



Vår dato
10.08.2021

800 80 000
Skatteetaten.no

Org.nr
974761076

Din/Deres dato

Din/Deres referanse

Vår referanse
2021/1501

Saksbehandler
Marcus Liebold

Telefon
40604691

Postadresse
Postboks 9200 Grønland
0134 OSLO

ARKIVVERKET
Postboks 4013 Ullevål stadion
0806 OSLO

Høringsuttalelse - forslag til endring i Riksarkivarens forskrift

Vi viser til Arkivverkets brev av 11.05.2021 og høring av forslag til endringer i Riksarkivarens forskrift.

Høringsforslaget har blitt forelagt for enheter i Skattedirektoratet og divisjoner i Skatteetaten. Merknader fra enhetene er innarbeidet i vårt høringssvar.

Innledende bemerkninger

Skattedirektoratet støtter forslag til endringer i Riksarkivarens forskrift som sikter til tydeliggjøring og forenkling av regelverket og som på denne måten vil bidra til å etablere gode rammebetingelser for en effektiv dokumentasjonsforvaltning i virksomhetene. Vi stiller oss bak forslaget om å utvide forskriften med flere filformater som følger åpne standarder og som tillates ved avlevering av digitalt skapt arkivmateriale. Samtidig vil vi bemerke at endringsforslagene på noen punkter kan fremstå som uklare og uhensiktsmessige. Det kan være behov for ytterligere utredning og avklaring når det gjelder spørsmål om bildekvalitet ved skanning og bevaring og kassasjon av rekrutterings- og tilsettingssaker.

Skattedirektoratet vil i høringssvaret fokusere særskilt på følgende områder:

- Organisering av arkivuttrekk - § 5-10
- Bildekvalitet ved skanning - § 5-15
- Personalforvaltning - § 7-11 (1) bokstav b) Rekruttering og tilsetting
- Personalforvaltning - § 7-11 (1) bokstav e) om oppfølging av den enkelte ansatte (personalmapper)

Organisering av arkivuttrekk - § 5-10

Ved å tillate produksjon av avleveringsuttrekk i JSON-format vil arkivregelverket imøtekomme arkivskapers behov for større fleksibilitet i forbindelse med avlevering av digitalt skapt arkiv. Skatteetaten er allerede i gang med å utrede spørsmål om implementering av JSON-skjema for eget bruk. Vi vil imidlertid bemerke at det er ønskelig å avklare nærmere hva som kan være mulige alternativer til JSON-skjema ettersom det finnes alternative skjemaformater og bruk av JSON-skjema ikke er satt opp som absolutt krav.



Bildekvalitet ved skanning - § 5-15

Vi har ingen merknader til forslaget om å supplere forskriftskravet om bildekvalitet ved skanning av arkivdokumenter på 300 dpi (dots per inch) med en henvisning til også 300 ppi (pixels per inch). Vi ønsker derimot å henlede oppmerksomheten på et motsetningsforhold mellom kravet til bildekvalitet ved skanning, jf. § 5-15, og formatkravet til arkivdokumenter, jf. §§ 5-17 b) og c) og 5-18. Nåværende forskrift slår fast at dokumenter skal innskannes med betydelig høyere kvalitet enn det som er mulig å representere i enkelte av de arkivformatene som er tillatt brukt ved avlevering. Det er i forskriften ikke angitt om innskannede dokumenter kan optimaliseres for å utnytte fordelene ved de filformat som er best egnet for de ulike typene av dokumenter, og i så fall hvordan dette skal gjøres.

§ 5-18 punkt c) i første avsnitt indikerer at arkivdokumenter som avleveres, kan være både i svart/hvit og i gråtoner og det virker derfor inkonsekvent med et absolutt krav om at skanning skal skje i fullfarge. Tillatte komprimeringsmetoder omfatter blant annet CCITT/TSS gruppe 4, en metode som er beregnet på innskannet monochrome dokumenter (f.eks. tekst). Denne teknikken lagrer hvert bildepunkt med 1-bits fargedybde (monochrome) og avviker signifikant fra kravet i § 5-15 om 24-bits fargedybde. Vesentlig her er at CCITT/TSS gruppe 4 ikke støtter 24-bits fargedybde.

