
«Opplysninger
som kan såre,
krenke eller
skade andre,
må en ikke la
komme videre.»

Riksarkivarens
innsynspraksis de siste
femti år
Etatsprosjekt 2004-16

Tine Berg Floater
underdirektør, Riksarkivet

Innhold

| | |
|--|----|
| Riksarkivarens innsynspraksis de siste femti år | 0 |
| Innledning..... | 4 |
| Innsyn i taushetsbelagt arkivmateriale | 4 |
| Om prosjektet..... | 5 |
| Hovedproblemstillinger, definisjoner og mål..... | 6 |
| Arbeidsmetode og avgrensninger | 6 |
| Klausulering over tid..... | 8 |
| Adgang, tilgang eller innsyn i klausulerte arkiver, taushetsbelagte opplysninger, sensitiv informasjon eller graderte dokumenter?..... | 10 |
| Part i sak og innsyn for forskere..... | 11 |
| Arkivmateriale..... | 12 |
| Elementer som er analysert | 13 |
| Saker og journalposter | 16 |
| Historisk oversikt over innsynsbehandlingen i Arkivverket | 20 |
| Milepæler som har betydning i analysearbeidet | 20 |
| Juridisk rammeverk | 21 |
| Innsyn i sensitivt materiale før 1970..... | 23 |
| Innsynshenvendelser de første tiårene etter 1970..... | 24 |
| Publikumsavdelingen fra 1994 | 26 |
| Innsyn i forsvarsarkiver og privatarkiver | 27 |
| Standardiseringsarbeidet fra 2005..... | 28 |
| Spesialisert innsynsbehandling | 29 |
| Nærmere om behandlingsprosedyren i innsynssaker..... | 30 |
| Rettighetsdokumentasjon – en prioritert oppgave..... | 30 |
| Administrasjon av oppgaven i Arkivverket..... | 30 |
| Saksgang og Riksarkivarens rolle..... | 32 |
| Arkivaren som saksbehandler | 33 |
| Holdninger til forskerinnsyn | 34 |
| Kompetanseheving hos saksbehandlere og gjester | 34 |

| | |
|---|----|
| Utfordringer i saksbehandlingen | 36 |
| Elektronisk saksbehandling fra 1. mai 2005 | 36 |
| Særlig om landssviksakene | 37 |
| Resultater fra kartleggingen | 39 |
| Hovedtendenser | 39 |
| Hvordan er sakene registrert? | 42 |
| Antall saker i perioden | 43 |
| Årsaker til økningene av innsynsforespørsler | 50 |
| Saksgang | 51 |
| Saksbehandlingstid | 53 |
| Hvem er søkerne og hva bruker de arkivmaterialet til? | 55 |
| Dokumentasjon av søknaden | 58 |
| Intervjuer som kilde for forskningen | 61 |
| Taushetserklæring og brudd på taushetsplikten | 61 |
| Hjemmelsgrunnlaget | 65 |
| Andre lovhjemler som har vært benyttet i vedtak | 67 |
| Skjønn | 68 |
| Hvem fatter vedtak om innsyn? | 69 |
| Innstillinger i forskerinnsyn fra statsarkivene | 72 |
| Avgjørelsen faller | 73 |
| Saker uten resultat | 76 |
| Fritt tilgjengelig arkivmateriale og meroffentlighet | 77 |
| Innsyn innvilges | 77 |
| Taushetsplikten forlenges | 78 |
| Avslag på innsynssøknaden | 79 |
| Anke på avslag | 80 |
| Avslutning | 83 |
| Innsyn i elektroniske arkiver | 84 |
| Riksarkivaren, personvern og demokrati | 84 |
| Tillegg | 85 |
| Hovedtabeller | 85 |
| Tjenestevei i innsynsbehandlingen | 89 |
| Oversikt over tabeller og figurer i rapporten | 90 |

| | |
|--|----|
| Forkortelser benyttet i tabeller | 92 |
| Bidragstere i innsynsprosjektet | 93 |

Innledning

Innsyn i taushetsbelagt arkivmateriale

I Norge står offentlighetsprinsippet sterkt. Forvaltningsloven fra 1967 og offentleglova fra 2006 sammen med annet lovverk, beskriver offentlige organers krav til dokumentasjon av retter og plikter for borgerne, og også begrensninger for innsyn i dette materialet. Arkivlova fra 1992 utfyller dette bildet.

I hovedsak er offentlige dokumenter i Norge fritt tilgjengelige. Det aller meste av arkivsakene i Arkivverkets depoter kan fritt lånes til lesesalen. Men i noen tilfeller kan dokumentene inneholde sensitive opplysninger, for eksempel om enkeltpersoners straffeforhold eller helse. Dokumentet blir i tilfelle underlagt reglene om taushetsplikt, se offl. §13, jf. fvl. §§13 og 13a og §§18-19.

Som depotinstitusjoner forvalter Riksarkivet og statsarkivene det avleverte, offentlige statlige materialet og i kraft av forskrift til forvaltningsloven §8a har Kulturdepartementet delegert myndigheten til å gi innsyn for forskere til Riksarkivaren, jf. fvl. §13d. Partsinnsyn følger av fvl. §13b.

I Riksarkivarens årsstatistikker vil man finne informasjon om bruken av arkivmateriale i Arkivverkets depoter. Og for de siste tiårene finnes det også oversikter over for eksempel hvor mye arkivmateriale som lånes ut og hvor mange ressurser som går med til å behandle innsynssøknader. En nærmere gjennomgang, tolkning og vurdering av dette arbeidet er derimot aldri blitt foretatt. Dette forskningsprosjektet ønsker å finne svar på hvordan publikums søknader om innsyn i taushetsbelagt materiale er mottatt i Arkivverket og hvordan de er behandlet over tid. Det er registrert og gjennomgått saker over fem tiår for å sette saksbehandlingen i perspektiv, og den relateres også til organisasjonsstruktur for å undersøke utviklingstendenser. Forholdet til hjemmelsgrunnlaget er undersøkt og ses i sammenheng med dokumentasjon fra søkere og vurderinger foretatt av saksbehandlerne. Til slutt vurderes vedtaket i innsynssaken. Hvordan har Riksarkivaren opptrådt i saksbehandlingen? Oppfylles publikums behov for og krav til dokumentasjon av sine rettigheter og innsyn i historisk arkivmateriale?

Det er å bemerke at denne gjennomgangen ikke er en juridisk beskrivelse av eller et innspill til hvordan lovhjemler om taushetsplikt generelt er å forstå, ei heller en diskusjon omkring betydningen av et godt personvern. Fokus har vært på den faktiske utøvelsen av arbeidet og tankegangen bak den i en historisk kontekst, men det skjeles likevel til juridiske og praktiske problemstillinger og utfordringer knyttet til taushetsplikt, personvern, innsynsproblematikk og demokratiske prosesser. Det er forsøkt å gjøre rede for hvordan Riksarkivaren har tenkt i skjønsspørsmål og hvordan dette til sammen har ført til utviklingen av en praksis i innsynssaker for arkivmateriale i Arkivverket.

Rapportens tittel «Opplysninger som kan såre, krenke eller skade andre, må en ikke la komme videre.» henviser til Riksarkivarens bestemmelse for bruk av arkivsaker på Arkivverkets lesesaler fra 1937. Holdningen har vært regjerende i saksbehandlingen av innsynsspørsmål i Riksarkivet.¹

¹ Jf. også de yrkesetiske retningslinjene for arkivarer vedtatt av International Council on Archives (ICA) på generalforsamlinga i Beijing i 1996, pkt. 7

Om prosjektet

Riksarkivaren har hatt et ønske om å undersøke behandlingen av henvendelser om innsyn i klausulerte arkiver. Bakgrunnen er den spesielle rollen man innehar som forvalter av sensitiv informasjon, og synliggjøringen av selve behandlingsprosessen for å imøtegå eventuell kritikk. Dette er utgangspunktet for at jeg tidlig på 2000-tallet fikk sette i gang med et eget forskningsprosjekt som skulle undersøke hvor konsekvent Arkivverket over tid hadde behandlet innsynssaker. Ansvaret for oppfølgingen av prosjektet "Riksarkivarens innsynspolitik gjennom 40 år" kom under Arkivverkets Forskningsutvalg. Grunnet stor arbeidsmengde i Publikumsavdelingen fikk jeg aldri tatt ut nok forskningstid til å komme skikkelig i gang med oppgaven. I 2004 søkte jeg om å få endret prosjektet til et etatsprosjekt og dermed involvere hele avdelingen, og fra 2005 kunne jeg som leder av Publikumsavdelingen (fra 2008 Seksjon for brukertjenester og formidling, og fra 2010 Seksjon for brukertjenester) administrere prosjektet med ressurser fra arkivarer i avdelingen. I 2012 inviterte seksjonen statsarkivenes innsynsmedarbeidere til et innsynsseminar som markerte starten på en satsing på bedre og mer helhetlig innsynsbehandling i Arkivverket og også avslutningen på prosjektet. I 2013-2015 arbeidet jeg som seksjonssjef i Justis- og beredskapsdepartementet, men har høsten 2015 endelig kunnet ta opp arbeidet med å ferdigstille og videreformidle resultatene av forskningen. Forskningen som er foretatt, kan nå derfor se tilbake på nærmere 50 år med innsynspraksis i Arkivverket.

Denne analysen befinner seg i Arkivverkets saksbehandlingssystem ePhorte på sak 2016/10595. Der er også grunnlagsmaterialet med sine over 40 000 poster vedlagt som Excel-fil. Herfra og fra arkiv- og saksbehandlingssystemet er det mulig å hente ut resultater som det er prioritert ikke å presentere fullt ut i denne rapporten.

Hovedproblemstillinger, definisjoner og mål

Prosjektet har basert på empiriske funn, erfaringsutveksling og historisk og juridisk utvikling, søkt å finne ut

- hvorvidt Riksarkivaren i løpet av de siste 50 årene har ført en konsekvent og gjennomtenkt politikk i innsynsspørsmål,
- hvordan juridisk grunnlag og tankemåte har nedfelt seg i saksbehandlingen og
- hvilke innvirkninger Riksarkivarens arbeid har hatt på bruken av arkivmaterialet.

Å undersøke hvorvidt publikum har mottatt en god behandling sett i lys av gitte forutsetninger og demokratiske prinsipper, har vært et hovedmål. Videre er det viktig for Riksarkivaren å synliggjøre en prosess som inngår som en del av bekreftelsen av rettighetsdokumentasjon for enkeltmennesker og som utgangspunkt for forskning.

Det er undersøkt innsynsforespørsler til Arkivverket både for partsinnsyn (bare Riksarkivet) og for innsyn for forskere. Henvendelsene gjelder både privatarkiver og offentlig materiale.

Det er kun behandlet søknader som gjelder avleverte arkiver der Riksarkivaren har råderett over materialet, jf. arkivl. §10. Innsyn i deponert materiale inngår dermed ikke i undersøkelsen.

Arbeidsmetode og avgrensninger

Det er en krevende oppgave å behandle adgangssaker til arkivmateriale, særlig fordi det ikke alltid er tydelig hva slags arkivsaker det ønskes innsyn i. Det stilles høye kompetansekrav til saksbehandlerne innen arkivkunnskap og juridisk forståelse. Det samme gjelder i stor grad gjennomgangen av materialet som ligger til grunn for denne undersøkelsen, og det har vært en forutsetning at erfarne arkivarer har kunnet foreta registreringen, forstå saksgangen og tolke dokumentasjonen for å kunne hente fram de riktige opplysningene.

Å gjennomgå alle innsynssaker som er behandlet i Riksarkivet og statsarkivene siden 1970 ville føre altfor langt. Det ble derfor besluttet å vise prosessen gjennom uttrekk fra enkeltperioder, nemlig de første fem årene i hvert tiår. Utviklingen av lovverket og endringer grunnet presedensavgjørelser, administrasjonshistorie og enkelte sentrale medarbeideres erfaringer og innsats, har vært sentralt som utgangspunkt for dette valget. Vi har slik ønsket å vise hvordan dette eventuelt har innvirket på saksbehandlingsprosessen i Arkivverket og kanskje på Riksarkivarens avgjørelse.

Prosjektmedarbeiderne har arbeidet med hver sine tidsepoker og registrert saker hentet fra det fysiske papirarkivet inn i et elektronisk skjema. Skjemaet er utarbeidet spesielt for prosjektet av meg som prosjektleder i samarbeid med Trond Kielland Haakensen som var min nestleder i Seksjon for brukertjenester og formidling i perioden 2008-10. Stian Skindlo i Riksarkivets IT-avdeling sto for den tekniske bearbeidelsen av registreringsverktøyet.

Alle innsynssaker registrert på arkivkode 543.1 (partsinnsyn) og 543.2 (forskerinnsyn) de første årene i hvert tiår ble gjennomgått. Arkivar Grethe Flood registrerte 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, samt noen saker journalført på år 1986. Arkivar Trond Kielland Haakensen registrerte 1991, 1992, 1993, 1994 og 1995. Arkivar Leif Thingsrud registrerte 2001, 2002, 2003 og deler av 2004. Den registrerte saksmengden var da kommet opp i over 4000 enheter konkretisert på saksnumre. Registreringen i databasen ble avsluttet ved periodeskillet da Publikumsavdelingen gikk over til elektronisk arkiv- og saksbehandlingssystem.

Ordningsprinsipper og praktiske hensyn har gjort at saker fra 1970-årene ikke er registrert i samme skjema som for de øvrige tiårene, selv om jeg har gjennomgått dem på samme måte. For perioden ((mai 2004-)2005-) 2011-2015 er det benyttet statistikk ført som bakgrunn for Riksarkivarens årlige internstatistikk og søk i det elektroniske saksbehandlingssystemet ePhorte. Endringer i arkivnøkkelen for å tilpasse innsynssakene til resten av saksbehandlingen, gjør at man etter 2010 benytter andre arkivkoder; 543.1. (partsinnsyn), 543.2 (andre formål) og 543.3. (forskerinnsyn). Det har vært min oppgave å gjennomgå dette materialet i tillegg til å tolke og formidle resultatene.

Jeg har i tillegg intervjuet nåværende og tidligere medarbeidere i Riksarkivet for å klarlegge organisasjonsutviklingen og den praktiske saksgangen utover det jeg selv har kunnet bringe inn i prosjektet eller har kunnet finne informasjon om i arkivet, særlig i de tidlige periodene, og for å kartlegge årsakene til og vurderingene bak beslutningene i skjønsspørsmål. Tidligere riksarkivar John Herstad og tidligere stabsdirektør Tor Breivik har vært til særlig stor hjelp i dette arbeidet.

Noen praktiske presiseringer fulgte etter hvert som prosjektet skred fram. Den viktigste var at vi på ett tidspunkt avgjorde å avslutte registreringen på spesifisering av arkivkode utover partsinnsyn og forskerinnsyn. Det var for det første svært krevende å avgjøre hvilke arkiver knyttet til gitte kategorier man skulle registrere. For det andre gjaldt mange innsynssøknader flere arkiver og arkivtyper, og det lot seg ikke gjøre å føre en representativ statistikk. Oppgaven tok også uforholdsmessig lang tid uten at man alltid kunne komme til en konklusjon. For forskerinnsyn fra 1990- og 2000-tallet vil det derfor være en overrepresentasjon innen "Annet"-kategorien.

Det er bare registrert saker om innsyn i arkiver som til enhver tid fysisk befinner seg i Riksarkivets arkiv. Innsynssøknader i partsinnsynssaker til arkivmateriale som oppbevares hos statsarkivene, dvs. offentlig lokalt og regionalt skapt dokumentasjon, blir avgjort av Statsarkivaren, jf. arkivl. §4, og befinner seg der. Disse sakene er ikke med i denne undersøkelsen dersom de ikke har kommet inn til Riksarkivaren som klage på et avslag på innsynssøknaden. Det samme gjelder privatarkiver som er avlevert til statsarkivene. Dette betyr at følgende søknadsmateriale er med i undersøkelsen:

- innsynsforespørsler til partsinnsyn i statlig offentlig materiale som befinner seg i Riksarkivet (arkivkode 543.1)
- innsynsforespørsler til forskerinnsyn i lokalt, regionalt og statlig offentlig materiale som befinner seg i statsarkivene og i Riksarkivet (arkivkode 543.2 og 543.3)
- innsynsforespørsler til innsyn i privatarkiver som er avlevert til Riksarkivet (arkivkode 543.1, 543.2 og 543.3).

- Søknadene er avgrenset til tidsperiodene 1971-1975, 1981-1985, 1991-1995, 2001-mai 2004, ((mai 2004-)2005-)2011-2015.

Det har ikke vært dette prosjektets mål å redegjøre for lovverket og den juridiske forståelsen av det, ei heller er det gitt rom for en sammenligning av arbeidet i andre etater som utfører lignende oppgaver verken i inn- eller utland. Dette vil være en interessant videreføring av forskningen.

Klausulering over tid

Tidsaspektet har vært viktig i undersøkelsen. Taushetsplikten oppheves normalt etter 60 år, jf. fvl. §13c. Slik har det ikke vært i hele den undersøkte perioden, og problematikken har med jevne mellomrom vært oppe til diskusjon. Riksarkivaren kom blant annet gjennom en meningsutveksling med Riksadvokaten allerede i 1966 til en forståelse av hvordan man burde forholde seg til bruk av det sensitive arkivmaterialet som ble avlevert til Arkivverket, og der også påtaleinstruksen ble retningsgivende. Siden har temaet vært oppe flere ganger.

Statistisk materiale som er innhentet med hjemmel i statistikkloven, kan for eksempel ha klausuler på 100 år for personlige opplysninger, jf. statl. §2-7, men ikke for opplysninger om drifts- og forretningsforhold eller tekniske innretninger. Her opereres det med en klausul på 60 år. Andre lover, som for eksempel personopplysningsloven eller helselovgivningen, kan også spille inn.

To viktige endringer i Riksarkivarens myndighetsutøvelse i forbindelse med taushetspliktlovgivningen kom på slutten av 1970-tallet. I 1977 fikk Riksarkivaren myndighet til å bestemme at taushetsplikten for materiale som oppbevares i Arkivverket, kan forlenges utover 60 år, jf. forskrift til fvl. §11. I praksis har det vært vanlig å utvide taushetsplikten til 80 år eller mer for sensitive opplysninger om helse- og straffeforhold. I 1978 fikk Riksarkivaren likeledes myndighet til å frigi taushetspliktige opplysninger som befinner seg i Arkivverket. Her er det snakk om opplysninger som det ikke lenger har noen hensikt å båndlegge eller der noen berettiget interesse tilsier at taushetsplikten fortsatt skal gjelde, jf. fvl. §13a nr. 3, for eksempel opplysninger som er offentliggjort i andre sammenhenger.

I 1978 fikk Norge også sin første personvernlov; personregisterloven². Sammen med opprettelsen av Rådet for taushetsplikt og forskning og Datatilsynet³ i 1980 ble ikke bare den teknologiske utviklingen fokusert, men også oppgaven med å håndtere det generelle personvernet og forholdet til taushetsplikt ble tatt opp på flere hold.

Arbeidet med arkivloven som ble vedtatt 4. desember 1992 og trådte i kraft 1. januar 1999, ble en pådriver for endringene i brukertjenestene Arkivverket. Omorganiseringen i 1994 og den begynnende sentraliseringen av mottak og besvarelse av innsynsforespørslene til Publikumsavdelingen var en direkte følge av lovarbeidet. I Riksarkivet var det riksarkivar John

² Se for eksempel Liv Marie Holt Kristensen: Personregisterloven med forhistorier, UiO 2009.

³ For en framstilling av Riksarkivarens forhold til Datatilsynet i perioden 1980-2000, se Kjersti Jovik: Retten til å vite – retten til å bli glemt, UiO 2015.

Herstad, avdelingsdirektør og senere riksarkivar Ivar Fønnes, og Publikumsavdelingens leder, senere stabsdirektør Tor Breivik, som sto for arbeidet med de konkrete planene.

I 1997 fikk Riksarkivaren myndighet til å avgradere og nedgradere dokumenter i Arkivverkets depoter i henhold til beskyttelsesinstruksen.⁴ Dette arbeidet er hovedsakelig foretatt etter behov, men man har i perioder kunnet arbeide med ned- og avgraderingsoppgavene serievis som en del av ordningsprosessen.

Undersøkelsen tar for seg saksbehandlingen og innsynspraksisen over en forholdsvis lang periode og enkeltarkivers status er endret i løpet av denne perioden. Arkivdokumenter publikum ikke fikk tilgang til å undersøke tidlig i perioden, kan av ulike årsaker ha fått endret klausul i løpet av de neste tiårene. Noe arkivmateriale vil nødvendigvis ha blitt fritt tilgjengelig i løpet av undersøkelsens gang fordi tiden for klausuleringen er utløpt. Saksbehandlingsprosessene vil også danne presedens slik at annet materiale enn det som er etterspurt, kan bli ansett som fritt tilgjengelig på forespørsel akkurat som senere søknader ikke vil bli ansett som innsynsforespørsler. Likeledes vil endringer i samfunnet, enkeltpersoners handlinger og politiske beslutninger kunne innvirke på arkivmaterialets klausul. Utgivelser av artikler, bøker og andre publikasjoner kan også ha innvirket på klausulen, arkivets tilgjengelighetsstatus eller saksbehandlingen.

Enkelte tidspunkt er av særlig interesse for arbeidet med de taushetspliktige opplysningene som befinner seg i Arkivverkets depoter. Personopplysninger innhentet etter statistikkloven har 100 års klausul, derfor er for eksempel frigivelsen av folketellingene av 1900 og 1910, henholdsvis 1. januar 2000 og 1. desember 2010, viktige skiller. Forespørslene som er registrert i denne undersøkelsen preges av disse viktige arkivene som er svært mye benyttet i lokalhistorisk forskning. Digitaliseringsarbeidet som førte fram mot 100-årsfristen la et godt grunnlag for en bred tilgjengeliggjøring av de tidligere taushetspliktige opplysningene.

I og med at en stor del av innsynssakene knytter seg til krigstidsmateriale fra perioden 1940-1945, vil behandlingen av innsynssaker før og etter enkeltår som 1995, 2000 og 2005 være interessant. En stor gruppe innsynssaker gjelder tilgang til Landssvikarkivet med dokumenter fra perioden 1945-1954. Arkivet inneholder saker mot bedrifter og enkeltpersoner arkivert etter hvilket politikammer som førte tiltalen etter krigen, og vanligvis i deler som viser resultatet av saken; dømte, forelegg, eller henlagte saker. I tillegg finner man gjerne kartotek eller protokollserier til hjelp i framfinningen. Behandlingen av innsynssøknader i ulike deler av Landssvikarkivet har i mange år vært en stor oppgave for Riksarkivet og saksbehandlingen av dem i hele undersøkelsesperioden er viktige holdepunkter for å vurdere Riksarkivarens praksis. Sakene kan benyttes som en «temperaturmåler» for å avdekke hvilke hensyn som er vurdert som avgjørende, både fordi de er mange, men også fordi de løfter opp mange ulike juridiske forhold av skjønnsmessig karakter.

Det er generelt en stor grad av skjønn involvert i innsynsbehandlingen, og hvordan dette relaterer seg til tid, hensikt og den enkelte søker, er særlig interessant å undersøke.

⁴ For mer om behandlingen av gradert informasjon, se for eksempel Hans Morten Synstnes: Den innerste sirkel. Den militære sikkerhetstjenesten 1945-2002, UiO 2015.

Adgang, tilgang eller innsyn i klausulerte arkiver, taushetsbelagte opplysninger, sensitiv informasjon eller graderte dokumenter?

Det er stor forvirring blant publikum, både enkeltpersoner og forskere, og kanskje også blant arkivarer, omkring betegnelsene på arkivmateriale som det ikke er offentlig tilgang til. Ordet «hemmelig» dukker ofte opp – og i formidlingsøyemed kan det ha mye for seg avhengig av hvem som er målgruppe for tiltaket. I dette dokumentet benyttes betegnelsene «adgang til klausulerte arkiver» og «innsyn i taushetsbelagte opplysninger» eller «tilgang til sensitiv informasjon».

Klausuler legges på arkiver eller arkivstykker av ulike årsaker, for eksempel at de er utilgjengelige grunnet ordning eller fysisk tilstand, eller at de inneholder opplysninger som av en eller annen grunn skal skjermes for offentligheten.

Arkiver, arkivserier, mapper og enkeltdokumenter kan inneholde opplysninger som er underlagt taushetsplikt, det vil si at de alene eller sammen inneholder sensitiv informasjon. Dette kan omhandle alt fra rikets sikkerhet til personopplysninger man ønsker å holde for seg selv. Bestemmelsene om innsyn i dette materialet reguleres blant annet i offentleglova og forvaltningsloven. Opplysningene er i og for seg ikke knyttet til arkivet eller dokumentet som sådan, selv om det i en historisk og arkivfaglig kontekst vil kunne utdype innholdet og være meningsbærende. For taushetsbelagte opplysninger skal det ifølge offentleglova §11 vurderes merinnsyn selv om det er anledning til å gjøre unntak fra innsyn, men da ikke dersom opplysningene er del av intern saksforberedelse, jf. offl. §14. Det er innsyn i denne typen opplysninger og problemstillinger omkring slike forhold dette prosjektet undersøker.

Dokumenter som graderes etter sikkerhetsloven (Konfidensielt, Begrenset, Hemmelig eller Strengt hemmelig) skal i utgangspunktet ikke avleveres til Arkivverket før nedgradering er vurdert. Det betyr ikke at det ikke befinner seg graderte dokumenter i våre depoter. Allerede på 1980-tallet måtte Riksarkivbygningen foreta mindre justeringer i bygningen og saksbehandlingen, depotsituasjonen og sikkerhetsrutinene gjennomgå fordi det ble klart at det befant seg større mengder graderte opplysninger blant arkivsakene i magasinet.

Omstruktureringer og omorganiseringer i forsvarssektoren har senere for eksempel ført til at det er avlevert til dels store mengder gradert materiale som gjennomgås i ordningsprosesser og katalogutarbeidelser, også med tanke på nedgradering. Søkere som ønsker innsyn i gradert materiale må i tillegg til å ha sikkerhetsklarering, være autorisert for å arbeide med gitt materiale. Autorisasjon foretas tradisjonelt av arkivskaper, men forskere som har behov for innsyn i gradert materiale som er avlevert til Arkivverket, kan i noen tilfeller autoriseres av Riksarkivaren. Autorisasjon vil derfor stå på lista over mulig dokumentasjon som grunnlag for innsynskrav fra forskere.

Innsyn i graderte dokumenter er ikke behandlet særlig i denne undersøkelsen.

Alle mottatte arkiver registreres i databasen Asta, og gjennom Arkivportalen kan publikum følge tilgjengeliggjøringen av arkivet i ordning- og katalogiseringsprosessen, til det etter hvert er praktisk mulig å studere det enten i original på lesesalen eller som skannet dokument via Arkivportalens bestillingsfunksjon eller Digitalarkivet. Eventuelle klausuler vil gå fram av arkivkatalogen.

Innsyn i Riksarkivets egen journal og dagligarkiv, eller depot for den del, går fram av Offentlig Elektronisk Postjournal (OEP). Slike henvendelser enten de gjelder avlevert arkiv eller dagligarkiv, er inkludert i undersøkelsen for hele perioden som er undersøkt.

Noen privatarkiver er avlevert til Arkivverket med andre klausuler enn de lovverket omtaler som gjeldende for offentlige arkiver. Dette er det avleverende arkivskaper som avgjør. Avtalen om avlevering vil si noe om hvor lenge hele eller deler av privatarkivet eventuelt skal være utilgjengelig eller hvilke forhold som gjelder for innsyn.

Det blir i alle tilfelle ikke riktig å snakke om "hemmelige arkiver" når man omtaler Arkivverkets bestand.

Part i sak og innsyn for forskere

Fvl. §13b gir innsyn til den som er direkte part i saken eller denne partens representant. Det er anledning til å benytte opplysningene man får tilgang til i den grad det er nødvendig for å ivareta partens tarv. Det er forholdsvis greit å vurdere hvem som er part i sak, men det finnes snubletråder. For eksempel defineres nå barn som parter i barnefordelingssaker, men det betyr ikke at barnet dermed har rett til alle opplysninger i saken. Hver opplysning må vurderes for seg. Partsrepresentanter må bekrefte forholdet med fullmakt for å kunne få innsyn i materialet.

Fvl. §13d gir innsyn til forskere. Mastergrad- eller hovedfagsstudenter blir definert som forskere så lenge de kan dokumentere et veiledningsforhold til en person med forskerkompetanse. I det tidligste materialet dukker også magisterstudenter opp.

Forskerkompetanse hadde tidligere den som innehadde en høyere universitetsgrad innen relevant fagfelt og som kunne dokumentere et ansettelsesforhold til en forskningsinstitusjon, gjerne et universitet eller et forskningsinstitutt. Etter hvert har begrepet omfattet også personer med mastergrad som foretar en forskningsbasert undersøkelse, kanskje på oppdrag fra et forlag i den hensikt å skrive en bok eller en større artikkel, eller på oppdrag fra arkivskaper selv. Det har vært et krav at det skal leveres en kort prosjektbeskrivelse som dokumentasjon til vurderingen om innsyn på forskergrunnlag kan gis.

Journalister med mastergradkompetanse vil ikke umiddelbart kunne få innsyn dersom de ikke har et definert prosjekt som skal munne ut i et forskningsbasert produkt. Innsyn til taushetsbelagte opplysninger gis heller ikke til forfattere av biografier eller andre prosjekter som skal resultere i produkter der hensikten nettopp er å eksponere materialet, som for eksempel i en film.

Av og til opplever vi at søkere har en blandingsinteresse. De har forskerkompetanse og ønsker å publisere en bok eller en film om en nær slektning. Som regel finnes det en akseptabel løsning uten at taushetsbelagt informasjon kommer på avveie.

Arkivmateriale som skal benyttes statistisk av forskere, krever en viss mengde, minimum tre enheter, for at det skal kunne innvilges innsyn. Det er viktig at man for eksempel i små lokalsamfunn ikke uten videre vil kunne lese enkeltdata ut av statistikken. Dette ble poengtert fra Statistisk Sentralbyrå som

en del av deres praksis allerede i 1966. Det ble da likeledes påpekt at forskere ikke måtte publisere tabeller som sett i forhold til hverandre kunne gi opplysninger om den enkelte oppgavegiver.⁵ Man har i Arkivverket holdt seg til samme praksis.

Forskere som innvilges innsyn i taushetsbelagte opplysninger skal signere en taushetserklæring, jf. fvl. §13e. Den som med hjemmel i fvl. §13b om partsinnsyn får innsyn i egen sak, behøver ikke å undertegne slik erklæring dersom saken ikke også inneholder taushetsbelagte opplysninger om tredjepart som ikke er mulig å skille ut gjennom sladding eller uttak av dokumenter.

