

Kulturdepartementet

Oslo 02.12.2019

Høring om ny arkivlov – NOU 2019:9

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for alle norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Begge organisasjonene skal verne om ytringsfriheten, pressefriheten og kildevernet som grunnleggende verdier i et demokratisk og åpent samfunn.

Arkivloven er av stor betydning for journalistiske mediers informasjonstilgang.

Vi vil også vise til forvaltningsloven, som er ute på høring nå, og evalueringen av offentlighetsloven og høringen om denne, som ble avsluttet høsten 2016. Et viktig poeng for oss er at man må se dette arbeidet i sammenheng. Bestemmelsene i arkivloven, offentlighetsloven og forvaltningsloven avhenger av hverandre, og det er totalen av disse som avgjør både hva som dokumenteres og graden av innsyn. Vi har derfor bedt Justis- og beredskapsdepartementet om å ta et særlig overordnet ansvar, og sørge for at evalueringen av offentlighetsloven blir fulgt opp parallelt med arbeidet med forvaltningsloven og arkivloven. Vi mener også Kulturdepartementet har et ansvar for å sikre at disse lovene sees på å sammenheng slik at vi får et best mulig samlet resultat opp mot disse lovenes formål.

Vi viser forøvrig til brev datert 28.05.2019 fra Pressens offentlighetsutvalg til Kulturdepartementet, som utdyper dette.

Generelt mener vi at Arkivlovutvalget har gjort et solid og grundig arbeid. Utvalget tar opp sentrale og viktige vurderinger, og gir på flere områder en virkelighetsbeskrivelse som vi kjenner igjen med henvisning til relevante kilder. Dette gjelder særlig forholdet mellom offentlighetsloven og arkivloven, og det faktum at frykten for innsyn (eller ønske om å unngå innsyn), blir styrende for hva som arkiveres og journalføres (kap. 16), se for eksempel sitatet i punkt 16.4.4:

«Utvalget anerkjenner at det finnes holdninger og komfortbetrakninger som motarbeider innsyn».

«Utvalget viser til det som er sagt ovenfor, og tar som utgangspunkt at vi i dag har et betydelig arkivtap som følge av uheldig samspill mellom journalføringsreglene, arkivlova og offentleglova.»

Dette gjør at NOUen blir en viktig statusrapport på forvaltningen som vi håper regjeringen merker seg og tar på alvor i en bredere sammenheng enn arbeid med arkivloven.

Utvalgets forslag er fremtidsrettet og tar høyde for en rask teknologisk utvikling. Samtidig er det et spørsmål om forslagene er for ambisiøse i forhold til hvordan status faktisk er i alle de virksomheter som er omfattet av lovens virkeområde. At løsningene finnes, betyr ikke nødvendigvis at de tas i bruk. Det er viktig at man i arbeidet med loven tar høyde for dette, ellers risikerer vi at viktige intensjoner og rettigheter forsvinner på grunn av manglende verktøy. Det åpenbare eksemplet på det er forslaget om å fjerne journalføringsplikten, noe som vil få alvorlige konsekvenser for muligheten til innsyn hvis ikke man har på plass en teknisk løsning som gjør det mulig følge den løpende saksbehandlingen i samtlige organer som er underlagt loven, eller man viderefører plikten i en annen lov (offentlighetsloven).

Vi vil i de følgende kommentere de bestemmelsene i utkastet som vi anser som mest sentrale innenfor vårt arbeidsområde. Vi starter med en oppsummering av våre hovedsynspunkter og vil deretter komme med utfyllende kommentarer.