Skattedirektoratet er således usikker på om det ved skanning av et svart/hvit dokument, f.eks. svart tekst på hvitt papir, er tillatt å lagre resultatet med 1-bit fargedybde, f.eks. på formatet CCITT/TSS gruppe 4. Dersom kravet i § 5-15 skal tilfredsstilles vil filen fra skanning ha 24-bits fargedybde (til tross for at dokumentet kun inneholder svarte og hvite pixler) og formatet CCITT/TSS gruppe 4 kan dermed ikke benyttes. Samtidig kan et slikt fullfarge (24-bits) bilde optimaliseres (downsample) til 1-bit bilde uten tap av informasjon og lagres på formatet CCITT/TSS gruppe 4. Dette er opplagt den beste måten å digitalisere svart/hvit dokumenter.

Dersom det legges til grunn at det er tillatt å optimalisere innskannede dokumenter, er det et stort mulighetsrom innenfor de angitte formatene til å komprimere filene uten vesentlig tap av informasjon, men likevel oppnå betydelig reduksjon i filstørrelse.

Slik Skattedirektoratet oppfatter regelverket er intensjonen med § 5-15 å sikre at informasjon ved skanning av dokumenter til arkivformål ikke skal gå tapt fysisk, dvs. at alle opplysninger på et gitt dokument skal overføres fra analog i digital tilstand. Selv om den ovenfor skisserte komprimeringen av informasjon vil føre til en teknisk tap av informasjon, vil alle opplysninger ved en skanningsprosess bli bevart likevel.

Med utgangspunkt i ovennevnte etterlyser vi en konkretisering av hva det innebærer at skanning av arkivdokumenter skal utføres uten informasjonstap, samtidig som vi vil anbefale å se på grensegangen mellom § 5-15 og §§ 5-17 b) og c) og 5-18.



Personalforvaltning (1) bokstav b) Rekruttering og tilsetting

Høringsforslaget innebærer oppheving av eksisterende bevaringspåbud for rekrutterings- og tilsettingssaker jf. § 7-11 første ledd bokstav b). Likevel pålegges virksomhetene å foreta en overordnet bevaringsvurdering av rekrutterings- og tilsettingssakene jf. forslaget § 7-11 første ledd bokstav d).

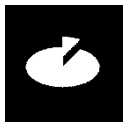
Vi stiller oss positive til Arkivverkets initiativ til å foreta en fornyet vurdering av arkiv som omfattes av § 7-11 første ledd bokstav b). Vi er også enige i at det kan være hensiktsmessig å avgrense omfanget av bevaringsplikten. Høringsforslaget kan imidlertid fremstå som uklart og utilstrekkelig utredet. Det kan virke lovteknisk uheldig og synes å være noe svakt arkivfaglig fundert.

Riksarkivaren skal gi kassasjonsregler for saker om egenforvaltning i statlige organer, mens statlige organer skal utarbeide egne spesifiserte kassasjonsregler for fagsaker, jf. arkivforskriften § 16. Vi forstår det slik at statlige organer bare unntaksvis skal utarbeide bevarings- kassasjonsregler på egenforvaltingsområdet. Unntakene er avgrenset til spesielle tilfeller hvor virksomhetens egenart tilsier at det er behov for særskilte regler eller dersom det foreligger en sammenblanding av egenforvaltningssaker og fagsaker, jf. henholdsvis RAF § 7-6 (2) og 7-7 (2). Bevarings- og kassasjonsbestemmelsene i Riksarkivarens forskrift bygger for øvrig på en tilnærming der det trekkes bestemte skiller mellom arkiv som skal bevares og arkiv som tillates kassert. Det kan se ut som at høringsforslaget bryter med den systematikken som ligger til grunn for dagens bevarings- og kassasjonsregelverk.

Høringsforslaget medfører at statlige organer pålegges en plikt til å foreta en bevaringsvurdering av saker som tillates kassert i samme forskrift. Bestemmelsene kan fremstå motstridende. I høringsnotatet anføres flere utvalgsriterier som statlige organer skal kunne benytte ved bevaringsvurdering av tilsettingssaker. Det kan være betimelig å stille spørsmål om en mer hensiktsmessig løsning kunne være at Riksarkivaren istedenfor bruker de samme kriteriene til å utforme generelle forskriftsbestemmelser slik at bevaring og kassasjon reguleres gjennom tydelige og forutsigbare regler i forskriften.

Høringsnotatet antyder at Riksarkivaren vil gi nærmere retningslinjer som publiseres på internett. Når forskriften hverken fastsetter bevaringsbestemmelser eller angir noen kriterier for bevaringsvurdering, vil retningslinjene få stor betydning for anvendelsen av regelverket. En mulig konsekvens kan være at slike retningslinjer vil inneholde krav som normalt hører inn i en forskrift uten at retningslinjene er underlagt de kravene til saksbehandling og høring som gjelder for forskrifter. Det vil ikke være en ønsket regelverksutvikling.

