



Kulturdepartementet

Oslo, 2. desember 2019

Høring - NOU 2019:9 Fra kalveskinn til datasjø - Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver – Deres ref. 19/2525-

Arkivloven og regulering av hvordan informasjon fra arkivene gjøres tilgjengelig, må åpenbart sees i sammenheng med andre lovverk. Vi peker her særlig på forvaltnings- og offentlighetslovgivningen og også reglene om offentlighet i rettspleien. Vi ser også at informasjon knyttet til forsvar, diplomati og helse-/sosialsektoren er slike områder hvor særreguleringer gjelder, hvor viljen til å arkivere og gjøre tilgjengelig ofte er mindre til stede, men hvor behovet for allmenn kunnskap, forståelse og historisk etterprøving er stort. Vi peker også på sammenhengen med reglene om innsamling, bearbeidelse og tilgjengeliggjøring av statistiske opplysninger.

Tilgang til arkiverte opplysninger og enkeltsaker er vesentlig for den samfunnsoppgaven mediene skal fylle. Mediene skal rapportere fra virksomhetene, om både enkeltavgjørelser og forskrifter. Mediene skal også følge borgerne i deres kontakt med forvaltningen. En vesentlig del av medienes virksomhet ligger også i å forstå og omtale utviklingstrekk og kanskje på bakgrunn av ny viten eller ny teknologi, kaste nytt lys over tidligere saker, hendelser og reguleringer. I en slik sammenheng overlapper medienes og forskernes virksomhet hverandre. En åpen forvaltning og ikke minst utstrakt tilgang til arkiverte saker og dokumentasjon, er en viktig forutsetning for at mediene skal fylle sin oppgave.

Brukerhensyn og gode reelle argumenter - i tillegg til en mer effektiv forvaltning av regelsettene - taler for at man - så langt ikke åpenbare og vesentlige grunner taler for det - unngår særreguleringer. Som del av lovarbeidet bør man gjennomgå alle slike særreguleringer som foreligger eller blir innført, med uttalt formål å redusere omfanget av disse og eventuelt samle reglene som begrunnede unntak eller presiseringer i den alminnelige arkivloven. I vår omgang med forskjellige offentlige arkiver har det typisk vært diskusjon om hvilke regelsett som skal regulere forholdet til redaksjonen, ofte med bakgrunn i hvor materialet opprinnelig ble arkivert, ikke utfra arten av opplysninger eller formålet med behandlingen av dem. Dette oppstår ofte ved vurdering av taushetsplikts- og innsynsreguleringer, men også i andre sammenhenger hvor det kan være forskjell i reguleringene (og i oppfatningen av hvilken vekt f.eks. ytrings- og informasjonsfrihetsargumenter kan ha).

Som det uttales på side 89, er en vesentlig del av verdien i arkivene avhengig av at informasjon gjennom forskning og annen granskning (og her vil medienes virksomhet være sentral), kan kobles, sees i sammenheng og tilgjengeliggjøres. Også dette hensynet taler for at man så langt mulig har samme reguleringer for alle arkiver/informasjonstyper.

Slikt arbeid med arkivene peker også mot virksomheten til Statistisk Sentralbyrå og innsyn / tilgang til denne virksomhetens og annet statistisk materiale som har sitt grunnlag i det arkiverte. (Se f.eks. de særlige taushetspliktsreglene i ny lov § 8 (tidligere lovs §§ 2-5 og § 2-7). Det er svært viktig å gi

en bred tilgang til informasjon for - og også det offentliges egne - statistiske bearbeidelser av arkivmaterialet, både for det enkelte arkivområde, men også for å kunne kombinere disse.

TV 2 mener at det sentrale poeng, sett i forhold til medienes virksomhet, ligger i at

«Arkiver med høy integritet og allmenn tillit, slik offentlige arkiver forutsettes å ha, kan være en informasjonskilde med stor autoritet og dermed fungere som et korrektiv. Dette vil være en viktig oppgave for samfunnets arkiver framover.»

Sett i sin sammenheng må formålet med arkivloven også baseres på en justering som sikrer relevant innsyn gjennom Offentleglova (og eventuelle særlover).

