



Kulturdepartementet

Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:
16/1984

Vår referanse:
201604041-8 008

Sted, Dato
Oslo, 25.01.2017

HØRINGSBREV - NY FORSKRIFT OM OFFENTLIGE ARKIV

Vi viser til Kulturdepartementets høringsbrev av 17.10.2016 og avtale om fristutsettelse til 20.01.2017. Vi beklager oversittelse av fristen.

Vi har forelagt høringen for underliggende organer. Vedlagt følger uttalelser fra Oslo politidistrikt, Kripes og Politiets utlendingsenhet (PU).

Generelle kommentarer og prosess videre

Kulturdepartementet ber i høringsbrevet om synspunkter på om det er formålstjenlig gradvis å gå over til et mindre detaljert arkivregelverk. Politidirektoratet og etaten er positive til det. En forenkling av arkivforskriften, herunder bedre systematisering og mer moderne språkdrakt, er nødvendig for at regelverket skal være tilpasset den virkeligheten virksomhetene opererer i.

På den annen side er det viktig med helhet, konsistens og sammenheng i lovgivningen på arkivområdet. Vi merker oss at Stortinget nå har anmodet om en revisjon av arkivloven. En revisjon av arkivforskriften bør derfor etter vår oppfatning utsettes til fordel for en helhetlig gjennomgang av lovgivningen på arkivområdet. Vi anbefaler at innspill som kommer til forslaget til ny arkivforskrift heller tas med i det videre arbeidet med revidering av arkivloven.

Hovedinntrykket er at forslag til ny arkivforskrift bærer preg av å være lite gjennomarbeidet, og fortsatt for preget av fortiden med manuelle papirarkiver. I høringsforslaget har man hverken klart å være konsekvent, eller ta tak i sentrale forhold hvor dagens forskrift trenger en modernisering for å støtte digital dokumentasjonsforvaltning og arkivering. Det statlige arkivverket har siste årene gjennomgått en stor omorganisering, og forslaget gjenspeiler heller ikke dette.

I arbeidet med modernisering av nytt arkivlovverk bør det tas høyde for at det er behov for nye måter å organisere arkivprosesser på, både hos arkivskapende organ og i tilknytning til Arkivverkets ansvar og oppgaver. Vi vil komme inn på dette nedenfor i våre kommentarer til deponerings- og avleveringsbestemmelser for elektronisk arkivmateriale, krav til arkivsystemer, samt utarbeidelse av bevaringsvurderinger og påfølgende vedtak og gjennomføring av slike. Eksempler på slike bestemmelser er krav om kopibok ved manuelle

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Fridtjof Nansens vei 14/16

Tlf: 23 36 41 00
Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva
Giro:
www.politi.no

arkiv, klassifikasjon som beskriver hva den enkelte papirjournal skal brukes til, samt krav til ordning av papirarkiver.

Klart definerte kvalitetskrav for arkiv

Hvilket regelverk som flyttes til riksarkivarens forskrift bør angis spesielt. Vi mener at bestemmelser for papirarkiver som skal videreføres bør skilles ut og legges til Riksarkivarens forskrift. Spesielt gjelder dette organ som behandler graderte dokumenter der antallet dokumenter er så lavt at det ut fra et kost-nytteperspektiv ikke er økonomisk forsvarlig å etablere en fullelektronisk løsning eller for organ hvor saksbehandling støttes av eldre elektroniske systemer uten godkjent elektronisk arkivkomponent. Oslo politidistrikt uttaler:

Erfaringer innen sikkerhetslovgivningen er at det er behov for klart definerte kvalitetskrav. Det er nødvendigvis ikke behov for detaljkrav i en meget kompetent og effektiv virksomhet, men regelverket kan ikke basere seg på det da ønsket ikke alltid står i forhold til faktisk status. Det er fullt mulig å få til et funksjonelt arkiv selv om det er gitt detaljkrav.

Politidirektoratet er enig i at lovverk som legger opp til høy grad av lokale vurderinger vil kunne medføre utfordringer mht. forståelsen av hva som er godt nok, og øke risikoen for forskjeller innen eller mellom ellers like offentlige organer (jf. diskusjon i NRK Dagsnytt 18, 11.01.2017 om store avvik knyttet dokumentdato og journalføringsdato, Pressens Offentlighetsutvalg rapport *Slik hindrer departementer innsyn*).

Til forskriften kapittel I Generelle og overordna føresegner

I utkastet til ny forskrift § 1 videreføres bestemmelsene om at offentlige organ plikter å holde arkiv, og i tillegg er det en henvisning til formålsparagrafen i arkivloven om at alle arkivdokument i virksomhetene skal forvaltes slik at de er sikra som informasjonskilder for samtid og ettertid.

Behov for å tydeliggjøre hvem som har arkivansvar

Politidirektoratet mener at en svakhet ved forslag til ny arkivforskrift er at den ikke er tydeligere på hvem som har arkivansvaret. På side 10 i høringsnotatet står det for statlige organ at "arkivansvaret ligg hos den øverste leinga i organer", men dette er fjernet i nytt utkast til forskrift. Politidirektoratet er enig i intensjonen om videreføring av at arkivansvaret skal ligge hos den øverste ledelsen i organet, men det framstår som uklart om innføring av internkontroll-prinsippene, slik det står i ny forskrift § 3, i tilstrekkelig grad vil ivareta dette. Vi mener det er uheldig at setningen "Det overordna ansvaret for arkivarbeidet i eit offentlig organ tilligg den øvste leinga i organet" har falt helt bort for statlige organ, og foreslår at den tas inn igjen. Ny forskrift må være tydelig på at det overordnede ansvaret ikke kan delegeres til lavere nivå, og at arkivarbeidet skal ha forankring i virksomheten ledelse.

Behov for å tydeliggjøre at arkivansvar også omfatter arkivdanning

I ny forskrift § 1 formuleres arkivansvaret eksplisitt som plikten til offentlige organer "å holde arkiv og forvalte disse", mens ansvarliggjøring av organene til å skape arkiv mangler. Etter vår mening burde det under kapittel 1 fremkomme at arkivansvaret også omfatte plikten for offentlige organer til å dokumentere sin oppgaveløsning (arkivdanning). Slik dette er formulert i dagens regelverk plikter altså offentlige organer å ta vare på de arkivene de skaper, men det stilles ikke like tydelige krav til å lage dem (dokumentere handlinger). Det er ikke uvanlig at

tilsynsrapporter fra Arkivverket eller Riksrevisjonen har merknader til at dokumentasjon ikke er laget, at det ikke finnes arkiv, eller at arkivene er mangelfulle på et virksomhetsområde. Slik vi leser høringsnotatet 2.1.2 gis det uttrykk for at en intensjon i ny forskrift var å få frem nødvendigheten av at arkivverdig dokumentasjon blir arkivert.

Det er viktig å stille kvalitetskrav til arkivdanningen, og eksplisitt uttrykke dokumentasjonsplikt i oppgaveutførelsen. Et slikt krav er også etterprøvbart for kontrollorganer. Vi foreslår derfor en tilføyelse i § 3 med krav om at alle offentlige organer plikter å dokumentere sine arbeidsprosesser, slik at dokumentasjon (arkiv) på samfunnsoppdrag sikres for senere bruk.

Krav til organisering og internkontroll for arkiv

I gjeldende arkivforskrift § 2-1 stilles det krav til organisering av arkivtjeneste, slik at hovedregelen er en felles arkivtjeneste for organet under daglig ledelse av en arkivansvarlig. Det blir også stilt krav til at enheten organisatorisk legges til den enhet som har ansvaret for organets fellessaker. Vi er positive til ønsket om å gjøre dette mindre detaljert og mindre rigid.