Arkivmaterialet

For at arkivmaterialet skal være tilgjengelig for publikum eller være gjenstand for saksbehandling i Arkivverket, må ulike forhold være på plass:

Avlevering. Arkivet må være formelt avlevert til Arkivverket for at Riksarkivaren skal kunne saksbehandle forespørsler om arkivsakene. Deponeringsavtaler kan inneholde bestemmelser om saksbehandling, men i hovedsak må rettighetene til arkivet være overdratt til Riksarkivaren for at dette skal kunne skje.

Fysisk tilstand. Arkivet må være i en slik fysisk tilstand at det kan behandles og benyttes i saksbehandlingen og helst også på lesesalen. Arkivsakene må være mulige å håndtere og la seg studere, og de må ikke kunne ta skade ved at de flyttes fra magasinet og undersøkes.

Ordning og katalogisering. Framfinning. Arkivet må være ordnet på en slik måte at det er mulig å finne fram i det. Helst må det eksistere en arkivkatalog som beskriver både arkivskaperen, arkivet og innholdet. I tillegg bør katalogen eller avleveringslista, dersom en katalog ikke finnes, henvise til hvor i materialet de ulike dokumentene faktisk befinner seg, da med referanse til eske- og mappenummer. Arkivarens fagkunnskap og eventuelle kjennskap til det aktuelle arkivet kan avhjelpe noen av disse utfordringene.

I tillegg er det andre elementer som kan ha betydning når det gjelder behandlingen av innsynssaker:

Arkivmaterialets fysiske karakter gjør det ofte utfordrende å innvilge innsyn. Personopplysningene det søkes om innsyn i, kan for eksempel befinne seg i en protokoll sammen med mange andre opplysninger som ikke er relevante for søkeren, men som også er taushetsbelagte. Man tyr derfor gjerne til løsninger i form av sladdede kopier, eller man referer opplysningene fra det originale arkivmaterialet i svarbrevet med henvisning til hvor i arkivet de er funnet. Sladdede kopier har også vært mye benyttet for å kunne tilfredsstille søkere som ikke kvalifiserer til fullt innsyn i dokumenter der det befinner seg opplysninger om tredjepart. Det må tas hensyn til at opplysningene ikke blir misvisende eller ufullstendige dersom sladding benyttes.

⁵ Brev fra Statistisk Sentralbyrå til Riksarkivet 2. september 1966, RA saksnr. 1364/1966

Arkivmaterialet kan være vanskelig forståelig fordi det er skrevet for hånd, papirkvaliteten kan være dårlig, skriften utydelig, eller opplysningene gir ingen mening når de tas ut av sin sammenheng. Det finnes ikke alltid praktiske løsninger på slike utfordringer, men Arkivverket strekker seg langt i å gjøre opplysningene tilgjengelige og forståelige for publikum. Håndskrift må for eksempel ofte gjengis i annen form, og gotisk skrift vil kunne måtte transkriberes. Av ressursmessige hensyn har det dessverre vært nødvendig å begrense dette tilbudet til opplysninger som omhandler rettighetsdokumentasjon.

Noen dokumenter kan inneholde sensitive opplysninger det kan være vanskelig å lese om og man må skjerme leseren eller ta hensyn når vedkommende får det i hende. Det advares av og til om at innholdet kan være vanskelig å lese om eller det anbefales å ha noen man stoler på til stede når dokumentene studeres. En sjelden gang blir dokumentene gjort tilgjengelige for den enkelte via en profesjonell aktør, som for eksempel en advokat, lege eller prest. For det meste er likevel opplysningene av klargjørende karakter for søkeren, og det å få innsyn bidrar til løsning på et gitt problem, det være seg dokumentasjon av egne rettigheter eller arkivsaker i forskningsøyemed. Selve innholdet eller typen innhold i dokumentene er ikke tema her annet enn som generelle eksempler.

Elementer som er analysert

Prosjektet har hentet fram de viktigste elementene i saksbehandlingsprosessen i undersøkelsen som bakgrunn for analysen. I periodene som er registrert på saksnivå (de første årene på 1970-, 1980-, 1990, og 2000-tallet), har disse blitt spesifisert og kategorisert. For hver innsynssak er det registrert opplysninger i ti kategorier i tillegg til identifikatoren (saksnummer) og et merknadsfelt.

Tabell 1. Kategorier i databasen med registrerte innsynssaker fra 1980-, 1990- og 2000-tallet.

| | Kategori | Svaralternativer Eksempler | Kommentar |
|---|--------------------|--|---|
| 1 | Saksnummer | 2000/xxxx | Sakene er registrert på saksbehandlingsår og følgenummer. Samlesaker eller saker/avgjørelser der behandlingen har gått over lang tid kan gå ut over gitt registreringsperiode. |
| 2 | Arkivkode/Sakstype | 543.1 - Partsinnsyn 543.2 - Forskerinnsyn | I tillegg var det ønsket registrert sakstype, for eksempel hvorvidt saken gjelder rettslig bruk, krigsbarnsaker eller privatarkiver. Dette viste seg å være komplisert og ikke praktisk mulig å |

| | | | |
|---|------------------------|---|--|
| | | | gjennomføre fullt ut. |
| 3 | Saksbehandlingstid | Antall dager | Fvl. §11 pålegger offentlige etater å svare på henvendelser uten ugrunnet opphold. Dersom svar ikke kan påregnes innen en måned skal det sendes foreløpig svar. Foreløpige svar er ikke registrert, kun første faglige tilbakemelding. |
| 4 | Dokumentasjon | For partsinnsyn: Identifikasjon, bekreftelse av slektsskap, fullmakt For forskerinnsyn: Bekreftelse på forskerkompetanse, prosjektbeskrivelse, bekreftelse fra veileder, bekreftelse fra oppdragsgiver | I saker der dokumenter er gradert etter sikkerhetsloven, er det også snakk om sikkerhetsklarering og autorisasjon. |
| 5 | Taushetserklæring | Ja Åpent felt: ingen bekreftelse | Forskere kan ha signert bekreftelse i statsarkivet uten at dette er registrert. Dette ble etter 2005 en forutsetning som ble lagt inn i svarene til forskere som søkte innsyn i materiale i statsarkivenes depoter. |
| 6 | Innstilling til vedtak | Innsyn Avslag | Innstilling finnes vanligvis kun i saker om forskerinnsyn fra statsarkivene. Tilråding kan også komme fra Forsvarsavdelingen (RAFA) eller Privatarkivavdelingen. Ellers vises til saksbehandlingsprosessen og interne rutiner. |
| 7 | Avgjørende instans | Riksarkivaren Leder i PUA/BRUK Annen leder Saksbehandler | Publikumsavdelingen (PUA) fikk saksbehandlingsansvar i innsynssaker fra 1994. Før dette var det Yngre avdeling som behandlet disse sakene. Den delen av Publikumsavdelingen som foresto brukerhenvendelsene het Seksjon |

| | | | |
|----|-------------------------|--|---|
| | | | <p>for brukertjenester og formidling fra 1.3.2008. Porteføljen endret seg ikke etter omorganiseringen. Innsyn i privatarkiver ble avgjort av Riksarkivaren til langt ut på 1990-tallet, mens innsyn i forsvarsarkiver i perioden 1996-2005 ble avgjort av RAFA eller tilrådd derfra.</p> <p>«Annen leder» kan henviser til både Leder i Storavdeling 1/PUA og ledere i andre avdelinger som RAFA eller Privatarkivavdelingen. Ved ferieavvikling muligens også andre.</p> |
| 8 | Vedtak | <p>Innsyn</p> <p>Delvis innsyn</p> <p>Fritt tilgjengelig</p> <p>Avslag</p> <p>Sak avsluttet uten vedtak</p> | <p>Enkelte innsyn er innvilget som opplysninger i svarbrev, eller som (sladdet) kopi.</p> <p>Noen få innsynshenvendelser har en form som gjør at de krever informasjon heller enn innsyn. Disse er helst kategorisert som avsluttet uten vedtak.</p> |
| 9 | Hjemmel | <p>Lovparagraf, vanligvis fvl. §13b eller fvl. §13d-e.</p> <p>Fvl. § 13 a nr. 1 og §13a nr. 3 er også spesifisert sammen med statl. §§ 2-4 - 2-7.</p> <p>Annet</p> | <p>Hjemler i «annet»-kategorien har i de fleste tilfellene blitt spesifisert av registratoren i merknadsfeltet.</p> |
| 10 | Anke på vedtak | <p>Medhold</p> <p>Avslag</p> | <p>Enten til Riksarkivaren fra et statsarkiv eller til Kulturdepartementet fra RA</p> |
| 11 | Hensikt med arkivbruken | <p>Mastergrad/Hovedfag</p> <p>Doktorgrad</p> <p>Større forskningsprosjekt</p> <p>Utredning</p> | <p>Gjelder hovedsakelig forskerinnsyn. Begrunnelse for søknaden, hva materialet skal brukes til og hvordan resultatet skal publiseres.</p> <p>Utredninger er gjerne kommisjoner eller utvalg som arbeider på</p> |

| | | | |
|----|-----------|---|---|
| | | Bokprosjekt Artikkel Lokalhistorie Annet | oppdrag fra et departement, regjeringen eller Stortinget. |
| 12 | Merknader | | Registratoren forklarer sine valg ift. metadata, sakens dokumenter og innhold eller opplyser om særlige forhold som har betydning for registreringen. |

Saker og journalposter

En utfordring når man skal produsere sammenlignende statistikk over innsynsarbeidet i Riksarkivet, er betydningen av den enkelte enhet man beskriver. En "sak" som kommer inn til Riksarkivet som en publikumshenvendelse er gjerne mangslungen i karakter og allsidig i faglig innhold. Det betyr at det er en krevende oppgave å besvare den, og nærmest umulig å kategorisere den. Saksbehandlingen i seg selv er også endret betraktelig i den perioden som omhandles her. Dette beskrives nærmere under.

En «sak» eller en «journalpost» i det videre henviser til en eller flere innkomne henvendelser og må ikke forveksles med arkivsakene eller en saksmappe i et sakarkiv som etterspørres.

Et tydelig eksempel på ulikhetene sakene imellom, kan være forespørslers om innsyn i landssviksaker.⁶ I den ene enden av skalaen befinner det seg enkeltsaker der en person ønsker innsyn i sin egen landssviksak. Antatt at saken bare inneholder opplysninger om vedkommende som spør om innsyn og som faktisk er part i saken, jf. fvl. §13b, vil det i dette tilfellet ikke være ytterligere spørsmål om det er hjemmel for å gi innsyn. Saksbehandleren vil kunne finne dokumentene i arkivet etter det politikammeret som i sin tid etterforsket saken, mest sannsynlig geografisk der vedkommende bodde. Saksbehandleren har ulike hjelpemidler i framfinningsarbeidet produsert særlig for dette formålet i tillegg til journaler og registre som befinner seg i arkivet. Dersom vedkommende har et navn som er lett å spore og andre identifiserende data er på plass og korrekte, vil det sannsynligvis ikke ta lang tid å finne dokumentene. I vårt registreringssystem vil man dermed ha opplysninger knyttet til saken som vist i tabellen under og beskrevet som "Enkel L-sak".

⁶ Etter 1. januar 2015 er vurderingen av innsyn i landssviksaker endret i tråd med Riksarkivarens bestemmelse om at materialet i stor grad er å anse som fritt tilgjengelig, men selve saksbehandlingsprosessen er i stor grad lik tidligere rutine.

Generelt instrueres saksbehandlere av effektivitetshensyn til å benytte maksimum to timer til behandling av hver enkelt henvendelse. En sak som i eksemplet over, vil ta gjennomsnittlig to timer å behandle.

En "Komplisert L-sak" vil kunne ha en rekke spørsmål av ulik karakter og vanskelighetsgrad knyttet til saksbehandlingsprosessen. En forsker som skal skrive en bok om et gitt tema fra andre verdenskrig, vil for eksempel henvende seg til Riksarkivet flere ganger og gjerne både skriftlig og muntlig. Det kan ofte vise seg at man må avholde et møte med forskeren i starten av prosjektet eller man må sende et foreløpig svar om at saken vil ta lang tid å behandle og inngå en avtale med forskeren om at han kan få sakene utlevert i bolker. Det vil kunne være snakk om innsyn i mange ulike arkiver, spørsmål om innspill og hjelp av arkivfaglig og historiefaglig karakter, og fra arkivets side informasjon om hvordan man praktisk bør forholde seg for å kunne gjennomføre arbeidet. Dersom søkeren ikke har kompetanse som forsker, jf. fvl. §13d, og ønsker innsyn i landssviksaker vil det være spørsmål om sakene kan anses helt eller delvis som fritt tilgjengelige, eller om enkeltopplysninger kan hentes enten som referat i svarbrev eller i sladdet kopi av dokumentet. Kanskje kan det innhentes samtykke fra den saken gjelder eller de som omtales i dokumentene. Utgangspunktet er i alle tilfelle søkerens faglige utgangspunkt og en (kort) prosjektbeskrivelse der hensikten med prosjektet beskrives og der det framgår hvordan resultatene skal publiseres. Deretter starter arbeidet med å hente fram arkivmaterialet fra arkivet, gjennomgå dokumentene og forholde seg til opplysningene i henhold til de svar man har fått fra søkeren. Han kan være interessert i å studere mange hundre enkeltsaker fra Landssvikarkivet, oppfølgingen av den første henvendelsen kan strekke seg over lang tid og de kan være i form av både brev og utfylte standardskjema for innsyn som er tilgjengelige i Riksarkivets veiledningsskranke.⁷ Det kan være behov for oppfølging med forskeren og utfordringene i selve materialet vil kunne være grunnlag for interne skjønnsdiskusjoner. I registreringsystemet vil en slik sak kunne framstå som i eksemplet under "Komplisert L-sak".

I registreringsarbeidet er en «sak» derfor i hovedsak definert som det som befinner seg under et saksnummer i de første fire periodene som prosjektet er opptatt av. I den siste perioden opererer man med innkomne journalposter (jp) i det elektroniske saksbehandlingssystemet ePhorte.

⁷ Bestillinger av arkivmateriale siden 2010 skjer i stor grad via Arkivverkets bestillingsmodul i Arkivportalen, men den kan eller bør ikke alltid benyttes for klausulerte arkivsaker.

Tabell 2. Eksempel på hva slags informasjon man kan finne i saksbehandlingen av ulike landssviksaker («L-saker») relatert til registreringskjemaets kategorier⁸.

| Kategorier | Eksempel 1: “Enkel L-sak” Innsyn i egen sak | Eksempel 2: “Komplisert L-sak” Forskerinnsyn i 20 L-saker |
|------------------------|--|--|
| Saksnummer | 2000/xxxx | 2000/xxxx |
| Arkivkode/Sakstype | 543.1/Partsinnsyn – L-sak | 543.2/Forskerinnsyn – L-sak |
| Saksbehandlingstid | 2 dager | 14 dager |
| Dokumentasjon | Bekreftelse på identitet | Dokumentasjon på forskerkompetanse, Prosjektbeskrivelse, Bekreftelse fra oppdragsgiver |
| Taushetserklæring | Nei | Ja (spesifisert på enkeltsaker det er gitt innsyn i) |
| Innstilling til vedtak | Innstilling fra saksbehandler på innsyn etter at arkivmaterialet er identifisert i magasinet | Innstilling fra saksbehandler på innsyn, evt. kan noe av materialet anses som fritt tilgjengelig, etter at arkivmaterialet er identifisert i magasinet |
| Avgjørende instans | Leder i Seksjon for brukertjenester for Riksarkivaren | Leder i Seksjon for brukertjenester for Riksarkivaren |
| Vedtak | Innsyn | Innsyn, evt. fritt tilgjengelig |
| Hjemmel | Fvl. §13b | Fvl. §13d-e |
| Hensikt | Innsyn i egen sak | Bokprosjekt om gitt tema fra andre verdenskrig |

Ulikhetene i disse to sakene viser at det er utfordrende å kategorisere saksbehandlingen og at den informasjonen som skjuler seg bak hver innførsel, må være gjenstand for en utvidet vurdering. Registreringen av sakene vil kunne være ulik både over tiår og innad i en tiårsperiode.

⁸ Den samme landssviksaken kan i dette eksempelet være gjenstand for behandling i begge tilfellene. Saksbehandlingen vil likevel være ulik og det er forskjellige hensyn å ta i innsynsvurderingen.

Begrepet "sak" har endret seg, særlig i og med innføring av elektronisk saksbehandling, men også før den tid vurderte man fra gang til gang hvor langt man kunne strekke begrepet "journalpost" før henvendelsene fra enkeltpersoner ble så mange at de gikk over fra å være oppfølging av enkelthenvendelser til å bli ulike saker. I perioder har enkelte søkere fylt ut én person eller ett arkiv pr. søknad som deretter er registrert som én sak, i andre ikke. I andre perioder har det vært et spørsmål om hvordan den interne journalføringen i Riksarkivet er blitt praktisert. Her er det ikke noe enkelt svar på hvordan en sammenligning best kan gjøres. Prosjektet har i registreringen forholdt seg utvetydig til de enkelte saksnumrene selv om hvert enkelt saksnummer kan skjule svært mange henvendelser, søk og framfinninger fra ulike arkiver og ulike vurderinger av innsynet. Likeledes kan hver enkelt journalpost innebære lignende forhold. Noen registreringer kan også være samlesaker som går over flere saksnumre og/eller være henvendelser fra flere søkere, gjerne tilknyttet samme prosjekt eller for studenter; ha samme veileder.

Når vi sammenligner registreringene i 1970-, 1980-, 1990- og 2000-årene med perioden 2011-2015, vil det altså i den siste perioden være henvist til journalposter og ikke saker. Hver enkelt journalpost vil også der kunne inneholde svært mange søk og framfinninger, men over en lengre periode vil man likevel se tendenser tydeligere og enklere kunne hente fram variasjoner mellom henvendelsene.

En ytterligere komplikasjon oppstår når innsynsvurderingen for enkeltdokumenter fra arkivene innenfor en enkelt forespørsel får ulikt resultat overfor samme søker fordi materialet, kanskje fra ulike arkiver, har ulik karakter. Sensitiviteten i materialet som det søkes om innsyn i, kan også gi varierende resultat dersom hensikten med forespørselen for eksempel gjelder en forskers produksjon av et lokalhistorisk verk. Denne skjønnsvurderingen relatert til den kvalitative høyden på prosjektet sammenlignet med opplysningenes sensitivitet, vil ikke komme til uttrykk i det registrerte materialet.

Historisk oversikt over innsynsbehandlingen i Arkivverket

Milepæler som har betydning i analysearbeidet

Det er noen milepæler som de siste tiårene kan ha hatt større betydning for innsynsarbeidet og forståelsen av resultatene av denne undersøkelsen enn andre. Det er interessant å se på sammenhengen mellom disse historiske hendelsene og endringene i forutsetningene for innsynsarbeidet over tid for å følge utviklingstendenser og problematisere beslutningsforholdene. Dette er milepæler som nytt lovverk, utbygging av etaten og organisasjonsendringer. Enkeltpersoners bidrag til utviklingen av arkivarbeidet kan heller ikke overses.

- **Lovverket.** Utgangspunktet i perioden er Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) fra 1967 og Lov om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven) fra 1970. Den siste kom i ny form som Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) i 2006. Den første fikk mer spesifiserte hjemler i lov og forskrift knyttet til taushetsplikt i 1977-78. Sammen med en rekke andre lover, særlig viktige i denne sammenhengen er personregisterloven fra 1978 og senere personopplysningsloven fra 2000, definerer de retningslinjer knyttet til arbeidet med taushetsbelagt materiale, og det er et poeng å undersøke hvorvidt innsynsarbeidet har vært preget av endringer i lover og regelverk, og også hvor present lovverket har vært i saksbehandlingen.

I denne sammenhengen er det som nevnt viktig å skjele til 1980 og opprettelsen av Datatilsynet og dets arbeid, samt opprettelsen av Utvalget for taushetsplikt og forskning samme år, der Riksarkivaren har vært medlem.

- **Den nye Riksarkivbygningen på Kringsjø i 1978.** Med forbedringene i bevaringsforholdene for arkivene, kunne Riksarkivet både ta vare på eksisterende arkiver og ta imot nytt materiale i en helt annen størrelsesorden enn tidligere. Antallet medarbeidere økte betraktelig og organisasjonen endret karakter. Mulighetene for publikum til å benytte arkivmaterialet ble styrket. Førte den nye tilgjengeligheten til arkivene til en bevisstgjøring eller en endring i innsynsarbeidet?
- **Omorganiseringen i 1994.** Arkivarene hadde alle i stor grad vært generalister og behandlet alle aspekter av arkivarbeidet, men arbeidsmengden og behovet for en mer moderne organisasjon førte til en omorganisering på begynnelsen av 1990-tallet som ga behandlingen av publikumshenvendelser en mer framskutt plass i organisasjonen. Saksbehandlingen knyttet til arkivmateriale fra tida etter 1814, som inntil da hadde foregått i Yngre avdeling, ble flyttet til Publikumsavdelingen som tidligere hovedsakelig hadde beskjeftiget seg med lesesalsdriften, dvs. framhenting av materiale fra magasinet, organiseringen av skranketjenesten og oppsyn med lesesalen. Samtidig begynte man i større grad å bli bevisst det juridiske grunnlaget og forutsetningene for saksbehandlingen. Lederen i Publikumsavdelingen ble i stadig økende grad ansvarlig saksbehandler i innsynssaker og avgjorde etterhvert disse sakene på vegne av Riksarkivaren. Omorganiseringen i 1994 var

starten på en samling av publikumshenvendelsene og en profesjonalisering av brukerforespørlene, alt som et svar på arbeidet med den nye arkivlova.

- **Standardisering av publikumstjenestene fra 2005.** Saksmengden, flere ansatte og det økende kravet til kompetanse, standardløsninger, retningslinjer og struktur i brukertjenestene, førte i 2005 til at all saksbehandling av materiale fra tida etter 1814 ble samlet i den nye Publikumsavdelingen under ny ledelse. Alle henvendelser som gjaldt arkivmateriale som var avlevert, ordnet og katalogisert skulle nå behandles der. Riksarkivarens behov for særlig kompetanse i arbeidet med juridiske utredninger som ikke handlet om innsynsbehandling, ble fokusert i den nye Undervisning- og Utredningsseksjonen. Publikumshenvendelser om privatarkiver ble organisert til Publikumsavdelingen, samtidig som Riksarkivets Forsvarsavdeling (RAFA) ble nedlagt og all saksbehandling av forsvarsarkivene også ble flyttet dit. Resultatet var en ny, stor avdeling med 32 ansatte der alle brukertjenester, lesesalsdrift, bibliotek tjenester og formidling ble samlet. Avdelingen fikk et større koordineringsansvar for disse oppgavene i etaten, noe som førte til en gradvis styrket kompetanseheving for den stadig økende gruppen av saksbehandlere som befattet seg med innsynsproblematikk i Arkivverket. Innføringen av elektronisk saksbehandling 1. mai 2005 var et bidrag i arbeidet med forbedret innsynsbehandling.

Juridisk rammeverk

Instruksene knyttet til arkivarbeidet og lovverket som regulerer innsyn, har i hele perioden vært under utarbeidelse eller endring. Lenge var det påtaleinstruksen man refererte til for å legitimere innsyn. Med forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova kunne man dog finne et rammeverk som sammen med statistikkloven og personvernlovgivningen representerte et grunnlag å arbeide ut fra. En rekke lover henviser til taushetsplikt og få er tilrettelagt for arkivmateriale. Avgjørelsene beror også i stor grad på skjønn utover den konkretisering som er blitt Riksarkivaren til del gjennom tildelingen av myndighet til å gi innsyn til part i sak eller for forskere for avlevert arkivmateriale.

Tabell 3. Kort historisk oversikt over et utvalg hendelser av betydning for behandlingen av personsensitivt arkivmateriale.

| År | Et utvalg hendelser av betydning for saksbehandlingen av sensitivt arkivmateriale |
|------|---|
| 1904 | Instruks for Riksarkivaren pålegger ham å påse at nødvendige hensyn til hemmelighet tas for å verne sensitive arkivsaker |
| 1904 | Instruks for statsarkivarene tillater dem å nekte publikum adgang til sensitive arkivsaker dersom dette er nødvendig for å skjerme berettigede interesser |

| | |
|---------|--|
| 1937 | Riksarkivaren fastsetter regler for bruk av arkivsaker på lesesalene i Arkivverket: «Opplysninger som kan skade, krenke eller såre andre, må en ikke la komme videre.» ⁹ |
| 1961 | Kgl. res.: Arkivverket kan nekte publikum adgang til arkivsaker hvis disse inneholder opplysninger som kan misbrukes. |
| 1967 | Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) |
| 1970 | Lov om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven) |
| 1972 | Instruks om behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven med forskrifter (beskyttelsesinstruksen) |
| 1977-78 | Nye og mer spesifikke hjemler i lov og forskrift om taushetsplikt (fvl.) |
| 1977 | Riksarkivaren får myndighet til å forlenge taushetsplikten for arkivsaker som oppbevares i Arkivverket utover 60 år, jf. forskrift til fvl. §11 |
| 1978 | Riksarkivaren får myndighet til å frigi taushetspliktig arkivmateriale som oppbevares i Arkivverket, jf. fvl. §13a nr. 3 |
| 1978 | Lov om personregistre mm. (personregisterloven) |
| 1980 | Opprettelsen av Rådet for taushetsplikt og forskning og Datatilsynet |
| 1985 | Forskrift om ordningen av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen) |
| 1992 | Arkivlova |
| 1997 | Riksarkivaren får myndighet til å avgradere og nedgradere opplysninger i avlevert arkivmateriale i henhold til beskyttelsesinstruksen §4f |
| 1998 | Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) |
| 2000 | Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) |
| 2006 | Lov om retten til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) |
| 2015 | Riksarkivaren beslutter at Landssvikarkivet blir fritt tilgjengelig ¹⁰ |

⁹ Formuleringen var tidligere i bruk ved Statsarkivet i Trondheim.

¹⁰ Jf. arbeidsgruppas rapport, RA saksnr. 2013/19623 og Riksarkivarens beslutning med unntak.

Innsyn i sensitivt materiale før 1970

I Instruks for Riksarkivaren, godkjent ved kongelig resolusjon (kgl. res.) 25. mars. 1904¹¹, bestemmes at Riksarkivaren blant annet har å påse «...at tilbørlig Hemmeligholdelse iakttages med Hensyn til de Sager, for hvilke dette må ansees paakrævet...». Likeledes står det i §13 i instruksen til statsarkivarene i Bergen og Trondheim, approbert ved Kirkedepartementets skrivelse av 20. juni 1904: «Adgang til at anstille Undersøgelser i Arkivet står i Regelen aaben for alle. Dog kan Arkivaren om han finder nogen speciel Grund, negte Adgang til Arkivalier, der er av en saadan Art, at deres Indhold ikke uden at krænke berettigede Interesser bør gjøres tilgjængeligt for Uvedkommende.» .

Arkivarer i Arkivverket har hele tiden vært opptatt av å følge opp disse prinsippene for tilgang til sensitivt arkivmateriale. Det er i flere runder gjennom de siste mer enn hundre årene vært diskutert både internt i Arkivverket og med aktuelle eksterne institusjoner hvordan reglene er å forstå og hvordan praksis skal utøves. Første gang man i Arkivverket tok en grundig gjennomgang av praksis var i 1937 da statsarkivar Anders Todal i Trondheim i brev til Riksarkivaren adresserte problemstillinger og praksis omkring ansvar for misbruk av opplysninger hentet fra offentlige arkiver.¹² Utgangspunktet var bekymringer tatt opp av statsarkivar Axel V. Ullmann i Oslo i brev til Riksarkivaren, hvorpå riksarkivar Asgaut Steinnes utba seg statsarkivarenes erfaringer.¹³ Tilbakemeldingene viser at selv om man var oppmerksom på problemstillinger knyttet til sensitivt arkivmateriale, var det ikke klarlagt allmenne retningslinjer, foretatt praktiske oppfølginger eller diskutert bevissthet om disse problemstillingene i publikumstjenestene i etaten som helhet før dette. Til rettledning for gjestene på lesesalene i Arkivverket fastsatte Riksarkivaren derfor regler for bruk av arkivsaker. Der heter det blant annet «Opplysninger som kan skade, krenke eller såre andre, må en ikke la komme videre.»¹⁴

Todal viser i brevet fra 1937 til alle de nye arkivsakene som statsarkivet nylig har fått i hende, særlig rettsprotokoller og klokkerbøker som er nyere enn 60 år. Men han påpeker også at den som ønsker det uten nevneverdige problemer vil kunne finne skandaliserende opplysninger også fra enda eldre materiale. Statsarkivet har ikke erfaring med slik misbruk til tross for forsøk på det under valgstriden året før. Diskusjonen omkring forskerkompetanse blir også tatt opp i denne sammenhengen, da spesifikt sakførernes undersøkelser. Riksarkivaren tolket etter dette innsynsbestemmelsene slik at statsarkivaren burde være særlig varsom med å gi ut opplysninger yngre enn 60 år, men at han i ethvert tilfelle burde praktisere regelen slik han skulle finne forsvarlig.¹⁵

¹¹ Norsk Lovtidende, 2. avd. 1904

¹² Brev til Riksarkivaren 12. mai 1937, RA saksnr. 467/1937

¹³ Brev til Riksarkivaren 20. april 1937, RA saksnr. 467/1937

¹⁴ Formuleringen fra 1937 har fulgt lesesalsreglementet i Riksarkivet helt fram til april 2015. Den var opprinnelig hentet fra Statsarkivet i Trondheims lesesalsreglement.

¹⁵ Brev til statsarkivarene 21. april 1937, RA saksnr. 467/1937, Riksarkivets kopibok 69, s. 240

Kgl. res. av 4. november 1961 viser til at Arkivverket kan nekte publikum adgang til arkivsaker «...hvis det antar at disse inneholder opplysninger som kan misbrukes.»

I et brev til Forsvarsdepartementet i 1965 opplyser Riksarkivaren at en instruks Forsvarsdepartementet har forfattet om behandling av søknader om adgang til departementets arkiver i vitenskapelig forskningsøyemed ikke gjelder for arkiver oppbevart i Riksarkivet. Her tas avgjørelsen etter skjønn, men man henvender seg til departementet i tvilstilfeller. Man tar hensyn til sakens art og alder i vurderingen.¹⁶

Riksarkivar Dagfinn Mannsåker redegjør senere i et brev til Riksadvokaten i 1966 for regelverk og praksis for offentlighet av arkivdokumenter.¹⁷ Han vier særlig oppmerksomhet til arkivsaker som inneholder sensitiv personinformasjon som finnes i statsarkivene og til det da omtalte «Englandsarkivet» fra perioden 1940-45 som inneholder graderte dokumenter.¹⁸ Hensynene som her bemerkes i skjønnsvurderingen, er fortsatt aktuelle. Brevet siterer også riksarkivar Reidar Omang angående den tilliten som må herske til forskerne som benytter arkivsaker.¹⁹

Innsynshenvendelser de første tiårene etter 1970

I begynnelsen av perioden denne undersøkelsen omfatter, var det sensitive arkivmaterialet som ble oppbevart i Riksarkivet svært lite i omfang. Arkivlokalene på Bankplassen tillot ikke oppbevaring av store depot. Innsynssøknadene var derfor få; gjennomsnittlig under 30 henvendelser årlig først på 1970-tallet. Det ble heller ikke gjort særlige informasjonsframstøt mot forskerne knyttet til bruken av materialet.²⁰ Interessen var dog til stede og henvendelsene som kom, gjennomgikk grundig saksbehandling. Forespørslene ble behandlet av en liten gruppe arkivarer og ledere som kjente de aktuelle arkivene godt og i siste instans var det alltid riksarkivaren som formelt innvilget innsyn.