Vi noterer at det (blant annet under henvisning til Offentleglova) vises til at loven også har som formål å legge til rette for det løpende innsynet i forvaltningens dokumentasjon, for å sikre informasjons- og ytringsfrihet, demokratisk deltagelse, rettssikkerhet for den enkelte, tillit til det offentlige og kontroll fra allmennheten. Vi mener at dette med fordel kunne fremkomme direkte i § 1. Det bør også fremkomme at viderebruk av offentlig informasjon *i seg selv* er et viktig formål med arkivene.

Et minimum bør være at en henvisning til så sentrale reguleringer som menneskerettighetene innarbeides og tydeliggjøres innledningsvis, som uttalt del av formålet for lovgivningen. Dette har ikke minst betydning for arkivsystemenes holdning til medienes tilgang til informasjonen, ikke minst for å sikre at man rapporterer korrekt. Medienes posisjon som «public watchdog» er fremhevet i en lang rekke avgjørelser både i Norge og EMD, og dette bør av brukerhensyn avspeiles i lovgivningen.

Vi nevner også at utvidelser av tilgang til, tilrettelegging for og oppfordring til viderebruk av offentlig informasjon, har vært et tema for forvaltning og politikere i flere år. Vi oppfatter at det er bred enighet om verdien av dette, for både samfunn og virksomheter. Vi viser til informasjonen omkring dette på [regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)¹ og går ikke i detalj her. Vi nevner bare at formålene som angis sammenfaller med vår oppfatning, man understøtter:

- utvikling av nye tjenester
- økt demokratisk deltagelse
- effektivisering i offentlig og privat sektor

For mediene vil formålene angitt i utkastets § 1 (2) a og f være særlig sentrale. I tilknytning til e) kunne man med fordel klargjort at å tilrettelegge for medienes virksomhet omfattes av formålet. I f) kunne man også sagt uttrykkelig at man skal sikre informasjon slik at enkeltpersoner kan ivareta egen tarv.

Vi antar det kunne være en fordel om man uttrykkelig påla alle virksomheter å gjøre sin dokumentasjonsstrategi (§ 6) og endringer i denne, offentlig tilgjengelig. Ikke minst for å sikre at man har fokus på dokumentasjonsplikten. Uten et slikt fokus vil arkivene miste sin verdi.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt-politikk/viderebruk-av-offentlig-informasjon/id2343341/>
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-ved-tilgjengeliggjoring-av-offentlige-data/id2536870/>

TV 2 støtter sterkt at man regulerer forhold som angitt i § 8 (2). Som det uttales; Lederes kommunikasjon er sentral dokumentasjon for virksomheten. Dermed er den potensielt viktigere for allmennheten og av den grunn viktigere å dokumentere enn andre ansattes.

Vi vil dog peke på at «ledende stilling» kan utløse tvil om omfanget. Ofte vil spesialisters virksomhetsrelaterte kommunikasjon være vel så viktig. Man bør vurdere å utfylle slik: «ledende stillinger herunder spesialiststillinger og stillinger med ledende fagansvar». Dette for å for å klargjøre at ikke bare personell-ledere omfattes.

Vi noterer at kommunikasjon fra medlem eller representant i eierorganer eller styret i et selskap, ikke er ment å være omfattet av dokumentasjonsplikten, TV 2 ser ikke noen god grunn til å unnta disse generelt. Spesielt i mindre sammenhenger kan mye av den faktiske ledelse skje i eller gjennom styret. Formålet som angitt innledningsvis i lovgivningen og behovet for å kunne gå tilbake i kommunikasjon av betydning er her ofte til stede. (§ 13 kan fange opp dette, men dette bør fremgå tydeligere).

Vi noterer at eventuelle innsynsspørsmål, spesielt i relasjon til personopplysnings- og personvernreguleringene, må løses av Offentleglova (og andre regler om innsyn), men understreker at forutsetningen for at innsynsreglene skal nå sitt formål er at man faktisk arkiverer informasjon av betydning innenfor lovens område. Området for arkivlov og Offentleglov bør være sammenfallende.

Hvis man går bort fra regulær journalføring med innsyn i disse, og over til bredere søkbare registre/arkiver må dette følges opp i Offentleglova før arkivloven trer i kraft, f.eks. kan innsyn ikke lenger kreves fokuser mot en «bestemt sak». TV 2 er grunnleggende enig i at automatisering og støtte fra et IKT-verktøy vil gjøre det lettere å etterleve lovens krav på dette punkt.