Politidirektoratet er imidlertid kritisk til at kravet til organisering av arkivtjenesten reduseres til kun et krav om å beskrive organisering av arkivfunksjonen og hvor ansvaret for å forvalte arkivene er plassert (jf. ny § 3 andre ledd bokstav a). Vi mener at dette ikke er tilstrekkelig for å sikre styring og ledelse av arkivfunksjonen. Om dette uttaler Oslo politidistrikt bl.a. at spesielt arbeidet med koordinering og organisering av fagsystemer vil lide under uklar organisering og ledelse og at manglende arkivledelse erfaringsmessig gir dårligere dokumentfangst som forvaltningsmessig kan medføre en stor utfordring for organet. Politidirektoratet mener at krav til egen arkivtjeneste bør videreføres i ny forskrift.

Før forrige politireform i 2001 var politidistriktene ikke satt opp med dedikerte arkivansvarlige. I den pågående Nærpolitireformen med implementering av nye politidistrikter er etablering av funksjon for dokumentforvaltning og arkiv en av de prioriterte funksjonene og som skal settes opp med dedikerte roller. Gjeldende regelverk har vært et viktig grunnlag ved etablering av rollen overordnet arkivansvarlig (arkivleder) for nye politidistrikter. Politidirektoratet har videre erfart at den arkivfaglige kompetansen som rollen representerer har vært viktig ved gjennomføring av reformen. Uten en slik rolle ville det etter vår oppfatning vært økt risiko for tap av eller manglende sikring av dokumentasjon. Uten en slik rolle risikerer man videre at arkivarbeidet blir fragmentert og mangler god fagstyring og tilstrekkelig lederforankring.

Vi mener derfor at arkivarbeidet fortsatt har behov for tydelig forankring i lovverket og i en felles funksjon under enhetlig fagstyring og ledelse. Konkrete krav til organisering av arkivtjenester er vi enige om at er unødvendige, og mener vil være et hinder for virksomhetsutvikling. Som Oslo politidistrikt uttrykker det, er intensjonen en funksjonell arkivtjeneste, med en definert minimumsstandard. Som i alle andre fagområder må også arkivtjenesten organiseres basert på en lokal risikovurdering.

Som del av arkivansvaret oppstiller ny forskrift § 1 andre ledd plikt til å koordinere det arkivfaglige arbeidet i organet. Vi mener dette burde erstattes med krav om å etablere en rolle "fagansvarlig arkiv". Den arkivansvarliges ansvar vil da kunne få forankring som del av virksomhetens styring og internkontroll. Dette ville synliggjøre funksjonens bidrag inn i virksomhetsutviklingen, samt forståelse for at dette er en funksjon som går på tvers i organisasjonen.

Internkontroll

I utkast til ny forskrift § 3 oppstilles krav om internkontroll. Politidirektoratet er positiv til innlemming av internkontrollprinsippene i ny arkivforskrift. Internkontroll for arkiv bør være en integrert del av virksomhetens øvrige ledelses- og styringssystem.

Implementering av internkontroll for arkiv vil etter vår mening profesjonalisere arkivoppgavene og gjøre det enklere å se dokumentasjonsforvaltning som del av virksomhetens styring, kontroll og ledelse. Digitalisering av samfunnet og virksomhetene endrer arbeidet i dokumentasjons- og arkivfunksjonen. Politidirektoratets erfaring med etablering av ny politidistriktstruktur og fellestjenester er at det på arkivområdet fremover blir svært viktig at de enkelte politidistrikt (organ) har arkivkompetanse. Arkivkompetansen trengs ikke kun for å håndtere dokumentasjon riktig, men også for å følge opp at fellestjenester leverer arkivtjenester i tråd med avtaler og innenfor lovverket på vegne av politimester. Uten arkivkompetansen i alle politiets enheter er risikoen stor for at det etableres ineffektive, personavhengige og kvalitativt dårlige skyggearkiv i politiet.

Arkivfaglig kompetanse er nødvendig for å utøve internkontroll av arkiv. Det bør vurderes om krav til slik kompetanse for utøvelsen av internkontroll av arkiv bør framgå uttrykkelig av bestemmelsen.

Vi savner en beskrivelse av mer spesifikke krav til internkontrollsystemet for arkiv, slik det er gjort i annet regelverk, for eksempel i eForvaltningsforskriften § 15 og personopplysningsloven § 14. Vi foreslår at § 3 mer eksplisitt beskriver krav til planlegging, risiko- og avvikshåndtering, rapportering og forbedring mv. i samsvar med arkivregelverket og at dette kan bygge på anerkjente standarder, for eksempel ISO 30300-serien *Ledelsessystem for dokumentasjon* (En standard innen gruppen Management System Standards (MSS)).

Definisjoner og begrepsbruk

Utkastet til ny forskrift § 2 definerer flere begreper. Generelt sett er det viktig at definisjonene og begrepene er like i arkivloven, arkivforskriften og Riksarkivarens bestemmelser. Arkivforskriften benytter en rekke begreper som ikke er definert, og som Kripos i sitt høringsinnspill påpeker, "fremstår som variasjoner over samme tema, og gjør det tidvis vanskelig å avgjøre om intensjonene er variasjon eller om innholdet i begrepene skal forstås ulikt".

Kripos gir flere eksempler på dette:

I § 1 benyttes begrepet "arkivdokument", og i § 9 brukes begrepet "dokument" med og uten henvisning til offentleglova, og i § 12 benyttes både "arkivdokument" og "saksdokument". Det fremstår som uklart for Kripos om meningsinnholdet i disse begrepene er ment å være forskjellig. Definisjonen av "arkivmateriale" i § 2 ("dokument som inngår i et arkiv") bidrar til ytterligere klarhet mht. dette. Dersom de nevnte begrepene ("dokument", "arkivdokument" og "saksdokument") er ment å ha ulikt meningsinnhold, bør de etter vår oppfatning defineres nærmere i ny § 2.

Saksdokument

Det er etter vår oppfatning utfordringer knyttet til begrepet "saksdokument" i dagens regelverk. Arkivforskriften bruker flere steder "saksdokument", men har ingen egen definisjon

av begrepet. I stedet vises det enten uttrykkelig til eller forutsettes at det er tale om offentliglovas saksdokumentbegrep. Gjenstand for journalplikt i arkivforskriften § 2-6 er saksdokumenter etter offentliglova. Dette er uheldig fordi den avgrensningen som offentliglova § 2 gjør i sitt virkeområde utelater store saksområder. Vi er redd for at definisjonen av begrepet "saksdokument" drar med seg begrensningene i offentliglovas virkeområde. Dette er uheldig fordi offentliglova er rettet inn mot innsyn og journalføringsplikt, mens saksdokumentbegrepet i arkivloven bør ha som formål å definere hva som skal skapes og bevares av saksdokumenter (uavhengig av innsyn og journalføringsplikt) i forbindelse med oppgaveutførelse. Utkastet til ny forskrift synes å videreføre en forutsetning om at det er offentliglovas saksdokumentbegrep som legges til grunn.