¹⁶ Brev av 25. mars 1965 fra Riksarkivaren (v/fung. Hallvard Trætteberg) til Forsvarsdepartementet, RA saksnr. 88/1965

¹⁷ Brev til Riksadvokatembetet 9. mars 1966, RA saksnr. 383/1966

¹⁸ «Englandsarkivet» inneholdt 22 kasser avlevert fra Hærens Overkommando i 1955. Det var begrenset adgang til arkivet fram til 1. januar 1965, men fritt tilgjengelig etter 1. januar 1975. Klausulen ga Riksarkivaren tillatelse til å innvilge innsyn til norske statsborgere til historisk forskning og til personalundersøkelser i velferdssaker i mellomperioden.

¹⁹ Riksarkivar Reidar Omang: Arkivene som forskningsinstitusjoner. Innledningsforedrag under den nordiske arkivdagen i Malmø 6. august 1961. Særtrykk s. 17-18.

²⁰ Norges allmennvitenskapelige forskningsråd utnevnte 16. april 1971 en komité, Primærkildekomiteen, for å utrede problemene forskere ved universitetene utenfor Oslo hadde når det gjaldt tilgang til forskningsmateriale innenfor humanistiske og samfunnsvitenskapelige fagområder. Utfordringer knyttet til innsyn i taushetsbelagte opplysninger var oppe til diskusjon i komiteen. Rapporten kom 1. oktober 1973.

Det er ikke registrert dokumentasjon knyttet til søknadene annet enn noen få tilfeller av fullmakter fra part i saken. Hensikten med søknaden er derimot i de aller fleste tilfellene oppgitt i søknadsbrevet og det nevnes nesten uten unntak at diskresjon vil utvises, alternativt at søkeren er villig til å signere diskresjonserklæring. Det er tydelig at man i Riksarkivet er opptatt av at informasjon fra arkivene ikke må skade, krenke eller såre enkeltpersoner som kan knyttes til opplysningene i dokumentene. Dette er i tråd med Riksarkivarens instruks, og siden søknadene i så stor grad benytter den samme formuleringen, er det naturlig å anta at søkerne har vært i muntlig kontakt med Riksarkivets ansatte før søknaden ble sendt for å forhøre seg om materialet og hvordan de skal forholde seg for å få tilgang til det. En standard diskresjonserklæring kom til fra midten av tiåret. Den ble flere ganger endret i form og utseende i starten.

Det var forholdsvis liten bevissthet omkring de juridiske vurderingene knyttet til sensitive opplysninger når man håndterte søknader om innsyn. Ingen steder i saksbehandlingen vises det til lovverket eller andre retningslinjer. Prosedyren tyder generelt på en stor tillit til arkivarene som saksbehandlere og deres vurderinger, og til at søkerne oppga korrekte opplysninger og hadde ærlige hensikter.

Derimot er det klart at kunnskapen var til stede blant lederne i Riksarkivet og det var som nevnt over i dialog med Riksadvokaten at saksbehandlingsprosedyren og bakgrunnen for Riksarkivarens praksis ble tydeliggjort. Første gang reglene for innsynsbehandling ble nedskrevet med tanke på Riksarkivets publikumstjeneste og saksbehandlingen av søknader om innsyn i taushetsbelagte opplysninger, var sannsynligvis da Tor Breivik i et notat til Riksarkivaren 26. mars 1979 nedfelte praksis i åtte korte punkter slik han oppfattet den.²¹ Notatet endte i et forslag om å dokumentere i adgangsregisteret hvorvidt diskresjonserklæring var levert, og om å utarbeide skriftlige regler for forespørsler om kopier av klausulerte arkivsaker.

For øvrig var det også på begynnelsen av 1970-tallet diskusjon i Arkivverket om innsyn kirkebøker og klokkerbøker til bruk for forskning. Sannsynligheten for at de inneholdt sensitive opplysninger kunne være til stede. Spørsmålet var hvor lenge opplysningene kunne antas å være taushetsbelagte. Riksarkivaren bestemte i et brev til statsarkivarene allerede i 1958 en 60-årsklausul etter et utspill fra Statsarkivet i Oslo som antok at 80 år var «gammelt nok».²² Kulturdepartementet (KUD) innskjerpet bestemmelsen i et rundskriv fra 1971 til 70 år for dette materialet.²³ Den generelle 60-årsregelen for bortfall av taushetsplikt ble fastsatt ved kongelig resolusjon i 1977.²⁴

I perioden 1978-80 var det ny dialog med Riksadvokaten og Justisdepartementet i forhold til hvilke retningslinjer som gjaldt. Utgangspunktet denne gangen var forskerinnsyn i landssviksaker. I samme

²¹ Internt notat i Riksarkivets arkiv, L 0082, Ec - Generelt, mappe 3

²² Riksarkivarens brev 10. november 1958

²³ Rundskriv fra KUD F-281/1971 av 24. september 1971

²⁴ Kgl.res. 16. desember 1977, jf. fvl. §13c, 3. ledd, 1. pkt.

tidsrom klargjorde Riksarkivaren sammen med Statistisk Sentralbyrå og Justisdepartementet bestemmelsen om 100 års klausul i adopsjonssaker.²⁵

I 1987 kom utredningen «Samtidens arkiver - fremtidens kildegrunnlag. Arkivverkets presserende oppgaver.»²⁶ Her ble nødvendigheten av en arkivlov slått fast sammen med allmennhetens rett til innsyn i og tilgjengelighet til arkivseriene som oppbevares i Arkivverket. Arbeidsgruppen foreslo at regelverket knyttet til taushetsplikt og innsyn ikke skulle reguleres av arkivlova, men av det generelle regelsettet som gjelder for forvaltningen. Arbeidsgruppen foreslo videre at offentlighetsloven med visse modifikasjoner ble gjort gjeldende for alt materiale som var avlevert til Arkivverket, også materiale som var utarbeidet før offentlighetslovens ikrafttredelse 1. juli 1971. Innsynsvurderinger i forhold til hjemler og bevisst skjønn ble nå et tema på en bredere front i Riksarkivet.

Publikumsavdelingen fra 1994

Den nye, løst organiserte Publikumsavdelingen i nybygget på Kringsjø fra 1978 tok seg opprinnelig av lesesalsdriften. All saksbehandling foregikk i avdelingene sammen med det øvrige arkivarbeidet, som tilsyn, kassasjonsvurderinger, katalogutarbeidelser og depotarbeid, akkurat slik det hadde vært gjort tidligere i lokalene på Bankplassen. Fra 1994 ble det derimot endringer, og saksbehandlingen av forespørsler knyttet til arkivmateriale fra perioden etter 1814 ble lagt til Publikumsavdelingen. Publikumshenvendelser som gjaldt arkivmateriale fra perioden før 1814 har fram til i dag vært behandlet i Eldre avdeling/Seksjon for eldre arkiver og spesialsamlinger. Både Publikumsavdelingen og Eldre avdeling var underlagt Storavdeling 1.

Hovedårsaken til at dette grepet ble gjort, er arbeidet med arkivlova som ble vedtatt 4. desember 1992. Arkivlova var en stor og viktig begivenhet for arkivarbeidet i Norge og man antok at den ville iverksettes raskt. Derfor måtte det et apparat på plass som på en konsekvent og helhetlig måte kunne ivareta brukerhenvendelsene. Nå skulle det gå sju år før arkivlova trådte i kraft 1. januar 1999, og innen da var kimen til en ny saksbehandlingsprosedyre allerede blitt til et større apparat grunnet en kraftig vekst i forespørslene.

Det var i arbeidet med arkivlova fra Arkivverkets side hovedsakelig riksarkivar John Herstad, avdelingsdirektør i Storavdeling 2, senere riksarkivar, Ivar Fønnes og avdelingsleder i Yngre avdeling, senere stabsdirektør Tor Breivik, som videreutviklet tankesettet og reglene knyttet til arkiv og taushetsplikt som ble grunnlaget for praksis i innsynssaker.

Som en følge av lovarbeidet og forberedelsene til at loven skulle iverksettes, ble Breivik leder i Publikumsavdelingen og tok med seg sin saksbehandlingsportefølje fra Yngre avdeling. Riksarkivar

²⁵ Justisdepartementets bestemmelse av 15. januar 1980. Se også Riksarkivarens brev til statsarkivene 7. februar 1980, RA saksnr. 217/1980. Dette hadde sammenheng med Statistisk Sentralbyrås avlevering av hovedregisterkortene til folkeregistrene.

²⁶ NOU 1987:35

Herstads hensikt med endringen var etter dette å samle og øke innsynskompetansen i Publikumsavdelingen.²⁷

Endringen var også et grep for å samkjøre saksbehandlingen som ble foretatt i statsarkivene, da først og fremst innsynssakene. Man fikk et sikkerhetsnett i den kompetansen som befant seg i Riksarkivet, både fra saksbehandlerne i Arkivverket og fra forskerne som søkte om innsyn sin side.

Man ser i tallmaterialet tydelig hvordan riksarkivarens personlige del av saksbehandlingen i innsynssaker reduseres utover på 1990-tallet, og avgjørelsesmyndigheten profesjonaliseres og delegeres til Publikumsavdelingen.

Innsynssaker som ble behandlet i Publikumsavdelingen, ble behandlet av medarbeidere med erfaring i arkivarbeidet. Sakene ble sendt tjenestevei, men etter hvert ble de fleste sakene avgjort på avdelingsnivå. Avdelingsdirektør i storavdelingen kunne avgjøre saker i siste instans, men ble gjerne et ledd i tjenesteveien til Riksarkivaren der dette var nødvendig. Det var i stor grad sakenes art som avgjorde hvorvidt de ble sendt tjenestevei.

Rundt tusenårsskiftet ble flere arkivarer ansatt i Publikumsavdelingen, og disse fikk arbeidet med å saksbehandle innsynssaker i første instans, mens sakene ble avgjort av avdelingslederen. Det var særlig forespørsler om innsyn i landssviksakene som økte, og arbeidet med dette ble mer krevende.

Innsyn i forsvarsarkiver og privatarkiver

Mange henvendelser gikk til tross for endringen fortsatt til arkivarer i andre avdelinger som innehadde spesialkompetanse på enkeltarkiver. Riksarkivets forsvarsavdeling (RAFA) som besto i perioden 1996-2005, foresto behandlingen av saker knyttet til forsvarsarkivene og behandlet innsynsforespørsler i disse arkivene. Saksbehandlingen i RAFA ble i stor grad foretatt av innleide pensjonister som hadde bakgrunn fra Forsvaret og som kjente arkivene og innholdet godt. Innsynssøknader ble tilrådd av lederen i avdelingen. Etter hvert ble disse sendt til delegert myndighet i Publikumsavdelingen.

Privatarkivavdelingen som ble opprettet da Institutt for privatarkiver ble innlemmet i Riksarkivet i 1986, behandlet likeledes innsynsforespørsler i privatarkivene fram til 2005. Lenge var Riksarkivaren personlig avgjørende instans for innsynsforespørsler i alle privatarkiver og forespørsler om innsyn i privatarkiver gikk ikke via Publikumsavdelingen. Dette kan i stor grad skyldes at saksbehandlingen var tuftet på de enkelte avtalene som var inngått med arkivskaperne, ikke det offentlige lovverket.

Innsynssøknader i privatarkiver ble derfor behandlet i privatarkivavdelingen. Det var arkivaren som kjente det aktuelle arkivet best som hovedsakelig også behandlet innsynssaken. Det var stor bevissthet rundt det å overholde avleveringsavtalen og sørge for at den som fikk innsyn signerte

²⁷ Tidl. riksarkivar John Herstad i samtale 20. januar 2016.

taushetserklæring.²⁸ Det ble utarbeidet et eget taushetserklæringsskjema for innsyn i privatarkiver. Siste instans i innsynsspørsmål i privatarkiver var Riksarkivaren. Etter 2005 ble alle innsynsforespørsler i privatarkiver behandlet i Publikumsavdelingen, men det var gjerne kommunikasjon med arkivarene i fagavdelingen før svarene gikk til godkjenning før utsendelse.

Standardiseringsarbeidet fra 2005

I 2005 omorganiserte riksarkivar John Herstad saksbehandlingen ved å sentralisere alle oppgavene knyttet til publikumsforespørsler til to avdelinger. Seksjon for eldre arkiver og spesialsamlinger (tidligere Eldre avdeling), skulle fortsatt saksbehandle alle forespørsler i materiale fra før 1814, mens Publikumsavdelingen fikk ansvaret for all saksbehandling i perioden etterpå, også henvendelser om forsvarssaker og privatarkiver. Myndigheten til å avgjøre innsynssakene lå fortsatt til lederen i denne avdelingen (senere seksjonen), og det var opp til avdelingslederen å avgjøre når sakene var av en slik karakter at de skulle sendes tjenestevei til et høyere nivå.

Partsinnsyn i lokalt og regionalt arkivmateriale ble avgjort i statsarkivene med Riksarkivaren som ankeinstans. Det er ikke mange saker som ble anket, men det er avgjørelsene i disse sakene som var en av kildene til utfordringer og som til slutt kunne havne til beslutning i Kulturdepartementet.

Forskerinnsyn skulle hele tiden avgjøres av Riksarkivaren, men det er klart at mange statsarkivarer nok har avgjort innsynssaker for forskere i lang tid på egen hånd. Fra begynnelsen av 2000-tallet ble det mer fokus på dette, og man utarbeidet etter hvert klarere prosedyrer der Statsarkivaren innstilte i innsynssaker og Riksarkivaren besluttet. Dette førte til et bedre system der man strukturerte kriteriene for innsyn, og det ble større likhet i behandlingen overfor forskere på nasjonalt plan.

Publikumsavdelingen i 2005 besto av 32 medarbeidere og innehadde en portefølje som omfattet bibliotekstjenesten, lesesalsdriften, framfinningsoppgavene, skranketjenesten, formidlingsarbeidet, publikumsinformasjon og saksbehandlingen for materiale etter 1814. I innsynsbehandlingen ble det satset tungt på kompetanseheving blant saksbehandlerne og rutinene ble skriftliggjort i større grad. Det ble utarbeidet nye prosedyrer for hvordan kontakten med søkerne skulle foregå, saksgangen ble problematisert og tilgangen til originalmaterialet ble konkretisert. Nye elektroniske verktøy ble i større grad tatt i bruk.

Kompetansehevingen innebar også jevnlig kurs for alle ansatte som deltok i skranketjenesten, og bevisstgjøring av hvordan publikum skulle bli møtt. Servicenivået ble diskutert og samtidig som de nye publikumlokalene ble tatt i bruk sommeren 2005, fikk man også et eget samtalerom der sensitive samtaler med brukerne kunne foregå. Fokus var i stor grad rettet mot arbeidet for en helhetlig og gjennomført behandling av forholdene knyttet til innsyn i klausulerte arkiver i hele etaten.

²⁸ Dette ifølge Vidar Øverland som arbeidet med privatarkiver i Riksarkivet også før Institutt for privatarkiver dannet grunnlaget for Riksarkivets nye privatarkivavdeling i 1986.

1. mars 2008 endret Publikumsavdelingen navn da Riksarkivet igjen var under omorganisering. Porteføljen forble nøyaktig den samme, men fra nå av het avdelingen Seksjon for brukertjenester og formidling. Storavdeling 1 overtok navnet Publikumsavdelingen.

Spesialisert innsynsbehandling

Innsynsforespørslene var mange og tunge, og det var behov for en spesialisering blant saksbehandlerne. Etter hvert ble nyrekrutteringen sentrert omkring spesialoppgaver heller enn mot å ansette generalister som både kunne være gode saksbehandlere og dyktige formidlere. Formidlingsoppgavene ble også bygd opp over tid samtidig som konsulentgruppen som drev med framfinning og som hadde ansvar for lesesalen, ble mer stabil. Det ble tydeligere grupperinger i seksjonen; saksbehandlere og skrankepersonale, formidlere, bibliotekstjenesten og framfinningsgruppen/lesesalsvaktene. Samtidig ble gruppen av skrankevakter i veiledningen som ikke tilhørte Publikumsavdelingen, stadig færre.

Man fikk etter hvert en nestleder som kunne avlaste seksjonslederen, og begynte arbeidet med å dele seksjonen i en mindre og bedre håndterlig medarbeidergruppe der arbeidsoppgavene definerte tilhørigheten. Opprinnelig var det ønsket med en tredeling, men Riksarkivaren falt til slutt ned på en todeling og fra 1. januar 2010 opererte man med en ren saksbehandlingsseksjon som behandlet alle brukerhenvendelser og som hadde hovedansvar for skranketjenesten. Senere ble framfinningsgruppen/lesesalsvaktene delt slik at arbeidet som foregikk i magasinet falt til Depotavdelingen, mens ansvaret for lesesalen forble i Seksjon for formidling sammen med bibliotekstjenesten og formidlingsoppgavene. Mindre endringer i denne løsningen er foretatt flere ganger i ettertid.

Delingen av Seksjon for brukertjenester og formidling førte både fordeler og ulemper med seg. For innsynsbehandlingen ble det en tettere og mer konsentrert portefølje som gagnet kvaliteten i saksbehandlingen. Man kunne øke kompetansen i seksjonen og arbeide bedre mot statsarkivenes saksbehandlere, og man fikk armslag til å dykke ned i juridiske problemstillinger knyttet til personvern og taushetsplikt i en annen grad enn tidligere. Publikum fikk i tillegg bedre tilgang til saksbehandlere med detaljkunnskap i innsynsspørsmål.

Nærmere om behandlingsprosedyren i innsynssaker

Rettighetsdokumentasjon – en prioritert oppgave

Arkivverkets rolle som bevarer av borgernes rettighetsdokumentasjon, er vår viktigste. I statsarkivene finner man for eksempel opplysninger om skolegang, arv, skifte og eiendom. Arkivverket oppbevarer også helseopplysninger og rettsdokumentasjon. Depotinstitusjonen defineres av avleverende etats nivå; lokale og regionale statlige arkiver avleverer til statsarkivene, mens sentrale statlige arkiver avleverer til Riksarkivet, jf. arkivl. §5-7. En stor del av arkivene som inneholder rettighetsdokumentasjon, inneholder også sensitive opplysninger. Disse kan bli gjenstand for partsinnsyn.

Partsinnsyn gis med hjemmel i fvl. §13b. Dersom søkeren kan dokumentere sin identitet, er det som regel tilstrekkelig for å få innsyn. Utdringer kan være selve framfinningen, at materialet kan inneholde tredjepartsopplysninger, eller at det kan være opprørende for søkeren å lese. Saksbehandlere vil prioritere partsinnsynssaker, og ofte haster det svært å finne dokumentene.

Administrasjon av oppgaven i Arkivverket

Taushetsbelagte arkivopplysninger finnes altså i mange typer arkiver, og det er i stor grad statsarkivene som oppbevarer arkiver til nytte for den enkelte borgers egeninteresse. Lokale og regionale statlige arkiver etter fylkesmann, barnevernsinstitusjoner, tingrett og prest befinner seg for eksempel der, og mange arkiver som kan dokumentere borgernes rettigheter vil derfor administreres direkte fra statsarkivene med hjemmel i fvl. §13b.

Henvendelser fra forskere om materiale som befinner seg i statsarkivet skal saksbehandles der og det skal forfattes en tilråding om beslutningsvedtak, men saken skal avgjøres av Riksarkivaren. Det skrives derfor en innstilling som går tjenestevei. Det er ingen tvil om at det lenge ble behandlet slike innsynssaker i statsarkivene uten at beslutningen gikk til Riksarkivaren for formelt vedtak. Undersøkelsen vil derfor mangle en god del innsynssaker avgjort etter fvl. §13d. Det var ikke før langt ut på 2000-tallet at Arkivverket fullt ut prosesserte innsynssaker for forskere likt i alle statsarkivene.

I Riksarkivet er det etter endringene i 1994, Publikumsavdelingen som behandler innsynssaker, mens det i statsarkivene vanligvis er medarbeidere med lang erfaring og/eller særlig kompetanse og interesse for feltet som tar seg av disse sakene. Statsarkivaren har ofte vært inne i bildet som deltaker i prosessen og skal som siste instans, tilråde i saken før den oversendes Riksarkivaren.

I Riksarkivet blir sakene registrert av arkivtjenesten, dvs. Husarkivet, senere benevnt Dokumentsenteret, og sendt til Publikumsavdelingen/Seksjon for brukertjenester for fordeling til saksbehandler. Det følges samme prosedyre uavhengig av om saken opprinnelig kommer fra et statsarkiv eller direkte fra en bruker med forespørsel om innsyn i materiale som oppbevares i Riksarkivets depot. Saksbehandleren vil undersøke materialet og konsultere kolleger/leder før saken går til avgjørelse hos leder med delegert beslutningsmyndighet fra Riksarkivaren. Vedkommende vil avgjøre om saken eventuelt skal sendes tjenestevei til riksarkivaren.

Publikumshenvendelser om innsyn i taushetsbelagt arkivmateriale kan komme til uttrykk både skriftlig og muntlig. Brukere som henvender seg pr. telefon får informasjon om hva Arkivverket eventuelt kan bidra med i saken og bes om å henvende seg skriftlig. I spesielle tilfeller der brukeren har utfordringer knyttet til dette, vil forespørselen kunne mottas over telefon. Sensitive opplysninger skal ikke sendes elektronisk.

Skriftlige forespørsler skal besvares innen rimelig tid, jf. fvl. §11, men i saker der arkivmaterialet som søkes er vanskelig tilgjengelig eller krever en stor arbeidsinnsats å gjennomgå, er det vanlig å kontakte søkeren og inngå en avtale om hvordan saken kan løses best mulig. Vanligvis vil for eksempel en forsker som har søkt om innsyn i mye arkivmateriale kunne få utdelt dette i bolker. Det er å bemerke at man i innsynssaker strekker seg lenger enn ved vanlige brukerhenvendelser for å yte god service og finne løsninger for publikum.

Brukere av vanlig arkivmateriale vil på et tidspunkt bli oppfordret til selv å undersøke kataloger og lete på egen hånd i foreslått arkivmateriale. Dette er ikke mulig når det gjelder dokumenter som har klausuler knyttet til seg, og servicenivået må derfor naturlig nok bli høyere. I tillegg ligger det i arkivmaterialets natur at det kan være komplisert å finne fram til de korrekte dokumentene og tolke dem, eller trekke ut de relevante opplysningene fra ulike kilder.

Alle saker som var unntatt offentlighet har alltid i perioden før den elektroniske arkivdanningen tok til, vært lagt i egne omslag²⁹ og konseptene ble vanligvis sendt tjenestevei til leder for godkjenning og signering. Men etterhvert fikk man altså en mer distinkt behandling av saker som omhandlet taushetsbelagt materiale. Likevel var det alltid arkivarer som kjente arkivene godt som ble konsultert uavhengig av om de i perioder tilhørte andre enheter.³⁰ Etter mai 2004 da prøveperioden med elektronisk arkivdanning tok til, er det benyttet restriktiv tilgangsstyring for saker som gjelder sensitive opplysninger der bare ansatte i roller som rettfærdiggjorde tilgang, har fått innsyn i dokumentene i saken.

I perioden etter 1994 ble mange saker i Riksarkivet, særlig oppfølgingsaker forespurt av forskere, avgjort direkte over skranken ved at leder i Publikumsavdelingen/Seksjon for brukertjenester gjorde en påtegning på søknadsskjemaet etter en kvalifisert vurdering. Mange saker har derfor svært kort saksbehandlingstid. På den annen side har andre saker usedvanlig lang saksbehandlingstid. Dette kan skyldes at materialet påventer avlevering, ordning eller tilgjengeliggjøring, eller krever særlige vurderinger. Personalsituasjonen i Riksarkivet kan også spille inn, da innsyn i enkelte arkiver kan kreve spesiell kompetanse å benytte eller at vurderinger skal gjøres av dedikerte personer. Jeg ser heller ikke bort fra at man i vanskelige saker har tatt seg ekstra god tid i saksbehandlingsprosessen for å forsikre seg om at alle hensyn er tatt for et godt resultat.

²⁹ Omslagene var distinkte; gule med rød kant eller senere helt røde, og de ble distribuert direkte til person eller via det låste postskapet.

³⁰ Eksempelvis fikk Kirsten Isachsen stilling i Administrasjonsavdelingen etter å ha vært ansatt som arkivar i Yngre avdeling, men hun ble fortsatt lenge konsultert om Statistisk sentralbyrås arkiv som hun kjente svært godt.

Publikum som er innvilget innsyn i klausulerte arkiver, bes om å henvende seg på lesesalen for å studere materialet. For at saken skal være funnet fram og klargjort når søkeren ankommer, bes han eller hun kontakte arkivet, og da gjerne en spesifisert saksbehandler, pr. telefon et par dager i forveien. Dette er også av hensyn til materialet slik at det ikke blir oppbevart andre steder enn i arkivmagasinet lenger enn nødvendig.

Innsyn som gis ved (sladdet) kopi eller der det kreves kopiering av større mengder dokumenter, går enten direkte til posttjenesten for utsendelse eller de siste årene via en egen kopieringstjeneste. Store kopibestillinger av sensitivt materiale har man forsøkt å unngå ved å legge til rette for at originalmaterialet heller kan studeres i et statsarkiv, dersom geografiske utfordringer kommer til uttrykk, eller de siste årene gjennom digitale løsninger. Dersom kopier som inneholder taushetsbelagte opplysninger er sendt forskere, gis det pålegg om sikker oppbevaring og at materialet skal returneres etter endt bruk³¹, alternativt destrueres.

Saksgang og Riksarkivarens rolle

Det er forskjell på Riksarkivaren som avgjørende instans i innsynssaker, jf. forskrift til fvl. §8, og riksarkivaren som person. I perioden som er undersøkt er det Dagfinn Mannsåker (1965-1982), John Herstad (1982-2006) og Ivar Fønnes (2006-2014) som har innehatt embetet og tatt del i innsynsbehandlingen. Riksarkivaren har hatt sete i Rådet for taushetsplikt og forskning siden starten i 1980.

Siste instans i behandlingen av innsynssaker er Riksarkivaren, men arbeidet har i praksis i stor grad naturlig nok vært delegert til andre. Det er likevel et generelt inntrykk at saker som ikke har en opplagt løsning alltid er diskutert med riksarkivaren eller har blitt sendt tjenestevei til ham. Dette gjelder hele perioden. Før innsynssakene fikk et visst omfang var det alltid riksarkivaren personlig som avgjorde dem alle sammen.

Enkelte større innsynssaker krevde en viss prosess. Reksten-saken som til slutt kom opp i Stortinget, var en av dem.³² Andre enkeltsaker kom også i fokus der lovhjemlene ikke var klare nok eller der forståelsen både av selve arkivmaterialet og lovverket differensierte hos forskerne og Riksarkivaren. Dette førte til offentlig debatt om hvordan sensitivt arkivmateriale kunne benyttes av forskerne og det tvang fram juridiske utgreiinger av hvordan lovverket var å forstå. Sakene viste at også Riksarkivaren hadde behov for høy juridisk kompetanse.

³¹ I praksis har Riksarkivet i svært sjeldne tilfelle opplevd at så har skjedd. Det påpekes tidlig fra Riksarkivets side at det er problematisk å få forskere til å etterleve kravet om retur av kopier av arkivsaker. Hvorvidt arkivsakerne er destruert, har man ingen måte å kontrollere.

³² Saken gjaldt innsyn i klausulerte arkivsaker der søker i utgangspunktet ikke møtte de tradisjonelle kriteriene for forskerinnsyn i fvl. §13d. Arkivmaterialet var mens det enda befant seg i Handelsdepartementet innsynsbehandlet, og Riksarkivarens mente seg forpliktet av dette vedtaket om å nekte innsyn.

Utover på 1990-tallet ble det arbeidet fram mer formelle og bevisste rutiner i saksgangen. Tor Breivik, som var leder i Yngre avdeling, ble i 1994 leder for Publikumsavdelingen, og fikk over tid en tydeligere rolle som Riksarkivarens rådgiver i innsynssaker og andre saker som krevde juridisk forståelse og interesse. Rutinene i innsynssaker ble også tydeligere.

Denne praksisen ble lagt til grunn utover på 2000-tallet da antallet henvendelser økte og saksbehandlerne i Publikumsavdelingen ble flere. Arbeidsoppgavene og rutinene ble gjennomgått og standardisert som en del av endringene i Riksarkivet i 2005. I perioden deretter ble generell kompetanseheving på det juridiske feltet fokusert, og en rekke saksbehandlere ble spesialister på innsynsvurderinger i tillegg til at Riksarkivet ansatte egne jurister. De aller fleste innsynssakene ble avgjort i avdelingen/seksjonen, mens det hovedsakelig bare var klager av en viss størrelse eller avgjørelser uten presedens som ble løftet tjenestevei til Riksarkivaren.

Riksarkivarene personlig har i hele perioden som er undersøkt tatt aktiv del i og hatt interesse for innsynsbehandlingen og gjerne diskutert utfordringer i saksbehandlingen. Allerede i 1977 skrev for eksempel Dagfinn Mannsåker en artikkel i Heimen om "Diskresjonsspørsmål og personvern i lokalhistoria". Det har vært et ønske å hjelpe flest mulig, og man har strukket seg langt for å gi publikum svar på de spørsmålene som er stilt.

Arkivaren som saksbehandler

Arkivarer ansatt i Riksarkivet og statsarkivene var tradisjonelt generalister som foretok alle typer arkivoppgaver. De var få og innehadde spesialkompetanse om enkeltarkiver, men var i stand til å utføre alle oppgavene arkivarbeidet krevde av dem. Etter hvert har også denne arbeidsgruppen blitt spesialister og organisasjonens størrelse, organisering og nye oppgavefelt har gjort at ikke alle lenger finner fram arkivmateriale, besvarer henvendelser og vurderer innsyn. Henvendelsene har økt i omfang og kvaliteten på svarene har blitt preget av hvor mange ressurser man kan avse til nettopp denne oppgaven.

Innsynssakene ble opprinnelig ikke sett på som en særlig gruppe henvendelser. Forespørslene fra publikum var få, og innsynshenvendelsene enda færre. Etter hvert som saksmengden har økt, kompleksiteten i saksforholdet er utvidet og kravene til dokumentasjon for alle sider er konkretisert, har en gruppe arkivarer blitt kunnskapsrike formidlere av ikke bare juridisk utfordrende informasjon, men også av til dels følelsesmessig krevende materiale der historiske aspekter, samfunnsforhold og enkeltpersoners aktiviteter kan ha stor innvirkning på arkivsakene og innholdets status.

