

”Retten til å vite – retten til å bli glemt”

Forholdet mellom Riksarkivaren og Datatilsynet 1980-2000

Kjersti Jovik



Masteroppgave i historie

Institutt for arkeologi, konservering og historie

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2015

”Retten til å vite – retten til å bli glemt”

Forholdet mellom Riksarkivaren og Datatilsynet 1980-2000

© Kjersti Jovik

2015

”Retten til å vite – retten til å bli glemt”. Forholdet mellom Riksarkivaren og Datatilsynet
1980-2000.

Kjersti Jovik

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: CopyCat, Forskningsparken

Forord

Riksarkivet iverksatte et forskningsprosjekt i 2013 med den hensikt å dokumentere sin historiske bakgrunn i forbindelse med sitt 200-årsjubileum i 2017. Forskningsprosjektet er et samarbeid med Universitetet i Oslo der masterstudenter kan skrive sin masteroppgave om denne historien. Denne masteroppgaven er skrevet i tilknytning til dette prosjektet.

Min veileder John Peter Collett skal ha stor takk. Han har vært en sterk pådriver og en uvurderlig inspirasjonskilde- og støttespiller gjennom denne prosessen. Takk så mye for gode innspill og oppmuntrende kommentarer. Historiker Åsmund Svendsen skal ha takk for å ha tatt seg tiden til å komme med gode innspill og poenger underveis. Jeg ønsker videre å takke Tor Breivik og Ivar Fønnes som jeg var i samtale med under arbeidet med masteroppgaven. Hadde det ikke vært for deres bidrag så hadde viktige spørsmål blitt stående ubesvart. Takk til mine medstudenter for inspirerende diskusjoner, faglige innspill og ikke minst for en hyggelig studietid. Takk til venner, familie og min samboer Øyvind Sunde for å ha utvist tålmodighet og toleranse under en ellers hektisk studiehverdag. Og jeg vil til sist gi en stor takk til Riksarkivet for stipend og for den hjelp og veiledning jeg fikk under arbeidet med masteroppgaven.

Oslo, 15. mai 2015

Forkortelser

Forkortelser brukt i notene:

RA: *Riksarkivet*

Innholdsfortegnelse

KAP. 1 INNLEDNING	1
1.1 PRESENTASJON	1
1.2 PROBLEMSTILLINGER, AVGRENSNING OG DISPOSISJON	1
1.3 TEORI.....	3
1.3.1 Arkivteori.....	3
1.3.2 Personvern-teori.....	4
1.4 KILDER OG METODE	6
1.5 LITTERATUR.....	9
1.6 HISTORIOGRAFI	10
KAP. 2 ARKIV OG PERSONVERN	12
2.1 INNLEDNING	12
2.2 ARKIV.....	13
2.2.1 Nasjonalarkivene i Europa i det 19. århundre.....	13
2.2.2 Riksarkivet 1817-1980.....	14
2.3 PERSONVERN.....	17
2.3.1 Personvern og personvernets forhistorie.....	17
2.3.2 Datatilsynet	20
KAP. 3 SAMARBEIDET 1980-2000	23
3.1 INNLEDNING	23
3.2 1980-1986: TILTAK PÅ RAD OG REKKE	24
3.3 1986-1990: BOBLEN SOM SPRAKK	30
3.4 1990-2000: ET HARMONISK SAMARBEID.....	36
3.5 OPPSUMMERING	39
KAP. 4 RETTEN TIL Å VITE	41
4.1 INNLEDNING	41
4.2 RIKSARKIVARENS BEVARINGSVURDERINGER.....	42
4.2.1 Bevaringskriteriene.....	42
4.2.2 Instruks og retningslinjer for arkivbegrensning og kassasjon.....	42
4.2.3 Arkivloven med forskrifter	45
4.2.4 Analyse og debatt av bevaringskriterier i norsk arkivlitteratur.....	46
4.2.5 Hvordan tenkte Riksarkivaren?.....	47
4.3 PERSONREGISTRENS BEVARINGSVERDI I ET SAMFUNNSPERSPEKTIV	61
4.3.1 Rettighetssamfunnet.....	61
4.3.2 Arkivverkets endrede rolle	64
4.4 BEVARINGSVURDERING I ET INTERNASJONALT PERSPEKTIV	65
4.4.1 "the Modern period".....	66
4.4.2 "the Questioning paradigm".....	69
4.5 OPPSUMMERING	71
KAP. 5 RETTEN TIL Å BLI GLEMT	76
5.1 INNLEDNING	76
5.2 DATATILSYNETS BEGRUNNELSER FOR SLETNING	78
5.2.1 Slettekriterier.....	78
5.2.2 Personregisterloven	79
5.2.3 Intereseteorien	81
5.2.4 Hvordan tenkte Datatilsynet?.....	84
5.3 SAMFUNNSUTVIKLINGEN OG AKTUALISERINGEN AV PERSONVERN	91
5.3.1 Personvernet i et samfunnsperspektiv.....	91
5.3.2 Datatilsynets rolle.....	93
5.4 INTERNASJONALT SAMARBEID - OG REGULERING	93
5.4.1 Internasjonal personvernlovgivning.....	93

5.4.2 Internasjonalt samarbeid.....	95
5.4.3 Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD).....	96
5.4.4 Europarådet.....	96
5.4.5 EUs personverndirektiv.....	97
5.5 OPPSUMMERING.....	98
KAP. 6 KONKLUSJON.....	101
6.1 SAMARBEIDET 1980-2000.....	101
6.2 RETTEN TIL Å VITE.....	102
6.3 RETTEN TIL Å BLI GLEMT.....	105
KILDER OG LITTERATUR.....	108
VEDLEGG 1: OVERSIKT OVER KILDEMATERIALET.....	114
VEDLEGG 2: TABELLER.....	118

Kap. 1 Innledning

1.1 Presentasjon

Innføringen av datateknologi i Norge på 1960- og 1970-tallet¹ brakte med seg nye utfordringer i forhold til personopplysninger som ble samlet inn, registrert, brukt og utlevert av den offentlige forvaltning og næringslivet. Det ble nødvendig med en bedre regulering av og kontroll med behandlingen av personopplysninger i et samfunn som var avhengig av informasjonsutveksling. Teknologien aktualiserte behovet for en bedre ivaretagelse av personvernet.²

Hvordan denne bruken og behandlingen av personopplysninger skulle reguleres ble innarbeidet i personregisterloven fra 1978.³ Den stilte blant annet krav til innsamling, bruk, oppbevaring og sletting av personopplysninger i tilknytning til manuelle og elektroniske registre. Det ble statens oppgave å forvalte denne loven gjennom opprettelsen av et tilsynsorgan- og myndighet: Datatilsynet.

Datatilsynets forvaltning av personvernet i form av sletting representerte en inngripen i Riksarkivarens myndighetsområde i forhold til hva som skulle bevares av offentlig arkivmateriale for ettertiden. Denne oppgaven handler om hvordan kompetansekollisjonen mellom Riksarkivaren og Datatilsynet ble forsøkt løst, og Riksarkivarens og Datatilsynets argumentasjon om bevaring og sletting.

1.2 Problemstillinger, avgrensning og disposisjon

Denne masteroppgaven har tatt utgangspunkt i tre problemstillinger: 1.) hvordan ble kompetansekollisjonen mellom Riksarkivaren og Datatilsynet forsøkt løst?, 2.) hvorfor anmodet Riksarkivaren bevaring av bestemte personregistre og/eller bestemte personopplysninger i et personregister?, og 3.) hvorfor ble det av Datatilsynet stilt krav om, foreslått eller vedtatt sletting av bestemte personregistre og/eller bestemte personopplysninger i et personregister?

Den første problemstillingen tar utgangspunkt i kompetansekollisjonen som oppstod mellom Riksarkivaren og Datatilsynet i 1980 og hvordan den ble forsøkt løst. Ble det initiert et samarbeid? Hvilke spørsmål og problemstillinger ble tatt opp underveis? Hvilke tiltak kom

¹ Furre, Berge 2000. *Norsk historie 1914-2000*. Oslo: Det Norske Samlaget, 240-241

² NOU 1975:10 *Offentlige persondatasystem og personvern*, 9-10, 16-19, 22-37, 50

NOU 1974:22 *Persondata og personvern*, 5-6, 9-20

³ *Personregisterloven*. Lov av 9. juni 1978 nr. 48 om personregistre m.m.

på plass? Ble myndighetsområdet avgrenset? Ble Riksarkivarens interesser i bevaring og Datatilsynets interesser i sletting ivarett? Bidro arkivloven av 1992 til at kompetanseforholdene mellom Riksarkivaren og Datatilsynet ble klarere og til at Riksarkivarens kompetanse ble styrket? Det er dette som er tema for oppgavens kapittel tre.

Den andre problemstillingen tar utgangspunkt i argumentasjonen til Riksarkivaren når han anmodet bevaring av bestemte personregistre og/eller bestemte personopplysninger i et personregister. Hvem var det Riksarkivaren bevarte for? Hvordan begrunnet Riksarkivaren sine anmodninger om bevaring? Hvilke bevaringskriterier ble brukt? Hva påvirket og styrte Riksarkivarens bruk av bevaringskriterier, og Riksarkivarens vurderinger av arkivenes bevaringsverdi? Skapte kompetansestriden mellom Riksarkivaren og Datatilsynet nye argumenter for bevaring? I de tilfeller der begrunnelser og bevaringsanmodninger mangler vil dette bli forsøkt forklart. Det er dette som er tema for oppgavens kapittel fire.

Den tredje problemstillingen tar utgangspunkt i argumentasjonen til Datatilsynet når det kom med forslag, krav og vedtak om sletting av bestemte personregistre og/eller bestemte personopplysninger i et personregister. Hvem var det Datatilsynet slettet for? Hvordan begrunnet Datatilsynet sine forslag, krav og vedtak om sletting? Hvilke slettekriterier ble brukt? Hva påvirket og styrte Datatilsynets bruk av ulike interesser og hensyn, og hva påvirket den norske lovens utforming, Datatilsynets arbeid og Datatilsynets rolle? Skapte kompetansestriden mellom Riksarkivaren og Datatilsynet nye argumenter for sletting? I de tilfeller der begrunnelser mangler vil dette bli forsøkt forklart. Det er dette som er tema i oppgavens kapittel fem.

Oppgaven starter i 1980, da personregisterloven trådte i kraft og Datatilsynet ble opprettet. Oppgaven er avgrenset til 2000, tyve år etter at Datatilsynet ble satt til å forvalte personregisterloven, og et år etter at Norges første arkivlov trådte i kraft. Oppgaven er avgrenset slik fordi det etter år 2000 kom på plass et nytt regelverk. Jeg har også valgt å trekke inn visse forhold også før og etter denne tidsavgrensningen der det så seg hensiktsmessig i forhold til framstillingen. Jeg kunne godt tenkt meg å foreta en analyse som strakk seg noe lenger frem i tid med tanke på hvordan forholdet mellom Riksarkivaren/Riksarkivet utviklet seg etter at personregisterloven ble erstattet av personopplysningsloven i 2001. Men dette ville ha sprengt rammen for hva det er rom for å drøfte og analysere i en masteroppgave. Denne tyveårsperioden er derimot meget innholdsrik med tanke på de tiltakene, regelverksendringene og lovendringene som kom på plass.

Oppgaven er inndelt i seks kapitler, og er organisert både tematisk og kronologisk. Dette kapitlet redegjør for oppgavens tema, problemstillinger, disposisjon, avgrensning, teori, kilder, metode, litteratur og historiografi. I kapittel to gjør jeg rede for viktige premisser for de senere analysene i oppgaven, basert på litteratur og kilder. Kapitlet er delt inn i to deler. Den første delen omhandler arkivfeltet. Her tar jeg for meg arkivhistorie, Riksarkivets historie, Riksarkivarembetet, bestemmelser om bevaring og kassasjon, bevarings- og kassasjonsmyndigheten og Arkivverkets organisering. Den andre delen omhandler personvernfeltet. Her tar jeg for meg personvernet og personvernets forhistorie, Datatilsynets organisering-, funksjoner- og myndighet, og personregisterloven.

Hoveddelen består av tre analysekapitler. Kapittel tre handler om hvordan kompetansekollisjonen mellom Riksarkivaren og Datatilsynet ble forsøkt løst i perioden 1980-2000. Kapitlet er organisert kronologisk. Kapittel fire handler om hvorfor Riksarkivaren anmodet bevaring av bestemte personregistre og/eller bestemte personopplysninger i et personregister. Dette kapitlet er organisert både kronologisk og tematisk. Kapittel fem handler om hvorfor Datatilsynet foreslo, stilte krav om eller vedtok sletting av bestemte personregistre og/eller bestemte personopplysninger i et personregister. Dette kapitlet er organisert tematisk. De to kapitlenes (4 og 5) noe ulike disponering har sin bakgrunn i ulike funn i kildematerialet.

I kapittel seks redegjør jeg for mine hovedkonklusjoner.

1.3 Teori

1.3.1 Arkivteori

I oppgavens kapittel 4 blir John Ridener sin framstilling av endringer i arkivteori på bakgrunn av teknologisk utvikling, historiografi og paradigmeskifter benyttet som et perspektiv på Riksarkivarens bevaringsvurderinger. Dette har sin basis i John Ridener sin bok "From Polders to Postmodernism. A Concise History of Archival Theory". Han forklarer endringer i arkivteori i en kontekst av paradigmeskifter, der teknologiske endringer og historiografi har vært en essensiell innflytelse og påvirkning på skiftene.

Ridener tar utgangspunkt i Thomas Kuhn's konsept av paradigmeskifter, der vitenskapelige teorier er sosialt konstruerte enigheter. Hvis enigheten endrer seg kan man snakke om et såkalt paradigmeskifte, der man går over til en ny sosialt konstruert enighet. Årsaker til slike skifter innenfor arkiv hevder Ridener kan ligge i en krise innenfor profesjonen. Det forutsettes at det blir gjort forsøk på å endre den dominerende paradigmen

for å løse krisen. En slik krise kan være at den dominerende paradigmen ikke fungerer på nye situasjoner. Ridener mener å hevde at paradigmeskifter og teknologiske- og historiografiske endringer har påvirket hva som blir bevart og hva som blir kastet av arkivmateriale.⁴

Jeg kommer således til se nærmere på om og drøfte hvorvidt paradigmeskiftene passer på norske forhold. Jeg skal med andre ord ikke drøfte hvorvidt det kan snakkes om noe paradigmeskifte på arkivområdet i Norge, men heller sammenligne Ridener sine hevdelser på norske forhold og se om ”merkelappene” passer. Teorien vil bli nærmere forklart i kapittel 4.

1.3.2 Personvernteori

I oppgavens kapittel 5 blir den norske interesseteorien og teorien om ulike fokus på personvern benyttet som et perspektiv på Datatilsynets begrunnelser for sletting.

Beskrivelsene av rammene for og enkeltelementene i personvern er hva personvernteori tradisjonelt har og er blitt betegnet som, og det med henblikk på interesseteorien som kjernen i personvernteorien. Den er basert på både de viktigste delene av arbeider i utvalg samt bidrag fra en rekke forfattere som har systematisert, presisert og supplert utvalgenes arbeider. Teorien er samtidig flytende, i den betydning at den kontinuerlig er blitt bygget ut og endret etter behov.⁵

Interesseteorien betrakter personvernet som et knippe av interesser, og ble utviklet tidlig på 1970 tallet av statsviter Dag Ragnar Blekeli og jusprofessor Knut S. Selmer. De tok utgangspunkt i ulike interesser enkeltpersoner hadde i å utøve kontroll med egne personopplysninger.⁶ Modellen kan sies å ha et øverste nivå ved at personvernet blir betegnet som et ideal. Men idealet eksisterer side om side andre idealer som må veies opp i mot hverandre, eksempelvis ytringsfriheten. Full etterlevelse av idealet kan samtidig bli truet av menneskelig eller teknisk svikt. Det er derfor blitt hevdet at personvernidealet ikke kan realiseres i sin fulle form. Idealet kan derimot oppnås, til en viss grad, ved å benytte seg av ulike personverninteresser. Disse interessene er derimot ikke konstante. Nye situasjoner og erfaringer kan nemlig føre til en supplering av nye interesser. Interessene konkretiseres ved å komme med ulike personvernkrav, som igjen begrunner visse tiltak. Ved å iverksette tiltak

⁴ Ridener, John 2009. *From Polders to Postmodernism. A Concise History of Archival Theory*. Litwin Books, LLC: Minnesota, 8-9, 19

⁵ Schartum, Dag Wiese og Lee A. Bygrave 2011. *Personvern i informasjonssamfunnet. En innføring i vern av personopplysninger*. Bergen: Fagbokforlaget, 21-23, 36-37

⁶ Djønne, Eirik, Tove Grønn og Tor Hafli 1987. *Personregisterloven med kommentarer av Eirik Djønne, Tove Grønn og Tor Hafli*. Otta: Tano AS, 12

Blekeli, Dag Ragnar 1977. ”Hva er personvern” i Ragnar Dag Blekeli og Knut S. Selmer (red), *Data og personvern*. Oslo-Bergen-Tromsø: Universitetsforlaget, 21-24

Selmer, Knut S. 1977. ”Det stramme samfunn” i Ragnar Dag Blekeli og Knut S. Selmer (red), *Data og personvern*. Oslo-Bergen-Tromsø: Universitetsforlaget, 28-39

går man også over fra ren teori til konkret handling. Ta for eksempel interessen i å bestemme over tilgangen til opplysninger om egen person (interessen i diskresjon). Denne interessen kan bli konkretisert via krav om konfidensialitet som innebærer at opplysninger om den registrerte ikke skal spres til uvedkommende. Dette kravet kan blant annet ivaretas ved at det legges begrensninger på slik spredning gjennom taushetspliktbestemmelser.⁷

De interessene som er å finne i interessedebatten og som er lagt til grunn i personregisterloven er delt inn i fire individuelle interesser og tre kollektive interesser. De individuelle var ulike interesser enkeltpersoner hadde i å utøve kontroll med egne personopplysninger. Dette var interessen i diskresjon, fullstendighet, innsyn og privatlivets fred. De kollektive var såkalte allmenne samfunnsinteresser og ble delt inn i interessen i en borgervennlig forvaltning, et robust samfunn og vern mot maktmisbruk og urimelig kontroll.⁸

Når disse interessene kommer i strid med andre interesser, må det derimot foretas en avveining av hvordan de best kan forenes, eller ta stilling til hvilken interesse som i det konkrete tilfelle veier tyngst. I avveininger av motstridende hensyn er det viktig at alle hensyn og aspekter kommer med i vurderingen.⁹

Flere forfattere har hevdet at vi i tillegg har å gjøre med tre ulike fokus eller perspektiver på personvern. Det har samtidig blitt hevdet at disse tilnærmingene ikke er tre alternative tilnærminger, men heller beskrivelsesmåter som supplerer hverandre.¹⁰

Vi har for det første å gjøre med et integritetsfokuset personvern. Med andre ord et fokus på den personlige integriteten der utgangspunktet er frie og ukrenkelige mennesker. Dette innebærer kontroll med egne personopplysninger og retten til privatlivets fred.¹¹

For det andre har vi å gjøre med et beslutningsfokuset personvern. De beslutninger som blir tatt om oss både i det offentlige og det private har ofte sitt grunnlag i

⁷ Schartum og Bygrave 2011, s. 37-40, 46, 51

⁸ Djønnne m.fl. 1987, s. 12-15

Johansen, Michael Wiik, Knut-Brede Kaspersen og Åste Marie Bergseng Skullerud 2001. *Personopplysningsloven. Kommentartutgave*. Oslo: Universitetsforlaget, 23-25

Blekeli 1977, 21-24

Selmer 1977, 28-39

⁹ Johansen m.fl. 2001, 25-26

¹⁰ De tre fokusene er brukt som forklaringsmodell på personvern i:

NOU 1997:19 *Et bedre personvern – forslag til lov om behandling av personopplysninger*, 16-21

Schartum og Bygrave 2011, 27-36

Johansen m.fl. 2001, 26-30

Bing, Jon 1991. *Personvern i faresonen*. Oslo: Cappelen, 34-36, 38-39, 77-79

¹¹ Schartum og Bygrave 2011, 28

NOU 1997:19, 17

personopplysninger. Hvordan slike personopplysninger blir behandlet og kvaliteten på opplysningene blir derfor avgjørende for å sikre riktige og rettferdige avgjørelser.¹²

For det tredje har vi å gjøre med et maktfokusert personvern. Vi kan her snakke om maktrelasjoner eksempelvis mellom stat og borger. Det kan være viktig for enkeltindividet at staten ikke har tilgang til mye og betydningsfull personinformasjon for selv å styrke sin posisjon. Å kunne kontrollere bruk og flyt av slike opplysninger blir derfor viktig. Til tross for at disse perspektivene ikke er i strid med interesseteorien, så vil vektleggingen av interessene variere i forhold til det fokuset man velger.¹³

Interesseteorien og de tre perspektivene på personvern vil i oppgavens kapittel 5 sees i lys av de begrunnelser som Datatilsynet legger til grunn i sin argumentasjon, hvorvidt denne praksisen har holdt seg konstant, eller om vi ser en supplering av nye interesser. Interesseteorien og de ulike perspektivene vil bli ytterligere redegjort for i kapittel 5.

1.4 Kilder og metode

I denne oppgaven har jeg tatt i bruk både primærkilder og relevant sekundærlitteratur. Kildene kan deles inn i arkivmateriale fra Riksarkivets husarkiv, personarkivet til tidligere riksarkivar John Herstad som befinner seg på Riksarkivet, offentlige publikasjoner og utredninger og intervjumateriale.

Arkivene fra Riksarkivets husarkiv har i denne oppgaven vært meget relevant i forhold til oppgavens problemstillinger. Dette gjelder korrespondansen mellom Riksarkivet/Riksarkivaren og Datatilsynet i tiden mellom 1980-2000. Dette er et uordnet arkiv med inngående og utgående korrespondanse mellom Riksarkivet/Riksarkivaren og Datatilsynet, og andre offentlige instanser som inngår som en del av denne korrespondansen. Korrespondansen dreiet seg i hovedsak om bevaring og sletting av personregistre og om forholdet mellom Riksarkivaren/Riksarkivet og Datatilsynet. Dette uordnede arkivet innebefatter også interne notater. Dokumentene er således av offentlig natur. Med tanke på at dette er offentlige dokumenter som er opprettet etter at offentlighetsloven trådte i kraft så kan det godt tenkes at de er påvirket av dette. Altså at de er skrevet på en slik måte at de kan bli lest av alle. Interne notater vil derfor kunne bære preg av at det som ikke blir skrevet i de

¹² NOU 1997:19, 18-19
Schartum og Bygrave 2011, 33

¹³ Bing 1991, 34-36
NOU 1997:19, 18, 21

dokumentene som går ut av huset blir tatt opp, vurdert og diskutert her. Jeg har vært meget oppmerksom på dette i mine analyser.

Korrespondansen og de interne notatene er fordelt på 129 forskjellige saksnummer, og er således en del av Riksarkivets sakarkiv. Det er totalt snakk om 312 inngående og utgående dokumenter og interne notater.¹⁴ På enkelte saksmapper var det også merknader og påskrift i forhold til hva som var blitt gjort i saken og generelle kommentarer til sakens innhold. Dette har i enkelte tilfeller hjulpet meg i å forstå hvorfor Riksarkivet eller Riksarkivaren eventuelt ikke svarte på et brev fra Datatilsynet, der de eksempelvis tok opp problemstillingen muntlig, og i andre tilfeller der kommentarene gav supplerende informasjon om et tema. I de tilfeller jeg har tatt utgangspunkt i en påskrift eller kommentar fra en saksmappe i oppgaven blir dette nevnt i fotnoten. Påskriftene og merknadene er håndskrevet av ulike personer innad i Riksarkivet, og har vært tydelige og lettleste.

Disse kildene har jeg brukt for på den ene siden få et overordnet bilde av hvilke spørsmål og problemstillinger som ble tatt opp underveis, hvordan samarbeidet ble etablert, hvilke løsninger som ble foreslått og hvilke tiltak som kom på plass, (kapittel 3), og på den andre siden se på hvilke interesser og hensyn Riksarkivaren og Datatilsynet la vekt på i sin argumentasjon om bevaring og sletting (kapittel 4 og 5). I enkelte tilfeller nevner jeg kildene spesifikt i fotnotene, mens jeg i andre tilfeller tar utgangspunkt i kildematerialet som helhet i mine redegjørelser og tolkninger.

Den andre kildegruppen jeg har benyttet meg av, personarkivet til tidligere riksarkivar John Herstad, har jeg brukt som en supplerer til det uordnede husarkivet til Riksarkivet. De kildene som er tatt i bruk fra dette personarkivet er nevnt i fotnotene og i vedlegg 2 (tabell 1 og 2) som er brukt i analysen i kapittel fire og fem. Personarkiver er en uensartet gruppe og er som regel av mindre omfang. Noen personarkiver kan være ganske omfattende med korrespondanse, sakarkiv med mer.¹⁵ Personarkivet til John Herstad vedrørende forholdet til Datatilsynet tar for seg tiden mellom 1983-2003. Jeg har kun sett på kilder i tiden frem til og noe utover år 2000 i forbindelse med en sak som startet i 1999 og som ble videre drøftet i 2000. Dette er et privatarkiv som omfatter korrespondanse og sakarkiv (fra Riksarkivets husarkiv), avisartikler og diverse utskrifter. Det var her jeg ble oppmerksom på enkelte saker som ikke fulgte med i det uordnede arkivet til Riksarkivet, samt andre dokumenter av relevans for tema. I denne oppgaven har jeg brukt interne notater, brev fra Riksarkivaren og

¹⁴ Se vedlegg 1, oversikt 1

¹⁵ Arkivverkets hjemmesider. <https://arkivverket.no/arkivverket/Privatarkiv/Hva-er-privatarkiver/Personarkiver>. Lest 27.04.2015

Riksarkivet til Datatilsynet og Kulturdepartementet, brev fra Datatilsynet til Riksarkivet, vedlegg til sak om endringer i personregisterforskriften og en avisartikkel om Sentralregisteret for åndssvake. Dette er blitt brukt for å svare på oppgavens tre problemstillinger. Også her har jeg vært oppmerksom på at korrespondansen og interne notater kan bære preg av offentlighetsloven.

Den tredje kildegruppen jeg har benyttet meg av er offentlige publikasjoner og utredninger som i de fleste tilfeller er tilknyttet personregisterloven, arkivloven, personopplysningsloven og Riksarkivarens arbeid med bevaring og kassasjon. Denne kildegruppen er blitt brukt for å svare på problemstilling to og tre, og for å belyse ulike temaer. Siden dokumentene er av offentlig natur og således offentlig for allmennheten betraktes kilden som veldokumentert.

Den fjerde og siste kildegruppen er muntlige kilder. Jeg har i mitt arbeid med denne oppgaven vært i samtale med Tor Breivik og Ivar Fønnes. Disse samtalene har vært meget relevante og viktige med tanke på at det skrevet meget lite om forholdet mellom Riksarkivaren/Riksarkivet og Datatilsynet. Ved et enkelt tilfelle måtte jeg også korrigere en antakelse jeg hadde på forhånd.¹⁶ Jeg var i intervjuene ute etter generell informasjon om temaet. Jeg utformet spørsmålene på en slik måte at de ikke skulle være ledende, men åpne. På den måten ble svarene i mindre grad farget av personlige holdninger og oppfatninger. Den informasjonen jeg fikk hentet fra intervjuene er brukt i alle oppgavens analysekapitler. Både Tor Breivik og Ivar Fønnes jobbet ved Riksarkivet og med denne problematikken. De er begge i stor grad representert i korrespondansen og interne notater i kildematerialet. Jeg ønsket derfor å snakke med disse personene fordi de jobbet tett opp mot forholdet til Datatilsynet. Gjennom disse to intervjuene har jeg fått god kjennskap til forholdet mellom Riksarkivet/Riksarkivaren og Datatilsynet, hvordan samarbeidet ble etablert, hvilke tiltak som kom på plass, arbeidet med arkivloven og ulike problemstillinger som dukket opp underveis i samarbeidet.

Men muntlige kilder kan by på kildekritiske vansker. Dette er hovedsakelig knyttet til glemsel og feilerindring.¹⁷ Med tanke på at spørsmålene rettet seg mot forhold 30 år tilbake i tid, så var det i enkelte tilfeller der intervjuobjektene ikke husket like godt. Men jeg fikk

¹⁶ Dette var i forbindelse med intervjuet med Ivar Fønnes. Jeg antok at det konflikterende regelverket og myndighetsområdet mellom Riksarkivaren og Datatilsynet kunne tolkes dithen at det også var snakk om en konflikt mellom Riksarkivaren og Datatilsynet. Det viste seg derimot at det kun var snakk om en konflikt mellom regelverkene, ikke en konflikt mellom Riksarkivaren og Datatilsynet.

¹⁷ Kjeldstadli, Knut 1999. *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget, 195-196

derimot ikke noe inntrykk at de prøvde å justere minnene i forhold til dagens normer eller senere erfaringer.

Mitt valg av kilder innebærer at oppgaven i hovedsak vil bære preg av en større forståelse av Riksarkivarens og Riksarkivets forhold til Datatilsynet, heller enn Datatilsynets forhold til Riksarkivaren/Riksarkivet. Jeg fikk dessverre ikke tak i tidligere direktør i Datatilsynet, Georg Apenes, for en samtale om tema. Offentlige publikasjoner og utredninger har derimot hjulpet meg en del på vei i å forstå hva som lå til grunn for Datatilsynets arbeid med sletting og hvor noe av inspirasjonen til personregisterlovens bestemmelser om sletting ble hentet fra. Riksarkivets husarkiv og personarkivet til John Herstad inneholdt også brev fra Datatilsynet som gav meg nyttig informasjon om deres forhold til Riksarkivet og deres argumentasjon om sletting. Og siden denne oppgaven er skrevet i tilknytning til Riksarkivets 200-årsjubileum har jeg i denne forbindelse ønsket å benytte meg av arkivene på Riksarkivet.

1.5 Litteratur

Jeg skal i det følgende kommentere den viktigste sekundærlitteraturen.

Det finnes ingen fullstendig framstilling av Arkivverket eller Riksarkivets historie. Men Arkivverket har publisert en god del tekster som går inn på Riksarkivets og Arkivverkets funksjoner og arkivhistorie i visse tidsperioder. En god del er utgitt i Riksarkivarens skriftserie og Arkivverkets faglige tidsskrift og interne meldingsblad. Mye av litteraturen som har blitt benyttet i denne oppgaven i forhold til arkivfeltet er hentet herfra, og tar hovedsakelig for seg bevaring og kassasjon. Publikasjonene er av ulik lengde, og med og uten henvisning til kilder. Her kan spesielt nevnes ”Ti der var papir overalt” fra 2009 skrevet av Synnøve Bringslid, Ivar Oftedal, Maria Press og Torkel Thime, og ”En arkivpenn som har satt spor” fra 2011 skrevet av Ole Kolsrud.

Boken til Bringslid m.fl. har vært svært nyttig i denne oppgaven. Den tar for seg bevaring og kassasjon av arkiv i et historisk perspektiv på 18- og 1900 tallet. Boken har vært nyttig i forhold til Riksarkivets historie, hva som lå til grunn for arbeidet med bevaring og kassasjon, og oppgavens andre problemstilling.

Boken ”En arkivpenn som har satt spor” er en samling av Ole Kolsruds viktigste artikler og ble gitt ut i forbindelse med hans 70-årsdag. Jeg har i min oppgave benyttet meg av de artiklene som tar for seg bevaring og kassasjon, samt arkivteori. I likhet med boken til Bringslid m.fl har også boken til Kolsrud vært nyttig i forhold til Riksarkivets historie, hva som lå til grunn for arbeidet med bevaring og kassasjon og oppgavens andre problemstilling.

I forhold til personvernet og Datatilsynets virke så er litteraturen hovedsakelig skrevet av jurister. Når det gjelder Datatilsynets begrunnelser for sletting så er det ikke skrevet noe som går konkret inn på dette, men heller at Datatilsynet skulle bruke sletting som et virkemiddel i sin forvaltning av personvernet. Men det er skrevet en god del om personregisterlovens innhold, de personverninteressene som Datatilsynet skulle ivareta og internasjonale reguleringer- og samarbeid. Denne litteraturen sier noe om hvordan Datatilsynet var ment å forvalte personvernet (herunder sletting), hvor noe av inspirasjonen til loven ble hentet fra og hva som har påvirket Datatilsynets arbeid. Av litteraturen som er benyttet i denne oppgaven så har ”Personregisterloven med kommentarer av Eirik Djønne, Tove Grønn og Tor Hafli” fra 1987, ”Personvern i informasjonssamfunnet. En innføring i vern av personopplysninger” av Dag Wiese Schartum og Lee A. Bygrave fra 2011 og ”Personopplysningsloven. Kommentartutgave” av Michael Wiik Johansen m.fl. fra 2001 vært svært nyttige i dette henseendet. Disse tre bøkene har vært viktige i forhold til redegjørelsen av personvernet, hvor noe av inspirasjonen til loven ble hentet fra, hva som lå til grunn for Datatilsynets arbeid og hva som påvirket det, og således oppgavens tredje problemstilling.

1.6 Historiografi

Det er skrevet meget lite om forholdet mellom Riksarkivaren og Datatilsynet. Men Ingvar Engen har i noen større grad berørt temaet i en artikkel i boken ”Med Clio til Kringsjå. Festskrift til riksarkivar John Herstad” fra 2002.¹⁸ Artikkelen omhandler kompetansekollisjonen mellom Datatilsynet og Riksarkivaren i forhold til slettebestemmelser i personregisterloven og senere personopplysningsloven, bevarings- og kassasjonsreglene til Riksarkivaren og arkivloven. Her tar han for seg de praktiske samarbeidsforsøkene, løsningsforsøkene under arbeidet med arkivloven, løsningsforsøkene under arbeidet med personopplysningsloven, arkivlovens forhold til andre lover i kassasjonsspørsmål og argumentasjonen til Riksarkivaren og Datatilsynet om bevaring og sletting. Artikkelen er kildebasert.

Artikkelen inneholder mange viktige og interessante opplysninger og poenger om hva skulle bevares og kasseres i forhold til gjeldende lov- og regelverk, hvordan Riksarkivaren og Datatilsynet argumenterte i de gitte sakene og personregisterlovens forrang foran Riksarkivarens bevarings- og kassasjonsbestemmelser. Men Engen tar veldig kortfattet for seg de praktiske samarbeidsforsøkene mellom Riksarkivaren og Datatilsynet fra 1982-1990.

¹⁸ Engen, Ingvar 2002. ”Sletting eller bevaring av personsensitiv arkivinformasjon. Utviklingstrekk de siste 20 år” i Kjell J. Bråstad, Knut Johannessen og Trond Sirevåg. *Med Clio til Kringsjå. Festskrift til riksarkivar John Herstad*. Oslo: Novus forlag

Han legger også størst vekt på bevaringsargumentene. I tillegg tar han kun for seg argumentasjonen til Riksarkivaren og Datatilsynet i tre saker. Engen har heller ikke satt temaet inn i en større sammenheng. Som han selv sier så er formålet med artikkelen ”å gi et bilde av hvordan sensitive personopplysninger i forvaltningens arkiver har representert særlige utfordringer i Riksarkivarens bestrebelser på å få kontroll med hva som skal bevares for ettertiden av offentlig arkivmateriale”.¹⁹

Foruten Engen sin artikkel er temaet nevnt i kortfattede avsnitt i et utvalg bøker utgitt i Riksarkivarens skriftserie.

Forholdet mellom Datatilsynet og Riksarkivaren er med andre ord et lite berørt tema i den norske historiografien. Jeg ønsker i min oppgave å bidra til en større forståelse for og forklaring på hvordan kompetansekollisjonen mellom Riksarkivaren og Datatilsynet ble forsøkt løst og hvorfor de de ønsket å bevare og slette visse typer personregistre og/eller personopplysninger i et personregister.

¹⁹ Engen 2002, 91

Kap. 2 Arkiv og personvern

2.1 Innledning

Norge fikk en egen personvernlovgivning i 1978 i form av Personregisterloven. Idet loven trådte i kraft i 1980 ble det opprettet et tilsynsorgan- og myndighet som skulle forvalte denne loven, Datatilsynet. Loven regulerte bruken av personopplysninger i tilknytning til elektroniske og manuelle registre i offentlig og privat sektor. Personregistre ble definert som registre der personopplysninger var lagret systematisk slik at opplysninger om den enkelte person kunne finnes igjen, eksempelvis elevmapper i skolen eller klientmapper i barneverntjenesten. Mange personregistre var således offentlig arkivmateriale, enten i statlige eller i kommunale og fylkeskommunale etater.

Loven fastsatte krav om konsesjon for opprettelse av slike registre, og at det i konsesjonsvilkårene skulle gis regler og betingelser for innhold og bruk. Datatilsynet kunne blant annet stille krav om sletting av opplysninger i konsesjonen. Det var også fastsatt alminnelige regler for sletting i lovens § 8, der Datatilsynet kunne gi pålegg om sletting hvis et register inneholdt uriktige eller ufullstendige opplysninger, eller opplysninger som det ikke var adgang til å ta inn i registeret, eller opplysninger som ikke lenger hadde betydning.

Riksarkivaren hadde den samme fullmakten til å gi slike regler om sletting (kassasjon) for offentlig arkivmateriale. Men Riksarkivarens kassasjonsmyndighet var, i motsetning til Datatilsynet, ikke lovfestet, men bare nedfelt i instruksjer og retningslinjer.

Personregisterloven grep med andre ord inn i deler av det som lenge hadde vært Riksarkivarens myndighetsområde. Betydelige deler av det arkivmateriale som ble produsert i offentlig forvaltning falt nemlig inn under kategorien personregistre etter lovens definisjon.

I dette kapittelet gjør jeg rede for viktige premisser for de senere analysene i oppgaven. Hovedhensikten med kapitlet er å beskrive situasjonen som oppstod i 1980, da to statlige organer – Riksarkivaren som leder for Arkivverket, og Datatilsynet som ansvarlig for forvaltningen av personregisterloven – begge var gitt myndighet over det samme feltet, nemlig retten til å kreve slettet offentlig arkivmateriale. Det er en hovedsak i dette kapitlet å få frem forskjellen mellom de to statlige myndighetsorganene. Riksarkivet var en gammel og tradisjonsrik institusjon, like gammel som den selvstendige staten Norge, som bygget sin autoritet på lenge hevdvunnet praksis, innenfor svært vide rammer definert i ulike regelverk. På den annen side stod Datatilsynet som forvalter av et helt nytt regelverk, uten forankring i

praksis, men med autoritet til å kreve sletting av offentlige og private personregistre hjemlet i en nylig vedtatt lov, som var kommet til som følge av en livlig offentlig debatt om et saksområde som ble oppfattet som svært viktig i samtiden, nemlig hvordan personvernet kunne sikres i en situasjon der ny teknologi åpnet for lagring og bruk av persondata i en helt annen skala enn noen gang tidligere.

Kapittelet tar for seg Riksarkivets historie i et europeisk perspektiv, Riksarkivarens/Riksarkivets arbeid med bevaring og kassasjon i perioden 1817-1980, og overgangen fra et fragmentarisk ”personlighetens rettsvern” i Norge fra 1902 til en regulering av ”personvernet” i 1980, forvaltet av et tilsynsorgan- og myndighet: Datatilsynet.