Politiets "gjeremål" etter straffeprosessloven og som rettsstellorgan innenfor den sivile rettspleie er unntatt fra offentliglovas virkeområde. For politiet kan det skape tvil om bl.a. straffesaksdokumentene omfattes av kravene i arkivloven. Det skaper også usikkerhet om det kan stilles Noark-krav til system (§ 11 andre ledd) for registrering og arkivering av straffesaksdokumentene i politiet. Vi foreslår derfor å ta inn samme definisjon på "saksdokument" i arkivloven som i offentliglova § 4 slik at det ikke kan stilles spørsmål ved hva begrepet omfatter, og hvordan de senere paragrafene i forskriften som sier noe om saksdokumenter skal forstås.

Dokumentasjon

Definisjonen på begrepet "dokumentasjon" i § 2 bør samsvare med definisjonen av dette begrepet i NS/ISO 30 300. Det er der definert som "informasjon som en organisasjon eller person produserer, mottar og vedlikeholder som bevis og et aktivum, som et ledd i å oppfylle rettslige forpliktelser eller i en forretningstransaksjon".

Administrative formål

Eldre arkiv defineres i § 2 som "arkiv som ikke lenger er i bruk for administrative formål". Kripos uttaler at de er usikre på om denne definisjonen treffer hva gjelder behandling av opplysninger i eksempelvis fagarkiv, straffesaker og politiets registre, da disse ikke nødvendigvis benyttes til administrative formål.

Originaldokument

Hva som legges i begrepet "originaldokument" i § 6 bør defineres. Betydningen av "original" kan ikke forstås like enkelt for elektroniske dokumentasjon som det gjør for papirdokumenter.

Periodisering

Begrepet "periodisering" er benyttet flere steder i tilknytning til prosessen periodisering, men begrepet er ikke definert noe sted. I § 13 sies det at arkivet skal deles inn i "journalperioder", § 14 benytter "skarpt periodeskille" og "overlappingsperiode", mens § 16 sier noe om "periodeinndeling" i den elektroniske journalen. Vi foreslår at begrepet "periodisering" defineres i § 3, for eksempel slik: "sette et kontrollert tidsskille i arkivene etter besluttede intervaller".

Særreglar for offentlege utval m.m.

Vi foreslår at § 4 gis en ny språkdrakt, og utvides slik at det passer med nye måter å organisere oppgaver og tjenester i det offentlige. § 4 bør gi overordnede krav til at offentlige

organ som har tjenesteutsatt oppgaver må stille krav til informasjonssikkerhet, at en sikrer eierskapet til dokumentasjonen slik at den kan overføres tilbake til organet når oppgaven er utført. Av samme grunn bør § 4 suppleres med føringer for arkivansvar på tvers av offentlig virksomheter og forvaltningsnivå.

Til forskriften kapittel II Arkivprosessar

Krav til systemer og lagringsmedium

I ny forskrift § 6 åpnes det for deponering og avlevering på annet medium og format enn det originale lagringsmedium og/eller system, under forutsetningen av at krav til holdbarhet og mulighet for senere bruk ivaretas. Politidirektoratet er positiv til det. Dette vil åpne for nye og mer effektive prosesser for vedlikehold av arkivmateriale.

Dagens arkivforskrift §§ 2-13 og 2-14 inneholder vilkår for å lagre saksdokumenter elektronisk, og stiller krav til system som skal lagre saksdokumenter elektronisk. Detaljering og utdyping er gjort kap VIII og IX i Riksarkivarens forskrift. Vi mener at det vil være uheldig å fjerne en slik regulering fra forskriften.

Forbudet i § 2-14 tredje ledd mot sletting av informasjon i registre og databaser uten at en kan vise til et vedtak, bør ikke fjernes. Det er etter vår oppfatning varierende kompetanse og modenhet i offentlig forvaltning når det gjelder krav til håndtering av informasjon som er arkiv, herunder manglende bevissthet om at informasjon i fagsystemer og registre er arkiv, og skal håndteres i tråd med arkivlovgivningen. Vi er derfor skeptisk til å fjerne slike eksplisitte og tydelige krav i arkivforskriften.

Sett i sammenheng med forslaget om at det personlige ansvaret for tjenestemenn hvis de medvirker til uhjemlet kassasjon i § 3-21, ikke skal videreføres, jf. ny § 21, betyr dette at uhjemlet kassasjon vil ha få konsekvenser. Regelverket bør etter Politidirektoratets oppfatning motvirke muligheten for at en arkivskaper kan vurdere tap av arkivmateriale som en enklere og mer effektiv løsning enn å bruke ressurser på bevaringsvurdering og eventuelle kostbare datauttrekk til Arkivverket.

Vårt forslag er derfor at §§ 2-13 og 2-14 i nåværende forskrift slås sammen og videreføres i ny forskrift. Innholdet i nåværende forskrift § 2-14 annet og tredje ledd kan beholdes, med en tilføyelse av et nytt ledd, som bør inneholde eventuell henvisning til krav til system for elektronisk lagring av arkiv-/saksdokument. Krav om Noark i ny § 11 gjelder kun krav til system for journalføring. Forskriften bør også gi bestemmelser for krav til system som inneholder arkivdokumenter som må langtidslagres.

Bevaring og kassasjon

Vi stiller spørsmål ved om det fortsatt bør være arkivskapers ansvar å utarbeide bevaringsvurdering. Arkivskaper har ikke kompetanse på å vurdere historisk verdi og/eller forskningsverdi. Dermed blir det tilnærmet umulig å se bevaring og kassasjon i et helhetlig samfunnsperspektiv, og hvor det reises en rekke spørsmål: Hvilke organ skal bevare hva? Hvordan unngå redundans i bevaringen av offentlig arkivmateriale? Hvordan sikre et samfunnsøkonomisk perspektiv i forhold til beslutninger om langtidsbevaring? Vi foreslår at ansvaret for å utarbeide bevarings- og kassasjonsvurderinger gis Arkivverket og at arkivskapers ansvar begrenses til å fremskaffe nødvendig informasjon om

dokumentasjonen, arbeidsprosessene og systemene. Vi foreslår videre at det også stilles krav til at det før sletting/kassasjon av arkivmateriale skal foretas en bevarings- og kassasjonsvurdering av materialet i henhold til Riksarkivarens metode.

Politidirektoratet viser i den forbindelse til høringsbrev av 15. desember 2016 fra Justis- og beredskapsdepartementet om endringer i politiregisterloven, arkivloven og straffeprosessloven – sletting i politiets registre mv. Det er her foreslått en hjemmel i politiregisterloven til å gi forskrift om sletting av registeropplysninger dersom sterke personvernmessige hensyn tilsier det.

Deponeringsinstituttet (periodisering, deponering, overføring og avlevering)

Etter utkastet til ny forskrift § 25 skal eldre og avsluttede arkiv leveres til arkivdepot når de er om lag 25-30 år gamle. Vi mener at forskriften bør åpne for at avlevering av avsluttede saker kan skje løpende i tråd med en avleveringsavtale med depotinstitusjon. Forskriften bør også legge til rette for at avleveringsprosessen kan skje effektivt og hensiktsmessig. Vi mener at angivelsen av tidsspenn på 25-30 år begrenser handlingsrommet. Få arkivsystemer vil leve i 25 år i dag. Arkivskaper vil heller ikke ha ressurser til å ivareta bevaring i 25-30 år. Både kunnskap om innholdet og systemene materialet er skapt i vil være forsvunnet fra virksomheten innen den tid. Dette medfører fare for tap av arkivmateriale. Det er behov for å ta datauttrekk og migrere til nye systemer tidligere enn ved et avleveringstidspunkt som er etter 25-30 år. Dette betyr også at det bør være krav til kvalitetssikring av data allerede i forbindelse med periodisering eller systemendring. Endring av systemer kan forringe arkivmateriale betydelig.