Det er ingen tvil om at det å besvare forespørslers om rettighetsdokumentasjon alltid har vært en prioritert oppgave. Over tid er det blitt flere muligheter for den enkelte bruker selv til å finne fram til materialet, eller i alle fall spesifisere hvilket arkiv og kanskje hvilket arkivstykke man ønsker å se. Fokus for publikum er flyttet fra direkte å forholde seg til innholdet i arkivene, til også å måtte være bevisst selve arkivet, administrasjonshistorien og arkivinstitusjonens rolle som depot.

Opplysningene om hvorvidt materialet er klausulert eller ikke, er også blitt lettere tilgjengelig. I innsynssaker må man likevel gå veien om en arkivfaglig og juridisk vurdering, og det er et viktig

fagfelt å beholde en høy kompetanse på. Materialet kan også gi utfordringer slik at det ikke er gitt hvordan innsynssaker skal behandles til tross for gode rutiner i saksbehandlingen. Og det kan være en utfordring at ulike deler av Arkivverket utvikler ulike saksbehandlingsmetoder. Dette har man vært oppmerksom på, og igangsatt tiltak mot.

Holdninger til forskerinnsyn

Fra det første gang på slutten av 1960-tallet ble foretatt innsynsbehandling i landssvikarkivet, har innsyn i arkivmateriale for forskere i svært stor grad dreid seg om dette arkivet eller fra andre arkiver med tilknytning til krigstiden 1940-45. Etter hvert som depotsituasjonen ble bedre etter 1978, har mottaket av annet sensitivt materiale økt, og man har suksessivt økt kompetansen på behandlingen av slike opplysninger også fra andre arkiver.

Det er uten tvil en løsningsorientert måte å drive saksbehandling på som har preget innsynsbehandlingen i Riksarkivet. Man har i større og større grad blitt bevisst hvordan sensitive opplysninger omfattes av taushetsplikten, og at man ved hjelp av sladding og utsortering av dokumenter nesten i ethvert tilfelle vil kunne gi søkeren noe, om ikke alt som etterspørres, og likevel holde seg innenfor lover og regelverk.

Statsarkivarene skulle i utgangspunktet sende sin innstilling i innsynssaker for forskere til Riksarkivaren. Det tok likevel lang tid før dette ble gjeldende praksis. Det betød ikke at kompetansen i Riksarkivet ikke ble benyttet. Det var nok lenge en holdning i statsarkivene om at så lenge man kjente og stolte på forskeren, så avgjorde Statsarkivaren saken, men Publikumsavdelingen mottok på 1990- og 2000-tallet mange henvendelser om hvordan enkelte forespørsler var å forstå. Man var generøs når det gjaldt å dele overordnet kunnskap, men svært bevisst på ikke å lede statsarkivets ansatte i beslutningsprosessen. Riksarkivet var klageinstans i innsynssaker og man passet seg for å forskuttere avgjørelsen.

Kompetanseheving hos saksbehandlere og gjester

Saksbehandlere i statsarkivene som sjelden kom opp i problematikk knyttet til innsyn, fikk på denne måten en sikkerhetsventil i Riksarkivet og det ble opparbeidet en høy kompetanse på innsynsbehandling for forskere i Riksarkivets publikumsavdeling. Den slo tilbake på resten av saksbehandlere i Arkivverket og dialogen mellom institusjonene økte som resultat av det. Både Publikumsavdelingen og Arkivverkets brukertjenesteutvalg satset på kompetanseøkning innen dette feltet.

Generelt gjaldt denne kompetansehevingen også skjønnsvurderinger. Saksmengden var etter hvert så stor og problemstillingene så mange at man fikk opparbeidet en stor gruppe saksbehandlere med høy kunnskap om juridisk vurderingsgrunnlag og skjønnsvurdering innenfor innsynsproblematikk. Det gikk dermed mer og mer automatikk i innsynsbehandlingen og saksbehandlingsrutinene fikk preg av dette samtidig som man så etter bedre løsninger for å effektivisere arbeidet. Ulike digitale løsninger ga for eksempel gevinst i så måte.

Likevel benyttes kompetanseheving her som begrep mer i betydningen bevissthet omkring innsynsprosessen. Man ser av det empiriske materialet for eksempel få spor av hjemmelshenvisning før svarbrevene ble standardisert etter 2005. Likevel var det allerede ti år tidligere juridisk bevissthet blant medarbeiderne omkring hvilket grunnlag man hadde for å beslutte i innsynsprosesser og hvilket hjemmelsgrunnlag den enkelte avgjørelsen konkret relaterte seg til.³³ Antakelig var måten å behandle innsynssaker på allerede på 1970-tallet en ubevisst handling som sto i klar relasjon til lover og regelverk.

Kompetansehevingen kan synliggjøres gjennom antallet saksbehandlere som tok seg av innsynshenvendelsene. Allerede på 1970-tallet var innsynsbehandlingen en oppgave som var konsentrert til noen få medarbeidere. Før omorganiseringen i 2005, hadde man i Publikumsavdelingen ti saksbehandlere, der bare fire behandlet innsynssaker. Ti år tidligere var det i hovedsak likeledes til tross for at Publikumsavdelingen kun hadde fire saksbehandlere, men da var ressursene på innsynskompetanse spredt på flere avdelinger. I 2008 hadde 13 av 16 saksbehandlere i Publikumsavdelingen kompetanse på innsyn, og sju av dem behandlet landssviksaker i sin portefølje. Året etter var 11 saksbehandlere i befatning med innsynsbehandlingen i landssviksaker.³⁴ Etter delingen av Seksjon for brukertjenester og formidling i 2010 beholdt Seksjon for brukertjenester innsynskompetansen og man opererte med saksbehandlere som alle hadde høy kunnskap om behandling av sensitive opplysninger og vurderingskriteriene i innsynssaker.³⁵

Informasjonsarbeidet har også endret seg i denne perioden. Fra slutten av 1990-tallet ble arkivformidling et internasjonalt begrep og Arkivverket så viktigheten av dette arbeidet. Dette arbeidet førte over tid til at arkivene sto mer sentralt i folks bevissthet, og mulighetene for å informere om hvordan de kunne benyttes ble flere. Digitalarkivet, Arkivportalen og egne hjemmesider i tillegg til bedre informasjonsmaterieell og tilstedeværelse i media, synliggjorde arkiv og Arkivverket, og ga folk innblikk i hva som fantes av arkivsaker og hvilke opplysninger som kunne være av interesse for den enkelte. Brukerne fikk også oppskriften på hvordan de skulle forholde seg for å få innsyn i de aktuelle dokumentene. Jubileumsfeiringene av helsesektoren (400 år i 2003), Henrik Wergeland (200 år i 2008) og krigs- og frihetsmarkeringene (2005, 2010 og 2015) satte også fokus på arkivmateriale og muligheten til innsyn i klausulerte arkiver. På Forskningsdagene i Oslo i 2006 var det innsynsproblematikk og bevisstgjøring av hva som var taushetsbelagte opplysninger som var tema for Riksarkivet og Statsarkivet i Oslos satsing under tittelen «Om 100 år er allting kjent», og man har ved flere anledninger belyst innsynsforhold og sensitivitet i arkivene ved de årlige Arkivenes dag-arrangementene som kom til fra 2001.

³³ Tor Breivik foreleste blant annet om de juridiske forutsetningene for arkivarbeid både for studentene ved Arkivakademiet og Universitetet i Oslo.

³⁴ Framfinning, opphenting og kopieringsoppgaver er ikke regnet som innsynskompetanse selv om medarbeiderne håndterer sensitive opplysninger.

³⁵ Jf. årsmeldinger fra Publikumsavdelingen, Seksjon for brukertjenester og formidling, og Seksjon for brukertjenester i perioden.

Oppmerksomheten omkring arkivene og den stadig økende tilgjengeligheten og servicenivået i Arkivverket har også bidratt til at publikum har sett muligheten til å søke om innsyn, for eksempel kan opplysninger i krigstidsmateriale over tid luftes i større grad. Forskere har hele tiden vært gode brukere av arkivmateriale, og det har vært satset på å imøtekomme og lære opp hovedfagsstudenter og masterstudenter i grunnforskningen. Tidligere kjente arkivarene alle forskerne som søkte om innsyn, og visste hvilken forskningstilørighet de hadde. Slik er det ikke lenger siden forskerkriteriene defineres bredere og forskerne er blitt mange flere. Etter endringene i masterstudiet der fokus i større grad har vært på gjennomføring og innstramming i tidsperioden studentene har til rådighet, har masterstudentene igjen blitt færre. Arkivstudier tar tid.

Forfattere og journalister har også benyttet seg av arkivmateriale lenge. Mange har forskerkompetanse og et definert, større prosjekt, og vil kunne få innsyn i taushetsbelagt materiale dersom de signerer en taushetserklæring. For prosjekter der hensikten er nettopp å offentliggjøre informasjon, eller der kvalifikasjonene ikke har tilstrekkelig akademisk høyde, stiller saken seg annerledes. Riksarkivet har samarbeidet med journalistutdanningen for å øke kompetansenivået både om institusjonen og regelverket knyttet til taushetsplikt.

Utfordringer i saksbehandlingen

I tillegg til utfordringer som allerede er nevnt knyttet til arkivmaterialets fysiske tilstand, ordning, framfinningsmuligheter, tolkning av materialet og den tid denne prosedyren kan ta når det gjelder arkivsaker, har man i saksbehandlingsprosessen andre utfordringer som kan føre til feil og feilvurderinger utenom det som knytter opp mot juridisk kunnskap og forståelse. Beslutninger fattet av avleverende instans kan binde opp avgjørelsen i depotinstitusjonen. Likeledes kan for privatarkivers del, avleveringsavtalen danne grunnlag for en særlig praksis. Tiden arbeider også for endringer i innsynsforvaltningen. Opplysninger som kommer ut i andre fora vil kunne endre et arkivs status, og hendelser i samfunnet både umiddelbart og over tid vil kunne influere på samme måte. Det er arkivarens oppgave å følge med på dette og ta det med i skjønnsvurderingen, men ikke i den grad at innsyn gis på tvers av det som er hjemlet i lov. Skulle slike behov være aktuelle, må søker anke saken videre for eventuelt å påvirke en endring i lov eller presedens.

Det er få anker eller klager på Riksarkivarens avgjørelse i innsynssaker. Hovedsakelig skyldes eventuelle klager i en tidlig periode manglende kunnskap fra søkers side og/eller informasjon fra Arkivverkets side. Men feil kan også gjøres av Arkivverkets ansatte. Vanskelige saker kan i tillegg ha tatt ekstra lang tid å behandle, og Riksarkivet har vært åpen for kritikk på dette området.

Elektronisk saksbehandling fra 1. mai 2005

Arkivverket gikk over til elektronisk saksbehandling 1. mai 2005 da ePhorte ble tatt i bruk som arkiv- og saksbehandlingssystem. Publikumsavdelingen hadde da vært med i et prøveprosjekt som hadde vart i ca. ett år. Registreringen av saker som ble foretatt i denne undersøkelsen gjelder saker som

fysisk eksisterer på papir. Man har derfor et skille i registreringen i 2004 der ikke hele året er representert. Resultatene som kommer fram i perioden etter dette skillet, er søkt fram i ePhorte.

Innføringen av elektronisk saksbehandling betød ingen direkte endringer for innsynsbehandlingen. Det var fortsatt nødvendig med kommunikasjon med søkerne, og taushetsbelagte opplysninger burde ikke formidles på e-post. Man trengte signerte taushetserklæringer og verifikasjon av dokumentasjonen. Det ble nødvendig å endre enkelte rutiner, men i stor grad førte den nye saksbehandlingsmetoden til en forenkling av saksbehandlernes arbeid. Tidligere dokumenter i saken kunne hentes fram digitalt og man sparte tid. Likevel var ikke den nye løsningen like effektiv i godkjenningsprosessen. Selve saksgangen totalt sett ble ikke nødvendigvis raskere, ei heller var sakene særlig oversiktlige for lederne som skulle godkjenne konseptene og tilrådingene fra saksbehandlerne. Alle involverte var tidlig bevisst på dette og så at kommunikasjonen i skjønnsaker måtte opprettholdes. Seksjonsmøtene ble viktige arenaer for informasjon og opplæring, og diskusjonen medarbeiderne mellom og med lederne ble enda viktigere. Godt arbeidsmiljø og gode kommunikasjonskanaler var forutsetninger for at innsynsbehandlingen skulle utvikle seg i riktig retning og forbli konsekvent.

Særlig om landssviksakene

Det såkalte Landssvikarkivet består av over 90 000 saker etterforsket av politikamrene i Norge under rettsoppjøret etter krigen. Det består av 1200 hyllemeter rettsdokumenter fra politietterforskningen og rettsforfølgelsen av (hovedsakelig) nordmenn og norske bedrifter som var mistenkt for å ha støttet okkupasjonsmakten i perioden 1940-1945. Innholdet er en viktig kilde til informasjon om de historiske hendelsene i landet under andre verdenskrig og til enkeltskjebner både under og etter krigen. Arkivet er i stor grad benyttet til forskning. Det har vært omgitt av særlig interesse grunnet sin karakter.

Fra 1. januar 2015 ble landssviksakene på generelt grunnlag erklært fritt tilgjengelige. Da hadde etterspørselen etter dokumenter i arkivet økt over lang tid. Seksjon for brukertjenester brukte store ressurser på å behandle disse søknadene og informere om regelverk og etterspørre dokumentasjon. I hvert tilfelle lette man med lys og lykte etter muligheter for å anse opplysningene for fritt tilgjengelige, og saksbehandlingen besto de siste årene i hovedsak av skjønnsbehandling i forhold til hvor grensen kunne trekkes når det gjaldt å anse helseopplysninger, straffeutmålinger og detaljer om fengselsopphold som fortsatt taushetsbelagte. Henvendelsene fra publikum og diskusjonen blant forskere og i media viste også at tiden var moden for å undersøke Landssvikarkivets klausul nærmere. Riksarkivaren oppnevnte derfor i 2013 en arbeidsgruppe som 22. april 2014 leverte sin anbefaling og som ga Riksarkivaren et godt grunnlag for i hovedsak å oppheve bestemmelsene om taushetsplikt for dette materialet.³⁶ Fra 2015 vil derfor bare svært sensitive personopplysninger i Landssvikarkivet fortsatt unndras offentlighet. For øvrig er landssviksakene fritt tilgjengelige for innsyn.

³⁶ Arbeidsgruppas rapport «Åpen og opplyst...», RA saksnr. 2013/19623

Arbeidsgruppa la hovedvekt på at det i 2015 var 70 år siden frigjøringen, at arkivsakene har en helt spesiell interesse som kilder til en viktig periode i landets historie, og at åpne kilder har stor betydning for en opplyst og informert debatt om vanskelige historiske tema. I tillegg ble det lagt vekt på at mange personopplysninger fra krigstida allerede var kjent gjennom bokutgivelser og andre publikasjoner som omtalte andre verdenskrig og rettsoppgjøret.

Beslutningen om at materialet er fritt tilgjengelig omfatter ikke automatisk andre kilder fra andre verdenskrig, så som for eksempel Lebensborn-arkivet eller andre deler av arkivene etter Abteilung Lebensborn som er avlevert til Riksarkivet. Hovedregelen er at Riksarkivaren vurderer forlengelse av taushetsplikten opp mot 100 år i det enkelte tilfelle. Innsynsforespørsler om opplysninger fra Hovedøya-arkivet og lignende materiale vurderes forlenget fram til 2030. Erstatningsdirektoratets kartotek og arkiv som er tett knyttet til landssviksakene omfattes heller ikke av vedtaket.

I denne rapporten er arbeidet med innsyn i landssviksakene gitt en stor plass fordi det i Riksarkivet har vært benyttet store ressurser over lang tid for å behandle disse sakene. Det er også en oversiktlig dokumentmengde av en sammenlignbar sakstype angjeldende ett arkiv som av den grunn enkelt kan statistikkføres, og som har hatt fokus som intern «temperaturmåler» av ressurser lenge. Innholdet har også gitt utfordrende og mangesidig erfaring i bruk av lovverket knyttet til taushetsplikt og innsynsvurderinger i hele den aktuelle perioden. Også når det gjelder skjønnsvurderinger har Landssvikarkivet gitt en unik, kvantitativt sammenlignbar faktabase. Som eksempel på utviklingen i Riksarkivarens innsynspraksis har Landssvikarkivet derfor vært svært viktig.

Resultater fra kartleggingen

Hovedtendenser

Det utkrystalliserer seg ganske raskt noen hovedtendenser i Riksarkivarens saksbehandlingspraksis i innsynssakene i de siste fem tiårene. Resultatene av undersøkelsene vil bli presentert i det videre og årsakssammenhenger og forklaringer på disse vil bli foreslått. Grunnlagsmaterialet befinner seg digitalt på saken i arkiv- og saksbehandlingssystemet ePhorte, men bearbeidede hovedtabeller presenteres også her som vedlegg.

- Økning i saksmengde

Det er ingen tvil om at økt saksmengde, særlig de siste ti årene, har hatt stor innvirkning på hvordan innsynssakene er blitt behandlet. Organisasjon, kompetanse og rutiner er tilpasset dette.

- Økt saksbehandlingskompetanse

Behandlingen av innsynssakene har, spesielt etter at arbeidet med arkivloven ble igangsatt, vært et satsingsområde for Riksarkivaren. Det har vært viktig å skape en struktur for god saksbehandlingsskikk og korrekt tilbakemelding til brukerne. Saksbehandlerne kompetanse både når det gjelder generell saksbehandling, men særlig for innsynsbehandlingen, er økt betydelig.

- Varierende saksbehandlingstid

Arkivenes egenart og varierende ordningsstatus gir saksbehandlerne en krevende oppgave. Framfinning og tolkning er utfordrende og gir seg uttrykk blant annet i varierende saksbehandlingstid for ulikt materiale. Skjønnsbehandlingen som særlig krigstidsarkivene har vært gjennom i perioden, har medført store utfordringer.

- Større krav til dokumentasjon og sterkere bevisstgjøring om lovgrunnlaget

Bevisstgjøring omkring en profesjonell saksbehandlingsprosess har over tid ført til strengere krav til søkeren, men også et bedre grunnlag for korrekt praksis i etaten. Hjemmelsbruk i beslutningsprosessen er skjerpet.

- Økt delegering av myndighet i Riksarkivet

Profesjonaliseringen har også vist seg gjennom endringer i organisasjonsstruktur, betydelig kompetanseheving og delegering av myndighet.

- Høy prosentandel innsyn innvilget

Det er slående hvor mange innsyn som innvilges, alternativt hvor mye av arkivmaterialet som etter arkivfaglig gjennomgang blir erklært fritt tilgjengelig, og hvor få klager som kommer inn. Servicenivået er høyt.

Tabell 4-A. Hovedtall for partsinnsyn i undersøkelsen som er foretatt. Disse blir forklart og analysert i de neste kapitlene.

| År | Antall saker | Saksbehandlingstid | Taushets-erklæring | Avgjøres av | | | Vedtak | | | Hjemmel |
|---------------|--------------------|--------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|------------------------|--------------------------|
| | | Gj.snitt; dager | | Riks- arkivaren | Leder/an- nen leder | Saksbe- handler | (Delvis) Innsyn | F.t., uten resultat | Avslag | |
| 543.1 | Partsinnsyn | | | | | | | | | |
| 1971-75 | 20 | x | 17 85% | 20 100% | - | - | 20 100% | - | - | 0 |
| 1981-85 | 54 | 6 | 21 39% | 24 44% | 23 43% | 7 13% | 30 56% | 4 7% | 20 37% | 15 ³⁷ 28% |
| 1991-95 | 547 | 21 | 161 29% | 48 8% | 404 74% | 95 17% | 468 86% | 51 9% | 28 5% | 16 3% |
| 2001-04 | 347 | 17 | 89 26% | 4 1% | 287 83% | 56 16% | 281 81% | 46 13% | 5 ³⁸ 1% | 82 24% |
| Totalt | 968 | | 288 30% | 96 10% | 714 75% | 158 17% | 799 83% | 101 11% | 53 6% | 113 12% |

x = ikke kjent

³⁷ Alle sakene viser til bestemmelsene i statistikkloven

³⁸ Pluss to saker der taushetsplikten forlenges. 13 saker er uten avsluttende vedtak og ikke med i denne tabellen.

Tabell 4-B. Hovedtall for innsyn for forskere i undersøkelsen som er foretatt. Disse blir forklart og analysert i de neste kapitlene.

| År | Antall saker | Saksbehandlingstid | Taushets-erklæring | Avgjøres av | | | Vedtak | | | Hjemmel |
|-------------------------------------|----------------------|--------------------|---------------------------|--------------------|------------------------|--------------------|--------------------|------------------------|------------------|-------------------|
| | | Gj.snitt; dager | | Riks- arkivaren | Leder/an- nen leder | Saksbe- handler | (Delvis) Innsyn | F.t., uten resultat | Avslag | |
| 543.2 | Forskerinnsyn | | | | | | | | | |
| 1971-75 | 110 | x | 110 ³⁹ 100% | 110 100% | - | - | 108 98% | 1 1% | 1 1% | 0 |
| 1981-85 | 462 | 8 | 283 61% | 262 57% | 154 33% | 46 10% | 412 89% | 23 5% | 27 6% | 11 2% |
| 1991-95 | 1647 | 8 | 1056 64% | 202 12% | 1294 79% | 151 9% | 1448 88% | 133 8% | 64 4% | 27 2% |
| 2001-04 | 1086 | 15 | 607 56% | 3 0,3% | 1010 93% | 73 7% | 812 75% | 220 20% | 35 3% | 289 27% |
| Totalt | 3305 | | 1946 59% | 467 14% | 2458 74% | 270 8% | 2672 80% | 376 11% | 126 4% | 327 10% |
| I alt 543.1 og 543.2 | 4273 | | 2217 52% | 543 13% | 3172 74% | 428 10% | 3451 81% | 477 11% | 179 4% | 440 10% |

x = ikke kjent

³⁹ Taushetserklæringen/diskresjonserklæringen kunne på dette tidspunktet være en erklæring i brev da et formelt skjema ikke var utformet eller ikke konsekvent i bruk.

Tabell 5. Resultatanslag i forskersaker i perioden etter 2005 basert på erfaring og faste rutiner i saksbehandlingsprosessen sammenlignet med tidligere konkretiserte perioder relatert til datagrunnlaget.

| År | Antall saker | Saksbehandlingstid | Taushets-erklæring | Avgjøres av | | | Vedtak | | | Hjemmel |
|---------|----------------------------------|--------------------|--------------------|----------------|------------------------|--------------------|--------------------|------------------------|--------|---------|
| | | Gj.snitt; dager | | Riks-arkivaren | Leder/an- nen leder | Saksbe- handler | (Delvis) Innsyn | F.t., uten resultat | Avslag | |
| 1971-75 | 94 | x | 100% | 100% | - | - | 98% | 1% | 1% | 0% |
| 1981-85 | 462 | 8 | 61% | 57% | 33% | 10% | 89% | 5% | 6% | 2% |
| 1991-95 | 1647 | 8 | 64% | 12% | 79% | 9% | 88% | 8% | 4% | 2% |
| 2001-04 | 1086 | 15 | 56% | 0,3% | 93% | 7% | 75% | 20% | 3% | 27% |
| 2005-14 | Gj.snitt ca. 1000 saker årlig | 14 | 95% | 1% | 99% | 0% | 59% | 40% | 1% | 100% |

x = ikke kjent

Hvordan er sakene registrert?

Det er registrert saker i de første årene i hvert tiår på 1970-, 1980-, 1990- og 2000-tallet, og søkt i ePhorte for 2010-tallet. Årsaken til at de første fire-fem årene i hvert tiår ble valgt, skyldes milepælene nevnt over; endringene i lovverket, nybygget på Kringsjø og omorganiseringene i 1994 og 2005.

Arkivordningen og organiseringen av arbeidet i Riksarkivet før 1978, gjør det problematisk å registrere saker fra 1970-tallet. Samtidig gir ikke saksbehandlingen tydelig svar på spørsmålene som stilles. For eksempel er det ikke mulig å få klarhet i enkelte forhold når det gjelder saksbehandlingstid eller dokumentasjon. Her er det derfor enkelte mangler sammenlignet med grunnlagsdataene for de senere periodene. Registreringer i 1970-tallsperioden er ikke innført i databasen.

Innsynsbehandlingen ble i 2005 standardisert og saksbehandlingsprosedyren vil i stor grad besvare spørsmål knyttet til praksis etter dette. For øvrig er opplysninger i årsmeldinger og virksomhetsplaner og søk i arkiv- og saksbehandlingssystemet ePhorte benyttet for perioden etter 2005.

Sakene identifiseres med saksnummer; året saken ble registrert før skråstreken, løpenummer etterpå.⁴⁰ Noen saker går over tid, er blitt samlet eller delt. Disse er alle registrert i den perioden de ligger arkivert.

Det er altså de tre midterste tiårene som befinner seg i databasen. Registratoren har hentet sakene eskevis fra magasinet, bladd seg gjennom hver enkelt sak, og notert saksnummer og krysset av i basen i de relevante feltene. Merknadsfeltet er benyttet forklarende.

Det er foretatt noen få rettelser på saksnummer i ettertid, for eksempel; 01/x er rettet til 2001/x, 0220/x er rettet til 2002/x, og 5981/2003 er endret til 2003/5981. Noen få saker er fjernet fra den opprinnelige basen. Dette gjelder testsaker fra 2008; i alt 24 stykker, samt to saker som mangler innhold. Én sak kan ikke enkelt identifiseres på år (199/4936) og er fjernet. To saker fra den siste registreringsperioden (2001-04) mangler saksnummer og er også fjernet.

Samlesaker som inneholder flere saksnumre, forholder seg bare til det første nummeret i basen. Dette gjelder et svært lite antall saker. 32 saker har fått påført feil sakstype, noe som kommer fram i registreringen av dokumentasjonen knyttet til innsynet. Dette er rettet fra partsinnsyn til forskerinnsyn. Det finnes ellers ingen skrivefeil da registreringsbasen forholder seg til avkrysning i allerede utfylte felt.

Rettet base ligger som vedlegg til denne rapporten i Riksarkivets saksbehandlingssystem ePhorte, sak nr. 2016/10595.

Da prosjektet startet var alle sakene plassert i Riksarkivets Husarkiv, og prosjektdeltakerne søkte om og fikk innvilget innsyn i arkivet for å gjennomføre registreringen. Arkivet er siden blitt ordnet og katalogisert, og er i en avleveringsprosess til Riksarkivet.

Antall saker i perioden

Økningen i innsynsforespørsler har vært sterkt stigende til tross for enkelte svingninger i perioden som er undersøkt. Tallene påvirkes også av endringer i kodifisering over tid og hva man definerer som en egen sak. Statistikken viser ikke at man innenfor en journalpost kan ha forespørsler om svært ulike mengder arkivmateriale, slik at arbeidsinnsats og faktisk bruk av arkivsaker ikke kommer fram. For eksempel kan én enkelt henvendelse inneholde forespørsler om innsyn i hundrevis av landssviksaker eller i mange ulike arkiv. Det må også tas med i betraktningen at søkefunksjonen i ePhorte ikke alltid har vært stabil, så enkelte søk kan ha skiftende respons over tid for den siste perioden.

Det er i utgangspunktet de fem første årene i hvert tiår som har vært utgangspunktet for undersøkelsen. Registreringen som er foretatt av arkivsaker fra 1980-, 1990- og 2000-tallet kan

⁴⁰ Mens sakene fortsatt var på papir ble de registrert med journalnummer før skråstreken og årstall etterpå. Da det digitale arkivsystemet ModuLink ble innført i 1987, skiftet disse plass slik at årstallet kom først. I denne undersøkelsen har vi forholdt oss til den siste løsningen i hele perioden.

likevel virke noe utflytende siden saksnumrene ikke alltid holder seg innenfor de skisserte tidsperiodene. Registreringen for årene 1986, 1996, 1998, 1999, 2000, 2004 og 2005, er dermed ikke fullstendige, men saker fra disse årene er av ulike årsaker en del av denne registreringen. Oftest skyldes det at forskningsprosjekter foregår over lang tid, men definisjonene av hvordan saksbehandlingen skal foregå når det gjelder registrering, samling og avslutning av saker holdt opp mot arkiveringsprosedyrer og praktiske grep over en femtiårsperiode, gjør at saksnumrene ikke nødvendigvis blir konsekvente innenfor det enkelte året. Numrene blir i denne sammenhengen viktigst som identifikatorer.

Vi har valgt å registrere sakene slik de er arkivert, og får da et bilde på hva slags saksbehandling som er foregått innenfor disse fem årene i starten av hvert tiår, heller enn å forholde oss kategorisk til saksnumre. Det er et bedre utgangspunkt også når man skal analysere innsynspraksisen innenfor en periode i forhold til milepælene som er skissert.

Tabell 6. Oversikt over grunnlagsmaterialet i forskningsprosjektet.

| År | Antall saker | Merknad |
|--------------------------------------|--------------|--|
| 1971-1975 | 130 | Divergerende arkivordning og arkivkodifisering. Ny arkivnøkkel i 1974. Disse sakene er ikke registrert i forskningsbasen. |
| 1981-1985 | 516 | Inkluderer 12 saker fra 1986. Registrert i databasen. |
| 1991-1995 | 2194 | Inkluderer 1 sak fra 1996. Registrert i databasen. |
| 2001-2004 | 1433 | Avsluttet i mai 2004 grunnet overgang til elektronisk saksbehandling (ePhorte). Inneholder 4 saker fra 1998, 14 saker fra 1999 og 36 saker fra 2000, samt 1 sak fra 2005. Registrert i databasen. |
| Totalt registrert i databasen | 4273 | Årsmeldinger og statistikk utarbeidet i forbindelse med årsoppgjør, samt statistikk fra saksbehandlingssystemet, er tatt til hjelp i perioden etter mai 2004-2015. |
| 2011-2015 | 27252 | Antallet er inngående journalposter, ikke saker. Elektroniske arkivøk i ePhorte er benyttet og sakene er ikke registrert i forskningsbasen. Antallet innsynssaker eksploderte etter 1. januar 2015 da Riksarkivaren annonserte at landssvikarkivet var «åpnet» for innsyn. |

Det er ulikt hvor mange innsynssaker som behandles hvert år. Medieoppslag, bokutgivelser, jubileum eller andre markeringer kan for eksempel gjøre at arkivsaker i perioder blir mer aktuelle og

tydeliggjør et informasjonsbehov i folks bevissthet. Tiden i seg selv kan være moden for å undersøke nærmere, familieforhold eller dokumentasjonskrav i ulike sammenhenger kan også medvirke til at arkivspøk blir aktuelle.

Nedenfor vises tydeligere at det på 1990-tallet kom flere innsynsforespørsler enn tidligere, og at saksbehandlingen av slike henvendelser særlig utover på 2000-tallet ble en stor oppgave for Riksarkivet. Årsakene til dette er flere, men det er klart at økningen i avleveringer på 1980- og 1990-tallet, generell informasjon og aktiv arkivformidling i tillegg til interesse for krigstidsdokumentasjon rundt markeringene i 1995, 2000 og 2005 hadde innvirkning på saksmengden.

