Utenriksdepartementet (2018) *UDsak saksbehandlerrutiner*. Utenriksdepartementet (2018) *Superbrukermanualen*.

arkivoppgaver som bevaring, kassasjon og bortsetting samt egne rutiner for håndtering av graderte dokumenter. Når det gjelder krav til fysisk sikring av arkivlokaler, benytter Utenriksdepartementet Riksarkivarens veiledning, som ligger som vedlegg til arkivplanen.²²²

Alle de sju stasjonene vi intervjuet, mener at Utenriksdepartementet sentralt har utarbeidet og tilgjengeliggjort det de trenger av rutiner, veiledninger og informasjon om arkivarbeid og sikring av arkivlokaler. Tre av de sju stasjonene opplyser at de har utarbeidet egne lokale rutiner for arkiv i tillegg til de sentrale rutinene.²²³ Én av stasjonene påpeker at de har gjort dette for å ha rutiner som reflekterer den lokale virkeligheten, ikke fordi det mangler sentrale rutiner.²²⁴

Vurdering

Utenriksdepartementet etterlever kravene til å etablere rutiner og retningslinjer på arkivområdet. Departementet har utarbeidet og informert om rutiner og instruksjoner for alle arkivsystemene som benyttes på norske utenriksstasjoner, og for spesifikke arkivoppgaver. Stasjonene vi har intervjuet, kjenner til rutinene og mener at de har tilgang til det de trenger av rutiner og instruksjoner på arkiv- og dokumentsikkerhetsområdet.

6.3.6 Arkivplaner

Ifølge arkivforskriften skal offentlige virksomheter ha en ajourført arkivplan som viser hva arkivet omfatter, og hvordan det er organisert.²²⁵ Riksarkivarens forskrift har utfyllende krav til hva en arkivplan skal inneholde. En arkivplan skal blant annet omhandle ansvarsforhold, rutiner på en rekke områder samt planer for bevaring, kassasjon og avlevering.²²⁶

Utenriksdepartementet har én sentral arkivplan som gjelder for hele utenriktjenesten, men departementet har også stilt krav om at alle utenriksstasjonene skal ha sine egne arkivplaner. I disse planene skal hver enkelt stasjon beskrive forhold som er spesielle for stasjonen, for eksempel fysisk sikring av arkiv, men det er ikke nødvendig å gjenta ting som står i den sentrale planen.²²⁷ Den sentrale arkivplanen publiseres elektronisk via plattformen arkivplan.no.

Gjennomgangen av Utenriksdepartementets sentrale arkivplan, inkludert vedlegg, viser at den i stor grad tilfredsstiller kravene til innhold i forskriftene. Planen inkluderer imidlertid ikke noen plan for avlevering, og den har ingen beskrivelse av tilgangsstyringen for FileMaker-systemet.

I spørreundersøkelsen svarte 85 prosent av stasjonene at de hadde utarbeidet egne arkivplaner. Vi har gått gjennom de lokale arkivplanene til de sju utenriksstasjonene vi besøkte. Disse planene inneholder i stor grad den informasjon som forskriftene krever, og som ikke framgår av den sentrale arkivplanen.

Vurdering

Revisjonen viser at Utenriksdepartementet i all vesentlighet etterlever kravene til utarbeidelse av arkivplan for virksomheten i arkivforskriften og riksarkivarens forskrift. Et fåtall utenriksstasjoner har ikke utarbeidet egne lokale arkivplaner.

7 Konklusjoner

Utenriksstasjonene er spredt ut over hele verden og er en del av den norske utenriktjenesten. Utenriksstasjonene behandler saker og informasjon på en lang rekke viktige områder. Disse dokumentene, både fysiske og digitale, må behandles og oppbevares i tråd med arkivloven og tilhørende forskrifter, slik at viktig informasjon blir bevart for ettertiden og kommende generasjoner.

²²² Riksarkivaren (2007) *Krav til arkivlokaler - En veiledning for offentlige organer*.

²²³ Stasjon B, C og E.

²²⁴ Stasjon B.

²²⁵ Arkivforskriften § 4.

²²⁶ Riksarkivarens forskrift § 1-1.

²²⁷ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 18. september 2019.