Vi har merket oss at man har beholdt bestemmelsen om at en elektronisk kopi av databasen for en avsluttet periode skal klargjøres for deponering i arkivdepot umiddelbart etter periodeskille. Dette kravet er svært ressurskrevende, både personellmessig og økonomisk, for all deponering fra Noark 4 system og eldre. Hvorvidt dette er enklere etter innføring av N5 system i offentlig forvaltning er for tidlig å si noe om, man har ikke tilstrekkelig erfaring ennå. Det er u hensiktsmessig å ta uttrekk og deponere alle avsluttede arkivperioder. Arkivverket har heller ikke vært i stand til å ta i mot og teste uttrekk i høyt nok tempo. Vår erfaring er at deponeringsprosessen er tungvinn og kostbar for politiet. Arkivskaper er pliktig til å vedlikeholde uttrekket i 25-30 år til det kan avleveres, og deponering ved periodeslutt betyr som oftest at det er for tidlig å utføre kassasjon. Det framstår som lite hensiktsmessig at to virksomheter skal vedlikeholde det samme materialet, og at uttrekk muligens må gjøres to ganger.

Politiets erfaring er at dagens metode for avlevering av elektronisk arkivmateriale ikke fungerer godt, og at den er både tidkrevende og kostbar. Deponeringsinstituttet/ordningen bør fjernes.

Vi foreslår derfor at utkastet til ny forskrift § 26 fjernes og at § 25 endres slik at 25-30 års regelen for avlevering ikke omfatter elektroniske arkiv, men i stedet hjemler at man for avlevering av elektronisk arkivmateriale kan fastsette tidspunkt og intervall for avlevering/overføring i avtale mellom arkivdepot og organet.

Overføring av arkiv mellom organ

Overføring av arkiv mellom organ er regulert i utkastet til ny forskrift § 23. Formuleringene i bestemmelsen forutsetter et skarpt skille mellom arkivene. Vi mener at det blir praktisk

vanskelig å gjennomføre. Elektroniske saker som ikke er avsluttet blir i praksis overført og lever videre i nytt organs arkiver uten skarpt skille mellom avgivers og mottakers arkiv. Politidirektoratets erfaring gjennom Nærpolitireformen er at det er mest praktisk og effektivt å overføre aktive fagsaker til nytt organ uten skarpt skille, og ivareta historikk ved hjelp av sikring av metadata og dokumentasjon av systemendringene. Den største risikoen for tap av historikk og bevisverdi ved slike endringer er gjerne at overføringen og ivaretagelsen av historikken ikke blir tilstrekkelig dokumentert. Det bør i nytt lovverk stilles konkrete krav om dokumentasjonen av endringen som gjøres, jf. beskrivelsene i ISO 30300-serien.

Bestemmelsen om overføring av arkiver mellom organ bør kunne treffe overføring av arkivmateriale uavhengig av format. Istedenfor å stille krav om å "utarbeide ei liste" foreslår vi at det skal dokumenteres hvilket materiale som er overført. Videre bør det i stedet for krav om overføring av "arkivnøkler og klassifikasjoner som har vore i bruk" heller være et mer generelt krav om at tilstrekkelige gjenfinningsmidler skal følge arkivene ved overføringen.

Bestemmelsen sier i tredje ledd at dersom "arkivmateriale blir overført mellom ulike organ, skal det ikke skje noka samanblanding av arkiva til organa". Etersom første ledd benytter "overføring av arkivmateriale mellom offentlege organ", er det nærliggende å anta at formuleringen "ulike organ" i tredje ledd er ment som å gjelde overføring mellom organer som har ulik karakter, slik at eksempelvis sammenslåing av to politidistrikter ikke omfattes. Dersom det ikke har vært meningen, bør man benytte samme formulering som i første ledd.

Refusjon for kostnader og tilgang for allmennheten

Vi legger til grunn at det vil bli utarbeidet nærmere retningslinjer om Riksarkivarens adgang til å kreve refusjon for kostnader jf. § 30. Av pedagogiske hensyn kan det vurderes som overskriften til § 31 skal endres til "tilgang for organet til avlevert materiale", da § 32 regulerer "Tilgang for allmenta til arkivmateriale i arkivdepot".

Særlig om lagring av digitalt arkivmateriale utenfor Norge

I forslaget til lagring av digitalt arkivmateriale utenfor Norge i utkastet til ny forskrift § 22 fremgår det at dette kan gjøres forutsatt at pliktene i arkivloven med forskrifter er regulerte i avtalen mellom organet og eieren av arkivlageret. Organet skal beholde tilgang til, kontroll med og eiendomsretten til sitt eget arkivmateriale. I høringsnotatet bes det særlig om tilbakemelding på om det er ønskelig at det åpnes for skylagring, og om departementets forslag et formålstjenstlig.

Generelt mener vi at innholdet i § 22 passer bedre som del av kapittel 1, og foreslår at dette sees i sammenheng med paragrafer om arkivansvar (§ 1), internkontroll (§ 3) og evt. krav til systemer (§§ 6-8).

Politidirektoratet mener på linje med bl.a. Kripos at utfordringene knyttet til informasjonssikkerhet og kontroll på opplysningene i for liten grad er vurdert i forslaget. Kontroll på dokumentasjon ved skybasert lagring dreier seg først og fremst om tillit, rettmessig tilgang og informasjonsrelaterte spørsmål. For å ha full kontroll på materiale kreves kompetanse både på avtaler, kunnskap om digital lagring og databaser, samt på annen lands lovgivning som er relevant for dette forholdet. Bruk av skytjenester eller eksterne samhandlingsløsninger er enkelt og tilrettelagt for mange formål, og det er flere forespørsler om å ta i bruk slike tjenester for ulike formål i politiet.

Politiet behandler store mengder opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Opplysningene behandles blant annet til politimessige formål, i straffesaker og i forvaltningsaker. Det oppstilles krav til informasjonssikkerhet i politiregisterloven § 15, jf. politiregisterforskriften kapittel 40, for politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger, samt i personopplysningsloven med forskrift for behandling av opplysninger til politiets forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål.

I politiet er det derfor gitt sentrale retningslinjer for bruk av skytjenester, hvor det kun er adgang til å bruke skytjenester som er vurdert og gjort tilgjengelig av politiets IKT-tjenester (PIT), etter delegert fullmakt fra Politidirektoratet. Det må foretas konkrete risikovurderinger av hver enkelt tjeneste, vurdert med utgangspunkt i hvilke opplysninger som skal behandles.

Kripos legger til grunn i sitt høringsinnspill at det må foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfelle av om kravene som må stilles til bruk av skylageret er oppfylt, og at vurderingen vil kunne falle ulikt ut avhengig av hvilken informasjon som behandles, i tråd med generelle krav til informasjonssikkerhet. Slik forslaget til ny § 22 nå er utformet, overlates vurderingene av hva som skal anses som godt nok til arkivskaper. Det er ikke gitt noen nærmere føringer utover at pliktene etter arkivloven med forskrift må være regulert i avtalen mellom det aktuelle organet og eier av arkivlageret i skyen.

Oslo politidistrikt gir flere eksempler på problemstillinger de som behandlingsansvarlige for behandling av dokumentasjon både i straffesaker, i det administrative sakarkivet og i lokale registre da vil måtte håndtere:

Dersom Oslo politidistrikt overlater til en leverandør (skytjeneste) å behandle personopplysninger, skal det utarbeides databehandleravtaler med leverandøren. Dette kravet gjelder selv om det kun er snakk om "mellomlagring" av personopplysninger. Dersom det ikke foreligger en slik avtale, innebærer det et brudd på politiregisterloven § 18 og Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) § 15. I en slik databehandleravtale skal det blant annet fremgå hvilke sikringstiltak leverandøren har iverksatt for å imøtekomme kravene til tilfredsstillende informasjonssikkerhet, jf. politiregisterloven §§ 15 og 16.