2.2 Arkiv

2.2.1 Nasjonalarkivene i Europa i det 19. århundre

Stefan Berger hevder at etableringen av moderne nasjonalarkiver i Europa mot slutten av 1700 tallet og starten av 1800 tallet kan knyttes til den moderne nasjonsstaten på den ene siden, og fremveksten av en profesjonell og uavhengig historievitenskapelig disiplin på den andre. Den nasjonale historieproduksjonen tok utgangspunkt i nasjonalarkivene og virket på på den måten nasjonsdannende.²⁰ Norge blir i Bergers fremstilling trukket frem som eksempel; ”Thus, for example, Norway achieved independence from Denmark in 1814, and the Norwegian national archives were set up in 1817.”²¹ Den franske historiker Duchein understreker at de nasjonale arkivene i hele Europa i denne tiden gjennomgår en forvandling. Fra å være hemmelige arkiver knyttet til fyrstenes hoff og til fyrstenes politiske apparat, går arkivene over til å være historiske samlinger og åpnes for historieforskere og andre. Arkivene går fra å være hjelpeinstitusjoner for fyrsten til å bli institusjoner i nasjonens tjeneste, der historikerne representerer nasjonen. Av den grunn blir arkivarfunksjonen også et historiefaglig yrke. Arkivarene blir historikere og utøver sin funksjon ut fra en historiefaglig autoritet og historiefaglige kvalifikasjoner.²²

²⁰ Berger, Stefan 2013. ”The role of national archives in constructing national master narratives in Europe” i *Arch Sci*, 3-5

²¹ Berger 2013, 12

²² Duchein, Michel 1992. ”The History of European Archives and the Development of the Archival Profession in Europe” i *American Archivist* Vol. 55, 14-18

2.2.2 Riksarkivet 1817-1980

Det norske Riksarkivet ble opprettet under Finansdepartementet i 1817. I 1840 ble Riksarkivet gjort om til et kontor i Finansdepartementet. I 1846 ble kontoret lagt under Kirke- og undervisningsdepartementet. Det var først i 1875 at Riksarkivet ble en selvstendig institusjon under dette departementet med historikeren Michael Birkeland som den første Riksarkivar.²³

I perioden 1850-1914 ble det opprettet stiftsarkiv (senere statsarkiv) i Trondheim, Bergen og Kristiania. I 1904 ble også Arkivverket etablert ved at stiftsarkivene ble underlagt Riksarkivaren.²⁴

Samtidig som Riksarkivet ble opprettet i 1817 fikk også sentralforvaltningen i Norge sin første bevaringsbestemmelse. Dette skjedde gjennom den samme kongelige resolusjon der Riksarkivet ble opprettet i 1817. Resolusjonen bestemte at det skulle opprettes et riksarkiv for å oppbevare arkivmaterialet etter ”Autoriteter, der have været gjældende for hele Riget [...] forsaavidt disse fortjene Opbevaring”²⁵. Det ble i resolusjonen spesifisert hva som skulle bevares. Dette skulle gjelde de «qualificerede Documenter». Hvilke kvalifikasjoner dette eventuelt skulle være, ble ikke nevnt i resolusjonen.²⁶

Ut fra resolusjonens bestemmelser skulle departementsarkivene avleveres til Riksarkivet i sin helhet. Deretter skulle Riksarkivaren komme med forslag til arkivskaper om hva som kunne kastes (kasseres).²⁷ I 1948 ble det imidlertid slått fast at kassasjoner kunne skje før de ble avlevert til Riksarkivet, så fremt Riksarkivaren hadde gitt sitt samtykke. I 1961 ble dette formelt stadfestet i en instruks gitt ved kongelig resolusjon, der arkivskaper og Riksarkivaren fikk et delt ansvar i kassasjonsvurderingene.²⁸

Lokalforvaltningen fikk sin bevaringsbestemmelse ved kongelig resolusjon 10. juni 1837, som medførte at Riksarkivet fikk en dobbelt funksjon som både riksarkiv og lokalarkiv for hele landet. Denne dobbelte funksjonen ble gradvis fjernet idet stiftsarkivene ble opprettet i perioden 1850-1914.²⁹ I motsetning til 1817-resolusjonen så ga resolusjonen for lokalarkivene noen flere anvisninger av hva som skulle bevares. Her stod det at dokumentene

²³ Marthinsen, Jørgen H. 2012. *Arkivteori – en innføring*. Riksarkivarens skriftserie 36, 272

²⁴ Bringslid, Synnøve., Ivar Oftedal, Maria Press og Torkel Thime 2009. *”Ti der var papir overalt”*. *Bevaring og kassasjon av arkiver i norsk lokalforvaltning på 18- og 1900-tallet*. Riksarkivarens skriftserie 31, 23-26

²⁵ Sitert etter Jørgen H. Marthinsen i Kolsrud, Ole 2011. *En arkivpenn som har satt spor*. Riksarkivarens skriftserie 35, 31

²⁶ Bringslid m.fl. 2009, 21

²⁷ Før Riksarkivet ble en selvstendig institusjon i 1875 gikk slike anmodninger via det departementet som Riksarkivet var underlagt

²⁸ Kolsrud 2011, 33-34, 41, 43-46

²⁹ Kolsrud 2011, 32, 34

måtte ha en antikvarisk, statistisk eller historisk verdi. Med statistisk mentes i datidens språkbruk verbale og beskrivende framstillinger om regioner og stater. Med historisk mentes nærmest det som kunne bidra til å bygge opp om landets særnorske og selvstendige historie slik som språk og samfunnsinstitusjoner.³⁰ Ifølge 1837-resolusjonen var det arkivskaperen som avgjorde hvilke arkivsaker som skulle bevares. Deretter skulle Riksarkivaren avgi årlige rapport til departementet om hva han mente ikke fortjente bevaring.³¹

Arkivarene Synnøve Bringslid, Ivar Oftedal, Maria Press og Torkel Thime hevder i en bok fra 2009 at praksisen gjerne var en helt annen enn hva resolusjonen anviste. De mener at det var departementet som dominerte som beslutningsmyndighet for kassasjonssaker fram til omkring 1900. Først deretter fikk Riksarkivaren gradvis økende selvstendig beslutningsmyndighet. Men det var departementet som formelt hadde avgjørelsesmyndighet helt fram til 1961.³²

Noe kassasjonsregelverk fantes derimot ikke. Dette kom først i 1961. Det var blitt nedsatt et arkivutvalg i 1958 som skulle finne en helhetlig løsning på arkivspørsmålet i Norge. Utvalgets innstilling fra 1959 la grunnlaget for det regelverket som ble etablert i 1960-, 70 og -80 årene.³³

Arkivutvalgets arbeid bygget blant annet på bestemmelser gitt i den engelske sentraladministrasjonen. Det første resultat av utvalget arbeid var en kassasjonsinstruks fastsatt av regjeringen 4. november 1961. Riksarkivaren ble gitt overoppsyn med at denne instruksjonen ble fulgt. Det nye regelverket fastslo at kassasjon skulle utføres før avlevering og det var arkivskaper som i hovedsak hadde ansvaret for dette.³⁴

En skjematisk arkivverditeori var også å finne i regelverket fra 1961. Siden Norge hadde adoptert den engelske ordningen, som innebar kassasjon i to omganger, etter fem og 25 år, ble dokumenter inndelt i tre verdinivåer. Det laveste nivået innebefattet de dokumenter som verken hadde verdi for forvaltningens saksbehandling eller forskning. Dette ble kassert før arkivlegging og gikk under betegnelsen ”arkivbegrensning”. Det mellomste nivået innebefattet de dokumenter som hadde betydning for saksbehandlingen, men ikke for administrasjonen eller forskning. Altså dokumenter som var arkivverdige for en kort periode, men ikke bevaringsverdige ut over dette. Dette materialet skulle kasseres senest fem år etter sakens avslutning. De dokumentene som ikke ble kassert gikk inn i en ”fredningsfase” på

³⁰ Bringslid m.fl. 2009, 21-23

³¹ Kolsrud 2011, 33

³² Bringslid m.fl. 2009, 38,-39, 46

³³ Bringslid m.fl. 2009, 29

³⁴ Bringslid m.fl. 2009, 29-30
Kolsrud 2011, 43

tyve år. Det var på denne måten først etter 25 år at det bevaringsverdige ble skilt ut i samarbeid med Arkivverket. Dette var det høyeste verdinivået. Hensikten med denne ordningen var å få en så liten arkivmasse som mulig på det tidspunkt da avlevering til Arkivverket fant sted. Ikke bare ville dette være kostnadmessig fornuftig, men også praktisk med hensyn til detaljvurdering av materialets historiske verdi. Denne tankegangen bygget på Hilary Jenkinsons arkivteori fra 1920-årene, der arkivskaperen ble ansett som den mest kompetente til å kassere på bakgrunn av arkivskaperens forvaltningsfaglige innsikt.³⁵

Det ble med andre ord et delt ansvar mellom Riksarkivaren og arkivskaper i kassasjonsvurderingene. Riksarkivaren fikk derimot fullmakt til å inspisere arkivene i statlig forvaltning etter kgl. res. 6. desember 1963³⁶, og bygget dertil sin myndighet på Instruks for Riksarkivaren fastsatt ved kgl.res. av 25. mars 1904, som ble stående helt til arkivloven trådte i kraft 1. januar 1999. Riksarkivaren skulle etter denne instruksjonen spore opp arkiver etter nedlagte institusjoner, påse at reglene for kassasjon ble fulgt og melde fra til departementet hvis offentlige arkiver ble utsatt for tap.³⁷

Samtidig som forvaltningen selv skulle kassere statsforvaltningens dokumentproduksjon, skulle forskningen og forvaltningens langsiktige interesser ivaretas gjennom regelverk og praksis. En viktig forutsetning var derfor klare og entydige kassasjonsbestemmelser. Dette skulle de gjøre ved å opprette såkalte arkivnøkler.³⁸ På den måten ville kassasjoner kunne skje kontinuerlig og mer effektiv ved å slippe å gå gjennom mappe for mappe før kassasjon kunne finne sted.³⁹ Andre forutsetninger var opprettelsen av arkivlederstillinger og arkivinspektørstillinger samt regelmessighet i avleveringene til Arkivverket.

Kommunesektoren fikk også tilsvarende kassasjonsregler i 1982, med en revidering i 1987. Fylkeskommunale arkiv fikk sine kassasjonsregler i 1986. Men i motsetning til statsforvaltningen så fikk kassasjonsreglene bare betegnelsen ”Retningslinjer” i stedet for ”Instruks”, og kassasjonsbestemmelsene ble knyttet til Kommunenes Sentralforbunds arkivnøkkel som omfattet alle saksområder innenfor den kommunale og fylkeskommunale forvaltningen.⁴⁰ Riksarkivaren bygget her sin myndighet på kommuneloven av 12. november 1954 nr.1 § 18 jfr. kgl.res. 9 juli 1948 hvor Riksarkivaren ble pålagt å føre tilsyn med

³⁵ Kolsrud 2011, 43-46

³⁶ Rundskriv 7/1969 fra Kirke- og undervisningsdepartementet, 01.05.1969, 1

³⁷ Bringslid m.fl. 2009, 26

³⁸ Kolsrud 2011, 43-44

³⁹ Rundskriv 7/1969, 12-13, 29

⁴⁰ Thingsrud, Leif. ”Bevaring eller kassasjon? Arkivarens evige dilemma” i *Tobias: Tidsskrift for oslohistorie*, nr. 1/2003, 4-5

kommunearkivene, og fylkeskommuneloven av 1961 § 20 jfr. kgl.res. av 22. juli 1977.⁴¹ Retningslinjene for kommunale arkiv ble gitt med hjemmel i kommuneloven og var gjeldende regelverk såfremt ikke motstridende bestemmelser var gitt i medhold av lov som hadde forrang foran kommuneloven.⁴² Etter alminnelige lovfortolkningsregler gikk personregisterloven foran disse bestemmelsene.⁴³

Det var dette regelverk- og myndighetsområde som Riksarkivaren satt med i sitt møte med det nyopprettede Datatilsynet i 1980.

Arkivverket, slik det var organisert i 1980, omfattet et Riksarkiv beliggende i Oslo og seks statsarkiver i Hamar, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Oslo og Trondheim samt et statsarkivkontor i Tromsø, underlagt statsarkivet i Trondheim.⁴⁴ Riksarkivaren var både Riksarkivets sjef og øverste leder for Arkivverket.

2.3 Personvern

2.3.1 Personvern og personvernets forhistorie

Personvern som begrep ble først anvendt i Norge i forbindelse med de offentlige utredningene som dannet utgangspunktet for personregisterloven på 1970-tallet. Men problemstillingene knyttet til personvern er langt eldre.⁴⁵

Ragnar Dag Blekeli hevder at debatten om personvern er en debatt som kan spores lenger tilbake i tid og til andre land. De momentene som har gått igjen i debatten har vært moderne teknologi, hvordan enkeltpersoners situasjon endrer seg som følge av bruken av slik teknologi, og virkemidler for å verne enkeltpersoner på forskjellige måter.⁴⁶ Det har videre vært snakk om to forskjellige debattradisjoner, ifølge Blekeli. Den første var en rettsvitenskapelig tradisjon som går tilbake til USA omkring 1890. En rekke tilfeller av

⁴¹ RA. Husarkivet. Sak 2278/83: Arkivverket og Personregisterloven. Brev fra Riksarkivaren til kulturminister Lars Roar Langslet, datert 04.07.1983

RA. Husarkivet. Sak 424/86: Arkivering av personregistre fra kommunal og fylkeskommunal forvaltning. Brev fra Riksarkivet til Datatilsynet og Norske kommuners sentralforbund, datert 30.01.1986

⁴² RA. Husarkivet. Sak 91/3961: Høring – utkast til ny konsesjon for grunnskolen. Brev fra Riksarkivaren til Datatilsynet, datert 19.09.1991

⁴³ RA. Husarkivet. Sak 2278/83. Brev fra Riksarkivaren til kulturminister Lars Roar Langslet, datert 04.07.1983

⁴⁴ RA. Husarkivet. Sak 3829/80: Riksarkivet – lov om personregistre m.m. av 9 juni 1978 nr 48. Brev fra Riksarkivet til Datatilsynet, datert 06.01.1981

⁴⁵ Djønne m.fl. 1987, 11-12

Bing 1991, 17

Blekeli 1977, 13

Schartum og Bygrave 2011, 25

Johansen m.fl. 2001, 32

⁴⁶ Blekeli 1977, 13-14

sjikanøs omtale av fremstående enkeltpersoner i amerikansk presse førte til at en ”right to privacy” ble stadfestet av den amerikanske høyesterett. Retten til privatliv ble definert som ”retten til ikke å få offentliggjort private forhold som ikke hadde noen saklig forbindelse med spørsmålet om personers egnethet for offentlige stillinger, eller de handlinger de utførte som innehavere av slike stillinger.”⁴⁷ Retten til privatliv i USA utviklet seg etter hvert både i bredden og dybden.⁴⁸

I Norge fantes det ikke noen rettsdannelse som gikk like langt som den amerikanske ifølge Blekeli, men det fantes ulike typer vern som både var lovfestet og ulovfestet. Et lovfestet vern var å finne i straffelovens § 390 fra 1902 som satte forbud mot å krenke privatlivets fred ved å gi offentlig meddelelse om personlige og huslige forhold. Det fantes også et ulovfestet personlighetsvern som ga enkeltpersoner delvis beskyttelse mot å bli brukt som eksempel eller modell på teater, i romaner, film og fjernsyn. Utover dette fantes det også bestemmelser som gikk under merkelappen ”personlighetens rettsvern” ifølge Blekeli. Dette var bestemmelser i straffeloven om vern mot hemmelig observasjon og beskyttelse mot ærekrenkelser eller injurier, samt en bestemmelse i fotoloven om retten til fotografier av en selv. Personlighetens rettsbeskyttelse i Norge var med andre ord svært spredt.⁴⁹

Den andre debattradisjonen dreide seg om bruken av datamaskiner og fikk sin start på 1960-tallet.⁵⁰ Jon Bing tidfester denne ”moderne personverndebatten” til 1967. Dette var året da Alan F. Westin utga boken ”Privacy and Freedom” som diskuterte forholdet mellom det man i Norge kalte ”personlighetens rettsvern” og teknologi. Bing hevder at debatten kom til Norge sommeren 1970.⁵¹ Blekeli hevder at debatten i første omgang dreiet seg om hva datamaskinen kunne gjøre. Det var snakk om en frykt for at datamaskinen ville umenneskeliggjøre samfunnet. Men etter hvert ble det erkjent at man måtte se nærmere på hva datamaskinen faktisk gjorde. I den forbindelse ble det foretatt en rekke utredninger i flere land, deriblant Norge.⁵²

Det ”moderne personvernet” ble i utredningene knyttet til behandling av personopplysninger i elektroniske og tradisjonelle persondatasystem, men det var den elektroniske databehandlingen som fikk størst oppmerksomhet i utredningene.⁵³ Det som var så spesielt med den nye teknologien var for det første at store informasjonsmengder kunne

⁴⁷ Blekeli 1977, 14

⁴⁸ Blekeli 1977, 14

⁴⁹ Blekeli 1977, 14-15

⁵⁰ Blekeli 1977, 16

⁵¹ Bing 1991, 14

⁵² Blekeli 1977, 16

⁵³ NOU 1975:10, 9

lagres og bearbejdes på kort tid. For det andre kunne informasjonen gjøres lettere tilgjengelig for mange. For det tredje ble det mulig å sammenkoble informasjon fra mange ulike kilder. For det fjerde la teknologien til rette for automatiske beslutninger. Disse fire forholdene til sammen ga grunnlag for en kontinuerlig og systematisk kartlegging av enkeltmennesker.⁵⁴

Innføringen av datateknologi i Norge på 1960- 1970-tallet⁵⁵ hadde med andre ord brakt med seg nye utfordringer i forhold til personopplysninger som ble samlet inn, registrert, brukt og utlevert av den offentlige forvaltning og næringslivet. Det ble erkjent at det var nødvendig med en bedre regulering av og kontroll med behandlingen av personopplysninger.⁵⁶

Den gamle terminologien ”personlighetens rettsvern” var således ikke treffende nok fordi personvernet først og fremst ikke dreiet seg om et objekt eller gjenstand (den enkeltes personlighet) men om en relasjon, hevder Blekeli. Det var snakk om forholdet mellom enkeltindividet og andre personer eller organisasjoner som tok i bruk opplysninger om dette individet.⁵⁷ I denne brukssammenhengen ble det utviklet et begrepsapparat som tok utgangspunkt i et knippe av interesser som det for enkeltindividet og fellesskapet var viktig å ivareta, og som måtte avveies mot interessene til de som oppbevarte, brukte, eller behandlet personopplysningene.⁵⁸ Dette var enkeltindividets interesse i diskresjon, fullstendighet, innsyn og vern av privatlivets fred, og fellesskapets interesse i en borgervennlig forvaltning, et robust samfunn og vern mot maktmisbruk og urimelig kontroll.⁵⁹ Denne modellen kalles gjerne interesseteorien.⁶⁰

Det var også denne forståelsen av personvernet som fant sin vei inn i den nye personvernlovgivningen fra 1978 – Personregisterloven.⁶¹

Det ble statens oppgave å forvalte denne loven gjennom opprettelsen av et tilsynsorgan- og myndighet: Datatilsynet.

⁵⁴ Schiefloe, Per Morten 1986. ”Redselen for storebror: Datateknologien og privatlivet” i Per Morten Schiefloe og Knut Holtan Sørensen (red.), *Revolusjonen som forsvant? EDB, informasjonsteknologi og samfunn*. Oslo: Universitetsforlaget, 274

⁵⁵ Furre 2000, 240-241

⁵⁶ NOU 1975:10, 9-10, 16-19, 22-37, 50

NOU 1974:22, 5-6, 9-20

⁵⁷ Blekeli 1977, 15

⁵⁸ Johansen m.fl. 2001, s. 23-26

⁵⁹ Djønne m.fl. 1987, 12-15

⁶⁰ Johansen m.fl. 2001, 23

Schartum og Bygrave 2011, 41

⁶¹ Djønne m.fl. 1987, 12-15

2.3.2 Datatilsynet

Datatilsynet ble opprettet som et selvstendig organ under Justisdepartementet i 1980. Det ble i personregisterlovens kapittel to bestemt at et Datatilsyn skulle opprettes.

Datatilsynet ble bestående av et styre oppnevnt av Kongen og en administrasjon ledet av en direktør. Helge Seip, tidligere avisredaktør og Venstre-politiker, ble Datatilsynets første direktør og ledet den daglige virksomheten.⁶²

Datatilsynet ble satt til å forvalte personregisterloven av 1978 som trådte i kraft i 1980. Loven skulle gjelde for ”personregistre og bruk av personopplysninger i organ for stat eller kommune og i privat næringsvirksomhet, foreninger eller stiftelser.”⁶³

Personopplysninger ble i loven betegnet som faktiske opplysninger (navn, alder) og vurderinger (uttalelser, meninger) som direkte eller indirekte kunne knyttes til identifiserbare enkeltpersoner, sammenslutninger eller stiftelser. Begrepet ”personregister” var noe som ble diskutert både under lovforberedelsene og senere. En av de offentlige utredningene som dannet utgangspunkt for loven på 1970-tallet tok derimot i bruk begrepet ”persondatasystem”. Man valgte likevel å benytte begrepet ”personregister” i den endelige loven fordi ”persondatasystem” var lite anvendbart for de manuelle registrene.⁶⁴

Personregisterloven tok med andre ord utgangspunkt i måten personopplysningene var organisert på. I de manuelle registrene var opplysningene lagt i en bestemt rekkefølge ut ifra hva de skulle benyttes til. De kunne eksempelvis organiseres alfabetisk etter etternavn, eller kronologisk etter fødselsdato. I elektroniske registre lå personopplysningene på sekvensielle filer, altså etter hverandre på en lignende måte som i et manuelt papirregister. Slike registre fikk etter hvert betegnelsen ”dataregister”, og når dataene gjaldt personer fikk registrene betegnelsen ”personregister”. Denne betegnelsen ble også benyttet om manuelle registre.⁶⁵ I loven ble personregister betegnet som ”registre, fortegnelser m.m der personopplysninger er lagret systematisk slik at opplysninger om den enkelte person kan finnes igjen.”⁶⁶ Personregisterloven ble med andre ord satt til å regulere bruken av personopplysninger i tilknytning til både elektroniske og manuelle registre. Eksempler på slike personregistre er elevregistre i skolen (elevmapper) og klientmapper i barneverntjenesten. Mange personregistre var således offentlig arkivmateriale.

⁶² Djønne m.fl. 1987, 18

⁶³ *Personregisterloven* § 1

⁶⁴ Djønne m.fl. 1987, 31

⁶⁵ Schartum og Bygrave 2011, 133

⁶⁶ *Personregisterloven* § 1

Loven fikk i alt 43 paragrafer fordelt på 11 kapitler, bestående av fem ulike typer reguleringer: regler om opprettelsen av et Datatilsyn, alminnelige regler om personregistre, regler om konsesjon, regler for kreditt- og opplysningsvirksomhet, databehandlingsforetak, adresserings- og distribusjonsvirksomhet og opinions- og markedsundersøkelser, og regler for overføring av personopplysninger til utlandet. Disse var å finne i lovens kapittel 2-9. Kapittel 10 og 11 inneholdt regler om straff og erstatning, og forholdet til andre lover.

Datatilsynets viktigste oppgave var å ta stilling til søknader om konsesjon til opprettelse av personregistre.⁶⁷ Når det ble gitt samtykke til å opprette et personregister ble det fastsatt regler om hvilke typer opplysninger som registeret kunne inneholde, og hva det kunne benyttes til. Det kunne i konsesjonsreglene fastsettes vilkår som hadde betydning for bruken av registeret eller som kunne begrense de ulempene opprettelsen og bruken av registeret ellers kunne medføre. Det skulle særlig overveies å fastsette regler om blant annet adgangen til samkjøring med andre personregistre (kobling), utlevering av opplysninger, retting av opplysninger og sletting eller ikke-bruk av opplysninger etter en viss tid, og eventuelt overføring av registeret til arkivverket.⁶⁸

Visse typer personregistre var unntatt konsesjonsplikten. For slike personregistre kunne det fastsettes forskrifter med liknende regler og vilkår som for personregistre med konsesjon.⁶⁹

Etter lovens § 8 kunne Datatilsynet også gi pålegg om retting, sletting eller supplerings av registeret hvis det inneholdt uriktige eller ufullstendige opplysninger, opplysninger som det ikke var adgang til å ta inn i registeret, eller opplysninger som ikke lenger hadde betydning. Dette ville innebære et enkeltvedtak i henhold til forvaltningslovens § 2 hvilket betydde at vedtaket kunnet påklages til Datatilsynets overordnede organ, Justisdepartementet.⁷⁰

Datatilsynets avgjørelser var med andre ord undergitt ordinær klagebehandling. Men Datatilsynet var likevel ment å være et frittstående organ⁷¹, til tross for at graden av uavhengighet var noe upresis.⁷² For det første var det meningen at Datatilsynet i de fleste tilfeller skulle ha avgjørelsesmyndighet i praksis. For det andre ble Datatilsynet tillagt betydelig myndighet gjennom et dobbelt sett av forskrifter av 1979. For det tredje ble

⁶⁷ Djønne m.fl. 1987, 18

⁶⁸ *Personregisterloven* §§ 9 og 11

⁶⁹ *Personregisterloven* § 9

⁷⁰ Djønne m.fl. 1987, 85

⁷¹ Djønne m.fl. 1987, 18

⁷² Seip, Helge 1990. "Ti år med Datatilsynet" i Eirik Djønne (red.), *Datatilsynet. 10 år som personvernets vokter*. Complex (4)1990. Oslo: Tano, 13-14

myndigheten til å treffe alle enkeltvedtak som i personregisterloven var lagt til Kongen, delegert til Datatilsynet. For det fjerde fikk Datatilsynet meget vidtgående myndighet i den forstand at det kunne settes i verk sterke tvangsmidler til gjennomføring av lovens bestemmelser. Et eksempel på dette var inndragning av konsesjon.⁷³

Oppgaven for Datatilsynet var å å regulere interessekonflikter⁷⁴, der interessene til fellesskapet og den registrerte skulle avveies mot interessene til de som oppbevarte, brukte, eller behandlet personopplysningene. Det skulle foretas en avveining av hvordan interessene best kunne forenes, eller ta stilling til hvilken interesse som i det konkrete tilfelle veide tyngst.⁷⁵

Frihetsgraden i Datatilsynets forvaltning av personverninteresser hevdes å ha vært ganske stor. Lovens materielle regler var generelle og ikke detaljregulert, slik at Datatilsynet måtte stille opp hensiktsmessige prinsipper og regler underveis.⁷⁶ I et tilbakeblikk konstaterte Datatilsynets første styreleder, professor Knut Selmer, at "[d]ersom Datatilsynet i en serie av saker har valgt å legge vekt på et bestemt hensyn, og denne praksisen ikke blir stanset av overordnet myndighet eller klage, da er dette hensynet gått inn i den "interessekatalogen" som Datatilsynet med rette kan bygge på."⁷⁷ Datatilsynets praksis var dermed i seg selv rettsskapende i det norske samfunn.

Datatilsynets forvaltning av personvernet i form av sletting representerte en inngripen i Riksarkivarens myndighetsområde i forhold til hva som skulle bevares av offentlig arkivmateriale for ettertiden. Neste kapittel tar for seg hvordan kompetansekollisjonen mellom Riksarkivaren og Datatilsynet ble forsøkt løst.

⁷³ Seip i Djønne 1990, 15-16

Føyen, Arve 1989. "Datatilsynet" i Guttorm Hansen, Eivind Erichsen, Herbjørn Sørebo, Tor Hafli og Eirik Djønne (red.). *Mennesket i sentrum. Festskrift til Helge Seips 70-årsdag*. Oslo: Tano, 138

⁷⁴ Djønne m.fl. 1987, 12-13

⁷⁵ Johansen m.fl. 2001, s. 23-26

⁷⁶ Selmer, Knut S. 1989. "Borgernes vakthund – Forvaltningens vokter" i Guttorm Hansen, Eivind Erichsen, Herbjørn Sørebo, Tor Hafli og Eirik Djønne (red.). *Mennesket i sentrum. Festskrift til Helge Seips 70-årsdag*. Oslo:Tano, 152

⁷⁷ Selmer i Hansen m.fl. (red.) 1989, s. 153

Kap. 3 Samarbeidet 1980-2000

3.1 Innledning

Arkivverket var i utgangspunktet ikke helt oppmerksom på de konsekvensene personregisterloven kunne få for dets arbeid i 1980.⁷⁸ Slike konsekvenser hadde heller ikke vært drøftet i personregisterlovens utredningsarbeider.⁷⁹ Ved utformingen av loven ble det ikke tatt hensyn til en samordning med eldre regelverk.⁸⁰ Som en konsekvens av dette fikk Norge i 1980 to offentlige myndigheter som konkurrerte på samme område, med Riksarkivaren som den av de to som hadde det svakeste formelle grunnlag for sin myndighet.⁸¹ Riksarkivarens myndighet til å bestemme hva som skulle bevares av arkivmateriale for ettertiden ble begrenset i 1980 ved at Datatilsynet fikk en lovforankret myndighet til å bestemme hva som skulle slettes.

Dette kapittelet handler om hvorledes Riksarkivaren/Riksarkivet og Datatilsynet gikk frem for å løse denne problematikken. Det vil legges vekt på hvordan samarbeidet mellom de to etatene ble etablert, hvilke spørsmål og problemstillinger som ble tatt opp underveis og hvilke tiltak som kom på plass. En egen avtale som ble inngått i 1985 mellom Riksarkivaren og Datatilsynet om arkivering av konsesjonspliktige personregistre fra statsforvaltningen var blant disse tiltakene. Med denne avtalen ble hovedproblemet løst rent praktisk ved at personregistre normalt skulle avleveres til Arkivverket med mindre annet var bestemt i konsesjonsvilkårene. Datatilsynet ble også pliktig til å på forhånd orientere eller rådføre seg med Riksarkivaren før det ble gitt spesielle slettebestemmelser i en konsesjon.⁸²

Jeg skal videre utdype på hvilken måte samarbeidet og tiltakene bidro til at grensene for Riksarkivarens og Datatilsynets myndighetsområde ble noe klarere rent praktisk, samtidig som de fikk ivaretatt sine hensyn og interesser. I tillegg skal jeg utdype på hvilken måte arkivloven av 1992 bidro til at kompetanseforholdene ble klarere og til at kompetansen til Riksarkivaren ble styrket.

Dette kapittelet tar for seg perioden 1980-2000. Kapittelet er kronologisk disponert, inndelt i tre spesifikke perioder med hver sine særpreg.

⁷⁸ Intervju Tor Breivik 13.6.2014

⁷⁹ NOU 1975:10, 61-62

⁸⁰ RA. Husarkivet. Sak 1422/83: Arkivverket og personregisterloven. Brev fra Riksarkivet til alle statsarkivene, datert 27.09.1983

⁸¹ Intervju med Tor Breivik 13. Juni 2014

⁸² RA. Husarkivet. Sak 2479/85: Avtale mellom Datatilsynet og Riksarkivaren. Brev fra Datatilsynet til Riksarkivet, datert 28.06.1985

3.2 1980-1986: Tiltak på rad og rekke

Perioden 1980 til 1986 var preget av forsøk på en avgrensning mellom Riksarkivarens og Datatilsynets myndighetsområde rent praktisk, slik at begge parter fikk ivaretatt sine interesser og hensyn. Sammenliknet med senere år fremstår denne perioden klart løsningsorientert med tanke på de tiltakene som kom på plass. Og ut i fra de konkrete konsesjoner og prinsipielle temaer som ble tatt opp i løpet av denne perioden, syntes de største problemene å ligge i den kommunale og fylkeskommunale forvaltningen som oppbevarte arkivene sine på en utilfredsstillende måte.

Allerede fra begynnelsen av da Datatilsynet satte i gang med sitt arbeid, ble det gjort forsøk på å etablere et godt og hensiktsmessig samarbeid fra begge hold.⁸³ Det var med andre ord ingen konflikt mellom Riksarkivaren og Datatilsynet, men mellom regelverkene.⁸⁴

I 1981 ønsket Datatilsynet en redegjørelse av Riksarkivets virksomhet, virksomhetsområde og bestemmelser gjeldende for Arkivverket.⁸⁵ Dette kan tyde på at Datatilsynet var lite kjent med Riksarkivets funksjoner, gjeldende bestemmelser og Riksarkivarens myndighet og ansvarsområde.

Spørsmålet om etableringen av et samarbeid ble tatt opp så tidlig som i 1981⁸⁶ etter initiativ fra Riksarkivaren.⁸⁷ Riksarkivaren ønsket å få i stand en samarbeidsgruppe med representanter fra hver institusjon slik det var blitt gjort i Sverige. En slik samarbeidsgruppe ble etablert i 1982 med to representanter fra hver institusjon.⁸⁸ I 1984 ble Riksarkivarens representanter hentet fra en nyopprettet edb-avdeling i Riksarkivet.⁸⁹ Riksarkivaren hentet nemlig inn Ivar Fønnes fra edb-tjenesten for humanoria-fag ved Universitetet i Oslo i 1983 for å bygge opp en slik avdeling. Den ble opprettet på midlertidig basis 1. november samme

⁸³ Intervju med Tor Breivik 13. juni 2014

⁸⁴ Intervju med Ivar Fønnes 16. juni 2014

⁸⁵ RA. Husarkivet. Sak 3829/80. Brev fra Riksarkivet til Datatilsynet, datert 06.01.1981

⁸⁶ RA. Husarkivet. Sak 1262/81. Notat fra Ø.B, datert 31.08.1981

⁸⁷ RA. Husarkivet. Sak 1262/81. Notat fra Anne Hals til Riksarkivaren, datert 22.06.1981

⁸⁸ RA. Husarkivet. Sak 1617/82. Brev fra Riksarkivet til Datatilsynet, datert 11.05.1982

RA. Husarkivet. Sak 1754/82: Samarbeidsgruppe mellom Datatilsynet og Riksarkivet. Brev fra Datatilsynet til Riksarkivet, datert 25.05.1982

⁸⁹ RA. Personarkiv John Herstad. Serie Fd - Riksarkivartiden. Stykke L0017. Forholdet til Datatilsynet 1983-2003. Notat fra Ivar Fønnes, datert 17.03.1986

år.⁹⁰ Avdelingen fikk i 1984 ansvaret for å koordinere saksbehandling i saker som sprang ut av Datatilsynets håndheving av personregisterloven.⁹¹

Den nye edb-avdelingen ble opprettet like etter at John Herstad overtok som riksarkivar i 1982. Ett av de områdene som Herstad var spesielt opptatt av var den kommunale arkivsektoren. Strategien hans var å gjøre denne sektoren mer kompetent og selvstendig.⁹²

Utilfredsstillende oppbevaring av kommunenes arkiver ble allerede i 1981 tatt opp som samtaleemne mellom Riksarkivet og Datatilsynet. Riksarkivet var redd for at den dårlige oppbevaringen ville føre til sterkere krav om kassasjon. Datatilsynet på sin side hevdet at de sjeldent ga påbud om sletting og at et alternativ til sletting var overføring til et ikke-operativt arkiv, med andre ord Riksarkivet eller andre depotarkiver.⁹³ Datatilsynet hadde videre akseptert at Riksarkivaren måtte medvirke ved sletting⁹⁴, samt villig til å endre punkt 4.4 i konsesjonsbetingelsene for offentlige arkiver til også å inkludere innhenting av Riksarkivarens uttalelse før sletting.⁹⁵ Dette førte til at Riksarkivaren fra 1982 fikk uttale seg om konsesjoner med spesielle slettebestemmelser. John Herstad kom med andre ord inn på banen etter at Riksarkivet og Datatilsynet allerede hadde fått på plass visse praktiske løsninger. Men det var fortsatt en del problemer som måtte løses, spesielt i forhold til situasjonen i kommunene og fylkeskommunene.

Dette fikk Herstad en forsmak på kun fire måneder etter at han tiltrådte i 1982. Datatilsynet hadde oversendt konsesjon for pedagogisk/psykologisk tjeneste der tilsynet mente at overlevering til egnet arkivinstans ikke var mulig slik situasjonen var i kommunale og fylkeskommunale arkiv på det tidspunktet. Datatilsynet fant det også nødvendig å gi spesielle slettingsregler for dette registeret fordi opplysningene var såpass følsomme.⁹⁶ Som svar på Datatilsynets bekymring over forholdene i kommunale og fylkeskommunale arkiv,

⁹⁰ Sirevåg, Trond 2002. "De elektroniske arkivene – Hva har vært Arkivverkets strategi? Resultater og utfordringer fremover" i Kjell J. Bråstad, Knut Johannessen og Trond Sirevåg. *Med Clio til Kringsjø. Festskrift til riksarkivar John Herstad*. Oslo: Novus forlag, 303

⁹¹ RA. Personarkiv John Herstad. Serie Fd - Riksarkivartiden. Stykke L0017. Forholdet til Datatilsynet 1983-2003. Sak 246/84: Notat fra Riksarkivaren til samtlige avdelingsledere i Riksarkivet, datert 18.01.1984

⁹² Bråstad, Kjell J., Knut Johannessen, Trond Sirevåg 2002. "John Herstad – historikeren og arkivorganisateuren" i Kjell J. Bråstad, Knut Johannessen og Trond Sirevåg. *Med Clio til Kringsjø. Festskrift til riksarkivar John Herstad*. Oslo: Novus forlag, 5, 7

⁹³ RA. Husarkivet. Sak 1262/81. Notat fra Ø.B, datert 31.08.1981

⁹⁴ RA. Husarkivet. Sak 1262/81. Notat, datert 21.09.1981.

⁹⁵ RA. Husarkivet. Sak 2820/81: Rapport fra besøk i Datatilsynet torsdag 17.09.1981. Notat fra Anne Hals, datert 18.09.1981.

⁹⁶ RA. Husarkivet. Sak 15/83: Regler for sletting/arkivering m.m. Brev fra Datatilsynet til Riksarkivet, datert 30.12.1982

understreket Riksarkivaren at det nå var nedsatt en arbeidsgruppe som ut fra en kartlegging av dagens situasjon skulle vurdere hvilken politikk Arkivverket skulle føre overfor de fylkeskommunale og kommunale arkiver. Det var også oppnevnt en arbeidsgruppe som var i ferd med å vurdere fylkeskommunenes bruk av arkivnøkler. Riksarkivaren måtte derfor komme tilbake med flere opplysninger når arbeidsgruppenes innstillinger var på plass.⁹⁷ Det skulle derimot ta ett år før dette igjen kom opp som samtaleemne.⁹⁸ Men Riksarkivet og Riksarkivaren var uansett av den oppfatning at det var helt feil å skulle kassere slike dokumenter på et så tidlig tidspunkt siden det her var snakk om elever som senere kunne ha behov for å dokumentere sitt forhold til skolen ved eventuell urett. Det var med andre ord ikke alltid til fordel for den registrerte at opplysningene ble slettet.⁹⁹

En annen konsesjon som også skapte noe hodebry for Riksarkivet og Riksarkivaren var konsesjon for forskole, grunnskole og videregående skole som ble oversendt fra Datatilsynet i 1982. Som nevnt tidligere i oppgaven fikk kommunale arkiver tilsvarende kassasjonsregler som statsforvaltningen i 1982. Etter retningslinjer for kommunale arkiv skulle elevmapper bevarer i 25 år. Hvert tiende år skulle også avgangsprøver, elevmapper, klientjournaler og annet materiale som behandlet elevenes utvikling i forhold til skolen bevarer i sin helhet. Det skulle dertil bevarer 10 % av materialet for hvert av de mellomliggende år ved å plukke ut elever født den 1, 11 og 21 i hver måned. I sin begrunnelse la Riksarkivaren vekt på den administrative, rettslige og forskningsmessige verdien dette materialet hadde.¹⁰⁰ Datatilsynet begrenset derimot denne oppbevaringstiden til 10 år og 3 måneder avhengig av hvilke opplysninger det var snakk om.¹⁰¹ Datatilsynet innrømmet også at det var tatt lite hensyn til Riksarkivarens merknader ved konsesjonsbetingelsene.¹⁰² Tilsynet bemerket blant annet at reglene gikk meget langt med hensyn til å oppbevare opplysninger om den enkelte elev.¹⁰³ Skoledirektøren i Østfold presiserte i en uttalelse at det dobbelte sett av regler skapte forvirring i den kommunale

⁹⁷ RA. Husarkivet. Sak 15/83. Brev fra Riksarkivet til Datatilsynet, datert 09.05.1983

⁹⁸ RA. Husarkivet. Sak 2587/84: Datatilsynets styremøte 15.6.84. Brev fra Datatilsynet til Riksarkivet, datert 17.07.1984

⁹⁹ Intervju med Tor Breivik 13.06.2014

¹⁰⁰ RA. Husarkivet. Sak 190/82. Brev fra Riksarkivet til Datatilsynet, datert 18.02.1982

¹⁰¹ RA. Husarkivet. Sak 190/82. Brev fra Datatilsynet til Riksarkivet, datert 12.01.1982

¹⁰² RA. Husarkivet. Sak 1617/82: Samarbeidsgruppe mellom Datatilsynet og Riksarkivet. Notat fra Anne Hals, datert 22.06.1982

¹⁰³ RA. Husarkivet. Sak 3695/82: Konsesjon for de videregående skoler til å opprette personregister over elever. Brev fra Datatilsynet til Skolesjef, Fylkesskolesjef og Rektor ved den enkelte skole, datert 23.11.1982

skoleforvaltning.¹⁰⁴ Datatilsynet innrømmet at denne uoverensstemmelsen var uheldig, og tok derfor initiativ til møte mellom representanter fra Riksarkivet og Datatilsynet. De ble her enig om å ha løpende kontakt for å komme fram til løsninger som begge parter kunne akseptere. Inntil slike fellesregler kom på plass måtte det vises skjønnsomhet i praktiseringen av konsesjonens makuleringsfrister, presiserte Datatilsynet overfor arkivskaperne.¹⁰⁵

En annen problemstilling som dukket var selve kompetansekollisjonen mellom Riksarkivaren og Datatilsynet. I 1983 sendte Herstad en bekymringsmelding til daværende kulturminister Lars Roar Langslet om dette. Det faktum at personregisterloven og Datatilsynet innarbeidet sletting av informasjon som et sentral virkemiddel i sin personvernforvaltning, førte med seg en potensiell fare for at dokumentasjonsgrunnlaget både for de personene registrene ga opplysninger om, for det offentlige selv og for senere forskning kunne gå tapt, skrev Riksarkivaren til statsråden. Siden konsesjonsplikten også var gjeldende for manuelle registre, slik som klientmapper i sosialsektoren, elevmapper i grunnskolen og videregående skole, og pasientjournaler i helsesektoren, så falt også slike registre under Datatilsynets personvernforvaltning. Herstad så på dette med bekymring. Herstad mente Datatilsynet manglet forutsetninger for å vurdere arkivmaterialets administrative og forskningsmessige verdi, og at det derfor var viktig å innhente Riksarkivarens uttalelse i alle tilfeller hvor sletting ble foreslått som konsesjonsvilkår.¹⁰⁶ I et tilsvarende svar til denne henvendelsen pekte Datatilsynet på at de ikke hadde noen innvendinger mot eventuell avlevering til Arkivverket som alternativ til sletting. En slik åpning var også å finne i personregisterloven.¹⁰⁷

Like etterpå fikk Riksarkivet tilsendt utredningen om endring i lov om personregistre, den såkalte Føyenutredningen, fra Justis- og politidepartementet i april 1983. Denne utredningen hadde sitt opphav i erkjennelsen av et misforhold mellom personregisterlovens ambisjoner om å kontrollere at personverninteressene ble ivaretatt, og de ressurser man hadde til rådighet for å gjennomføre kontrollen. Nyere teknologisk utvikling hadde også medført drastiske økninger i arbeidsoppgavene for Datatilsynet, samt at deler av personregisterloven passet dårlig for å ivareta personverninteressene. Man ønsket med utredningen å se på de

¹⁰⁴ RA. Husarkivet. Sak 3652/82: Oppbevaringstid for elevopplysninger i grunnskolen. Brev fra Skoledirektøren i Østfold til Datatilsynet, datert 18.11.1982

¹⁰⁵ RA. Husarkivet. Sak 3695/82. Brev fra Datatilsynet til Skolesjef, Fylkesskolesjef og Rektor ved den enkelte skole, datert 23.11.1982

¹⁰⁶ RA. Husarkivet. Sak 2278/83. Brev fra Riksarkivaren til kulturminister Lars Roar Langslet, datert 04.07.1983

¹⁰⁷ RA. Husarkivet. Sak 3783/83: Datatilsynet. Brev fra Datatilsynet til Kultur- og vitenskapsdepartementet, datert 12.10.1983

muligheter man hadde for å begrense Datatilsynets arbeidsbyrde uten uheldige virkninger for personvernet. Her ble det blant annet foreslått å oppheve registerbegrepet og heller ta i bruk ”personopplysning” i lovteksten. Loven skulle altså i stedet gjelde for all innsamling, lagring og bruk av personopplysninger.¹⁰⁸ Dette reagerte Riksarkivaren på i sitt brev til Justis- og politidepartementet i september 1983. Han mente at dette i praksis ville føre til at alle typer dokumentsamlinger som inneholdt en personopplysning falt innenfor lovens rammer. At personregisterloven omfattet manuelle personregistre hadde allerede ført til utilsiktede komplikasjoner for behandling av eldre arkiver, ble det sagt. Riksarkivaren ville derfor tilrå at man beholdt ”personregister” i hvert fall om de manuelle personregistre, siden koblingsmulighetene for disse var langt mindre enn for de ført ved bruk av EDB. Registerbegrepet kom derimot til å bestå i regelverket, til Riksarkivarens tilfredshet.

Riksarkivaren kom også med forslag om forenkling av Datatilsynets arbeidsoppgaver i sitt brev til Justis- og politidepartementet. Riksarkivaren mente det var hensiktsmessig å oppheve bestemmelsen om sletting i personregisterloven for slik å overlate spørsmål om kassasjon av persondata innenfor offentlig forvaltning til Riksarkivaren som allerede arbeidet med slike spørsmål. Riksarkivaren argumenterte med at Arkivverket hadde god kontakt med forskningsmiljøene, og at Riksarkivaren på den måten skaffet seg kompetanse til å vurdere hvilke data som burde bevares ut fra forskningsinteresser og interessene til det enkelte individ.¹⁰⁹ Bestemmelsene om sletting i personregisterloven kom derimot til å bestå.

Men en viktig milepæl kom på plass i 1984. Som en forlengelse av Datatilsynets løsningsforslag om at et alternativ til sletting var overføring til et ikke-operativt arkiv, hadde Tilsynet i 1984 godtatt at en slik overføring av personregistre til godkjent arkivinstitusjon var å betrakte som jevngodt med sletting.

Denne milepælen kan også sees i sammenheng med spørsmålet om hvorvidt Arkivverket var omfattet av personregisterlovens bestemmelser. Denne problematikken ble tatt opp muntlig med Datatilsynet i 1980¹¹⁰ etter initiativ fra Riksarkivet.¹¹¹ Løsningen og det tiltaket som kom på plass i dette henseendet var en rammekonsesjon for Arkivverket. Dette var en konsesjon som omfattet vilkår for utlån og bruk, oppbevaring og behandling av

¹⁰⁸ Føyen, Arve 1983. *Utredning om endringer i personregisterloven*. Oslo: Universitetsforlaget, forord, 1, 5

¹⁰⁹ RA. Husarkivet. Sak 1422/83. Brev fra Riksarkivet til alle statsarkivene og Statsarkivet i Tromsø, datert 27.9.1983

¹¹⁰ RA. Husarkivet. Sak 3829/80. Brev fra Riksarkivet til Datatilsynet, datert 06.01.1981

¹¹¹ RA. Husarkivet. Sak 2017/80: Lov om personregistre m.m. Brev fra Riksarkivet til Datatilsynet, datert 04.07.1980

personregistre og innsynsrett etter personregisterlovens §7.¹¹² Dette innebar fellesregler for de personregistre som ble avlevert til Arkivverket.¹¹³ Saken viser dilemmaet som oppstod ved iverksettelsen av personregisterloven ved at Riksarkivaren måtte søke om å få rammekonsesjon for å fortsette Arkivverkets virksomhet i tråd med for lengst etablert praksis.¹¹⁴ Rammekonsesjonen ble innvilget av Datatilsynet i 1984.¹¹⁵ Med innvilgelsen av rammekonsesjonen ble Arkivverket ansett som ”godkjent arkivinstitusjon” etter Datatilsynets definisjon.¹¹⁶

Etter fire år var kontakt og samarbeid mellom Riksarkivet og Datatilsynet ikke kommet inn i fastere former, og det ble fra Riksarkivets side gitt uttrykk for behov for fastere prosedyrer.¹¹⁷

En løsning av det påpekte behovet kom et år senere når Datatilsynet og Riksarkivaren inngikk avtale om arkivering av konsesjonspliktige personregistre fra statsforvaltningen 28 juni 1985. Med denne avtalen lyktes de å få løst hovedproblemet rent praktisk – avlevering i stedet for sletting. I avtalens punkt én stod det at personregistre normalt skulle avleveres til Arkivverket med mindre annet var bestemt i konsesjonsvilkårene. Etter avtalens punkt to var også Datatilsynet forpliktet til å på forhånd orientere eller rådføre seg med Riksarkivaren før det ble gitt spesielle slettebestemmelser i en konsesjon. Men Datatilsynet forbeholdt seg retten til å kreve sletting i spesielle tilfeller. Avtalen skilte med andre ord mellom betinget sletting som innebar avlevering, og ubetinget sletting som innebar destruksjon av materialet. Punkt seks til ni i avtalen gikk inn på forpliktelsene til den registeransvarlige. Den registeransvarlige skulle blant annet ta kontakt med Arkivverket enten når et konsesjonspliktig register helt eller delvis ble tatt ut av administrativ bruk, eller når spesiell slettingsfrist var inntrådt, med anmodning om kassasjonsbehandling av registeret.¹¹⁸

Avtalen medførte et mye ryddigere forhold mellom Riksarkivaren og Datatilsynet, og signaliserte at man her hadde å gjøre med to organer med hver sine oppgaver og roller. Et slikt arbeidsgrunnlag lyktes ikke arkivmyndighetene i andre nordiske landene å etablere med sine personvernmyndigheter.¹¹⁹

¹¹² RA. Husarkivet. Sak 4148/84. Brev fra Datatilsynet til Riksarkivet, datert 16.11.1984

¹¹³ Intervju med Tor Breivik 13.06.2014

¹¹⁴ RA. Husarkivet. Sak 1262/81. Brev fra Riksarkivet til Datatilsynet, datert 28.12.1981

¹¹⁵ RA. Husarkivet. Sak 4148/84. Brev fra Datatilsynet til Riksarkivet, datert 16.11.1984

¹¹⁶ Intervju med Tor Breivik 13.06.2014

¹¹⁷ RA. Husarkivet. Sak 3183/84: Retningslinjer for innføring av edb-baserte journalsystemer i statsforvaltningen. Brev fra Riksarkivet til Datatilsynet, datert 17.09.1984

¹¹⁸ RA. Husarkivet. Sak 2479/85: Avtale mellom Datatilsynet og Riksarkivaren. Brev fra Datatilsynet til Riksarkivet, datert 28.06.1985

¹¹⁹ Sirevåg 2002, 309

Selv om denne avtalen formelt kun gjaldt det arkivmaterialet som befant seg i statsforvaltningen, så hadde ikke Datatilsynet noe å innvende mot at de samme prinsippene, i spesielle tilfeller, kunne legges til grunn også for de kommunale og fylkeskommunale registre. Dette ble ikke nedfelt i en avtale, men i en prinsipputtalelse fra Datatilsynet sendt Riksarkivet den 29 juni samme år.¹²⁰

Riksarkivaren/Riksarkivet og Datatilsynet hadde med andre ord i løpet av de første seks årene klart å etablere en samarbeidsgruppe, fått i stand en rammekonsesjon for Arkivverket slik at det kunne fortsette sin virksomhet uforandret innenfor det nye lovverket, fått til en enighet om at overføring til godkjent arkivinstitusjon var å betrakte som jevngodt med sletting, og fått i stand en avtale og prinsipputtalelse om samarbeide om statsforvaltningens og kommunesektorens personregistre.

Med rammekonsesjonen fikk Riksarkivaren ivaretatt sine interesser i bevaring ved at Arkivverkets virksomhet fikk fortsette som før. Arkivverket ble ansett som godkjent arkivinstitusjon hvilket betydde at de kunne ta imot og oppbevare personregistre. Med avtalen fra 1985 fikk Riksarkivaren ytterligere ivaretatt sin interesse i bevaring ved at det ble bestemt at personregistre normalt skulle avleveres til Arkivverket med mindre annet var bestemt i konsesjonsvilkårene. Samtidig fikk Datatilsynet ivaretatt sin interesse i sletting ved at de forbeholdt seg rett til å kreve destruksjon av registre i spesielle tilfeller. Datatilsynet ble videre forpliktet til å på forhånd orientere eller rådføre seg med Riksarkivaren før det ble gitt slike spesielle slettebestemmelser i en konsesjon. På den måten fikk de to etatene også avgrenset hverandres myndighetsområde rent praktisk.

3.3 1986-1990: Boblen som sprakk

Perioden 1986-1990 er vanskelig å sammenfatte under én fellesbetegnelse. Det var en periode preget av en idyll som sprakk i flere retninger. Da rammekonsesjonen og avtalen kom i havn syntes hovedproblemet å være løst, og samarbeidet ryddigere. Denne "idyllen" ble likevel kortvarig.

Bare ett år etter at avtalen var inngått annonserte Datatilsynet at avtalens rekkevidde var begrenset til administrative registre. Forskningsregistre var i Datatilsynets øyne mer følsomme, og avlevering til arkiv måtte det derfor tas stilling til i hvert enkelte tilfelle.¹²¹ Riksarkivaren uttalte på sin side at han hadde vanskeligheter med å forstå hvorfor slike

¹²⁰ RA. Husarkivet. Sak 2479/85. Brev fra Datatilsynet til Riksarkivet 29.06.1985

¹²¹ RA. Husarkivet. Sak 2056/86: Avtalen mellom Riksarkivaren og Datatilsynet av 28.6.85. Brev fra Datatilsynet til Riksarkivaren, datert 20.05.1986

registre skulle by på problemer siden avtalen allerede la til rette for at Datatilsynet kunne kreve sletting i spesielle tilfeller.¹²² Datatilsynet understreket noen år senere at statistikk- og forskningsregistre aldri var blitt tatt opp under forhandlingene som gikk forut for inngåelsen av avtalen, og at avtalens punkt fem siktet seg inn på administrative registre. Tilsynet mente likeledes at Riksarkivarens retningslinjer for statsforvaltningen og kommunal- og fylkeskommunal forvaltning gjaldt for bestemmelser for administrative registre. Forskningsregistre – registre som tjente forvaltningsmessige formål og brukt i forskningsmessig sammenheng - , var også gjenstand for eventuell gjenbruk. Dette var det viktig å regulere, mente Datatilsynet.¹²³

Det ble derimot etablert en ordning med Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) som etter betingelser satt av Norges allmennvitenskapelige forskningsråd (NAVF) fikk motta slike forskningsregistre.¹²⁴ Mulighet for overføring til NSD kan ha gjort Datatilsynets ønske om begrensning av avtalens rekkevidde noe enklere å svelge. Men personregistre som ble overført til NSD skulle etter reglene slettes eller makuleres når behovet for oppbevaring ikke lenger var til stede.¹²⁵ Noen tilfredsstillende løsning av dette spørsmålet, sett fra Riksarkivarens side, kom ikke før i 2014 da Riksarkivet inngikk avtale med NSD om arkivering av forskningsmateriale. Forskningsmateriale kan med denne avtalen avleveres til Riksarkivet etter et midlertidig opphold hos NSD.¹²⁶

Avtalen av 1985 førte også med seg en del praktiske problemer. Det viste seg at arkivskapere vegret seg mot avlevering fordi begrepsbruken i avtalen enten ble tolket feil eller ansett som uklar. Det var her snakk om distinksjonen mellom ”betinget” og ”ubetinget” sletting. Noen tolket betinget sletting som destruksjon av materialet. Andre fulgte ikke opp kravet om avlevering fordi begrepene var uklare. Hvorvidt de brukte uklarhet som grunn eller påskudd for sletting, er uvisst.¹²⁷

Vilkårene stilt opp i de enkelte konsesjonene var også uklare, særlig knyttet til ordbruken ”kan bevares” og ”skal slettes” i Datatilsynets konsesjoner. En konsesjon som illustrerer dette godt er utkast til felleskonsesjon for spesialskoler som Datatilsynet sendte Riksarkivaren til uttalelse 25 februar 1986. Her står det at nøytrale opplysninger som tillates oppbevart for alltid eller inntil 10 år kan bevares, mens personsensitive opplysninger skal

¹²² RA. Husarkivet. Sak 2056/86. Brev fra Riksarkivaren til Datatilsynet, datert 10.07.1986

¹²³ RA. Husarkivet. Sak 89/871: Behandling av saker som berører både Datatilsynet og Riksarkivaren. Brev fra Datatilsynet til Riksarkivaren, datert 04.04.1989

¹²⁴ Intervju med Ivar Fønnes 16.06.2014

¹²⁵ RA. Husarkivet. Sak 1262/81. Notat fra ILB, datert 28.04.1981 (se vedlegg nr. 2: bilag)

¹²⁶ Intervju med Ivar Fønnes 16.06.2014

¹²⁷ Sirevåg 2002, 309

makuleres.¹²⁸ Også i de tilfeller der konsesjonene åpnet for overføring til godkjent arkivinstitusjon benyttet Datatilsynet seg av en slik ordbruk: ”overføring til godkjent arkivinstitusjon kan tre i stedet for sletting”. Det viste seg at dette kunne få den registeransvarlige til å tro at han kunne gjøre som han ville i det enkelte tilfelle. Men poenget var at denne åpningen for avlevering og bevaring skulle sees i sammenheng med Riksarkivarens kassasjonsbestemmelser. Hvis det i Riksarkivarens bestemmelser stod ”skal bevares” så skulle dette også gjelde i konsesjonen.¹²⁹

Dette hadde vært et problem også før avtalen kom i havn, noe konsesjon for forskole fra 1982 er et godt eksempel på. Her står det nemlig at ”[o]pplysninger som ikke lenger har betydning skal slettes”, og at visse opplysninger ”kan oppbevares for alltid”¹³⁰.

Men denne kan/skal problematikken blir først nevnt i kildene fra Riksarkivets side i 1986.¹³¹ Det kan godt tenkes at oppmerksomheten rundt denne problematikken ble mer synlig ettersom det viste seg at begrepsbruken i både konsesjonsvilkårene og avtalen var blitt tolket feil eller ansett som uklar, som igjen førte til ytterligere forvirring hos arkivskaperne. Det som i hvert fall synes å være sikkert er at avtalen mellom de to etatene rent praktisk førte med seg utilsiktede problemer. Riksarkivet løste til dels denne problematikken ved å holde kurs og gi veiledninger om hvordan Riksarkivarens kassasjonsbestemmelser, Datatilsynets slettingsvilkår og avtalens begrepsbruk skulle tolkes i sammenheng.¹³²

Inngåelsen av avtalen for statsforvaltningens arkiver i 1985 førte også med seg forventninger om en lignende avtale for kommunal og fylkeskommunal forvaltning. Riksarkivaren laget et utkast til en slik avtale allerede i 1986 som grunnlag for videre diskusjon i samarbeidsgruppen.¹³³ Men Datatilsynet og Riksarkivaren fant fort ut at en slik avtale ville være vanskeligere å få til, i lys av problemene med arkivforholdene i fylkeskommuner og kommuner. I motsetning til statsforvaltningen som leverte sin arkiver til Riksarkivet eller statsarkivene, tok kommunene og fylkeskommunene vare på sine egne arkiver. Fylkeskommunene var unge som selvstendig forvaltningsnivå. Dette gjorde det

¹²⁸ RA. Husarkivet. Sak 910/86: Utkast til personregister over elever. Brev fra Datatilsynet til Riksarkivaren, datert 25.02.1986.

¹²⁹ Intervju med Ivar Fønnes 16.06.2014

¹³⁰ RA. Husarkivet. Sak 190/82. Brev fra Datatilsynet til Riksarkivet, datert 12.01.1982

¹³¹ RA. Husarkivet. Sak 910/86. Påskrift på sakmappe av Ivar Fønnes 28.4.86, notat fra A.A. Svalestuen, datert 14.03.1986 og brev fra Riksarkivet til Datatilsynet, datert 15.05.1986

¹³² Intervju med Ivar Fønnes 16.06.2014

¹³³ RA. Personarkiv John Herstad. Serie Fd - Riksarkivartiden. Stykke L0017. Forholdet til Datatilsynet 1983-2003. Notat fra Ivar Fønnes, datert 02.07.1986

lettere, og i det hele tatt mulig, å ta hånd om arkivpleie og arkivoppbevaring.¹³⁴ Kommunene var det verre med. Foruten de større kommunene som hadde egne byarkiver, og kommuner med interkommunale arkivordninger, hvor kommunene fikk faglig veiledning og hjelp med sine arkiver, var arkivsituasjonen mer usikker i resten av landet.¹³⁵ En del arkivmateriale var spredt fordi arkivsaker ble liggende igjen i gamle lokaler ved flytting. I de tilfeller hvor arkivmateriale var samlet på ett sted så var arkivsakene som regel uordnet. En del arkivmateriale var også ødelagt fordi det ble oppbevart i dårlige lokaler med mye fuktighet.¹³⁶

Både Riksarkivaren og Datatilsynet mente det var behov for bedre sikring og behandling av personregistre i kommunale arkiver. Riksarkivaren ønsket å løse dette ved å få i stand flere interkommunale arkivordninger og/eller depoter på fylkesnivå. På denne måten kunne kommunene levere sine eldre arkiver til regionale arkiv og få assistanse gjennom interkommunale ordninger.¹³⁷ Riksarkivaren var allerede i gang med to prøveprosjekt i Hordaland og Sogn og Fjordane, og Trøndelag og Nordland for å kartlegge mulighetene for interkommunale ordninger.¹³⁸

Det tok ikke lang tid før en slik ordning kom på plass i Hordaland i slutten av 1980-årene.¹³⁹ Interkommunale arkivordninger ble også opprettet andre steder i landet utover på 1990-tallet.¹⁴⁰ John Herstads strategi for å gjøre den kommunale arkivsektoren mer kompetent og selvstendig ble på denne måten satt ut i livet på 1980 og 1990-tallet. Datatilsynet sørget på sin side for at enkelte byarkiver, kommunearkiver og fylkesarkiver fikk lov til å motta og oppbevare personregistre gjennom innvilgelse av rammekonsesjon. Lignende avtaler som den som var inngått mellom Riksarkivaren og Datatilsynet i 1985, ble senere inngått for deler av kommunal sektor. Bergen byarkiv var den første til å få slik godkjenning og avtale i 1989.¹⁴¹

¹³⁴ RA. Husarkivet. Sak 424/86: Arkivering av personregistre fra kommunal og fylkeskommunal forvaltning. Brev fra Riksarkivet til Datatilsynet og Norske kommuners sentralforbund, datert 30.01.1986

¹³⁵ RA. Personarkiv John Herstad. Serie Fd - Riksarkivartiden. Stykke L0017. Forholdet til Datatilsynet 1983-2003. Notat fra Anne Hals, datert 30.06.1986

¹³⁶ Mykland, Liv 1987. "Kommunalforvaltningen og kommunearkivene" i Liv Mykland og Kjell-Olav Masdalen. *Administrasjonshistorie og arkivkunnskap. Kommunene*. Oslo: Universitetsforlaget, 4

¹³⁷ RA. Personarkiv John Herstad. Serie Fd - Riksarkivartiden. Stykke L0017. Forholdet til Datatilsynet 1983-2003. Notat fra Anne Hals, datert 30.06.1986

¹³⁸ RA. Husarkivet. Sak 424/86. Brev fra Riksarkivet til Datatilsynet og Norske kommuners sentralforbund, datert 30.01.1986

¹³⁹ Intervju med Tor Breivik 13.06.2014

¹⁴⁰ Fonnes, Ivar 2010. *Arkivhåndboken for offentlig forvaltning*. Oslo: Kommuneforlaget, 106

¹⁴¹ RA. Husarkivet. Sak 89/1224: Rammekonsesjon for Bergen byarkiv gjeldende til 1.6.1994. Brev fra Datatilsynet til Bergen byarkiv og Riksarkivet, datert 24.05.1989

Men i 1989 var Riksarkivaren på offensiven. For det første hadde Datatilsynet i et par saker i 1988 om elevregistre og klientregistre i kommunal forvaltning gitt uttrykk for at slettingen i konsesjonene kunne gjennomføres uten å ta hensyn til Riksarkivarens bestemmelser. Datatilsynet gav uttrykk for at det ikke var nødvendig å forelegge sakene for Arkivverket på forhånd. Riksarkivaren erklærte seg enig med Datatilsynet i at prosedyrene i avtalen for statsforvaltningens arkiver ikke gjaldt for kommunale registre. Men han påpekte at Datatilsynets prinsipputtalelse fra 1985 samtidig åpnet for avlevering også i kommunesektoren. Riksarkivaren uttrykte at han i det minste forventet at Datatilsynet ville medvirke til å få etablert en normalprosedyre for kommunale personregistre. Datatilsynet ble derfor bedt om å klargjøre sitt forhold til egne uttalelser og samarbeidet med Riksarkivaren i mars 1989.¹⁴²

Datatilsynet la seg på en forsonlig linje i sitt svarbrev til Riksarkivaren i april 1989. Både Riksarkivaren og Datatilsynet var av den oppfatning at samarbeidsgruppen hadde fungert godt. Men de var begge enige om at den skriftlige utvekslingen kunne styrkes og klargjøres bedre.¹⁴³

En annen viktig sak var oppstått da Datatilsynet i 1989 vedtok sletting av Sentralkartoteket for alvorlig sinnslidende, det såkalte Psykoseregisteret. Registeret inneholdt opplysninger om 300 000 pasienter ved psykiatriske sykehus helt tilbake til 1916. Det var professor Ørnulv Ødegård som opprettet registeret i 1936 på oppdrag fra Helsedirektoratet. Helsedirektoratet ønsket å studere utbredelsen, forløpet og behandlingen av alvorlig sinnslidelser. Dette fikk man til ved å pålegge psykiatriske institusjoner meldeplikt. Meldeordningen gikk ut på at institusjonene én gang i året sendte inn personkort med opplysninger om alle pasienter som ble innlagt. Registeret befant seg opprinnelig på Gaustad sykehus, før det i 1988 ble vedtatt nedlagt av Helsedirektoratet og deretter flyttet til Statens institutt for folkehelse.

Dette var et register som Datatilsynet var godt kjent med fra før. Tilsynet hadde både innvilget registeret en midlertidig konsesjon tidligere på 1980-tallet samt foretatt plombering av registeret da det ble flyttet til Statens institutt for folkehelse i 1988. Men da det viste seg at meldeordningen ikke hadde stoppet opp, og at registeret siden november 1988 hadde eksistert uten tillatelse, tok Datatilsynet grep. 27 januar 1989 fattet et enstemmig styre vedtak om sletting av hele registeret.

¹⁴² RA. Husarkivet. Sak 89/871: Behandling av saker som berører både Datatilsynet og Riksarkivaren. Brev fra Riksarkivet til Datatilsynet, datert 20.03.1989

¹⁴³ RA. Husarkivet. Sak 89/871. Brev fra Datatilsynet til Riksarkivaren, datert 04.04.1989 og brev fra Riksarkivet til Datatilsynet, datert 18.04.1989.

Riksarkivaren reagerte umiddelbart på at Datatilsynet hadde fattet vedtak uten å kontakte Riksarkivaren på forhånd. Han reagerte også på den holdningen som kom til uttrykk i behandlingen av saken. Datatilsynet mente nemlig at det dreide seg om et forskningsregister, og som således ikke var omfattet av samarbeidsavtalen. Dette var Riksarkivaren sterkt uenig i, og han gikk inn for at registeret ble bevart for framtidig forskningsmessig bruk. Riksarkivaren oppfordret derfor Sosialdepartementet til å klage på vedtaket. Men Datatilsynet vedtok å opprettholde sitt tidligere vedtak i en fornyet behandling av saken. Sosialdepartementet hadde likevel bedt om å få saken forelagt Justisdepartementet. I oktober 1989 ble det besluttet å omgjøre Datatilsynets vedtak. Registeret ble senere avlevert til Riksarkivet.¹⁴⁴ Dermed hadde Riksarkivaren vunnet sin første delseier på ti år.¹⁴⁵

Noen av de tiltakene som kom på plass i tiden mellom 1980-1986, herunder avtalen mellom Datatilsynet og Riksarkivaren fra 1985, hadde som det her er vist ført til utilsiktede problemer. Avtalens rekkevidde ble begrenset, avtalens begrepsbruk ble mistolket og ordbruken i konsesjonsvilkårene var uklare. Det at avtalens rekkevidde ble begrenset til å kun gjelde for administrative registre ble delvis løst ved at NSD fikk motta de forskningsregistre som Datatilsynet mente ikke var en del av avtalen. Den tvetydige begrepsbruken i avtalen og i konsesjonsvilkårene ble også til en viss grad løst ved at Riksarkivet holdt kurs og gav veiledninger om hvordan Riksarkivarens kassasjonsbestemmelser, Datatilsynets slettingsvilkår og avtalens begrepsbruk skulle tolkes i sammenheng.

Problemene rundt de kommunale arkivene ble også videre løst i denne perioden ved at det ble opprettet såkalte interkommunale arkivordninger, samt at Datatilsynet sørget for at enkelte byarkiver, kommunearkiver og fylkesarkiver fikk lov til å motta og oppbevare personregistre gjennom innvilgelse av rammekonsesjon.

Jeg vil derfor hevde at både Riksarkivaren og Datatilsynet fikk ivaretatt sine respektive interesser og hensyn også i denne perioden, gjennom de vedtak som ble fattet og de tiltak som ble innført. Det var mer hvordan tiltakene ble tolket som var et problem, ikke tiltakene i seg selv. Myndighetsområdet var allerede klarlagt rent praktisk i forrige periode, og stod fortsatt ved lag i denne perioden, dog noe begrenset i forhold til type registre som kunne avleveres og som således lå inn under Riksarkivarens myndighetsområde. Det er imidlertid blitt sagt fra Riksarkivets side at begrensningene i avtalen ikke var ”livet om å gjøre” siden de fikk reddet det viktigste av de forskningsregistre som fantes.¹⁴⁶

¹⁴⁴ RA. Husarkivet. Sak 89/403: Sentralkartoteket for alvorlig sinnslidende – Datatilsynets vedtak

¹⁴⁵ Engen 2002, 94

¹⁴⁶ Intervju med Ivar Fønnes 16.06.2014

3.4 1990-2000: Et harmonisk samarbeid

Perioden 1990-2000 var relativt harmonisk sett i forhold til de første ti årene av samarbeidet mellom Riksarkivaren og Datatilsynet. For det første var det flere fylkesarkiv, byarkiv og kommunearkiv som fikk innvilget rammekonsesjon av Datatilsynet, deriblant Stavanger byarkiv¹⁴⁷ og Fylkesarkivet i Sogn og Fjordane.¹⁴⁸ For det andre ble avtalen og prinsipputtalelsen fra 1985 etterlevd i mye større grad enn tidligere. Av de konsesjonene Datatilsynet hadde sendt til Riksarkivaren for uttalelse, var overføring til godkjent arkivinstitusjon satt som alternativ til sletting i de aller fleste tilfellene. Den avtale prosedyren om å informere og rådføre seg med Riksarkivaren og Arkivverket synes også å ha blitt praktisert i mye større grad. Ikke bare var det et større antall konsesjoner som ble sendt inn til Riksarkivaren for uttalelse, men det var også få klager på at prosedyrene ikke ble fulgt. Samarbeidet hadde med andre ord kommet inn i fastere former.

Perioden var også preget av et direktørskifte hos Datatilsynet. Helge Seip gikk av med pensjon sent i 1989¹⁴⁹, og ble erstattet av Georg Apenes samme år. Når Apenes overtok som direktør, opplevde Arkivverkets folk at det plutselig le mye lettere å få kontakt med toppsjefen. Det ble etablert årlige og til dels halvårslige kontaktmøter på topplanen. Mens Seip var direktør var møtene i samarbeidsgruppen alltid på lavere nivå.¹⁵⁰ Og til forskjell fra sin forgjenger så ble det sagt at Apenes var mye enklere å komme inn på. Han mente at veldig mye kunne løses over en kopp kaffe. Seip ble sagt å være mer reservert.¹⁵¹

Perioden ble i tillegg preget av arbeidet med og ikrafttredelsen av en egen arkivlov. Arkivloven av 1992 hadde endelig trådt i kraft i januar 1999 etter at tilhørende forskrift kom på plass 11 desember 1998. Riksarkivaren hadde for første gang noe å slå i bordet med i forhold til personregisterloven og Datatilsynet etter 16-17 års arbeid med å få loven på plass.¹⁵² Riksarkivarens myndighet og Riksarkivets/Arkivverkets virksomhet var nå lovforankret, og det ble lovfestet at Riksarkivarens uttalelse alltid skulle innhentes på forhånd hvis Datatilsynet kom med påbud om sletting. Det ble i tillegg lovfestet at retting av ufullstendige eller uriktige opplysninger ikke måtte skje på en slik måte at den mangelfulle

¹⁴⁷ RA. Husarkivet. Sak 90/686: Uttalelse om arkivering av konsesjonspliktige personregistre ved Stavanger byarkiv. Brev fra Datatilsynet til Riksarkivet, datert 25.06.1990

¹⁴⁸ RA. Husarkivet. Sak 92/5946: Midlertidig rammekonsesjon for å opprette personregister. Brev fra Datatilsynet til Sogn og Fjordane, datert 24.11.1992

¹⁴⁹ Hansen, Guttorm, Eivind Erichsen, Herbjørn Sørebo, Tor Hafli og Eirik Djonne (red.) 1989. *Mennesket i sentrum. Festskrift til Helge Seips 70-årsdag*. Oslo: Tano, 7

¹⁵⁰ Intervju med Ivar Fønnes 16.06.2014

¹⁵¹ Intervju med Tor Breivik 13.06.2014

¹⁵² Fønnes, Ivar 2002. "Hvordan arkivloven med forskrifter ble til" i Kjell J. Bråstad, Knut Johannessen og Trond Sirevåg. *Med Clio til Kringsjø. Festskrift til riksarkivar John Herstad*. Oslo: Novus forlag, 138, 151-152

dokumentasjonen ble slettet hvis den hadde hatt betydning for saksbehandling eller vedtak. Til gjengjeld fikk Datatilsynets slettingspåbud fortsatt forrang foran Riksarkivarens bestemmelser.¹⁵³ Arkivloven fra 1992 bidro således til en større klarhet i kompetanseforholdene og en viss styrking av Riksarkivarens kompetanse. Men arkivloven var ikke samordnet med eller avveid mot personregisterloven.

Loven førte med seg nye problemstillinger. Det viste seg at både Datatilsynet og offentlige forvaltningsorganer oppfattet avlevering til Riksarkivet som en ordinær utlevering av materiale. Utlevering var knyttet til forskere eller andre sin bruk av konsesjonsbelagt materiale som forutsatte at brukeren hadde konsesjon. Det var med andre ord snakk om utlevering av registeropplysninger til en tredjepart. Avlevering var en formell overdragelse og fysisk flytting av arkivsaker fra et offentlige organ til et offentlig arkivdepot.

Det at man ikke klarte å skille mellom avlevering og utlevering innebar at bestemmelsene i arkivloven med forskrifter ble tilsidesatt. Ikke bare ville ytterst få konsesjonspliktige registre kunne overføres til Riksarkivet, men tidligere gjennomførte avleveringer ville med en slik forståelse også stå uten lovlig grunnlag. Dette synes derimot å ha blitt løst ved at Riksarkivaren presiserte innholdet i sentrale begreper brukt av Arkivverket, deriblant avlevering og utlevering.¹⁵⁴ Problemstillingen ble heller ikke tatt opp på nytt etter dette.

Riksarkivet måtte også forholde seg til et Datatilsyn som etter deres mening ikke fulgte opp arkivloven på en fullgod måte. Det var i dette tilfelle snakk om den første konsesjonen Riksarkivet fikk i hende etter arkivloven trådte i kraft. For det første hadde Datatilsynet gitt absolutte bestemmelser om sletting uten å lagt saken frem for Riksarkivaren. Dette var i strid med både avtalen fra 1985 og arkivlovens § 9 om kassasjon. For det andre var formuleringen i konsesjonens pkt 2.5 om sletting av opplysninger, etter Riksarkivarens mening, i strid med den samme bestemmelsen.¹⁵⁵ Punkt 2.5 i konsesjonen lød slik: ”Dersom Riksarkivarens uttalelse skal innhentes før sletting eller anonymisering finner sted, jf Arkivloven § 9, og Riksarkivaren ikke samtykker i sletting, skal spørsmålet forelegges Datatilsynet for avgjørelse”¹⁵⁶. Denne formuleringen kunne oppfattes slik at det var opp til hvert enkelt organ å bestemme om materiale skulle kasseres eller bevares. Dette var et

¹⁵³ *Arkivlova*. Lov av 4. desember 1992 nr 126 om arkiv, § 9

¹⁵⁴ RA. Husarkivet. Sak 99/1088: Avlevering av medisinsk fødselsregister og dødsårsaksregister til Riksarkivet. Brev fra Riksarkivaren til Datatilsynet, datert 16.02.1999 og 30.04.1999

¹⁵⁵ RA. Husarkivet. Sak 98/7074: Konsesjon til å opprette personregister – personellsikkerhetsregistre ved klareringsmyndigheter i statsforvaltningen. Notat fra Trond Sirevåg til Riksarkivaren, datert 05.05.1999 og saksmappens påskrift

¹⁵⁶ RA. Husarkivet. Sak 98/7074. Brev fra Datatilsynet til Forsvarets overkommando, datert 25.11.1998

problem også før arkivloven trådte i kraft. Riksarkivaren måtte derfor insistere på at arkivlovens § 9 kom til anvendelse i alle konsesjonssaker med absolutt sletting. Datatilsynet ble også bedt om å presisere i konsesjonene at registre som var ute av administrativ bruk, og registre hvor eierens konsesjon var utløpt, var underlagt arkivlovens bestemmelser om bevaring og kassasjon. Hvorvidt det ble løst slik i praksis er usikkert, siden saken ble tatt opp muntlig med Datatilsynet.¹⁵⁷ Det var heller ingen nye konsesjoner i 1999 som viste til en ny praksis på området.

Jeg vil også i forhold til denne perioden hevde at Riksarkivarens og Datatilsynets interesser og hensyn, og myndighetsområde rent praktisk ble ivaretatt på en god måte. Perioden i seg selv var relativt harmonisk, sett bort i fra noen få enkelttilfeller der arkivloven ble tolket forskjellig og etter Riksarkivarens mening ikke fulgt opp på en fullgod måte. Arkivloven hadde også på dette tidspunktet nettopp trådt i kraft. Forskjellene i forståelse og ulik oppfølging av loven kan ha vært et resultat av at den var såpass ny på det tidspunktet. Det går ut over rammen for min undersøkelse å si noe bestemt om hva som skjedde etter den perioden jeg dekker, som går frem til 2000. Hvordan problemene ble håndtert i etterkant forblir derfor et ubesvart spørsmål i denne oppgaven. Men Riksarkivaren hadde endelig noe å slå i bordet med i forhold til Datatilsynet. Riksarkivarens myndighet og Riksarkivets/Arkivverkets virksomhet var nå lovforankret, samt at det ble lovfestet at Riksarkivarens uttalelse alltid skulle innhentes på forhånd hvis Datatilsynet kom med påbud om sletting. Det ble i tillegg lovfestet at retting av ufullstendige eller uriktige opplysninger ikke måtte skje på en slik måte at den mangelfulle dokumentasjonen ble slettet hvis den hadde hatt betydning for saksbehandling eller vedtak. Således ble kompetanseforholdene klarere, og kompetansen til Riksarkivaren styrket.

Det at flere fylkesarkiv, byarkiv og kommunearkiv fikk innvilget rammekonsesjon av Datatilsynet betydde i tillegg at flere personregistre kunne avleveres dit i stedet for sletting. På den ene siden fikk Riksarkivaren ivaretatt sin interesser i bevaring, mens Datatilsynet på den andre siden ble forsikret om at personregistrene ble oppbevart trygt i forhold til personvernet ved at det ble satt opp vilkår for oppbevaring og bruk, og at det nå var større sikkerhet for at depotarkivene var i stand til å følge opp bestemmelsene i praksis.

Men motsetningene i regelverket var fortsatt ikke løst. Arkivloven var verken samordnet med eller avveid mot personregisterloven. En slik samordning og avveining kom

¹⁵⁷ RA. Husarkivet. Sak 98/7074. Notat fra Trond Sirevåg til Riksarkivaren, datert 05.05.1999

derimot på plass med personopplysningsloven av 2000 som erstattet personregisterloven av 1978.

3.5 Oppsummering

Kontakten og samarbeidet mellom Riksarkivaren/Riksarkivet og Datatilsynet i perioden 1980-2000 har jeg i dette kapitlet delt inn i tre perioder. Utgangspunktet var den uavklarte situasjonen som inntrådte da personregisterloven ble satt i kraft og Datatilsynet ble etablert med selvstendig myndighet til å kreve sletting av offentlig og privat arkivmateriale. Dette førte med seg et uavklart kompetanseforhold mellom Datatilsynet og Riksarkivaren. Innenfor denne situasjonen søkte de to etatene å nå frem til en avklaring av kompetanse og praktiske prosedyrer som kunne tjene til å ivareta og harmonisere de hensyn som de to etatene hadde som sin oppgave å fremme.

Riksarkivaren/Riksarkivet og Datatilsynet hadde i løpet av de første seks årene (1980-1985) fått på plass de viktigste tiltakene for en slik harmonisering av hensyn. Dette var etableringen av en samarbeidsgruppe mellom de to etatene, Datatilsynets rammekonsesjonen for Arkivverket, og enighet mellom Riksarkivaren og Datatilsynet om at overføring til godkjent arkivinstitusjon var å betrakte som jevngodt med sletting. De hadde også inngått en avtale som regulerte samarbeidet, supplert med en prinsipputtalelse fra Datatilsynet. Avtalen innebar at sletting kunne erstattes av avlevering til godkjent arkivinstitusjon, og at Riksarkivaren skulle høres før vedtak om sletting.

Den følgende femårsperioden (1986-1990) ble likevel stående som en periode da «idyllen sprakk». Flere momenter førte til at de etablerte, tilsynelatende harmoniske formene for samarbeid ble satt under press. Disse momentene gjaldt særlig forholdet til forskningsregistre og til kommunale og fylkeskommunale arkiver. Datatilsynet hevdet at den inngåtte avtalen ikke gjaldt forskningsregistre, og at Datatilsynet stod fritt til å vedta sletting av slike registre uten å behøve å ta hensyn til Riksarkivaren. Det «hullet» i regelverket som var oppstått på denne måten, kom åpent frem i lyset i forbindelse med Datatilsynets vedtak om sletting av Psykoseregistret. Justisdepartementets vedtak om omgjøring av dette vedtaket i 1989 var en viktig «delseier» for Riksarkivaren og Arkivverket.

Den siste perioden jeg har behandlet, årene 1990-2000, etableres det fastere former for samarbeid, som gjør dette tiåret til en periode preget av harmoni og samarbeid mellom Datatilsynet og Riksarkivet. Dette kommer særlig til uttrykk i behandlingen av kommunale og fylkeskommunale registre. For de kommunale og fylkeskommunale arkivene ble det etablert ordninger som begge parter var tilfredse med, etter at det kom på plass flere

interkommunale arkivordninger som tilfredsstilte Datatilsynets krav til betryggende oppbevaring, samt at Datatilsynet godkjente at enkelte byarkiver, kommunearkiver og fylkesarkiver fikk lov til å motta og oppbevare personregistre gjennom innvilgelse av rammekonsesjon.

Ved hjelp av alle disse tiltakene ble både Riksarkivarens og Datatilsynets interesser ivaretatt, og avgrensningen av myndighetsområdet klarere rent praktisk.

Arkivloven som trådte i kraft i 1999 førte til at Riksarkivarens myndighet ble betydelig styrket, i og med at hans myndighet til å pålegge bevaring nå ble hjemlet i lov. Styrkingen av Riksarkivarens kompetanse bidro til en større klarhet i kompetanseforholdene, selv om Datatilsynet etter lovens bokstav fortsatt hadde myndighet til å vedta sletting – et vedtak som eventuelt måtte innklages til overordnet myndighet. Motsetningene i regelverket ble derimot ikke løst. Arkivloven og personregisterloven var fortsatt ikke avstemt mot hverandre. Arkivloven ble i 2000 samordnet med og avveid mot personopplysningsloven, som erstattet personregisterloven fra 1978.

Kap. 4 Retten til å vite

4.1 Innledning

I dette kapitlet forsøker jeg å finne ut hvordan Riksarkivaren har tenkt når han anmodet bevaring av bestemte personregistre og/eller bestemte personopplysninger i et personregister i sitt møte med Datatilsynet. Jeg har først og fremst tatt utgangspunkt i Riksarkivarens uttalelser i forbindelse med de konsesjonene som ble sendt til Riksarkivaren enten fra Datatilsynet selv eller via omveier. Det var i konsesjonene at Datatilsynet bestemte om, når og hvordan et personregister skulle slettes. De konsesjonene som ble sendt Riksarkivaren til uttalelse var konsesjoner med spesielle slettebestemmelser. Jeg har også tatt med Riksarkivarens uttalelser i forbindelse med andre typer henvendelser fra Datatilsynet der Riksarkivaren kom med begrunnelser for bevaring. Dette var blant annet uttalelser om personregistre som var fritatt fra konsesjonsplikt med fastsatte vilkår for fritaket i forskrifter og personregistre uten konsesjon som Datatilsynet ønsket å slette etter personregisterlovens § 8. Datatilsynet kunne med hjemmel i denne bestemmelsen gi pålegg om sletting. Jeg har i tillegg til dette basert meg på uttalelser som Riksarkivaren har sendt til andre mottakere om Datatilsynets slettebestemmelser. Det hendte seg nemlig at andre offentlige instanser henvendte seg til Riksarkivet og Riksarkivaren om Datatilsynets konsesjoner. Datatilsynet var i disse tilfellene også involvert i korrespondansen. De henvendelsene og konsesjonene som Datatilsynet sendte Riksarkivaren til uttalelse eller til orientering i forbindelse med sletting, der Riksarkivaren ikke anmodet om bevaring eller uttalte seg, er også tatt med for å belyse mangelen på sådan. Jeg har totalt klart å finne 38 slike saker¹⁵⁸ i tiden mellom 1980 og 2000.

Jeg har i kildene sett på hvilke bevaringskriterier som er blitt brukt i argumentasjonen til Riksarkivaren. Mine undersøkelser viser at Riksarkivaren kom med anmodning om bevaring i 24 av de 38 sakene mellom 1980 og 2000. Bevaringskriterier lot seg identifisere i 23 av de 24 sakene.¹⁵⁹ Bruken av ulike bevaringskriterier og vurderingene av personregistrenes bevaringsverdi endret seg også over tid.

Spørsmål som søkes besvart er om debatten om bevaringskriterier i norsk arkivlitteratur, regelverk og lovverket, samfunnsutviklingen, og endringer i internasjonal

¹⁵⁸ Saker, herunder definert som personregistre med og uten konsesjon som riksarkivaren uttalte seg om eller som riksarkivaren fikk til uttalelse. Dette vil være grunnlaget for begrepet "saker" videre i kapitlet.

¹⁵⁹ Se vedlegg 2, tabell 1

arkivteori har påvirket og styrt Riksarkivarens bruk av ulike bevaringskriterier, og om det har påvirket og styrt Riksarkivarens vurderinger av arkivenes bevaringsverdi.

Enda et spørsmål som søkes besvart er om kompetansestriden med Datatilsynet skapte Riksarkivarens argumentasjon for at man sikret arkiver fordi det var et behov for dokumentasjon knyttet til personers rettigheter og rettssikkerhet.

Riksarkivarens begrunnelser for bevaring av bestemte personregistre og/eller bestemte personopplysninger i et personregister er i dette kapitlet delt inn i tre deler. Den første delen tar for seg Riksarkivarens argumentasjon i lys av debatten om bevaringskriterier i norsk arkivlitteratur og regelverk- og lovverk, den andre delen tar for seg Riksarkivarens begrunnelser i lys av samfunnsutviklingen, og den tredje delen tar for seg Riksarkivarens begrunnelser i lys av endringer i arkivteori.

4.2 Riksarkivarens bevaringsvurderinger

4.2.1 Bevaringskriteriene

Begrunnelsene og argumentasjonen til Riksarkivaren har jeg systematisert innenfor fire ulike kategorier. Riksarkivaren anførte i noen saker ikke uttrykkelige bevaringskriterier, men formulerte begrunnelsene på en slik måte at de lett kunne identifiseres og plasseres innenfor de forskjellige kategoriene. Den første kategorien er *forskning*. Her har jeg plassert bevaringsbegrunnelser som henviser til forskningsverdi, historisk interesse og forskjellige typer forskningsfelt. Den andre kategorien er *rettslige behov*, der et materiale foreslås bevart fordi det dokumenterer rettigheter for enkeltpersoner og grupper. Den tredje kategorien er *administrative behov*. Her har jeg plassert begrunnelser som går ut på at et materiale bør bevares fordi det dokumenterer organets egne administrative og juridiske behov. Den fjerde kategorien har jeg kalt for *andre behov*. Dette er et fåtall begrunnelser som ikke passer inn under de foregående kategoriene. Eksempelvis ønsket Riksarkivaren å bevare et materiale av prinsipielle grunner.

4.2.2 Instruks og retningslinjer for arkivbegrensning og kassasjon

Regler for arkivbegrensning og kassasjon i arkivene til statsforvaltningen var frem til 1987 nedfelt i instruks fra 1961. Etter denne instruksjonen skulle materiale med historisk og administrativ verdi bevares. Bevarings- og kassasjonsvurderinger av statsforvaltningens fagsaker ble i første omgang tatt hånd om av arkivskaper. Arkivskaper kasserte de fagsakene

som ikke lenger hadde administrativ betydning. Dette måtte gjøres senest fem år etter at sakene hadde gått ut av aktiv bruk. De sakene som arkivskaper beholdt ble vurdert på nytt av vedkommende institusjon og Riksarkivet i fellesskap, om lag 25 år etter arkivsakene oppstod. Saker med administrativ og historisk verdi ble bevart. Resten ble kassert.

Det var en litt annen fremgangsmåte for statsforvaltningens administrative fellessaker. Dette var såkalte egenforvaltningssaker. Her kasserte arkivskaper alene det materiale som ikke lenger hadde administrativ eller historisk verdi. Dette måtte gjøres senest fem år etter at saksbehandlingen var avsluttet. Og til forskjell fra de generelle reglene for fagsakene, var det gitt detaljerte regler om hva som skulle bevares og kasseres av de administrative fellessakene. Eksempelvis skulle ikke personalmapper, personalkort og søknader om ledige høyere stillinger kasseres.¹⁶⁰

I 1987 kom det en ny instruks for arkivbegrensning og kassasjon i statsforvaltningens arkiver. Etter denne instruksen skulle materiale med varig administrativ, rettslig og forskningsmessig verdi bevares. Forskningsverdien var med andre ord ikke knyttet til historie spesielt, slik det var gjort i instruksene fra 1961. Regelverket føyde også til et nytt bevaringskriterium. Dette var såkalt rettslig verdi. Prosedyren med kassasjon i to omganger bortfalt. Riksarkivaren skulle nå godkjenne all kassasjon, foruten administrative fellessaker. Det innebar at Riksarkivaren måtte ta stilling til bevarings- og kassasjonsforslag fra arkivskapere.¹⁶¹

Instruksene fra 1961 og 1987 inneholdt derimot lite konkret veiledning i hva som skulle bevares og kasseres. Men i de generelle kommentarene til instruksene fra 1961 stod det følgende: ” Prinsipielt skal en i et arkiv aldri utslette sporene etter noen form for administrativ virksomhet. Det må derfor bevares prøver av alle typer arkivsakene som kasseres etter denne instruks.”¹⁶² Det samme ble gjentatt i den reviderte utgaven av 1987, med følgende tilføyelse: ”Dette må ikke forveksles med å bevare et *utvalg* av et materiale for framtidig forskningsbruk.”¹⁶³ Instruksene spesifiserte med andre ord ulike utvalgsprinsipper, såkalte mellomløsninger.¹⁶⁴ Men de ulike bevaringskriteriene ble ikke ytterligere spesifisert. Det er derfor god grunn til å anta at Riksarkivaren og arkivskaper til dels utøvde personlig skjønn i sine bevarings- og kassasjonsvurderinger.

¹⁶⁰ Rundskriv 7/1969

¹⁶¹ Instruks for arkivbegrensning og kassasjon i statsforvaltningens arkiver, kgl.res. 18. desember 1987

¹⁶² Rundskriv 7/1969, 5

¹⁶³ Instruks for arkivbegrensning og kassasjon i statsforvaltningens arkiver, kgl.res. 18. desember 1987, 9

¹⁶⁴ Bringslid m.fl. 2009, 107

Retningslinjer for arkivbegrensning og kassasjon i kommuner kom i 1982 og 1987. Retningslinjer for fylkeskommunene kom i 1986. Disse var hjemlet i kommuneloven og fylkeskommuneloven. Det var Riksarkivaren som hadde ansvar for forskrifter om oppbevaring og ordning og tilsyn med arkivene i kommuner og fylkeskommuner. Statsarkivaren hadde fullmakt til å inspisere og gi rettledning om ordning og forvaring av arkivsakene i fylkeskommunene. Riksarkivaren hadde derimot ingen godkjennende kassasjonsmyndighet i den forstand at arkivskaper sendte inn forslag om kassasjon som Riksarkivaren da skulle godkjenne. Hvilke saker som skulle bevares og kasseres ble fastsatt av Riksarkivaren på forhånd. Det fantes derimot visse unntak, deriblant arkivsaker for tiden før 1950 og 1976 som ikke kunne kasseres uten tillatelse fra Riksarkivaren.

Bevarings- og kassasjonsbestemmelsene for kommunale og fylkeskommunale arkiv ble knyttet til de enkelte saksområdene. Reglene fulgte to utvalgsprinsipper for kassasjon, saksrettet og kassasjon etter utvalgsmetode.

Saksrettet bevaring eller kassasjon baserte seg på en vurdering av arkivmaterialets saklige innhold og historiske kildeverdi. Det ble med andre ord gjort en vurdering av hva som ville være interessant for ettertidens forskning. Flere steder stod det også at rutinemessige saker kunne kasseres, mens prinsipielle saker skulle bevares.

Kassasjon etter utvalgsmetode baserte seg på utvalgskriterier, der deler av arkivserier av ensartet karakter ble bevart. Dette kunne være patentkrav, søknader om pass, førerkort og lisens. Utvalgskriteriene kunne eksempelvis være år, dato eller bokstav. Resten av arkivseriene kunne kasseres.

Regelverket satte også bevarings- og kassasjonsfrister. Reglene slo fast hva som kunne og burde kasseres. Kassabelt materiale skulle likevel oppbevares hvis hensynet til saksbehandlingen og rettslige hensyn gjorde det nødvendig.

De samme bevaringskriteriene som i instruksene fra 1987, var å finne i retningslinjene for kommunale og fylkeskommunale arkiv.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Retningslinjer for arkivbegrensning og kassasjon i fylkeskommunale arkiv, 01.09.1986
Retningslinjer for arkivbegrensning og kassasjon i kommunale arkiv, 1982
Retningslinjer for arkivbegrensning og kassasjon i kommunale arkiv, 04.06.1987

4.2.3 Arkivloven med forskrifter

Med ikrafttredelsen av arkivloven i 1999 ble regelverket om kassasjon og bevaring gjeldende for arkivmateriale uavhengig av medium, mens reglene for bevaring og kassasjon fra 1980 tallet var laget med utgangspunkt i papirbasert arkivdanning. Loven innførte en ny definisjon av begrepet dokument, altså hva dokumentene i et arkiv bestod av.¹⁶⁶

På grunn av den økende bruken av elektroniske lagringsmedier som magnetbånd og videoplater, samt lyd- og bildemedium, ble det nødvendig med et dokumentbegrep som tok sikte på denne utviklingen.¹⁶⁷ Arkivloven av 1992 definerte dokument som ”medium som lagrar informasjon for seinare lesing, lyding, framsyning eller overføring.”¹⁶⁸ Definisjonen kunne imidlertid tolkes på en slik måte at det var mediet som utgjorde dokumentet, ikke informasjonen.¹⁶⁹ Definisjonen ble derfor endret og presisert i lovendringen i desember 2000. Dokument ble deretter definert som ”ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lyding, framsyning eller overføring”¹⁷⁰.

Det nye regelverket innførte også generelle bevaringspåbud for bestemte typer dokumenter, som ikke fantes før arkivloven trådte i kraft. Kopibøker, møtebøker og arkivplaner var blant de dokumentene som alltid måtte bevares.¹⁷¹

Men det var en viss kontinuitet fra regelverket av 1986 og 1987 til arkivloven. For det første ble statsforvaltningens kassasjonsregler, både for egenforvaltningssakene og fagsakene, stående uendret da arkivloven med forskrifter trådte i kraft i 1999. Og heller ikke her ble det gitt noen veiledning i arbeidet med kassasjonsregler for fagsakene, som organene selv måtte utarbeide. Det manglet med andre ord bevarings- og kassasjonsregler for statsforvaltningens fagsaker. Det var fortsatt opp til forvaltningen selv å utarbeide søknader om kassasjon til Riksarkivaren.¹⁷² Forvaltningens økte bruk av elektroniske systemer i saksbehandlingen, og overgangen fra arkivdanning på papir til en kombinert papirbasert og elektronisk arkivdanning, førte med seg store endringer og utfordringer på arkivområdet. Arkivmyndighetene var blant annet bekymret for at de elektroniske dokumentene ikke ble godt nok bevart til sammenligning med papirdokumenter. Arkivmyndighetene valgte derfor å

¹⁶⁶ Hendriksen, Gro Kathrine 2014. ”Bevaring og kassasjon i Norge 1986-2013: brudd eller kontinuitet?” i André Neergaard (red.), *Dokumentasjonsforvaltning og arkiv i det 21. århundre*. Bergen: Fagbokforlaget, 160, 162

¹⁶⁷ NOU 1987:35 *Samtidens arkiver – fremtidens kildegrunnlag*, 6
Ot prp nr 77 (1991-92) Om lov om arkiv, 12

¹⁶⁸ *Arkivlova* § 2

¹⁶⁹ Hendriksen 2014, 161

¹⁷⁰ *Arkivlova* § 2

¹⁷¹ Fønnes 2010, 267-268

¹⁷² Fønnes 2010, 270

konsentrere seg om en bedre utformet arkivdanning med standarder og retningslinjer for elektroniske journalsystemer. Bevarings- og kassasjonsregler ble derfor en vedvarende mangelvare.¹⁷³

For det andre ble også kassasjonsreglene for fylkeskommuner og kommuner stående uendret i 1999.¹⁷⁴

4.2.4 Analyse og debatt av bevaringskriterier i norsk arkivlitteratur

Fra 1980-tallet ble det publisert opp i mot 50 artikler om bevaring og kassasjon i Norge hvert tiende år. Før den tid ble slike temaer kun tatt opp sporadisk i forskjellige tidsskrift. Men debatten om bevaring og kassasjon i Norge har for det meste omhandlet kassasjonsmetoder og eksisterende kassasjonspraksis. Diskusjoner rundt hvorfor man bevarte eller kastet visse typer materiale, og hvilke bevaringskriterier som vurderingene skulle baseres på ble ikke like mye tatt opp eller analysert.¹⁷⁵

Historiske behov som bevaringskriterium ble introdusert allerede i resolusjonen fra 1837 om avlevering av lokalforvaltningens arkiver. Redundans, administrative behov og arkivenes alder ble fastslått som bevaringskriterium bare noen tiår senere av Riksarkivarene Henrik Wergeland og Michael Birkeland. Men etter Birkelands siste utspill om arkivenes alder som et sentralt kassasjonskriterium i 1879 stoppet debatten opp.

Det skulle ta 56 år før det ble noe liv i debatten igjen. Det var riksarkivar Steinnes som gjenopptok bevarings- og kassasjonsdebatten, der han uttalte seg om mangelen på allmenne kassasjonsregler. Bevaringsvurderingene ble nemlig praktisert ut i fra et verdibasert skjønn.¹⁷⁶

Heller ikke i 1959, der Arkivutvalget la fram en innstilling om arkivproblemene i statsforvaltningen, ble bevaringskriterier diskutert. Det som ble tatt opp uten videre drøfting var arkivmaterialets betydning i form av forskjellige verdier, slik som alder, administrativ og historisk verdi, økonomiske hensyn og materialets praktiske betydning for privatpersoner og institusjoner. Det ble også til dels forklart hvorfor eldre arkiver var mer betydningsfulle enn de som på den tiden vokste fram. Men utvalget gav dårlig rettesnor når det kom til å velge ut hva som var bevaringsverdig ut i fra de gitte verdiene.¹⁷⁷ I forhold til den administrative verdien hevdet de følgende: ”Det er gjerne en forholdsvis enkel sak for vedkommende

¹⁷³ Hendriksen 2014, 159, 171

¹⁷⁴ Fonnes 2010, 272

¹⁷⁵ Bringslid m.fl. 2009, 76-77

¹⁷⁶ Bringslid m.fl. 2009, 77-79

¹⁷⁷ Finans- og tolldepartementet: Innstilling om arkivproblemene i statsforvaltningen, Arkivutvalget av 1958, 13-14

administrasjon å avgjøre om et dokument har administrativ verdi eller ei.”¹⁷⁸ Det ble videre sagt at “[d]e serier som har praktisk betydning for almenheten, f.eks. fødselsregister, skiller seg for det meste klart ut.”¹⁷⁹ Enda mer uklart var det med den historiske verdien. Utvalget hevdet at ingen arkivsaker var fullstendig verdiløse, og at man skjønnsmessig måtte velge ut de sakene som var mest verdifulle.¹⁸⁰ Regelverket fra 1961, som tok utgangspunktet i denne innstillingen, ble derfor stående uten rettlede bevaringskriterier.

Statens Rasjonaliseringsdirektorat etablerte i 1977 et prosjekt som skulle legge til rette for et modernisert arkivarbeid i statsforvaltningen. Et delprosjekt siktet seg inn på arkivbegrensning, kassasjon, bortsetting og avlevering av arkivmateriale. Rapporten for prosjektet ble lagt fram i 1983, og heller ikke her ble det gitt noen forklaring på hvorfor man bevarte eller kastet visse typer materiale. Bevarings- og kassasjonsarbeidet skulle fortsatt baseres på et verdibasert skjønn.¹⁸¹

Førstearkivar ved Statsarkivet i Trondheim og senere statsarkivar i Oslo, Harald Hals, konstaterte i 1986 i Arkivverkets interne meldingsblad *Arkivposten* at Arkivverket, Arkivutvalget av 1958 og Statens Rasjonaliseringsdirektorat aldri tok seg bryet med å komme med noen omfattende begrunnelser for kassasjon. Han hevdet at de ”mer eller mindre ureflektert”¹⁸² gikk inn for kassasjoner.

Bringslid m.fl. hevder i sin undersøkelse om Riksarkivarens bevaringsvurderinger at Riksarkivaren ikke har følt noe behov for å begrunne sine beslutninger skriftlig. Det var kun unntaksvis at de ulike vedtakene ble begrunnet, og de var både upresise og diffuse. De hevdet videre at bevaringsvurderingene ble basert på personlig intuisjon og skjønn.¹⁸³ Men de kunne likevel se en hyppigere bruk av begrunnelser etter 1980, som de hevdet hadde sammenheng med en økende debatt om temaet.¹⁸⁴

4.2.5 Hvordan tenkte Riksarkivaren?

Min analyse av Riksarkivarens bevaringsvurderinger i sakene som ble vurdert etter Personregisterloven bekrefter sistnevnte framstilling om bruken av begrunnelser etter 1980. 96 % av Riksarkivarens bevaringsanmodninger ble begrunnet. Det vil si at det forelå en angivelse eller formulering av bevaringskriterier i argumentasjonen.

¹⁷⁸ Innstilling fra Arkivutvalget 1958, 13

¹⁷⁹ Innstilling fra Arkivutvalget 1958, 13

¹⁸⁰ Innstilling fra Arkivutvalget 1958, 14

¹⁸¹ Bringslid m.fl. 2009, 33, 79

¹⁸² Hals, Harald. ”Kasserer vi galt eller rett? – Har vi egentlig tenkt over det?” i *Arkivposten. Internt meldingsblad for Arkivverket*, nr. 2/1986, 66

¹⁸³ Bringslid m.fl. 2009, 80

¹⁸⁴ Bringslid m.fl. 2009, 85

Men situasjonen med Datatilsynet var noe helt annet enn Riksarkivarens vanlige praksis med bevarings- og kassasjonsforslag – og vedtak om offentlig arkivmateriale. For offentlig arkivmateriale hadde Riksarkivaren myndighet til å vurdere om et materiale skulle kastes eller bevares uten noe spesielt krav om skriftlig begrunnelse, og det har vist seg det at Riksarkivaren svært sjeldent begrunnet sine beslutninger skriftlig.¹⁸⁵ Men i forhold til Datatilsynet så var Riksarkivaren nødt til å begrunne hvorfor han ønsket å bevare et personregister og/eller personopplysninger i et personregister for å unngå at Datatilsynet slettet det. Jeg vil derfor hevde at Riksarkivarens bruk av begrunnelser i større grad hadde sammenheng med den nye situasjonen med Datatilsynet, heller enn en økende debatt om bevaringskriterier.

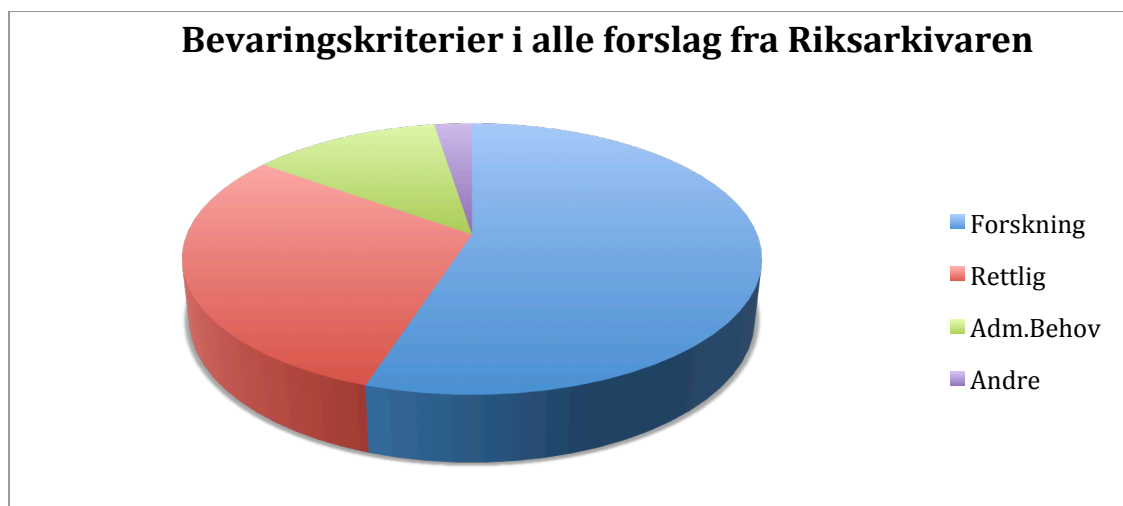
De personregistrene med slettebestemmelser som Riksarkivaren ikke uttalte seg om eller ikke hadde noen innvendinger mot var i hovedsak registre som Datatilsynet hadde godtatt overført til godkjent arkivinstitusjon i stedet for sletting.

Personregistrene som Riksarkivaren uttalte seg om befant seg hovedsakelig i kommuner og fylkeskommuner innenfor kriminalomsorgen, sosialtjenesten, feltarbeidertjenesten, uteseksjonen, skoleverket og bibliotek. Noen få personregistre var statlige og omfattet Sentralkartoteket for alvorlig sinnslidende (Psykoseregisteret), studentregistre ved universiteter- og høyskoler og Sentralkartoteket for åndssvake (Åndssvakeregisteret). Noen ytterst få registre var forskningsrelaterte, samt et frivillig register over stortingsrepresentantenes økonomiske interesser. Riksarkivaren uttalte seg også om et arkiv som ble brutt opp og fordelt mellom sentral- og lokalforvaltningen. Dette var farskapssaker fra andre verdenskrig, der et stort antall enkeltsaker med tyske rettslige farskapskjennelser ble fordelt fra Sosialdepartementet til fylkesmennene og andre institusjoner ca 1950. Det egentlige Lebensborn-arkivet med kartoteker ble i Sosialdepartementet og rutinemessig avlevert til Riksarkivet.¹⁸⁶

Resultatene av min sammenstilling vises i diagrammet nedenfor (figur 1), der alle bevaringskriterier som er oppgitt per personregister, er registrert. Diagrammet er basert på 40 registrerte bevaringskriterier i 23 saker. Noen personregistre ble med andre ord vurdert etter flere enn ett kriterium.

¹⁸⁵ Bringslid m.fl. 2009, 80

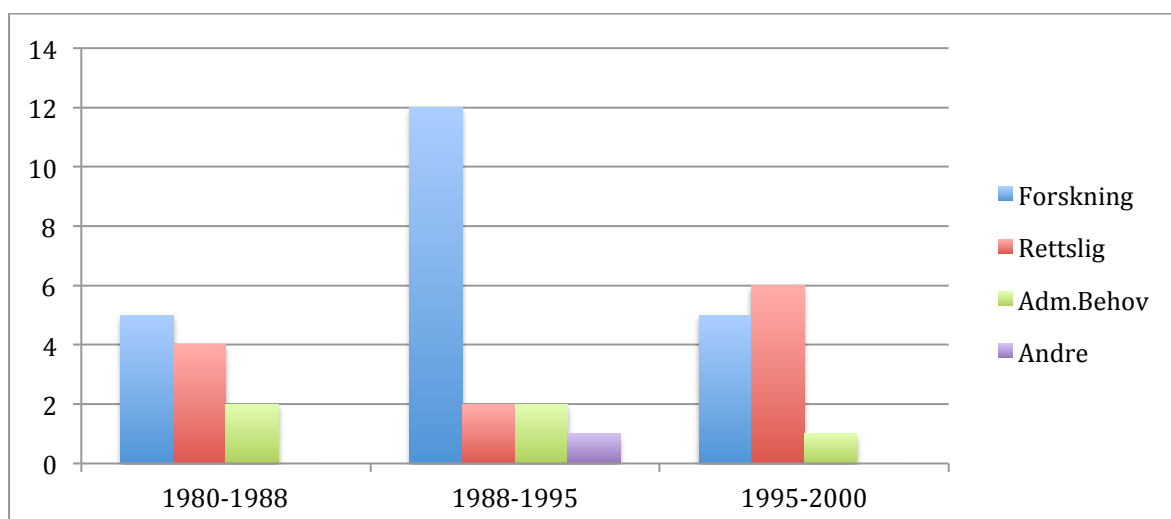
¹⁸⁶ RA. Husarkivet. Sak 87/3338: Personregistre hos fylkesmannsembetene – kartotek over farskapssaker fra 2. Verdenskrig "Lebensborn". Brev fra Riksarkivet til Datatilsynet, datert 19.11.1987



Figur 1 – Statistikk over alle bevaringskriterier som er oppgitt per personregister i perioden 1980-2000

Den forskningsmessige verdien ble lagt til grunn i 22 av de 23 sakene med bevaringskriterier i perioden 1980-2000. Rettslige behov ble brukt i 12 av 23 saker. Administrative og andre behov ble derimot mindre brukt. Administrasjonens behov ble brukt som kriterium i fem saker, mens andre behov ble brukt i én. Arkivmaterialets forskningsmessige -og rettslige verdi var med andre ord de største grunnene til at Riksarkivaren anmodet bevaring.

Bruken av ulike bevaringskriterier endret seg derimot over tid. Jeg la blant annet merke til en økning i bruken av forskning som bevaringskriterium i perioden 1988-1995, og at en lignende økning var å finne i bruken av rettslige behov i perioden 1995-2000. Mine observasjoner er vist i figur 2.



Figur 2 – Statistikk over bruken av bevaringskriterier fordelt på tre perioder i tiden 1980-2000

Jeg la også merke til at Riksarkivarens vurderinger av personregistrenes forskningsmessige og rettslige bevaringsverdi i noen grad endret seg i perioden 1980-2000.

Jeg skal i det følgende forsøke å forklare bevaringsvurderingene og bruken av ulike bevaringskriterier over tid i lys av regelverk og lovverk. Dette vil bli framstilt i henhold til tidsperiodene i figur 2.

4.2.5.1 1980-1988

Personregistrene som Riksarkivaren uttalte seg om i perioden 1980-1988 var elevregistre i grunnskolen og videregående skole, bibliotekenes utlånsregistre, klientmapper fra kriminalomsorg i frihet, elevregistre i de statlige, interkommunale og kommunale spesialskoler og farskapssaker fra andre verdenskrig (Lebensborn). Flesteparten av disse registrene hadde Riksarkivaren i retningslinjene for kommunene og fylkeskommunene bestemt at skulle bevares. Og i tilfellet med bibliotekenes utlånsregistre, som i retningslinjene fra 1982 ikke var nevnt, ble føyd til i retningslinjene fra 1986 og 1987 med påbud om bevaring av edb-baserte utlånsregistre på mikrofilm eller mikrokort. Riksarkivaren brukte også kassasjonsreglene for kommunene som argumentasjon i sitt forslag om bevaring av elevsaker i skolene.

Men de fylkeskommunale og kommunale retningslinjene gav ingen anvisning til bevaringskriterier eller begrunnelser for bevaring på de enkelte saksområdene, med unntak av farskapssaker i retningslinjene for kommunale arkiv av 1987. Farskapssaker skulle bevares i minst 100 år ”på grunn av sine store rettslige betydning.”¹⁸⁷ Det stod videre at saker angående barn med tyske fedre 1940-1945 skulle bevares. Såkalte ”Tyskersaker”¹⁸⁸. Riksarkivaren uttalte seg om bevaring av farskapssakene fra andre verdenskrig til Datatilsynet 19. november 1987¹⁸⁹, altså fem måneder etter at bevaringsbestemmelsen om farskapssaker ble gjeldende fra 4. juni 1987. Denne bestemmelsen stod ikke oppført i retningslinjene for kommunene fra 1982. Det kan nesten virke som om Riksarkivaren forventet å måtte uttale seg om dette arkivet. Men materialet gikk også inn under Riksarkivarens spesielle bevaringspåbud, der arkivalier for tiden før 1950 av forskningsmessige hensyn ikke kunne kasseres uten samtykke fra Riksarkivaren eller statsarkivaren. Denne bestemmelsen ble oppført i retningslinjene for kommunene i både 1982 og 1987.¹⁹⁰ Det var derfor ikke overraskende at Riksarkivaren i sin uttalelse til Datatilsynet ønsket å bevare materialet av forskningsmessige og rettslige grunner.

¹⁸⁷ Retningslinjer for arkivbegrensning og kassasjon i kommunale arkiv, 04.06.1987, 35

¹⁸⁸ Retningslinjer for arkivbegrensning og kassasjon i kommunale arkiv, 04.06.1987, 36

¹⁸⁹ RA. Husarkivet. Sak 87/3338: Personregistre hos fylkesmannsembetene – kartotek over farskapssaker fra 2. Verdenskrig ”Lebensborn”. Brev fra Riksarkivet til Datatilsynet, datert 19.11.1987

¹⁹⁰ Retningslinjer for arkivbegrensning og kassasjon i kommunale arkiv, 1982, IV

”Rettslig verdi”, et kriterium som ikke ble føyd til i regelverket før i 1986 og 1987, var i perioden 1980-1988 et av Riksarkivarens mest brukte bevaringskriterier. Det nye regelverket føyde med andre ord til et verdikriterium som allerede hadde vært praktisert i en del år. Det eneste personregisteret som ikke ble gitt en slik verdi var bibliotekenes utlånsregistre.

Den rettslige verdien ble derimot formulert forskjellig i Riksarkivarens uttalelser. I tilfellet med elevregistrene i grunnskolen og den videregående skole var det viktig at elevene kunne dokumentere sitt forhold til skolen, og dette forutsatte at elevmappene med opplysninger om den enkelte elev ble bevart i minst 25 år.¹⁹¹ Omtrent den samme formuleringen ble brukt i forhold til felleskonesjonen for de statlige, interkommunale og kommunale spesialskoler. Men i 1986 ble det anført at dokumentasjonsbehovet blant spesialskoleelevene var større enn i den ”normale” elevmassen i grunnskolen og videregående skole. Riksarkivaren opplyste at Arkivverket hadde fått henvendelser de siste årene fra tidligere skolehjemselever med behov for slik dokumentasjon. Det ble videre sagt at dokumentasjonen kunne sikre den individuelle rettssikkerhet.¹⁹² Dette ble ikke understreket i argumentasjonen om bevaring av elevregistre i grunnskolen og den videregående skole.

Farskapssakene fra andre verdenskrig ble vurdert bevaringsverdige fordi materialet dokumenterte herkomsten til de barna med tyske fedre. Det ble anført at flere tusen av dem var nemlig ikke innført i kirkebøkene. Dokumentene fra farskapssakene var derfor for mange den eneste kilden til de hadde til slik dokumentasjon.¹⁹³

Begrunnelsen for bevaring av klientmappene fra kriminalomsorg i frihet var i sammenligning noe vag. Her ble det sagt at det kunne være i de registrerte personers interesse at hele personregisteret ble bevart. Det var slik dette kriteriet ble drøftet internt i Riksarkivet. Hvorvidt Datatilsynet ble informert om disse synspunktene er uvisst.¹⁹⁴ Regelverket hadde heller ingen bestemmelser om bevaring av akkurat dette materialet.

Personregistrenes rettslige verdi ble med andre ord likt formulert i den forstand at enkeltpersonene skulle ha rett på dokumentasjon. Men formuleringene var på samme tid forskjellige ved at dokumentasjonen dekket ulike rettslige behov. Mens elever hadde behov for å dokumentere sitt forhold til skolen ved eventuell feilbehandling eller manglende

Retningslinjer for arkivbegrensning og kassasjon i kommunale arkiv, 04.06.1987, 14

¹⁹¹ RA. Husarkivet. Sak 190/82. Brev fra Riksarkivet til Datatilsynet, datert 18.02.1982

¹⁹² RA. Husarkivet. Sak 910/86: Brev fra Riksarkivet til Datatilsynet, datert 15.05.1986.

¹⁹³ RA. Husarkivet. Sak 87/3338: Brev fra Riksarkivet til Datatilsynet, datert 19.11.1987

¹⁹⁴ RA. Personarkiv John Herstad. Serie Fd - Riksarkivartiden. Stykke L0017. Forholdet til Datatilsynet 1983-2003. Notat fra Ivar Fonnes, datert 20.06.1984

opplæring, så hadde barna med tyske fedre behov for å dokumentere sin herkomst. Elevregistre i spesialskolene ble også vurdert å ha en høyere rettslig verdi enn elevregistre i grunnskolen og den videregående skole på bakgrunn av faktisk registrert etterspørsel etter dokumentasjon.

Forskningsbehovet stod derimot noe sterkere i denne perioden. Riksarkivaren gikk blant annet inn på hva materialet kunne brukes til rent forskningsmessig, hvilke typer forskningsfelt det kunne være aktuelt å bruke materiale innenfor og det ble gitt en antydning av aktuelle forskningsmetoder. Personregistrene ble sagt blant annet å ha interesse for historisk, pedagogisk og kriminologisk forskning. Formuleringen av forskningsverdien ble med andre ord ikke knyttet til historie spesielt slik regelverket fra 1961 la opp til. Det var ikke før i 1986 og 1987 at forskningsverdien i regelverket for statsforvaltningen, fylkeskommunene og kommunene ble oppført med åpnere formuleringer, uten avgrensning til historie og historisk verdifulle dokumenter alene. Også i dette tilfelle var dette å tilpasse regelverket til den praksis som var etablert. Riksarkivaren henviste til ulike typer forskningsfelt før det nye regelverket kom på plass.

Det var imidlertid sjelden forskningsbehovet stod alene som bevaringskriterium. I fire av de fem sakene ble forskningen og rettslige behov brukt sammen som kriterier for bevaring. Administrative behov stod heller aldri alene, men sammen med de to foregående kriterieriene.

Den administrative verdien ble knyttet til elevregistrene i grunnskolen og videregående skole, og klientmapper fra kriminalomsorg i frihet. Riksarkivaren mente blant annet at administrasjonen hadde et behov for dokumentasjon i forbindelse med eventuelle rettssaker.¹⁹⁵

4.2.5.2 1988-1995

I perioden 1988-1995 økte antallet saker som ble sendt Riksarkivaren til uttalelse. Det hadde sammenheng med at samarbeidet mellom Riksarkivaren og Datatilsynet var kommet inn i fastere former. Riksarkivaren uttalte seg om 12 saker i løpet av disse syv årene, sammenlignet med fem saker i løpet av åtte år i perioden før.

Personregistrene som Riksarkivaren uttalte seg om i dette tidsrommet var Sentralregisteret for alvorlig sinnslidende, registre i uteseksjonen og feltarbeidertjenesten i Oslo kommune, elevregistre ved Lillegården skole, sosialregistre i Stavanger kommune,

¹⁹⁵ RA. Husarkivet. Sak 190/82. Brev fra Riksarkivet til Datatilsynet, datert 18.02.1982

register over stortingsrepresentantenes økonomiske interesser, elevregistre ved Peder Morset Folkehøgskole, ny konsesjon for elevregistre i grunnskolen, personregister ved Norsk Utvandrer-museum, gjeldsrådgivningssaker, og et personregister knyttet til Norsk Hjemmefrontmuseum. Flesteparten av registrene hadde Riksarkivaren i retningslinjene for kommunene bestemt at skulle bevares. Unntaket var registre i uteseksjonen og feltarbeidertjenesten. Register over stortingsrepresentantenes økonomiske interesser var derimot et frivillig register og derfor ikke underlagt Riksarkivarens bestemmelser. I forhold til personregisteret ved Norsk Utvandrer-museum og registeret knyttet til Norsk Hjemmefrontmuseum ble ikke regelverket nevnt i det hele tatt. Hvorvidt det var snakk om offentlig arkivmateriale er derfor usikkert.

Riksarkivaren henviste også til regelverket for både statsforvaltningen og kommunene i sin argumentasjon. I forhold til Sentralregisteret for alvorlig sinnslidende la Riksarkivaren blant annet vekt på at registerets eier, Helsedirektoratet, var et forvaltningsorgan og derfor underlagt reglene for statlig arkivmateriale.¹⁹⁶

I motsetning til perioden 1980-1988, der rettslige og forskningsmessige behov ble tillagt omtrent like mye vekt i argumentasjonen, ble forskningen dominerende som bevaringskriterium i 1988-1995. Regelverket gav på ingen måte noen indikasjon på at forskningen skulle stå noe sterkere som bevaringskriterium enn tidligere, snarere tvert imot. Introduksjonen av rettslig verdi som bevaringskriterium i 1986 og 1987 skulle nesten tyde på en viss tyngdepunktforsyving. Regelverket gir derfor liten eller ingen forklaring på dette fenomenet. Det kan heller tyde på at forskningen var den viktigste grunnen til bevaring av personregistre overhodet.

Den forskningsmessige verdien ble formulert omtrent på samme måte som tidligere, men det ble lagt noe mer vekt på hensynet forskningsmetode, deriblant longitudinell metode. Ved bruk av en slik metode var det nødvendig å kunne identifisere enkeltpersoner. Det var derfor viktig at personopplysningene verken ble anonymisert eller slettet. Den forskningsmessige verdien ble også knyttet til historie mer enn noe annet. Noen personregistre hadde en mer generell historisk interesse, mens andre ble knyttet til spesifikke områder som sosialhistorie, medisinsk historie, kulturhistorie og norsk okkupasjonshistorie. Men forskningsverdien ble i to tilfeller også knyttet til annen type forskning. En sak fra 1989 kan tjene som eksempel. Dette var det såkalte Psykoseregisteret (Sentralkartoteket for alvorlig sinnslidende) som Datatilsynet etter personregisterlovens § 8 vedtok slettet i 1989,

¹⁹⁶ RA. Husarkivet. Sak 89/403: Sentralkartoteket for alvorlig sinnslidende – Datatilsynets vedtak. Brev fra Riksarkivaren til Sosialdepartementet, datert 10.03.1989

uten å ha hentet inn uttalelser eller informert Riksarkivaren på forhånd. Da Riksarkivaren uttalte seg i etterkant av vedtaket i 1989 argumenterte han med at registeret ikke bare hadde interesse for medisinsk historie, men også ren medisinsk forskning. I dette konkrete tilfellet hadde Riksarkivaren også lagt vekt på og vist til uttalelser fra Norsk psykiatrisk forening og Rådet for medisinsk forskning i Norges allmennvitenskapelige forskningsråd (NAVF). Her kom det blant annet frem at pasientregisteret kunne utnyttes til etter-undersøkelser, prognosestudier, årsaksrettet forskning, helsetjenesteforskning og klinisk forskning.¹⁹⁷

Riksarkivaren hadde i dette tilfelle vært i dialog med ulike forskningsmiljøer før han kom med sin uttalelse. Dette er første gangen Riksarkivaren baserer seg på og viser til uttalelser fra forskningsmiljøer – og forskningsråd i kildematerialet. Dette har utvilsomt sammenheng med at Sentralregisteret var mye omtalt i pressen og fikk mye oppmerksomhet i samtiden. Selv statsminister Gro Harlem Brundtland hadde engasjert seg mot at registeret skulle slettes.¹⁹⁸ Det er derfor nærliggende å tro at Riksarkivaren følte det var nødvendig i dette tilfellet å ta i bruk uttalelser fra forskningsmiljøene for å understreke viktigheten av å bevare materialet. Også tidligere var det alminnelig at Riksarkivaren pleide å ha god kontakt med forskningsmiljøene, og på den måten skaffet seg kompetanse til å vurdere hvilke data som burde bevares ut fra forskningsinteresser.¹⁹⁹ Men det var første gangen at Riksarkivarens kontakt og samarbeid med forskningsmiljøene gjorde seg synlig i kildematerialet.

Bruken av rettslige behov som bevaringskriterium var derimot marginal i denne perioden. Av de 12 sakene som Riksarkivaren uttalte seg om var det kun to personregistre som ble sagt å ha noen rettslig verdi. Dette var elevregistre ved Peder Morset Folkehøgskole og registre innenfor gjeldsrådgivning i kommunale og delvis kommunale etater.

I tilfellet med elevregistrene ved Peder Morset Folkehøgskole så ble det ansett som viktig at alle elevmappene ble bevart av hensyn til elevenes eventuelle behov for dokumentasjon. Vurderingen ble gjort internt i Riksarkivet i forkant av uttalelsen til Datatilsynet.²⁰⁰ De manuelle elevmappene gav nemlig et fyldig bilde av elevens bakgrunn, utvikling og standpunkt. Legerapporter, medisinske opplysninger om funksjonshemming, pedagogiske rapporter, sosialrapporter, oppfølgingsplaner og en vurdering av skolegangen

¹⁹⁷ RA. Husarkivet. Sak 89/403: Sentralkartoteket for alvorlig sinnslidende – Datatilsynets vedtak. Brev fra Riksarkivaren til Sosialdepartementet, datert 10.03.1989 og brev fra Riksarkivaren til Kultur- og vitenskapsdepartementet, datert 20.03.1989

¹⁹⁸ RA. Husarkivet. På sak 89/403: Avisartikkel i Aftenposten, skrevet av Thorleif Andreassen, "Ap.-leder vil beholde psykoseregisteret", datert 28.06.1990

¹⁹⁹ RA. Husarkivet. Sak 1422/83. Brev fra Riksarkivet til alle statsarkivene, datert 27.09.1983

²⁰⁰ RA. Husarkivet. Sak 91/2187: Konsesjon for Peder Morset Folkehøgskole til elevregister på edb. Notat fra A.M Bøhmer til Svalestuen og Fønnes, udatert

var å finne i elevmappene.²⁰¹ Men i Riksarkivarens uttalelse til Datatilsynet 1. juli 1991 kom ikke den rettslige verdien til å spille noen stor rolle i argumentasjonen for bevaring. Det ble sagt at det var viktig å kunne dokumentere skolens virksomhet og resultater siden sammensetningen av elevmassen var såpass spesiell. 40 av 64 elever var nemlig psykisk utviklingshemmet.²⁰² Men noen anvisning til elevenes behov for dokumentasjon var ikke å finne i uttalelsen til Riksarkivaren.

I Riksarkivarens uttalelse om gjeldsrådgivningssaker ble det antatt at personene ville ha et ”påtrengende behov for å dokumentere hva som har skjedd.”²⁰³

Uttalelsene ble med andre ord knyttet til enkeltpersoners dokumentasjonsbehov. Men dokumentasjonen ble ikke uttrykkelig sagt å sikre den individuelle rettssikkerhet, slik det ble gjort med elevregistrene i spesialskolene.

Det kan virke overraskende at så få personregistre fikk påstemplet rettslig verdi sett i forhold til typen registre som ble sendt Riksarkivaren til uttalelse. Her var det snakk om både klientregistre og elevregistre i grunnskolen, som i tidligere uttalelser fra Riksarkivaren ble sagt å inneholde rettslig dokumentasjon. Men Riksarkivaren, Riksarkivets representanter og Datatilsynet kan ha tatt opp dette i samarbeidsgruppen. Det er også nærliggende å tenke at Datatilsynet var kjent med Riksarkivarens standpunkt i slike saker fra før.

Den administrative verdien ble knyttet til elevregistrene ved Peder Morset Folkehøgskole og gjeldsrådgivningssaker i kommunale og delvis kommunale etater. I forhold til folkehøgskolen var det viktig å bevare dokumentasjon om skolens virksomhet og resultater rent planmessig.²⁰⁴ I forhold til gjeldsrådgivningssakene var det viktig at de rådene som ble gitt, og de opplysningene som lå til grunn for dette ble bevart fordi rådgivningsorganet ville ha behov for å dokumentere hva som hadde skjedd, samt dokumentere hvordan gjeldsrådgivningen hadde fungert.²⁰⁵

Det kom også nye argumenter til i denne perioden. Riksarkivaren stilte seg nemlig prinsipielt i en sak hvor Datatilsynet påla Riksarkivet å slette en person fra Psykoseregisteret. Denne personen stod oppført i inngangsregisteret, mens kortet med opplysninger om personen manglet. Datatilsynet mente at en slik registrering ville gi et uriktig og villedende bilde av situasjonen. Men saken var av prinsipiell betydning for Riksarkivaren. Mye av Riksarkivets materiale var nemlig ufullstendig – hva med det?. Et annet bevaringskriterium

²⁰¹ RA. Husarkivet. Sak 91/2187. Notat fra A.A.S, datert 08.05.1991

²⁰² RA. Husarkivet. Sak 91/2187. Brev fra Riksarkivaren til Datatilsynet 01.07.1991

²⁰³ RA. Husarkivet. Sak 93/4174: Kassasjon og bevaring. Brev fra Riksarkivet til Datatilsynet 09.09.1993

²⁰⁴ RA. Husarkivet. Sak 91/2187. Notat fra A.M Bøhmer til Svalestuen og Fønnes, udatert

²⁰⁵ RA. Husarkivet. Sak 93/4174. Brev fra Riksarkivet til Datatilsynet 09.09.1993

som kom opp i denne sammenheng var inngangskortets betydning fra et arkivsynspunkt. Inngangskortet viste nemlig at det var mangler ved hovedregisteret, noe det var viktig å være oppmerksom på ved vitenskapelig utnyttelse av materialet.²⁰⁶

4.2.5.3 1995-2000

Riksarkivaren uttalte seg om seks saker i perioden 1995-2000. Dette var personregistre i den kommunale barnevernstjenesten og sosialtjenesten, student- og søkerregister ved universitet og høyskoler, registreringssystemet for det fylkeskommunale barnevernet, barnevernssaker generelt i fylkeskommuner, kommuner og private institusjoner, og Sentralregisteret for åndssvake. Riksarkivaren uttalte seg ikke om åndssvakeregisteret før i januar 2000, men er tatt med på bakgrunn av at saken ble påbegynt i 1999.

Flesteparten av registrene hadde Riksarkivaren i retningslinjene for kommunene bestemt at skulle bevares. Riksarkivaren tok også i bruk regelverket for både statsforvaltningen og kommunene i sin argumentasjon.

Forskningsmessige behov dominerte Riksarkivarens begrunnelse for bevaring i de to foregående periodene. Forskningen ble også hyppig brukt som bevaringskriterium i 1995-2000. Men det var de rettslige behovene som dominerte i denne perioden. Regelverket gav i dette tilfellet ingen indikasjon på at de rettslige behovene skulle stå noe sterkere som bevaringskriterium enn tidligere. Men det var første gangen Riksarkivaren hadde uttalt seg om barnevernssaker. Det var også denne typen saker som var høyest representert i 1995-2000. Riksarkivaren bestemte allerede i 1982 at barnevernssaker skulle bevares. De samme bestemmelsene ble videreført i retningslinjene for fylkeskommuner og kommuner fra 1986 og 1987 med ytterligere spesifikasjoner. Bestemmelsene ble igjen videreført i arkivforskriften av 1998, med henvisning til Riksarkivarens generelle kassasjonsregler for kommuner og fylkeskommuner.

Formuleringen av den rettslige verdien endret seg også betraktelig til sammenligning med periodene 1980-1988 og 1988-1995. Formuleringene rettet seg nemlig mot enkeltpersoners rettigheter- og rettssikkerhet.

I tilfellet med personregistrene i den kommunale barneverntjenesten og sosialtjenesten var det viktig at dokumentene ble bevart av rettssikkerhetsmessige grunner. Det var registrert stor pågang fra folk som ønsket å få mer greie på sin fortid, og det var kun i

²⁰⁶ RA. Husarkivet. Sak 93/3662: Sletting fra kartotek i Psykoseregisteret. Brev fra Datatilsynet til Riksarkivet, datert 30.06.1993. Notat fra Anne Marie Bøhmer til Tor Breivik, datert 07.07.1993. Brev fra Riksarkivet til Datatilsynet, datert 10.08.1993

de tilfeller hvor dokumentene var bevart at dette behovet kunne imøtekommes. ”For enkelte har dette stor velferdsmessig betydning”²⁰⁷, ble det sagt.

Det var enkeltpersoners rettigheter som lå til grunn for Riksarkivarens anmodning om bevaring av student- og søkerregistre ved universitet- og høyskoler. Det var her snakk om elevenes rett på karakterutskrifter i tilfellet vitnemål skulle gå tapt og elevenes behov for dokumentasjon i forbindelse med rettslige tvister.²⁰⁸ Men Riksarkivaren henviste ikke til regelverket i dette tilfellet, til tross for at registeret var underlagt reglene for statlig arkivmateriale.

I forhold til registreringssystemet for det fylkeskommunale barnevernet uttalte Riksarkivaren at konsesjonens slettingsbestemmelser fratok personene retten til å dokumentere hva som hadde skjedd med dem i omsorgsperioden. Riksarkivaren stilte seg også tvilende til at de aktuelle personers rettsikkerhet ble tilfredsstillende ivaretatt gjennom slike bestemmelser.²⁰⁹

Enkeltpersoners dokumentasjonsbehov ved eventuelle erstatningssaker lå til grunn for Riksarkivarens anmodning om bevaring av saker i barnevernstjenesten i kommuner, fylkeskommuner og private institusjoner. Dette var uttalelser som Riksarkivaren kom med i forbindelse med utarbeidelsen av et rundskriv om taushetsplikt i barnevernet i 1999.²¹⁰ Her hadde Datatilsynet også kommet med sine synspunkter.

De registrertes eget dokumentasjonsbehov spilte også en sentral rolle da Riksarkivaren uttalte seg om bevaring av Sentralregisteret for åndssvake i januar 2000. Riksarkivaren fikk muligheten til å uttale seg om dette registeret fordi det i arkivloven ble bestemt at sletting ikke kunne gjøres uten ”at det er innhenta fråsegn frå Riksarkivaren.”²¹¹ Riksarkivaren uttalte seg med andre ord med utgangspunkt i arkivloven, og ikke samarbeidsavtalen av 1985 slik det tidligere ble gjort. Denne avtalen hadde som ovenfor nevnt ikke alltid vært etterlevd fra Datatilsynets side på dette punkt.

I likhet med Psykoseregisteret fikk også Sentralregisteret for åndssvake mye oppmerksomhet både i pressen og fra politisk hold. En av Riksarkivets sterkeste allierte i

²⁰⁷ RA. Husarkivet. Sak 95/2544: Fylkesmannen i Vestfold – arkivering, oppbevaring og kassering av barnevernsaker. Brev fra Riksarkivet til Fylkesmannen i Vestfold, datert 28.09.1995

²⁰⁸ RA. Husarkivet. Sak 96/4382: Student- og søkerregister til universitet og høyskolene: Lagrings- og slettefrister. Brev fra Riksarkivaren til Datatilsynet, datert 30.09.1996

²⁰⁹ RA. Husarkivet. Sak 97/6337: Slettingsbestemmelser i konsesjon for registreringssystem for det fylkeskommunale barnevernet. Brev fra Riksarkivaren til Datatilsynet, datert 27.10.1997

²¹⁰ RA. Husarkivet. Sak 99/3259: Saker i barneverntjenesten. Brev fra Riksarkivet til Barne- og familiedepartementet, datert 26.05.1999

²¹¹ *Arkivlova* § 9 bokstav c

denne saken var foreningen Rettferd for tapere med generalsekretær Ola Ødegård i spissen.²¹² Foreningen hadde som oppgave å hjelpe folk som ville søke om erstatning og oppreisning fra staten. I tilfellet med Sentralregisteret for åndssvake gikk de ut offentlig og tok de til orde for bevaring av registeret. ”En sletting vil bety at staten kvitter seg med bevis som vil gjøre det håpløst for en rekke mennesker å dokumentere feilgrep og overgrep som de mener ble begått mot dem i sin tid”²¹³, uttalte foreningen i en avisartikkel fra 1999.

Det offentlige tok også initiativ til forskning på dette materialet for å få påvist eventuell urett.²¹⁴ Riksarkivaren mente at det var av stor betydning at registeret, og sentralt skapte helseregistre generelt, ble bevart med hensyn til personenes dokumentasjonsbehov. I dette konkrete tilfellet var det snakk om dokumentasjon for feilbehandling eller feilplassering ved krav om blant annet billighetserstatning.²¹⁵ Etter at Datatilsynet vedtok å anonymisere både åndssvakeregisteret og et såkalt vanføreregister etter 3 år, uttalte Riksarkivaren at det til stadig dukket opp henvendelser fra personer som etter mange tiår ønsket innsyn i sine saker. Den tidsbegrensede innsynsmuligheten som Datatilsynet la opp til var derfor svært uheldig. Riksarkivaren illustrerte dette poenget ved å vise til etterspørselen av de arkivene som gav opplysninger om krigsbarns biologiske opphav. Uttalelsen gir et fyldig bilde av hvordan Riksarkivaren kan ha tenkt også i andre saker med rettslig verdi, og vil derfor gjengis i sin helhet:

Like etter krigens slutt var det på tale å slette alle arkiv som kunne gi opplysninger om krigsbarns biologiske opphav. Det ble av enkelte ansett som unødig eller kanskje direkte skadelig om disse barna senere i livet skulle finne opplysninger om sine fedre. Det ble likevel bestemt at de aktuelle arkivene skulle bevares. Om lag 40 år senere, i 1986, innebar en lovendring at myndighetene fikk plikt til å gi ut slike opplysninger på forespørsel. I løpet av de etterfølgende årene har trolig et par tusen av til sammen om lag 10.000 registrerte krigsbarn søkt opplysninger om sitt biologiske opphav ut fra velferdsgrunner. Dette nevnes som et illustrerende eksempel på hvordan arkivmateriale kan få stor betydning for de registrerte etter flere tiår. Åndssvake- og

²¹² Intervju Tor Breivik 13.6.2014

²¹³ RA. Personarkiv John Herstad. Serie Fd - Riksarkivartiden. Stykke L0017. Forholdet til Datatilsynet 1983-2003. På sak 99/2186: Avisartikkel i Norsk Telegrambyrå, hentet fra Universitetet i Oslo sine hjemmesider, skrevet av Geir Magnusson, ”- En skandale om ”åndssvakeregisteret” slettes”, datert 13.12.1999

²¹⁴ RA. Personarkiv John Herstad. Serie Fd - Riksarkivartiden. Stykke L0017. Forholdet til Datatilsynet 1983-2003. Sak 99/2186: Brev fra Riksarkivaren til Kulturdepartementet, datert 07.03.2000

²¹⁵ RA. Personarkiv John Herstad. Serie Fd - Riksarkivartiden. Stykke L0017. Forholdet til Datatilsynet 1983-2003. Sak 99/2186: Sentralregisteret for åndssvake og sentralregisteret for vanføreomsorgen – kassasjon. Brev fra Riksarkivaren til Datatilsynet, datert 17.01.2000

vanføreregistrene skiller seg på mange måter fra disse krigsbarnarkivene, men poenget er at en i samtiden vanskelig kan vite hvilken nytte og interesse registrerte personer kan ha av arkivopplysninger om seg selv senere i livet.²¹⁶

Personregistrenes rettslige verdi i denne perioden ble likt formulert i den forstand at enkeltpersonene skulle ha rett på dokumentasjon. Men formuleringene var på samme tid forskjellige fra de to foregående periodene ved at dokumentasjonen i flesteparten av tilfellene ble knyttet til enkeltpersoners rettigheter- og rettssikkerhet. Riksarkivaren hadde kun i ett enkelt tilfelle henvist til individuell rettssikkerhet, i sin uttalelse om felleskonsesjonen for de statlige, interkommunale og kommunale spesialskoler i 1986. Og i forhold til Sentralregisteret for åndssvake ble det også lagt vekt på at arkivopplysninger kan ha forskjellig nytte og interesse for de registrerte personene over tid.

Forskningsbehovet ble i denne perioden løst formulert enn tidligere. I tre av sakene ble det kun referert til forskning generelt uten videre formulering. I forhold til student- og søkerregistre ved universitet- og høyskoler ble i det minste forskningsverdien knyttet til utdanning spesielt. Ett register stakk seg derimot ut, med en noe grundigere vurdering av forskningsbehovet. Dette var Sentralregisteret for åndssvake. Riksarkivaren gikk nærmere inn på hva registeret kunne brukes til, hvilke typer forskningsfelt det kunne være aktuelt å bruke materiale innenfor og bruken av kvantitative metoder. Hvis registeret ble anonymisert, slik Datatilsynet ønsket, ville bruken av kvantitative metoder vært umulig. Kvantitative metoder forutsatte nemlig at man koblet persondata fra ulike registre under registrering og bearbeiding av kildematerialet.²¹⁷ Forskningsverdien ble knyttet til myndighetenes helsepolitikk, rådende holdninger til ulike pasientgrupper, behandlingsopplegg og medisiner og forståelsen av sentrale trekk ved samfunnsutviklingen på 1900 tallet. Riksarkivaren mente at materialet hadde stor verdi for medisinsk, samfunnsvitenskapelig og historisk forskning.²¹⁸ Åndssvakeregisteret ble med andre ord ikke bare knyttet til historie spesielt, men også til andre typer forskning. Dette var også første gangen Riksarkivaren uttalte seg om bruken av kvantitative metoder.

²¹⁶ RA. Personarkiv John Herstad. Serie Fd - Riksarkivartiden. Stykke L0017. Forholdet til Datatilsynet 1983-2003. Sak 99/2186: Brev fra Riksarkivaren til Kulturdepartementet, datert 07.03.2000

²¹⁷ RA. Personarkiv John Herstad. Serie Fd - Riksarkivartiden. Stykke L0017. Forholdet til Datatilsynet 1983-2003. Sak 99/2186: Brev fra Riksarkivaren til Datatilsynet, datert 17.01.2000. Brev fra Riksarkivaren til Kulturdepartementet, datert 07.03.2000

²¹⁸ RA. Personarkiv John Herstad. Serie Fd - Riksarkivartiden. Stykke L0017. Forholdet til Datatilsynet 1983-2003. Sak 99/2186: Brev fra Riksarkivaren til Datatilsynet, datert 17.01.2000

Den administrative verdien ble knyttet til gjeldsrådgivning i kommunale og delvis kommunale etater og Sentralregisteret for åndssvake. I forhold til gjeldsrådgivningssakene ble det sagt at rådgivningsorganet selv hadde behov for å dokumentere hva som hadde skjedd. Det samme var tilfellet for Åndssvakeregisteret, der myndighetene skulle fastslå hva som tidligere hadde blitt gjort i offentlig regi.

4.2.5.4 1980-2000: Oppsummering

Rammeverket bestemte at visse typer personregistre skulle bevares. Dette var elevregistre, sosialregistre i Stavanger kommune, gjeldsrådgivningssaker, Sentralregisteret for alvorlig sinnslidende, Lebensbornarkivet, og barnevernssaker i kommuner og fylkeskommuner.

Men rammeverket henviste svært sjeldent til bestemte bevaringskriterier. Dette måtte Riksarkivaren komme med i det enkelte tilfellet. Unntaket var farskapssakene fra andre verdenskrig (Lebensborn).

Rammeverket ble også justert for å tilpasses praksis. Bibliotekenes utlånsregistre ble blant annet føyd til i retningslinjene fra 1986 og 1987 med påbud om bevaring. Tilføyelsen hadde trolig sammenheng med at Riksarkivaren ikke hadde noen bevaringsbestemmelser å henvise til da han uttalte seg om registrene i 1984. Rammeverket ble også tilpasset praksis ved tilføyelsen av rettslig verdi som bevaringskriterium i 1986 og 1987. Dette var et fenomen som også ble understreket hos Bringslid m.fl. i sin undersøkelse av Riksarkivarens bevaringsvurderinger.²¹⁹

I tillegg til dette gav ikke regelverket noen forklaring på den endrede bruken og formulering av bevaringskriteriene. Introduksjonen av rettslig verdi som bevaringskriterium i regelverket fra 1986 og 1987 skulle nesten tyde på en større vektlegging av denne verdien i perioden 1988-1995. I stedet ble det lagt et mye større trykk på forskningen som begrunnelse for bevaring. Forskningsverdien ble også i samme perioden knyttet til historiefaget spesielt, og det til tross for at forskningen i det nye regelverket ble oppført med friere tøyler uten henvisning til historie eller historisk verdifulle dokumenter. Den økte bruken og endrede formulering av rettslig verdi i perioden 1995-2000 kan heller ikke forklares med noen henvisning til regelverket.

Det er derfor nærliggende å tro at regelverket i svært liten grad påvirket og styrte Riksarkivarens bruk og formulering av bevaringskriterier i perioden 1980-2000.

²¹⁹ Bringslid m.fl. 2009, 106

4.3 Personregistrenes bevaringsverdi i et samfunnsperspektiv

I det følgende skal jeg utdype på hvorledes Riksarkivarens bevaringsvurderinger gjenspeiler den norske samfunnsutviklingen, og Arkivverkets tilleggsfunksjoner og endrede rolle fra 1980-tallet.

Jeg har valgt å konsentrere meg om bevaringskriteriene ”rettslig verdi” og ”forskning” fordi det var disse kriteriene som ble hyppigst brukt i kildematerialet. Jeg har i dette tilfelle også måttet være selektiv i forhold til hva det er rom for å drøfte i en slik oppgave. Bruken av administrativ verdi og ”annet” vil derfor ikke bli satt i noen større sammenheng i det følgende.

4.3.1 Rettighetssamfunnet

Fra sent 1960-tallet fikk norske borgere stadig flere rettigheter overfor den offentlige forvaltningen i stat, kommune og fylkeskommune.²²⁰ I tiårene som fulgte utviklet det norske samfunnet seg til det som er blitt kalt for ”rettighetssamfunnet”.²²¹ Riksarkivarens bruk av rettslig verdi som begrunnelse for bevaring vil jeg hevde hadde sammenheng med denne utviklingen. Men denne utviklingen hang også sammen med etableringen og utbyggingen av velferdsstaten, der forvaltningen i økende grad grep inn i personers liv. Fremveksten av velferdsstaten innebar at det ble statens oppgave å ta hånd om sine borgere med like velferdstiltak og sosiale tjenester for alle.²²² Store deler av garantien for trygghet, likhet og velferd ble med andre ord overlatt staten. Utbyggingen av de offentlige tjenestene nådde et høydepunkt på 1960 tallet med etableringen av folketrygden.²²³

Fra 1970 årene kom velferdsstaten under press. Blant annet ble individets behov tydeligere satt i sentrum. Den sosiale omsorg ble i økende grad definert som en individuell rettighet²²⁴, og vekten ble flyttet ”fra gruppen til individet”.²²⁵ Den velferdspolitiske tenkningen gikk dermed fra et prinsipp om størst mulig likhet til et prinsipp om størst mulig frihet. Altså en frihet til å velge. Individet ble på den måten ansvarlig for sin egen velferd, der staten trakk seg mer tilbake.²²⁶ Historiker Francis

²²⁰ *Forvaltningsloven*. Lov av 10. Februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker
Offentlighetsloven. Lov av 19. Juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen

²²¹ NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*, 110

²²² Sejersted, Francis 2005. *Sosialdemokratiets tidsalder. Norge og Sverige i det 20. århundre*. Oslo: Pax Forlag, 113-114

²²³ Sejersted 2005, 280

²²⁴ Sejersted 2005, 408

²²⁵ Sitert etter Anne-Lise Seip i Sejersted 2005, 409

²²⁶ Sejersted 2005, 447-448

Sejersted har betegnet denne utviklingen, eller frihetsrevolusjonen, fra begynnelsen av 1980-årene som ”en protest mot de paternalistiske tendenser i det sosialdemokratiske samfunn”²²⁷. Det var med andre ord en protest mot statens rolle som ivaretaker av garantiene for trygghet, likhet og velferd.

Norske borgere fikk stadig flere rettigheter overfor den offentlige forvaltningen i stat, kommune og fylkeskommune fra slutten av 1960-tallet. Eksempler på dette er bestemmelsene om partsinnsyn og offentlighet i forvaltningen fra 1967 og 1970 som blant annet åpnet for at folk kunne kreve innsyn i egne saker.²²⁸ På en måten kunne borgerne dokumentere sine rettigheter. Bringslid m.fl. hevder at Arkivverket i stor grad har spilt en viktig rolle i denne forbindelse ved at enkeltpersoner har krevd innsyn i arkivene for å kunne dokumentere og søke om erstatning for mangelfull tjenesteytelse fra det offentlige.²²⁹ Altså de samme tjenestene som ble etablert ved oppkomsten og utbyggingen av velferdsstaten. Forvaltningens økende inngripen i personers liv hadde med andre ord skapt et behov for og en rett til å kunne dokumentere sine rettigheter.

Gjennom kunnskap, politikere, holdningsendringer og rettsvesen ble innbyggerne også bedre kjent med og mer bevisste på sine individuelle rettigheter.²³⁰ Norge beveget seg i retning av et rettighetssamfunn.

I 1992 fikk Norge også en ny barnevernlov²³¹ som regulerte kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon og forvaltning. Den regulerte blant annet hvordan kommunene skulle utføre sitt tilsyn med barn i fosterhjem. Det ble med andre ord fastsatt bestemmelser med krav til hvordan oppgavene skulle løses.²³² Det kan godt tenkes at denne rettighetsorienterte særlovgivningen bevisstgjorde enkelte borgere på de rettigheter de hadde krav på, som i sin tur førte til en økt pågang fra folk som søkte innsyn i egne saker. Dette kan igjen ha påvirket Riksarkivarens bruk av rettslig verdi i barnevernssaker på 1990 tallet. Riksarkivaren uttalte også i 1995 at det var stor pågang fra tidligere barnevernsklienter som ønsket å få mer greie på sin fortid.²³³ Det kom inn flere hundre søknader fra enkeltindivider om erstatning fra myndighetene for manglende skolegang og

Sejersted, Francis 2007. ”Frihetsrevolusjonen” i *Nytt norsk tidsskrift* 3/2007, 261-262

²²⁷ Sejersted 2007, 261

²²⁸ *Forvaltningsloven*. Lov av 10. Februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker
Offentlighetsloven. Lov av 19. Juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen

²²⁹ Bringslid m.fl. 2009, 105

²³⁰ Bringslid m.fl. 2009, 104-105
NOU 2000:22, 110

²³¹ *Barnevernloven*. Lov av 17. juli 1992 nr 15 om barneverntjenester

²³² NOU 2000:22, 110

²³³ RA. Husarkivet. Sak 95/2544: Fylkesmannen i Vestfold – arkivering, oppbevaring og kassering av barnevernsaker. Brev fra Riksarkivet til Fylkesmannen i Vestfold, datert 28.09.1995

omsorgssvikt i perioden etter at regelverket var endret i 1986 og 1987. Det var særlig snakk om rettigheter knyttet til spesialopplæring, omsorg og barnevern.²³⁴ Tall fra Arkivverket i 1998 viser også at 18 av de 28,1 årsverkene som svarte til saksbehandling gikk med til å behandle saker som gjaldt retts- og velferdsdokumentasjon. Kun seks årsverk dekket saker som gjaldt forskningsmessig bruk. I Stortingsmelding 22, 1999-2000, "Kjelder til kunnskap og oppleving" ble det sagt at "Noreg skil seg klart ut frå dei andre nordiske landa ved at fleirtalet av førespurnadene til Arkivverket gjeld dokumentasjon til juridisk bruk, og ikkje til forskning og andre kulturformål."²³⁵

Samfunnsutviklingen hadde på denne måten betydning for og hadde i noen grad vært styrende for Riksarkivarens bruk og formulering av rettslig verdi som begrunnelse for bevaring i perioden 1980-2000. Bringslid m.fl. kom også frem til en lignende konklusjon i deres undersøkelse fra 2009. De hevdet at bruken av rettslig verdi som bevaringskriterium i 1980-1990 tallet hadde sammenheng med at innbyggerne fikk flere rettigheter overfor offentlig forvaltning.²³⁶

Jeg vil videre hevde at kompetansestriden mellom Riksarkivaren og Datatilsynet skapte Riksarkivarens argumentasjon for at man bevarte personregistre fordi det var et behov for rettighetsdokumentasjon. Mens samfunnsutviklingen skapte et behov for rettighetsdokumentasjon, så skapte Riksarkivarens kompetansestrid med Datatilsynet argumentasjonen for at man bevarte slik dokumentasjon. Riksarkivaren ble på sett og vis "tvunget" til å begrunne sine anbefalinger og forsvare behovet for rettighetsdokumentasjon. Som nevnt tidligere var det svært sjeldent at Riksarkivaren begrunnet sine beslutninger om bevaring og kassasjon. Men i forhold til Datatilsynet så var Riksarkivaren nødt til å begrunne hvorfor han ønsket å bevare et personregister for å unngå at Datatilsynet slettet det. Undersøkelsen til Bringslid m.fl. i 2009 viste også at det først var fra 1980 at rettslig verdi for fullt dukket opp som bevaringskriterium. Altså på samme tid som opprettelsen av Datatilsynet. Dette var et kriterium som sjelden ble benyttet tidligere.²³⁷ Bevaringskriteriet var med andre ord ikke ukjent, men ikke noe sted i undersøkelsen til Bringslid m.fl. blir en slik argumentasjon nevnt i tiden før 1980. Jeg vil derfor hevde at Riksarkivarens argumentasjon for bevaring av rettighetsdokumentasjon ble skapt som et resultat av kompetansestriden med Datatilsynet, og påvirket av

²³⁴ Hendriksen 2014, 170

²³⁵ St. meld. nr. 22 (1999-2000). Kjelder til kunnskap og oppleving. Om arkiv, bibliotek og museum i ei IKT-tid og om bygningsmessige rammevilkår på kulturområdet. Kulturdepartementet, 58

²³⁶ Bringslid m.fl. 2009, 105

²³⁷ Bringslid m.fl. 2009, 91

samfunnsutviklingen. Bevaringskriteriet derimot ble ikke skapt ved opprettelsen av Datatilsynet.

4.3.2 Arkivverkets endrede rolle

Arkivverket fikk en rekke tilleggsfunksjoner samt en endret rolle ved slutten av 1900 tallet som delvis kan forklare hvorfor forskningen ble brukt så hyppig som bevaringskriterium i perioden 1980-2000.²³⁸

For det første ble det lagt mer vekt på formidling og synliggjøring av det materialet Arkivverket selv satt på. Denne omprioriteringen gjorde seg blant annet synlig ved at Arkivverket startet opp sitt eget faglige tidsskrift i 1987. Denne var det Riksarkivaren som utgav og var ment å øke interessen for og bruk av arkivmateriale som befant seg i Riksarkivet og statsarkivene.²³⁹ Publikumsstjenestene ble også effektivisert og videreutviklet, blant annet ved omorganisering og etablering av en egen publikumsavdeling.²⁴⁰ Bruken av IKT førte i tillegg til en mer effektiv informasjonsforvaltning, der blant annet opprettelsen av Digitalarkivet i 1998 demonstrerte et stort formidlingspotensialet. Dette var nemlig en Internett-basert gratistjeneste, der hvem som helst kunne søke seg fram og hente arkivinformasjon.²⁴¹ Dette ble senere en plattform for såkalte nettutstillinger med presentasjoner av ulike typer kilder fra arkivene.

Arkivverket ble med andre ord aktive formidlingsaktører. I stedet for at folk oppsøkte arkivene, så oppsøkte Arkivverket folket.

For det andre ble Arkivverket mer folkelige. På 1980- og 1990 tallet inngikk Arkivverket et samarbeid med slekts- og lokalhistoriske institusjoner, og utvidet samtidig målgruppen sin. Det var ikke lenger forskere som skulle ha enerett på arkivene. Slektsgranskere, lokalhistorisk interesserte, skoleelever og andre entusiaster ble en like viktig målgruppe.²⁴²

Det er derfor ikke usannsynlig at dette kan ha ligget bak Riksarkivarens hyppige bruk av ”forskning” som begrunnelse for bevaring i sitt møte med Datatilsynet i perioden 1980-2000.

²³⁸ Bringslid m.fl. 2009, 105

²³⁹ Arkivverkets hjemmesider. <https://www.arkivverket.no/arkivverket/Arkivverket/Om-oss/Publikasjoner/Arkivmagasinet>. Lest 30.03.2015

²⁴⁰ St. meld. nr. 22 (1999-2000), 58

²⁴¹ St. meld. nr. 22 (1999-2000), 51, 58-59

²⁴² Bringslid m.fl. 2009, 105

4.4 Bevaringsvurdering i et internasjonalt perspektiv

Jeg skal i det følgende forsøke å forklare Riksarkivarens bevaringsvurderinger og bruk av ulike bevaringskriterier over tid i forhold til endringer i arkivteori. Dette har sin basis i John Ridener sin bok ”From Polders to Postmodernism. A Concise History of Archival Theory” fra 2009. Han forklarer endringer i arkivteori og bevaringspraksis i en kontekst av paradigmeskifter, der teknologiske endringer og historiografi har vært en essensiell innflytelse og påvirkning på skiftene. ”At the heart of these shifts in archival appraisal theory over time is the dialectical role the archivist plays in determining what is included in the archive and what is not retained”²⁴³, hevder Ridener.

Ridener tar utgangspunkt i Thomas Kuhn’s konsept av paradigmeskifter, der vitenskapelige teorier er sosialt konstruerte enigheter. Hvis enigheten endrer seg kan man snakke om et såkalt paradigmeskifte, der man går over til en ny sosialt konstruert enighet. Årsaker til slike skifter innenfor arkiv hevder Ridener kan ligge i en krise innenfor profesjonen – i dette tilfelle arkivarprofesjonen. Det forutsettes at det blir gjort forsøk på å endre den dominerende paradigmen for å løse krisen. En slik krise kan være at den dominerende paradigmen ikke fungerer på nye situasjoner. Det forutsettes da at det blir gjort forsøk på å endre den dominerende paradigmen for å løse krisen. En slik krise kan være at den dominerende paradigmen ikke fungerer på nye situasjoner. Med dette følger en oppsprekking av flere teorier som kjemper om aksept. De teoriene som overlever blir da hypoteser som gjør forskere istand til å velge mellom forskjellige tilnærminger. Den teorien som blir bevist riktig, og deretter vedtatt blant majoriteten av de innenfor profesjonen, blir da det nye paradigme.²⁴⁴

Ridener skisserer opp fire paradigmer og tre paradigmeskifter fra 1800 tallet og frem til i dag, som alle var påvirket av det foregående paradigme. Jeg har valgt å ta for meg de paradigmene som ligger nærmest opp mot oppgavens problemstilling i tid og hva jeg anser som hensiktsmessig å ta med i en slik drøfting.

²⁴³ Ridener 2009, 19

²⁴⁴ Ridener 2009, 8-9

4.4.1 "the Modern period"

Dette paradigmet kaller Ridener for "the Modern period"²⁴⁵ og var dominerende i tiden etter andre verdenskrig og frem mot ca. 1980-tallet. Den amerikanske arkivteoretikeren Theodore Schellenberg, hevder Ridener, definerte i denne perioden et nytt arkivparadigme. Dette sprang ut av situasjonen USA stod overfor, med en enestående tilvekst av arkivmateriale, raskt skiftende teknologi og forskningsinteresser som var avhengig av tilgang til arkivmateriale etter andre verdenskrig.²⁴⁶

Den teknologiske utviklingen etter andre verdenskrig endret seg både drastisk og med høy hastighet. Utbredt bruk av skrivemaskinen og kopimaskinen førte med seg en arkivtilvekst uten like.²⁴⁷ Samtidig endret historikernes interesse i bruk av arkivmateriale, i takt med et skifte i det dominerende historievitenskapelige paradigme. Historievitenskapelig relativisme ble i årene etter andre verdenskrig erstattet av en tilbakevending til den tidligere empiriske tilnærmingen fra slutten av 1800 tallet, der arkivmateriale fikk en betydning av å være bevis. Det ble etablert en ny enighet blant historikere i USA. Det skulle skrives «moralsk historie». Historieskrivningen skulle rettes mot kampen mot kommunisme og kampen for det frie marked og det liberale demokratiet.²⁴⁸ Ridener hevder at denne historieskrivningen skapte endringer i etterspørselen og bruken av arkivdokumenter.²⁴⁹

Noe av det samme var tilfellet for historieskrivningen i Norge i årene etter andre verdenskrig. Orienteringen var sterkt empirisk. Det vil si at historikeren gikk rett til kildene uten noen uttrykkelig teoretisk forforståelse. Slutningene skulle basere seg på erfaringsdata, altså det man fant i kildene. Men i Norge var man ikke like opptatt av å skrive «moralsk historie», men politisk historie. Både den empiriske orienteringen og interessen for politisk historie var også å finne i mellomkrigstiden, men da ikke i like dominerende grad som i etterkrigstiden, ifølge Knut Kjeldstadli fremstilling av norsk historiografi.²⁵⁰

Den store arkivtilveksten etter andre verdenskrig førte til at man ikke var i stand til å bevare alt. Svært mye måtte lukes ut. Det var også en ny etterspørsel etter arkivdokumenter. Schellenberg ble en pioner innenfor bevaringsvurdering-teori.²⁵¹ I "Modern Archives: Principles and Techniques" tok han først og fremst utgangspunkt i begrepene "primary value" (primærverdi) og "secondary value" (sekundærverdi). Primærverdien var kortvarig og

²⁴⁵ Ridener 2009, 147

²⁴⁶ Ridener 2009, 70, 72-74, 97-98, 148

²⁴⁷ Ridener 2009, 13

²⁴⁸ Ridener 2009, 73

²⁴⁹ Ridener 2009, 73

²⁵⁰ Kjeldstadli 1999, 68-69, 132-133

²⁵¹ Ridener 2009, 70, 75

ble knyttet til dokumentasjon og bevis, der dokumentet var bevis for en handling. Det vil si de dokumentene som hadde verdi for administrasjonen. Sekundærverdien var varig og viet til forskningen.²⁵² Det var etter Schellenbergs mening arkivaren selv som skulle foreta bevaringsvurderinger av dokumentenes sekundærverdi fordi de var kjent med hvilke typer informasjon som brukerne ønsket og søkte etter.²⁵³ Schellenberg oppfordret arkivarer til å basere sine vurderinger subjektivt i forhold til hva arkivdokumentene kunne bli brukt til i fremtiden.²⁵⁴

Ridener hevder at dette var et dominerende paradigme, og som ble stående i de neste 30 årene.²⁵⁵

I mellomkrigstidens Norge fantes det ingen faste regler om kassasjon, og heller ingen plan om å utarbeide slike regler. De eneste verdikriteriene som var å finne i det norske regelverket på den tiden var i den kongelige resolusjonen fra 1837, i instruksen for stiftsarkivaren i Trondheim fra 1854 og i instruksen til stiftsarkivet i Bergen fra 1885. Men kriteriene var på ingen måte gode som veiledere eller praktisk anvendbare.²⁵⁶ Det ble foreslått å nedsette en arkivkomité i 1940 for å finne en videre løsning på problemet, men dette ble satt på vent på grunn av krigen. Noe nytt initiativ kom ikke før i 1958 ved opprettelsen av et arkivutvalg. Utvalgets anbefalinger la grunnlaget for de regelverkene som ble etablert i 1960-, 70 og 80- årene.²⁵⁷

Resultatet ble en egen kassasjonsinstruks i 1961. Som nevnt i kapittel 2 var dette et regelverk med kassasjon i to omganger, etter fem og 25 år, og med tre verdinivåer. Den første omgangen med kassasjon var det arkivskaper som stod for. Etter 25 år skulle arkivskaper og Arkivverket sammen avgjøre hva som skulle kastes og bevares. De tre verdinivåene innebefattet arkivbegrensning, altså det som verken hadde verdi for forvaltningens saksbehandling eller forskning, dokumenter som hadde betydning for sakbehandlingen men ikke for administrasjonen eller forskning, og til slutt en bevaringverdige rest som ble avlevert til Arkivverket etter 25 år. De to første nivåene ble kastet og vurdert av arkivskaper. Den bevaringsverdige resten ble vurdert av arkivskaper og Arkivverket. På denne måten ble mest mulig kastet før avlevering.²⁵⁸ Både internasjonalt og i Norge var man mer opptatt av å

²⁵² Ridener 2009, 84

²⁵³ Ridener 2009, 88

²⁵⁴ Ridener 2009, 87

²⁵⁵ Ridener 2009, 97

²⁵⁶ Bringslid 2009, 26, 83

²⁵⁷ Bringslid 2009, 28-29

²⁵⁸ Bringslid 2009, 29-30
Kolsrud 2011, 43-46

hindre at verdiløse dokumenter havnet i arkivene, enn å hindre at verdifulle dokumenter gikk tapt.

Ole Kolsrud har hevdet at de to verdiene som Schellenberg lanserte i 1957 for lengst var innarbeidede dokumentbetegnelser i flere land og på flere språk.²⁵⁹ Det andre verdinivået i både det norske og engelske regelverket siktet til primærverdien, altså de dokumentene som kun hadde kortvarig verdi for administrasjonen. Sekundærverdien til Schellenberg finner man i det tredje verdinivået, altså de dokumentene med varig verdi.

Som nevnt hadde Norge en sterkt økende arkivtilvekst i årene etter andre verdenskrig. Historieskrivningen hadde også i noen grad endret seg fra mellomkrigstiden med et sterkere fokus på empiri og politisk historie. Knut Kjeldstadli har forsøkt å se på endringer i norsk historie i forhold til Kuhns paradigmebegrep. Kjeldstadli mener at det å spore opp paradigmeskifter i studien av norsk historie avhenger av hvordan og i hvilken grad vi definerer begrepene normalvitenskap og paradigme. Uten direkte å ta til orde for at det har vært slike paradigmeskifter, introduserer Kjeldstadli såkalte skifter eller endringer likevel. Ett av paradigmeskiftene omfattet den sene mellomkrigstidens og etterkrigstidens empirisme.²⁶⁰ Men det var teknologiske endringer, manglende oppbevaringsplass og statsforvaltningens nye oppgaver som resulterte i en kassasjonsinstruks i 1961. Den historiografiske endringen ble ikke uttrykkelig nevnt som en pådriver i dette henseendet, men i Arkivutvalgets innstilling fra 1959 ble det understreket at "[e]n historisk undersøkelse kan legges opp under forskjellige synsvinkler, og framtidens forskere kan komme til å arbeide med andre oppgaver og problemer enn forskningen i dag. Ingen arkivsaker kan altså betraktes som fullstendig verdiløse."²⁶¹

Når det gjelder betydningen dette hadde for hva som ble bevart og kastet, var ikke instruksjonen særlig nyskapende. Kassasjon ble vektlagt mer enn før gjennom arkivbegrensning og en gjennomgang etter fem år. Men det skulle ikke kastes om det kostet mer enn å bevare, i tillegg til at arkivenes verdi skulle veies mot plasshensyn. Bevaringskriteriene var heller ikke nyskapende, men heller løsere formulert enn tidligere.²⁶² Bevaringsvurderingene skulle fortsatt baseres på et verdibasert skjønn.²⁶³ Dette var ikke noen nytt. Det er derfor nærliggende å tro at hverken den teknologiske utviklingen, endringer i måten historie er blitt

²⁵⁹ Marthinsen 2012, 382

²⁶⁰ Kjeldstadli 1999, 73

²⁶¹ Innstilling fra Arkivutvalget 1958, 14

²⁶² Bringslid 2009, 83-84

²⁶³ Innstilling fra Arkivutvalget 1958, 14

skrevet og endringer i internasjonal arkivteori har hatt mer enn marginal innvirkning på Riksarkivarens bevaringsvurderinger og bruk av bevaringskriterier over tid.

4.4.2 "the Questioning paradigm"

Dette paradigmet kaller Ridener for "the Questioning paradigm». I likhet med det tidligere paradigme har teknologisk utvikling og endringer i hvordan historie er blitt skrevet vært essensielle faktorer som presset frem et paradigmeskifte. Men Ridener hevder at det er fire "røtter" (roots) i dette paradigmeskiftet som gjør skiftet fra moderne arkivering til samtidsarkivering forskjellig fra tidligere paradigmeskifter.²⁶⁴

Det var for det første anerkjennelsen og betydningen av den kulturelle konteksten. Ikke bare hadde de kulturelle forandringene mellom 1960- og 1980-tallet innflytelse på endringer i innhold i det nye paradigme, men også på hvordan arkivparadigmet ble etablert. Det var her snakk om ny teknologi, den fornyede opptattheten av menneskerettigheter, rettigheter for kvinner, rettigheter for homofile, og i tillegg innflytelsen fra såkalte "anti-war movements". De samme sosiale bevegelsene hadde også innflytelse på historieskrivingen ved at det ble skrevet sosialhistorie. De nye holdningene til individuelle rettigheter hadde også endret og økt etterspørselen av forskjellige typer informasjon.²⁶⁵

For det andre var arkivarer som jobbet innenfor samtidsparadigme bevisste på deres ønske om å forandre på paradigme gjennom praktisk erfaring og teoretisk produksjon. Paradigmeskiftet ble presset frem av ideen om at arkivet inneholdt sosialt skapt informasjon om mennesker, og at arkivteori var en kommunikasjonsteori.²⁶⁶ Dette hang sammen med og Rideners tredje punkt, nemlig virkningen av postmoderne kritisk tenkning.²⁶⁷ Dette dreiet seg i det store og hele om at objektivitet hos arkivarer og i arkivet verken var realistisk eller virkelig. En slik objektivitet fantes ikke. Dette nye paradigme ble nemlig hevdet å være lettest gjenkjennelig ved at det aksepterte økt subjektivitet i arbeidet med bevaringsvurderinger.²⁶⁸

Det fjerde punktet til Ridener var endringer i teknologi. Til tross for at teknologiske endringer hadde hatt innflytelse på paradigmeskifte tidligere, hevder Ridener at dette ikke kunne måle seg med endringene i det nye paradigme. Påvirkningen av den teknologiske utviklingen var i dette tilfelle av høyere intensitet. Det var her snakk om introduksjonen av

²⁶⁴ Ridener 2009, 101-102

²⁶⁵ Ridener 2009, 103-107, 111

²⁶⁶ Ridener 2009, 102, 112-118

²⁶⁷ Ridener 2009, 117

²⁶⁸ Ridener 2009, 122-139

datamaskinen og bruken av elektroniske arkiver og systemer. Ikke bare ble arkivdokument som konsept forandret, men antallet dokumenter som ble produsert eksploderte. De teknologiske endringene fikk også en innvirkning på hvordan historie ble skrevet fordi arkivinformasjonen kunne brukes på nye måter. Dette førte i tid med seg en mer digital hverdag for arkivskapere og arkivarer.²⁶⁹

Når vi ser på norske forhold, finner vi på den ene siden visse likhetstrekk med noen av enkeltelementene som Ridener trekker frem.

For det første kan vi se likheter i kulturelle forandringer. Norge, i likhet med hele den vestlige verden, utviklet seg i retning av et såkalt rettighetssamfunn.²⁷⁰ Som nevnt tidligere fikk dette konsekvenser for bruken av bevaringskriterier, arbeidet med bevaringsvurderinger og etterspørsel. På 1970-1980-tallet ble det også skrevet mye sosialhistorie og kulturhistorie ved siden av den økonomiske og politiske historien, og gjerne ved bruk av kvantitative forskningsmetoderr. Kjeldstadli hevder at den norske historievitenskapen på et generelt plan hadde samme utviklingstendens som den internasjonale. Den sterkt dominerende empirien ble i tillegg angrepet, men derimot aldri skjøvet til side.²⁷¹ Hvis man ser den nye norske historieskrivingen i sammenheng med Riksarkivarens anvendelse og formulering av bevaringskriteriet forskning i perioden 1980-2000, så hadde dette uten tvil påvirkning på Riksarkivarens bevaringsvurderinger. I nesten alle de tilfellene hvor forskningen ble ytterligere spesifisert så var det nettopp sosialhistorie og kulturhistorie som ble nevnt, og det allerede i starten av 1980-årene. Bruk av kvantitativ metode ble også nevnt.

For det andre så var påvirkningen av den teknologiske utviklingen av høyere intensitet også i Norge. Bruken av kopieringsutstyr, tekstbehandlingsmaskiner og edb-maskiner økte både produksjonen og distribusjonen av arkivdokumenter.²⁷² Forvaltningen og arkivdanningen ble stadig mer elektronisk fra 1980-årene og utover. Dette forandret arkivdokument som begrep og konsept.²⁷³ Det var med andre ord større mengder og flere typer arkivmateriale ved inngangen til 1980-tallet.

Men på den andre siden så finner man også en del forskjeller.

For det første så er det lite trolig at arkivarer i Norge var bevisste på deres ønske om å forandre på et eventuelt paradigme gjennom praktisk erfaring og teoretisk produksjon. Jørgen H. Marthinsen har også hevdet at man ikke har klart å finne noen omfattende norske

²⁶⁹ Ridener 2009, 13-14, 102-104

²⁷⁰ Bringslid m.fl. 2009, 104

²⁷¹ Kjeldstadli 1999, 70, 73

²⁷² Hals 1986, 63

²⁷³ Hendriksen 2014, 159-162

enkelte teorier på arkivområdet.²⁷⁴ Men det var derimot en generell misnøye over det regelverket som kom på plass i 1961.²⁷⁵ Det nye regelverket som kom i 1986 og 1987 var imidlertid, som nevnt, lite revolusjonerende utover det at man gikk bort fra kassasjon i to omganger, og at Riksarkivaren fikk større myndighet og at rettslig verdi ble lagt til som bevaringskriterium.²⁷⁶

For det andre virker det også usannsynlig at man i Norge har blitt påvirket av postmoderne kritisk tenkning på arkivområdet. Ole Kolsrud understreker at den postmoderne arkivdebatten hovedsakelig har vært en debatt mellom arkivarer fra USA, Canada og Australia, der synspunktene hadde sammenheng med de arkivfaglige forutsetningene i de forskjellige landene.²⁷⁷

4.5 Oppsummering

Riksarkivarens begrunnelser for bevaring av bestemte personregistre og/eller bestemte personopplysninger i et personregister har jeg i dette kapitlet delt inn i tre deler.

I kapitlets første del blir Riksarkivarens bevaringskriterier og argumentasjon redegjort for, og drøftet i lys av debatten om bevaringskriterier i norsk arkivlitteratur, og regelverk og lovverk. Nesten alle av Riksarkivarens bevaringsanmodninger ble begrunnet med en angivelse eller formulering av bevaringskriterier i argumentasjonen. Riksarkivarens bruk av begrunnelser i sine bevaringsanmodninger hadde sammenheng med den nye situasjonen med Datatilsynet. Hevdelsen om at Riksarkivaren, i forhold til offentlig arkivmateriale som Riksarkivaren hadde myndighet til å vurdere om skulle kastes eller bevares, i større grad brukte begrunnelser i sine bevaringsvedtak etter 1980 fordi det var en økende debatt om bevaringskriterier er ikke like fruktbar i denne sammenhengen. I forhold til Datatilsynet var Riksarkivaren nødt til å begrunne hvorfor han ønsket å bevare bestemte personregistre for å unngå at Datatilsynet slettet det.

De personregistrene som Datatilsynet sendte Riksarkivaren til uttalelse med slettebestemmelser, som Riksarkivaren ikke uttalte seg om eller ikke hadde noen innvendinger mot, var i hovedsak personregistre som Datatilsynet hadde godtatt overført til godkjent arkivinstitusjon i stedet for sletting.

²⁷⁴ Marthinsen 2012, 27

²⁷⁵ Bringslid m.fl. 2009, 32-33

²⁷⁶ Bringslid m.fl. 2009, 35

²⁷⁷ Kolsrud 2011, 62-63

Riksarkivaren anmodet bevaring av bestemte personregistre og/eller bestemte personopplysninger for forskere, for enkeltindivider med behov for rettighetsdokumentasjon og for forvaltningens egne administrative og juridiske behov. Denne argumentasjonen systematiserte jeg innenfor tre ulike kategorier: forskning, rettslige behov og administrative behov. Riksarkivaren anmodet også bevaring av bestemte personopplysninger av prinsipielle grunner, som jeg systematiserte innenfor kategorien ”andre behov”. Arkivmaterialets forskningsmessige- og rettslige verdi var de største grunnene til at Riksarkivaren anmodet bevaring.

Riksarkivarens bruk og formulering av bevaringskriterier endret seg imidlertid over tid. Det var en økende bruk av bevaringskriteriet forskning i perioden 1988-1995, og en økende bruk av bevaringskriteriet rettslige behov i perioden 1995-2000. Den rettslige verdien ble på den ene siden likt formulert i hele perioden i den forstand at enkeltpersonene skulle ha rett på dokumentasjon. Men formuleringene var på den andre siden forskjellig ved at dokumentasjonen dekket ulike rettslige behov. Elever i skolen hadde blant annet et behov for å dokumentere sitt forhold til skolen ved eventuell feilbehandling eller manglende opplæring, mens andre hadde behov for å dokumentere sin herkomst. I perioden 1995-2000 endret formuleringen seg betraktelig ved at dokumentasjonen i flesteparten av tilfellene ble knyttet til enkeltpersoners rettigheter- og rettssikkerhet. Denne typen formulering ble spesielt brukt i forbindelse med bevaring av barnevernssaker i kommuner og fylkeskommuner. Bevaringskriteriet forskning ble i flesteparten av tilfellene likt formulert ved at Riksarkivaren gikk inn på hva materialet kunne brukes til rent forskningsmessig, hvilke typer forskningsfelt det kunne være aktuelt å bruke materialet innenfor og forskningsmetoder. Men formuleringene var på den andre siden noe ulik ved at Riksarkivaren la vekt på ulike typer forskning og forskningsmetoder for hvert enkelt personregister, og ved at Riksarkivaren i et enkelt tilfelle la vekt på og henviste til uttalelser fra Norsk Psykiatrisk forening og Rådet for medisinsk forskning (NAVF) i sin argumentasjon. I perioden 1988-1995 ble også forskningsverdien i større grad knyttet til historie, til forskjell fra årene før og etter denne perioden. Bruken og formuleringen av den administrative verdien endret seg derimot ikke og ble knyttet til forvaltningens administrative og juridiske behov.

Rammeverket bestemte at visse typer personregistre skulle bevares. Men rammeverket henviste svært sjeldent til bestemte bevaringskriterier. Dette måtte Riksarkivaren komme med i det enkelte tilfellet. Rammeverket ble også justert for å tilpasses praksis. Rammeverket gav heller ingen forklaring på den endrede bruken og formulering av bevaringskriteriene. Introduksjonen av rettslig verdi som bevaringskriterium i instruksjonen for

statsforvaltningens arkiver fra 1987 og retningslinjene for kommunale og fylkeskommunale arkiver fra 1986 og 1987 skulle nesten tyde på en større vektlegging av denne verdien i perioden 1988-1995. I stedet ble det lagt et mye større trykk på forskningen som begrunnelse for bevaring. Forskningsverdien ble også i samme perioden knyttet til historiefaget spesielt, og det til tross for at forskningen i det nye regelverket ble oppført med åpnere formuleringer, uten avgrensning til historie eller historisk verdifulle dokumenter. Den økte bruken og endrede formulering av rettslig verdi i perioden 1995-2000 kan heller ikke forklares med noen henvisning til rammeverket. Rammeverket har med andre ord i svært liten grad påvirket og styrt Riksarkivarens bruk og formulering av bevaringskriterier i perioden 1980-2000.

I kapitlets andre del blir Riksarkivarens argumentasjon drøftet i lys av samfunnsutviklingen og Arkivverkets tilleggsfunksjoner og endrede rolle fra 1980-tallet.

Fra sent 1960-tallet fikk norske borgere stadig flere rettigheter overfor den offentlige forvaltningen i stat, kommune og fylkeskommune. I tiårene som fulgte utviklet det norske samfunnet seg til det som er blitt kalt for "rettighetssamfunnet". Denne utviklingen hang sammen med at velferdsstaten kom under press fra 1970-årene, der den sosiale omsorg i økende grad ble definert som en individuell rettighet. I takt med at norske borgere fikk flere rettigheter overfor den offentlige forvaltningen, deriblant bestemmelser om partsinnsyn, offentlighet i forvaltningen og rettighetsorientert særlovning, var det samtidig en økt pågang fra enkeltpersoner som søkte innsyn i egne saker, for på den måten kunne dokumentere sine rettigheter. Riksarkivarens bruk av rettslig verdi som begrunnelse for bevaring hang sammen med denne utviklingen. Samfunnsutviklingen hadde på denne måten påvirket og hadde i noen grad vært styrende for Riksarkivarens bruk og formulering av rettslig verdi som begrunnelse for bevaring i perioden 1980-2000.

Imidlertid hadde kompetansestriden mellom Riksarkivaren og Datatilsynet skapt Riksarkivarens argumentasjon for at man bevarte personregistre fordi det var et behov for rettighetsdokumentasjon. Riksarkivaren ble "tvunget" til å begrunne sine anbefalinger og forsvare behovet for rettighetsdokumentasjon for å unngå at Datatilsynet slettet det. Det har vist seg at Riksarkivaren svært sjeldent begrunnet sine beslutninger om bevaring skriftlig for offentlig arkivmateriale som Riksarkivaren hadde myndighet til å vurdere om skulle bevares eller kastes. Rettslig verdi var et kriterium som sjelden ble benyttet før 1980.

Kompetansestriden hadde på denne måten skapt Riksarkivarens argumentasjon for at man bevarte rettighetsdokumentasjon.

Arkivverket fikk en rekke tilleggsfunksjoner samt en endret rolle ved slutten av 1900-tallet. Det ble lagt mer vekt på formidling og synliggjøring av det materialet Arkivverket selv

satt på, samt at Arkivverket ble aktive formidlingsaktører. Dette kan ha påvirket og styrt Riksarkivarens hyppige bruk av forskning som begrunnelse for bevaring i sitt møte med Datatilsynet i perioden 1980-2000.

I kapitlets tredje del blir Riksarkivarens argumentasjon drøftet i lys av endringer i internasjonal arkivteori med utgangspunkt i John Ridener sin bok fra 2009. Ridener forklarer endringer i arkivteori i en kontekst av paradigmeskifter, der teknologiske endringer og historiografi har vært en essensiell innflytelse og påvirkning på skiftene.

Det paradigme som Ridener kaller for "the Modern period" i tiden etter andre verdenskrig og frem mot ca. 1980-tallet, sprang ut av situasjonen USA stod overfor, med en enestående tilvekst av arkivmateriale, raskt skiftende teknologi og forskningsinteresser som var avhengig av tilgang til arkivmateriale etter andre verdenskrig. Det var den amerikanske arkivteoretikeren Theodore Schellenberg som ifølge Ridener definerte et nytt arkivparadigme i denne perioden.

Bevaringspraksisen i det norske Arkivverket virker imidlertid ikke å ha blitt påvirket av endringer i internasjonal arkivteori i en kontekst av paradigmeskifter, teknologiske endringer og endringer i måten historie er blitt skrevet i perioden frem til 1980. Instruksen fra 1961 la ikke opp til en ny praksis i forhold til hva som skulle bevares eller kastes. Mest mulig skulle bevares, og bevaringsvurderingene skulle fortsatt baseres på et verdibasert skjønn. Men Riksarkivarens begrunnelser for bevaring endres i perioden 1980-2000. Ridener sitt "paradigme" gir ikke noen forklaring på dette.

Det siste paradigme som Ridener kaller for "the Questioning paradigm" gir derimot noen svar på hvorfor Riksarkivarens begrunnelser endres. Ridener hevder at dette paradigmeskifte er et skifte fra moderne arkivering til samtidsarkivering, som i likhet med det forrige paradigme ble presset frem på bakgrunn av teknologisk utvikling og endringer i hvordan historie er blitt skrevet. Men også kulturelle forandringer mellom 1960- og 1980-tallet, forsøk på forandre paradigme gjennom praktisk erfaring og teoretisk produksjon, og virkningen av postmoderne kritisk tenkning hevder Ridener presset frem et skifte.

Bevaringspraksisen i det norske Arkivverket virker imidlertid heller ikke her å ha blitt påvirket av endringer i internasjonal arkivteori. Det nye regelverket som kom i 1986 og 1987 la ikke opp til en ny praksis i forhold til hva som skulle bevares eller kastes, foruten at rettslig verdi ble lagt til som bevaringskriterium. Bevaringsvurderingene var fortsatt basert på et verdibasert skjønn, og mest mulig skulle bevares også etter dette regelverket. Men de kulturelle forandringene fikk konsekvenser for Riksarkivarens begrunnelser. Norge, i likhet med den vestlige verden, utviklet seg i retning av et rettighetssamfunn, som fikk

konsekvenser for Riksarkivarens bruk og formulering av bevaringskriteriet rettslig verdi. Den nye norske historieskrivingen påvirket også Riksarkivarens anvendelse og formulering av bevaringskriteriet forskning i perioden 1980-2000. Det ble på 1970- og 1980 tallet skrevet mye sosialhistorie og kulturhistorie ved siden av den økonomiske og politiske historien i Norge. I nesten alle tilfellene hvor forskningen ble ytterligere spesifisert i Riksarkivarens argumentasjon var det nettopp sosialhistorie og kulturhistorie som ble nevnt.

Kap. 5 Retten til å bli glemt

5.1 Innledning

Datatilsynet ble opprettet i 1980 med ansvar for å forvalte personregisterloven av 1978. Datatilsynet fikk blant annet myndighet til å bestemme bruken av og innholdet i manuelle og elektroniske personregistre. Disse ble enten regulert ved konsesjon eller ved bestemmelser i forskrifter. Enhver opprettelse eller drift av personregistre i Norge krevde med andre ord tillatelse fra Datatilsynet. I enkelte tilfeller ble det i konsesjonene og i forskriftene satt vilkår for sletting.²⁷⁸ Det var i slike tilfeller at Datatilsynet innhentet Riksarkivarens uttalelse om eventuell bevaring. Som nevnt tidligere inngikk Datatilsynet og Riksarkivet en avtale i 1985 om at Riksarkivarens uttalelse skulle innhentes i tilfeller der det ble fastsatt særlige slettingsvilkår. Men Riksarkivarens uttalelse ble også innhentet i visse tilfeller før avtalen kom på plass.

Personvern som begrep ble lansert tidlig på 1970-tallet og fant sin vei inn i loven i 1978. Personvernet har vært forstått som et knippe av interesser. Disse var enkeltindividets interesse i diskresjon, fullstendighet, innsyn og vern av privatlivets fred, og fellesskapets interesse i en borgervennlig forvaltning, et robust samfunn og vern mot maktmisbruk og urimelig kontroll.²⁷⁹ Denne modellen kalles gjerne interessesteorien.²⁸⁰ Personregisterloven siktet mot å regulere interessekonflikter²⁸¹, der interessene til fellesskapet og den registrerte skulle avveies mot interessene til de som oppbevarte, brukte, eller behandlet personopplysningene. Det skulle foretas en avveining av hvordan interessene best kunne forenes, eller ta stilling til hvilken interesse som i det konkrete tilfelle veide tyngst.²⁸² Datatilsynet måtte i forhold til Riksarkivaren foreta en slik interesseavveining. Datatilsynets knippe av interesser ble med andre ord avveid mot Riksarkivarens interesse i bevaring.

Frihetsgraden i Datatilsynets forvaltning av personverninteresser er hevdet å ha vært ganske stor. Lovens materielle regler var generelle og ikke detaljregulert, slik at Datatilsynet måtte stille opp hensiktsmessige prinsipper og regler underveis.²⁸³ Det har vært trukket frem

²⁷⁸ *Personregisterloven*. Lov av 9. juni 1978 nr 48 om personregistre m.m

²⁷⁹ Djønne m.fl. 1987, 12-15

²⁸⁰ Johansen m.fl. 2001, 23

Schartum og Bygrave 2011, 41

²⁸¹ Djønne m.fl. 1987, 12

²⁸² Johansen m.fl. 2001, s. 23-26

²⁸³ Selmer i Hansen m.fl. (red) 1989, 152

at "[d]ersom Datatilsynet i en serie av saker har valgt å legge vekt på et bestemt hensyn, og denne praksisen ikke blir stanset av overordnet myndighet eller klage, da er dette hensynet gått inn i den "interessekatalogen" som Datatilsynet med rette kan bygge på."²⁸⁴

I dette kapitlet forsøker jeg å finne ut hvordan Datatilsynet har tenkt når de har foreslått eller bestemt at bestemte personregistre eller visse personopplysninger skal slettes i sine møter med Riksarkivaren. Jeg har tatt utgangspunkt i de konsesjonene med tilknyttede brev som Datatilsynet sendte til Riksarkivaren til uttalelse eller til andre instanser, der Riksarkivaren enten var kopimottaker eller fikk brevet via omveier. Det var i konsesjonene at Datatilsynet bestemte om, og eventuelt når og hvordan et personregister skulle slettes. I brevene ble det i visse tilfeller redegjort for eller forklart hvorfor Datatilsynet ønsket sletting av enten hele registeret eller visse personopplysninger. Innenfor denne kategorien av saker har jeg også tatt med personregistre fritatt fra konsesjonsplikt med fastsatte slettingsvilkår i forskrifter, og personregistre uten konsesjon som Datatilsynet ønsket å slette etter personregisterlovens § 8. Jeg har totalt klart å finne 33 slike saker²⁸⁵ i tiden mellom 1980 og 2000.

Jeg har sett på hvordan Datatilsynet har begrunnet sine forslag, krav og vedtak om sletting. Mine undersøkelser viser at Datatilsynet kom med forslag, krav eller vedtak om sletting i alle 33 sakene mellom 1980 og 2000. Kun 12 av 33 sakene ble begrunnet.²⁸⁶

Spørsmål som søkes besvart er om lovverk og personvernteori har påvirket og styrt Datatilsynets bruk av ulike interesser og hensyn i perioden 1980-200, og om teknologi- og samfunnsutvikling og internasjonalt samarbeid- og reguleringer har påvirket den norske lovens utforming, Datatilsynets arbeid og Datatilsynets rolle.

Enda et spørsmål som søkes besvart er om kompetansestriden med Riksarkivaren skapte nye argumenter for sletting.

Dette kapitlet er delt inn i tre deler. Den første delen tar for seg Datatilsynets argumentasjon i lys av personvernteori og lovverk, den andre delen tar for seg hvorledes den samfunnsmessige- og teknologiske utviklingen påvirket personregisterlovens utforming og Datatilsynets rolle, og den tredje delen tar for seg hvorledes internasjonalt samarbeid og internasjonale reguleringer har påvirket personregisterlovens utforming og Datatilsynets arbeid.

²⁸⁴ Selmer i Hansen m.fl. (red.) 1989, s. 153

²⁸⁵ Saker, herunder definert som personregistre med og uten konsesjon der Datatilsynet foreslo eller ønsket sletting, satte vilkår om sletting eller vedtok et personregister slettet. Dette vil være grunnlaget for begrepet "saker" videre i kapitlet.

²⁸⁶ Se vedlegg 2, tabell 2

5.2 Datatilsynets begrunnelser for sletting

5.2.1 Slettekriterier

Begrunnelsene og argumentasjonen til Datatilsynet har jeg systematisert innenfor fem ulike kategorier. Det hadde slik at Datatilsynet i de fleste sakene ikke ordrett anga hvilke interesser som lå bak vurderingen. Men Datatilsynet formulerte begrunnelsene og argumentasjonen på en slik måte at de kunne identifiseres og plasseres innenfor de forskjellige kategoriene. Mine undersøkelser viser Datatilsynet tok i bruk de personverninteresser som beskrevet i interessedeorien i sine begrunnelser. Men det viste seg også at Datatilsynet begrunnet sine krav og vedtak om sletting ved bruk av andre hensyn. Dette var i de tilfeller der Datatilsynet foretok interesseavveininger. Kategoriene tar derfor utgangspunkt i både personverninteresser og andre hensyn. De to første kategoriene innebefatter personverninteresser.

Den første kategorien er *diskresjon*. Her har jeg plassert begrunnelser og argumentasjon som henviser til sensitive opplysninger og registre, personregistrenes særegne karakter, taushetsplikt, spredning av opplysninger og belastning i forhold til eksistensen av et register.

Den andre kategorien er *fullstendighet*. Her har jeg plassert begrunnelser og argumentasjon som henviser til gjenbruk, registerets datakvalitet, ulovlig innsamling av opplysninger, ufullstendig registrering og ufullstendige opplysninger.

Den tredje kategorien har jeg kalt for *overflødighet*. Her har jeg plassert begrunnelser og argumentasjon som peker på at de samme opplysningene finnes andre steder, og derfor kan slettes.

Den fjerde kategorien har kalt for *begrenset forskningsbehov*. Her har jeg plassert begrunnelser og argumentasjon der Datatilsynet har vurdert personregisteret for å ha begrenset forskningsverdi.

Den femte og siste kategorien har jeg kalt for *foreldet erstatningskrav*. Her har jeg plassert begrunnelser og argumentasjon der Datatilsynet mente at erstatningskravet var foreldet og således ikke ville føre frem.

5.2.2 Personregisterloven

Personregisterloven fikk i alt 43 paragrafer fordelt på 11 kapitler, bestående av fem ulike typer reguleringer: regler om opprettelsen av et Datatilsyn, alminnelige regler om personregistre, regler om konsesjon, regler for kreditt- og personopplysningsvirksomhet, databehandlingsforetak, adresserings- og distribusjonsvirksomhet og opinions- og markedsundersøkelser, og til sist regler for overføring av personopplysninger til utlandet.

I forhold til dette kapittelets problemstilling vil spesielt de alminnelige regler om personregistre og regler om konsesjon være av interesse.

Regler for alminnelig bruk av registre var å finne under lovens kapittel 3, §§ 6-8. Dette var bestemmelser om relevans, innsyn, og retting og sletting, gjeldende for alle registre innenfor lovens område.

Paragraf 6 stilte krav om at registrering av personopplysninger skulle være saklig begrunnet. Bestemmelsen satte grenser for hva som kunne registreres ut i fra et relevansekrav. Registreringen skulle også være saklig begrunnet ”ut fra hensynet til administrasjon og virksomhet i det organ eller foretak, som foretar registreringen.”²⁸⁷ Dette innebar at det måtte være sammenheng mellom virksomheten og de opplysningene som ble registrert. Bestemmelsen ble sagt å ivareta den registrertes interesse i diskresjon.²⁸⁸ Bestemmelsen gikk så videre med å spesifisere hvilke opplysninger som måtte begrunnes. Dette var opplysninger om rase, eller politisk eller religiøs oppfatning, straffbare forhold, helseforhold, misbruk av rusmidler, seksuelle forhold og andre opplysninger om familieforhold.²⁸⁹

Paragraf 7 regulerte innsynsretten, altså retten til å få opplyst hva som var registrert om en selv i et register. Innsyn ble regnet som både en fundamental rettighet og interesse i personvernsammenheng. Interessen i innsyn hang også sammen med interessen i diskresjon og fullstendighet fordi det var gjennom innsyn at man kunne kontrollere de opplysningene som ble registrert og brukt i forskjellige sammenhenger.²⁹⁰

Paragraf 8 stilte krav om retting, sletting og supplering av uriktige eller ufullstendige opplysninger, opplysninger som var ulovlig innsamlet eller opplysninger som ikke lenger hadde betydning. Det at opplysninger i et register skulle være fullstendige og korrekte hang sammen med og gjenspeilte den registrertes interesse i fullstendighet. Datatilsynet kunne

²⁸⁷ *Personregisterloven* § 6

²⁸⁸ Djønne m.fl. 1987, 48

²⁸⁹ *Personregisterloven* § 6

²⁹⁰ Djønne m.fl. 1987, 57-58, 79-80

etter denne bestemmelsene også gi pålegg om sletting som ville innebære et enkeltvedtak i henhold til forvaltningsloven § 2.²⁹¹

Lovens kapittel fem, §§ 9-12, omhandlet konsesjonsplikt for personregistre.

Etter paragraf 9 skulle konsesjonsplikten gjelde for personregistre som gjorde bruk av elektroniske hjelpemidler og personregistre som inneholdt sensitive opplysninger. Dette var de samme sensitive opplysningene som nevnt under paragraf 6. Visse typer personregistre kunne unntas fra konsesjonsplikten, der det heller ble fastsatt forskrifter for denne typen registre. I slike tilfeller ble det satt vilkår for bruk, registertyper og innhold, tilnærmet de reglene som ble fastsatt i konsesjonene. Etter personregisterlovens paragraf 41 ble konsesjonsplikten heller ikke gjeldende for personregistre som ble opprettet ved egen lov i offentlig sektor, slik tilfellet var for blant annet folkeregisteret og legejournaler i sykehus. Datatilsynet kunne likevel fastsette vilkår for bruk, registertyper og innhold så fremt det ikke var i strid mot lov, forskrift eller enkeltvedtak.²⁹²

Paragraf 10 stilte krav om en interesseavveining mellom hensyn som talte for at registeret skulle bli opprettet, og hensyn som talte for at personregisteret kunne volde problemer for den enkelte.²⁹³

Paragraf 11 stilte krav om fastsettelse av regler for personregistre som det etter § 9 ble gitt samtykke til å opprette. Disse reglene skulle angi hvilke typer opplysninger registeret kunne inneholde og hva registeret kunne brukes til. Det skulle særlig overveies å fastsette regler om innsamling og kontroll, behandling og lagring, adgangen til samkjøring med andre personregistre (kobling), bruk av fødselsnummer, utlevering av opplysninger, omfanget og innholdet av den informasjon som skulle gis ved meldinger eller andre henvendelser til den registrerte, den enkeltes rett til å kreve opplysninger etter § 7, retting av opplysninger og rutiner i registeret, ajourføring og til sist sletting eller ikke-bruk av opplysninger etter en viss tid, og eventuelt overføring av registeret til arkivverket. Vilkår for sletting i konsesjoner ble gitt i enkelte tilfeller, men den generelle slettingsregelen i paragraf 8 skulle likevel følges og gjelde.²⁹⁴

²⁹¹ Djønnne m.fl. 1987, 78-79, 85

²⁹² Djønnne m.fl. 1987, 88-92

²⁹³ Djønnne m.fl. 1987, 99

²⁹⁴ Djønnne m.fl. 1987, 100-101, 104

Etter paragraf 12 kunne ikke reglene etter § 11 fravikes uten samtykke fra Datatilsynet eller departementet.²⁹⁵

I 1987 ble loven endret på visse områder. Det ble blant annet lovfestet en rett til å kreve sitt navn sperret i et personregister i forbindelse med reklame eller liknende publikasjoner.²⁹⁶ Personregisterloven ble endret på nytt i 1993 ved at det ble tilføyd et kapittel om fjernsynsovervåkning.²⁹⁷ I 1997 ble personregisterforskriften endret på en rekke punkter. Det ble blant annet bestemt at elektroniske arkiver ikke lenger var underlagt konsesjonsplikt så fremt de ikke inneholdt sensitive opplysninger eller ble ført i et delt edb-system.²⁹⁸

5.2.3 Interesseteorien

Interesseteorien ble utviklet tidlig på 1970 tallet av statsviter Dag Ragnar Blekeli og jusprofessor Knut S. Selmer. De tok utgangspunkt i ulike interesser enkeltpersoner hadde i å utøve kontroll med egne personopplysninger.

Interesseteorien gir en beskrivelse av hvilke interesser som det er viktig at personvernet skal ivareta. Interessene er delt inn i fire individuelle interesser og tre kollektive interesser. De individuelle er ulike interesser enkeltpersoner har i å utøve kontroll med egne personopplysninger. Dette er interessen i diskresjon, fullstendighet, innsyn og privatlivets fred. De kollektive er såkalte allmenne samfunnsinteresser og er delt inn i interessen i en borgervennlig forvaltning, et robust samfunn og vern mot maktmisbruk og urimelig kontroll.²⁹⁹

Interessen i diskresjon handler like mye om å holde tilbake opplysninger som anses irrelevante og unødvendige for saken, som det å ha kontroll med de opplysningene som allerede er samlet inn. Sensitivitetsnivået på opplysningene kan spille en rolle for hvorvidt

²⁹⁵ Djønnne m.fl 1987, 105

²⁹⁶ Personregisterloven §8a
NOU 1997:19, 32

²⁹⁷ NOU 1997:19, 32

²⁹⁸ RA. Personarkiv John Herstad. Serie Fd - Riksarkivartiden. Stykke L0017. Forholdet til Datatilsynet 1983-2003. Vedlegg på sak 95/6525: Utkast til endringer i personregisterforskriften: høringsuttalelse. Utskrift av forskriftsendringer, datert 22.09.1996

²⁹⁹ Djønnne m.fl. 1987, s. 12-15
Johansen m.fl. 2001, 23-25
Blekeli 1977, s. 21-24
Selmer 1977, s. 28-39

man ønsker å begrense innsamling av visse typer opplysninger, og i hvor stor grad man føler behov for å ha kontroll med de opplysningene man har gitt fra seg.³⁰⁰

Interessen i fullstendighet går ut på at man ønsker en sannferdig beskrivelse av sakens anliggender. For at avgjørelser skal fattes på riktig grunnlag, forutsettes det at opplysningene er aktuelle, korrekte og fullstendige.³⁰¹

Interessen i innsyn går ut på at enkeltindividet skal kunne kontrollere registrerte opplysninger om seg selv. Ved å få innsyn i hva som er registrert om deg, og hvordan disse opplysningene blir behandlet, ivaretar man samtidig interessen i diskresjon og fullstendighet.³⁰²

Med *interessen i privatlivets fred* menes interessen i å få være i fred for andre.³⁰³ Interessen skulle ivaretas ved at opplysninger om hva enkeltindividet foretok seg i den private sfære ikke ble spredd til andre. Det måtte i så tilfelle være gode grunner til at opplysningene ble registrert. Interessen har sin parallell til straffelovens vern av privatlivets fred og er ment å beskytte individet mot utidig innblanding i privatlivet, særlig i forbindelse med markedsføringsvirksomhet.³⁰⁴

Interessen i en borgervennlig forvaltning har sammenheng med borgerens møte med forvaltningen og forholdet dem imellom. Interessen innebærer et ønske om at forvaltningen skal møte borgeren med et vennlig ansikt. Den fremmedgjørende automatiserte saksbehandlingen har medført en kollektiv interesse knyttet opp mot den enkeltes interesse i å forstå og påvirke måten opplysningene blir behandlet på gjennom korrigerende og supplerende opplysninger.

Interessen i et robust samfunn går ut på at den enkeltes rettigheter ikke må gå tapt til fordel for samfunnets teknologi og informasjonsbehandling.

Den siste kollektive interessen, *vern mot maktmisbruk og urimelig kontroll*, går ut på at det er et gode for samfunnet at det offentlige ikke sprenger rammene for kontroll overfor enkeltindivider og samfunnet. Det offentliges kontroll må med andre ord ikke bli så omfattende at det ikke lenger er behov for et tillitsforhold mellom samfunnet og den enkelte.

Når disse interessene kommer i strid med andre interesser, må det foretas en avveining av hvordan de best kan forenes, eller ta stilling til hvilken interesse som i det

³⁰⁰ Johansen m.fl. 2001, 23-24

³⁰¹ Johansen m.fl. 2001, 24

Djønne m.fl. 1987, 79

³⁰² Johansen m.fl. 2001, 23

³⁰³ Johansen m.fl. 2001, s. 24

³⁰⁴ Djønne m.fl. 1987, s. 14

konkrete tilfelle veier tyngst. I avveininger av motstridende hensyn er det viktig at alle hensyn og aspekter kommer med i vurderingen. Det er på dette punkt at vi kommer inn på en annen type personvernteori.³⁰⁵

Flere forfattere har nemlig hevdet at vi har å gjøre med tre ulike fokus eller perspektiver på personvern. Det har samtidig blitt hevdet at disse tilnærmingene ikke er tre alternative tilnærminger, men heller beskrivelsesmåter som supplerer hverandre.³⁰⁶

Vi har for det første å gjøre med et integritetsfokusert personvern. Dette innebærer kontroll med egne personopplysninger og retten til privatlivets fred. Dette blir illustrert ved at det tegnes en sirkel av privatsfære rundt enkeltpersoner hvor det kreves samtykke eller gode, legitime grunner til å nærme seg denne sirkelen. Et slikt fokus har sine røtter i straffelovens § 390.³⁰⁷

For det andre har vi å gjøre med et beslutningsfokusert personvern. De beslutninger som blir tatt om oss både i det offentlige og det private har ofte sitt grunnlag i personopplysninger. Lånesøknader, medisinsk behandling, fastsettelse av skatt og opptak til videregående skole er alle eksempler på beslutninger som kan være avgjørende for den enkeltes livssituasjon og velferd. Hvordan slike personopplysninger blir behandlet og kvaliteten på opplysningene blir derfor avgjørende for å sikre riktige og rettferdige avgjørelser.³⁰⁸

For det tredje har vi å gjøre med et maktfokusert personvern. Vi kan her snakke om maktrelasjoner eksempelvis mellom stat og borger, arbeidsgiver og arbeidstager, eller mellom det enkelte individ og nærmiljøet. Det kan være viktig for enkeltindividet at staten, arbeidsgiver og nærmiljøet ikke har tilgang til mye og betydningsfull personinformasjon for selv å styrke sin posisjon. Å kunne kontrollere bruk og flyt av slike opplysninger blir derfor viktig.

Det er blitt hevdet at disse perspektivene ikke er i strid med interesseteorien, men at vektleggingen av interessene vil variere i forhold til det fokuset man velger.³⁰⁹

³⁰⁵ Johansen m.fl. 2001, 25-26

³⁰⁶ De tre fokusene er brukt som forklaringsmodell på personvern i:

NOU 1997:19, 16-21

Schartum og Bygrave 2011, 27-36

Johansen m.fl. 2001, 26-30

Bing 1991, 34-36, 38-39, 77-79

³⁰⁷ Schartum og Bygrave 2011, 28

NOU 1997:19, 17

³⁰⁸ NOU 1997:19, 18-19

Schartum og Bygrave 2011, 33

³⁰⁹ Bing 1991, 34-36

NOU 1997:19, 18, 21

I perioden 1980-2000 var det interessene i diskresjon og fullstendighet som ble brukt som begrunnelse for sletting av personregistre og personopplysninger. Hvis man kan snakke om ulike fokus eller perspektiver på personvern så ville Datatilsynets perspektiv i de sakene jeg har tatt for meg for i stor grad ha vært integritetsfokuset. Dette skal jeg komme tilbake til.

5.2.4 Hvordan tenkte Datatilsynet?

Jeg skal i det følgende forsøke å forklare Datatilsynets begrunnelser for sletting i lys av lovens utforming og personvernteori. Siden det er snakk om et fåtall saker som Datatilsynet begrunnet så tar jeg for meg hele perioden mellom 1980-2000 under ett.

Min analyse viser at bare 36 % av Datatilsynets forslag og krav om sletting inneholdt noen form for begrunnelse. Enkeltvedtakene om sletting ble derimot godt begrunnet. Det er derfor vanskelig å vite noe sikkert om hvilke vurderinger som er gjort. Men begrunnelsene kan i det minste gi en viss indikasjon på hvordan Datatilsynet har tenkt.

De forslagene og kravene om sletting som Datatilsynet ikke gav noen begrunnelse for hadde nok delvis sammenheng med at Datatilsynet i mange av konsesjonene hadde bestemt at hele eller deler av personregisteret kunne avleveres til godkjent arkivinstusjon i stedet for sletting. Altså at man kunne se bort i fra slettingsreglene i konsesjonen så fremt personregisteret ble avlevert til en godkjent arkivinstusjon med rammekonsesjon fra Datatilsynet. Avlevering til godkjent arkivinstusjon i stedet for sletting var som nevnt tidligere i oppgaven noe Datatilsynet godtok i 1984 som et resultat av samarbeidet mellom Riksarkivet og Datatilsynet. Dette prinsippet hadde sin bakgrunn i at det ikke alltid var i den enkeltes favør at registeret og/eller personopplysningene ble slettet. Samarbeidsgruppen mellom Riksarkivet og Datatilsynet og samarbeidet generelt hadde med andre ord påvirket Datatilsynets vurderinger og avgjørelser om absolutt sletting ved å betrakte overføring til godkjent arkivinstans som jevngodt med sletting. Det kan muligens også hevdes at dette prinsippet påvirket hvorvidt Datatilsynet følte det var nødvendig å komme med noen begrunnelser for slettingsvilkårene i konsesjonene. Men dette prinsippet var ikke gjeldende for alle personregistre.

Hvorfor Datatilsynet ikke begrunnet de resterende sakene er usikkert. Det eneste som kan hentes ut av relevant informasjon i konsesjonene er hvilke opplysninger som skulle slettes, når de skulle slettes, og hvordan de skulles slettes. Ingen steder i konsesjonene stod det hvorfor opplysningene skulle slettes. Dette er derimot også tilfelle for de sakene med

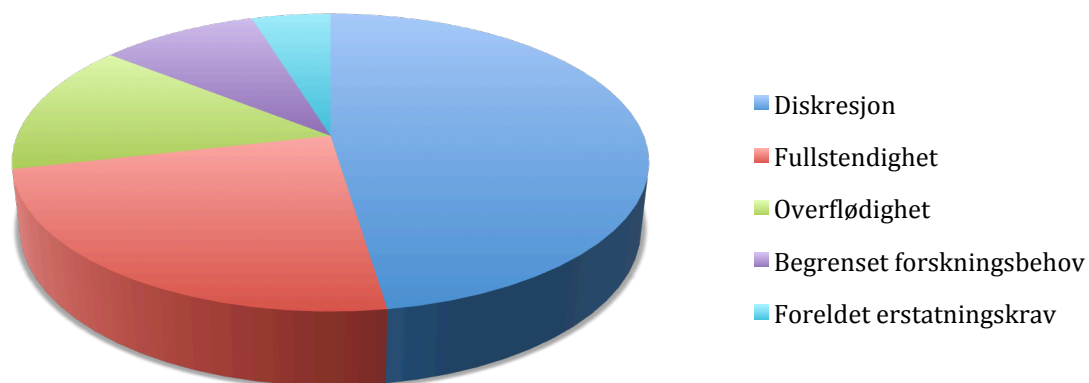
begrunnelser. Begrunnelsene kom nemlig fram i brevene til Datatilsynet, ikke i selve konsesjonen. Men heller ikke i brevene i disse sakene ble forslag eller krav om sletting forklart eller begrunnet nærmere. Felles for de fleste konsesjonene uten begrunnelse for sletting var at det ble bestemt at opplysninger som ikke lenger hadde betydning skulle slettes, med henvisning til personregisterlovens § 8. Dette kan eventuelt tolkes i den retning at det var snakk om den registrertes interesse i fullstendighet som lå bak Datatilsynets vurdering med tanke på at paragrafen var ment å gjenspeile denne interessen. Men siden Datatilsynet ikke har forklart eller begrunnet dette nærmere blir det vanskelig å kunne si dette for sikkert.

Den store mengden ubegrunnede slettingskrav- og forslag kan derimot tyde på at det ikke var vanlig praksis for Datatilsynet å komme med begrunnelser i det hele tatt, så fremt det ikke var snakk om enkeltvedtak.

Personregistrene med begrunnede slettingsforlag-, krav – og vedtak befant seg hovedsakelig i kommuner og fylkeskommuner innenfor kriminalomsorgen, sosialtjenesten, feltarbeidertjenesten, uteseksjonen, skoleverket og bibliotek. Noen få personregistre var statlige og omfattet Narkotikaregisteret til Toll- og avgiftsdirektoratet, Sentralkartoteket for alvorlig sinnslidende og Sentralkartoteket for åndssvake. Datatilsynet foreslo også eventuell sletting av et arkiv som ble brutt opp og fordelt mellom sentral- og lokalforvaltningen. Dette var som nevnt i forrige kapittel farskapsaker fra andre verdenskrig, der et stort antall enkeltsaker med tyske rettslige farskapskjennelser ble fordelt fra Sosialdepartementet til fylkesmennene og andre institusjoner ca 1950. Det egentlige Lebensborn-arkivet med kartoteker ble i Sosialdepartementet og rutinemessig avlevert til Riksarkivet.

Resultatene av min sammenstilling vises i diagrammet nedenfor (figur 3), der alle slettingskriterier eller interesser som er oppgitt per personregister er registrert. Diagrammet er basert på 21 registrerte slettekriterier i 12 saker. Noen personregistre ble med andre ord vurdert etter flere enn én interesse.

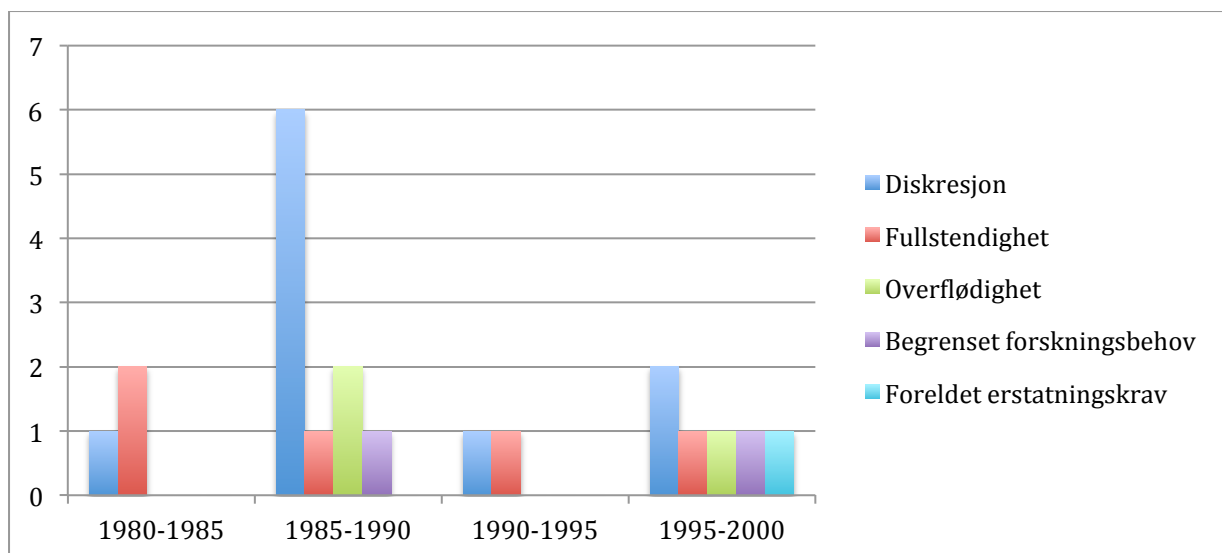
Datatilsynets begrunnelser for sletting



Figur 3 - Statistikk over alle slettekriterier som er oppgitt per personregister i perioden 1980-2000

Interessen i diskresjon ble lagt til grunn i 10 av de 12 sakene med begrunnelser i perioden 1980-2000. Interessen i fullstendighet ble brukt i 5 av de 12 sakene. Overflødigheit ble brukt i tre saker, begrenset forskningsbehov i to, og foreldet erstatningskrav i én. Interessen i diskresjon var med andre ord den største grunnen til at Datatilsynet kom med forslag, krav og vedtak om sletting.

I nedenstående diagram (figur 4) har jeg fordelt resultatene i 5-årsbolker for å forsøke å se om det er mulig å se endringer i bruken av ulike slettekriterier over tid. Jeg la blant annet merke til en sterk økning i bruken av diskresjon som begrunnelse for sletting i tiden mellom 1985-1990. Men dette sammenfalt trolig med at et større antall saker ble begrunnet i dette tidsrommet sett i forhold til årene før og etter. Jeg la også merke til at interessen i fullstendighet ble brukt i alle fem-årsbolkene i likhet med interessen i diskresjon, og var den største grunnen til at Datatilsynet ønsket sletting i perioden 1980-1985. Interessen i diskresjon ble derimot brukt i mye større grad i perioden som helhet. Jeg la i tillegg merke til at Datatilsynets bruk av argumentene overflødigheit og begrenset forskningsbehov ble brukt ved flere anledninger. Dette var med andre ord argumenter som ikke kun ble brukt i et engangstilfelle. Jeg la dertil merke til at alle fem slettekritene ble brukt som begrunnelse for sletting i perioden 1995-2000, til forskjell fra de andre 5-årsbolkene. Mine observasjoner er vist i figur 4.



Figur 4 - Statistikk over bruken av slettekriterier fordelt i 5-årsbolker i tiden 1980-2000

Men med tanke på at det kun er snakk om 12 saker der Datatilsynet kom med begrunnelse for sletting kan dataene neppe gi noe annet enn en indikasjon på hvordan Datatilsynet kan ha tenkt og vurdert forslag og krav om sletting.

5.2.4.1 Personverninteressene

Et nærmere blikk på argumentasjonen til Datatilsynet viser at de i svært få tilfeller kom med direkte personverninteresser rent begrepsmessig. Interessen i diskresjon ble nevnt på denne måten i to saker, og interessen i fullstendighet i én. De andre begrunnelsene måtte derfor tolkes.

I tilfelle med interessen i diskresjon så argumenterte Datatilsynet for det første med at personregistrene inneholdt følsomme og sensitive opplysninger, eller at personregisteret i seg selv var følsomt eller sensitivt. Sletting var derfor nødvendig. Denne argumentasjonen ble brukt i ni saker. Sensitivitetsnivået på opplysninger ble som nevnt tidligere knyttet til enkeltindividets interesse i diskresjon. Denne typen argumentasjon er derfor plassert innenfor kategorien diskresjon.

For det andre begrunnet Datatilsynet slettingen med faren for utlevering av personopplysninger. Utlevering kunne skje ved at et privat eller offentlig organ ønsket å bruke personopplysningene fra et annet organ i sin forvaltning. Interessen i diskresjon fikk blant annet betydning når Datatilsynet tok stilling til hva som skulle være lovlig utlevering av opplysninger. Forbud mot utlevering skulle sikre at opplysningene kun ble brukt i lovlige

sammenhenger.³¹⁰ Dette var også noe taushetsplikten skulle sikre, som også var en del av Datatilsynets argumentasjon.

Datatilsynet mente nemlig for tredje at sletting var nødvendig grunnet brudd på taushetsplikten. Taushetsplikten, i likhet med forbud mot utlevering, skulle sikre at personopplysninger kun ble brukt i lovlige sammenhenger.³¹¹

For det fjerde argumenterte Datatilsynet med at behovet for å oppbevare personopplysningene måtte avveies mot de ulemper oppbevaringen kunne få for den enkelte, med henvisning til personregisterlovens § 10. I henhold til denne paragrafen skulle det foretas en interesseavveining etter § 6, som gjenspeilte interessen i diskresjon.³¹²

I tilfelle med interessen i fullstendighet så argumenterte Datatilsynet for det første med at personregistrene kunne bli gjenstand for gjenbruk. Faren med gjenbruk var at materialet kunne bli brukt til andre formål enn det de var samlet inn for. Når et organ eller organisasjon hadde ferdigbehandlet en sak så skulle ikke saksbehandlerne sitte på materialet og bruke det til andre ting. Som nevnt tidligere ble løsningen på dette problemet at personregistre kunne avleveres til godkjent arkivinstitusjon i stedet for sletting. Da ville ikke faren for gjenbruk være så stor.³¹³ Gjenbruk ble ikke alltid formulert ordrett i argumentasjonen, men Datatilsynet henviste i flere tilfeller til at personregisteret måtte slettes fordi det ikke var muligheter for å få det levert til godkjent arkivinstitusjon. I andre tilfeller ble det sådd tvil om personopplysningene etter så og så lang tid ville bli brukt til formålet. Dette hang sammen med at opplysningene i et register til enhver tid skulle være korrekte, aktuelle og fullstendige. Dette gjenspeiler den registrertes interesse i fullstendighet.³¹⁴

For det andre ble kravet om sletting begrunnet med tvilsom datakvalitet. Hensynet til kvalitet blir hevdet å ligge innenfor interessen i fullstendighet.³¹⁵

For det tredje ble kravet om sletting begrunnet med at personregisteret enten var ulovlig eller at personopplysningene ble ulovlig innsamlet. Dette sammenfaller med personregisterlovens § 8 som gjenspeiler den registrertes interesse i fullstendighet.

³¹⁰ Djønnne m.fl. 1987, 13-14

³¹¹ Djønnne m.fl. 1987, 14

³¹² Djønnne m.fl. 1987, 99

³¹³ RA. Personarkiv John Herstad. Serie Fd - Riksarkivartiden. Stykke L0017. Forholdet til Datatilsynet 1983-2003. Ukjent saksnummer: Rammekonsesjon for Arkivverket. Styrenotat fra Datatilsynet til Riksarkivet, datert 30.05.1984

Intervju Tor Breivik 13.6.2014

³¹⁴ Djønnne m.fl. 1987, 79, 81

³¹⁵ Selmer, Knut S. 1990. "Datatilsynets rolle i et komplisert samfunn" i Eirik Djønnne (red.), *Datatilsynet. 10 år som personvernets vokter*. Complex (4) 1990. Oslo: Tano, 62-63

For det femte ble det i forhold til kravet om sletting av bibliotekers utlånsregistre argumentert med prinsippet om at man ikke senere skal vite hvem som har lånt hvilke bøker.³¹⁶ Altså, når en bok er levert tilbake så vil ikke lenger informasjonen om hvem som har lånt boken være aktuell i forhold til formålet. Dette gjenspeiler interessen i fullstendighet.³¹⁷

Således var det ingen nye personverninteresser som ble lagt til i den interessekatalogen som Datatilsynet med rette kunne bygge på.

Av personverninteressene ble interessen i diskresjon brukt alene som argument for sletting i totalt 6 saker. Interessen i fullstendighet ble brukt alene i to saker. I fire saker ble interessen i diskresjon og fullstendighet brukt sammen. Hvis man kan snakke om ulike perspektiver eller fokus på personvern som Datatilsynet skal ha tatt utgangspunkt i når de foretok interesseavveininger så virker det sannsynlig at personvernet i stor grad har vært integritetsfokusert i de tilfeller der diskresjon ble brukt alene. Dette fokuset innebefattet nemlig kontroll med egne personopplysninger. I de tilfeller der interessen i fullstendighet ble brukt alene virker personvernet å ha vært beslutningsfokusert. Det som var avgjørende for dette fokuset var blant annet kvaliteten på personopplysningene for å sikre riktige og rettferdige avgjørelser.³¹⁸ Men i de tilfeller der interessen i diskresjon og fullstendighet ble brukt sammen så virker det som om Datatilsynet har tatt utgangspunkt i to ulike perspektiver på personvern. Altså et integritetsfokusert og beslutningsfokusert personvern.

5.2.4.2 Overflødighet, begrenset forskningsbehov og foreldet erstatningskrav

Som nevnt tidligere begrunnet Datatilsynet sine krav og vedtak om sletting også ved bruk av andre hensyn. Dette var i de tilfeller der Datatilsynet foretok interesseavveininger i forhold til uttalelsene fra Riksarkivaren. Det var her snakk om ”overflødighet”, ”begrenset forskningsbehov” og ”foreldet erstatningskrav”. Slike hensyn ble brukt sammen med personverninteressene i Datatilsynets argumentasjon. Personregistrene det var snakk om var klientregistre i Kriminalomsorg i frihet, Sentralkartoteket for alvorlig sinnslidende (Psykoseregisteret) og Sentralkartoteket for åndssvake (Åndssvakeregisteret).

³¹⁶ RA. Husarkivet. Sak 2573/84: Arkivering av utlånsfilmer fra biblioteker. Brev fra Datatilsynet til Statens Bibliotektilsyn (gjenpart Riksarkivet), datert 18.07.1984

³¹⁷ Djønnne m.fl. 1987, 79-80

³¹⁸ Schartum og Bygrave 2011, s. 28, 33
NOU 1997:19, s. 17-19

I forhold til begrunnelsen *overflødighet* argumenterte Datatilsynet med at de samme personopplysningene var å finne hos andre institusjoner, ved de enkelte sykehus eller ved andre behandlingsinstitusjoner.

I forhold til begrunnelsen *begrenset forskningsbehov* så argumenterte Datatilsynet med at personregistrene hadde begrenset forskningsverdi for det første på bakgrunn av registrenes tvilsomme kvalitet. Det ble sagt at materialet var lite ensartet og inneholdt en begrenset andel utfyllende opplysninger. For det andre ble det sagt at materialet var lite representativt for forskning på den psykiske helsen i Norge, samt at materialet var lite egnet til bruk i epidemiologisk- og helsetjenesteforskning.

I forhold til begrunnelsen *foreldet erstatningskrav* argumenterte Datatilsynet med at erstatningskravet var foreldet og således ikke ville føre frem. Det var derfor ikke noe behov for å bevare materialet på bakgrunn av rettslig dokumentasjon.

Overflødighet ble som nevnt brukt som begrunnelse for sletting i tre saker, begrenset forskningsbehov i to, og foreldet erstatningskrav i én. Overflødighet og begrenset forskningsbehov var med andre ord argumenter som ikke kun ble brukt i engangstilfeller. Jeg vil derfor hevde at kompetansestriden med Riksarkivaren skapte nye argumenter for sletting. Ikke i den forstand at argumentene eller hensynene ble lagt inn i den ”interessekatalogen” som Datatilsynet med rette kunne bygge på. Men i forhold til de interesseavveininger som ble gjort i forhold til Riksarkivarens uttalelser så kan det hevdes at nye argumenter ble skapt på siden av personverninteressene.

5.2.4.3 Lov- og forskriftsendringer

Min undersøkelse viser også at lovendringene i 1987 og 1993, samt forskriftsendringene i 1997 ikke hadde noen innvirkning på Datatilsynets argumentasjon. For det første var ingen som anmodet om å få sitt navn sperret i et personregister. For det andre var ikke fjernsynsovervåking en problematikk som angikk personregistre og derunder kompetansestriden mellom Datatilsynet og Riksarkivaren. For det tredje kan heller ikke forskriftsendringen i 1997 sies å ha hatt noen innvirkning på Datatilsynets argumentasjon. Konesjonsfritaket for elektroniske arkiver kan heller tilsi at det var færre konsesjonssøknader som Datatilsynet måtte forholde seg til.

5.3 Samfunnsutviklingen og aktualiseringen av personvern

I det følgende skal jeg utdype hvorledes den samfunnsmessige- og teknologiske utviklingen påvirket den norske lovens utforming og Datatilsynets rolle.

5.3.1 Personvernet i et samfunnsperspektiv

Historikeren Francis Sejersted betegner den norske stat i perioden fram mot midten av 1970-tallet som sterk, ekspansiv og paternalistisk.³¹⁹ Etterkrigstiden i Norge var som nevnt tidligere i oppgaven preget av en økt utbygging av velferdssamfunnet, sammen med en massiv vekst i offentlige sektor. Utbyggingen av de offentlige tjenestene nådde et høydepunkt på 1960 tallet med etableringen av folketrygden.³²⁰ Det ble statens oppgave å ivareta garantiene for trygghet, likhet og velferd.³²¹

For å styre denne strømmen av goder til fellesskapet ble individet pliktig til å avgi personopplysninger. Behovet for personopplysninger gikk derfor hånd i hånd med utbyggingen av velferdssamfunnet.³²²

Behandlingen og bruken av personopplysninger ble ikke regulert i særlig stor grad, foruten i visse bestemmelser i straffeloven.³²³ Men det ble etablert ytterligere rettssikkerhetsgarantier underveis. Forvaltningsloven av 1967 satte krav om taushetsplikt ved behandling av personopplysninger. Retten til innsyn i forvaltningens saksdokumenter gav også enkeltindividet en viss kontroll med hva som ble registrert. Denne rettigheten ble lovfestet i både forvaltningsloven av 1967 og offentlighetsloven av 1970.³²⁴

Med innføringen av datateknologi på 1960- og 1970-tallet ble det derimot sådd tvil om disse bestemmelsene skapte et godt nok vern i forhold til personopplysninger som ble samlet inn, registrert, brukt og utlevert av den offentlige forvaltning og private foretak- og virksomheter.³²⁵

Teknologien fikk betegnelsen elektronisk databehandling og ble gjerne knyttet til arbeidet med elektroniske datamaskiner. Det som var så spesielt med den nye teknologien var for det første at store informasjonsmengder kunne lagres og bearbejdes på kort tid. For det andre kunne informasjonen gjøres lettere tilgjengelig for mange. For det tredje ble det

³¹⁹ Sejersted 2005, 364

³²⁰ Furre 2000, 140-141,198

³²¹ Sejersted 2005, 113-114, 279-280

³²² Alver, Bente Gullveig og Ørjar Øyen 1997. *Forskningsetikk i forskerhverdag. Vurderinger og praksis*. Otta: Tano Aschehoug, 80

³²³ NOU 1974:22, 20-23

³²⁴ Forvaltningsloven. Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker
Offentlighetsloven. Lov av 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen

³²⁵ NOU 1975:10, 9-10, 16-19, 22-37, 50
NOU 1974:22, 5-6, 9-20

mulig å sammenkoble informasjon fra mange ulike kilder. For det fjerde la teknologien til rette for automatiske beslutninger. Disse fire forholdene til sammen ga grunnlag for en kontinuerlig og systematisk kartlegging av enkeltmennesker.³²⁶

Det var nok ikke for ingenting at man var bekymret for en nye teknologien. Den fikk nemlig sitt inntog i både forvaltning og næringsliv som begge var avhengig av informasjonsutveksling. I datamaskinens første levetid var det kun bedrifter og organisasjoner som satt på slik teknologi.³²⁷ Dette var også et poeng hos amerikaneren Alan F. Westin under et seminar i Paris i 1972: "You do not find computers in street corners or in free nature; you find them in big, powerful organisations".³²⁸ Man ble redd for at datamaskinene skulle bli brukt som maktmiddel til å manipulere og sortere mennesker.³²⁹

Teknologien aktualiserte behovet for en bedre ivaretagelse og regulering av personvernet.³³⁰ Men Personregisterloven ble satt til å regulere både elektroniske og manuelle personregistre. Det ble i forarbeidene til loven pekt på at de fleste personvernproblemene også kunne oppstå når personopplysninger ble lagret i tradisjonelle systemer. Dette kunne være kortregistre³³¹ eller systematisk ordnede arkiver der man lett kunne finne igjen personer.³³² Det ble videre sagt at "en regulering av problemene ved lagring av personopplysninger ville være mangelfull om ikke også manuelle systemer i noen utstrekning ble tatt i betraktning."³³³

Det ble nødvendig med en bedre regulering av kontrollen med og behandlingen av personopplysninger i et samfunn som var avhengig av informasjonsutveksling. Denne utviklingen virker å ha vært noe av bakgrunnen for at sletting ble et virkemiddel som Datatilsynet kunne benytte seg av i sin forvaltning av personvernlovgivningen fra 1978.

Hva personvernet skulle innebefatte, og hvordan det skulle beskyttes og ivaretas ble lagt til grunn i interesseteorien og personregisterloven.

³²⁶ Schiefloe 1986, 274

³²⁷ Furre 2000, 240-241, 288

³²⁸ Bing, Jon 2007. "Computers and Law: Some beginning" i *it* 2007:2. <http://what.csc.villanova.edu/~cassel/2500/S2008/Law4.pdf> Lest 18.04.2015, 78

³²⁹ Furre 2000, 241

³³⁰ NOU 1975:10, 9-10, 16-19, 22-37, 50
NOU 1974:22, 5-6, 9-20

³³¹ NOU 1975:10, 9

³³² Intervju Ivar Fønnes 16.06.2014

³³³ NOU 1975:10, 9

5.3.2 Datatilsynets rolle

Samfunnsutviklingen innvirket også på Datatilsynets rolle. Det var Datatilsynet som skulle sikre personvernet til den enkelte. Det var med andre ord i mindre grad enkeltindividet som skulle sikre sitt eget personvern.³³⁴ Datatilsynet skulle representere statens ivaretagelse av enkeltindividet. Interesseavveiningene og interessekonfliktene ble en myndighetssak og ikke individets anliggender.

Personopplysningsloven som erstattet personregisterloven i 2001 la derimot i mye større grad opp til at den enkelte skulle ivareta sitt eget personvern gjennom individuelle interesseavveininger og avgivelse av samtykke.³³⁵ Dette kan delvis sees i sammenheng med at velferdsstaten kom under press fra midten av 1970-tallet. Som tidligere nevnt gikk den velferdspolitiske tenkningen fra et prinsipp om størst mulig likhet til et prinsipp om størst mulig frihet. Individet ble ansvarlig for sin egen velferd, der staten trakk seg mer tilbake.³³⁶

Den kollektive forvaltningen av personvernet fra 1980 ble med andre ord en realitet i en tid der de paternalistiske tendensene var på vikende front.³³⁷

5.4 Internasjonalt samarbeid - og regulering

I det følgende skal jeg utdype hvorledes internasjonalt samarbeid og internasjonale reguleringer har påvirket den norske lovens utforming og Datatilsynets arbeid.

Jeg redegjør først for personvernlovgivningen i andre land for å poengtere at Norge ikke var alene om å ha en slik regulering.

5.4.1 Internasjonal personvernlovgivning

Norge var ikke det eneste landet i verden med en personvernlovgivning. Svenskene fikk sin lov allerede i 1973 med opprettelsen av Datainspektionen, og danskene sin i 1978 med opprettelsen av Registertilsynet. Danmark fikk derimot to spesiallover som regulerte den private og offentlige sektor hver for seg. Island fikk sin lov i 1981. Island fikk i likhet med Norge og Sverige en tilsynsmyndighet. Finland fikk sin lov noe senere, i 1987, med opprettelsen av to tilsynsmyndigheter.³³⁸

³³⁴ Schartum og Bygrave 2011, 44

³³⁵ Schartum og Bygrave 2011, 44

³³⁶ Sejersted 2005, 447-448

Sejersted 2007, 261-262

³³⁷ Sejersted 2007, 261

³³⁸ Djønne m.fl. 1987, 36

NOU 1997:19, 48, 50-53

Lovgivningen i Norden har for så vidt vært ganske lik ved at enkeltindividet fikk et vern mot misbruk av opplysninger om dem selv. Lovgivningen var derimot ulikt organisert. Danmark var eksempelvis alene om å regulere personregistre i offentlig og privat sektor i hver sin lov. Man kan også se forskjeller når det kommer til tilsynsmyndighet og organiseringen av denne. Finland skilte seg klart ut med opprettelsen av to personvernmyndigheter – ett med forvaltningsmyndighet, og ett uten. Norge, Sverige, Danmark og Island derimot hadde kun ett tilsynsorgan. Ut i fra personvernlovgivningens innhold skilte den norske, islandske og danske seg fra de øvrige landene. Mens de førstnevnte regulerte registrering og bruk av opplysninger om både fysiske og juridiske personer, så ble kun bruken av opplysninger om fysiske personer regulert av de øvrige landenes lovgivninger. Dette var også tilfelle i land utenfor Norden.³³⁹ Juridiske personer, slik det stod skrevet i den norske personregisterloven, siktet til sammenslutninger og stiftelser. Dette kunne være et aksjeselskap eller et fond.³⁴⁰ Men det er grunn til å understreke at den finske og islandske lovgivningen, i likhet med den norske personregisterloven, inkluderte manuelle personregistre så vel som elektroniske. Sverige og Danmark regulerte kun elektroniske personregistre.³⁴¹

Hvis vi ser til resten av Europa kom det i Frankrike en sentral lovregulering av personregistre i 1978, overvåket av en nasjonal kommisjon for databehandling. I likhet med den norske, islandske og finske lovgivningen regulerte også denne loven manuelle registre, såfremt de truet private rettigheter. Til tross for at loven kun beskyttet opplysninger om fysiske personer, så ble den tolket dit hen at juridiske personer, til en viss grad, også skulle beskyttes. Den nærmet seg derfor den norske, danske og islandske lovgivningen på dette punkt.

Det landet i verden som først fikk en personregisterlov var derimot Tyskland. De fikk en deltstatslov allerede i 1970. En personregisterlov på føderalt nivå kom i 1977 med opprettelsen av en databeskyttelseskommissær. Også den tyske lovgivningen inkluderte manuell behandling så vel som elektronisk behandling av personopplysninger. Storbritannia og Ungarn fikk også en personregisterlovgivning i 1984 og 1992. Selv om begge landene fikk en tilsynsmyndighet knyttet til loven, så etablerte de i Ungarn en ombudsmannsordning med kun rådgivende kompetanse. Ingen av landene inkluderte juridiske personer i sitt vern, men i motsetning til Storbritannia så regulerte Ungarn manuell så vel som elektronisk behandling

³³⁹ Johansen m.fl. 2001, 51-52

³⁴⁰ Djønnne m.fl. 1987, 28

³⁴¹ NOU 1997:19, 48, 50-52

av personopplysninger. Ungarn var dertil det første østeuropeiske landet som innførte en lov om persondatabeskyttelse.

På andre siden av Atlanterhavet finner vi et lovverk som allerede i 1970 ble satt til å beskytte personopplysninger. USA var i likhet med Tyskland tidlig ute med en lovgivning på dette området, og gikk under navnet the "Fair Credit Reporting Act". En mer omfattende lovregulering kom noen år senere – the "Privacy Act" fra 1974. Men i motsetning til lovgivningen i Europa, ble det i USA aldri opprettet en tilsynsmyndighet. Loven strakk seg heller ikke lenger enn å regulere bruk av opplysninger om fysiske personer i føderale statlige organer. Privat sektor ble med andre ord ikke regulert. Det ble derimot påkrevd at føderale statlige organer meldte fra om sine registre til et føderalt register med opplysninger om formål og innsynsrett.

Canada, Japan, Australia og New Zealand fikk sine lover mellom 1982 og 1993 . En tilsynsmyndighet ble opprettet i alle landene utenom Japan.³⁴²

5.4.2 Internasjonalt samarbeid

Datatilsynet hadde ikke bare seg selv å støtte seg til. Det hadde for det første et nært samarbeid med tilsynsmyndighetene i Norden. Det ble arrangert årlige datasjefmøter der erfaringer kunne diskuteres. Det ble også arrangert møter for saksbehandlere der teknologer og jurister kunne diskutere felles problemstillinger og temaer. De skandinaviske tilsynsmyndighetene hadde også et utstrakt faglig samarbeid hva angår vilkår for registre.

For det andre hadde Datatilsynet støttespillere også utenfor Norden. Det ble blant annet arrangert årlige datasjefmøter på et internasjonalt plan.³⁴³

Hvorvidt dette samarbeidet har innvirket på Datatilsynets praktisering av personvernet, og derunder praktiseringen av sletting, er usikkert. Kildematerialet henviser ikke uttrykkelig til dette faglige samarbeidet. Men det er nok ikke usannsynlig at utvekslingen av erfaringer landene imellom kan ha innvirket på Datatilsynets praktisering av personvernet.

³⁴² NOU 1997:19, 53-61

³⁴³ Johansen m.fl. 2001, 53-54

5.4.3 Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD)

Den internasjonale handelsorganisasjonen OECD var en av de første overstatlige aktørene som tok tak i personvernproblematikken, og det til tross for at dette var en organisasjon som først og fremst engasjerte seg i handel og økonomi. Det ble sagt at nasjonale reguleringer på personvernområdet kunne skape barrierer for den internasjonale handelsvirksomheten. Handelen forutsatte nemlig en utveksling av personopplysninger. OECD opprettet så tidlig som i 1969 et ”Data Bank Panel”, senere omdøpt til ”Information, Computers and Communication Policy Committee” (ICCP), som skulle jobbe med spørsmål rundt personvern.³⁴⁴

Som et resultat av dette arbeidet ble det utarbeidet retningslinjer om personopplysningsvern. De første retningslinjene ble vedtatt i 1980 og fikk navnet ”Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data”. Navnet ble på norsk oversatt til OECDs retningslinjer for beskyttelse og utveksling av personopplysninger over landegrenser. Retningslinjene var ment å forbedre personopplysningsvernet, samt fremme internasjonal handel og økonomisk vekst ved å legge til rette for bedre flyt av personopplysninger mellom landene. Siden Norge var medlem av OECD ble retningslinjene også gjeldende for den norske reguleringen av personvernet. Retningslinjene var derimot ikke rettslig bindende, men hadde likevel stor politisk tyngde.³⁴⁵

5.4.4 Europarådet

Europarådet var en annen aktør som engasjerte seg i personvernproblematikken. Men i motsetning til OECDs handelsinteresser var Europarådet i større grad opptatt av å fremme ytrings- og informasjonsfrihet.³⁴⁶

Et av Europarådets mest innflytelsesrike vedtak på personvernområdet var vedtakelsen av Europarådskonvensjonen i 1981 (Convention of the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data). Norge ratifiserte Europarådskonvensjonen i 1984, og ble således folkerettslig bindende. Den inneholdt minimumsregler for lagring og behandling av personopplysninger på edb og var ment å sikre personlig integritet når personopplysninger ble behandlet elektronisk. Personregisterloven var

³⁴⁴ Bing 2007, 78-79

³⁴⁵ Schartum og Bygrave 2011, 85

³⁴⁶ Schartum og Bygrave 2011, 83, 85

i overensstemmelse med denne konvensjonen, hvilket betydde at den kunne stå uten endringer.³⁴⁷

Europarådskonvensjonen og de rekommandasjoner om personvern som ble utarbeidet i henhold til konvensjonen ble brukt som rettskilder av Datatilsynet i deres arbeid.³⁴⁸ Konvensjonen kan således sies å ha hatt en viss innvirkning på Datatilsynets praktisering av personvern, og derigjennom de vurderinger som ble gjort i arbeidet med konsesjoner og konsesjonsvilkår.

I forkant av Europarådskonvensjonen utarbeidet og vedtok Europarådet også to rekommandasjoner på personvernområdet i 1973 og 1974.³⁴⁹ De ble utarbeidet av en spesialkomité ”for å vurdere den moderne vitenskaps og teknikks innflytelse på privatlivets fred.”³⁵⁰ i offentlig og privat sektor. Ved å se til de prinsipper som ble fastsatt i de to rekommandasjonene, så var det nok her mye av inspirasjonen ble hentet fra.³⁵¹

Anbefalingene innebefattet blant annet opplysningenes art, kobling av datamasser, innsyn, utlevering, gjenbruk, lagringstid, retting av feilaktige opplysninger og sletting. I forhold til sletting ble det for det første stilt krav til lagringstid: ”Rules should be laid down to specify the periods beyond which certain categories of information should no longer be kept or used.”³⁵² For det andre ble det stilt krav om sletting av foreldet eller ulovlig innsamlede personopplysninger: ”Every care should be taken to correct inaccurate information and to erase obsolete information or information obtained in an unlawful way.”³⁵³ Dette gjenspeiler både personregisterlovens bestemmelse om retting, sletting og supplering av uriktige og fullstendige opplysninger, samt bestemmelsen om fastsettelse av regler for konsesjonspliktige personregistre.

5.4.5 EUs personverndirektiv

Den norske personvernlovgivningen ble derimot betraktelig endret i 2001. En delvis årsak til dette var et nytt internasjonalt regelsett fra 1995. Dette var EUs personverndirektiv som bygget på Europarådets konvensjon om persondatabeskyttelse. I 1999 ble

³⁴⁷ Johansen m.fl. 2001, 48, 53-54
Djønne m.fl. 1987, 159

³⁴⁸ Johansen m.fl. 2001, 48

³⁴⁹ Resolution (73) 22 og (74) 29

³⁵⁰ NOU 1974:22, 8

³⁵¹ NOU 1974:22, 8-9
NOU 1975:10, 14

³⁵² Resolution (73) 22 og (74) 29

³⁵³ Resolution (73) 22

personverndirektivet en del av EØS-avtalen. Således ble Norge forpliktet til å ha en personvernlovgivning i samsvar med det nye regelsettet.

Formålet med EU-direktivet var å skape grunnlag for lik regulering av personvernet i alle landene i EU/EØS område. Som en konsekvens ble den norske personvernlovgivningen endret på en rekke punkter. For det første gjaldt direktivet for all behandling av opplysninger. Personregisterloven gjaldt derimot kun ved opprettelse av personregistre. Den nye personvernlovgivningen ble derfor gjeldende for all elektronisk behandling av personopplysninger. Loven ble også gjeldende for manuell behandling av personopplysninger når opplysningene skulle inngå i et personregister.

For det andre skulle hvert land opprette en fri og uavhengig tilsynsmyndighet. For Norges del innebar dette at Datatilsynet ikke lenger skulle underlegges noe departementet i faglige spørsmål. Klager over Datatilsynets beslutninger om blant annet sletting skulle behandles av et organ uavhengig av departementet. Dette frittstående klageorganet fikk navnet Personvernemnda. Datatilsynet skulle dessuten ikke lenger ledes av et styre, men av administrasjonen. Den politiske innvirkningen på lovens praktisering ble med andre ord betydelig begrenset.

Den nye personvernlovgivningen ble også endret i henhold til melde- og konsesjonsplikt, informasjonsplikt og informasjonssikkerhet. Det nye navnet på loven, lov om behandling av personopplysninger, gjenspeilet i tillegg dens nye saklige virkeområde.³⁵⁴

Konsekvensene av disse endringene i regelverket faller imidlertid utenfor rammen for min undersøkelse, som avsluttes med de saker som kom til behandling i møte mellom Datatilsynet og Riksarkivaren i året 2000.

5.5 Oppsummering

Dette kapittelet har jeg delt inn i tre deler. I kapitlets første del blir Datatilsynets slettekriterier og argumentasjon redegjort for, og drøftet i lys av personvernteori og lovverk.

Datatilsynets forslag og krav om sletting ble i liten grad begrunnet. Enkeltvedtakene ble derimot godt begrunnet. De forslagene og kravene om sletting som Datatilsynet ikke gav noen begrunnelse for hadde delvis sammenheng med at Datatilsynet i flesteparten av konsesjonene hadde bestemt at hele eller deler av personregisteret kunne avleveres til godkjent arkivinstitusjon i stedet for sletting.

³⁵⁴ Johansen m.fl. 2001, 48-51, 57, 59

Datatilsynets begrunnelser for sletting var i stor grad påvirket og styrt av bestemmelsene i personregisterloven og to av de individuelle interessene i interessedeteorien. Lov- og forskriftsendringer hadde ingen innvirkning på Datatilsynets argumentasjon.

Datatilsynet begrunnet sine forslag, krav og vedtak om sletting for det første på bakgrunn av personverninteressene diskresjon og fullstendighet. I tilfelle med interessen i diskresjon så argumenterte Datatilsynet med at personregistrene inneholdt følsomme eller sensitive opplysninger, at personregisteret i seg selv var følsomt eller sensitivt, at det var en fare for utlevering av personopplysninger, at det var brudd på taushetsplikten og at oppbevaringen representerte visse ulemper for den enkelte. I tilfellet med interessen i fullstendighet så argumenterte Datatilsynet med at det var en fare for gjenbruk, at personregisteret hadde tvilsom datakvalitet, at personregisteret var ulovlig eller ulovlig innsamlet, og at opplysningene kunne bli brukt til andre formål. Interessen i diskresjon var den mest brukte begrunnelsen for sletting i Datatilsynets argumentasjon. Hvis man kan snakke om ulike fokus eller perspektiver på personvern som Datatilsynet skal ha tatt utgangspunkt i, i sine vurderinger og avgjørelser om sletting, så virker det sannsynlig at Tilsynets vurderinger har vært integritetsfokusert, som innebefattet kontroll med egne personopplysninger, og beslutningsfokusert, som innebefattet at personopplysningene måtte være av god kvalitet for å sikre riktige og rettferdige avgjørelser. Datatilsynet foreslo, stilte krav om og vedtok med andre ord sletting av hensyn til enkeltindividet.

Datatilsynet begrunnet sine forslag, krav og vedtak om sletting for det andre på bakgrunn av hensynene ”overflødigheit”, ”begrenset forskningsbehov” og ”foreldet erstatningskrav”. Slike hensyn ble brukt sammen med personverninteressene i Datatilsynets argumentasjon. Dette var begrunnelser og argumentasjon der Datatilsynet peker på at personopplysningene finnes andre steder, der Datatilsynet har vurdert personregisteret for å ha begrenset forskningsverdi, og der Datatilsynet mente at erstatningskravet var foreldet og således ikke ville føre frem. Argumentene ”overflødigheit” og ”begrenset forskningsbehov” ble brukt ved flere anledninger. Disse tre hensynene ble brukt i de tilfeller der Datatilsynet foretok interesseavveininger i forhold til uttalelsene fra Riksarkivaren. Kompetansestriden mellom Datatilsynet og Riksarkivaren hadde med andre ord skapt nye argumenter for sletting på siden av personverninteressene.

I kapitlets andre del har jeg utdypet hvorledes den samfunnsmessige- og teknologiske utviklingen påvirket den norske lovens utforming og Datatilsynets rolle.

En økt utbygging av velferdssamfunnet, sammen med en massiv vekst i offentlig sektor i etterkrigstiden førte til at individet ble pliktig til å avgi personopplysninger for at

staten skulle kunne styre denne strømmen av goder til samfunnet. Med innføringen av datateknologi på 1960- og 1970-tallet, som fikk sitt inntog i både forvaltningen og private næringer, ble det sådd tvil om de daværende rettssikkerhetsgarantiene skapte et godt nok vern i forhold til personopplysninger som ble utvekslet mellom enkeltindividet og den offentlig forvaltning og næringslivet. Teknologien ga grunnlag for en kontinuerlig og systematisk kartlegging av enkeltmennesker. Denne utviklingen virker å ha vært noe av bakgrunnen for at sletting ble et virkemiddel som Datatilsynet kunne benytte seg av i sin forvaltning av personvernlovgivningen.

Det ble statens oppgave å ivareta garantiene for trygghet, likhet og velferd. Dette innvirket på Datatilsynets rolle. Det var Datatilsynet som skulle sikre personvernet til den enkelte, og i mindre grad enkeltindividet som skulle sikre sitt eget personvern. Interesseavveiningene og interessekonfliktene ble en myndighetssak.

I kapitlets tredje del har jeg utdypet hvorledes internasjonalt samarbeid og internasjonale reguleringer har påvirket den norske lovens utforming og Datatilsynets arbeid.

Datatilsynets samarbeid med tilsynsmyndigheter i andre land, OECDs retningslinjer for beskyttelse og utveksling av personopplysninger over landegrensene fra 1981, Norges ratifisering av Europarådskonvensjonen i 1984, Europarådets to rekommandasjoner på personvernområdet fra 1973 og 1974 og EUs personverndirektiv mener jeg påvirket den norske personvernlovgivningens utforming og/eller Datatilsynets praktisering av personvern ved at erfaringer ble utvekslet og at de internasjonale reguleringene i ulik grad ble inkorporert i den norske loven eller brukt som rettskilder i Datatilsynets arbeid. Spesielt Europarådets to rekommandasjoner på personvernområdet fra 1973 og 1974 virker å ha påvirket personregisterlovens bestemmelse om retting, sletting og supplering av uriktige og fullstendige opplysninger, samt bestemmelsen om fastsettelse av regler for konsesjonspliktige personregistre.