Målet med denne revisjonen har vært å kontrollere om norske utenriksstasjoner etterlever kravene til arkivforvaltning og fysisk sikring av dokumenter i arkivloven og tilhørende forskrifter, og om Utenriksdepartementet styrer arkivområdet på en slik måte at utenrikstjenesten oppfyller kravene til god dokumentsikkerhet og arkivforvaltning.

Undersøkelsen viser at det er svakheter ved utenriksstasjonenes fysiske sikring av arkivmateriale, og at arkivsystemene som benyttes på stasjonene, har svært ulik funksjonalitet og i varierende grad bidrar til at journalføringen og arkiveringen er i tråd med regelverket. Undersøkelsen viser også at Utenriksdepartementets styring av arkivområdet har svakheter som kan svekke muligheten for å oppnå god arkivforvaltning i organisasjonen som helhet.

7.1 Problemstilling 1 – Har norske utenriksstasjoner sikret fysisk arkivmateriale i tråd med kravene i relevante lover og forskrifter?

Stasjonene etterlever i ulik grad kravene i arkivlovens forskrifter, som skal sikre at det fysiske arkivmaterialet ikke blir skadet, ødelagt eller kommer på avveier. Stasjonenes avvik fra kravene gjelder både for vanlige arkivlokaler og spesialrom.

Enkelte stasjoner har ikke eget lokale for vanlig arkiv, og flere stasjoner bruker ikke spesialrom eller brannsikkert arkivskap til oppbevaring av bortsatt og/eller avsluttet arkivmateriale. Disse stasjonene har utfordringer med å sikre arkivmaterialet mot blant annet skadeverk, innbrudd og ulovlig tilgang. Om arkivmaterialet blir utsatt for vann og/eller fukt, øker risikoen for at alt eller deler av det skadde arkivmaterialet ikke blir bevart for ettertiden. Flere stasjoner mangler påkrevd utstyr for å sikre arkivlokalene og arkivmaterialet mot brann og brannspredning, og flere stasjoner har elektrisk utstyr i arkivlokalene som i visse situasjoner kan innebære brannfare, og som derfor bør plasseres utenfor arkivlokalet. Om det oppstår en brann i disse arkivlokalene, kan brannen potensielt gjøre stor skade på arkiv og arkivmateriale.

Utenriksstasjonene har lite arkivmateriale gradert som *fortrolig* og *strengt fortrolig*, og slikt materiale oppbevares og lagres på en betryggende måte.

Følgende revisjonsfunn viser manglende etterlevelse av kravene i lover og forskrifter:

- Flere stasjoner oppbevarer ikke pass-søknader og kopi av pass nedlåst, og noen få stasjoner oppbevarer konsulære saker med sensitive personopplysninger ulåst på kontoret eller arbeidsplassen.
- Flere stasjoner mangler brannslukningsanlegg eller håndslukker i de vanlige arkivlokalene.
- Stasjonene har i varierende grad selvlukkende dører, automatisk brannslukningsanlegg eller håndslukker i spesialrom.
- Flere stasjoner oppbevarer elektrisk utstyr som ikke er nødvendig for arkivvirksomheten, i arkivlokalene.
- Flere stasjoner har ikke utarbeidet skriftlige regler for hvem som skal ha tilgang til arkivlokalene, eller de vet ikke om slike regler er utarbeidet.
- Flertallet av stasjonene med spesialrom har ikke egen innbruddsalarm i arkivlokalet.

7.2 Problemstilling 2 – Har utenriksstasjonene arkivsystemer som bidrar til at stasjonene journalfører og arkiverer dokumenter i tråd med arkivloven og tilhørende forskrifter, og som støtter opp om dokumentsikkerheten på stasjonene?

Utenriksstasjonene bruker tre ulike arkiv- og journalføringssystemer, FileMaker, DocuLive eller Websak. FileMaker benyttes på nesten halvparten av stasjonene, og er et eldre registreringssystem som ikke er godkjent av Riksarkivaren som journalføringssystem. Stasjoner med FileMaker og DocuLive arkiverer fortsatt manuelt og har papirbaserte arkiv, mens stasjoner med UDSak arkiverer elektronisk.

Websak er Utenriksdepartementets felles arkiv- og saksbehandlingssystem, og brukes på ca. 40 prosent av stasjonene, hovedsakelig på stasjoner i Europa. Et flertall av stasjonene opplever at Websak ofte henger seg opp og at det er tungvint å bruke. Utenriksdepartementet har siden 2016 hatt som mål å innføre et felles arkivsystem i hele utenriktjenesten og erstatte papirarkivene ute. På grunn av begrensninger i linjekapasitet og andre utfordringer med infrastruktur, har departementet ikke lyktes med å rulle ut Websak til alle stasjonene.