- **FORMÅLSPARAGRAF:** Vi støtter forslaget om å videreføre en formålsparagraf med justeringer i § 1. Vi foreslår å ta inn «ytringsfrihet» som et formål i første ledd, og et eget punkt om tilrettelegging for journalistisk virksomhet som et av lovens formål.
- **VIRKEOMRÅDE:** Vi støtter utvidelse av virkeområdet i §2. Dette er et viktig tiltak som vil rette opp i usaklige forskjeller i dag. Samtidig mener vi dette må sees i sammenheng med evalueringen av offentlighetsloven slik at svakheter som avdekkes der, ikke videreføres i arkivloven uten å ha vært vurdert.
- **JOURNALFØRING:** Vi kan ikke støtte å fjerne journalføringsplikten før man har på plass et teknisk gjennomførbart alternativ som sikrer muligheten til å følge forvaltningens saksbehandling utenfra (§8).
- **DOKUMENTAJONSKRAV:** Vi støtter at det stilles strengere krav til ansvars plassering når flere virksomheter produserer dokumentasjon (§7) og strengere krav til beskrivelser av informasjonssystemer (§ 9), men vi mener kriteriene for dokumentasjon blir for skjønsmessige og snevre. Vi foreslår endringer i §§ 11 og 13.
- **TAPT DOKUMENTASJON:** Vi støtter strengere krav til sletting og begrunnelse for sletting (§18). Vi mener forslaget om gjenoppretting i § 41 er viktig og nødvendig for å motarbeide sletting av dokumentasjon.
- **PERSONOPPLYSNINGER VED DØD:** Vi støtter ikke forslaget om at opplysninger om avdøde skal anses som en personopplysning i 20 år fra dødsfallet i § 23. Vi mener prinsipielt bestemmelsen bør fjernes helt, subsidiært foreslår vi samme grense som arkivlovutvalget egentlig går inn for, dvs 10 år fra dødsfallet. I tillegg mener vi 110 år er alt for lenge der dødsfall ikke er kjent.
- **TILGANG TIL PERSONOPPLYSNINGER:** Vi mener arkivverket får for vid fullmakt til å nekte innsyn ut ifra personvern hensyn når det ikke foreligger taushetsplikt, og støtter ikke utkastets § 33(4).
- **LANGTIDSBEVARTE ARKIVER:** Vi mener «journalister» er en gruppe som skal ha særlig tilgang til langtidsbevarte arkiver, og foreslår å ta inn dette i § 32(2).
- **KLAGERETT:** Vi støtter forslag om å gi mediene klagerett over brudd på §§ 7-11, 13 og 16.

Ufyllende kommentarer:

1. Formålsparagrafen – utkastets § 1

Vi støtter at arkivloven har en formålsparagraf, og mener dette gir viktige rammer og føringer for tolkningen av loven. Samtidig mener vi forslaget mangler konkrete henvisninger til ytringsfrihet og journalistisk virksomhet. Etter at gjeldende arkivlov trådte i kraft har vi fått en grunnlovfesting av offentlighetsprinsippet i § 100 (2004), og Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har avsagt en rekke dommer som fastslår at medienes rett til informasjon er særlig vernet av ytringsfrihet (Youth Initiative for Human Rights mot Serbia av 25. juni 2013, Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung mot Østerrike av 28. november 2013, Rosianu mot Romania av 24. juni 2014, Guseva mot Bulgaria av 17. februar 2015). Det samme har Høyesterett i sakene Rt. 2013 s. 374 og Rt. 2015 s.1467 Det er derfor rettskildemessig belegg for å si at tilrettelegging for journalistisk virksomhet, er en særlig oppgave for arkivene.

Gjennom dokumentasjonskrav er loven helt avgjørende for samfunnets informasjonstilgang og praktisering av ytringsfrihet, og muligheten til å drive journalistisk virksomhet. Selv om det ikke er rettslig nødvendig med en henvisning til ytringsfriheten (loven skal uansett praktiseres i tråd med menneskerettighetene, jf. GrL. Kap E § 92 flg.) vil det være en viktig påminnelse både for forvaltningen og den enkeltes praktisering og tolkning av loven. Når man først skal ha en formålsparagraf, er det etter vårt syn helt naturlig å ta med dette som verdigrunnlag og tolkningskrav. Til sammenligning viser vi til Sivilombudsmannsloven, som henviser til menneskerettighetene i sin formålsparagraf (§3).

Velger man å følge Arkivlovutvalgets intensjon om å rendyrke det arkivfaglige i denne loven, slik at det blir et klarere skille mellom arkivlov og offentlighetslov, blir det ekstra viktig å ta med en henvisning til dette i formålsparagrafen.

Vi foreslår derfor at man legger inn en henvisning til ytringsfrihet i første ledd. Videre foreslår vi at man i annet ledd nevner journalister spesifikt som en del av dem som loven skal legge til rette for.

Vårt forslag til ny lovtekst blir da som følger (våre forslag i kursiv):

§ 1. Lovens formål

(1) Formålet med denne loven er å sikre dokumentasjon om samfunnet som skal kunne brukes til å forstå samtid og fortid, og til å bevare og videreutvikle Norge som rettsstat og demokrati, *og sikre ytringsfriheten.*

(2) Loven skal særlig legge til rette for å

- a) fremme offentlighet og demokratisk deltakelse
- b) drive forsvarlig offentlig virksomhet
- c) fastsette, fremme og forsvare rettigheter og andre rettskrav
- d) utvikle kunnskap om kulturarven, kulturelt mangfold og grunnleggende samfunnsforhold
- e) legge til rette for vitenskapelig forskning og annen granskning
- f) ivareta enkeltpersoners og grupperes behov for å kjenne egen historie og kultur.

g) legge til rette for journalistisk virksomhet.