Høringsdokumentene sier heller ikke noe om hvordan regelverket skal anvendes i praksis. Det er uklart om statlige organer skal utarbeide forslag til bevarings- og kassasjonsregler som skal godkjennes av Riksarkivaren eller om spørsmål om bevaring skal avklares på andre måter. Uklarheten kan virke spesielt uheldig med tanke på at høringsforslaget åpner for en skjønnsutøvelse som kan slå ulikt ut på tvers av statlige organer med påfølgende risiko for en inkonsekvent bevaringspraksis.



Høringsforslaget vil utløse ressursbruk knyttet til bevaringsvurderinger og eventuelle søknader om godkjenning av bevarings- og kassasjonsregler i hvert enkelt tilfelle. Dette vil medføre administrative og økonomiske konsekvenser som ikke er omtalt i høringsdokumentene og som vil kunne treffe skjevt på tvers av forvaltningen.

Høringsforslaget synes også å være noe mangelfullt arkivfaglig fundert. De vurderingene som understøtter kassasjon, kan fremstå som uklare og bære preg av et for snevert syn på bevaringsverdien av rekrutterings- og tilsettingssaker.

I høringsnotatet angir Arkivverket følgende begrunnelse for kassasjon: "det mest tungtveiende arkivfaglige argumentet for kassasjon, er at mengden er stor i forhold til informasjonsinnholdet. De fleste rekruttering og tilsettingssakene har begrenset utsagnskraft om samfunnet og samfunnsutviklingen". Begrunnelsen har en uklar ordlyd og gir ikke tilstrekkelig holdepunkter for å kunne danne seg en velbegrunnet oppfatning om hvilke arkivfaglige vurderinger som understøtter konklusjonen. Det kan her bemerkes at rekrutterings- og tilsettingssaker omfatter ulike typer dokumentasjon og at både omfanget og informasjonstettheten varierer avhengig av ulike faktorer som stillingskategori, virksomhetens egenart, mm.

Høringsnotatet slår fast at "enkelte rekrutterings- og tilsettingssaker i offentlige arkiv kan ha verdi som tilsier bevaring for ettertiden, når det gjelder spesielle grupper, hendelser og enkeltpersoner. Det kan således være hensiktsmessig å bevare dokumentasjonen etter ledersjiktet i en virksomhet, eller andre aktører som kan ha vesentlig historisk betydning." Rekkevidden av vurderingsplikten synes dermed å være avgrenset til enkeltsaker med hovedvekt på kriterier som spesielle grupper, hendelser og enkeltpersoner. Dette kan stå i motstrid til Riksarkivarens retningslinjer for bevaringsvurdering hvor det påpekes at kriterier som spesielle hendelser og personer er vanskelig eller umulig å definere entydig, og at kriteriene derfor ikke bør tillegges for stor vekt. Det er uklart hvorvidt Arkivverket i sin fornyede vurdering har hensyntatt øvrige kriterier som inngår i Riksarkivarens retningslinjer for bevaringsvurdering av offentlig arkiv.

Arkivverket har også vurdert de juridiske konsekvensene av at bevaringspåbudet i § 7-11 første ledd bokstav b) oppheves. Her ble konklusjonen at rekrutterings-/ tilsettingssaker vil ha verdi som dokumentasjon i forbindelse med eventuelle klagesaker etter likestillings- og diskrimineringsloven eller statsansatteloven, og arbeidsgiver er pliktig til å oppbevare disse for å kunne dokumentere plikter etter nevnte regelverk. Når Arkivverket dernest konkluderer at det ikke er nødvendig med et bevaringspåbud for disse sakene, kan det utløse spørsmål om hvorvidt og på hvilket grunnlag Arkivverket mener at arkiv som dokumenterer klagesaker og eventuelle brudd med likestillings- og diskrimineringsloven er uten forskningsmessig relevans og bevaringsverdi. Spørsmål om hvorvidt klagesaker kan være et egnet kriterium for bevaring blir heller ikke drøftet i høringsnotatet.