TV 2 har merket seg § 11 og mener den dekker et vesentlig behov, samtidig som den letter forståelsen av hva og tilgangen til det som arkiveres. 11 b bør imidlertid suppleres slik at konkret og dekkende dokumentasjon av den automatisert rettsanvendelsen utformes, og det må gis en regel om allmennhetens direkte innsyn i dette.

TV 2 mener også at en kvalifisering (i bokstav d) som «mye å si for utfallet» er for svak. Faktiske forhold som har vært vurdert bør alltid dokumenteres slik at man får en fullverdig beskrivelse. Prinsipielt bør det skje dokumentasjon av hele det grunnlaget som forelå da vedtak ble gjort, og det må være mulighet for innsyn i dette om man skal nå lovens formål. Hva som forelå, men *ikke* ble lagt til grunn eller som ble ansett uten relevans, vil ofte være helt sentralt for etterfølgende vurdering.

TV 2 mener generelt at det også gjennom arkivloven må sikres at allmennheten får innsyn i og fullverdig informasjon om de systemer som benyttes, også til arkivering (i likhet med forvaltningslovens reguleringer).

Til utkastets § 13 (1) bemerkes at forslagets ordlyd «dersom det åpenbart vil ha interesse for ettertiden» stiller for svake krav. Kombinasjonen «åpenbart vil ha» bør justeres. Vi foreslår «kan ha». Vi foreslår også at faktiske opplysninger skal arkiveres og at det lovfestes at det skal gis innsyn i slike.

I utkastets § 13 (2) bør man kvalifisere slik at avvikende reguleringer innføres «når og hvor det er særlig og vesentlige grunner til at lovens alminnelige reguleringer bør fravikes». Alternativt kan man vurdere å benytte «sterke grunner» som i lovforslagets § 15.

Vi registrerer at § 16 angir at plikter etter §§ 8-15 skal ivaretas «fortløpende». Tidsnær dokumentasjon er svært viktig, og det er også vesentlig at den som ber om innsyn ikke skal kunne bli avvist under henvisning til at materialet ikke (ennå) er dokumentert/arkivert.

Til § 16 bemerkes at det må klargjøres at uttalelsene i kommentaren til bokstav c om tilgangskontroll og skjerming mot «uberettiget bruk», ikke må fortolkes i retning av at allmennheten har noen form for begrenset ytringsfrihet eller plikt til taushet, når slike forhold er eller blir kjent for dem fra andre kilder eller i andre sammenhenger.

Til utkastets § 17 noterer vi at bestemmelsen ikke begrenser rettigheter etter Offentleglova og ser dette i sammenheng med at det fremgår at dokumentasjon som angitt «skal være tilgjengelig for allmennheten såfremt dette ikke strider mot lov, taushetsplikt eller andre begrensninger i eller i medhold av lov». Vi antar at det kan være tjenlig at man klargjør at «taushetsplikt» bare omfatter lovpålagt eller i medhold av lov pålagt taushetsplikt. Man bør ikke kunne begrense innsyn gjennom å inngå eller påberope seg privatrettslige avtaler i denne sammenheng. For TV 2 er det også helt sentralt at man ved denne prøvingen gjør den bredere vurdering som følger av Grl § 100, Menneskerettslovens § 3 og relevant praksis rundt EMK (vi viser særlig til art. 10). Plikten til å gjøre dette må gjøres tydelig for den som leser loven. Dette bør enten tas inn generelt i innledningen eller det må gjøres en henvisning i de relevante bestemmelser.

Til § 23 vil TV 2 - og ikke 10 år velges – be om at man harmoniserer med gjeldende rett jfr. Åndsverklovens § 104 og skadeserstatningslovens § 3-6 a (og ikke etter et foreløpig forslag til ny forvaltningslov). Vernet for opplysninger bør her løpe ut senest 15 år etter dødsfall. Vi kan heller ikke se at det med rimelighet er noe tungt argument for en 110 år-regel. Uansett må tidsrommene utgjøre ytterpunkter. Innenfor tidsrommet må uansett vurderingen i henhold til ytrings-/informasjonsfriheten naturligvis skje uansett. Dette bør tydeliggjøres.

Forslagene om forlengelse av taushetsplikt og gi mulighet til å nekte innsyn selv om taushetsplikt har falt bort og taushetsplikt ved massedigitalisering, mener vi ikke har noen gode reelle grunner. Vi mener det vil kunne komme i strid med ytrings- og informasjonsfriheten og viser til den konkrete interesseavveining som EMK gir grunnlaget for. Allmenn interesse og posisjonen til den som ber om innsyn, typisk medienes særlige samfunnsrolle, skal her hensyntas. Særlig oppmerksomhet skal vies situasjoner hvor offentlige virksomheter og beslutninger unndras demokratisk kontroll under henvisning til deres fortrolige eller hemmelige karakter. Det er altså ikke tilstrekkelig at lovgiver underlegger opplysningene taushetsplikt.

I § 24 omtales et for mediene svært viktig tema; plikten til (eller muligheten for) å slette. Arkivene er grunnleggende i arbeidet mediene gjør med å forstå og belyse både nå- og fortid. Det er viktig at man unngår alle irreversible tiltak som sletting og anonymisering av dokumentasjon. Om dette ikke begrenses tydelig vil hovedformålene med arkivlovgivningen ikke bli realisert i samme grad, og tilliten til arkivene kan svekkes.

I § 26 bør det tas inn «tilgjengelig» i tillegg til «varig og trygt» i 1. ledd (selv om dette er regulert i utkastets § 32).

Til § 29 bemerkes at det generelt bør fremgå en oppfordring til digitalisering og digital tilgjengeliggjøring, også av eldre arkiver. I det minste bør det uttrykkelig fremgå at det 2. ledd forbyr er digitalisering og destruksjon. Når det i merknaden sies at «Annet ledd forbyr mediekonvertering av materiale eldre enn fra 1950» kan det være egnet til misforståelser.

I § 32 (2) mener vi i tråd med vår innledende merknad til § 1, at medienes virksomhet bør nevnes direkte, selv om vi antar at «annen bruk i tråd med § 1» også dekker dette.

Hva gjelder gebyr noterer vi at dette ikke gjelder for alminnelig tilgang, men arbeid på forespørsel som er særlig omfattende. Vi foreslår at det klargjøres at satsene uansett ikke kan overstige nødvendige og dokumenterbare kostnader ved arbeidet.

Hva gjelder private arkivinstitusjoner mener TV 2 at slike, dersom de utfører oppgaver som fører dem under regler om offentlighet/innsyn eller oppgaver for det offentlige, ikke bør kunne sette ubegrensede krav om vederlag for tilgang, men være omfattet av de samme retningslinjer som offentlige institusjoner. Se tilsvarende i Offentleglova § 2.

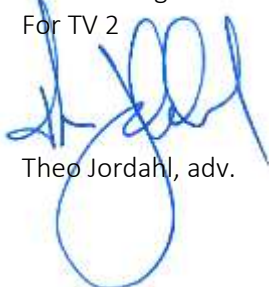
Behovet for å forenkle og harmonisere reguleringer på forskjellige felter vises når langtidsbevarte kommunale arkiver fortsatt er under kommunens eller fylkeskommunens rådighet. Dermed vurderes innsyn etter de samme reglene som gjelder for kommunen og fylkeskommunen i utgangpunktet. De fleste brukere vil formentlig tro at samme reguleringer gjelder for alle offentlige nivåer, og slik bør det også - av brukerhensyn - være.

I § 33 bør det vises til Grunnlovens § 100 og Menneskerettslovens § 3 slik at dette hensynet også avspeiles tydelig i arkivreguleringene. Det bør gjerne av brukerhensyn fremgår tydeligere at tredje ledd gjelder innsyn for forskere, journalister og andre som ivaretar oppgaver som kan begrunne å gi disse videre innsyn. Denne fullmakten til Nasjonalarkivet som beskrives som «omfattende» kan med fordel konkretiseres i lys av regelsettene nevnt over. Tilgangen bør være svært vid hvor typisk mediene har behov for å verifisere opplysninger som allerede foreligger fra andre eller som hevdes å foreligge i arkiv.

I § 40 bør det også vises til og gis klagerett over vedtak som angitt i § 33 (3) og (4). Nektelser av innsyn og avklaring av om det foreligger eller ikke foreligger saklig grunn, uforholdsmessig ulempe eller at det settes uakseptable vilkår er temaer som er svært relevante for mediene å få klarlagt.

Med vennlig hilsen

For TV 2



Theo Jordahl, adv.