Tabell 7. Oversikt over antallet søknader pr. år i registrerte perioder.

| Tiårsperiode | Antall søknader ift. årstall i saksnummeret | Antall søknader i perioden | Ca. årlig gjennomsnitt |
|-------------------------|--|----------------------------|------------------------|
| 1971-1975 | 1971: 10, 1972: 20, 1973: 25, 1974: 32, 1975: 43 | 130 | 26 |
| 1981-1985 | 1981: 95, 1982: 87, 1983: 76, 1984: 106, 1985: 140, 1986: 12 | 516 | 103 |
| 1991-1995 | 1991: 295, 1992: 392, 1993: 419, 1994: 583, 1995: 504, 1996: 1 | 2194 | 439 |
| 2001-2004 ⁴¹ | 1998: 4, 1999: 14, 2000: 36, 2001: 376, 2002: 414, 2003: 462, 2004: 126, 2005: 1 | 1433 | 409 ⁴² |
| 2011-2015 ⁴³ | 2011: 2513, 2012: 2029, 2013: 2367, 2014: 3700, 2015: 16643 | 27252 | 2652 ⁴⁴ |

⁴¹ Tall for 2004 gjelder til prøveinnføringen av elektronisk sakarkiv i mai 2004.

⁴² Gjennomsnittsberegningen baseres på 3,5 år.

⁴³ Tallene er inngående journalposter søkt opp i ePhorte.

⁴⁴ 2015 er holdt utenfor gjennomsnittsberegningen grunnet særlige forhold knyttet til etterspørselen av landssviksaker.

Vi ser at det allerede i den registrerte perioden tidlig på 1990-tallet opereres med et høyt antall innsynssaker og at grepene som ble tatt i organisasjonen var nødvendige for å håndtere dette. I perioden 1991-95 er det registrert omtrent like mange saker som ti år senere årlig.

Økningen illustreres ytterligere dersom man tar for seg enkeltår. Tabellen under viser fem år med ti års mellomrom der økningen i innsynssaker generelt sammenstilles med forespørselen etter landssviksaker spesielt. En ser at det for hvert tiår skjer en dramatisk økning bortsett fra på 1990-tallet, da man har nådd et jevnt høyt nivå.

For landssviksakenes del, er det tydelig hvordan det skjer en dramatisk økning utover på 2000-tallet, særlig etter krigstidsmarkeringen i 2005 da man markerte 60 år for andre verdenskrigs slutt i Norge. Det ble i den forbindelse fokusert på åpenhet omkring hendelsene under krigen og etterpå, og tiden var for mange moden til å undersøke foreldregenerasjonens saker. I tillegg ble det igangsatt ekstra mange forskningsprosjekter knyttet til krigstida som krevde innsyn i landssviksaker.

En rekke biografier, artikler og masteroppgaver ved studiestedene fokuserte på tidligere utilgjengelig materiale fra andre verdenskrig, idet nye generasjoner stilte nye spørsmål omkring viktige hendelser i landets historie der bare arkivmaterialet kunne gi svarene. Samtidig ble det viktig etter hvert som krigsheltene falt fra, at historien ikke ble glemt.

Tabell 8. Økningen i antall innsynssaker de siste femti årene representert ved enkeltår.

| Enkeltår | Alle innsynssaker | Landssviksaker ⁴⁵ | Økning i % av alle innsynssaker fra ti år tidligere |
|----------|-------------------|------------------------------|---|
| 1972 | 20 | 16 | - |
| 1982 | 87 | 9 | 435% |
| 1992 | 392 | 77 | 351% |
| 2002 | 414 | 85 | 5% |
| 2012 | 2029 | 535 | 390% |

Man registrerer altså en særlig stor økning på 1980-tallet og 2000-tallet. Det er en nokså jevn tilstrømming av innsynssaker på 1990-tallet. Det er særlig siden år 2000 man har registrert en høy

⁴⁵ Gjelder kun innsynssaker med arkivkode 543. Krigsbarnsakene er ikke med her. Dette er ikke antallet rettssaker som det er søkt innsyn i i Landssvikarkivet. Hver enkelt «sak» i denne tabellen er en søknad og kan omfatte flere hundre rettssaker fra arkivet. En forsker kan også ha flere søknader liggende arkivert på samme sak, særlig er dette relevant før 2010.

økning innen henvendelser generelt, også for innsynssaker, og mest tydelig etter 2005. Med forbehold som nevnt over, illustreres dette i tabellen under der tall fra perioden 2003-15 kommer fram.

I motsetning til tidligere er det bare for forsvarsarkiver avleveringssituasjonen kan forsvare økningen i den siste perioden. Organisasjonsendringene i Forsvaret førte til et stort mottak av forsvarsarkiver fram mot deadline 1. januar 2010. Resten av økningen skyldes nok tilgjengeligheten ikke bare av informasjon om arkivene som kom med Arkivportalen, men også den faktiske tilgjengeligheten som kom med at arkiver og arkivserier ble ferdigstilt etter ordning og katalogisering. Informasjonsarbeidet om tilbudet i Arkivverket generelt, men også særlige arkivformidlingsprosjekter som fokuserte på innsyn og muligheter for tilgang, er elementer som spiller inn på den økte bruken av taushetsbelagt arkivmateriale.

Tabell 9. Økningen av publikumshenvendelser om innsyn i taushetsbelagt arkivmateriale på 2000-tallet.

| År | Totalt antall innsynssøknader | Partsinnsyn: 543.1 | Forskning: 543.2 | Andre formål, hobby: 543.3 | Innsyn i L-saker: 543 ⁴⁶ |
|--------------------|-------------------------------|--|---------------------------|----------------------------|-------------------------------------|
| 2003 | 572 | | | | 118 |
| 2004 | 460 | | | | 366 |
| 2005 ⁴⁷ | 430 | 271 | | 129 | 314 |
| 2006 | 996 | 842 | | 153 | 435 |
| 2007 | 1209 | 1004 | | 205 | 629 |
| 2008 | 964 | 158 | 789 | 17 | 565 |
| 2009 | 1250 | 456 | 745 | 49 | 482 |
| | | Endringer i definisjoner i arkivkode⁴⁸ | | | |
| | | Forskning 543.1 | Andre formål 543.2 | Partsinnsyn 543.3 | |
| 2010 | 2093 | 1003 | 343 | 747 | |
| 2011 | 2513 | 894 | 520 | 1099 | |
| 2012 | 2029 | 1021 | 244 | 764 | |
| 2013 | 2367 | 1071 | 352 | 941 | |
| 2014 | 3700 | 965 | 1201 | 1534 | |
| 2015 | 16643 ⁴⁹ | 1003 | 8698 | 6942 | Ca. 4000 ⁵⁰ |

⁴⁶ I tillegg kommer landssviksaker kodet som 544.

⁴⁷ 1. mai 2005 gikk Riksarkivet over til elektronisk saksbehandlingssystem og det er etter den tid enklere å søke etter arkivkode. De spesifiserte tallene gjelder fra denne datoen, og da benyttes journalposter, ikke saker.

⁴⁸ Fra 2010 endret man arkivkodene for å koordinere 543- og 544-sakene bedre. Definisjonen er gjerne foretatt av Husarkivet/Dokumentsenteret noe som kan ha preg av subjektivitet og ikke alltid er korrekt siden det ofte er arkivmaterialet som er bestemmende til slutt og kodene uvisse inntil saksbehandleren har ferdigbehandlet saken. Divergenser før 2010 kan skyldes kodifisering i 543.0 (informasjon), 543.2 (hobby) eller 543.5 (åndsverk).

Totalt er det registrert **4273** saker fra begynnelsen av tiårene 1970, 1980, 1990 og 2000. I tillegg kommer 27252 journalposter fra 2011-15 som er benyttet i forskningsmaterialet.

130 saker er fra 1970-årene. 5 av disse sakene gjelder innsyn i privatarkiv. På dette tidspunktet var ikke Institutt for privatarkiver innlemmet i Riksarkivets organisasjon ennå og privatarkivene var få. For øvrig er det 967 saker, dvs. 22,6%, som gjelder partsinnsyn. Resten som utgjør 77,4% , dvs. 3306 saker, er forskerinnsyn. 476 saker, dvs. 11,1% av det totale antallet saker, gjelder innsyn i bare privatarkiver. 17 av dem, dvs. 3,5% er partsinnsyn.

Det er altså i størst grad forskning i offentlig taushetspliktig arkivmateriale denne undersøkelsen omfatter. Hadde undersøkelsen inkludert statsarkivenes materiale, ville partsinnsynssakene uten tvil spilt en betydelig større rolle.

Det er likevel slik at blant materialet som det gis innsyn i ventelig må være flere av søknadene der det også er innvilget innsyn i privatarkiver, da det vises av søknaden at det vil være naturlig. Graden av spesifisering er likevel av og til så lav og generell at det er vanskelig å avgjøre ut fra dokumentene i saken hva søkeren egentlig har fått innsyn i.

Tabell 10. Antall innsynssaker i henholdsvis offentlige og private arkiver kategorisert i partsinnsyn og innsyn for forskere.

| Registrerte saker 1970-, 1980-, 1990- og 2000-tallet | Partsinnsyn | Forskning | I alt |
|--|---------------------|----------------------|---------------------|
| Offentlige arkiver ⁵¹ | 950 | 2847 | 3797 88,9% |
| Privatarkiv | 17 | 459 | 476 11,1% |
| Totalt | 967 22,6% | 3306 77,4% | 4273 100% |

⁴⁹ Totalt antall saker etter nytt definisjonssystem er 12691. For en sammenligning fikk man inn 22660 journalposter registrert som 544-saker (vanlige brukerhenvendelser) fordelt på 15995 saker. Et normalår i nyere tid behandler vanligvis fem ganger så mange vanlige brukerhenvendelser som innsynsforespørsler.

⁵⁰ Tallet er ikke journalposter, men antall enkelthenvendelser med forespørsler om innsyn i alt fra én til 400 landssviksaker. Disse sakene ble etter 1. januar 2015 hovedsakelig journalført på arkivkode 543.2.

⁵¹ Inneholder også søknader som gjelder både offentlige og private arkiver.

Årsaker til økningene av innsynsforespørsler

Vi ser at det er markante økninger i henvendelsene om innsyn i klausulerte arkiver på 1980-tallet og på 2000-tallet. Hvilke årsaker kan det ha?

- Inntaket av nyere arkivmateriale, lesesalen på Kringsjø

Med nybygget på Kringsjø i 1978 kom også den sårt savnede plassen til å lagre arkivsaker.⁵² Arkivmateriale som lenge hadde vært oppbevart under kummerlige forhold, fikk god lagringsplass i depotarkivet, og arkivmateriale som sto på vent for avlevering fra forvaltningen, kunne endelig bli tatt imot. Mengden arkivsaker som ble tilgjengeliggjort for publikum ble dermed nokså stor på relativt kort tid. Fasilitetene for publikum med en stor og ny lesesal bidro også til økt bruk av arkivene. Personalsituasjonen ble betydelig styrket. Fra 1978 fikk dermed både arkivarene og publikum helt andre arbeidsforhold som bedret bruken av arkivsaker.

En parallell er situasjonen utover på 2000-tallet med store avleveringer og bevissthet rundt tilgjengeliggjøringen av dem. Nye magasiner sto ferdig i 1997 og i 2009. Likeledes de nye publikumsarealene som kom til i 2005 med blant annet egen mikrofilmlesesal. Men da var allerede digitaliseringsprosessen av de viktigste personarkivene (folketellinger og kirkebøker) i full gang slik at Digitalarkivet etter kort tid i stor grad kunne møte den etterspørselen som publikum ga uttrykk for.

- Informasjon og kommunikasjon med brukerne, forskningssatsingen

Kommunikasjonen med publikum er endret radikalt i perioden som er undersøkt her. Den digitale revolusjonen og kommunikasjon og informasjon gjennom nettsider, e-post og andre digitale løsninger kom for fullt på slutten av 1990-tallet. Dette førte til større synlighet og mer etterspørsel etter arkivmateriale.

Samtidig bygde Arkiverket opp formidlingssatsingen til å bli en helhetlig og gjennomslagskraftig tjeneste. Arkivene og hva de kunne brukes til ble satt på dagsorden for store og nye brukergrupper og førte et mer variert publikum inn i arkivlokalene og til de digitale tjenestene. Informasjon skriftlig og muntlig, deltakelse i media, formidlingstiltak særlig tilrettelagt for ulike brukergrupper, store arrangementer og deltakelse i fora knyttet opp mot forskning og utdanning gjorde arkiv til et mer allment konsept og ikke så fremmed og utilgjengelig som det til da hadde vært for mange.

Arkiverket ansatte informasjonsmedarbeidere og opparbeidet en egen formidlingsseksjon i Riksarkivet. Samarbeidet om formidlingsløsninger strakte seg ikke bare til statsarkivene og andre arkivinstitusjoner i Norge, men også utover landets grenser. I tillegg til det generelle publikum ble det i formidlingsstrategien fokusert på brukergrupper som forskere og

⁵² Beretningen om hvordan krigstidsarkivene vei til Riksarkivet var, beskriver den prekære situasjonen i arkivdepotet, se Ole Kolsrud: En splintret stat (2004), s. 297ff.

studenter, journalister og skoleelever. Forskningsprosjekter ved høgskoler og universiteter førte også økt arkivbruk med seg.

- Bevisstgjøring blant publikum, behov for å vite over tid

Synliggjøringen av arkiv og mulighetene som gjennom tilgjengeliggjøring, tilrettelegging og forskjellige informasjonsløsninger, ga brukerne en tydeligere bevissthet omkring tilbudet og arkivenes eksistens. Terskelen for å kontakte arkivet ble lavere, og mulighetene for selv å ta de første skrittene mot å skaffe seg kunnskap fra arkivene, ble enklere.

I tillegg gikk tida. Opplysninger fra krigstidsarkivene ble oftere benyttet i og med at klausulene etter hvert gikk ut. Kunnskapskravet fra senere generasjoner økte og sårene som andre verdenskrig skapte, var i ferd med å leges eller endres. Det at tiårene etter krigsslutten ble mange, førte til en vesentlig større synlig interesse for å vite og for å forstå. De offisielle markeringene, særlig i 2005, med tilhørende boklanseringer og medieomtale, aktualiserte også materiale som inneholder taushetsbelagt informasjon.

Saksgang

Det er krav om at saker som kommer til et forvaltningsorgan i offentlig sektor skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold, jf. fvl. §11. Det anses som rimelig at svar skal være sendt innen det er gått 14 arbeidsdager. Ser man at det vil gå over en måned før svar kan forventes, skal det sendes et foreløpig svar.

Når det gjelder henvendelser om arkivmateriale, er det å bemerke at framfinning av korrekte opplysninger kan ta lang tid fordi det kan innebære mye letearbeid både i arkivkataloger, kartotekkort, journaler, registre og i selve sakarkivet. Og letingen omfatter gjerne arkivsaker som krever høy kompetanse å forstå. Det fysiske aspektet ved materialet kan også spille inn. Dette vises godt i statistikken over saksbehandlingstid i innsynssaker. I tillegg kommer det faktum at selve innsynsvurderingen kan ta tid og kreve juridiske tolkninger som må underbygges. Det må gjerne en vurdering av søkeren til basert på tilgjengelig bakgrunnsdokumentasjon, så må dette settes opp mot hva det søkes innsyn i og hvorfor. Finnes det en hjemmel som dekker det aktuelle tilfellet slik at man kan gi innsyn? I vanskelige vurderingstilfeller er det gjerne arkivmaterialet selv som avgjør saken, eller den løser seg når man har undersøkt hvordan arkivsituasjonen er og hva dokumentene inneholder av informasjon.

Oppfølging av forskerinnsyn derimot, det vil si der førstegangsbehandlingen er gjennomført og forskeren har behov for ytterligere arkivmateriale som følge av arkivstudiene, tar gjerne kort tid, og har i alle fall siden 1990-tallet ofte blitt avgjort direkte over veiledningsskranken ved at forskeren har spesifisert hvilket materiale han ønsker å fortsette å arbeide med i et søknadsskjema tilgjengelig for formålet etter å ha studert den aktuelle arkivkatalogen. Forskeren vil da allerede ha dokumentert det som er nødvendig, og leder i Publikumsavdelingen/Seksjon for brukertjenester vil kunne konsentrere innsynsbehandlingen om hvorvidt materialet er relevant for formålet.

Tabell 11. Eksempel på hvordan en innsynshenvendelse i offentlig arkivmateriale blir behandlet i Riksarkivet.

| Søker (partsinnsyn) | Dokumentasjon | Saksbehandler i RA | Normal tidsbruk i RA |
|--|--|--|--|
| Henvender seg muntlig eller skriftlig til Riksarkivet med ønske om innsyn i gitt arkiv | Navn og kontaktopplysninger til søker | Opplyser om arkivsituasjonen, regelverk og krav til dokumentasjon | 0-14 dager |
| Spesifiserer iht. informasjon mottatt fra RA | Spesifikasjon av hva han ønsker å se, tilleggsinformasjon slik at det er mulig å finne arkivsakene, dokumentasjon om søker f.eks. med identifikasjon og/eller fullmakt | Tolker mottatt informasjon, undersøker om materialet eksisterer, vurderer om sakene kan anses som fritt tilgjengelige, jf. f.eks. fvl.§13a, om det er grunnlag for merinnsyn, jf. offl.§11, gir innsyn iht. fvl. §13b, vurderer om det er aktuelt å sladde tredjemannsopplysninger eller om det er aktuelt å få signert en taushetserklæring. Skriver svarbrev, kopierer evt. vedlegg fra arkivet. Saken sendes til godkjenning hos leder. | 0-14 dager Kan avhenge av hvilket materiale som ønskes, hvor mye som bestilles og arbeidssituasjonen og/eller ferieavvikling i RA |
| Mottar svar fra RA, signerer taushetserklæring, kontakter arkivet med beskjed om når han ønsker å komme på lesesalen for å studere dokumentene | Taushetserklæring | Finner fram saken og klargjør den for bruk | Avhengig av når søkeren ønsker å komme til arkivet og hvor mye materiale som det er aktuelt å undersøke |
| Søker kommer til lesesalen, studerer materialet og bestiller kopier | Kopibestilling Godkjenning av kopibestilling | Kopibestilling godkjennes. Kopierer/Sender til kopiering | Avhengig av hva som skal kopieres og hvor lang kopieringskøen er |

Saksbehandlingstid

I det registrerte materialet er saksbehandlingstid definert som tida fra søknaden er mulig å behandle, dvs. det eksisterer nok bakgrunnsdokumentasjon og informasjon fra søker til at det er mulig å identifisere arkivmaterialet og gjøre et vedtak. Det er registrert dager eller måneder numerisk. En måned regnes som 30 dager. Det har ikke vært mulig å hente fram opplysninger om saksbehandlingstid for 1970-tallet.

Bare i 197 tilfeller, dvs. 4,7%, av totalt 4143 saker, er saksbehandlingstida ukjent i det registrerte materialet. 3054 saker av de sakene man kjenner saksbehandlingstida til (3946 saker), dvs. 74,4%, er ferdig behandlet innen 14 virkedager. Saksbehandlingstida er gjennomsnittlig litt kortere for innsyn i privatarkiver; 82,3% er ferdigbehandlet innen 14 dager. Hele 909 saker, dvs. 23,0%, er avgjort samme dag.

30 saker i alt har en samlet behandlingstid på 100 dager eller mer i perioden, dvs. gjennomsnittlig ca. to saker årlig. De fleste av disse sakene er saker der søker ikke har kommet tilbake med nødvendig informasjon for at man kan behandle innsynssøknaden etter første kontakt, eller der forskningsprosjektet er endret eller avsluttet uten at Riksarkivet har fått beskjed. Det kan også gjelde saker der arkivmaterialet avventer (ferdig) ordning slik at det kan bli tilgjengelig på lesesalen. Forskeren vil i slike tilfeller få beskjed når arkivsakene er klare for bruk.

Tabell 12. Saksbehandlingstid i innsynssaker i privatarkiver i Riksarkivet.

| År | Antall innsynssaker i privatarkiver | Antall innsynssaker for forskere | Antall saker behandlet innen 14 dager | % av kjente saker behandlet innen 14 dager |
|------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|--|
| 1981-1985 | 83 2 ukjente | 83 | 67 | 82,7% |
| 1991-1995 | 256 2 ukjente | 243 | 207 | 83,1% |
| 2001-2004 | 132 20 ukjente | 127 | 90 | 80,3% |
| Totalt i perioden 1981-2004 | 471 442 kjente | 453 | 364 | 82,3% |

Nøyaktig to tredeler, 66,0%, av alle kjente partsinnsyn i perioden er ferdig behandlet innen 14 dager. Dette er saker der det gjerne tar tid å finne opplysninger, og man har generelt brukt mye tid på å lete

i arkivene i partssaker for best mulig å besvare henvendelsen. Det er helst også disse sakene der saksbehandler må utvise skjønn og det er behov for grundig overveielse og diskusjon internt før innsyn innvilges.

Tabell 13. Saksbehandlingstid i innsynssaker i offentlige arkiver i Riksarkivet.

| Tidsperiode | Totalt antall saker i perioden | Antall saker behandlet samme dag | % av kjente saker behandlet samme dag | Antall saker behandlet innen 14 virkedager | % av kjente saker behandlet innen 14 dager | Partsinnsyn behandlet innen 14 virkedager |
|------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|--|--|---|
| 1981-1985 | 516 9 ukjente | 131 | 25,8% | 420 | 81,3% | 46 av 54 1 ukjent 85,1% |
| 1991-1995 | 2194 67 ukjente | 557 | 26,1% | 1686 | 76,8% | 357 av 547 23 ukjente 65,2% |
| 2001-2004 | 1433 121 ukjente | 221 | 16,8% | 948 | 66,1% | 224 av 347 31 ukjente 62,6% |
| Totalt i perioden 1981-2004 | 4143 3946 kjente | 909 | 23,0% | 3054 | 74,4% | 66,0% |

Det er grunn til å tro at tallene for tidsbruk ved innsyn i rettighetsdokumentasjon (partsinnsyn) fortsetter å være lave også i senere tid da dette uten tvil er det høyest prioriterte saksområdet, men at saksmengden i perioder har vært så stor at andre sakstyper har måttet avvente ledig saksbehandlingsskapitet. Det er benyttet forhåndssvar i slike situasjoner. Etter åpningen av Landssvikarkivet i 2015 ble det grunnet stor pågang gitt generell informasjon om at man måtte påvente tre måneders saksbehandlingstid for innsynssaker i dette arkivet. For øvrig følger arbeidet med innsynssakene en tradisjonell prioriteringsrekkefølge; 1. rettighetsdokumentasjon, 2. profesjonelle forskningsarbeider/studenter og 3. andre formål.

Hvem er søkerne og hva bruker de arkivmaterialet til?

Det offentlige, statlige arkivmaterialet som oppbevares i Riksarkivet tilhører oss alle. Men ikke alle er interessert i alt. Hvem er det som har behov for sensitive opplysninger?

Alle som trenger å dokumentere sine rettigheter og der opplysningene har en sensitiv karakter vil i denne undersøkelsen falle inn i kategorien om partsinnsyn (opprinnelig arkivkode 543.1, senere 543.3). Dette kan handle om for eksempel sykdomshistorie, oppvekst eller rettsdokumentasjon. Forskere som studerer til en høyere universitetsgrad eller foretar et forskningsprosjekt vil være typiske representanter for personer som ønsker forskerinnsyn (opprinnelig arkivkode 543.2, senere 543.1). Men også andre grupper kan ha behov eller ønske om innsyn i taushetsbelagte opplysninger.

I denne undersøkelsen har vi kategorisert brukergruppene i henhold til hva materialet skal brukes til. Dette er et viktig kriterium i innsynsbehandlingen og vil ofte være avgjørende for hvorvidt man kan gi innsyn. Hvordan opplysningene er tenkt brukt handler om hvordan de skal presenteres og publiseres. Det er for eksempel stor forskjell på en anonymisert tabell med store kvantitative grupper i et doktorgradsprosjekt, og en smal oversikt over det samme materialet i ei bygdebok som skal leses av en godt kjent lokalbefolkning. Dette vil innvirke på vurderingen i innsynsbehandlingen.

I undersøkelsen er hensikten med bruken av materialet oppgitt i til sammen **3484** tilfeller for de registrerte periodene på 1970-, 1980-, 1990- og 2000-tallet, altså 81,5% av det totalt registrerte materialet for disse periodene. Dette er et godt grunnlag til å si noe om hva de taushetsbelagte arkivsakene brukes til. De resterende 789 sakene, 18,5%, vil være partsinnsyn der materialet vanligvis skal benyttes til å dokumentere egne rettigheter. Her er det verdt å merke seg at innsyn gitt på grunnlag av partsinnsyn eller forskerinnsyn, og hensikten til søkeren med arkivbruken kan være to ulike ting og behøver ikke nødvendigvis å samsvare. Tabellen gir heller ikke noe bilde av mengden arkivmateriale som er benyttet eller hva slags arkivmateriale som er etterspurt.⁵³

Vi ser at fordelingen mellom forskergruppene faller ganske jevnt fordelt på de tre gruppene studier, forskning i jobbsammenheng og enklere, kanskje hobbybasert granskning, hovedsakelig basert på egeninteresse og et kortere tidsperspektiv.

⁵³ Dette vil gå fram av årsmeldingene og innmeldt årlig statistikk. Det vil føre for langt å gå videre inn i problemstillinger knyttet til dette i denne sammenheng. I senere tid vil statistikk knyttet til Arkivportalen svare på dette.

Tabell 14. Oversikt over hvem som benytter taushetsbelagte arkivopplysninger og hvilken hensikt som oppgis som grunnlag for søknaden fra forskere i periodene som er registrert på 1970-, 1980-, 1990- og 2000-tallet.

| Hensikten med arkivbruk | Hvem er brukeren? | Antall saker | % |
|---------------------------------------|--|--------------|------|
| Utredning | Offentlig oppnevnt kommisjon/utvalg | 102 | 2,9 |
| Dr.grad-/Hovedfag-/Mastergradsstudium | Student ved universitet eller høgskole | 1036 | 29,7 |
| Større forskningsprosjekt eller bok | Forsker ansatt ved forskningsinstitusjon, historiker/fagperson, forfatter med høyere universitetsutdanning | 1174 | 33,6 |
| Lokalhistorie, artikkel eller annet | Journalist, lokalhistoriker, andre | 1147 | 32,9 |

Utfordringen i innsynsbehandlingen har gjerne vært knyttet til journalisters arbeid. Flere og flere journalister har høy studiekompetanse innen relevant fagfelt og et godt prosjekt. Deres utfordring er at de ikke har nok tid til grunnforskningen i arkivmaterialet, mens man fra Riksarkivarens side ikke finner å kunne gi innsyn fordi resultatet skal publiseres og taushetsplikten derfor ikke vil kunne overholdes.

Erfaring med historisk forskning, større skrivearbeid og benyttelse av arkivmateriale, har av og til vært å kunne anse som sidestilt med formell kompetanse, da gjerne i kombinasjon med en viss kvalitetsvurdering, og man har innvilget innsyn. Man har også kunnet skjele til generell kompetanse på det relevante fagfeltet og vurdert disse elementene opp mot hensikten med bruken av dokumentene. Dette gjelder for eksempel både forfattere og journalister. Graden av opplysningenes sensitivitet spiller også inn i det enkelte tilfelle.

Man ser i undersøkelsen at det enkelte år er større interesse for noen typer arkivmateriale. For eksempel kan større forskningsprosjekter ved universitetene føre til høyere frekvens av forespørsler innenfor et gitt fagfelt og dermed for enkelte klausulerte arkiver. Likeledes var det stor etterspørsel av opplysninger i arkiver som inneholdt helseopplysninger i årene før 400-årsjubileet for det offentlige helsevesenet i 2003.

Ser man nærmere på hva slags benyttelse som er blitt arkivene til del over tid, forteller det noe om både satsingen på forskning i Norge, interessen for historisk grunnforskning og Arkivverkets egen informasjon om kildebruk for forskning og prioriterte ressurser til hjelp for forskerne til å benytte arkivene til dette formålet. I den siste tiden ser vi at endringene i studieforløp og tydeligere krav om

ferdigstilling av masteroppgaver og doktorstudier innen gitte tidsfrister, har hatt innvirkning på studentenes muligheter til å dra nytte av arkivstudier.

Tabell 15. Spesifisert hensikt med å benytte taushetsbelagte arkivopplysninger over tid.

| Hensikten med arkivbruk | 1971-75 | 1981-1985 | 1991-1995 | 2001-2005 | I alt |
|--|------------------|------------|-------------|-------------|-------------|
| Utredning | 2 | 12 | 76 | 18 | 108 |
| Dr. gradsprosjekt | 1 | 13 | 104 | 130 | 248 |
| Hovedfagsoppgave/ Mastergradstudium | 55 ⁵⁴ | 119 | 423 | 190 | 787 |
| Større forskningsprosjekt | 41 | 36 | 172 | 261 | 510 |
| Bokprosjekt | 9 | 92 | 343 | 219 | 663 |
| Lokalhistorie | 1 | 51 | 189 | 74 | 315 |
| Artikkel | 1 | 10 | 95 | 35 | 141 |
| Annet | 20 | 177 | 229 | 284 | 710 |
| Ikke kjent | - | 6 | 563 | 222 | 791 |
| Totalt | 130 | 516 | 2194 | 1433 | 4273 |

Utredningsarbeid er til enhver tid betinget av samfunnssituasjonen, hendelser og forvaltningen og politikeres ønske og vilje til å influere på dem. I et større perspektiv er det å anta at man i Riksarkivet legger til rette for minst 2-3 utredninger i året.

Som nevnt over er **studier og større forskningsprosjekter** knyttet til studiesteder og forskningsinstitusjoner og deres behov for kildemateriale avhengig av en rekke forhold relatert til studiesituasjonen, studieorganiseringsen, veilederens kompetanse og emnevalget. I tillegg krever arkivstudier særlig kompetanse i å kunne nyttiggjøre seg kildene, for eksempel analysekunnskap for å forstå selve originalkildens opphav og eksistens, dens uttrykk og plassering, samt leseforståelse, kanskje i gotisk skrift eller vanskelig tilgjengelig håndskrift, og historisk tolking. Det er å bemerke at å bruke klausulerte arkiver til forskning tidlig i karrieren, er særlig utfordrende. Alt dette betinger at forskeren enten besitter denne kunnskapen på forhånd, kan tilegne seg den underveis eller får

⁵⁴ Inkluderer også magisterstudier.

assistanse fra veileder og arkivpersonale. Arkivets mulighet til å influere på forskeres kildebruk ligger i informasjon om kildene og hvordan de kan benyttes, i tillegg til å yte hjelp til forskeren underveis. Det første har Arkivverket blitt mer oppmerksom på underveis og har siden 1990-tallet hatt forskere og studenter som en prioritert målgruppe. Denne innsatsen viser seg også ved at ferdige studenter kommer tilbake for å utnytte kildene ytterligere som profesjonelle brukere senere, gjerne når de skriver bøker eller er engasjert i andre prosjekter. Økningen i tallene for denne typen arkivbruk skyldes også økningen i kildetilfang og økning i studentmassen.