2. Virkeområde – utkastets § 2

Vi støtter at man utvider lovens virkeområde til å gjelde samme virksomheter som offentlighetsloven, og mener det er viktig og riktig at disse lovene har samme virkeområde. Dette vil for eksempel fange opp IKSer som i dag ikke er underlagt loven. Det er åpenbart at det er nødvendig å innlemme disse og andre innretninger som det offentlige velger å organisere sine oppgaver i. Det skal ikke være mulig å organisere seg vekk fra innsyn.

Et aktuelt eksempel er Kristiansand Havn og Mandal Havn vurderer nå å slå seg sammen, og dersom IKS-modellen blir valgt vil man få et nytt driftsselskap som ikke er omfattet av virkeområdet for dagens arkivlov¹.

Vi mener også utvalgets forslag treffer bedre på den vurderingen man skal gjøre etter § 2 c, enn det gjeldende offentlighetslov gjør. Vi mener det er en klokere tilnærming å gi en forskriftshjemmel for unntak der det er nødvendig ut for å verne om konkurransesituasjonen, enn å la det være opp til en konkret vurdering, slik det er etter gjeldende offentlighetslov. Vi vet av erfaring at konkurranseunntaket i offentlighetsloven §2(1)2pkt. er vanskelig å praktisere, og mange virksomheter påberoper seg dette unntaket uten at vilkårene er oppfylt.

Når det er sagt er dette et område som viser at det er nødvendig å se lovarbeidet i sammenheng. Under høringsrunden til evalueringen av offentlighetsloven var det flere av høringsinstansene som hadde innspill til virkeområdet. Flere presseorganisasjoner spilte i denne sammenheng inn svakheter med lovbestemmelsen. Det gjelder både lovbestemmelsen (§ 2) og offentlighetsforskriften. Det er grunn til å se på om behovet for å verne konkurransesituasjon, kan ivaretas gjennom unntakene i loven framfor å unntas helt. Det er også grunn til å se på om «avgjørende innflytelse i styret» er et godt nok kriterium for å fange opp virksomheter samfunnet har et legitimt krav på innsyn i. Et alternativ kunne vært at innsyn følger pengene, slik at virksomheter som mottar mye støtte fra det offentlige (for eksempel Nobels fredssenter), også må følge offentlighetsloven, uavhengig av hvem som sitter i, eller oppnevner, styret.

Flere av bestemmelsene i offentlighetsforskriften, gir vanskelige grensedragninger og kan åpne opp for en omgåelse av loven gjennom strategisk organisering. Dette gjelder for eksempel § 1 bokstav a som unntar selskaper uten fast ansatte i administrative stillinger.

Det er uheldig å vedta en lovbestemmelse som bygger på offentlighetslovens virkeområde med den hensikt å harmonisere disse, før man har sett på om den opprinnelige lovbestemmelsen fungerer etter sin hensikt. Vi mener derfor man må se på offentlighetslovens virkeområde sammen med arkivloven, før man endelig vedtar lovbestemmelsen som definerer arkivlovens virkeområde.

3. Journalføringsplikten – utkastets § 8

Vi kan ikke støtte et forslag om å fjerne journalføringsplikten før vi har på plass et system som sikrer innsyn i den løpende saksbehandlingen slik vi har gjennom journalen.

Å følge med i journalen er for mediene et av de viktigste verktøyene for å kontrollere forvaltningen og følge med på det som skjer i det offentlige. Det er helt nødvendig at journalister har et sted de kan

¹ <https://www.fvn.no/nyheter/lokalt/i/zLpAGb/foreslaar-ny-havnemodell-der-arkivloven-ikke-gjelder>

gå for å finne saker de ikke vet at eksisterer. En av våre nyere korrupsjonssaker i norsk forvaltning startet med et tilfeldig søk i OEP (eInnsyn). Journalist Kristoffer Egeberg i Dagbladet kom over et notat fra Forsvarsdepartementet som satte han på sporet av at norske marinefartøy ble solgt til krigsherrer og paramilitære selskaper i Vest-Afrika, i strid med norske lover og regler for eksport av forsvarsmateriell. Saken endte med en korrupsjonsdom i lagmannsretten på fire år og tre måneder². Også den mer «dagligdagse» journalistikken, som saker om nye byggeplaner, pasientklager, avvik i helsevesenet, naboklager, erstatningssaker, kommuneplaner mv, starter ofte med enkle og tilfeldige søk i eInnsyn.

Vi ser at journalen er et redigert dokument med store mangler, både når det gjelder hva som journalføres, og hvordan. Vi mener utvalget peker på mye viktig i kap 16 om forholdet mellom arkivloven og offentlighetsloven, og følger utvalgets konklusjoner om at dette forholdet kan føre til arkivtap. Som også utvalget ser, er dette arkivtapet en følge av svakheter med praksis (bevisst omgåelse av arkivering av frykt for innsyn), og ikke svakheter med loven. Vi vil særlig trekke fram følgende sitat fra NOUen (16.3.3):

«I tillegg kan en saksbehandler eller leder bevisst velge å ikke registrere saker eller dokumenter i sakarkivsystemet. Dette bruddet på arkivlova er langt mindre synlig enn å nekte innsyn i journalført dokumentasjon. Slik blir virksomheten skadelidende ved at informasjonen ikke håndteres i tråd med interne rutiner og ikke kan gjenfinnes av andre. Offentligheten blir skadelidende ved manglende innsyn.»

Og

«Innretningen av innsynsretten etter offentleglova påvirker imidlertid i praksis hvilken dokumentasjon offentlige virksomheter tar vare på, og hvordan.»

Man kan likevel spørre seg om det er rett å tilpasse loven etter en «ulovlig» praksis, eller om man burde sett på tiltak for en bedre praksis.

Når dette er sagt, mener vi utvalget argumenterer godt for en mulig ny arbeidsdeling mellom arkivloven og offentlighetsloven (tabell 16.2) og de kommer med gode forslag i kap. 16.4.3 til hvordan man kan ivareta innsynsretten. Vi følger utvalget i at – gitt disse systemene er på plass – dette kan bidra til bedre innsynsmuligheter og søkemuligheter i offentlig sektor. Vi viser til følgende fra utvalget (punkt 16.4.4.):

«Utvalget understreker at intensjonen er bedre dokumentasjon og bedre grunnlag for innsyn og etterprøvbarehet. Dette kan oppnås samtidig som en gjør minst mulig endringer i pressens tilgang til informasjon. Målet er heller å øke mulighetene for innsyn. Dette beror på utformingen av offentleglova. Utvalget anerkjenner at det finnes holdninger og komfortbetraktninger som motarbeider innsyn. Arkivsektoren må bidra til etterlevelse ikke bare av arkivloven, men også av offentleglova. Et arkivregelverk som er lettere å etterleve, og informasjonssystemer som gjør det lett å etterleve prosedyrekrav (som muliggjør bevaring og innsyn), vil bidra til at norsk forvaltning fortsetter å være åpen og etterprøvbare.»

Det er viktig at man beholder denne målsettingen i det videre arbeidet, og ikke fjerner seg fra den tette koblingen med innsyn som ligger i arkivloven, selv om man skulle ende opp med å skille de mer fra hverandre.

² <https://www.dagbladet.no/nyheter/orlogskaptein-domt-til-fengsel-i-nigeriabat-saken/70364400>

Det åpenbare problemet med løsningene og systemene arkivlovutvalget skisserer, er at de ikke er på plass. Vi viser her til utvalgets redegjørelser for «rikere søkemuligheter» gjennom søk i metadata i kap 16.4.3. Tar man vekk journalføringsplikten fra arkivloven før man har en ny løsning fysisk på plass og med et avklart forhold til innsyn og søk, vil det svekke innsynsmuligheten og medienes mulighet til kontroll.

Skal man fjerne journalføringsplikten må det derfor være en ny løsning på plass for innsyn i løpende saksbehandling og opplysninger tilbake i tid, og denne må være forankret og avklart i samtlige institusjoner som er omfattet av arkivloven. Velger man å flytte dette over til offentlighetsloven må denne endringen gjøres samtidig med endringer i arkivloven. Det kan ikke utsettes. Det er også helt avgjørende at ikke søkemulighetene i eventuelle nye løsninger ender opp med å bli så begrenset eller får så mange sperrer, at det i realiteten ikke har noen verdi. Eventuelle sperrer av personvern hensyn må vurderes konkret og begrunnes i et reelt behov for å verne om personvernet som veier tyngre enn behovet for innsyn.

Vi støtter for øvrig utkastets §§ 17 og 32 om at arkivene skal være tilgjengelig for allmennheten, og mener dette er helt nødvendig å ha inn i loven uavhengig av hvilken løsning man velger for øvrig. Samtidig bør man i §17 presisere at det er snakk om «lovfestet taushetsplikt» som evt. kan begrense rett til innsyn, for å hindre at privatrettslige avtaler påberopes som grunnlag.

Vi ber også om at «journalistisk virksomhet» nevnes spesifikt i § 32 (2) som et av de formålene arkivene skal være tilgjengelig for. Når så mange andre formål ramses opp i denne bestemmelsen, blir det merkelig å utelate journalistisk virksomhet, selv om denne listen ikke skal tolkes uttømmende.

4. Dokumentasjonsplikten - utkastets §§ 6-13

Vi mener utvalget har gode refleksjoner rundt plikten til å dokumentere sin saksbehandling, fangst av e-post og forholdet til offentlighetsloven i kap. 14-16. Utvalgets påpekning om at dokumentasjonsplikten ikke skal være avhengig av hvilke kanaler, verktøy og formater som brukes, og (14.4.2), er viktig. Vi vet at det i dag er et stort sprik mellom hvordan loven *skal* praktiseres og *den reelle* praksis på dette området. Det er viktig å ha lovbestemmelser som sikrer større grad av bevissthet og ansvarsplassering.. Flere av bestemmelsene i utkastet vil være et skritt i riktig retning her, som utkastets §§ 7 om å plassere ansvar når flere virksomheter produserer dokumentasjon i felles systemer, 8 (3) om automatisert lagring av e-post og 9 om systembeskrivelser.

Utkastets § 5 a). Definisjonen av «dokumentasjon» er ifølge ordlyden ment å favne bredt, noe vi mener den gjør. Vi mener også det er viktig og bra at det skal vedtas en dokumentasjonsstrategi, og at denne løftes til øverste organ for virksomheter omfattet av § 2 a-c.

Samtidig ser vi en fare ved målet til arkivlovutvalget, som er formulert slik i punkt 14.4.1: «Dette vil bidra til at de faktiske arbeidsprosessene i forvaltningen dokumenteres, noe som vil bidra til at det som bevares, gir et mer representativt bilde av forvaltningens virksomhet. Det vil også bidra til rettssikkerhet, etterprøvbarhet osv., i og med at det er de mest sentrale forhold som dokumenteres».

Det må stilles spørsmål ved om utvalget, gjennom sitt mål om å gjøre dokumentasjonen mer relevant, overlater for mye av ansvaret for hva som skal dokumenteres, til de som produserer dokumentasjonen. Vi viser her spesielt til § 11 om dokumentasjon av avgjørelser, som etter vårt syn

har både skjønnsmessige og snevre vilkår for hva som skal dokumenteres i første ledd bokstav c og d, der man skal dokumentere hvilke rettskilder som har vært «styrende» for en avgjørelse, og «de faktiske omstendigheter» som har hatt «mye å si» for utfallet.

I forbindelse med en avgjørelse kan det være relevant og interessant å få vite hvilke rettskilder eller faktiske omstendigheter som ikke har vært styrende eller avgjørende, men som har vært en del av grunnlaget for avgjørelsen. Å få et innblikk i hele grunnlaget for en avgjørelse vil ofte være vesentlig for å kunne ettergå konklusjonen. Det fremgår også at forarbeidene at terskelen ikke er ment å tolkes veldig strengt, for eksempel vil «informasjon som interne e-poster og annen intern kommunikasjon i virksomheten ofte være en del av det faktiske grunnlaget en avgjørelse bygger på. Slik intern kommunikasjon skal i så fall dokumenteres etter bokstav d.» (Merknader til § 11, kap 25) Vi mener derfor at ordlyden i § 11 (1) må endres slik at den rent ordlydsmessig omfatter mer enn det den gjør etter forslaget, for eksempel slik:

c) hvilke lover, forskrifter og instruksjoner som generelt har vært *vurdert i avgjørelsen*, og

d) de faktiske omstendighetene som har *vært vurdert i avgjørelsen*, alternativt som *har vært en del av grunnlaget for avgjørelsen*.

Til § 11 (2) er kriteriet for dokumentasjon at det foreligger «vesentlige forhold og avgjørelser som viser hvordan en virksomhet har utført sine oppgaver», med utdypende eksempler i bokstavene a-d. Vi kan ikke se at dette gir en tilstrekkelig garanti for at det som er av allmenn interesse og relevant, blir bevart. Vi ser at formålet med vilkåret «vesentlig» nettopp er å gjøre denne skjønnsmessig, men vi er uenig i at et så viktig forhold, skal være opp til ledelsens/de ansvarliges skjønn. Ikke minst er jo arkivlovutvalgets NOU et vitnesbyrd på at lov og praksis ikke alltid følger hverandre på dette området. Og selv om man forutsetter at denne skal praktiseres i tråd med § 1 i loven, så har man ingen garanti for at dette faktisk gjøres. Da må man lage lover som i større grad tvinger lovanvender i riktig retning.

