



RIKSARKIVAREN

Fornyings- og administrasjonsdepartementet
v/ Hans Erik Gravdahl Sørensen
Postboks 8004 Dep.
0030 Oslo

Deres ref
200701034-/HES

Vår ref.
2008/12939 TOGA

Dato
23.09.2008

Felles elektronisk tjenesteyting i offentlig sektor - høring av arbeidsgrupperapport om felles IKT-arkitektur

Vi viser til invitasjon til å delta i høring om arbeidsgrupperapport om felles IKT-arkitektur i offentlig forvaltning, med høringsfrist 25. september. Det er med stor interesse vi har lest rapporten. Vi ser positivt på at dette arbeidet er startet opp, og tror det vil være mange gevinster å hente ved realisering av visjonene som rapporten trekker opp.

Riksarkivaren vil ikke gå i dybden på alle deler av rapporten, vi vil bare behandle de områder som er våre kjerneområder i relasjon til problemstillingene, nemlig trygg, sikker og pålitelig lagring av elektroniske arkivdokumenter og opplysninger på kort og lang sikt, samt gjenfinning og gjenbruk av arkivdokumenter og opplysninger. Vi gjør oppmerksom på at vi her ikke bare snakker om det som skal bevares for evig tid, men også det som har tidsbegrenset verdi.

Rapporten har, slik vi ser det, en kritisk mangel. Danning av arkiv (records management), sikker oppbevaring av arkiv og opplysninger og håndtering av arkivpliktig dokumentasjon er ikke i nevneverdig grad drøftet eller problematisert. I en tid da det stilles stadig strengere krav til dokumenthåndtering på kort og lang sikt, både nasjonalt og internasjonalt, må dette temaet få en mye mer fremtredende plass i det videre arbeidet med felles IKT-arkitektur. Det er helt påkrevet at arkiver og arkivdokumenter oppbevares på en slik måte at integritet og autentisitet opprettholdes over tid, og at man har tillit til dette.

Videre er det viktig at man i et komplekst nett for samhandling og utveksling av opplysninger og dokumenter, kan logge og senere dokumentere spor etter hendelser og handlinger som har betydning for tilliten til dokumentene og opplysningene.

Etter at rapporten om Felles IKT-arkitektur i offentlig forvaltning ble sendt på høring, er den nye Noark standarden, Noark 5, ferdigstilt¹. Standarden legger til rette for at journal- og arkivfunksjonalitet basert på kravene i Noark skal være en integrert del av løsninger for saksbehandling og utveksling av saksdokumenter i offentlig sektor. Etter vår mening bør Noark 5-standarden være en ”spydspiss” i etablering av et felleskomponentlag.

Generelt om arkiverings- og dokumentasjonsplikt.

Den forpliktelsen ethvert offentlig organ har til å dokumentere sin virksomhet kommer ikke tilstrekkelig godt fram i rapporten. Alle offentlige organer plikter å ha arkiv, og disse skal være ordnet og innrettet slik at dokumentene er sikret som informasjonskilder for samtid og ettertid (jf arkivloven § 6). Med arkiv forstås dokument som blir til som ledd i en virksomhets saksbehandling og med dokument forstås en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, framvisning, overføring eller lignende.

I arkivforskriften § 2-6 står det at ethvert offentlig organ plikter å ha en eller flere journaler for registrering av dokumenter i de sakene organet oppretter. Arkivforskriften § 2-9 slår fast at for elektronisk journalføring, skal offentlige organer normalt benytte en arkivløsning som oppfyller kravene i Noark-standardens. Nye elektroniske arkivløsninger skal være godkjent av Riksarkivaren før de tas i bruk.

Gjenbruk av informasjon er et viktig tema i rapporten, og sentralt i temaet gjenbruk finner man de krav som stilles i Noark-standardens, enten det er gjenbruk på tvers av eller innad i organer.

For at man skal ha en godt fungerende IKT-arkitektur, er det essensielt med et velfungerende regime for dokumentfangst, journalføring og arkivering. Riksarkivaren vil understreke at alle offentlige organ som mottar, sender, produserer eller mottar saksdokumenter, i prinsippet er pliktig å bruke system som har journal- og arkivfunksjonalitet basert på Noark-standardens, og som er godkjent av Riksarkivaren. Det er likegyldig om dokumentene inngår i et spesialisert saksbehandlingssystem, fagsystem eller et tradisjonelt Noark-system. Det er også likegyldig hvor lenge saksdokumentene skal oppbevares. Derfor er det etter vår mening helt påkrevet at en fremtidig felles IKT-arkitektur tar opp i seg denne forståelsen av arkiv og kravene i Noark-standardens.

Kapittel 3.2.1 Tjenesteorientering.