Norge har en sterk lokalhistorisk tradisjon, og i de fleste lokalsamfunn finner man entusiastiske og kunnskapsrike **slektsgranskere og lokalhistorikere**. Deres kunnskap om bruk av arkiver varierer fra amatørers til den skarpskodde arkivars. I de siste årene er det blitt mer vanlig at kommuner hyrer inn historikere til å skrive lokalhistorien, i alle fall de større verkene. Men før 2000 var det i stor grad fortsatt lokalhistorikerne som skrev bygdebøker og slektskrøniker. Når det gjelder nedgangen i bruk av klausulerte arkiver i lokalhistorisk øyemed etter år 2000, skyldes det i stor grad at folketellingen fra 1900 da var blitt tilgjengelig digitalt etter at 100-års-klausulen var opphevet, og dette førte til høy bruksfrekvens og stor aktivitet i Digitalarkivet. Men da var altså ikke materialet lenger å oppfatte som sensitivt i lovens forstand.

Dokumentasjon av søknaden

Behandlingsgrunnlaget for vedtaket i innsynssaken skal være dokumentert. Slik har det ikke alltid vært ifølge tidligere ansatte i Riksarkivet. Forskere som ønsket å benytte arkivmateriale av sensitiv karakter tidlig i perioden, leverte minimalt med bakgrunnsinformasjon med søknaden. Mange forskere dukket sannsynligvis opp på lesesalen eller kontaktet en ansatt de kjente, gjennomgikk katalogen og leverte en framfinningsblankett i veiledningsskranken for så å motta dokumentene til gjennomsyn på lesesalen. Men dette var kjente forskere som var ansatt ved universitetet og som i samtale med skrankepersonalet fortalte om prosjektene sine. Det var stor sannsynlighet for at forskeren og den ansatte kjente hverandre godt. Kanskje hadde de studert sammen eller den ene var den andres veileder under hovedfagsstudiet. Det ble ytt til dels svært utstrakt veiledningshjelp fra Riksarkivets (og også statsarkivenes) ansatte. Men man visste altså hvilke forskere som arbeidet med de ulike fagfeltene og hvilke forskningsplaner vedkommende hadde. Miljøet var ikke større. Saksbehandlingen fulgte heller ikke opp med å etterspørre bakgrunnsdokumentasjon ytterligere. Den bar preg av tillit til forskerne, og denne tilliten har saksbehandlingen i stor grad også båret preg av i tiårene etterpå.

Inntrykket er likevel et annet når de skriftlige søknadene fra 1970-tallet gjennomgås. I søknaden beskrives forskningsprosjektet med tittel og hovedproblemstillinger, og det spesifiseres hvordan arkivmaterialet skal benyttes. En setning som i stor grad refererer senere diskresjonserklæringseskjema tas inn i søknaden. Skriftlige søknader ble altså sjelden fulgt av noen særlig dokumentasjon eller egen prosjektbeskrivelse. Men de nødvendige opplysningene er til stede.

Studenters søknader har gjerne en påtegning fra veileder, eller er skrevet sammen med veileder, eller et eget vedlegg bekrefter studentens tilhørighet til et prosjekt eller at han er under veiledning.

Etter hvert som også andre enn de etablerte forskerne har rekvirert klausulerte arkivsaker, har det oppstått et behov for dokumentasjon av forskerkompetansen. Det har blitt fastsatt rutiner for hvordan regelverket er å forstå og hva som skal til av skriftlig bakgrunnsstoff for å kunne behandle innsynssøknader. Men for at behandlingsprosessen i innsynssaker kunne standardiseres på 2000-tallet, trengte man mer enn tretti års erfaring.

Som nevnt i eksemplene over, må en førstegangs forespørsel fra en forsker som ønsker innsyn i taushetsbelagte opplysninger henvende seg skriftlig til Riksarkivet, eventuelt til et statsarkiv dersom arkivmaterialet befinner seg der, med følgende dokumentasjon:

- Spesifikke opplysninger om hvilke arkivstykker som er aktuelle å studere. Disse opplysningene finnes i arkivkatalogene enten i arkivinstitusjonen eller i senere tid digitalt i Arkivportalen. Man får god hjelp av arkivarer til å finne dokumentene i katalogene om nødvendig, eller man blir satt på riktig spor slik at man vet hvor det er mulig å lete for å finne de ønskede opplysningene. Opplysningene må helst gis så detaljert som mulig, dvs. på stykkenivå. Man oppgir arkiv, eske-/protokollnummer og gjerne arkivsignatur, hyllereferanse eller annet.
- En kort prosjektbeskrivelse. Studenter skriver tidlig i forskningsløpet en prosjektbeskrivelse, og den kan også benyttes som dokumentasjon i en innsynssøknad i Arkivverket, men så lenge nødvendige opplysninger kommer fram i innsynssøknaden, kan det ofte være nok. Prosjektbeskrivelsen skal inneholde tema for forskningen og de viktigste problemstillingene som skal løftes fram, hva som er hensikten med forskningen og hvordan resultatene er tenkt brukt. Det kreves ulik detaljeringsgrad avhengig av hvilke typer opplysninger det søkes om innsyn i.
- Dokumentasjon på forskerkompetanse. Kopi av vitnemål eller annet som viser at forskeren har doktor- eller mastergrad, alternativt bekreftelse fra veilederen ved studiestedet. Det er viktig at det i bekreftelsen går fram at det er veileder som tar ansvaret for at studenten benytter de taushetsbelagte opplysningene korrekt.
- Bekreftelse fra oppdragsgiver. Forfattere med forskerkompetanse kan dokumentere oppdragsforskning. Dette gjelder helst bruk av arkiver der oppdragsgiver er arkivskaper.

Det er vedlagt dokumentasjon i 1299 av totalt 4273 innsynssøknader i de registrerte periodene mellom 1971 og 2004, dvs. 30,4% av tilfellene. Etter 2005 er det kun i unntakstilfeller søknadene mangler skriftlig dokumentasjon. 343 partssaker i registreringsperioden har vedlagt dokumentasjon. Dette er i hovedsak legitimasjon, dokumentasjon på slektskap eller fullmakt fra part i saken. Dette er 35,4% av alle partssakene i gjeldende periode. Det er ingen forskjell på om innsynet gjelder offentlige eller privatarkiver når det gjelder hvorvidt forskere har dokumentert innsynssøknadene sine. I begge tilfellene ligger det skriftlig dokumentasjon ved søknadene i perioden 1980-2004 i ca. 30%.⁵⁵

⁵⁵ For innsyn i offentlige arkiver i perioden 1980-2004 er forskersøknadene dokumentert i 821 av 2741 tilfeller, dvs. 29,9%, mens de for innsyn i privatarkiver er dokumentert i 138 av 454 tilfeller, dvs. 30,3%.

Det er klart at denne typen identifikasjon også i svært mange tilfeller er framvist i skranken før utlevering har skjedd, uten at det er dokumentert i saken. Dette kan derimot bekreftes gjennom adgangsregisteret der det er påført av skrankevakten at brukeren har fått innsyn og at vedkommende har forelagt nødvendige papirer før arkivsakene er utlevert.

Adgangsregisteret har hatt sin plass i veiledningsskranken og er et kartotek som i alle fall går tilbake til 1965. Det finnes i papirform fram til 2005. Oppgaven ble digitalisert i forbindelse med det nye tilbygget i 2005, oppussingen av skrankelokalene og innføringen av fullelektronisk saksbehandling. En typisk innførsel i adgangskartoteket fra 1970-tallet lyder: «(Navn) har fått løyve til å nytte (arkivspesifisering)». Denne undersøkelsen har ikke gjennomført noen sammenligning eller kontroll av saksbehandlingen opp mot opplysningene i adgangsregisteret.

Tabell 16. Oversikt over innsynssøknader vedlagt dokumentasjon.

| År | Antall saker i perioden | Antall saker med dokumentasjon vedlagt totalt | Antall partssaker som inneholder dokumentasjon (% av alle partssakene i perioden) | Antall partssaker med dokumentasjon som også inneholder taushetserklæring | Antall forskersaker som inneholder dokumentasjon (% av alle forskersakene i perioden) | Antall forskersaker med dokumentasjon som også inneholder taushetserklæring |
|---------------|-------------------------|---|--|---|--|---|
| 1971-1975 | 130 | x | 3 | 3 | x | x |
| 1981-1985 | 516 | 127 | 3 | - | 124 | 91 |
| 1991-1995 | 2194 | 668 | 149 | 77 | 519 | 349 |
| 2001-2004 | 1433 | 504 | 188 | 72 | 316 | 184 |
| Totalt | 4273 | 1299 30,4% | 343 (35,4%) | 152 | 959 (29,0%) | 624⁵⁶ |

x = ikke kjent

Det er altså i svært liten grad blitt lagt vekt på skriftlig dokumentasjon og signert taushetserklæring i perioden før standardiseringen i 2005. Det er naturlig å anta at den muntlige dialogen mellom

⁵⁶ Totalt inneholder 776 saker, dvs. 18,1%, både dokumentasjon og taushetserklæring.

saksbehandler og arkivar i stor grad veier opp for denne mangelen, men når nærmere 70% av innsynssakene manglet fullstendig dokumentasjonsgrunnlag for hvilke beslutninger som ble tatt, var det klart at noe måtte gjøres. Blant forskersakene var det i denne 40-årsperioden bare 14,6% som inneholdt både dokumentasjon og taushetserklæring.⁵⁷ Prinsippet om at hver sak skulle stå for seg selv, måtte innføres. Dette ble da også gjort.

Intervjuer som kilde for forskningen

Det presiseres når innsyn i taushetsbelagte opplysninger innvilges, at det ikke er anledning til å ta kontakt med noen av dem som omtales i materialet dersom ikke-sladdede personopplysninger er en del av materialet som utleveres. Innsyn i klausulerte arkivsaker i prosjekter der intervjuer er en del av forskningen, blir ikke innvilget. Hensikten er at intervjueren ikke skal kunne sitte inne med opplysninger om intervjuobjektet han eller hun ikke vet at intervjueren har. Det anses som etisk uforsvarlig. I en tidlig fase i innsynsbehandlingen i Riksarkivet ble ikke dette presisert i og med at man antok at dette ville være klart for forskerne. Senere påpekes det i informasjon og adgangsbrev at dersom forskningsprosjektet skal inkludere intervjuer, må disse foretas før relaterte arkivundersøkelser i taushetsbelagt materiale.

Taushetserklæring og brudd på taushetsplikten

Dersom forskeren møter kriteriene om innsyn i arkivmaterialet og får tilgang til sensitive opplysninger, vil det være behov for å signere en taushetserklæring, jf. fvl. §13e. Det er en selvfølge at sensitive opplysninger ikke skal komme videre. Brudd på taushetsplikten kan straffes med fengsel, jf. strfl. §§209-210.

Riksarkivet har aldri hatt som rutine eller sett det som sin oppgave å kontrollere at forskeren ikke har brutt taushetsplikten. Man har heller ikke påtatt seg en slik oppgave, da man ikke har ønsket å komme i en situasjon der en godkjenning fra Riksarkivaren kunne betraktes som et mulig kvalitetsstempel på forskningen som er foretatt. I flere andre land benytter de nasjonale arkivene store ressurser på å gjennomgå forskningsartikler før publisering for å sikre at taushetsbelagte opplysninger ikke kommer ut. Hos oss er det forskeren som har ansvaret for at han ikke går ut med opplysninger han har fått tilgang til og som er underlagt taushetsplikt. Arkivskapere derimot, har i noen tilfeller hatt en annen praksis også her til lands, men forskerne har da arbeidet med ikke-avleverte arkiver.

Det er dermed opp til forskeren å benytte arkivmaterialet han er gitt innsyn i på en forsvarlig og edruelig måte i henhold til forskningsetiske prinsipper og sett i lys av signert taushetserklæring. Riksarkivets lesesalsreglement påpeker også dette. Formuleringen om at bruk av arkivene ikke skal

⁵⁷ Det er klart at problematikken rundt (mangelen på) samlesaker, prosjekter som går over tid med mange påfølgende innsynssøknader, (mangelen på) henvisninger og lignende, i stor grad vil forklare hvorfor denne prosentandelen er lav. Dette er likevel ikke en god forklaring å skjele til for saksbehandling av denne typen.

«skade, såre eller krenke» noen, var første gang brukt i Riksarkivarens instruks i 1937 og fram til 1. april 2015 en del av Riksarkivets lesesalereglement. Det henvises nå generelt til taushetspliktsbestemmelsene når det gjelder personvernet og åndsverkslovens bestemmelser når det gjelder publisering.

At forskerne selv ikke alltid har vært like klare over hva slags dokument de signerte eller at det var en taushetserklæring de underskrev, finnes det flere eksempler på. At ikke alle heller har vært like kjent med hva taushetspliktsbestemmelsene innebærer, er også en kjensgjerning. Dette var årsaken til at man ved enkelte anledninger når store prosjekter skulle igangsettes på 2000-tallet begynte å invitere de ansvarlige forskerne til en samtale både for å forklare regelverket var å forstå, men også for å forenkle innsynsprosessen og sørge for at saksbehandlingen kunne foregå enklest mulig for alle parter. Det er lite trolig at noen bevisst har brutt taushetsplikten, men vi kjenner eksempler på at bevisstheten rundt de sensitive opplysningene ikke alltid har vært like høy hos alle.

Dette står i sterk kontrast til innsynssøknadene generelt i perioden 1971-75 da man nærmest konsekvent i innsynssøknaden sa seg villig til å undertegne en diskresjonserklæring. Søkerne benyttet i mange tilfeller Riksarkivarens ordlyd om ikke å såre, krenke eller skade andre. Det kan bety en tett dialog med Riksarkivet før søknaden ble skrevet. Man ser dermed en parallell til situasjonen man forsøkte å arbeide fram senere i undersøkelsesperioden.

Diskresjonserklæringer med ulikt innhold og utseende har vært i bruk i Riksarkivet siden 1970-tallet. Hovedhensikten var at forskeren lovet at han ikke skulle benytte taushetsbelagte opplysninger han hadde fått innsyn i til å skade, såre eller krenke andre. Dersom søkeren formulerte seg i henhold til innholdet i diskresjonserklæringen i søknaden sin, ble det ikke vurdert som nødvendig å signere ytterligere erklæring.

At forskeren hadde signert diskresjonserklæring/taushetserklæring ble registrert i adgangsregisteret som var til hjelp for skrankepersonalet i Riksarkivet. Dermed hadde man kontroll på at ingen klausulerte arkivsaker ble utlevert til lesesalgjester uten at søknaden var innvilget og dokumentasjonen var i orden. Etter 2005 er registeret elektronisk.

Blant de 4273 søknadene som er registrert i databasen, inneholder 2345 søknader, dvs. 54,8%, taushetserklæring. 288 taushetserklæringer, dvs. 6,7% av totalen og 12,3% av søknadene med taushetserklæring, befinner seg i partssaker, mens 2057 taushetserklæringer, dvs. hhv. 48,1% og 87,7%, befinner seg i søknader om forskerinnsyn.

Totalt er 308 taushetserklæringer, dvs. 7,2% av alle søknadene, knyttet til innsyn i privatarkiv. Blant de 471 søknadene som vi vet omhandler kun innsyn i privatarkiver i perioden 1981-2004, inneholder 65,3% taushetserklæringer.

At bare 2057 søknader om forskerinnsyn, dvs. 62,2%, av totalt 3306 søknader fra forskere inneholder en skriftlig taushetserklæring, er et uttrykk for at man i tillegg til et høyt tillitsforhold mellom arkivet og brukerne, har blitt mer bevisst dette behovet over tid. Som vist i tabellen leverte bare litt over halvparten av forskerne taushetserklæring tidlig på 1980-tallet, mens man ti år senere var oppe i over 86%. Det er sannsynlig at det både i perioden 1990- og 2000-tallet er signert taushetserklæring

med en forståelse for at den gjelder hele prosjekter, selv om det i løpet av prosessen er rekvirert ytterligere arkivsaker enn hva som først ble forespurt. Det ble utover på 2000-tallet sterkere bevissthet om og lavere terskel for å etterspørre taushetserklæring for det enkelte arkivstykket og formalisere saksbehandlingsprosessen ytterligere. Generelt kan man likevel hevde at det har vært høyt fokus på å innhente taushetserklæringer når man har innvilget innsyn i sensitivt arkivmateriale.

For partsinnsyn finnes det taushetserklæringer i 29,7% av de totalt 967 søknadene, men her vil sakstypen og innholdet i dokumentene spille inn slik at dette tallet bare vil være nyttig som en konstatering av fakta og ikke sammenlignbart med noe annet.

Tabell 17. Oversikt over innsynssøknader vedlagt taushetserklæring.

| År | Antall saker i perioden | Saker som inneholder taushetserklæring ⁵⁸ | Taushetserklæring i kjente partssaker (i alt 967 stk.) | Taushetserklæring i kjente forskersaker (i alt 3306 stk.) |
|---------------|-------------------------|--|--|---|
| 1971-1975 | 130 | 128 ⁵⁹ 98,4% | 17 | 111 |
| 1981-1985 | 516 | 304 58,9% | 21 | 283 |
| 1991-1995 | 2194 | 1217 55,4% | 161 | 1056 |
| 2001-2004 | 1433 | 696 48,5% | 89 | 607 |
| Totalt | 4273 | 2345 54,8% | 288 29,7% | 2057 62,2% |

⁵⁸ En søknad kan inneholde taushetserklæringer fra flere personer, men dette er her registrert affirmativt eller ei i forhold til det aktuelle arkivmateriale det er gitt innsyn i, ikke i forhold til antallet forskere/partner.

⁵⁹ Her inngår også alle søknader som har påskrift om at materialet ikke utleveres uten signert diskresjonserklæring. Erklæringen er heller ikke nødvendigvis et eget dokument i denne perioden.

Man har dermed vært mer nøye med å skriftliggjøre taushetserklæringen enn dokumentasjonen for innsynsbehandlingen, noe som for så vidt er en viktig tendens.

Tabell 18. Oversikt over innsynssøknader vedlagt dokumentasjon og taushetserklæring.

| År | Antall saker i perioden | Antall saker med dokumentasjon vedlagt totalt | Antall forskersaker som inneholder dokumentasjon (% av alle forskersakene i perioden) | Antall forskersaker med dokumentasjon som også inneholder taushetserklæring | Saker som inneholder taushetserklæring totalt | Antall kjente forskersaker (i alt 3306 stk.) som inneholder taushetserklæring |
|---------------|-------------------------|---|--|---|---|---|
| 1971-1975 | 130 | x | x | x | 128 | 111 |
| 1981-1985 | 516 | 127 24,6% | 124 | 91 | 304 58,9% | 283 |
| 1991-1995 | 2194 | 668 30,4% | 519 | 349 | 1217 55,4% | 1056 |
| 2001-2004 | 1433 | 504 35,1% | 316 | 184 | 696 48,5% | 607 |
| Totalt | 4273 | 1299 30,4% | 959 (30,0%) | 624 | 2345 54,8% | 2057 62,2% |

Hjemmelsgrunnlaget

Riksarkivaren gir innsyn vanligvis etter fvl. §13b (partsinnsyn) eller fvl. §13d-e (innsyn for forskere). I tillegg kan en rekke andre lovhjemler komme til anvendelse når en innsynssøknad skal behandles, avhengig av hvilket arkivmateriale som det søkes innsyn i og hvordan dette relaterer seg til søkeren og hans hensikt med å ville benytte det. Undersøkelsen har forsøkt å få fram hvorvidt saksbehandleren har vært bevisst på lovverket og det regelverket som han har hatt til disposisjon.

Det er etter 2005 sannsynligvis ikke gitt innsyn uten hjemmelshenvisning. Dette skyldes standardiseringen av svarbrevene og tydeliggjøringen i kompetansehevingen av saksbehandlerne om myndighetsutøvelsen og hjemmelsgrunnlaget. Men hvordan stilte det seg før denne skriftlige konkretiseringen og bevisstgjøringen kom på plass?

I det registrerte materialet har man gjennomgått svarbrevene og fått fram fakta om når det er henvist til hjemler og hvilke hjemler det har vært snakk om. Vi har spesifisert de hjemlene som har vært mest aktuelle, nemlig fvl. §13a nr. 1 og nr. 3, fvl. §13b og d, og statl. §§2-4 – 2-7. Der andre hjemler har vært benyttet, er dette spesifisert i merknadsfeltet.

Etter at den nye offentleglova ble satt i verk, ble det en del av den standardiserte prosedyren å foreta en vurdering i henhold til offl. §11 om merinnsyn. Denne rutinen kom til etter at loven trådte i verk 1. januar 2009 og er derfor ikke spesifisert i databasen.

Totalt henvises det til hjemmel i 440 saker i det registrerte materialet fra 1980-, 1990- og 2000-tallet. Dette er 10,6% av tilfellene. Men også her er det endringer over tid. 362 av sakene, altså 82,2% av tilfellene er fra 2000-tallet, mens 52 saker (11,8%) er fra 1990-tallet og 26 saker (5,9%) er fra 1980-tallet. Det er verdt å nevne at blant de 26 sakene fra 1980-tallet gjelder 25 saker innsyn i statistisk materiale og 22 av dem er avslag. De har alle kort saksbehandlingstid og er ikke tungt begrunnet når det gjelder i hvilken hensikt materialet ønskes brukt. Det er grunn til å anta at dette i stor grad gjelder lokalhistorikere som ønsker innsyn i folketellinger med 100-års klausul, særlig 1900-tellingen og 1910-tellingen, der statl. §§2-4 – 2-7 er eksplisitt vedrørende klausulen. Etter at 100 år var gått, klausulene ikke lenger aktive og folketellingene kom i digital og søkbar form i Digitalarkivet⁶⁰, ble statistikklova sjelden benyttet som hjemmel for avslag.

For innsynssakene fra 1970-tallet er det svært sjelden henvist til lovhjemler. Så vidt vi har registrert gjelder det kun i et par tilfeller. Derimot er det klart at hjemmel for mulig innsyn ble diskutert internt før avgjørelsen falt. Dette går fram av konseptene til svarbrev.

Tabellen under viser hvilke lovhjemler det er henvist til i det registrerte materialet fra 1980-, 1990- og 2000-tallet, i hvor mange saker det totalt er vist til disse hjemlene, samt eventuelle særlige forhold verdt å merke seg.

⁶⁰ Folketellinga 1910 ble lagt ut i søkbar form på Digitalarkivet 1. desember 2010, 100 år etter at den ble opptatt. Taushetsplikten var da opphevet.

Tabell 19. Antall saker fra 1980-, 1990- og 2000-tallet der det henvises til hjemmelsgrunnlag for avgjørelsen i svarbrevet.

| Hjemmel | Antall søknader | Særlige forhold |
|------------------------------|-----------------|--|
| Statistikkloven §§2-4 – 2-7 | 62 | 100 års klausul for innsamlede personopplysninger innhentet til statistisk formål. 37 saker har til hensikt å benytte materialet i enklere granskingsøyemed. |
| Forvaltningsloven §13a nr. 1 | 7 | Saken kan gis innsyn i til de den direkte gjelder |
| Forvaltningsloven §13a nr. 3 | 2 | Saken anses som fritt tilgjengelig da ingen berettiget interesse tilsier noe annet |
| Forvaltningsloven §13b | 77 | Partsinnsyn. 72 saker er fra perioden 2001-2004. 66 saker gjelder landssvik eller krigsbarn. |
| Forvaltningsloven §13d | 256 | Forskerinnsyn. 234 saker er fra perioden 2001-2004 |
| Andre hjemler | 36 | 27 søknader er avslått med henvisning til hjemmel |

Vi ser at det etter tusenårsskiftet ble vanligere å henvise til hjemmel for innvilget eller avslått innsyn. Dette var resultatet av en gradvis bevisstgjøring blant saksbehandlerne. For eksempel er hele 93,5% av referansene til fvl. §13b og 91,4% av referansen til fvl. §13d fra perioden etter 2001. Tidligere leder i Publikumsavdelingen Tor Breivik, mener at det på 1990-tallet til tross for en viss kunnskap og interesse om lovverket knyttet til innsyn, ikke var noen klar bevissthet rundt det å formidle til søkerne på hvilket juridisk grunnlag innsynssøknaden ble behandlet.⁶¹

Brorparten av brevene som inneholder innsyn etter forvaltningsloven §13b eller d, er skrevet etter tusenårsskiftet. Bare 27 brev med slik henvisning er fra tidligere perioder. Standardiseringen fra 2005 med faste rutiner for de ulike saksbehandlingstypene, forberedte maler og tydelig beslutningsprosess førte også til at alternativene ble klare, de formelle kravene ble synlige, dokumentasjonen omkring avgjørelsen var til stede i alle ledd og svarene gikk raskere ut til søkerne. Effektiviseringen var nødvendig i og med den store saksmengden som ble mottatt.

⁶¹ Jf. blant annet samtale med Tor Breivik 16. desember 2015.

Andre lovhjemler som har vært benyttet i vedtak**Tabell 20. Andre lovhjemler og begrunnelser som er benyttet i vedtak i det registrerte materialet.**

| Andre lovhjemler og annet vurderingsgrunnlag | 1981-1985 | 1991-1995 | 2001-2004 |
|--|-----------|-----------|-----------------|
| Barneloven av 1915 | | 3 | |
| Folkeregisterl. §14, 2. ledd | | | 1 |
| Forskrift av 16. des. 1977 nr. 11. | | | 2 |
| Fvl. §13 | | 1 | 1 |
| Fvl. §13 og domstolslova §63a | | 1 | |
| Fvl. §13 og statl. § 2-5 og §2-7 | | | 1 |
| Fvl. §13, 1. ledd nr. 1 | | 1 | 3 |
| Fvl. §13, 1. ledd og straffeprosessl. §28, 2. ledd | | | 1 |
| Fvl. §18 og 19 | | 1 | 1 ⁶² |
| Fvl. §19 | | 1 | 3 |
| Påtaleinstruksen §4.1., 1. ledd og §4.2, 3.ledd | | 2 | |
| Straffeprosessl. §28 | | 1 | |
| Tvistemåsl. §135, 1. ledd | | | 1 |
| 10 års absolutt klausul | | 1 | |
| Bidrag til NRK-produksjon | | | 1 |
| Privatarkivets bestemmelse | | 2 | 1 |
| Uordnet arkiv (utilgjengelig) | | 5 | |
| Annet | | | 1 |
| Ikke nevnt i registreringsfeltet | 1 | 1 | |

⁶² Det er tatt hensyn til helsepersonell. §24, jf. pasientregisterl. §1-3 b i vurderingen.

Lovhjemler og andre grunnlag for vurderingene som er trukket fram i de 36 sakene og som holdes utenfor det nevnte og mest vanlige hjemmelsgrunnlaget for innsyn eller avslag, er vist i tabellen over. Presiseringsnivået er ujevnt og refereres her hovedsakelig som i saken. Det er gitt avslag i 27 saker der andre årsaker er benyttet som beslutningsgrunnlag, mens bare 9 har fått innvilget innsyn. Det er klart at det var oftest ved avslag eller delvis innsyn man følte det nødvendig å presisere lovgrunnlaget.

Skjønn

Det vil alltid være hensynet til den opplysningene omhandler som er avgjørende for om innsyn kan innvilges. Skjønnsavgjørelser i innsynsspørsmål i arkivmateriale har vært aktuelle også i perioden som undersøkes her. Det skyldes først og fremst arkivenes egenart, men også mangelen på et helhetlig og koordinert regelverk. Presedens er utarbeidet etter hvert som problemstillingene har oppstått, og siden variasjonene er mange, kan dette være en krevende øvelse. Etter hvert, særlig etter tusenårsskiftet, har mengden innsynssaker økt og flere aspekter har blitt en del av innsynsvurderingen.

Målet i skjønns spørsmål vil alltid være å finne en måte å gi søkeren innsyn i det materialet han eller hun behøver, først og fremst for å skjøtte sin tarv, jf. fvl. §13b. Deretter vil det være et spørsmål om å veie behovet for innsyn og hensikten med søknaden med de hjemler man har til rådighet og graden av taushetspliktig informasjon arkivmaterialet inneholder. Det skal naturligvis høyere grad av argumentasjon og bedre kriterier til på søkerens side dersom det klausulerte arkivmaterialet for eksempel inneholder sensitiv personinformasjon om identitet, helse eller straff. Riksarkivaren har da myndighet til å forlenge tiden opplysningene er underlagt reglene om taushetsplikt, akkurat som det er mulig å anse materialet som fritt tilgjengelig.

Skjønn kommer også inn der regelverket ikke strekker til i forhold til søkerens kvalifikasjoner eller hensikt med søknaden. Den nye offentleglova har fått en hjemmel om merinnsyn der forholdet skal vurderes, men den var ikke gjeldende for størstedelen av perioden som er undersøkt her. Likevel er det grunn til å tro at man i alle fall siden omkring år 2000 har tenkt slik og undersøkt arkivmaterialet i den hensikt å vurdere om merinnsyn kan innvilges.

Det er et generelt erfaringsmessig inntrykk at det i Arkivverket i perioden har vært større fokus på den arkivfaglige framfinningen og å yte god service heller enn først og fremst å vurdere innsynskriterier. Arbeidsforholdene i depotarbeidet der klausulen først vurderes har også ført til at man har vært tvunget til å gå i retning av generelle klausuler for hele arkiver. Dette har vært en utfordring både for publikum og for personalet som arbeider med brukerhenvendelsene. Skjønnsproblematikken har derfor blitt skjøvet nærmere publikumstjenestene i større grad utover i perioden.

Det er arkivmaterialet selv og innholdet i dokumentene som er bestemmende for om innsyn kan innvilges. Ofte ser man at enkeltopplysninger kan anses som fritt tilgjengelige etter at dokumentene er funnet fram og studert. Likeledes er det ulike nivå for hvor sensitive opplysningene er. Dette kan endre seg over tid. Opplysninger som for tjue år siden var taushetsbelagte, vil kanskje ikke være å

tolke som det lenger. Derfor må materialet undersøkes på nytt ved nye henvendelser. Ulike søkere vil også kunne få tilgang til ulike deler av materialet avhengig av hvorvidt deres søknad, kompetanse og formål med arkivbruken fyller kravene for innsyn.

Dersom den opplysningene gjelder selv har fortalt om innholdet offentlig, for eksempel i en biografi, i en avisartikkel eller i et fjernsynsprogram, innvirker også dette på taushetsplikten og det kan hende dette forholdet gjør at det ikke lenger er grunn til å anse opplysningene som taushetspliktige.

En særlig utfordring kan være når norsk lovverk og våre rutiner er annerledes enn i andre land. Opplysninger eller dokumenter kan bli funnet i arkiver utenlands og publisert. Da er det ikke lenger noen grunn til at de samme opplysningene skal skjules hos oss. Dette kan for eksempel være tilfelle når det gjelder dokumenter vedrørende andre verdenskrig som befinner seg både i Norge og i England der klausulene oppheves tidligere enn hos oss og innsynsspørsmålet vurderes annerledes. Likevel har det skjedd at Riksarkivet er kontaktet av The National Archives i Kew, London, for å bidra i innsynsvurderingen som foretas der.

Videre kan det være private forhold som gjør at opplysningene kan gis ut. Dersom store juridiske eller økonomiske rettigheter eller helse står på spill, kan det vurderes om opplysninger kan gis ut helt eller delvis. Søkeren vil også kunne måtte forklare nærmere om hvilke forhold som gjør at opplysningene er nødvendige i det enkelte tilfelle.

For innsyn i privatarkiver foretas ikke skjønnsvurderinger. Der er avleveringsavtalen gjeldende og absolutt dersom annet ikke er spesifisert.⁶³

Hvem fatter vedtak om innsyn?

Partsinnsyn i taushetsbelagte opplysninger gis av den depotinstitusjonen som oppbevarer opplysningene som etterspørres. I Arkivverket skjer det i stor grad i statsarkivene der en betydelig del av arkivmaterialet som inneholder personopplysninger oppbevares. Antakelig befinner en så stor del som 90% av personopplysningene som etterspørres seg der.

Det er derimot Riksarkivaren som fatter vedtak om forskerinnsyn i taushetsbelagte opplysninger i offentlig arkivmateriale som er avlevert til depot. Myndighetsutøvelsen er hjemlet i forskrift til forvaltningsloven §8a. Bevisstheten omkring hva som er partsinnsyn og hva som er forskerinnsyn har i statsarkivene kommet over tid, og det gikk lang tid før alle forskerinnsyn i arkivmateriale i statsarkivene konsekvent ble innstilt til Riksarkivaren før innsyn ble gitt, dette til tross for hensikten med omorganiseringen på 1990-tallet. De fleste innsyn for forskere gis i materiale som befinner seg i Riksarkivet.

⁶³ I de siste årene har Riksarkivet bestrebet seg på at avleveringsavtalene i størst mulig grad ligner eller retter seg etter det offentlige lovverket og at innsynsvurderingen dermed foregår mest mulig likt for begge arkivtypene. Dette både for å sikre arkivet og for å lette bruken av det.

I praksis foretas førstehåndsbehandlingen av søknader fra forskere av en saksbehandler i statsarkivet eller i Riksarkivet. Innstillingen til Riksarkivaren tilrådes normalt av Statsarkivaren dersom arkivmaterialet befinner seg i et regionalt depot, behandles i Publikumsavdelingen/Seksjon for brukertjenester og innvilges av lederen der på vegne av Riksarkivaren. Alternativt ferdigbehandles forskerinnsyn i statlig offentlig materiale i Riksarkivet. Kun saker av prinsipiell grad er de siste 20 årene løftet til riksarkivaren.

I starten ble alle innsynsvedtak fattet av riksarkivaren personlig. Sakene var få og riksarkivarens arbeidstid tillot denne oppgaven. Etter hvert som arkivene ble flere, innsynsforespørslelene økte og øverste sjefs oppgaver endret seg i takt med utviklingen i institusjonen, måtte arbeidsoppgaven også utføres på en annen måte.

Vi ser at 3600 saker i det registrerte materialet er avgjort av delegert myndighet, dvs. 84%. Inkluderer man perioden 2011-15 blir tallene svært mye høyere både for antall behandlede innsynssaker og for hvor stor andel som er avgjort av delegert myndighet. Etter ca. 1995 var det bare i helt spesielle saker riksarkivaren deltok som aktiv saksbehandler i innsynssakene. Unntaket er som tidligere nevnt innsyn i privatarkiver der siste instans var riksarkivaren mye lenger enn for andre arkivtyper. Også innsyn i forsvarsarkivene ble etter hvert tilrådd til Riksarkivaren ved delegert myndighet. Fra 2005 ble alle sakene om innsyn for forskere behandlet av Publikumsavdelingen.

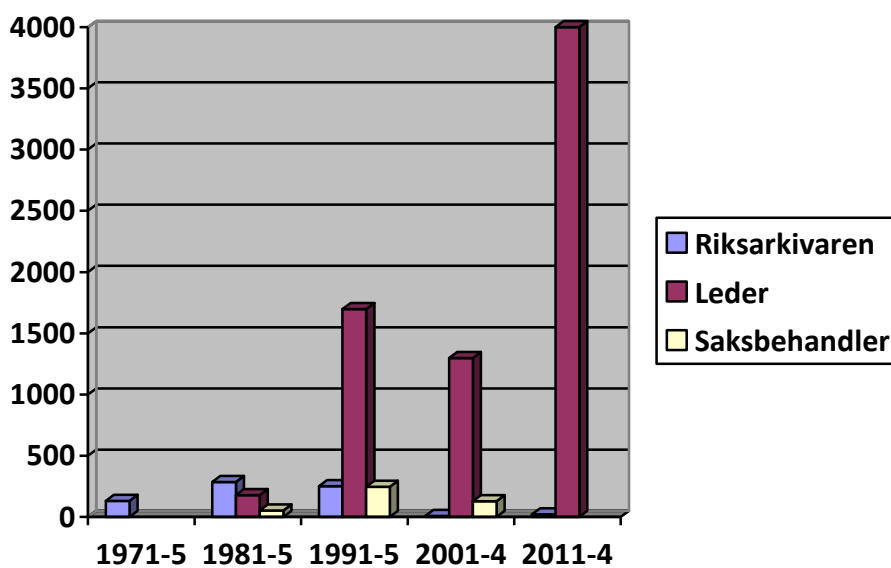
Tabell 21. Avgjørende instans i saksbehandlingen i innsynssakene i det registrerte materialet fra 1970-, 1980-, 1990, og 2000-tallet.

| Avgjørende instans | Antall saker | % |
|---|--------------|-------------|
| Riksarkivaren | 673 | 16 |
| Leder Publikumsavdelingen/Seksjon for brukertjenester | 2914 | 68 |
| Annen leder ⁶⁴ | 258 | 6 |
| Saksbehandler | 428 | 10 |
| Totalt | 4273 | 100% |

⁶⁴ Gjelder andre avdelingsledere, særlig i Privatarkivavdelingen og Forsvarsavdelingen (RAFA), men også avdelingsdirektør. Kan i særlige tilfelle inkludere andre ledere/ansatte som fungerer i ferier, vikariater eller ved vakanser.

Figuren under viser antall søknader behandlet i siste instans fordelt på de enkelte rollene i de ulike registreringsperiodene. Det er tydelig hvordan myndighetsutøvelsen er blitt profesjonalisert i takt med økningen i antall innsynsforespørsler. Riksarkivarens personlige involvering skjer bare i særlige tilfeller. Likeledes er saksbehandleren i større grad blitt en del av tjenesteveien til avgjørende myndighet. Den svært høye søylen for siste periode er anslag basert på gjennomsnitt årlig i tida etter 2005. Det bemerkes at figuren ikke inkluderer de spesielle forholdene som gjaldt i 2015 grunnet åpningen av Landssvikarkivet. Figuren viser også bare tall for ca. 3,5 år i perioden 2001-04.

Figur 1. Beslutninger tatt i innsynssaker på ulike nivå i organisasjonen over en 50-årsperiode.



Tabell 22. Antall saker avgjort på ulike nivå i det registrerte materialet.

| År | Saker i alt | Riksarkivaren | Leder PUA | Annen leder | Saksbehandler |
|---------------|-------------|---------------|-------------|-------------|---------------|
| 1971-1975 | 130 | 130 | - | - | - |
| 1981-1985 | 516 | 286 | 128 | 49 | 53 |
| 1991-1995 | 2194 | 250 | 1560 | 138 | 246 |
| 2001-2004 | 1433 | 7 | 1226 | 71 | 129 |
| Totalt | 4273 | 543 | 2914 | 258 | 428 |

Etter 2005 fikk bortimot alle innsynssaker avsluttende behandling av leder i Publikumsavdelingen som delegert myndighet fra Riksarkivaren. Enkelt saker der utfallet ikke var gitt med bakgrunn i lovverket, eller der arkivsituasjonen eller samfunns- eller politiske forhold kunne være av betydning, ble sendt tjenestevei til riksarkivaren. Skjønnbehandlingen var til stadig diskusjon og vurdering.

Innstilling til vedtak fra saksbehandler ble sjelden skriftført som sådan. Når brevet ble skrevet, var saken ofte ferdig diskutert, innstilling fattet muntlig, og vedtak gitt. Eventuell skriftliggjøring var av formell karakter. I vanskelige saker eller presedenssaker som gikk til riksarkivaren for endelig avgjørelse, finnes det i perioden kun unntaksvis eksempler på at innstillingen ikke samsvarer med endelig vedtak. Hovedårsaken til det er gjerne tilleggsopplysninger som tilføres saken i siste fase.

Innstillinger i forskerinnsyn fra statsarkivene

Undersøkelsen har ikke sett spesielt på hvordan de åtte ulike statsarkivene har behandlet søknader om forskerinnsyn, verken samlet eller hver for seg. Det er likevel mulig å si noe om utviklingen av dette arbeidet for statsarkivene generelt. Erfaring omkring innsynsarbeidet i de enkelte statsarkivene og kjennskap til rutiner, arkivsaker og personalet over tid, gir også innfallsvinkler til behandlingsanalysen. Problemstillinger knyttet til innsynsbehandling i statsarkivmateriale har vært tatt opp i ulike etatsfora, og spesielle utfordringer har vært diskutert både felles blant statsarkivarene og enkeltledere mellom.

I det registrerte materialet fra perioden 1981-2004 har 365 saker av 4145, dvs. 8,8%, skriftlig innstilling. Dette er innsyn for forskere i statsarkivmateriale der saken er førstehåndsbehandlet i Statsarkivet og der Statsarkivaren oversender begrunnet innstilling til Riksarkivaren.

Av de 365 innstillingene som foreligger, gis det innsyn i 312 saker, dvs. 85,4%. I et overveldende antall av sakene er altså søknaden fra en kvalifisert forsker som har et relevant prosjekt og der arkivmaterialet både eksisterer, er framfinnbart og er tilgjengelig i en form som gjør det mulig å benytte det. I 30 saker gis det avslag på forskerens søknad etter samme innstilling fra statsarkivet. Det betyr at i 88,2% av tilfellene får Statsarkivaren medhold i sin innstilling om forskerens eventuelle tilgang til arkivsakerne. Disse sakene er alle behandlet forskriftsmessig i statsarkivene.

I 23 tilfeller oversendes derimot saken til Riksarkivaren uten innstilling. Det antas at dette er et tegn på usikkerhet i saksbehandlingen og hjemmelsutøvelsen. I 12 av sakene finner Riksarkivaren å gi innsyn, mens det gis avslag i sju tilfeller. I tre saker foretas det ikke vedtak. Dette kan skyldes at når saken opplyses ytterligere og man kontakter forskeren, frafalles søknaden, eller den renner ut i sanden av andre årsaker som ikke ligger til etaten. I én sak bes statsarkivet om å foreta en ny vurdering. Dette er også en pekepinn i retning av at det kan være usikkerhet i førstehåndsbehandlingen. Det har vært godt samarbeid mellom statsarkivene og Riksarkivet i saker som har høy vanskelighetsgrad, og kunnskapsoverføring har foregått i hele perioden. Men man har i Riksarkivet vært svært bevisst på ikke å forskuttere resultatet av en søknad i dialoger med saksbehandlere i statsarkivene. Riksarkivaren har som ankeinstans ikke villet pålegge statsarkivene innstillingsresultatet, kun rettleidet prinsipielt.

Avgjørelsen faller

Taushetsbelagte opplysninger skal ikke komme i urettmessige hender. Men regelverket eller arkivforholdene bør heller ikke vanskeliggjøre situasjonen slik at en søker som har legitimt krav om innsyn, ikke får det. Dette er årsaken til at man i Riksarkivet sier: "Vi finner som regel en løsning". Man kan ikke alltid gi innsyn i alt, men man kan oftest gi innsyn i noe. Dette er en arbeidskrevende prosess som fordrer nøyaktig kunnskap og stor forståelse hos saksbehandlere og ledere. Det kreves en god serviceinnstilling overfor brukerne, store mengder informasjon til og kommunikasjon med søkerne, og det kreves ikke minst tålmodighet av søkeren. Resultatet er som oftest tilfredsstillende for alle parter.

Det er ikke til å legge skjul på at innsynsbehandlingen krever sin arkivar. Det skal stor kunnskap til å analysere søknaden, finne de aktuelle opplysningene eller dokumentene i arkivet, tolke dem, vurdere innsynsspørsmålet og presentere resultatet for søkeren på en slik måte at informasjonen ikke blir misledende. Ofte er det nødvendig ikke bare med arkivfaglig, historiefaglig eller administrasjonshistorisk kunnskap og erfaring, men også spesielle ferdigheter innen sosiale relasjoner. Personlig egnethet for oppgaven, er et element. Det er derfor en viktig og tung oppgave å behandle innsynssakene og den skal utføres med respekt både for søkeren og for innholdet i arkivmaterialet. Lang erfaring hjelper, og det er i perioden som er undersøkt antakelig ikke mer enn mellom 30 og 40 saksbehandlere som til sammen har vært involvert i dette arbeidet i Riksarkivet i større eller mindre grad. Hver søknad har involvert minst to personer.

Hvilke muligheter har Riksarkivaren til å gi innsyn? Forutsetningen er at det foreligger en henvendelse om innsyn i et gitt arkivmateriale som er mulig å identifisere og at kravene til identifikasjon og dokumentasjon er ivaretatt. Det bør her nevnes at også før man kommer så langt at det foreligger en søknad vil arkivpersonalet ha mye å bidra med gjennom sin kjennskap til arkivene, historie og administrasjon, samt kunnskap om hva som skal til for å gjennomføre et gitt prosjekt og gjerne også fagteknisk kompetanse. Vi vil i arkivet dermed kunne hjelpe enkelte søkere et langt stykke på vei til et godt resultat allerede før innsynssøknaden er formulert.

- Dersom kriteriene fylles, kan det gis fullt **innsyn** i etterspurt arkivmateriale, jf. f.eks. fvl. §§13b eller 13d-e. Søkeren inviteres til å studere saken i sin helhet på lesesalen. Man kan under gitte forutsetninger, kjøpe kopier av hele eller deler av saken, dersom det er mest praktisk.
- Dersom kriteriene fylles delvis og arkivsakene tillater det, kan det gis **delvis innsyn**. I praksis skjer dette ved at enkelte dokumenter tas ut av saken når den studeres på lesesalen, at det gis sladdet kopi eller at opplysningene hentes ut av dokumentet og presenteres i utgående brev til søkeren.
- Opplysningene kan anses som **fritt tilgjengelige**, jf. f.eks. fvl. §13a nr.1 eller nr.3. I praksis vil man kanskje måtte ta ut enkelte fortsatt taushetsbelagte opplysninger fra saken når den studeres på lesesalen, det kan gis (sladdet) kopi, eller opplysningene kan hentes ut av dokumentet og presenteres i utgående brev til søkeren.

Det skal henvises til en full arkivreferanse når vedtaket fattes, slik at det ikke er tvil om hvilke opplysninger det i ethvert tilfelle er gitt innsyn i.

- Riksarkivaren kan også **nekte innsyn** dersom kriteriene for innsyn ikke er til stede.

Hvordan fordeler så avgjørelsene seg på de ulike beslutningsnivåene over tid? Kan man se en endring eller er resultatene like, uavhengig av på hvilket nivå avgjørelsen fattes?

Tabell 23. Ulike avgjørelser fattet over tid på de forskjellige nivåene i beslutningsprosessen.

| År | Avgjørende instans | Antall saker | Avgjørelse: Innsyn, delvis innsyn eller fritt tilgjengelig | Avgjørelse: Avslag |
|---------|-----------------------|--------------|--|-----------------------|
| 1971-75 | Riksarkivaren | 130 | 129 | 1 |
| 1981-85 | Riksarkivaren | 286 | 264 ⁶⁵ | 17 ⁶⁶ |
| | Leder PUA/Annen leder | 177 | 149 ⁶⁷ | 17 ⁶⁸ |
| | Saksbehandler | 53 | 32 ⁶⁹ | 13 ⁷⁰ |
| 1991-95 | Riksarkivaren | 250 | 219 ⁷¹ | 24 ⁷² |
| | Leder PUA | 1577 | 1435 ⁷³ | 48 ⁷⁴ |

⁶⁵ Fem saker er avsluttet uten at vedtak er fattet

⁶⁶ "Svak" hensikt. Henviser til statl. i 10 tilfeller

⁶⁷ 11 saker avsluttet uten at vedtak er fattet

⁶⁸ Inkluderer tre hovedfagsstudenter

⁶⁹ Åtte saker er avsluttet uten at vedtak er fattet

⁷⁰ "Svak" hensikt

⁷¹ Sju saker er avsluttet uten at vedtak er fattet. I én av dem er en sentral opplysning gitt i svarbrevet.

⁷² To saker er i utgangspunktet innstilt på innsyn av Statsarkivaren. Seks avslag ankes til Kulturdepartementet, fem får avslag, mens ett får medhold. Dette siste er saken der Handelsdepartementet først ga avslag, men der materialet deretter ble avlevert til Riksarkivet og Riksarkivaren fulgte Handelsdepartementets beslutning i og med at han mente Riksarkivaren ikke hadde hjemmel til å gi innsyn på forskergrunnlag. Kriteriet som ble oppgitt som grunnlag for forskerinnsyn, var et konsulentoppdrag for NRK.

| | | | | |
|---------|----------------|-----------------|--------------------|------------------|
| | Annen leder | 138 | 115 ⁷⁵ | 12 ⁷⁶ |
| | Saksbehandler | 247 | 181 ⁷⁷ | 8 |
| 2001-04 | Riksarkivaren | 7 ⁷⁸ | 3 ⁷⁹ | 1 ⁸⁰ |
| | Leder PUA/BRUK | 1209 | 1112 ⁸¹ | 30 ⁸² |
| | Annen leder | 71 | 60 ⁸³ | 7 |
| | Saksbehandler | 128 | 98 ⁸⁴ | 2 ⁸⁵ |

Det er to hovedtendenser som kommer til uttrykk i perioden:

- For det første delegerer riksarkivaren avgjørelsen i innsynssaker mer og mer til lederen for Publikumsavdelingen. Dette er et bevisst resultat av organisasjonsendringen på 1990-tallet, arkivloven og porteføljen som etter hvert tilkommer avdelingen.

⁷³ 77 saker er avsluttet uten vedtak

⁷⁴ Tre saker ble anket. To fikk medhold, én fikk avslag.

⁷⁵ 11 saker avsluttet uten at vedtak er fattet

⁷⁶ To saker ble anket. En fikk medhold og én fikk avslag.

⁷⁷ Herav ble arkivmaterialet i 68 tilfeller ansett som fritt tilgjengelig. 57 saker er avsluttet uten at vedtak er fattet.

⁷⁸ To presedenssaker

⁷⁹ To saker er avsluttet uten at vedtak er fattet. I ett tilfelle ble taushetsplikten forlenget.

⁸⁰ Saken gikk til Sivilombudsmannen som avsluttet sin behandling uten å finne grunnlag for å kritisere Riksarkivarens avslag.

⁸¹ I 121 tilfeller anses materialet som fritt tilgjengelig. 84 saker er avsluttet uten at vedtak er fattet.

⁸² I 12 tilfeller er søknaden avslått av tekniske årsaker, for eksempel at søker ikke fyller formelle krav eller det ligger klausuler på arkivet fra arkivskaper om innsyn som Riksarkivaren ikke har innvirkning på.

⁸³ Tre saker er avsluttet uten at vedtak er fattet. I 20 tilfeller anses materialet som fritt tilgjengelig. I ett tilfelle forlenges taushetsplikten.

⁸⁴ 29 saker er avsluttet uten at vedtak er fattet

⁸⁵ Fem saker er avsluttet uten at vedtak er fattet

- For det andre fører generell informasjon til brukerne om hvordan regelverket om tilgang til taushetspliktige opplysninger er å forstå og hvordan man skal forholde seg for å søke om innsyn, utarbeides. Dette betyr at færre avslag gis på bakgrunn av manglende kunnskap hos publikum. Innsynssøknader blir derfor besvart med informasjon om hvordan publikum må forholde seg og søkeren blir bedt om å framskaffe særlige opplysninger, i stedet for at det blir gitt avslag i første runde. Slik øker service-nivået, publikum får bedre innsikt og institusjonen står fram som en mer velvillig etat.

Dette siste er en parallell til behandlingen av anker på avslag på innsynssøknader til statsarkivmateriale. Man gir publikum en mulighet til å dokumentere eller begrunne søknaden bedre, slik at saken kan løses på best mulig måte. Avslagene om innsyn i folketellingsmaterialet fra 1900 og 1910 for lokalhistoriske publikasjoner er eksempler på dette. Søknaden trekkes når informasjon om statistikklovens regler forklares, eller søkeren får informasjon om hvilke andre arkiver som evt. vil kunne løse hans informasjonsbehov. Avvisningene av de få ankene på avslag som kommer utover på 2000-tallet viser samme tendens. Jo bedre informasjonen og dialogen fra Arkivverket er i forkant, jo færre klager mottas.

Saker uten resultat

Til sammen er 294 saker i registreringsmaterialet fra 1980-, 1990- og 2000-tallet er avsluttet uten resultat. Dette representerer 6,8% av grunnlagsmaterialet. Hva er årsaken til at noen saker ikke kommer til vedtak?

Arkivmateriale er en vanskelig kilde å studere. Mange studenter og forskere finner at når det kommer til stykket blir det enten for krevende faglig og/eller tidsmessig å benytte arkivkilder i arbeidet. Kan hende er ikke kildematerialet i en slik stand, ordnet eller lesbart til å kunne benyttes. Kan hende har ikke forskeren de riktige kunnskapene som er nødvendige for å lese, forstå og tolke materialet. Kan hende tar det for lang tid både å få søknaden behandlet og å få arkivmaterialet gjort tilgjengelig på lesesalen. Det må kanskje ordnes først, eller det inneholder likevel ikke de opplysningene som var ønskelige for forskningsarbeidet. Eller kan hende ombestemmer forskeren seg underveis i søknadsprosessen. Mulighetene er mange, og ikke alle søkere gir beskjed om at de likevel ikke ønsker å studere materialet. I de fleste tilfellene er det slik at når saksbehandler etterspør konkret informasjon som for eksempel nærmere opplysninger om hva søkeren ønsker å se på eller en prosjektbeskrivelse, eller man informerer om hva nettopp dette arkivmaterialet innebærer av utfordringer og inneholder av informasjon, hender det at forskeren ikke kommer med tilbakemeldinger slik at søknaden kan ferdigstilles eller prosjektet videreføres. Det er disse sakene som etter en viss tid må avskrives og søknadsprosessen avsluttes uten resultat. Det må her også bemerkes at mange forskere utviser en bemerkelsesverdig tålmodighet når det gjelder å avvente ordning og tilgjengeliggjøring av enkelte kilder.

Noen av henvendelsene som ikke resulterer i et vedtak kunne med fordel ha vært kategorisert som informasjon til potensielle brukere i stedet for innsynssøknader. Man lærte utover på 1990-tallet at det var behov for mer informasjon rundt innsynsprosessen og generelt om bruk av arkivsaker. Slike

henvendelser ble etter hvert behandlet som vanlige forespørsler og i første omgang besvart med informasjonsbrev i stedet for at publikum fikk en krass, negativ respons om avslag på innsyn. Man gikk over til å fortelle brukerne hvilke kriterier som gjaldt for et eventuelt innsyn og ga dem mulighet til å svare mer utfyllende og med riktig dokumentasjon.

Fritt tilgjengelig arkivmateriale og meroffentlighet

Med store mengder arkivsaker i depot, blir det i ordningsprosessen umulig å klausulere arkivmaterialet på nederste nivå, eller til og med på mappenivå eller serienivå. Generelle klausuler på hele arkiver har derfor blitt benyttet i den hensikt å gjøre materialet raskere tilgjengelig for publikum. Dette betyr at (deler av) arkivet får en overordnet klausul på 60 år og publikum må be om innsyn i de dokumentene de er interessert i etter å ha studert arkivkatalogen. Materialet vurderes deretter fortløpende.

I det registrerte materialet er det i perioden 1981-85 tre saker der det etterspurte materialet anses som fritt tilgjengelig, i perioden 1991-95 er det 34 av disse sakene, mens det i perioden 2001-04 er 180 slike tilfeller, til sammen 217 saker. Antallet saker som resulterer i at arkivmaterialet som etterspørres anses som fritt tilgjengelig, øker altså over tid.

I tillegg til at man benyttet generelle klausuler, kom man etter hvert til at gjennom en nærmere undersøkelse av arkivdokumentene, kunne man i de fleste tilfeller finne opplysninger til nytte for forskerne som ikke var taushetsbelagte. Dette var i tråd med meroffentlighetsprinsippet som kom med den nye offentleglova i 2006, jf. offl. §11. Det skapte i mange tilfeller svært mye arbeid for saksbehandlerne å finlese arkivdokumenter på denne måten, og det finnes derfor en unntakshjemmel som gjelder dersom det er urimelig arbeidskrevende å skille ut de fritt tilgjengelige opplysningene, jf. offl. §12b. Dette er svært relevant for arkivsaker. Likevel ble det utover på 2000-tallet mer og mer vanlig å gi delvis innsyn, der deler av dokumentet ble sladdet.⁸⁶ I slike saker er det imidlertid viktig å påse at meningen med opplysningene og den overordnede forståelsen av dokumentet ikke endres eller blir misvisende.

Innsyn innvilges

I hovedsak innvilges de fleste innsynssøknadene. 3484 saker i perioden som er undersøkt fram til 2004 er innvilget. Dette er 81,5% av det totale antallet og 87,5% av alle sakene som har kommet til en beslutning. Det er innvilget delvis innsyn i 96 saker, dvs. 2,2% i tillegg til at i 217 saker, dvs. 5%, er arkivmaterialet som etterspørres ansett å være fritt tilgjengelig.

Trekker man fra de 294 sakene som er avsluttet uten at de er kommet til avgjørelse, finner vi at Riksarkivaren gir helt eller delvis innsyn i 95,4% av forespørslene i perioden som er undersøkt.

⁸⁶ I det registrerte materialet er det innvilget delvis innsyn i 96 tilfeller.

Tabell 24. Vedtak om innsyn foretatt av Riksarkivaren.

| År | Antall saker med vedtak | Innsyn innvilget | Delvis innsyn | Fritt tilgjengelig | Taushetsplikten forlenges | Avslag | Saker uten resultat | Antall saker i alt |
|---------------|---|---|--|---|---------------------------|--|---------------------|--------------------|
| 1971-1975 | 130 | 129 | - | - | - | 1 | - | 130 |
| 1981-1985 | 492 | 412 | 30 | 3 | - | 47 | 24 | 516 |
| 1991-1995 | 2042 | 1872 | 44 | 34 | - | 92 | 152 | 2194 |
| 2001-2004 | 1315 | 1071 | 22 | 180 | 2 | 40 | 118 | 1433 |
| Totalt | 3979 | 3484 | 96 | 217 | 2 | 180 | 294 | 4273 |
| 2005- | Ca. 1000 årlig Tallet økes betydelig i 2015 grunnet åpning av Lands- svik- arkivet | Fvl. § 13b (parts- innsyn) og §13d-e (innsyn for forskere) | Benyttes i stor grad der kriteriene for innsyn ellers ikke blir møtt. Enkeltopplysninger unntas og forlenges iht. forskrift til fvl. §11 | Opplysninger om helseforhold, straff og andre særlig sensitive personopplysninger forlenges til 80 år | Kan ankes til dep. | Økt informasjon om regelverk og lov-hjemler minsker dette antallet | | |

Taushetsplikten forlenges

Riksarkivaren har som nevnt anledning til å utvide taushetsplikten for arkivmateriale som er avlevert til Arkiverket utover 60 år, jf. forskrift til fvl. §11. I materialet som er undersøkt fram til 2004, har dette skjedd i kun to tilfeller. Det er likevel slik at Riksarkivaren i årene etter 2005 fattet vedtak om forlengelse av taushetsplikten for enkeltopplysninger i større grad. Hva var årsaken til det?

I 2005 var det 60 år siden andre verdenskrig tok slutt i Norge og en rekke arkiver nådde i tida etterpå grensen for den vanlige 60-årsklausulen for sensitive opplysninger. Det betød at mye arkivmateriale ble fritt tilgjengelig for publikum. Det ble dermed enda viktigere å se på hvordan offentlighetsprinsippet kunne opprettholdes samtidig som personvernet ble ivaretatt. Det er klart at en del arkivsaker fra krigstiden, rettsoppjøret og tiden etterpå inneholder personopplysninger av sensitiv karakter. Dette var et særlig viktig spørsmål når det gjaldt landssviksakene på grunn av den store etterspørselen etter og interessen for disse arkivsakene. Man falt ned på at store deler av det aktuelle arkivmaterialet i hovedsak nå var fritt tilgjengelig, men at det i ethvert tilfelle måtte gjennomgå før utlevering på lesesalen. Opplysninger om straff og alvorlige helseforhold er eksempler på opplysninger som blir forlenget til 80 år. Dette er opplysninger man helst vil holde for seg selv, og selv om det er en subjektiv kjøreregel, fungerer den godt i praksis.

Arbeidet involverte en god del skjønsspørsmål og det skapte et behov for å gjennomgå Riksarkivarens praksis og se på om man i større grad kunne finne en samlet løsning for krigstidsarkivene. Et resultat var beslutningen om med visse begrensninger, å åpne Landssvikarkivet for offentligheten fra 1. januar 2015.

Avslag på innsynssøknaden

I det registrerte materialet i perioden 1971-2004 er det dokumentert 180 avslag på søknader om innsyn. Dette er 4,2% over en representativ periode på fire tiår. Vi vet at bedret informasjon over tid og en økt forståelse blant publikum og saksbehandlere har redusert avslagene. Når informasjon om regelverk og klausuler er kommet bedre fram, har man unngått å måtte avslå innsyn. Avslagsprosenten på innsynssøknader i Riksarkivet er likevel svært lav.

Hvilke årsaker begrunner avslagene? I de tidligste periodene er det gitt en del avslag av tekniske eller formelle grunner. Dette kan være manglende kunnskap eller forståelse av arkivets klausul, eksplisitte klausuler i privatarkiver som Riksarkivaren ikke rår over eller rett og slett at arkivet ikke er tilgjengelig grunnet manglende ordning eller at det er i for dårlig fysisk stand til å hentes fram.

Typiske formelle årsaker kan være manglende forskerkompetanse eller at hensikten med søknaden og høyden på forskeroppgaven ikke står i forhold til taushetsplikten som skjermer opplysningene. Eksempelvis er ikke slektshistorisk granskning god nok grunn for å få innsyn i noen arkiver, eller dersom hensikten er å utgi en bok eller skrive en artikkel om nettopp hva de klausulerte dokumentene inneholder. Da vil ikke kravet til taushetsplikt være overholdt og søknaden må avslås.