Vi kan ikke se at den «sikkerhetsmarginen» som foreslås i utkastets § 13 med en generell plikt til å dokumentere ut fra en «konkret vurdering», gjør situasjonen bedre, ettersom denne også lar det bli opp til institusjonene selv å avgjøre om noe bør dokumenteres. Dette forutsetter høy grad av lojalitet til loven og dens intensjoner, og en betydelig forståelse av hva som kan være interessant og relevant for ettertiden.

Vi forslår derfor at vesentlighetskriteriet strykes i § 11 (2), og at man eventuelt tar inn et unntak som gjør at ikke relevant informasjon, kan være unntatt fra dokumentasjonsplikten. Dermed blir hovedregelen dokumentasjon, mens manglende dokumentasjon vil være et unntak fra dette. Rent pedagogisk mener vi dette vil gjøre at man får mer gjennomtenkte avgjørelser rundt hva som skal og ikke skal dokumenteres, og det vil også være mer i tråd med systematikken i offentlighetsloven, der det er unntakene (avslag på innsyn) som må begrunnes, ikke åpenhet.

Til § 13 (1) foreslår vi også å ta vekk vilkåret «vesentlig» i første setning og vi forslår å endre vilkåret «åpenbart» til «grunn til å tro» - slik:

§ 13. Plikt til å dokumentere ut fra konkret vurdering. Offentlige utvalg

(1) Når det skjer hendelser, beslutninger, prosesser og forhold ellers som ikke kommer inn under dokumentasjonspliktene i §§ 7–11, skal virksomheten dokumentere disse dersom det er *grunn til å*

tro at det vil ha interesse for ettertiden, eller dersom det ellers er nødvendig for å ivareta lovens formål.

Vi støtter at ekstern kommunikasjon alltid skal dokumenteres, slik det fremgår av utkastets § 8(1). Vi mener også det er viktig at en del intern kommunikasjon dokumenteres, men mener utvalget har en for snever tilnærming til hva av intern kommunikasjon som er relevant å bevare når man kun knytter dette til ledere. Ofte vil det være personer med mye ansvar selv om de ikke er ledere, og deres kommunikasjon er relevant. Det gjelder for eksempel seniorrådgivere og andre med mye ansvar og innflytelse.

Vi støtter forslaget til TV 2 om ny ordlyd i § 8(2): «ledende stillinger herunder spesialiststillinger og stillinger med ledende fagansvar». Dette for å for å klargjøre at ikke bare personell-ledere omfattes.

Vi støtter også TV 2s innvendig angående kommunikasjon fra medlem eller representant i eierorganer eller styret i et selskap, og ser heller ingen god grunn til å unnta disse generelt. Spesielt i mindre sammenhenger kan mye av den faktiske ledelse skje i eller gjennom styret. Denne type korrespondanse bør derfor også inntas i dokumentasjonsplikten.

Endelig mener vi § 8(3), sammen med dokumentasjonsplikten i andre ledd, til sammen er viktige og nødvendige tiltak mot at kommunikasjon utenfor ordinært sakssystem (e-post), ikke dokumenteres. Vi støtter utvalgets situasjonsbeskrivelse om at mye dokumentasjon i dag går tapt som følge av begrenset innsyn i ansattes e-post, og at dette påvirker etterprøvbarheten og muligheten til kontroll (kap 15.2).

Som utvalget også konkluderer med tilsier utviklingen i kommunikasjonsformer at det i dag er mindre grunn til å bruke e-posten på jobb til privat kommunikasjon. I forlengelsen av dette mener vi også det er forholdsmessig å vurdere løsninger der arbeidsgiver i større grad enn i dag, får tilgang til ansattes virksomhetsrelaterte e-post. Særlig viktig blir dette overfor personer omfattet av § 8(2), men også ekstern korrespondanse bør forenkles. Vi mener det er gode grunner for å se nærmere på alternativ a (at all e-post som ikke er merket privat, automatisk blir lagret), og at det er gode grunner for å innføre b) at arbeidsgiver får tilgang til all korrespondanse som den ansatte selv merker virksomhetsrelatert for å sikre bedre dokumentasjonsfangst, jf. punkt 15.3.2.

5. Sletting og gjenoppretting av dokumentasjon (utkastets § 18 og 41)

Vi støtter forslaget om begrunnelse og dokumentasjonsplikt ved sletting i utkastets § 18 (2), og mener dette er et viktig forslag som i større grad enn forbudet alene, synliggjør alvoret ved å slette dokumentasjon fra arkivene. Vi støtter også utvalgets forslag om å gi tilsynsorganet myndighet til å pålegge rekonstruksjon (utkastets § 41 (2)) ved tapt dokumentasjon, og mener disse bestemmelsene sammen kan bidra til å heve terskelen for å fjerne dokumentasjon fra arkivene. Vi har eksempler på at dette har skjedd i saker av allmenn interesse:

I Søgne kommune ble dokumentasjon i en profilert mellom rådmann og ordfører slettet i arkivet³.

³ <https://www.fvn.no/nyheter/lokalt/i/O4Mmb/dokumenter-med-raadmankritikk-forsvant-fra-arkivet>
<https://www.fvn.no/nyheter/lokalt/i/P3y6r7/kontrollutvalget-soegne-kommune-broet-loven-to-ganger>

I Arendal kommune ble dokumentasjon om avviklingen av arrangementet Arendalsuka aldri sendt til arkivering av rådmannen, og han hadde slettet dokumentene da klageinstans avgjorde at en journalist skulle få innsyn i dem⁴.

6. Tilsyn med loven, klagerett og straff for overtredelser

Vi støtter forslaget om å gi massemedier og organisasjoner for massemedia klagerett over manglende etterlevelsen av arkivloven. Journalistiske medier utgjør en betydelig brukerandel overfor arkivene, men etter gjeldende praksis er det vanskelig å følge opp når man kommer over lovbrudd. Å innta en klagerett i loven vil sannsynligvis føre til at flere følger opp svikt, og dermed totalt sett styrke kontrollene med arkivene. Dette kommer også samfunnet til gode.

Vi støtter også utvalgets forslag om å utrede et eget statlig organ til å føre tilsyn med offentlighetsloven, forvaltningsloven og arkivloven, omtalt som Digitaliseringstilsynet. Her viser vil til argumentasjon fra Norsk Journalistlag i deres høringsuttalelse, punkt 4, og støtter denne.

Vi støttet også utkast § 43 om at både forsettlig og grovt uaktsomme brudd på loven kan straffes med bøter. Dagens vilkår «forsettlig» gjør det i praksis umulig å bøtelegge virksomheter for brudd på arkivloven. NOUens virkelighetsbeskrivelse av praksis viser at det er nødvendig å få sterkere insentiver inn i loven, for at den skal bli fulgt. Da mener vi lavere terskel for bøtelegging, er et viktig og nødvendig virkemiddel. Her kan vi også legge til at flere av presseorganisasjonene har tatt til orde for bøter for brudd på offentlighetsloven, av samme årsak.

7. Personopplysninger

Vi støtter ikke forslaget i utkastets § 23 (1) om at opplysninger om en avdød person anses som en personopplysning i 20 år fra dødsfallet. Vi mener dette er et svært inngripende forslag i retten til informasjon. Som også utvalget skriver i NOUen, i kap. 10 så er jo målet med å samle inn opplysninger, at de skal bli brukt (kap 10.5.2). Dette gjelder også personopplysninger. Prinsipalt mener vi derfor man burde ha en mer dynamisk tilnærming til hele dette spørsmålet, og ikke automatisk oppstille vern av personopplysninger etter en persons død.

Subsidiært mener vi – som også arkivlovutvalget gjør – at 10 år er en mer akseptabel grense. Dette er grensen som gjelder i Danmark, og det vil gi et vern en betydelig periode etter at en person er død, samtidig som at samfunnet kan ta i bruk den informasjonen som er samlet inn etter det har gått ti år. Dermed kan man si at dette gjør inngrepet mer forholdsmessig enn om man setter grensen på 20 år. Vi registrerer at arkivlovutvalget utelukkende argumenterer med harmoniseringshensyn med forvaltningslovutvalget som argument for å sette grensen på 20 år, og at de skriver rett ut at de mener en 10-årsgrense ville vært å foretrekke ut ifra arkivfaglige hensyn og ressurs-hensyn (kap. 10.5.2). Etter vårt syn kan ikke harmoniseringshensyn være tilstrekkelig for å gjøre et så stort inngrep i retten til dokumentasjon. Vi legger også til her at personopplysninger omfatter langt flere opplysninger enn taushetsbelagte opplysninger.