Vi savner en mer utfyllende og nyansert arkivfaglig bevaringsvurdering av rekrutterings- og tilsettingssaker. Dokumentasjon muliggjør kontroll av tilsettingsprosesser og -beslutninger hos arbeidsgiver. Formålet er å ivareta etterrettelighet og etterprøvhets i myndighetsutøvelse. Saksbehandlingen er kompleks og kan ofte innebære et betydelig innslag av skjønnsmessige vurderinger som skal utøves innenfor rammene av



kvalifikasjonsprinsippet og allmenne saklighetsnormer. Avgjørelsene kan ha store konsekvenser for dem det gjelder. Det er grunn til å anta at denne typen dokumentasjon vil kunne være verdifull som kildegrunnlag for forskning i administrasjonshistorisk perspektiv. Blant annet kan det være aktuelt å se på fellestrekk og forskjeller i etterlevelse av regelverkskrav og saklighetsnormer, forholdet mellom rekrutteringspolitikk og tilsettingspraksis, mm. I den grad dokumentasjonen kan benyttes til å belyse samfunnsrelevante problemstillinger, for eksempel diskriminering av arbeidssøkere og myndighetssvikt i tilsettingspraksis, vil sakene naturligvis også ha en ikke ubetydelig utsagnskraft om samfunnet og samfunnsutviklingen.

Vi vil anbefale at Arkivverket reviderer forskriften med sikte på å gi tydelige og forutsigbare bestemmelser som trekker skiller mellom hvilke saker som skal bevares og hvilke som tillates kassert, fremfor å oppheve bevaringspåbudet og pålegge statlige virksomheter en vurderingsplikt som kan medføre uønskede konsekvenser både når det gjelder ressursbruk og bevaringspraksis. Dersom det likevel ikke skulle la seg gjøre å gi bevarings- og kassasjonsregler i forskriftsform, vil det være ønskelig at forskriften så langt som mulig angir bestemte vilkår og kriterier som tydeliggjøre rekkevidden av vurderingsplikten.

Personalforvaltning - § 7-11 (1) bokstav e) om oppfølging av den enkelte ansatte (personalmapper)

Arkivverket ber i høringsnotatet om en særskilt tilbakemelding på hvilke konsekvenser høringsinstansene ser for seg vil kunne oppstå, dersom dokumentasjon om oppfølging av den enkelte ansatte (personalmapper) skal oppbevares i 110 år hos arkivskaper.

Skattedirektoratet er av den oppfatning at det vil være uheldig å overføre depotoppgaver, dvs. oppbevaring av arkivmateriale med langvarig bevaringsverdi, til den enkelte statlige virksomhet. Det vil kunne medføre både rettslige utfordringer og uønskede administrative og økonomiske konsekvenser for virksomhetene.

Slik vi vurderer det vil langtidsbevaring av personalmapper hos arkivskaper medføre økte kostnader både når det gjelder drift og forvaltning av den tekniske infrastruktur og ressursbruk for betjening av gjeldende materialet. Oppgavene vil medføre en økonomisk merbelastning som det enkelte forvaltningsorgan ikke nødvendigvis har forutsetninger til å bekoste.

For Skatteetatens del vil oppbevaring av personalmapper i 110 år medføre en betydelig usikkerhet i forhold til drift og vedlikehold av systemporteføljen og her spesielt arkivsystemer. Ved periodisering, utfasing av gamle eller implementering av nye systemløsninger må personaldokumentasjon migreres og/eller konverteres mellom systemene, noe som vil kunne svekke materialets autentisitet for hver gang en migrering/konvertering må gjennomføres.

Arkivverket anfører i høringsnotatet at "mange av de samme argumentene som taler for å oppheve det generelle bevaringspåbudet for rekrutterings /-og tilsettingssaker også gjør seg gjeldende for saker om oppfølging av enkelte ansatte (personalmapper) jf. §7-11 første ledd bokstav e)". I høringsnotatet indikeres også en kassasjon av gjeldende materialet etter 110 år. Vi viser her til våre merknader over og etterlyser



en mer utfyllende og nyansert arkivfaglig bevaringsvurdering for dokumentasjon om oppfølging av den enkelte ansatte.

Vi savner også en nærmere juridisk avklaring av spørsmål om hvorvidt statlige organer har adgang til å oppbevare personaldokumentasjon etter at arkivmaterialet har gått ut av administrativ bruk siden det sannsynligvis ikke lenger foreligger et lovlig behandlingsgrunnlag etter personvernlovgivningen.

Vennligst oppgi vår referanse ved henvendelse i saken.

Med hilsen

Marcus Liebold
arkivleder
Virksomhetsstyring
Skattedirektoratet

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer.