



Kulturdepartementet

Deres ref.:
19/2515

Vår ref.:
ONYH/FLAN

Dato:
02.12.2019

Høring - NOU 2019:9 Fra kalveskinn til datasjø - Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver

1. Innledning

Vi viser til Kulturdepartementets utsendelse 1. juli d.å. av *NOU 2019:9 Fra kalveskinn til datasjø* for høring av utkast ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver. Høringsfristen er satt til 2. desember d.å. NRK sender med dette inn vårt høringssvar.

Arkivlovutvalgets forslag innebærer at NRK som utgangspunkt skal være omfattet av arkivloven. NRK mener det vil være uheldig om selskapet blir omfattet av loven. Vi vil derfor i vårt høringssvar hovedsakelig fokusere på hvorfor vi mener at NRK ikke bør omfattes av lovens rekkevidde. Vår argumentasjon og vurdering fremgår i punkt 2 nedenfor.

Vi har ikke sett det hensiktsmessig i denne omgang å mene noe om oppbygningen av og detaljene i en lov vi mener at NRK ikke skal omfattes av. En slik subsidiær tilnærming vil vi eventuelt få komme tilbake til om vårt prinsipale standpunkt ikke blir imøtekommet. For ordens skyld understrekes derfor her at fraværet av kommentarer ikke må forstås som en stilltiende støtte til eller likegyldighet overfor enkeltbestemmelser i lovforslaget.

Til tross for vår prinsipielle tilnærming i høringssvaret, ser vi likevel på enkelte områder behov for på overordnet nivå å kommentere enkelte sider ved forslaget som er av særskilt relevans. Dette gjelder bl.a. kapittel 10, der utvalget går grundig inn i de personvernrettslige sidene av lovforslaget. Kapitlet tar for seg et tema som er svært vanskelig tilgjengelig. Vi vil ikke gå dypt inn i dette, men omtaler det helt kort under **punkt 3**.

Viktigere er det imidlertid å skille mellom NRK som pliktsubjekt, og NRK som rettighetssubjekt. NRK har således - i likhet med andre medieforetak - klare rettigheter etter offentleglova og arkiv-loven, i den forstand at vi i vår redaksjonelle virksomhet benytter oss av offentlige journaler og ber om innsyn hos offentlige organer, herunder også i avlevert materiale hos arkivmyndighetene. I punktene 4, 5 og 6 vil vi derfor med utgangspunkt i vår kjerneoppgave som uavhengig allmennkringkaster, kommentere enkelte av utvalgets forslag med et presseperspektiv.

2. Utvidelse av virkeområdet (kapittel 8)

2.1. NRK bør ikke omfattes av arkivloven

NRKs arkiv er i dag å regne som privat i arkivlovens forstand, og er derfor ikke omfattet av dagens arkivlov kapittel II («Offentlege arkiv») med tilhørende forskrifter. NRK er imidlertid – med begrunnelse i statens eierskap og virksomhetens finansiering – omfattet av offentleglova. Utvalget foreslår at den nye arkivloven skal ha samme rettslige avgrensningskriterium som offentleglova, og at statlig eide aksjeselskaper skal bli omfattet av arkivloven på lik linje med offentlige organer. De har likevel tatt høyde for at noen av de selvstendige rettssubjektene som blir omfattet, helt eller delvis vil måtte unntas fra lovens virkeområde til slutt. Dette følger av utkastet § 2 tredje punktum, der det foreslås en forskriftshjemmel lik den man har i offentleglova § 2 annet ledd. NRK har i dag et unntak fra offentleglova, men bare for dokumenter som knytter seg til redaksjons- og programvirksomheten (NRK-unntaket), jf. offentlegforskrifta § 1 tredje ledd bokstav j.

Vi er imidlertid usikre på hva utvalget har sett for seg når det gjelder NRK. NRK er nemlig i NOU-en nevnt to steder i forbindelse med spørsmålet om virkeområdet, se punkt 8.3:

«På den annen side har offentleglova og arkivlova delvis ulike siktemål. Felles er interessen i en åpen offentlig forvaltning gjennom innsyn (offentleglova) og gjennom å ta vare på dokumentasjon og tilgjengeliggjøre den (arkivlova). Arkivlova legger imidlertid også til rette for å ta vare på dokumentasjon som ikke kan gjøres offentlig. Arkivfaglig vil det for eksempel være interessant å ta vare på «dokument hos NRK AS som er knytte til redaksjons- og programverksemda i selskapet», selv om offentleglova holder disse utenfor sitt virkeområde.»

Vi viser også til punkt 8.3.2, der utvalget skriver:

«Å nevne bestemte virksomheter i en forskrift til loven kunne være en måte å sørge for at arkivlova gjelder virksomheter en er opptatt av, for eksempel dersom en ønsker at bestemte kulturinstitusjoner skal følge arkivlova, for eksempel NRK AS (...)»

Det er en grunnleggende forutsetning for at mediene skal kunne fylle sin samfunnsrolle i et demokratisk samfunn, at de er – og blir oppfattet som – uavhengige av myndighetene. Begrunnelsen for uavhengighetsprinsippet er blant annet at en av mediens viktigste oppgaver er å være en «offentlig vaktbikkje» overfor maktfaktorer i samfunnet (herunder myndighetene) og å avdekke kritikkverdige forhold.

NRK mener flere av bestemmelsene i forslaget til ny arkivlov er *direkte uforenlig* med NRKs rolle som uavhengig medieorgan. I tillegg er enkelte bestemmelser uforenlig med det presseetiske grunnprinsippet om kildevern. Dette gjelder blant annet bestemmelsene om tilsyn, og bestemmelsene om avlevering av arkivmateriale, overføring av råderetten til Arkivverket/Nasjonalarkivet, og innsyn i dette materialet.

For at NRK skal kunne utføre det samfunnsoppdraget selskapet er gitt som uavhengig allmennkringkaster, er det avgjørende viktig at NRK ikke bare *er*, men også oppfattes å være uavhengig av staten og offentlige myndigheter. Det må derfor utvises stor varsomhet med å underlegge NRK lover og forskrifter som primært er utformet med tanke på offentlige myndigheter. Denne utfordringen kan illustreres ved at NRK, bare i andre halvdel av 2019, er foreslått omfattet av flere slike lover som primært retter seg mot offentlige organer. Dette gjelder forslag til gjennomføring av EUs nye regler om universell utforming av IKT, der departementet foreslår regler som omfatter NRK på lik linje med offentlige organer. Videre gjelder det forslag til ny språklov, der NRK er foreslått omfattet. NRK er også nylig blitt omfattet av sikkerhetsloven.

Utkastet til ny arkivlov føyer seg således inn i rekken av (forslag om) lov- og forskrifts- endringer som primært retter seg mot «ordinære» offentlige organer, men der NRK på grunn av det statlige eierskapet også vurderes omfattet. Selv om myndighetenes *hensikt* med disse forslagene/ endringene neppe er å gripe inn i NRKs uavhengighet, er det en nærliggende *fare* for at NRK over tid vil bli oppfattet som en del av den offentlige forvaltningen, og myndighetenes forlengede arm.

Vi viser i denne sammenheng også til NOU 2019: 5 om ny forvaltningslov. Der fremgår det at det er bred politisk enighet om at statlig eierskap skal utøves profesjonelt innenfor rammen av norsk selskapslovgivning og basert på allment aksepterte eierstyringsprosesser. Dette betyr at selskaper hvor statens eierskap i hovedsak er forretningsmessig motivert, skal drives på samme måte og under samme rammevilkår som veldrevne private selskaper. NRKs virksomhet er ikke forretningsmessig motivert, men NRK er utsatt for sterk konkurranse både nasjonalt og internasjonalt, og vi mener derfor at de samme prinsippene gjør seg gjeldende for NRK.

Videre vil vi vise til det utvalget skriver om at samfunnsutviklingen har ført til at offentlig sektor på flere områder organiserer seg på en annen måte enn tidligere, og at denne utviklingen bør få betydning for arkivlovens virkeområde, se NOU-en punkt 8.2:

«Utvalget har i ulike sammenhenger gjort rede for at offentlig sektor har gjennomgått omorganiseringer, vekst, utvikling og digitalisering, og at det var vært en betydelig vekst i offentlig tjenesteyting og rettighetsfesting. En vesentlig del av dette bildet er framveksten av nye organiseringsformer i stat og kommune med blant annet fristilling av virksomheter og økt bruk av private til å løse oppgaver på vegne av det offentlige.»

Vi har ingen kommentarer til denne situasjonsforståelsen, annet enn at beskrivelsen ikke treffer for NRKs vedkommende. NRK ble skilt ut fra staten allerede i 1988 (fra forvaltningsbedrift til stiftelse), altså før dagens arkivlov trådte i kraft og før den utviklingen som beskrives, tok til. I 1996 gikk NRK deretter over til å bli et aksjeselskap. En av hovedgrunnene for fristillingen av NRK, var hensynet til *uavhengighet*, se nærmere i Ot.prp. nr. 31 (1986–1987) «Friere stilling for Norsk rikskringkasting» og Ot.prp. nr. 69 (1994–1995) «Norsk rikskringkasting som aksjeselskap».

NRK har med andre ord ikke vært en del av den utviklingen som beskrives av utvalget i sitatet ovenfor, og som utvidelsen av virkeområdet i utkastet til ny arkivlov er ment å tilpasse seg. I tillegg innebærer allmennkringkastingsoppdraget noe helt annet enn *«bruk av private til å løse oppgaver på vegne av det offentlige»*.

NRK skiller seg derfor fra de øvrige, selvstendige rettssubjektene som listes opp i NOU-en punkt 8.3.1 *Hvilke selvstendige rettssubjekter bør være omfattet av arkivloven?*. Slik vi ser det, er det for NRKs vedkommende mer nærliggende å trekke paralleller til det utvalget skriver om Stortingets arkiveringsplikter, se NOU-en punkt 8.3.5:

«Stortingets virksomhet genererer store mengder dokumentasjon som bør bevares for ettertiden, jf. § 1. Utvalget legger til grunn at Stortinget håndterer dette på betryggende måte. Som departementet uttalte, ville det stride mot forholdet mellom maktene om Stortinget som lovgivende makt skulle underlegges styring og instruksjon fra Riksarkivaren eller departementet, som er del av den utøvende makt. Regjeringen er dessuten underlagt parlamentarisk kontroll fra Stortinget. Det er likevel, som det framgår, ikke noe i veien for at det inngås avtale om et eventuelt samarbeid dersom det er ønskelig.»

NRK mener på denne bakgrunn at ingen del av NRKs virksomhet bør omfattes av arkivloven.

Når dette er sagt, erkjenner NRK selvsagt at det er et åpenbart behov for forsvarlig forvaltning og ivaretagelse av NRKs dokumentasjon og arkiver, både de redaksjonelle og ikke-redaksjonelle delene, enten de er digitale eller papirbaserte. For å ivareta hensynet til NRKs uavhengighet bør imidlertid dette behovet i tilstrekkelig grad kunne ivaretas på andre måter, eksempelvis gjennom bestemmelser i NRK-plakaten.

2.2. NRK bør heller ikke omfattes av arkivloven for den «ikke-redaksjonelle delen»

NRK oppfatter som nevnt at utvalgets anbefaling er uklar hva angår NRKs forhold til lovforslaget. Vi er således også i tvil om utvalget har tenkt at iallfall den delen av NRK som ikke driver med redaksjons- og programvirksomhet, skal omfattes av arkivloven, og at avgrensningen skal skje gjennom en bestemmelse tilsvarende NRK-unntaket i offentlegforskrifta.

Vi vil her utdype nærmere hvorfor vi mener en slik løsning er uholdbar for NRK. Her er det viktig å være bevisst på at NRK-unntaket knytter seg til *dokumenter* og ikke *avgrensede organisatoriske enheter* i NRK. Det fremstår følgelig ikke som et enkelt alternativ å unnta virksomhetsområder i den planlagte forskriften til arkivloven, slik man har avgrenset offentleglovas virkeområde for NRK i offentlegforskrifta.

I realiteten er det også umulig å beslutte at arkivforpliktelsene kun skal gjelde for enkelte organisatoriske enheter, fordi det ikke er vanntette skott mellom den redaksjonelle og den ikke-redaksjonelle siden av NRK. Også ansatte som i utgangspunktet kun har funksjoner innenfor NRKs internforvaltning (organisering, økonomi, personal, HMS, beredskap, bygg/eiendom, innkjøp, IT mv.) og derfor organisatorisk hører hjemme i slike enheter, bidrar nemlig i den redaksjonelle delen av NRK, riktignok i varierende grad. Og motsatt: De divisjonene, avdelingene og yrkesgruppene som til daglig jobber i «den redaksjonelle delen» av NRK, vil med jevne mellomrom komme i kontakt med ikke-redaksjonelle dokumenter, og vil derfor måtte forholde seg til arkivlovgivningen. I den sistnevnte gruppen finner man ansatte i de redaksjonelle enhetene som i utgangspunktet kun utfører ikke-redaksjonelle støtteoppgaver (personal, økonomi mv.), og de «redaksjonelt» ansatte som delvis utøver funksjoner i tilknytning til NRKs internforvaltning.

Det siste henger dels sammen med at NRK-unntaket bare gjelder dokumenter som har en viss konkret tilknytning til redaksjons- og programvirksomhet. Dokumenter som inneholder mer overordnede prinsipper eller retningslinjer for redaksjons- og programvirksomheten, faller utenfor unntaket, se Kongeleg resolusjon 17. oktober 2008 (Iverksettning av lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd og forskrift til lova) kapittel 9.

NRKs organisasjonsstruktur er for øvrig også i konstant endring, og derfor uansett lite egnet som utgangspunkt for avgrensning av arkivforpliktelser.

Å finne frem til en hensiktsmessig avgrensning vil med andre ord være svært vanskelig, i den grad departementet/lovgiver skulle ønske å la virkeområdet til arkivloven være parallelt med virkeområdet til offentleglova når det gjelder NRK.

I forlengelsen av dette er det klart at det vil få store praktiske og uheldige konsekvenser for *hele* NRK, også den redaksjonelle delen, dersom den «ikke-redaksjonelle delen» av NRK skulle bli omfattet av arkivloven gjennom et NRK-unntak likt det man har i offentlig-forskrifta. Dette vil ikke bare påvirke NRKs konkurranseevne overfor de private medieforetakene, men også virke hemmende for NRK som en kreativ virksomhet. Vi går nærmere gjennom hvorfor det er slik at hele NRK vil bli påvirket.

Det ene problemet er plikten til å *avlevere/overføre til langtidsbevaring* hos Arkivverket/Nasjonalarkivet og der Arkivverket/Nasjonalarkivet samtidig overtar *råderetten* og deretter avgjør spørsmål om *innsyn der*. Samtidig vil det oppstå problemer mens materialet fortsatt er hos NRK, med tanke på hvordan allmennheten skal få *innsyn her*. Vi viser her til hvordan utvalget ser for seg at man skal erstatte journalen med å «tillate friere søk i visse registrerte metadata», se NOU-en punkt 16.4.3. Også det å skulle bli *underlagt et tilsynsorgan*, vil være problematisk. Det vises her til at utvalget går inn for å videreføre regelen i dagens § 8, se NOU-en punkt 12.4.6:

«Gjeldende arkivlov § 8 annet ledd gir Arkivverket hjemmel til å kreve opplysninger som er taushetsbelagt, blant annet som ledd i tilsynet. Selv om tilsyn med arkivloven langt på vei kan gjennomføres uten å gå gjennom taushetsbelagt informasjon, kan det være behov for se bestemte dokumenter, søke i ulike databaser, sakarkivsystemer osv. eller gå i dybden på spørsmål om dokumentasjonsforvaltningen på områder med personopplysninger mv. Utvalget går inn for å videreføre denne regelen.»

Disse forholdene vil til sammen i vesentlig grad påvirke hvordan hele NRKs daglige dokumentasjonsforvaltning skal organiseres, ikke bare den ikke-redaksjonelle delen. Kjernen i problemstillingen er hvordan alle NRKs dokumenter, opplysninger og prosesser løpende skal lagres/registreres i NRKs dokumenthåndteringssystemer. Utfordringen er å sikre et system der man gir eksterne personer søketilgang kun til – og senere kun avleverer – det materialet som er omfattet av offentliglova og arkivplikten, og ikke – utilsiktet – også materiale det er uaktuelt å avlevere eller gi utenforstående innsyn i av prinsipielle grunner, jf. redegjørelsen vår under punkt 2.1. Dette innebærer at det allerede på det tidspunktet dokumentet/opplysningene *opprettelagres* i systemet, må gjøres en arbeidsoperasjon for å ivareta dette hensynet.

Når det gjelder hvordan dette rent praktisk skulle gjøres, kan man se for seg to muligheter: Den ene muligheten er å operere med to helt atskilte arkiver/systemer (et redaksjonelt og et ikke-redaksjonelt). Arbeidsoperasjonen vil da bestå i å velge hvilket system man skal jobbe/lagre i. Den andre muligheten vil være å, i det samme arkivet/systemet, få lagret nødvendige metadata for hvert enkelt dokument, opplysning eller prosess, slik at man kan skille det redaksjonelle og det ikke-redaksjonelle materialet fra hverandre ved søk i forbindelse med innsynskrav (etter offentliglova) / uttrekk for avlevering (etter arkivloven). Arbeidsoperasjonen her vil bestå i registrering av metadata.

NRK er klar over at det skjer stor utvikling når det gjelder maskinlæring/robotisering. Vi er blant annet kjent med at noen har tatt i bruk «roboter» for journalføring av e-poster. Det kan ikke utelukkes at man etter hvert kan dra nytte av automatisering i den arbeidsoperasjonen vi har beskrevet i avsnittet over.

Vi har likevel vanskelig for å se for oss hvordan arbeidsoperasjonen skal kunne overlates til maskiner, og iallfall i en slik grad at vi kan feste tilstrekkelig lit til systemet. Man må her ta i betraktning de prinsipielle grunnene vi har gått gjennom i punkt 2.1 ovenfor – det vil ikke være tilstrekkelig med et system som er «godt nok», særlig når det kommer til kildevernet.

Grunnen til at vi stiller oss tvilende til hvordan arbeidsoperasjonen skal kunne automatiseres, er at NRK-unntaket gir anvisning på svært skjønnsmessige og av og til krevende faktiske og rettslige vurderinger. Dette har vi redegjort for i et eget brev til Kulturdepartementet i dag om journalføringsplikten, se brevets punkt 3.2 og 3.3. Maskiner kan – iallfall per i dag – ikke utøve skjønn på denne måten.

Hvis den ikke-redaksjonelle delen NRK skulle bli omfattet av arkivloven, er det med andre ord slik at NRK neppe vil kunne dra så stor nytte av automatisering og systeminnebygd arkivering som utvalget legger opp til i fremtiden – og iallfall ikke i like stor grad som andre selvstendige rettssubjekter som også er foreslått omfattet av loven.

Arbeidsoperasjonen knyttet til manuelt å vurdere de enkelte dokumentene/opplysningene/prosessene ved opprettelse eller lagring, vil nødvendigvis innebære en stor administrativ byrde, og vil nødvendiggjøre opplæring og vedlikehold av kompetansen til mer enn 3400 ansatte. Den vil også i mange tilfeller være tidkrevende å gjennomføre i praksis, på grunn av de til dels vanskelige avveiningene som ligger i NRK-unntaket, og antallet slike arbeidsoperasjoner. Det er derfor en betydelig risiko for at ansatte vil søke å unngå dokumenthåndteringssystemene, som igjen vil være skadelig for arkivdanningen. Man risikerer med andre ord en tilsvarende effekt som den utvalget ønsker å motvirke ved å gå bort fra journalføringsplikten – et regelverk som indirekte skaper dårligere arkiver, jf. NOU-en punkt 16.4.2.

Videre vil vi trekke frem en eventuell plikt til å måtte forholde seg til Noark-standarden, som et problemområde. Vi viser her til de bekymringene som påpekes i NOU-en kapittel 17 når det gjelder slike forpliktelser – risikoen for å gå glipp av internasjonale aktører/innovasjoner mv. når NRK eventuelt skal anskaffe ett, felles dokumenthåndteringssystem for hele NRK (både den redaksjonelle og den ikke-redaksjonelle delen). Dette kan bli realiteten hvis vi må etterspørre løsninger som på én eller annen måte må forholde seg til særnorske standarder. Det vil være svært uheldig om vi potensielt går glipp av ledende aktører på det internasjonale markedet for dokumenthåndteringssystemer, på grunn av arkivforpliktelser knyttet til en mindre del av virksomheten vår, som attpåtil ikke er kjernevirksomheten.

På denne bakgrunnen mener vi at ingen del av NRK – heller ikke den «ikke-redaksjonelle delen» – kan underlegges arkivloven.

Vi vil imidlertid presisere at NRK er åpen for å videreføre dialogen som har vært med Arkivverket siden 1996 om NRKs arkiver (og da særlig de ikke-digitale), og at det eventuelt – under nærmere forutsetninger – kan inngås avtaler med Arkivverket/Nasjonalarkivet om deponering eller andre ordninger der NRK beholder kontrollen over materialet. NRK er også åpen for å vurdere en plikt til å holde et arkiv over visse typer dokumentasjon, etter forutgående dialog med arkivmyndighetene om hvilke deler av NRKs arkiver dette i så fall skal dreie seg om. I tillegg vil det kunne være akseptabelt med bestemmelser som sikrer at materialet bevares på en forsvarlig måte, på det stedet der NRK måtte finne det hensiktsmessig – enten i egne lokaler eller hos private arkivinstitusjoner. Som antydning avslutningsvis under punkt 2.1, kan det være naturlig at disse bestemmelsene tas inn i NRK-plakaten.

Vi antar for øvrig at en eventuell forskrift som omfatter NRK, vil tre i kraft samtidig som den nye loven, og at denne forskriften vil bli sendt på høring i forkant. Dersom ikke NRK blir helt unntatt fra loven, ber vi departementet initiere en dialog med NRK i forkant av at det endelige forslaget sendes på høring, slik at vi får anledning til å utdype og presisere våre innvendinger.

3. Forholdet til personvernlovgivningen (kapittel 10)

Vi har ovenfor argumentert bredt for at NRK ikke bør omfattes av den nye arkivloven. For den delen av NRKs arkiver som ikke faller inn under journalistunntaket i personopplysningsloven § 3, oppstår da et særskilt spørsmål om behandlingsgrunnlag for personopplysninger, for arkivformål. Her vil det kunne ha betydning om NRK har arkivforpliktelser i en eller annen form, og om disse forpliktelsene er etablert gjennom lov, vedtak fra arkivmyndighetene eller frivillig avtale med arkivmyndighetene.

Vi ber departementet påse at det ikke oppstår eventuelle utilsiktede «tomrom» for selvstendige rettssubjekter som NRK, som helt eller delvis skulle bli unntatt fra loven, men hvor det er i allmennhetens interesse at arkivene tas vare på, se NOU-en punkt 22.4.1.

4. Forholdet til offentleglova – bortfall av journalføringsplikten (kapittel 16)

Arkivlovutvalget foreslår å gå bort fra journalføringsplikten, og legge opp til at innsynsretten ivaretas på andre måter.

NRK slutter seg til utvalgets redegjørelse for dagens situasjon og begrunnelsen for å gå bort fra begrepet «journal» og journalføringstankegangen. NRK støtter samtidig grunntanken om

heller å åpne forvaltningen gjennom å tillate friere søk i visse registrerte metadata, og at søkemuligheten derfor blir «nøkkelen» til offentlig innsyn i forvaltningsorganenes virksomhet slik journalen er i dag. Hvordan dette i praksis skal gjennomføres, er det imidlertid vanskelig å få klar forståelse av. Vi vil derfor ikke utelukke at vi kommer til å ha meninger når det mer konkrete forslaget en gang i fremtiden vil bli presentert.

På samme måte som Arkivverket har konkludert i sin høringsuttalelse, mener NRK samlet sett at journalføringsplikten generelt bør fases ut, men ikke før nye løsninger er utviklet og kommet på plass.

5. Innsyn i overført dokumentasjon (kapittel 20)

5.1. Til punkt 20.4.2 (Innsynsavgjørelser i Arkivverket)

I forbindelse med problemstillingen knyttet til at Arkivverket må forholde seg til et stadig økende antall særlovsregler om innsyn og taushetsplikt når de skal vurdere innsyns-begjæringer i arkivmateriale, går utvalget nærmere inn på spørsmålet om innsyn i straffesaker. De uttaler bl.a.:

«Fordi Arkivverket behandler innsyn i dokumentasjon etter at det har gått en del tid, innebærer innsynskravet en viss «oppripping» av eldre saker som har vært glemt en tid. Dette øker risikoen for at innsyn kan være til skade for gjerningspersoner som har blitt rehabilitert, ofre som har gått videre i livet, og vitner. Dette kan tale for en snevrere innsynsrett etter overføring til Arkivverket enn det som gjelder mens dokumentasjonen er hos politiet og påtalemyndigheten.»

I punkt 20.4.3 skriver de videre:

«Samtidig vil en arkivinstitusjon også være opptatt av å sikre at «den lille mann» har nødvendig grad av beskyttelse, noe som er helt i tråd med personvernprinsippet om retten til å bli glemt.

Et godt eksempel er innsyn i etterforskningsdokumenter. Politi og påtalemyndighet kan gi media innsyn i taushetsbelagt informasjon. Det er ikke gitt at det i samme utstrekning skal gis innsyn i saker som er overført til langtidsbevaring for å ivareta arkivformål. Selv om behandling til arkivformål i allmennhetens interesse ikke anses som uforenlig med de opprinnelige formålene, er det mulig at artikkel 89 tilsier en viss begrensning. Her kan også momenter som «retten til å bli glemt» og hensynet til privatlivets fred (Den europeiske menneskerettskonvensjonen, EMK artikkel 8) spille inn i vurderingen. Det er ikke gitt at EMK artikkel 10 om ytringsfrihet og retten til informasjon tilsier like stor grad av innsyn etter at arkiver er overført til arkivinstitusjon, med andre ord at balansen mellom artikkel 8-hensynene og artikkel 10-hensynene endres over tid.»

NRK er ut ifra mediernes samfunnsrolle uenig i en slik tilnærming. Det kan ikke være slik at personverninteressene som regel skal styrkes når sakene er avlevert til Arkivverket. Utgangspunktet må være motsatt – at personverninteressene som den klare hovedregel *avtar* med tiden, jf. Riksadvokatens veileder fra 2017 («Innsyn i straffesaksdokumenter for andre enn sakens parter»), særlig punkt 2 og 6.3. I tillegg for mediernes vedkommende, må det, hvis det aktuelle arkivmaterialet ikke er omfattet av noen lovpålagt taushetsplikt, være tilstrekkelig å overlate den aktuelle personvern vurderingen til mediene selv, i tråd med den presseetiske vurderingen etter reglene i Vær Varsom-plakaten.

5.2. *Til punkt 20.4.3 (Hvilke regler bør gjelde for behandling av innsyn i overført dokumentasjon?)*

I punkt 20.4.3 reises spørsmål om hvilke regler som bør gjelde for behandling av innsyn i overført dokumentasjon. Vi vil nedenfor i kulepunkt redegjøre for NRKs vurderinger og kommentere enkelte av Arkivlovutvalgets uttalelser.

- Utvalget mener det er et behov for klarere regler. NRK er enig i det, og derfor som utgangs-punktet positiv til lovforslagets intensjon. I tillegg til at det vil bli lettere for arkivmyndighetene å behandle innsynsbejæringene, vil behandlingen gå raskere, noe som kan være viktig for mediene av aktualitetshensyn. Klarere regler vil også skape forutberegnelighet for den som vurderer å be om innsyn. Hvorvidt det er hensiktsmessig å vedta egne regler for arkivsektoren, slik Arkivverket synes å mene (at man ikke bare skal henvise til offentleglova), eller om reguleringen fortsatt bør skje i sektorlovgivningen (gjennom en henvisning i forskrift), jf. utkastet § 33 (1) siste punktum, lar NRK foreløpig stå åpent. Dette antas å bli vurdert i forbindelse med den etterlyste utredningen, jf. nedenfor.
- Utvalget skriver videre at det er et vesentlig poeng at statens arkivinstitusjon skal ha en selvstendig posisjon i sine vurderinger av innsyn og taushetsplikt, og være uavhengig av myndighetenes egne synspunkter og interesse. I forlengelsen av dette er det foreslått en bestemmelse i § 33 (3) om at «Nasjonalarkivet kan gi innsyn i taushetsbelagte opplysninger i statlige arkiver dersom det foreligger saklig grunn og ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser, samt sette vilkår for innsynet og for videre bruk».

NRK støtter en forslaget til fullmaktsbestemmelse, der kriteriet er om den som ber om innsyn, har «saklig grunn», og vi ser positivt på at utvalget ser og fremhever at mediene «[ofte vil] ha berettiget interesse i taushetsbelagt dokumentasjon», jf. NOU-en punkt 20.4.5.

- NRK er imidlertid skeptisk til at arkivinstitusjonen skal kunne gjøre det motsatte – å nekte innsyn når «sterke personvern hensyn tilsier det», i tilfeller der opplysningene

ikke lenger er taushetsbelagte, jf. utkastet § 33 (4), se også NOU-en punkt 20.4.7. I dag har arkivmyndigheten en slik adgang, gjennom å forlenge taushetsplikten etter bestemmelsen i forvaltningslovsforskriften § 11, når «hensynet til personvern tilsier det». NRK kan ikke se at bestemmelsen direkte videreføres i lovutkastet, i form av en adgang til å forlenge taushetsplikten. Bestemmelsen synes derimot indirekte videreført gjennom at arkivinstitusjonen kan nekte innsyn av personvern hensyn, og resultatet ser derfor ut til å bli det samme.

NRK mener at regelen i forvaltningslovsforskriften § 11 bør oppheves og ikke videreføres gjennom den nye lovens § 33 (4), som foreslått i NOU-en punkt 20.4.6. Det må være tilstrekkelig for å verne personlige forhold, at man har de ordinære taushetspliktsreglene. Regler om bortfall av taushetsplikt i forvaltningsloven og særlovgivningen for øvrig, på grunn av tiden som har gått eller andre forhold, antas nettopp å ta opp i seg at hensynet til de enkelte personene ikke lenger kan begrunne hemmelighold. Og hvorfor arkivinstitusjonen i så fall skal ha en skjønnsmessig adgang til å underlegge visse opplysninger taushetsplikt på grunn av «personvern», mens ikke offentlige organer skulle ha en tilsvarende skjønnsmessig adgang i samtiden, savner en god begrunnelse.

Utvalget skriver i kommentarene (side 288) at den nye bestemmelsen innebærer en «skjerpning», tilsynelatende i den forstand at terskelen for å nekte innsyn blir satt høyere, og at man ved å kreve at det foreligger «sterke» personvern hensyn, bidrar til økt åpenhet sammenlignet med i dag, hvor vilkåret bare er «hensynet til personvern». Dette er i seg selv positivt, men NRK mener altså at utvalget ikke går langt nok, jf. avsnittene over.

Under enhver omstendighet bør en slik regel ikke gjelde overfor mediene, se NRKs betraktninger til NOU-en punkt 20.4.2 ovenfor, om at mediene er forpliktet etter de presseetiske reglene. Vi antar for øvrig at det vil høre med til sjeldenhetene at mediene vil bli nektet innsyn med hjemmel i en eventuell slik regel, tatt i betraktning utkastets § 33 (3) og utvalgets uttalelser i tilknytning til dette, se kulepunkt 2 ovenfor.

Hvis man likevel skulle vedta dette forslaget til lovtekst, må det etter NRKs syn presiseres i forarbeidene at bestemmelsen i § 33 (4) gir anvisning på et rettsanvendelsesskjønn, ikke et fritt skjønn. I motsatt fall vil sivilombudsmannen og domstolene i realiteten være avskåret fra å prøve innsynsvurderingen. Det må også redegjøres for hva departementet mener at skal ligge i dette begrepet, fortrinnsvis med eksempler på situasjoner der det kan være aktuelt å benytte bestemmelsen.

5.3. Spørsmålet om videre utredning

Utvalget anbefaler videre utredning på dette området, se kapittel 23.3.2:

«Utvalget mener det kan være grunn til å se nærmere på om forskere og journalister har et tilstrekkelig omfattende og tilstrekkelig klart regulert innsyn i arkiver til langtidsbevaring, se kapittel 20. Det kan videre være behov for en gjennomgang av all særlovgivning som regulerer (vilkår for) innsynet i overførte arkiver.»

NRK støtter utvalgets anbefaling. Denne utredningen kan med fordel skje i tilknytning til den utredning Straffeprosesslovutvalget foreslår når det gjelder innsyn i straffesaksdokumenter, se NOU 2016: 24 punkt 12.4.4:

«Et særlig spørsmål er om det er grunn til å gi allmennheten ytterligere tilgang til materiale enn det som følger av gjeldende rett og utvalgets forslag. Offentlighet i rettergangen generelt, og spørsmålet om rett til innsyn i opplysninger i straffesaker spesielt reiser viktige problemstillinger knyttet til personvern, ytrings- og informasjonsfrihet, pressens rolle mv. Utvalgets sammensetning og øvrige forutsetninger har vært til hinder for en inngående drøftelse av emnet, som kunne fortjene en særskilt utredning der blant annet pressen og Datatilsynet er representert.»

6. Klagerett for massemedier (kapittel 12.4.5)

Utvalget foreslår en bestemmelse om at massemedier og organisasjoner for massemedier kan klage til overordnet forvaltningsorgan hvis det hevdes å foreligge brudd på visse bestemmelser i arkivloven, jf. utkastets § 40.

NRK ser positivt på denne bestemmelsen, og støtter betraktningene i kapittel 12.4.5 og i særmerknadene på side 291 fullt ut.

Med vennlig hilsen



Olav A. Nyhus

Juridisk direktør

olav.nyhus@nrk.no

* * *