I det andre laget i arkitekturen ligger felles offentlige IKT-komponenter. En av disse komponentene bør være en teknisk løsning basert på kravene til Noark 5-kjerne som skal være integrert med alle andre komponenter som produserer eller behandler arkivverdige opplysninger; metadata så vel som dokumenter. Når man i figur 7.4 skriver arkiv/meldingsboks, tar man ikke tilstrekkelig høyde for nødvendigheten av god arkivbehandling. Det er også uriktig å sidestille to vidt forskjellige begrep på

¹ (<http://www.arkivverket.no/arkivverket/lover/elarkiv/noark-5.html>).

denne måten. Begrepet ”meldingsboks” er så langt vi kjenner til det ikke entydig definert i lov eller forskrift. Begrepet ”arkiv” er entydig definert i arkivloven § 2 bokstav b: ”Arkiv: dokument som vert til som lekk i ei verksemd”.

Det er viktig å avklare forståelsen av begrepet ”arkiv”, og bruke begrepet i tråd med autoritative definisjoner. Når man bruker felles komponenter som går på tvers av det enkelte organet, må det finnes en fullgod løsning som likevel kan dokumentere hvert enkelt organs virksomhet entydig. Man skal kunne gå saksbehandlingen etter i sømmene. Derfor må man kunne spore både metadata, saksdokumenter og de hendelser og handlinger som utløste behandlinger og aktiviteter.

Det er selvfølgelig viktig at brukeren/borgeren trygt og enkelt kan finne tilbake til kommunikasjonen som har funnet sted med ”det offentlige”, men det må ikke bli for ensidig fokus på brukerens behov, slik at man glemmer å lage løsninger som dokumenterer de enkelte organers virksomhet i henhold til lover og forskrifter.

Kapittel 3.2.2 Interoperabilitet

Gjennom Noark-arbeidet har Riksarkivet definert en hel rekke med metadata som beskriver dokumenter mens de er i bruk i et organ (eller en privat virksomhet). I det videre løpet vil Riksarkivet også definere metadata for mellomlangsiktig og langsiktig lagring av dokumenter og for publisering av lagrede dokumenter. Dette gjøres i tett samarbeid med både arkiv- og bibliotekfaglige miljøer nasjonalt og internasjonalt. Vi vil påpeke at dette er et viktig arbeid som også bør ses på i FADs videre arbeid med interoperabilitet.

4. Virksomhetsprosesser

Vi savner en grundigere tanke omkring hvordan en saksbehandlingsprosess skal/kan være, hevet over det konkrete tilfellet som presenteres i rapporten.

4.3 Beskrivelse av utvalgte prosesser

Her vil det være naturlig å trekke inn arkivdanningen og dokumentasjon av hendelser. I tabelloversiktene over ”Komponenter som behandles videre” og ”Andre aktuelle felleskomponenter” er elektronisk postjournal og felles metadata satt opp i tabellen ”Komponenter som behandles videre” mens NOARK er satt opp i tabellen ”Andre aktuelle felleskomponenter”. Vi gjør oppmerksom på at leveransen til EPJ (elektronisk postjournal) kommer fra de Noark-baserte løsningene som forvaltningen i dag bruker. Hele EPJ-konseptet baserer seg på at det daglig produseres en standardrapport fra Noark-systemet til det enkelte forvaltningsorganet som deltar i EPJ-løsningen, rapporten overføres fra forvaltningsorganet til EPJ-redaksjonen, som publiserer dette på web. EPJ produserer ikke egne data.

Riksarkivaren vil tillate seg å påpeke at det ikke virker særlig gjennomtenkt at en spesiell rapport (av mange) fra et Noark-system skal behandles videre, mens selve opphavet til rapporten, Noark-systemet, ikke behandles videre.

5 Felleskomponenter og fellestjenester

Rapporten har beskrevet 8 ulike felleskomponenter som bør inngå i IKT-arkitekturen, jf pkt 5.3. Det spørres om det er komponenter som er viktigere å

prioritere enn andre og hvilke spesielle krav som må stiller overfor komponentene/tjenestene slik at de kan gjøres obligatoriske for bruk i hele eller deler av offentlig sektor. Fra vårt synspunkt er det viktigst å få på plass en løsning som dokumenterer hendelser og handlinger på en måte som tilfredsstillar arkivloven med forskrifter, og som sikrer opprettholdt integritet og autentisitet over tid. For de opplysninger og dokumenter som Riksarkivaren har fattet bevaringsvedtak for, skal det være mulig å foreta avleveringsuttrekk etter de kravene som stilles i Noark 5.

6.10 Styringsgrensesnitt

Under 6.10.1 nevnes Riksarkivet som ”andre organ som arbeider med standardisering”. Vi vil påpeke at Riksarkivaren er et statlig forvaltningsorgan med direktorats- og tilsynsoppgaver. Riksarkivarens myndighetsområde er hjemlet i arkivloven med forskrifter.

Vi vil understreke at FAD bør definere Riksarkivaren inn i samme rolle som de andre tilsynsorganene som er nevnt under pkt 6.10.2-6.10.9 i det videre arbeidet med etablering av løsninger for felles elektronisk tjenesteyting i offentlig sektor.

Med hilsen

Anne Mette Dørum
avdelingsdirektør

Tor Anton Gaarder
arkivar