⁴ <https://www.fvn.no/mening/i/JwxKb/naar-raadmennen-sletter-dokumenter>

Vi foreslår derfor at § 23 fjerner årsgrensen helt og legger opp til en mer dynamisk tilnærming, subsidiært at den endres til 10 år.

Vi er svært kritiske til at man innfører en grense på 110 år når opplysningen ikke er kjent. I praksis betyr dette at mange opplysninger aldri vil bli omtalt uten at det nødvendigvis foreligger gode grunner for dette.

Endelig vil vi minne om at mange av bestemmelsene i personvernforordningen ikke gjelder for journalistisk virksomhet. Hvis det vedtas en grense for personopplysninger, bør det tas inn et unntak i lovteksten for opplysninger som innhentes til journalistisk virksomhet.

8. Tilgang til opplysninger fra langtidsbevarte arkiver

Vi støtter utkastets § 33(3) om innsyn i taushetsbelagte opplysninger og mener det er viktig at Nasjonalarkivet har «en omfattende fullmakt til å gi innsyn til tross for at taushetsplikten gjelder» (NOUen kap 25, merknader til § 33). Vi merker oss at utvalget nevner journalister eksplisitt som en gruppe som kan ha saklig grunn, men mener dette kunne vært gjort enda tydeligere. I Riksadvokatens veileder for innsyn i straffesaker for andre enn sakens parter, kap 6.3, står det følgende:

«I praksis vil de fleste som begjærer innsyn, eksempelvis forfattere, journalister og ideelle organisasjoner, ha "saklig grunn" for innsyn i kraft av sine oppgaver. Styrken av interessen i innsyn kan variere og inngår som en del av vurderingen av om innsyn bør gis, og det må foretas en samlet vurdering av hensynene som taler for og mot innsyn.»

Tilsvarende utgangspunkt bør legges til grunn av Arkivverket. I likhet med Norsk Journalistlag mener vi at vi nå må rydde opp i den rettsstilstanden vi har i dag, ved at man risikerer å få mindre innsyn når saken er overført til Arkivverket, enn man hadde da saken la hos politi og påtalemyndighetene, der innsyn vurderes etter politiregisterforskriften § 27-2(3).

Riksadvokaten beskriver denne problematikken i rundskrivet note 25: «Riksadvokaten har i brev av 21. april 2016 til Justis- og beredskaps-departementet påpekt at reglene for innsyn i dag beror på hvor saken er arkivert, og at reglene som gjelder ved Arkivverkets behandling av innsynsbegjæringer ikke gir et uttrykkelig grunnlag for innsynsrett for etterlatte samt at forvaltningsloven ikke inneholder noen "meroffentlighetsregel" tilsvarende politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd.»

Vi støtter derfor Arkivlovutvalget som i kap. 20.3 og videre i avsnitt 23.3.2 fremhever behovet for en nærmere utredning av forskere og journalisters innsyn i arkiver til langtidsbevaring. Både den internasjonale og nasjonale rettsstilanden på området, tilsier at mediene i mange tilfeller vil ha et beskyttet krav på informasjon i kraft av ytringsfriheten, slik at tilbakeholdelse kan være et ulovlig inngrep. For videre utdyping av dette viser vi til NJs høringsuttalelse kap 8, som vi slutter oss til.

Vi mener også § 33(4) gir en for vid adgang til å nekte innsyn med henvisning til personvern hensyn, og viser også her til NJs redegjørelse for dette. Som utgangspunkt mener vi dette forslaget bør strykes.

Vi vil også legge til at vi i praksis stadig oftere møter en generell henvisning til personvern som hinder for innsyn, uten at dette konkretiseres noe mer. Vi mener derfor det er en generell fare for at en slik bestemmelse vil føre til at man unntar for mye ut ifra personvern hensyn, uten at det foreligger et reelt behov for vern.

I det minste – hvis man skal ha inn en så vid fullmakt til å unnta opplysninger – må det gis mer veiledning for hvordan denne skal praktiseres. For det første må man sikre konkrete begrunnelser, for det andre bør det angis i loven, hvilke momenter som skal vurderes. For eksempel slik (nytt i kursiv):

(4) Nasjonalarkivet kan nekte innsyn selv om taushetsplikten har falt bort, dersom sterke personvern hensyn tilsier det. *Beslutning om å nekte innsyn av personvern hensyn skal begrunnes konkret og det skal foretas en avveining mellom behovet for innsyn opp mot behovet for å verne personopplysningene. Hvem som spør skal også tillegges vekt.*

Med vennlig hilsen

For Norsk Redaktørforening



Arne Jensen
Generalsekretær

For Norsk Presseforbund



Kristine Foss
Jurist