Iht § 18 kan det kreves uttømmende og utvidet politiattest av enhver som er ansatt hos eller utfører tjeneste eller arbeid for databehandler. Erfaring viser at det kan være svært utfordrende å få på plass slike databehandleravtaler med utenlandske skytjenesteleverandører. Om det er mulig å få innhentet utvidet politiattest av ansatte i utenlandske virksomheter er i praksis uavklart.

Politiets utlendingsenhet har i sitt høringsinnspill problematisert hvordan dette vil kunne oppleves fra en enhet uten tilstrekkelig administrativ kapasitet og/eller spesialkompetanse på anskaffelse og avtaleoppfølging av skytjenester:

Ved valg av skytjenester hvor arkivmateriale vil bli lagret i utlandet, vil det være særdeles viktig at det offentlige organet innehar kompetansen som må til for sikre avtaler som ivaretar norsk regelverk og oppfølging av disse avtalene. Valg av skytjenester vil ofte være et alternativ for organ som har utfordringer knyttet til kompetanse eller økonomi til å drifte dette på egenhånd. Disse vil ofte heller ikke ha ressurser med tilstrekkelig kompetanse til å etablere denne type avanserte avtaler. Det vil derfor være behov for veiledning knyttet til denne type avtaleinngåelse.

Selv om politiets enheter ser positive muligheter ved skylagring, viser høringsinnspillene fra underliggende enheter også til den allmenne bekymringen ved at arkivskaper har redusert mulighet for tilsyn/revisjon hos og kontroll med skytjeneste-leverandør. En generell utfordring med enkelte av skytjenestene er eksempelvis at de er USA-baserte og innebærer en fjernlagringsløsning på internett underlagt amerikansk lovgivning, med serverparker fordelt på steder over hele verden. De har dette for å sikre redundans og en høy grad av tilgjengelighet. Imidlertid kan datafiler være på mange ulike geografiske lokasjoner samtidig, og det gjør det umulig for behandlingsansvarlig og informasjonsbrukeren å vite hvor informasjonen befinner seg til enhver tid. Informasjonen kan befinne seg på fysiske servere nær sagt over hele verden. Et spørsmål er også om det vil være behov for å nyansere definisjonen av "utenfor Norge" i denne bestemmelsen, for eksempel at det kun gis anledning til skylagring på servere som står i EU/EØS-landene, jf. EUs nye personvernforordning som skal tre i kraft i 2018.

Kravene til tilfredsstillende informasjonssikkerhet vil være styrt ut i fra regelverk og de risikovurderinger som er utarbeidet. Dette innebærer at det må gjennomføres risikovurderinger konkret knyttet til denne bruken av skytjenester for politiets dokumenter. For å kunne identifisere hvor verdifull informasjonen er for politiets virke, må det i tillegg gjennomføres en verdivurdering som identifiserer skadepotensialet ved fravær av tilgjengelighet og integritet ved informasjonen. Slik Politidirektoratet ser det, vil det være mange utfordringer som ikke er vurdert eller omtalt i høringsnotatet knyttet til hvordan offentlige organer som ivareta kravet om kontroll med arkivmaterialet og informasjonssikkerhet, jf. forslaget § 22. De aller fleste arkiver i politiet inneholder personopplysninger. Vi legger til grunn at Datatilsynet vil ha utdypende synspunkter på hva som skal til for at organer skal ha tilstrekkelig kontroll på lagring av digitalt arkivmateriale utenfor Norge. Tilsvarende har sikkerhetsloven krav til behandling av gradert informasjon som medfører at skytjenester ikke vil være tillatt.

Politidirektoratet, Kripos og Oslo politidistrikt er samstemte i at det ikke generelt bør åpnes for bruk av skytjenester uten at visse vilkår er oppfylt. Oslo politidistrikt og Politiets utlendingsenhet vektlegger nettopp utfordringene det enkelte organ vil ha med å sikre tilstrekkelig kompetanse på risikovurdering ved etablering av skytjenester på egenhånd. Oslo politidistrikt etterlyser at løsninger skal være godkjente mht. tilfredsstillende informasjonssikkerhet og kontroll med arkivmaterialet. Politidirektoratet mener, i likhet med Kripos, at innføring av en bestemmelse i arkivforskriften som åpner for at det enkelte offentlige organ selv kan beslutte å lagre sitt arkivmateriale utenfor Norge, likevel fremstår som mer hensiktsmessig enn dagens ordning med at Riksarkivaren eksplisitt skal godkjenne slik lagring. Forslaget harmoniserer da med hovedreglene for personvern, om at den behandlingsansvarlige som selv må foreta risikovurderinger og definere hva som er akseptabel risiko.

Vi ser det som lite sannsynlig at det enkelte organ vil kunne ha tilstrekkelig kompetanse til å vurdere sikkerheten ved skylagring. Det øker risikoen for at kun økonomiske og tekniske hensyn vektlegges når organet skal beslutte å ta i bruk skylagring, og at arkivfaglige og sikkerhetsmessige krav ikke i tilstrekkelig grad legges til grunn. Skylagring vil spille en sentral rolle i modernisering av IKT-leveransene i offentlig sektor fremover. KMD har i nasjonal strategi for skytjenester beskrevet et stort behov for veiledning. Det vil eksempelvis stille seg annerledes dersom skylageret eies og kontrolleres av en offentlig virksomhet selv, herunder kontroll på sikre lokaler og kommunikasjonsløsninger, enn om lagringen skjer ved bruk av ekstern skytjeneste-leverandør i utlandet. Politidirektoratet mener det er helt nødvendig at det utarbeides nærmere retningslinjer og veiledere, som vil sette det enkelte organ i stand til

treffe riktige og gode beslutninger når skylagring vurderes benyttet, og at disse bør forankres annet sted enn kun i arkivlovverket.

Med hilsen

Kristine Langkaas
seksjonssjef

Geir Jonatan Sharabi
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Kopi til
Justis- og beredskapsdepartementet

Saksbehandlere:
Liv Heidi Siljebråten
Hege Sætrum Kenny
Geir Jonatan Sharabi



Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 Oslo

NATIONAL POLICE IMMIGRATION SERVICE
- NORWAY

Deres referanse:
201604041

Vår referanse:

Sted, dato
Oslo, 10.01.2017

HØRING – FORSLAG TIL NY FORSKRIFT OM OFFENTLEGE ARKIV

Innledning

En viser til henvendelse fra Politidirektoratet (POD) av den 18. november 2016, med anmodning om uttalelse til høringsbrev fra Kulturdepartementet vedrørende ny forskrift om offentlige arkiv, med vedlegg, av den 17. oktober 2016. I henvendelsen fra POD er formålet bak en ny forskrift oppsummert på følgende måte:

"Et formål med ny forskrift er å få et oppdatert regelverk som gjenspeiler at man har gått over fra papirbaserte til digitale arkiv og at det har skjedd endringer i måten offentlige organer organiserer arkivfunksjoner og tekniske løsninger. Derfor legges det opp til forenklinger som gjør at forskriften i mindre grad regulerer arkivfunksjoner i detalj. En del bestemmelser er tatt ut som anses for detaljerte eller ikke lenger relevante. Detaljert regelverk som fortsatt er ansett nødvendig å ha, er foreslått overført til Riksarkivarens forskrift FOR-1999-12-01-1566. Departementet varsler snart høring med forslag til endringer i den forskriften."