Alle tre systemene har funksjonalitet for å skjerme taushetsbelagt informasjon, og departementet har utarbeidet rutiner for kvalitetssikring av registreringer, som blant annet skal hindre at slik informasjon kommer på offentlig journal. En stor andel stasjoner følger ikke rutinene for kvalitetssikring, særlig ved stasjoner med Websak. Dette gir risiko for at skjermingsverdig informasjon vil kunne gå fram av offentlig journal.

Arkivsystemene som brukes på utenriksstasjonene bidrar ikke tilstrekkelig til å sikre at all arkivverdig dokumentasjon blir arkivert. I Websak er det funksjonalitet som ikke benyttes på stasjonene, som kunne forenklet arkiveringsprosesser. For de eldre systemene er det vanskelig å legge til funksjoner for enklere arkivering, for eksempel gjennom integrasjon med andre fagsystemer, og arkiveringen må skje manuelt. Når stasjonen ikke bruker funksjoner som kan forenkle arkiveringen, øker risikoen for at arkivverdig materiale ikke blir arkivert og for at arkivering ikke skjer i tråd med regelverket. Tre ulike arkivsystemer bidrar også til at det utvikles ulik praksis for arkivering mellom stasjonene.

Undersøkelsen viser for øvrig at Utenriksdepartementet har etablert en tilfredsstillende praksis for tilgangsstyring til systemene, og lagt til rette for at tilgangsrettigheter begrenses til tjenstlig behov.

7.3 Problemstilling 3 - Har UD styring og oppfølging av dokumentsikkerheten og arkivforvaltningen på norske utenriksstasjoner?

Utenriksdepartementet har et system for å styre og følge opp dokumentsikkerheten og arkivforvaltningen på norske utenriksstasjoner, men systemet har svakheter på enkelte områder.

Svakhetene er spesielt knyttet til arkivforskriftens krav om at arkivarbeidet må være innlemmet i virksomhetens internkontroll. Utenriksdepartementet har en fragmentert og lite systematisert oppfølging av om utenriksstasjonene etterlever lover og regler for dokumentsikkerhet og arkivforvaltning. Flere ulike enheter i departementet utfører kontroll- og tilsynsvirksomhet overfor stasjonene på arkivområdet. Det kan gjøre det utfordrende å få til en enhetlig oppfølging. Utenriksdepartementet utarbeider ikke noen samlet analyse eller rapport på grunnlag av de årlige arkivrapportene fra stasjonene. Videre er det i liten grad utarbeidet risikovurderinger på arkivområdet, verken av departementet sentralt eller den enkelte stasjon. Risikovurderinger er et viktig internkontrolltiltak som kunne gitt Utenriksdepartementet informasjon om hvor det er svakheter, og hvor det er behov for å sette inn risikoreduserende tiltak.

De ovennevnte svakheterne veies til en viss grad opp av at Utenriksdepartementet har en god og hensiktsmessig faglig oppfølging – departementet utarbeider og gjør rutiner og veiledninger tilgjengelig og har iverksatt faglige støttetiltak som kontaktperson-tjenesten og ambulerende arkivarer. Disse tiltakene kan også fange opp avvik og mangler i arkivforvaltningen på utenriksstasjonene. Utenriksstasjonene selv opplever disse tiltakene som gode og avhjelpende. Videre har Utenriksdepartementet etablert systemer for opplæring og kompetanseutvikling for ansatte på arkivområdet, og departementets arkivplan tilfredsstiller i all vesentlighet kravene i arkivforskriftene.

Det er svakheter i sikringen av det fysiske arkivmaterialet på utenriksstasjonene, og det er utfordringer med arkivsystemene. Dette viser at Utenriksdepartementet har et potensial for å forbedre både styringen og oppfølgingen av arkivforvaltningen. I likhet med resten av samfunnet produserer og arkiverer utenriktjenesten en stadig minkende andel papirdokumenter. Det er likevel viktig, både av personvernmessige og arkivfaglige hensyn, at departementet gjennom styringen av utenriksstasjonene sikrer at det fysiske arkivmaterialet er sikret i tråd med arkivregelverket.