Det er oftest slik at det er arkivdokumentene selv som avgjør hvorvidt innsyn kan gis. Kriteriene for innsyn og opplysningenes karakter faller gjerne fint sammen når innsyn kan innvilges. Fyller man ikke kravene i lovverket og er opplysningene av en art som faller inn under taushetsplikten, må Riksarkivaren avslå innsynsforespørselen.

Anke på avslag

Feil kan skje i saksbehandlingen. Lovhjemlene eller klausulbestemmelsene kan være uklare. Man kan være bundet av presedens, eller det kan herske uenighet om hvordan taushetsplikten skal forvaltes eller regelverket er å forstå. I slike tilfeller kan søkeren anke Arkivverkets beslutning om å avslå innsynsforespørselen. Avgjørelser besluttet av Statsarkivaren etter fvl. §13b (partsinnsyn) kan ankes til Riksarkivaren, og disse vedtakene, samt vedtak etter fvl. §13d foretatt av Riksarkivaren, kan ankes til overordnet departement, nemlig Kulturdepartementet. I siste instans kan Sivilombudsmannen behandle saken. Prinsipielle avgjørelser kan havne i Stortinget.

I den registrerte perioden i denne undersøkelsen er avslaget anket i 17 tilfeller. Det er 9,4% av alle avslagene som er gitt, og 0,4% av alle innsynsforespørselene som er registrert. I tillegg vet vi at det i tiåret før 2012 ble anket i gjennomsnitt 1,2 saker årlig i Arkivverket.

Disse tallene er i likhet med tabellen under uklare i og med at de omfatter anker både til Riksarkivaren fra et statsarkiv og fra Riksarkivaren til departementet. Likevel viser den at det er få tilfeller der en søker ber om å få omgjort avslaget.

Tabell 25. Ankebehandling. Klagen omfatter både anker til Riksarkivaren fra statsarkivene og til Kulturdepartementet fra Riksarkivaren.

| År | Anker i alt | Medhold | Avslag | Kommentar |
|---------------|------------------|-----------|---|---|
| 1971-1975 | - | - | - | |
| 1981-1985 | - | - | - | |
| 1991-1995 | 13 | 6 | 7 | Fem avslag ble gitt av departementet |
| 2001-2004 | 4 | 4 | - | I to tilfeller fikk søker omgjort vedtaket etter å ha presisert hvordan materialet skulle brukes. I ett tilfelle ble statsarkivet bedt av Riksarkivaren om å foreta ny vurdering. |
| Totalt | 17 | 10 | 7 | |
| 2002-2012 | 1-2 årlig | | Svært sjelden avvik fra Riksarkivarens beslutning | De fleste klagesakene har sin opprinnelse i innsynssøknader i statsarkivmateriale. Det påpekes lang saksbehandlingstid i Arkivverket. |

Av saker som ble anket fra statsarkivene, er det klart at en grundigere undersøkelse av formålet med forskningen har gjort at søkeren har fått medhold i sin anke. I tilfellene der Riksarkivarens beslutning ble anket til departementet, er det bare i ett av tilfellene at Riksarkivarens avgjørelse er endret. Dette viser at i de sakene som gikk til departementet, ble Riksarkivarens linje hovedsakelig fulgt.

I den registrerte perioden finner vi totalt 17 anker på beslutninger om innsyn. Ti av disse fikk medhold, mens sju fikk avslag på anken. I bare fire av disse sakene er det henvist til aktuell hjemmel (fvl. §13) i ankebehandlingen.

En finner generelt at saken i stor grad løser seg, gjerne med positivt resultat for søkeren dersom saken blir ytterligere opplyst, eller dersom en nærmere presisering finner sted. Her kan det være snakk om å definere forskeroppgaven i en kort prosjektbeskrivelse, spesifisere problemstillingene og forklare hvordan materialet er tenkt brukt. Det kan også være aktuelt å innskrenke mengden arkivsaker, for eksempel ved å spesifisere hvilke esker i et arkiv som er aktuelle, i motsetning til å be om innsyn i et helt arkiv. Forskere ble utover på 1990-tallet derfor mer og mer oppfordret til å spesifisere innsynsforespørsle fra starten av da det økte både saksbehandlingshastigheten og mulighetene til å få søknaden innvilget. Man ga sjelden innsyn i hele arkiver. På den måten kunne man foreta en vurdering på et bedre grunnlag. I tillegg er det praktisk sett helt essensielt at arkivmaterialet som ønskes hentet opp fra magasinet spesifiseres på så lavt nivå som mulig for at man i det hele tatt skal finne det og kunne bringe dokumentene til lesesalen.

I en periode kunne man slik si at innsynsbehandlingen av og til gikk to runder til Riksarkivaren, der man i andre runde fikk en presisering fra søkeren og/eller statsarkivet informerte bedre, eller spesifiserte hvordan originalmaterialet kunne benyttes i det gitte tilfellet. Etter hvert begynte Arkivverkets informasjonsflyt både internt og ut til brukerne å virke, og man kunne gå bort fra en slik løsning.

Åtte saker blir anket til Kulturdepartementet i registreringsperioden, der bare én fikk medhold.

En undersøkelse i Publikumsavdelingen i Riksarkivet i 2012 viste at det i perioden 2002-2012 ble klaget på vedtak om avslag i innsynssaker på gjennomsnittlig 1,2 saker årlig. Dette er et svært lavt tall og kan vise til mange ulike årsaker; manglende ønske eller vilje til å klage fra søker, lav terskel for å gi innsyn, tilfredsstillende informasjon fra Riksarkivaren vedrørende bakgrunnen for vedtaket om avslag, eller annet. Dette er ikke undersøkt nærmere her. Men det er et sunt tegn at det klages på vedtak foretatt i forvaltningen. Likevel, alle sakene som det ble klaget på, hadde sin opprinnelse i et statsarkiv. Dette førte til at man mer konkret fokuserte på kompetanseheving av saksbehandlere på dette feltet i statsarkivene. Et etatsseminar i 2012 utfordret Statsarkivarene til å ta tak i innsynsproblematikk, og man har siden på ulikt vis diskutert utfordringer både med spesialkompetansen i Riksarkivet og hatt et bredere samarbeid statsarkivene mellom.

Kulturdepartementet har i noen tilfeller uavhengig av hvorvidt det sier seg enig i Riksarkivarens vedtak, kritisert Arkivverket for sendrettig saksbehandling i ankesakene. Dette kan skyldes usikkerhet i saksbehandlingen i Arkivverket, arkivmaterialets utfordringer i seg selv, eller det faktum at originalmaterialet har befunnet seg lokalt i et statsarkiv mens ankebehandlingen har foregått sentralt

i Riksarkivet. I likhet med kompetansehevingen blant saksbehandlerne har det vært satt fokus på effektivitet også i denne delen av innsynsbehandlingen de siste årene.

Avslutning

Riksarkivarens innsynspraksis de siste femti årene handler om å bidra til utviklingen av et sikkert regelverk i tråd med det lovverket vi etter hvert har fått. Det handler om å bygge en tradisjon for hvordan rettighetsdokumentasjon sikkert skal formidles til borgerne og forsikre de berørte om at tilgjengeligheten til sensitiv informasjon ikke havner på feil sted. I tillegg handler det om å forvalte viktig arkivmateriale på en skjønnsmessig god måte og i takt med tiden, og om å bidra til variert kunnskapsbasert forskning innen en rekke felt.

Arkivverket har i flere brukerundersøkelser fått gode skussmål fra publikum. Man stoler på at arkivmaterialet blir håndtert på en god måte. Behandlingen av innsynsforespørlene viser at dette ikke er med urette. Det er positivt å kunne vise gjennom en grundig empirisk undersøkelse at borgerne har fått dokumentert sine rettigheter og at viktig forskning er blitt mulig innenfor de rammer lovverket gir.

Gjennom fem tiår har Riksarkivaren mottatt tusenvis av henvendelser om sensitive opplysninger, og publikum har i svært få tilfeller funnet grunn til å klage på resultatet av saksbehandlingen. Det er foretatt grundig saksbehandling med det syn for øye at arkivmaterialet i så stor grad som overhodet mulig, skal gjøres tilgjengelig for publikum. Alle som har krav på innsyn etter gjeldende lovverk, har fått det. Opplysninger som krever beskyttelse, er blitt ivaretatt forsvarlig. Arkivverket har gjennom disse årene økt sin kompetanse og tilrettelagt sin organisasjon for å møte brukernes behov.

Fra gjennomsnittlig 26 innsynshenvendelser årlig tidlig på 1970-tallet, mottok Riksarkivet etter 2010 mer enn 2500 slike forespørsler hvert år. Dette skyldes delvis at arkivene er flere og depotet større, men også en aktiv informasjons- og formidlingspolitikk. Organisasjonen og de ansatte har måttet endre seg i takt med økningen i saksmengde og både effektivisert og standardisert saksbehandlingen i tillegg til å øke kompetansen både på arkivfaglige og juridiske områder. Dette arbeidet satte i gang for fullt på innsynfeltet etter årtusenskiftet. For eksempel er over 90% av hjemmelshenvisningene fra tiden etter 2001.

Saksbehandlingstida er generelt lav i hele perioden, med en behandlingstid der over 75% i perioden 1971-2004 er behandlet innen 14 dager, og 23% er behandlet samme dag. Beslutningsgrunnlaget er i stor grad godt dokumentert etter at dette ble fokusert rundt årtusenskiftet. Taushetserklæringene er sentrale tillitsdokumenter mellom brukerne og arkivet og finnes i mer enn 2/3 av sakene.

Innsyn gis i det store og hele i over 95% av henvendelsene. Man ser i perioden en differensiering og profesjonalisering over tid der det i større og større grad gis innsyn i enkeltopplysninger, eller delvis innsyn i dokumenter, og der enkeltopplysninger anses som fritt tilgjengelige. Bare i et svært lite antall tilfeller forlenges taushetsplikten, og kun 4% av søknadene er blitt avslått. De siste to tiårene betyr det 1-2 søknader i året.

Likeledes vises profesjonaliseringen gjennom hvem som faktisk foretar avgjørelsene. Mens riksarkivaren selv behandlet søknadene i siste instans på 1970-tallet sammen med sine arkivarer som var generalister, endret situasjonen seg i perioden til at søknadene nå blir behandlet av et effektivt og særlig drillet saksbehandlingsapparat med spesialkunnskap innen innsynsproblematikk. Det er

svært få klager på Riksarkivarens avgjørelse, og enda færre får medhold dersom klagen går til en høyere instans. Det er høy kvalitet og stor tillit til Riksarkivarens innsynsarbeid.

Hovedsakelig kommer innsynssøknadene i 2/3 av tilfellene fra studenter og forskere, mens 1/3 kommer fra hobbygranskere. Riksarkivets materiale benyttes mest til forskning, mens statsarkivenes materiale i størst grad betjener borgere som søker innsyn til rettslig bruk.

Det er skjedd store endringer i utviklingen av lover og regelverk i denne perioden. Riksarkivaren har bidratt innen forvaltningen av taushetsbelagt informasjon samtidig som man etter beste evne har fulgt utviklingen i samfunnet i skjønsspørsmål. Endringer over tid har krevd oppdateringer på en rekke områder. Særlig oppfølgingen av krigstidsmateriale har vært utfordrende. Åpningen av landssvikarkivet i 2015 markerer en kulminering av innsynsbehandlingen i Riksarkivet. Vi har formidlet informasjon om eksistensen av og tilgangen til sensitiv informasjon, og mengden forespørsler har økt voldsomt i perioden som er undersøkt. Dette er håndtert profesjonelt og til beste for brukerne.

Innsyn i elektroniske arkiver

Etter hvert som Arkiverket mottar elektroniske arkiver, aktualiseres spørsmålet om innsyn også i slikt materiale. I utgangspunktet er ikke regelverket annerledes for innsyn i klausulerte elektroniske arkiver enn for fysiske arkiver. Det er framfinningen og tilgjengeliggjøringen som får en annen vinkling. I denne sammenhengen er det noen aspekter som må adresseres særlig. Å beholde opplysningenes autentisitet, opprettholde orden i arkivet slik at framfinning er mulig, foreta relevante uttrekk i henhold til innsynsavgjørelsen, og gjøre materialet tilgjengelig for søkeren på en tilfredsstillende og sikker måte, er noen av problemstillingene man må ta stilling til.

Korrekt og sikkert innsyn i elektroniske arkiver er ikke tema for denne undersøkelsen, men bør være en viktig del av arkivarbeidet framover. Det samme gjelder forståelsen og tolkningen av elektroniske uttrekk på dette området.

Riksarkivaren, personvern og demokrati

Undersøkelsen har vist at Riksarkivaren med faglig profesjonalitet og på velfundert etisk verdigrunnlag har bidratt til en sikker forvaltning av borgernes rettigheter. Personvernet er ivaretatt samtidig som demokratiet har hatt spillerom. Det er opparbeidet tillit til depotinstitusjonen og Riksarkivaren som forvalter av sensitivt arkivmateriale.

Det er i det videre viktig å ivareta denne tradisjonen og møte behovet for kunnskap og tilstrekkelig offentlighet hos publikum på en god måte. Riksarkivaren må arbeide videre for å behandle innsynshenvendelser slik at Arkiverket forblir en troverdig organisasjon med et høyt faglig nivå og med god service for borgere som søker rettighetsinformasjon og for forskere som søker ny viten. Hvordan vi behandler det sensitive arkivmateriale og dem som har rett til innsyn i det, er en god måler for hvordan vi generelt skjøtter samfunnsoppdraget vårt. Her kan ikke Riksarkivaren feile.

Tillegg

Hovedtabeller

Tallmaterialet fra 1970-tallet er lite og spredt og er derfor ikke vist i denne sammenheng. ePhorte-søkene fra perioden etter 2005 er ikke mulige her da det faktiske innholdet i søknadene og vedtakene ikke kommer fram ved elektroniske søk.

«Annet»-kategorien har uforholdsmessig høye tall da vi på ett tidspunkt innså at det ble for ressurskrevende og i mange tilfeller umulig å registrere sakene i henhold til sakstype. Tabellene vises til tross for dette i sin helhet da man likevel kan se noen tendenser innenfor de ulike gruppene det eksisterer tall for. Prosentandelene er rundet av til nærmeste hele tall.

Tabell 26-A. Innsynsforespørsler fra forskere spesifisert etter arkiv- og sakstype

| År | Antall saker | Saksbehandlingstid | Taushetserklæring | Avgjøres av | | | Vedtak | | | Hjemmel |
|---------|-------------------------|--------------------------------|-------------------|---------------|-------------------|---------------|----------------------------------|---|--------|---------|
| | | Gjennomsnitt i perioden; dager | | Riksarkivaren | Leder/annen leder | Saksbehandler | Innsyn, delvis i, v/kopi, i brev | Fritt tilgjengelig, uten resultat, t.e. | Avslag | |
| 543.2 | Andre rettsopplysninger | | | | | | | | | |
| 1981-85 | 6 | 9 | 4 | 2 | 4 | | 6 | | | |
| 1991-95 | 55 | 6 | 8 | 29 | 25 | 1 | 45 | 2 | 8 | 2 |
| 2001-04 | 11 | 14 | 4 | | 11 | | 8 | 3 | | 2 |
| 543.2 | Annet | | | | | | | | | |
| 1981-85 | 335 | 8 | 206 | 185 | 123 | 27 | 295 | 16 | 24 | 10 |
| 1991-95 | 1068 | 8 | 696 | 136 | 845 | 87 | 952 | 90 | 26 | 15 |
| 2001-04 | 787 | 15 | 400 | 3 | 722 | 62 | 576 | 172 | 26 | 175 |

Riksarkivarens innsynspraksis i 50 år

| | | | | | | | | | | |
|----------------|----------------------|----|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|------------|------------|
| 543.2. | Helseopplysninger | | | | | | | | | |
| 1981-85 | 11 | 5 | 10 | 7 | 4 | | 10 | 1 | | |
| 1991-95 | 20 | 6 | 10 | 6 | 10 | 4 | 18 | 1 | 1 | |
| 2001-04 | 11 | 11 | 6 | | 11 | | 9 | 2 | 1 | |
| 543.2 | Landssviksaker | | | | | | | | | |
| 1981-85 | 27 | 7 | 20 | 17 | 8 | 2 | 25 | 1 | 1 | 1 |
| 1991-95 | 265 | 13 | 173 | 22 | 206 | 37 | 222 | 21 | 21 | 3 |
| 2001-04 | 145 | 17 | 107 | | 143 | 2 | 116 | 23 | 5 | 97 |
| 543.2 | Privatarkiv | | | | | | | | | |
| 1981-85 | 83 | 7 | 43 | 51 | 16 | 17 | 77 | 5 | 2 | |
| 1991-95 | 239 | 6 | 169 | 9 | 208 | 22 | 212 | 19 | 8 | 7 |
| 2001-04 | 132 | 8 | 90 | | 123 | 9 | 103 | 20 | 4 | 14 |
| 543.2 | Forskerinnsyn | | | | | | | | | |
| 1981-85 | 462 | 8 | 283 | 262 | 154 | 46 | 412 | 23 | 27 | 11 |
| | | | 61% | 57% | 33% | 10% | 89% | 5% | 6% | 2% |
| 1991-95 | 1647 | 8 | 1056 | 202 | 1294 | 151 | 1448 | 133 | 64 | 27 |
| | | | 64% | 12% | 79% | 9% | 88% | 8% | 4% | 2% |
| 2001-04 | 1086 | 15 | 607 | 3 | 1010 | 73 | 812 | 220 | 35 | 289 |
| | | | 56% | 0,3% | 93% | 7% | 75% | 20% | 3% | 27% |
| Totalt | 3195 | | 1946 | 467 | 2458 | 270 | 2672 | 376 | 126 | 327 |
| | | | 61% | 15% | 77% | 8% | 84% | 12% | 4% | 10% |

Tabell 26-B. Innsynsforespørsler fra part i sak kategorisert etter arkiv- og sakstype

Riksarkivarens innsynspraksis i 50 år

| År | Antall saker | Saksbehandlingstid | Taushets- erklæring | Avgjøres av | | | Vedtak | | | Hjemmel |
|---------|----------------|-----------------------------------|------------------------|----------------|----------------------|---------------|-------------------------------------|--|-----------------|------------------|
| | | Gjennomsnitt i perioden; dager | | Riksarkivaren | Leder/annen leder | Saksbehandler | Innsyn, delvis i, v/kopi, i brev | Fritt tilgjengelig, uten resultat, t.e. | Avslag | |
| 543.1 | Annet | | | | | | | | | |
| 1981-85 | 32 | 6 | 5 | 12 | 15 | 5 | 12 | 3 | 17 | 13 |
| 1991-95 | 112 | 7 | 24 | 17 | 72 | 23 | 67 | 29 | 16 | 11 ⁸⁷ |
| 2001-04 | 48 | 28 | 6 | 3 | 38 | 7 | 19 | 16 ⁸⁸ | 4 ⁸⁹ | 12 |
| 543.1 | Helseforhold | | | | | | | | | |
| 1981-85 | - | | | | | | | | | |
| 1991-95 | 21 | 21 | | 3 | 14 | 4 | | | | |
| 2001-04 | 19 | 13 | | 1 | 10 | 8 | | | | |
| 543.2. | Krigsbarnsaker | | | | | | | | | |
| 1981-85 | - | | | | | | | | | |
| 1991-95 | 4 | 16 | 1 | | 4 | | 2 | 1 | 1 | 1 |
| 2001-04 | - | | | | | | | | | |
| 543.1 | Landssviksaker | | | | | | | | | |
| 1981-85 | 21 | 9 | 15 | 11 | 8 | 2 | 17 | 1 | 3 | 2 |
| 1991-95 | 216 | 10 | 130 | 14 | 167 | 35 | 199 | 11 | 6 | 1 |
| 2001-04 | 156 | 12 | 84 | | 153 | 3 | 129 | 26 | 1 | 68 |

⁸⁷ Pluss ett avslag grunnet uordnet arkiv og en forlengelse av taushetsplikten i et statsarkiv. Åtte saker uten vedtak.

⁸⁸ Pluss en sak med ukjent resultat

⁸⁹ Pluss en forlengelse av taushetsplikten i et statsarkiv

Riksarkivarens innsynspraksis i 50 år

| | | | | | | | | | | |
|----------------|------------------------------------|----|------------|-----------|------------|------------|------------|-----------------|-----------------|------------------|
| 543.1 | Norsk misjon blant hjemløse | | | | | | | | | |
| 1981-85 | - | | | | | | | | | |
| 1991-95 | 173 | 39 | 1 | 13 | 132 | 28 | 164 | 5 | 4 | 1 |
| 2001-04 | 113 | 9 | | | 75 | 38 | 110 | 2 ⁹⁰ | | |
| 543.1 | Skolehjemsaker | | | | | | | | | |
| 1981-85 | 1 | 1 | | 1 | | | 1 | | | |
| 1991-95 | 8 | 29 | | 1 | 3 | 4 | 7 | 1 | | 1 |
| 2001-04 | 7 | 20 | 1 | | 7 | | 5 | 0 ⁹¹ | | |
| 543.1 | Privatarkiv | | | | | | | | | |
| 1981-85 | - | | | | | | | | | |
| 1991-95 | 13 | 21 | 5 | | 12 | 1 | 12 | | 1 | 1 |
| 2001-04 | 4 | ? | 1 | | 4 | | 3 | 1 | | 1 |
| 543.1 | Partsinnsyn | | | | | | | | | |
| 1981-85 | 54 | 6 | 21 | 24 | 23 | 7 | 30 | 4 | 20 | 15 ⁹² |
| | | | 39% | 44% | 43% | 13% | 56% | 0% | 37% | 28% |
| 1991-95 | 547 | 21 | 161 | 48 | 404 | 95 | 468 | 51 | 28 | 16 |
| | | | 29% | 8% | 74% | 17% | 86% | 9% | 5% | 3% |
| 2001-04 | 347 | 17 | 89 | 4 | 287 | 56 | 281 | 46 | 5 ⁹³ | 82 |
| | | | 26% | 1% | 83% | 16% | 81% | 13% | 1% | 24% |
| Totalt | 948 | | 271 | 76 | 714 | 158 | 779 | 101 | 53 | 113 |
| | | | 29% | 8% | 75% | 17% | 82% | 11% | 6% | 12% |

⁹⁰ Pluss en sak der det ikke er funnet opplysninger

⁹¹ Pluss to saker der det ikke er funnet opplysninger

⁹² Alle sakene viser til bestemmelsene i statistikkloven

⁹³ Pluss to saker der taushetsplikten forlenges

Tjenestevei i innsynbehandlingen

Figur 2. Organisasjonskart. Tjenestevei til Riksarkivaren de siste femti årene.

| År | Riksarkivar | Utførende myndighet | | |
|------|-------------------|---|--|--|
| 1965 | Dagfinn Mannsåker | Arkivarer med spesialkompetanse på det enkelte arkiv | | |
| 1983 | John Herstad | Avdelingsarkivar (leder) i Yngre avdeling: Tor Breivik | | |
| | | Avdelingsdirektør | Underdirektør | |
| 1994 | | <u>Storavdeling 1</u> og fra 1.3.2008 <u>Publikumsavdelingen</u> : Knut Johannessen | <u>Publikumsavdelingen</u> ⁹⁴ : Tor Breivik | |
| 2002 | | | Torbjørn Låg | |
| 2005 | | | Fra 1.3.2008: <u>Seksjon for brukertjenester og formidling</u> og fra 1.1.2010: <u>Seksjon for brukertjenester</u> : | |
| 2006 | Ivar Fønnes | Øyvind Ødegaard | Tine Berg Floater | |
| 2010 | | | Erland Pettersen | |
| 2013 | | | | |
| 2014 | Inga Bolstad | | | |

⁹⁴ Særlige forhold gjaldt for privatarkiver 1986-2005 og delvis også for forsvarsarkiver 1996-2005.

Oversikt over tabeller og figurer i rapporten

Tabell 27. Tabell- og figuroversikt i rapporten

| Tabellnr. | Innhold | Sidetall |
|-----------|--|----------|
| 1 | Kategorier i databasen med registrerte innsynssaker fra 1980-, 1990- og 2000-tallet | 13 |
| 2 | Eksempel på hva slags informasjon man kan finne i saksbehandlingen av ulike landssviksaker («L-saker») relatert til registreringsskjemaets kategorier | 18 |
| 3 | Kort historisk oversikt over et utvalg hendelser av betydning for behandlingen av personsensitivt arkivmateriale | 21 |
| 4-A | Hovedtall for partsinnsyn i undersøkelsen som er foretatt | 40 |
| 4-B | Hovedtall for innsyn for forskere i undersøkelsen som er foretatt | 41 |
| 5 | Resultatanslag i forskersaker i perioden etter 2005 basert på erfaring og faste rutiner i saksbehandlingsprosessen sammenlignet med tidligere konkretiserte perioder relatert til datagrunnlaget | 42 |
| 6 | Oversikt over grunnlagsmaterialet i forskningsprosjektet | 44 |
| 7 | Oversikt over antallet søknader pr. år i registrerte perioder | 45 |
| 8 | Økningen i antall innsynssaker de siste femti årene representert ved enkeltår | 46 |
| 9 | Økningen av publikumshenvendelser om innsyn i taushetsbelagt arkivmateriale på 2000-tallet | 48 |
| 10 | Antall innsynssaker i henholdsvis offentlige og private arkiver kategorisert i partsinnsyn og innsyn for forskere | 49 |
| 11 | Eksempel på hvordan en innsynshenvendelse i offentlig arkivmateriale blir behandlet i Riksarkivet | 52 |
| 12 | Saksbehandlingstid i innsynssaker i privatarkiver i Riksarkivet | 53 |
| 13 | Saksbehandlingstid i innsynssaker i offentlige arkiver i Riksarkivet | 54 |
| 14 | Oversikt over hvem som benytter taushetsbelagte arkivopplysninger og hvilken hensikt som oppgis som grunnlag for søknaden fra forskere i | 56 |

| | | |
|-----------------|---|-----------------|
| | periodene som er registrert på 1970-, 1980-, 1990- og 2000-tallet | |
| 15 | Spesifisert hensikt med å benytte taushetsbelagte arkivopplysninger over tid | 57 |
| 16 | Oversikt over innsynssøknader vedlagt dokumentasjon | 60 |
| 17 | Oversikt over innsynssøknader vedlagt taushetslæring | 63 |
| 18 | Oversikt over innsynssøknader vedlagt dokumentasjon og taushetslæring | 64 |
| 19 | Antall saker fra 1980-, 1990- og 2000-tallet der det henvises til hjemmelsgrunnlag for avgjørelsen i svarbrevet | 66 |
| 20 | Andre lovhemler og begrunnelser som er benyttet i vedtak i det registrerte materialet | 67 |
| 21 | Avgjørende instans i saksbehandlingen i innsynssakene i det registrerte materialet fra 1970-, 1980-, 1990- og 2000-tallet | 70 |
| 22 | Antall saker avgjort på ulike nivå i det registrerte materialet | 71 |
| 23 | Ulike avgjørelser fattet over tid på de forskjellige nivåene i beslutningsprosessen | 74 |
| 24 | Vedtak om innsyn foretatt av Riksarkivaren | 78 |
| 25 | Ankebehandling. Klagen omfatter både anker til Riksarkivaren fra statsarkivene og til Kulturdepartementet fra Riksarkivaren | 80 |
| 26-A | Hovedtabell. Innsynsforespørsler for forskere spesifisert etter arkiv- og sakstype | 85 |
| 26-B | Hovedtabell. Innsynsforespørsler for part i sak spesifisert etter arkiv- og sakstype | 87 |
| 27 | Oversikt over tabeller og figurer i rapporten | 90 |
| 28 | Forkortelser benyttet i rapporten | 92 |
| Figurnr. | Innhold | Sidetall |
| 1 | Beslutninger tatt i innsynssaker på ulike nivå i organisasjonen over en 50-årsperiode | 71 |
| 2 | Organisasjonskart. Tjenestevei til Riksarkivaren de siste femti årene | 89 |

Forkortelser benyttet i tabeller**Tabell 28. Forkortelser i rapporten**

| Gruppering | Kortnavn | Betydning |
|-----------------|----------|---|
| Offentlig nivå | R | Riksarkivaren |
| | SA | Statsarkivet/-ene v/Statsarkivaren |
| | L | Leder i Publikumsavdelingen (1994-2008)/Seksjon for brukertjenester (2008-) i Riksarkivet |
| | aL | Annen leder i Riksarkivet; seksjonsleder i andre avdelinger enn PUA i perioden fram til 2005 eller avdelingsleder for Storavdeling 1 (-2008)/ Publikumsavdelingen (2008-) |
| | S | Saksbehandler |
| | PUA | Riksarkivets Publikumsavdeling (1978-(1994-2008)-) |
| | BRUK | Riksarkivets Seksjon for brukertjenester (og formidling) (2008(-2010)-) |
| | RAFA | Riksarkivets Forsvarsavdeling (1996-2005) |
| Innsynstype | F | Innsyn for forskere |
| | P | Innsyn for part i sak (partsinnsyn) |
| Beslutningstype | I | Innsyn |
| | dell | Delvis innsyn |
| | lvk | Innsyn ved kopi av originaldokument |
| | lib | Innsyn der aktuelle opplysninger gis i utgående brev |
| | F.t. | Fritt tilgjengelig |
| | ui | Uten innstilling |
| | ur | Uten resultat |
| | A | Avslag |

| | | |
|--|-----|---|
| Hensikt med bruken av arkivmaterialet som oppgitt i søknaden | U | Utredning foretatt av kommisjoner og utvalg |
| | D | Doktorgradsprosjekt |
| | M | Mastergrad-/Hovedfagsprosjekt |
| | FP | Større forskningsprosjekt foretatt av fagperson |
| | Bok | Bokprosjekt |
| | Lok | Lokalhistorisk forskning |
| | G | Genealogi/Slektshistorisk gransking |

Bidragstere i innsynsprosjektet

Registratorer i prosjektet har vært arkivarer i Publikumsavdelingen:

Grethe Flood, Trond Kielland Haakensen og Leif Thingsrud

Etatsprosjektet har i rykk og napp vært under arbeid over en tiårsperiode og mange har på ulikt vis bidratt mer eller mindre til resultatet. Bidrag underveis i form av informasjon og innspill har blant annet kommet fra en rekke tidligere og nåværende medarbeidere i Arkivverket, deriblant:

John Herstad, Tor Breivik, Knut Johannessen, Torbjørn Låg, Dag Mangset, Ole Kolsrud, Jørgen Marthinsen, Vidar Øverland, Nina Hveem Carlsen, Kari Benedictow, Kåre Olsen, Hanne Husby, medarbeiderne i Publikumsavdelingen/Seksjon for brukertjenester og formidling/Seksjon for brukertjenester i perioden 2004-2012, statsarkivarene og innsynsmedarbeidere i statsarkivene i samme tidsrom.

Teknisk utvikling av registreringsskjemaet: Stian Skindlo i Riksarkivets IT-avdeling

Takk til alle for hjelpa!

Tine Berg Floater, prosjektleder