Videre er det særlig bedt om uttalelse til følgende:

- *"Er begreper forståelige og definisjoner i § 2 dekkende?"*
- *Har forenklingen og endringen i forskriften om organers arkivansvar (§ 1) og de nye internkontrollbestemmelsene (§ 3) noen utilsiktede konsekvenser, eller gir det bedre støtte for hvordan politiet skal/kan ivareta og følge opp sitt ansvar mht. sikring av dokumentasjon over tid (integritet, konfidensialitet og autensitet)?*
- *Er forslaget til ny forskrift dekkende mht. at politiet skal ivareta dokumentasjonens livsløp i møte med forventningene om mer bruker- og tjenesteorienterte tjenester og politioppgaver (digitalisering av politiet)?*
- *Er det ønskelig at det blir åpnet for skylagring, og hva er eventuelt formålstjenlige løsninger her?*
- *Er det områder dere ser som ikke er dekket av forslaget til ny forskrift?"*

Fristen for uttalelse er satt til den 4. januar 2017, men ble forlenget til den 9. januar 2017.

ENHET/AVDELING

00 informasjonsenhet
Post: Adr./Pb. 0000, 0000 Sted
Besøk: Adr, 0000 Sted

Telefon: (+47) 00 00 00 00
Telefaks: (+47) 00 00 00 00
E-post: politi@politiet.no

Org. nr: 982 531 950 mva
Bankgiro: 7964.05.02388
www.politi.no

Generelle kommentarer

Politiets utlendingsenhet (PU) er positive til en revisjon av forskrift om offentlige arkiv, hensett de samme begrunnelser som vist til ovenfor. Forslaget til ny forskrift fremstår mer oversiktlig og begrepsbruken synes også modernisert, uten at det går på bekostning av presisjonen.

En mindre detaljstyring medfører også et større handlingsrom og gir også muligheter for individuelle tilpasninger ut fra organisasjonens størrelse og formål.

En vil imidlertid påpeke to forhold ved forslaget til ny forskrift:

Kommentarer til utvalgte bestemmelser

Forskriften § 1-1

Forskriften § 1-1 presiserer at "det overordna ansvaret for arkivarbeidet i eit offentleg organ tilligg den øvste leiinga i organet". PU viser til at dette kan være pedagogisk uheldig idet en da ikke kan se en klar eksplisitt ansvars plassering innenfor organet. Til tross for at en vil fjerne kravet til at et organ skal ha en egen arkivtjeneste og en egen arkivansvarlig, bør det fortsatt foreligge en ansvars plassering innad i organisasjonen/organet for at organisasjonen/organet har en løsning for arkivering.

Forskriften § 2-1

Videre finner en at forslaget om at kravene i forskriften § 2-1 skal utgå kan medføre en betraktelig svekkelse av arkivtjenesten.. Til tross for at det i høringsbrevet uttales at en ikke har til intensjon å svekke arkivansvaret, men gi offentlige organ en større grad av fleksibilitet, viser en til at flere organisasjoner/organer nå kan ende opp med at arkivansvaret tillegges en ansatt med andre funksjoner i organisasjonen/organet. Dette kan medføre at arkivfunksjonen således fort kan nedprioriteres i en allerede hektisk hverdag, og at arkivfunksjonen således svekkes, stikk i strid med intensjonen.

Skylagring

PU er i utgangspunktet positive til muligheten for skylagring, men ser at det foreligger utfordringer som må avklares først.

Det er i forslaget beskrevet de utfordringer som finnes ved denne type løsninger, særlig mht. mulighet for tilsyn/revisjon. Ved valg av skytjenester hvor arkivmaterialet vil bli lagret i utlandet, vil det være særdeles viktig at det offentlige organet innehar kompetansen som må til for å sikre avtaler som ivaretar norsk regelverk og oppfølgingen av disse avtalene.

Valg av skytjenester vil ofte være et alternativ for organer som har utfordringer knyttet til kompetanse eller økonomi til å drifte dette på egenhånd. Disse vil ofte heller ikke inneha ha ressurser med tilstrekkelig kompetanse til å etablere og forvalte denne type avanserte avtaler. Det vil derfor være behov for veiledning knyttet til denne type avtaleinngåelse.

Med hilsen



Jan Olav Frånsvold
Avdelingsleder



Joo Arne Maana
Politiadvokat



Politidirektoratet

NCIS Norway

Deres referanse:
201604041

Vår referanse:
2016/02519

Sted, dato
Oslo, 05.01.2017

HØRINGSSVAR – NY FORSKRIFT OM OFFENTLIGE ARKIV

Det vises til høringsbrev av 17. oktober 2016 fra Kulturdepartementet om forslag til ny forskrift om offentlige arkiv, med tilhørende e-post fra Politidirektoratet av 18. november 2016. Kripos' svarfrist til direktoratet er etter anmodning utsatt til 9. januar 2017.

Kripos bemerker innledningsvis at vi er positive til en forenkling av arkivforskriften, herunder en bedre systematisering og mer moderne språkdrakt. Våre merknader til forslagene til de enkelte forskriftsbestemmelsene fremgår i det følgende.

Til § 1:

I forslaget til nye bestemmelser brukes ulike begreper som ikke er nærmere definert, men som fremstår som variasjoner over samme tema. Det er tidvis vanskelig å avgjøre om intensjonen er variasjon eller om innholdet i begrepene skal forstås ulikt.

I § 1 benyttes begrepet "arkivdokument", i § 9 brukes begrepet "dokument" med og uten henvisning til Offenleglova, og i § 12 benyttes både "arkivdokument" og "saksdokument". Det fremstår som uklart for Kripos om meningsinnholdet i disse begrepene er ment å være forskjellig. Definisjonen av "arkivmateriale" i § 2 ("dokument som inngår i et arkiv") bidrar til ytterligere uklarhet mht. dette. Dersom de nevnte begrepene ("dokument", "arkivdokument" og "saksdokument") er ment å ha ulikt meningsinnhold, bør de etter vår oppfatning defineres nærmere i ny § 2.

Til § 2:

Eldre arkiv defineres som "arkiv som ikke lenger er i bruk for administrative formål". Kripos er usikker på om denne definisjonen treffer hva gjelder behandlingen av opplysninger i eksempelvis fagarkiv, straffesaker og politiets registre, da disse ikke nødvendigvis benyttes til administrative formål.

For øvrig viser vi til våre merknader til § 1.

Kripos/

Til § 7:

Det følger av bestemmelsen at "Offentlige organ skal ha reglar om kven som skal ha tilgang til arkivlokala." Kravet henger sammen med krav til informasjonssikkerhet, som følger direkte av personopplysningsloven § 13 jf. personopplysningsforskriften kapittel 2. Det legges til grunn at også forslaget i § 3 tredje ledd bokstav c, som fastsetter at internkontrollen i det minste skal inneholde "rutinar for oppbevaring og sikring av arkiva" henviser til krav om informasjonssikkerhet. Kripos er noe usikker på at krav til informasjonssikkerhet fremkommer tydelig nok.

Videre bør sammenhengen/forskjellen mellom §§ 7 og 8 fremgå klarere. Forskjellen på krav til arkivlokale og krav til spesialrom for arkiv er ikke åpenbar for oss.

Til §§ 14-16:

I § 14 behandles "Skarpt periodeskilje eller overlappingsperiode" ved journalføring på papir, i § 15 "Bortsetjing av arkivmateriale" og i § 16 "Periodeinndeling i elektronisk journal og arkiv". Etter vår vurdering bør systematikken i §§ 14-16 vurderes på nytt, slik at innholdet i §§ 14 og 16 kommer etter hverandre. Videre kan det vurderes om forslaget til § 16 bør komme før § 14 sett hen til at hovedregelen nå er elektronisk lagring av arkivmateriale.

Det bør også vurderes om begrepet "saksarkiv" i § 16 bør defineres i § 2, da denne betegnelsen ikke gjenfinnes i arkivloven.

Til § 19:

Etter vår vurdering bør det fremgå tydeligere hvorvidt vilkårene "verken er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon" i § 19 annet ledd er ment å være kumulative eller alternative, da formuleringen går igjen i ulike varianter i høringsnotatet.

Til § 22:

I forslag til lagring av digitalt arkivmateriale utenfor Norge fremgår det at dette kan gjøres forutsatt at pliktene i arkivloven med forskrifter er regulert i avtalen mellom organet og eieren av arkivlageret. Organet skal beholde tilgang til, kontroll med og eiendomsretten til sitt eget arkivmateriale. I høringsnotatet bes det særlig om tilbakemeldinger på om det er ønskelig at det åpnes for skylagring, og om departementets forslag er formålstjenlig.

Kripos legger til grunn at departementet er godt kjent med hvordan skytjenester fungerer og utfordringene ved bruken av disse, særlig hva gjelder informasjonssikkerhet og kravet til kontroll på opplysningene, selv om disse utfordringene i liten grad er vurdert i forslaget.

Politiet behandler store mengder opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Opplysningene behandles blant annet til politimessige formål, i straffesaker, og i forvaltningssaker. Det oppstilles krav til informasjonssikkerhet i politiregisterloven § 15, jf. politiregisterforskriften kapittel 40, for politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger, samt i personopplysningsloven med forskrift for behandlingen av opplysninger til politiets forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål.

I politiet er det derfor gitt sentrale retningslinjer for bruk av skytjenester, hvor det kun er adgang til å bruke skytjenester som er vurdert og gjort tilgjengelig av politiets IKT-tjenester (PIT). Det må foretas konkrete risikovurderinger av hver enkelt tjeneste, vurdert med utgangspunkt i hvilke opplysninger som skal behandles. Per i dag har ikke PIT godkjent bruk

av skytjenester som iCloud, Google Drive, Dropbox mv. til behandling av politiets opplysninger.

Kripos legger til grunn at det må foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfelle av om kravene som må stilles til bruk av skylagring er oppfylt, og at vurderingen vil kunne falle ulikt ut avhengig av hvilken type informasjon som behandles, i tråd med generelle krav til informasjonssikkerhet. Slik forslaget til ny § 22 nå er utformet overlates vurderingene av hva som skal anses som godt nok til arkivskaper, uten at det gis noen nærmere føringer, utover at pliktene til arkivloven med forskrifter må være regulert i avtalen mellom det aktuelle organet og eier av arkivlageret. Vi tillater oss i denne forbindelse også å påpeke at også Datatilsynet vil kunne ha synspunkter på lagring av digitalt arkivmateriale utenfor Norge, da de vil kunne utføre kontroller på dette området, med tilhørende sanksjonsmuligheter.

Innføringen av en bestemmelse som åpner for at det enkelte offentlige organ selv kan beslutte å lagre sitt arkivmateriale digitalt utenfor Norge, fremstår etter Kripos' oppfatning likevel som mer hensiktsmessig enn dagens ordning med at Riksarkivet eksplisitt skal godkjenne en slik lagring. Forslaget er i tråd med hovedregelen om at det er den behandlingsansvarlige som selv må foreta risikovurderinger og definere hva som er akseptabel risiko. Dersom det ikke gis noen nærmere angivelse i den foreslåtte bestemmelsen av hvilke krav som må stilles for å lagre digitalt arkivmateriale utenfor Norge, legger imidlertid Kripos til grunn at det utarbeides nærmere veiledning/retningslinjer i egnet form, som vil sette det enkelte organ i stand til å treffe riktige og gode beslutninger når skylagring vurderes benyttet.

Til § 30:

Kripos legger til grunn at det vil bli utarbeidet nærmere retningslinjer om Riksarkivarens adgang til å kreve refusjon.

Til § 31:

Av pedagogiske hensyn kan det vurderes om overskriften skal endres til "Tilgang for organet til avlevert materiale", da § 32 regulerer "Tilgang for allmenta til arkivmateriale i arkivdepot".

Med hilsen



Vigleik Antun
ass. Sjef Kripos

Saksbehandler Mari Hersoug Nedberg
seniorrådgiver
Telefon: +47 23 20 80 28

Kopi:
Det nasjonale statsadvokatembetet



Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 OSLO

OSLO POLICE DISTRICT

Deres referanse:
201604041

Vår referanse:
201609430-2 008

Sted, Dato
Oslo, 28.12.2016

Innspill høring ny forskrift om offentlige arkiv

Viser til høring om ny forskrift om offentlige arkiv, mottatt 18.11.2016.

Oslo politidistrikt imøteser en ny forskrift som bidrar til oppdatert regelverk og fremhever innledningsvis at vi er positive til endring av begrepet arkivplan til internkontroll. Dette vil fremme internkontrollen og legge til rette for lik metodikk uansett fagområde. Dette vil være metodisk gjenkjennbart og tydeliggjør betydningen og formålet med det som pr i dag kalles arkivplan.

Videre har vi følgende innspill:

Forslag om bruk av skytjenester

Det foreslås en ny bestemmelse i § 22 om lagring av digitalt arkivmateriale i utlandet og det bes særlig om tilbakemeldinger på utfordringer ved bruk av skytjenester på arkivfeltet.

Bruk av skytjenester eller eksterne samhandlingsløsninger er enkelt og tilrettelagt for mange formål og det er flere forespørsler om å ta i bruk slike tjenester for ulike formål i politiet.

Politiets behandling av opplysninger for politimessige formål, samt i straffesaker og forvaltningssaker vil som hovedregel være taushetsbelagt og ofte sensitiv informasjon. I politiets retningslinjer følger det at vi kun kan bruke tjenester som Politiets IKT-tjenester har gjort tilgjengelig etter oppdrag fra Politidirektoratet, eller der prosesseier har gjennomført en risikoanalyse og kan akseptere den restrisiko som foreligger. Tjenester som i dagligtale betegnes som Dropbox, OneDrive, iCloud, Google Drive osv er ikke godkjent til bruk for politiets informasjon.

Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) har krav til behandling av gradert informasjon som medfører at skytjenester ikke vil være tillatt. Det vil medføre brudd på systemtekniske krav (sikkerhetsloven § 13), brudd på taushetsplikten og kravet om at tilgang kun gis etter tjenstlig behov.

Lagring av digitalt arkivmateriale med sikkerhetsgradering vil ikke kunne tillates utenfor Norge. Dersom man legger til grunn at dokumenter med beskyttelsesgradering skal behandles

Oslo politidistrikt

Post: Postboks 8101 Dep, 0032 OSLO
Besøk: Grønlandsleiret 44, 0190 OSLO

Tlf: 22 66 90 50
Faks: 22 66 87 01
E-post: post.oslo@politiet.no

Org. nr.: 961398142
Giro: 7694.05.08319
www.politi.no

iht behandlingsreglene i sikkerhetslovens forskrift om informasjonssikkerhet som om de er gradert begrenset, vil heller ikke disse dokumentene kunne tillates oppbevart i elektronisk form utenfor Norge.

Felles utfordringer for enkelte av skytjenestene er i korte trekk at de er USA-baserte og innebærer en fjernlagringsløsning på internett underlagt amerikansk lovgivning, med serverparker fordelt på steder over hele verden. Dette for å sikre redundans og en høy grad av tilgjengelighet. Imidlertid kan disse filene være på mange ulike geografiske lokasjoner samtidig og det er umulig for behandlingsansvarlig og informasjonsbrukeren å vite hvor informasjonen befinner seg til enhver tid. Informasjonen kan befinne seg på fysiske servere nær sagt over hele verden.

Oslo politidistrikt er behandlingsansvarlig blant annet for all informasjonsbehandling knyttet til straffesak, DocuLive og lokale registre. Dersom Oslo politidistrikt overlater til en leverandør (skytjeneste) å behandle personopplysninger, skal det utarbeides databehandleravtaler med leverandøren. Dette kravet gjelder selv om det kun er snakk om "mellomlagring" av personopplysninger. Dersom det ikke foreligger en slik avtale, innebærer det et brudd på politiregisterloven § 18 og Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) § 15. I en slik databehandleravtale skal det blant annet fremgå hvilke sikringstiltak leverandøren har iverksatt for å imøtekomme kravene til tilfredsstillende informasjonssikkerhet, jf. politiregisterloven §§ 15 og 16. Iht § 18 kan det kreves uttømmende og utvidet politiattest av enhver som er ansatt hos eller utfører tjeneste eller arbeid for databehandler. Erfaring viser at det kan være svært utfordrende å få på plass slike databehandleravtaler med utenlandske skytjenesteleverandører. Om det er mulig å få innhentet utvidet politiattest av ansatte i utenlandske virksomheter er i praksis uavklart.

Kravene til tilfredsstillende informasjonssikkerhet vil være styrt ut i fra regelverk og de risikovurderinger som er utarbeidet. Dette innebærer at det må gjennomføres risikovurderinger konkret knyttet til denne bruken av skytjenester for politiets dokumenter.

Slik Oslo politidistrikt ser det vil det være mange utfordringer som ikke er vurdert eller omtalt i høringsnotatet knyttet til hvordan offentlige organer som ivareta kravet om "kontroll med" arkivmaterialet, jf. forslaget § 22.

Oslo politidistrikt mener det ikke bør åpnes for bruk av skytjenester før det finnes en godkjent løsning som ivaretar kravene til tilfredsstillende informasjonssikkerhet og kontroll med arkivmaterialet. En slik løsning kan være at virksomheten selv har kontroll på lagringsenhetene, herunder kontroll på sikre lokaler og kommunikasjonsløsninger.

1.3 Videre arbeid med endringer i Riksarkivarens forskrift

Hvilket regelverk som flyttes til riksarkivarens forskrift må angis spesielt. Erfaringer innen sikkerhetslovgivningen er at det er behov for klart definerte kvalitetskrav. Det er nødvendigvis ikke behov for detaljkrav i en meget kompetent og effektiv virksomhet, men regelverket kan ikke basere seg på det da ønsket ikke alltid står i forhold til faktisk status. Regelverk som legger opp til høy grad av lokal vurdering vil kunne medføre utfordringer ift forståelsen av hva som er godt nok og dermed føre til forskjeller i ellers like virksomheter. Det er fullt mulig å få til et funksjonelt arkiv selv om det er gitt detaljkrav. Intensjonen er en funksjonell arkivtjeneste, med en definert minimumsstandard. Som i alle andre fagområder må også arkivtjenesten organiseres basert på en lokal risikovurdering. Entydig arkivstandard gjør

avlevering enklere da det ikke vil oppstå tvil om det er tilstrekkelig ordnet til å få avleveringen godkjent.

Krav om kopibok må videreføres for manuelle arkiv – her vil kopibok være sikkerhetskopien.

2.1 Virkeområde og arkivaransvar

2.1.2 Det må være spesifikke krav til internkontrollsystemet. Det finnes mange slike systemer – her må det tas et valg. Internkontrollsystemene for arkiv bør være en naturlig del av virksomhetens øvrige kvalitetssystemer. De spesifikke kvalitetskravene for arkiv bør som i dag gis i lov og forskrift.

Å fjerne krav til egen arkivtjeneste vil være å legge grunnlag for degenerering av arkivarbeidet. Spesielt vil arbeidet med koordinering og organisering av fagsystemer lide under uklar organisering og ledelse. Manglende arkivledelse gir erfaringsmessig dårligere dokumentfangst som forvaltningsmessig kan medføre en stor utfordring for organet.

2.2 Organisering og ordning

2.2.2 Organisering og ordning av arkiv må ta høyde for at det i flere år fremover vil være behov for papirarkiv. Spesielt gjelder det virksomheter som behandler graderte dokumenter der antallet dokumenter er så lavt at det ut fra et kost-nytte perspektiv ikke er økonomisk forsvarlig å etablere en fullelektronisk løsning, eller for virksomheter hvor saksbehandling støttes av eldre elektroniske systemer uten godkjent elektronisk arkivsystem.

Med bakgrunn i at en virksomhet som behandler gradert informasjon ikke kan ha en journal, men plikter å ha opp til flere, vil det fortsatt være behov for en klassifikasjon som beskriver hva den enkelte journal skal brukes til.

2.3 Lagringsmedium

2.3.3 § 6:

Vi stiller oss positive til forenkling av forskriften ved å ta ut særskilte krav til godkjente arkivformater. Med en slik ordning vil regelverket lettere kunne oppdateres i takt med den teknologiske utviklingen. Uansett løsning ønsker vi å påpeke viktigheten av at den enkelte virksomhet til enhver tid har tilgang til et oppdatert og tilgjengelig regelverk.

2.5 Journal og elektronisk arkivsystem

2.5.2 3dje ledd viser til at statens fellesblankett for journalføring ikke lenger er i bruk. Når den sentrale blankettforvaltningen opphørte fikk Nasjonal sikkerhetsmyndighet som fagmyndighet for dokumentetsikkerhet (forskrift om informasjonssikkerhet) ansvar for videreføring av "Journal for sikkerhetsgraderte dokumenter" S-0069. Journalen er fortsatt i bruk i mange virksomheter.

2.5.3 § 9 bør gis et punkt d som angir krav til journalføring av dokumenter sikkerhetsgradert KONFIDENSIELT eller høyere.

2.6 Arkivrutiner

2.6.2 Det bør gis krav om at ved direkte kommunikasjon med medarbeider i virksomheten via e-post, plikter saksbehandler som første tiltak i saksbehandlingen å registrere dokumentet i den journalen organet har bestemt skal benyttes.

2.6.9 Det foreslås en ny bestemmelse i § 19 om arkivavgrensning. I bestemmelsens annet ledd kan det fremstå noe uklart hvilket materiale som skal skilles ut ved arkivavgrensning ved

formuleringen "Materialet som verken er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon, skal skiljast ut ved arkivavgrensning".

Det bør fremgå tydelig om det er kumulative eller alternative vilkår for arkivavgrensning.

Med hilsen

Åge Sandvik
avdelingsdirektør

Berit Brudvi
arkivleder

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler:
Berit Brudvi
Arkivleder
Telefon: 22669184

Kopi til:
Politidirektoratets saksbehandler
Geir.Jonatan.Sharabi@politiet.no