Kap. 6 Konklusjon

Denne oppgaven har tatt utgangspunkt i hvordan kompetansekollisjonen mellom Riksarkivaren og Datatilsynet ble forsøkt løst, hvorfor Riksarkivaren anmodet bevaring av bestemte personregistre og/eller bestemte personopplysninger i et personregister, og hvorfor Datatilsynet foreslo, stilte krav om og vedtok sletting av bestemte personregistre og/eller personopplysninger i et personregister.

6.1 Samarbeidet 1980-2000

Kompetansekollisjonen mellom Riksarkivaren og Datatilsynet ble forsøkt løst ved hjelp av viktige tiltak som skulle avklare kompetanse og praktiske prosedyrer, og harmonisere de hensyn som de to etatene hadde som sin oppgave å fremme: bevaring og sletting.

I løpet av de første seks årene kom de viktigste tiltakene på plass. Dette var etableringen av en samarbeidsgruppe etter initiativ fra Riksarkivaren, Datatilsynets rammekonsesjon for Arkivverket, og enighet mellom Riksarkivaren og Datatilsynet om at overføring til godkjent arkivinstitusjon var å betrakte som jevngodt med sletting. Innvilgelsen av rammekonsesjonen for Arkivverket innebar at etaten fikk fortsette sin virksomhet med å ta imot og oppbevare personregistre. Datatilsynet og Riksarkivaren inngikk også en avtale om arkivering av konsesjonspliktige personregistre fra statsforvaltningen, supplert med en prinsipputtalelse fra Datatilsynet for de kommunale og fylkeskommunale personregistre. I avtalen ble det bestemt at sletting kunne erstattes av avlevering til godkjent arkivinstitusjon, og at Riksarkivaren skulle orienteres og høres før det ble gitt spesielle slettebestemmelser i en konsesjon. Iverksettelsen av disse tiltakene førte til at praktiske prosedyrer kom på plass, til en avklaring av kompetanse rent praktisk, og til en harmonisering av hensyn.

De spørsmål og problemstillinger som ble tatt opp underveis mellom Riksarkivaren/Riksarkivet og Datatilsynet dreide seg i hovedsak om den kommunale og fylkeskommunale forvaltningen som oppbevarte arkivene sine på en utilfredsstillende måte. Dette var et gjennomgående tema i hele perioden. De utilfredsstillende oppbevaringsforholdene vanskeliggjorde en harmonisering av de hensyn som de to etatene skulle fremme, og bydde på særlige utfordringer i praktiseringen av de allerede etablerte prosedyrer for personregistre i kommuner og fylkeskommuner.

Ytterligere tiltak ble imidlertid etablert og iverksatt fra sent 1980-tallet og utover på 1990-tallet. Det kom på plass flere interkommunale arkivordninger som bidro til at

kommunene fikk assistanse i sitt arbeid med sikring, behandling og oppbevaring av personregistre. Dette hang sammen med Riksarkivarens strategi for å gjøre den kommunale arkivsektoren mer kompetent og selvstendig. Datatilsynet sørget også for at enkelte byarkiver, kommunearkiver og fylkesarkiver fikk lov til å motta og oppbevare personregistre gjennom innvilgelse av rammekonsesjon. På denne måten ble Riksarkivarens og Datatilsynets hensyn harmonisert i forhold til personregistre i kommunal og fylkeskommunal forvaltning, og de allerede etablerte prosedyrer for personregistre i kommuner og fylkeskommuner praktisert i mye større grad enn tidligere.

Arkivloven som trådte i kraft i 1999 førte til at Riksarkivarens myndighet ble styrket. Riksarkivarens myndighet til å pålegge bevaring ble nå hjemlet i lov. Det ble lovfestet at Riksarkivarens uttalelse alltid skulle innhentes på forhånd, og at retting av ufullstendige eller uriktige opplysninger ikke måtte skje på en slike måte at den mangelfulle dokumentasjonen ble slettet hvis den hadde hatt betydning for saksbehandling eller vedtak. Styrkingen av Riksarkivarens kompetanse bidro til en større klarhet i kompetanseforholdene. Motsetningene i regelverket ble derimot ikke løst. Arkivloven og personregisterloven var fortsatt ikke avstemt mot hverandre. Arkivloven ble imidlertid samordnet med og avveid mot personopplysningsloven av 2000, som erstattet personregisterloven fra 1978.

6.2 Retten til å vite

Riksarkivaren anmodet bevaring av bestemte personregistre og/eller bestemte personopplysninger i et personregister i sine møter med Datatilsynet fordi forskere kunne ha nytte av materialet, fordi enkeltpersoner hadde behov for rettighetsdokumentasjon og fordi forvaltningen hadde et administrativt og juridisk behov for denne typen dokumentasjon. I ett enkelt tilfelle anmodet Riksarkivaren også bevaring av bestemte personopplysninger i et personregister fordi det var av prinsipiell betydning for Riksarkivaren, samt at materialet hadde betydning fra et arkivsynspunkt.

Riksarkivaren anmodet med andre ord bevaring av slikt arkivmateriale hovedsakelig for forskere, for enkeltpersoner, og for forvaltningen.

Riksarkivarens anmodninger om bevaring av bestemte personregistre og/eller bestemte personopplysninger i et personregister ble i nesten alle tilfeller begrunnet med en angivelse eller formulering av bevaringskriterier i argumentasjonen. Dette var bevaringskriteriene forskning, rettslige behov og administrative behov. Det var den

forskningsmessige og rettslige verdien som hyppigst ble brukt som begrunnelse for bevaring i Riksarkivarens argumentasjon.

Riksarkivarens bruk av bevaringskriteriene rettslige behov og forskning endret seg imidlertid over tid. I perioden 1988-1995 var det en økende bruk av bevaringskriteriet forskning. I perioden 1995-2000 var det en økende bruk av bevaringskriteriet rettslige behov. Riksarkivarens vurderinger av personregistrenes forskningsmessige og rettslige verdi endret seg også over tid. Med andre ord, formuleringen av bevaringskriteriene endret seg.

Den rettslige verdien ble ulikt formulert over tid i den forstand at dokumentasjonen dekke ulike rettslige behov. Det ble blant annet skilt mellom dokumentasjon som enkeltpersoner kunne ha behov for i forbindelse med erstatningskrav for feilbehandling, og dokumentasjon knyttet til enkeltpersoners herkomst. I perioden 1995-2000 ble dokumentasjonen i hovedsak knyttet til enkeltpersoners rettigheter- og rettssikkerhet i forbindelse med barnevernssaker i kommuner og fylkeskommuner. En slik formulering ble bare brukt i ett enkelt tilfelle tidligere. Riksarkivarens endrede bruk og formulering av bevaringskriteriet rettslige behov kan forklares med at det norske samfunnet utviklet seg i retning av et rettighetssamfunn fra 1970-årene og utover. I takt med at norske borgere fikk flere rettigheter overfor den offentlige forvaltningen, deriblant bestemmelser om partsinnsyn, offentlighet i forvaltningen og rettighetsorientert særlovgivning, var det samtidig en økt pågang fra enkeltpersoner som søkte innsyn i egne saker, for på den måten kunne dokumentere sine rettigheter. Samfunnsutviklingen hadde på denne måten påvirket og hadde i noen grad vært styrende for Riksarkivarens bruk og formulering av rettslig verdi som begrunnelse for bevaring i perioden 1980-2000.

Men jeg vil hevde at det var kompetansestriden mellom Riksarkivaren og Datatilsynet som i det hele tatt skapte argumentasjonen for at man bevarte personregistre fordi det var et behov for rettighetsdokumentasjon.

Den forskningsmessige verdien ble ulikt formulert over tid i den forstand at Riksarkivaren la vekt på ulike typer forskning og forskningsmetoder for hvert enkelt personregister. I perioden 1988-1995 ble forskningsverdien i hovedsak knyttet til historieforskning. En slik formulering ble i mindre grad brukt i årene før (1980-1988) og etter (1995-2000) denne perioden. Riksarkivarens hyppige bruk av bevaringskriteriet forskning kan forklares med at Arkivverket fikk en rekke tilleggsfunksjoner samt en endret rolle ved slutten av 1900-tallet. Arkivverket fikk blant annet en tilleggsfunksjon i form av at det skulle legges større vekt på formidling og synliggjøring av Arkivverkets arkivmateriale.

Arkivverket ble i tillegg aktive formidlingsaktører. Dette kan ha påvirket og styrt Riksarkivarens hyppige bruk av forskning i sin argumentasjon.

I min drøftelse av Riksarkivarens bruk og formulering av bevaringskriterier i lys av regelverk- og lovverk så viste det seg at dette i svært liten grad har påvirket og styrt Riksarkivarens argumentasjon. Rammeverket henviste svært sjeldent til bestemte bevaringskriterier. Rammeverket ble også justert for å tilpasses praksis.

I min drøftelse om debatten om bevaringskriterier i norsk arkivlitteratur har påvirket og/eller styrt Riksarkivarens bruk av begrunnelser når Riksarkivaren kom med bevaringsanmodninger i sine møter med Datatilsynet, så viste det seg at en slik forklaring var lite fruktbar i denne sammenhengen. I forhold til Datatilsynet var Riksarkivaren ”nødt” til å begrunne hvorfor han ønsket å bevare bestemte personregistre for å unngå at Datatilsynet slettet det, og hadde heller lite å gjøre med en økende debatt om bevaringskriterier fra 1980 som således skal ha innvirket på hvorvidt Riksarkivaren begrunnet sine anmodninger.

De personregistrene som Datatilsynet sendte Riksarkivaren til uttalelse med slettebestemmelser, som Riksarkivaren ikke uttalte seg om eller ikke hadde noen innvendinger mot, var i hovedsak personregistre som Datatilsynet hadde godtatt overført til godkjent arkivinstitusjon i stedet for sletting.

I mitt forsøk på å forklare hvorfor Riksarkivaren anmodet bevaring av bestemte personregistre og/eller personopplysninger i et personregister, satte jeg problemstillingen inn i en internasjonal sammenheng.

I min drøftelse av Riksarkivarens begrunnelser i lys av endringer i internasjonal arkivteori, med utgangspunkt i John Ridener sin bok fra 2009, viste det seg at dette verken har påvirket eller styrt Riksarkivarens argumentasjon. Men noen av de momentene som Ridener hevder at innvirket på endringer i arkivteori viste seg imidlertid å være fruktbare forklaringer på Riksarkivarens begrunnelser. Dette var for det første endringer i hvordan historie er blitt skrevet. Det ble i større grad skrevet sosialhistorie og kulturhistorie i Norge fra 1970- og 1980-tallet, og i nesten alle tilfellene hvor forskningen ble ytterligere spesifisert i Riksarkivarens argumentasjon var det nettopp sosialhistorie og kulturhistorie som ble nevnt. Den nye historieskrivingen i Norge har på denne måten påvirket og styrt Riksarkivarens anvendelse og formulering av bevaringskriteriet forskning i sin argumentasjon. For det andre henviste Ridener til at enkeltpersoner i økende grad fikk flere rettigheter i tiden mellom 1960-1980. Som nevnt påvirket og styrte dette momentet Riksarkivarens argumentasjon.

6.3 Retten til å bli glemt

Datatilsynet foreslo, stilte krav om og vedtok sletting av bestemte personregistre og/eller personopplysninger i et personregister i sine møter med Riksarkivaren for det første fordi Tilsynet mente at enkeltpersoner hadde interesse i diskresjon og fullstendighet. Enkeltpersoners interesse i diskresjon var den største grunnen til at Datatilsynet foreslo, stilte krav om og vedtok sletting. Denne typen begrunnelser ble i stor grad påvirket og styrt av bestemmelsene i personregisterloven og av de individuelle interessene i personvernteorien ”interesseteorien”. Dette var personverninteresser som ble utviklet tidlig på 1970-tallet. Datatilsynet tok med andre ord ikke i bruk noen nye personverninteresser i sin argumentasjon. Det var således ikke snakk om noen supplering av nye interesser.

I den grad man kan identifisere ulike fokus eller perspektiver på personvern i Datatilsynets vektlegging av personverninteresser, er mitt inntrykk at perspektivene som Datatilsynet har tatt utgangspunkt i sine møter med Riksarkivaren gjennomgående har vært integritetsfokusert og beslutningsfokusert.

Lov- og forskriftsendringer hadde imidlertid ingen innvirkning på Datatilsynets argumentasjon av denne typen.

Datatilsynet foreslo, stilte krav om og vedtok for det andre sletting fordi Tilsynet mente at personopplysningene fantes andre steder, fordi personregisteret og/eller personopplysningene hadde begrenset forskningsverdi, og fordi erstatningskravet var foreldet og således ikke ville føre frem. Slike hensyn ble brukt sammen med personverninteressene i Datatilsynets argumentasjon, og bare i de tilfeller der Datatilsynet foretok interesseavveininger i forhold til uttalelsene fra Riksarkivaren. Denne typen begrunnelser systematiserte jeg innenfor egendefinerte kategorier: ”overflødigheit”, ”begrenset forskningsbehov”, og ”foreldet erstatningskrav”. Datatilsynet begrunnet sletting på denne måten ved flere anledninger. Kompetansestriden mellom Riksarkivaren og Datatilsynet hadde på denne måten skapt nye argumenter for sletting på siden av personverninteressene.

Datatilsynet foreslo, stilte krav om og vedtok med andre ord sletting for enkeltpersoner.

Datatilsynets forslag og krav om sletting ble i liten grad begrunnet. Enkeltvedtakene ble imidlertid godt begrunnet. De forslag og krav om sletting som Datatilsynet ikke begrunnet hadde delvis sammenheng med at Tilsynet i flesteparten av konsesjonene hadde bestemt at hele eller deler av personregisteret kunne avleveres til godkjent arkivinstitusjon.

I mitt forsøk på å forklare hvorfor Datatilsynet tok i bruk sletting som et sentralt virkemiddel i sin forvaltning av personvernet satte jeg problemstillingen inn i en større samfunnsmessig og internasjonal kontekst.

Den samfunnsmessige- og teknologiske utviklingen 1960- og 1970-tallet i Norge virker å ha vært noe av bakgrunnen for at sletting ble et virkemiddel som Datatilsynet kunne benytte seg av i sin forvaltning av personvernlovgivningen. Den økte utbyggingen av velferdssamfunnet og de offentlige tjenestene i etterkrigstiden førte til at borgerne måtte avgi personopplysninger for at staten skulle være i stand til ivareta de garantier som de fikk i oppgave å ivareta: trygghet, likhet og velferd. Men innføringen av datateknologi på 1960- og 1970-tallet skapte tvil om de etablerte rettssikkerhetsgarantier gav et god nok vern i forhold til personopplysninger som ble samlet inn, registrert, brukt og utlevert av den offentlige forvaltning og næringslivet. Datateknologien ga nemlig grunnlag for en kontinuerlig og systematisk kartlegging av enkeltmennesker. Dette virker å ha vært noe av bakgrunnen for at sletting ble et sentralt virkemiddel i personregisterloven.

Samfunnsutviklingen virket også inn på Datatilsynets rolle. Det ble statens oppgave å ivareta garantiene for trygghet, likhet og velferd. Datatilsynet skulle i så måte representere statens ivaretagelse av enkeltindividet. Det var i mindre grad enkeltindividet selv som skulle ivareta sitt eget personvern.

Internasjonalt samarbeid- og reguleringer påvirket også på ulike måter den norske lovens utforming og Datatilsynets arbeid. Datatilsynets samarbeid med tilsynsmyndigheter i andre land, og Norges ratifisering av Europarådkonvensjonen i 1984 kan ha innvirket på Datatilsynets praktisering av lovens bestemmelser gjennom utveksling av erfaringer landene imellom, og gjennom at Europarådkonvensjonen og de rekommandasjoner som ble utarbeidet i henhold til denne ble brukt som rettskilder i Datatilsynets arbeid. OECDs retningslinjer for beskyttelse og utveksling av personopplysninger over landegrenser som ble vedtatt i 1980 virker å ha hatt en viss betydning på bakgrunn av dens politiske tyngde. Europarådkonvensjonen som ble vedtatt i 1981, virker å ha hatt en viss betydning i forhold til at den ble folkerettslig bindende for Norge.

Europarådets rekommandasjoner på personvernområdet fra 1973 og 1974 virker i stor grad å ha påvirket personregisterlovens bestemmelse om retting, sletting og supplering av uriktige og fullstendige opplysninger, samt bestemmelsen om fastsettelse av regler for konsesjonspliktige personregistre. Personregisterlovens bestemmelser gjenspeilet i stor grad de prinsipper/anbefalinger som ble fastsatt i de to rekommandasjonene.

EUs personverndirektiv fra 1995 påvirket både lovens utforming og Datatilsynets arbeid. Siden EUs personverndirektiv ble en del av EØS-avtalen i 1999 ble Norge forpliktet til å ha en personvernlovgivning etter dette regelsettet, som førte til at Norge fikk en ny personvernlovgivning, og til at Norge fikk en mer uavhengig tilsynsmyndighet. Konsekvensene av disse endringene faller imidlertid utenfor rammen for min undersøkelse.

Kilder og litteratur

Kilder

Arkivmateriale

Korrespondansen mellom Riksarkivet og Datatilsynet 1980-2000 (Uordnet arkiv).
Dokumentene finnes ved Riksarkivet.

Personarkiv: John Herstad. Serie Fd, stykke L0017 – Riksarkivartiden. Forholdet til
Datatilsynet 1983-2003.
Dokumentene finnes ved Riksarkivet.

Intervjuer

Breivik, Tor. Møte i Oslo 13. juni 2014
Fonnes, Ivar. Møte i Oslo 16. juni 2014

Offentlige publikasjoner og utredninger

Arkivlova. Lov av 4. desember 1992 nr 126 om arkiv

Barnevernloven. Lov av 17. juli 1992 nr 15 om barneverntjenester

Council of Europe. Resolution (73) 22 on the protection of the privacy of individuals vis-a-vis electronic data banks in the private sector. Adopted by the Committee of Ministers on 26 September 1973

Council of Europe. Resolution (74) 20 on the protection of the privacy of individuals vis-a-vis electronic data banks in the public sector. Adopted by the Committee of Ministers on 20 September 1974

Finans- og tolldepartementet. Innstilling om arkivproblemene i statsforvaltningen,
Arkivutvalget av 1958

Forvaltningsloven. Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker

Instruks for arkivbegrensning og kassasjon i statsforvaltningens arkiver, kgl.res. 18.
desember 1987

NOU 1974:22 *Persondata og personvern*

NOU 1975:10 *Offentlige persondatasystem og personvern*

NOU 1987:35 *Samtidens arkiver – fremtidens kildegrunnlag*

NOU 1997:19 *Et bedre personvern – forslag til lov om behandling av personopplysninger*

NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*

Offentlighetsloven. Lov av 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen

Ot prp nr 77 (1991-92) Om lov om arkiv

Personregisterloven. Lov av 9. juni 1978 nr 48 om personregistre m.m

Retningslinjer for arkivbegrensning og kassasjon i kommunale arkiv, 1982

Retningslinjer for arkivbegrensning og kassasjon i kommunale arkiv, 04.06.1987

Retningslinjer for arkivbegrensning og kassasjon i fylkeskommunale arkiv, 01.09.1986

Rundskriv 7/1969 fra Kirke- og undervisningsdepartementet, 01.05.1969

Litteraturliste

Alver, Bente Gullveig og Ørjar Øyen 1997. *Forskningsetikk i forskerhverdag. Vurderinger og praksis*. Otta: Tano Aschehoug

Berger, Stefan 2013. "The role of national archives in constructing national master narratives in Europe" i *Arch Sci*

Bing, Jon 1991. *Personvern i faresonen*. Oslo: Cappelen

Blekeli, Dag Ragnar 1977. "Hva er personvern" i Ragnar Dag Blekeli og Knut S. Selmer (red.), *Data og personvern*. Oslo-Bergen-Tromsø: Universitetsforlaget

Bringslid, Synnøve., Ivar Oftedal, Maria Press og Torkel Thime 2009. «*Ti der var papir overalt*». *Bevaring og kassasjon av arkiver i norsk lokalforvaltning på 18- og 1900-tallet*. Riksarkivarens skriftserie 31

Bråstad, Kjell J., Knut Johannessen, Trond Sirevåg 2002. "John Herstad – historikeren og arkivorganisatoren" i Kjell J. Bråstad, Knut Johannessen og Trond Sirevåg. *Med Clio til Kringsjø. Festskrift til riksarkivar John Herstad*. Oslo: Novus forlag

Djønne, Eirik, Tove Grønn og Tor Hafli 1987. *Personregisterloven med kommentarer av Eirik Djønne, Tove Grønn og Tor Hafli*. Otta: Tano AS

Duchemin, Michel 1992. "The History of European Archives and the Development of the Archival Profession in Europe" i *American Archivist*, Vol. 55

Engen, Ingvar 2002. "Sletting eller bevaring av personsensitiv arkivinformasjon. Utviklingstrekk de siste 20 år" i Kjell J. Bråstad, Knut Johannessen og Trond Sirevåg. *Med Clio til Kringsjø. Festskrift til riksarkivar John Herstad*. Oslo: Novus forlag

Fonnes, Ivar 2002. "Hvordan arkivloven med forskrifter ble til" i Kjell J. Bråstad, Knut Johannessen og Trond Sirevåg. *Med Clio til Kringsjø. Festskrift til riksarkivar John Herstad*. Oslo: Novus forlag

- Fonnes, Ivar 2010. *Arkivhåndboken for offentlig forvaltning*. Oslo: Kommuneforlaget
- Furre, Berge 2000. *Norsk historie 1914-2000*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Føyen, Arve 1983. *Utredning om endringer i personregisterloven*. Oslo: Universitetsforlaget
- Føyen, Arve 1989. "Datatilsynet" i Guttorm Hansen, Eivind Erichsen, Herbjørn Sørebo, Tor Hafli og Eirik Djonne (red.). *Mennesket i sentrum. Festskrift til Helge Seips 70-årsdag*. Oslo: Tano
- Hals, Harald. "Kasserer vi galt eller rett? – Har vi egentlig tenkt over det?" i *Arkivposten. Internt meldingsblad for Arkivverket*, nr. 2/1986
- Hansen, Guttorm, Eivind Erichsen, Herbjørn Sørebo, Tor Hafli og Eirik Djonne (red.) 1989. *Mennesket i sentrum. Festskrift til Helge Seips 70-årsdag*. Oslo: Tano
- Hendriksen, Gro Kathrine 2014. "Bevaring og kassasjon i Norge 1986-2013: brudd eller kontinuitet?" i André Neergaard (red.), *Dokumentasjonsforvaltning og arkiv i det 21. århundre*. Bergen: Fagbokforlaget
- Johansen, Michael Wiik, Knut-Brede Kaspersen og Åste Marie Bergseng Skullerud 2001. *Personopplysningsloven. Kommentartutgave*. Oslo: Universitetsforlaget
- Kjeldstadli, Knut 1999. *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget
- Kolsrud, Ole 2011. *En arkivpenn som har satt spor*. Riksarkivarens skriftserie 35
- Marthinsen, Jørgen H. 2012. *Arkivteori – en innføring*. Riksarkivarens skriftserie 36
- Mykland, Liv 1987. "Kommunalforvaltningen og kommunearkivene" i Liv Mykland og Kjell-Olav Masdalen. *Administrasjonshistorie og arkivkunnskap. Kommunene*. Oslo: Universitetsforlaget

Ridener, John 2009. *From Polders to Postmodernism. A Concise History of Archival Theory*. Litwin Books, LLC: Minnesota

Schartum, Dag Wiese og Lee A. Bygrave 2011. *Personvern i informasjonssamfunnet. En innføring i vern av personopplysninger*. Bergen: Fagbokforlaget

Schiefloe, Per Morten 1986. ”Redselen for storebror: Datateknologien og privatlivet” i Per Morten Schiefloe og Knut Holtan Sørensen (red.), *Revolusjonen som forsvant? EDB, informasjonsteknologi og samfunn*. Oslo: Universitetsforlaget

Seip, Helge 1990. ”Ti år med Datatilsynet” i Eirik Djønnø (red.), *Datatilsynet. 10 år som personvernets vokter*. Complex (4) 1990. Oslo: Tano

Sejersted, Francis 2005. *Sosialdemokratiets tidsalder. Norge og Sverige i det 20. århundre*. Oslo: Pax Forlag

Sejersted, Francis 2007. ”Frihetsrevolusjonen” i *Nytt norsk tidsskrift* 3/2007

Selmer, Knut S. 1977. ”Det stramme samfunn” i Ragnar Dag Blekeli og Knut S. Selmer (red.), *Data og personvern*. Oslo-Bergen-Tromsø: Universitetsforlaget

Selmer, Knut S. 1989. ”Borgernes vakthund – Forvaltningens vokter” i Guttorm Hansen, Eivind Erichsen, Herbjørn Sørebo, Tor Hafli og Eirik Djønnø (red.), *Mennesket i sentrum. Festskrift til Helge Seips 70-årsdag*. Oslo: Tano

Selmer, Knut S. 1990. ”Datatilsynets rolle i et komplisert samfunn” i Eirik Djønnø (red.), *Datatilsynet. 10 år som personvernets vokter*. Complex (4) 1990. Oslo: Tano

Sirevåg, Trond 2002. ”De elektroniske arkivene – Hva har vært Arkivverkets strategi? Resultater og utfordringer fremover” i Kjell J. Bråstad, Knut Johannessen og Trond Sirevåg. *Med Clio til Kringsjø. Festskrift til riksarkivar John Herstad*. Oslo: Novus forlag

Thingsrud, Leif. ”Bevaring eller kassasjon? Arkivarens evige dilemma” i *Tobias: Tidsskrift for oslohistorie*, nr. 1/2003

Nettsider

Arkivverkets hjemmesider. <https://www.arkivverket.no/arkivverket/Arkivverket/Om-oss/Publikasjoner/Arkivmagasinet>. Lest 30.03.2015

Arkivverkets hjemmesider. <https://arkivverket.no/arkivverket/Privatarkiv/Hva-er-privatarkiver/Personarkiver>. Lest 27.04.2015

Bing, Jon 2007. "Computers and Law: Some beginning" i *it* 2007:2.
<http://what.csc.villanova.edu/~cassel/2500/S2008/Law4.pdf> Lest 18.04.2015

Vedlegg 1: Oversikt over kildematerialet

Oversikt 1: Korrespondansen mellom Riksarkivet og Datatilsynet 1980-2000 (Uordnet arkiv)

Saksnummer	Sakstittel	Antall dok	Inng.	Utg.	Notat
471/80	Lov, forskrifter og veiledning til lov om personregistre m.m	1	1		
2017/80 Utgående	Lov om personregistre m.m.	1		1	
1262/81	Konsesjonssøknad for Riksarkivets personregister	16	4	2	10
3829/80	Riksarkivet - lov om personregistre m.m. av 9 juni 1978 nr 48	2	1	1	
1362/81	(Navn skjerm) ang. Datatilsynet og arkiver i RA	1			1
1450/81	Konsesjonssøknad for Riksarkivets personregistre	1	1		
1462/81	Adgang til statistisk material	1	1		
2726/81	Lov om personregistre m.m. - utkast til forskrifter om sikringstiltak ved anlegg for drift av personregistre	2	1	1	
2820/81	Rapport fra besøk i Datatilsynet 17.9.81	1			1
190/82	Konsesjon for forskole	8	6	1	1
1754/82	Samarbeidsgruppe arkivverket – Datatilsynet	1	1		
1617/82 Utgående	Samarbeidsgruppe arkivverket – Datatilsynet	4		1	3
2200B/82	Avlevering: Arkivet etter Erstatningsutvalget. "Reitgjerdet"	3	1	1	1
15/83	Regler for sletting/arkivering m.m	2	1	1	
3652/82	Oppbevaringstid for elevopplysninger i grunnskolen	1	1		
3695/82	Konsesjon for de videregående skoler til å opprette personregister over elever	1	1		
4107/82	Utkast til konsesjon for pedagogisk/psykologisk tjeneste til å opprette personregister over klienter ved det enkelte kontor	1	1		
2278/83	Arkivverket og Personregisterloven	1		1	
1422/83	Arkivverket og personregisterloven	2	1	1	
3783/83	Vedr. arkivverket og Datatilsynet	1	1		
3665/83	Konsesjon for personregister ved de fylkeskommunale fosterhjem-sentraler	2	1	1	
3474/84	Arkivverket og personregisterloven	1		1	
2587/84	Datatilsynets styremøte 15.6.84	2	1	1	
2573/84	Arkivering av utlånsfilmer fra biblioteker	3	1	1	1
3078/84	Arkivering av utlånsfilmer fra biblioteker	1		1	
3757/84	Arkivering av utlånsfilmer fra biblioteker	1	1		
3863/84	Arkivering av utlånsfilmer fra biblioteker	1		1	
3183/84	Retningslinjer for innføring edb-baserte journalsystemer i statsforvaltningen	2	1	1	
3434/84	Rammekonsesjon for Arkivverket	1	1		
3474/84	Arkivverket og personregisterloven	1		1	
1668/85	Vedr. adgang til Lebensbornarkivet	1	1		
4106/84 Utgående	S. adgang til Lebensbornarkivet	3	1	1	1
4014/84 Utgående	Avleveringsregler	2		2	
489/85	Avleveringsregler for arkivsaker	2		2	
1112/85	Avleveringsregler for arkivverket	2	1		1
4148/84	Rammekonsesjon for Arkivverket	2	1	1	

1699/85	Klientregistre i kriminalomsorg i frihet. Overføring til arkivinstans	1	1		
2291/86	Politi- og lensmansregistre over personer – Sletting	2	2		
2416/86 Utgående	Politi- og lensmansregistre over personer – Sletting	1		1	
499/85 Utgående	Kassasjon av søknader om opptak til universiteter og høyskoler	1		1	
2369/85 Utgående	Avtale mellom Datatilsynet og Riksarkivaren om arkivering av konsesjonspliktige personregistre fra statsforvaltningen	1		1	
2479/85	Avtale mellom Datatilsynet og Riksarkivaren	2	2		
3766/85	Konsesjon for ulykkesreg. "pilotprosjekt"	1	1		
4562/85	Rundskriv – personregistre	1	1		
237/86	Utkast til Ot prp. om endringer i personregisterloven	1	1		
61/86 Utgående	Utkast til instruks for arkivbegrensning og kassasjon i statsforvaltningens arkiver	1		1	
424/86 Utgående	Arkivering - personalreg. kommunal og fylkeskommunal forvaltning	1		1	
2056/86	Avtale mellom RA og Datatilsynet	3	2	1	
910/86	Utkast til personregister over elever	4	1	1	2
912/86	Spørsmål om arkivering av registre i forb. med forskningsprosjekt	1	1		
1195/86	Høringsnotat vedrørende utkast til ny instruks for arkivbegrensning og kassasjon i statsforvaltningens arkiver	1	1		
2284/86 Utgående	Arkivering av personregistre fra kommunal og fylkeskommunal forvaltning	1		1	
22/86	Arkivlovgruppen/Riksarkivaren	1			1
2619/86 Utgående	Arkivering av sosialsaker i Oslo kommune	1		1	
3751/86	Register over personer pågrepet for beruselse	1	1		
87/140	Retn.linjer arkivbegrensning og kassasjoner i kommunenes arkiver	13	13		
87/2455	Kommunearkiva - oppbevaring av eldre arkivsaker – sikring	6	1	2	3
87/3338	Personregistre hos fylkesmannsembetene - kartotek over farskapssaker fra 2. verdenskrig "Lebensborn"	5	3	1	1
87/3300	Sletting av opplysninger i henhold til konsesjon av 30.6.83 for PP-tjenestens klientregistre	1	1		
88/216	Slettingsbestemmelsene i konsesjon for grunnskolen	2	1		1
88/938	Reviderte bestemmelser om arkivnøkler i statsforvaltningen	1	1		
87/3559	Reviderte felles kassasjonsregler for statsforvaltningen	3	1	1	1
88/702	Konsesjon til å opprette personregister	1	1		
88/1289	Datatilsynets informasjonsplikt i henhold til avtale	2	1	1	
88/1825	Søker oppl. om en person som har vært på Åkershagen skole 1970-1974. (ved Søndre Land kommune)	3	2	1	
88/2898	Makulering av personopplysninger ved skolekontorer	3	2	1	
88/3011	Innsyn i dokumenter ved Bergen byarkiv	1	1		
89/236	Makulering av klientkort ved Sosial vaktjeneste	3	1	2	
89/403	Sentralkartoteket for alvorlig sinnslidende - Datatilsynets vedtak	15	9	5	1
89/747	PP-tjenestens klientregister - forholdet til Arkivverket	1	1		
89/994	Dokumenter i klientsaker ved sosialkontorene	2	1	1	
89/871	Behandling av saker som berører både Datatilsynet og Riksarkivaren	3	1	2	
89/1224	Rammekonsesjon for Bergen byarkiv gjeldende til 1.6.1994	2	2		
89/111	Årsmelding og -statistikk for 1988	1		1	
89/1469	Slettingsbestemmelser – høring	5	2	1	2
89/1952	Møte i samarbeidsgruppa mellom Riksarkivet og DT	1		1	
89/2962	Konsesjon for bruk av NOARK-baserte journalsystemer	3	2	1	
89/3125	Søknad om overføring av fortrolig personopplysninger til Riksarkivet	2	2		

90/686	Søknad fra Byarkivet Stavanger kommune om å få tilsvarende rammekonsesjon og avtale som Bergen Byarkiv	4	3	1	
90/565	Arkivlov	2	1	1	
90/1133	Ang. rammekonsesjon for Kommunarkivet i Oslo	1	1		
90/2647	Utkast til ny konsesjon for pedagogisk/psykologisk tj.ktr. til å opprette personregister. Høringsutt.	3	2	1	
90/4117	Oversendelse av brev fra Stavanger Byarkiv for uttalelse	3	1	1	1
91/254	Ny konsesjon for pedagogisk-/psykologisk tjeneste (pp-tjeneste)	4	2	2	
91/1030	Adgang til psykoregisteret	1	1		
91/1165	Register over stortingsrepresentantenes økonomiske interesser Konsesjon datert 3.1.91	4	1	1	2
91/1263	Konsesjon til opprettelse av klientregister - barnevern	1	1		
91/1185	Personregister med fotografier av innbyggere i Kvæfjord	1	1		
91/1599	Søker adgang til Sentralkartoteket for alvorlig sinnslidende Psykoregisteret	3	2	1	
91/2187	Konsesjon for Peder Morset Folkehøgskole til elevregister på edb	4	1	1	2
91/2352	Utkast til konsesjon - Folkehøgskolens informasjonssystem - FIS	2	1	1	
91/2573	Konsesjon med slettefrister for Tolletatens manuelle registre	2	1	1	
91/3349	Søker adgang til psykoregisteret	4	2	2	
91/3961	Høring - utkast til ny konsesjon for grunnskolen	3	1	1	1
91/4337	Prosedyre for arkivering av bevaringsverdige registre med spesiell slettingsfrist	1	1		
91/4259	Forespørsel vedr. kommunalarkiv, konsesjon av opprettelse av personregister	1	1		
91/4281	Konsesjon til å opprette personregister (Peder Morset Folkehøgskole)	1	1		
91/4338	Norsk-skolen - konsesjon til å opprette personregister	1	1		
92/2795	Rammekonsesjon for Nordlandsarkivet	3	2	1	
92/3828	Adgang til psykoregisteret	1	1		
92/5627	Utvikling av datatekniske løsninger for registrering, lagring og formidling av historiske kilder	7	4	3	
92/5946	Midlertidig rammekonsesjon for å opprette personregister	1	1		
92/6357	Søknad om opprettelse av personregister fra Norsk Utvandrer museum	3	2	1	
92/6385	Forlenget konsesjonstid for (navn skjernet)	1	1		
92/4608	Søker adgang til folketellingen 1910 for Haugesund	2	1	1	
93/454	Norsk Koksverk AS – personalarkiv	4	2	2	
93/1138	Vedr. søknad om rammekonsesjon for å motta konsesjonspliktige registre og andre personregistre	2	2		
93/2023	Godkjenning av Vestvågøy kommunearkiv som depotinstitusjon	7	4	3	
93/3662	Sletting fra kartoteket i Psykoregisteret	6	3	2	1
93/4174	Kassasjon og bevaring	2	1	1	
93/6131	Overføring av personregister til Norsk Hjemmefrontmuseum	2	1	1	
95/171	Forlenget konsesjon i tid	1	1		
94/5776	Konsesjon til å opprette personregister – Teleslekt	1	1		
95/2544	Fylkesmannen i Vestfold - arkivering, oppbevaring og kassering av barnevernsaker	2	1	1	
95/4859	Konsesjon til å opprette personregister i forbindelse med barnevern- og sosialkontor	1	1		
96/2756	Sentralregister for vanføreomsorgen – avlevering		3	1	2
96/3234	Ny konsesjon for barnehagene	2	1	1	
96/4382	Opprettelse av et student- og søkerregister til universitetene og høyskolene i Norge - lagringsfrister og slettefrister	2	1	1	
97/439	Adgang til folketellinger 1920 og 1930 for Ringsaker	5	3	2	
97/2797	Adgang til Riksarkivets materiale og utvalgets database	2	1	1	

97/6337	Konsesjon for registre for omsrogstiltak for det fylkeskommunale barnevernet	7	4	3	
97/7210	Konsesjon til å opprette personregister. Arbeidsmarkedsetatens personregistre - totalsystemet	1	1		
98/3400	Informasjonsmøte og fagseminar – Datatilsynet	1		1	
98/4004	Høring: ny utgave av Noark-standarden- Noark 4	1	1		
98/7074	Konsesjon til å opprette personregister - personellsikkerhetsregistre ved klareringsmyndigheter i statsforvaltningen	3	1		2
99/1088	Avlevering av medisinsk fødselsregister og dødsårsaksregister til Riksarkivet	1		1	
99/3259	Lagringstid, oppbevaring og overføring av saker i barneverntjenesten	3	2	1	
99/4053	Oversikt over edb-registre med slettingsbestemmelser	5	1	2	2
99/5295	Registrering av tatere i politiets register	4	3	1	
TOTALT		312	173	100	45

Vedlegg 2: Tabeller

Tabell 1: 38 saker som riksarkivaren uttalte seg om eller fikk til uttalelse ifm. bevaring.

1 og 0 er her brukt som syntakst der 1 = ja og 0=nei på spørsmål om riksarkivaren har anmodet om bevaring, og om det foreligger begrunnelser for bevaring. Saksnumrene er både hentet fra Riksarkivets husarkiv og personarkivet til John Herstad. I de tilfeller der kilden er hentet fra personarkivet nevnes dette i rubrikken "Saksnummer/Arkiv".

Saksnummer/ Arkiv	Sakens innhold / Konesjjon	Anmodning om bevaring	Begrunnelse
190/82	Konesjjon for forskole	1	1
15/83 jfr. sak 4107/82	Konesjjon for pedagogisk/psykologisk tjeneste	0	0
1699/85	Konesjjon for klientregistre i Kriminalomsorg i frihet	1	1
J.H Personarkiv – sak 3665/83	Konesjjon - fylkeskommunale fosterhjemssentraler	0	0
3863/84	Arkivering av utlånsfilmer fra biblioteker	1	1
2291/86 og 2416/86	Politi- og lensmansregistre over personer - sletting	0	0
3766/85	Konesjjon for ulykkesregister "Pilotprosjekt"	0	0
910/86	Felleskonesjjon for fylkesk. og kommunale spesialskoler	1	1
3751/86	Register over personer pågrepet for beruselse	0	0
87/3338	Kartotek over farskapsaker fra 2. verdenskrig "Lebensborn"	1	1
88/1289	Narkotikaregisteret til Toll- og avgiftsdirektoratet	0	0
89/403	Sentralkartoteket for alvorlig sinnslidende	1	1
89/1469	Konesjjon uteseksjonen Oslo kommune	1	1
89/1469	Konesjjon Feltarbeidertjenesten	1	1
89/3125	Konesjjon for grunnskole - Lillegården skole	1	1
90/2647	Utkast til ny konesjjon for pedagogisk/psykologisk tjeneste	0	0
90/4117	Sosialregistre i Stavanger kommune	1	1
91/1165	Register over stortingsrepr. økonomiske interesser	1	1
91/1263	Konesjjon til opprettelse av klientregistre – barnevern	0	0
91/2187	Konesjjon for Peder Morset Folkehøgskole	1	1
91/2352	Utkast til konesjjon - Folkehøgskolens informasjonssystem	0	0
91/2573	Konesjjon 1 for manuelle registre i tolletaten	0	0
91/2573	Konesjjon 2 for manuelle registre i tolletaten	0	0
91/3961	Utkast til ny konesjjon for grunnskolen	1	1
91/4338	Konesjjon for Norsk-skolen	0	0
92/6357	Opprettele av personregister for Norsk Utvandrer museum	1	1
93/3662	Sletting fra kartoteket i Psykoseregisteret	1	1
93/4174	Gjeldsrådgivning kommunale/delvis kommunale etater	1	1
93/6131	Overføring av personregister til Norsk Hjemmefrontmuseum	1	1
95/4859	Konesjjon barnevern	1	1
95/4859	Konesjjon sosialkontor	1	1

96/3234	Konsesjon barnehagene	0	0
96/4382	Student- og søkerregister til universitet og høyskolene	1	1
97/6337	Konsesjon for registreringssystem for det fylkesk. Barnevernet	1	1
98/7074	Personellsikkerhetsregistre ved klareringsmyndigheter i statsforv.	0	0
97/6337	Konsesjon for klient-/beboerregister i barneverninstitusjoner	1	0
99/3259	Lagringstid, oppbevaring og overføring av saker i barneverntjenesten	1	1
J.H Personarkiv – sak 99/2186	Sentralregisteret for åndssvake	1	1
TOTALT		24	23

Tabell 2: 33 saker der Datatilsynet foreslo, stilte krav om eller vedtok sletting

1 og 0 er her brukt som syntakst der 1 = ja og 0=nei på spørsmål om Datatilsynet foreslo, stilte krav om eller vedtok et personregister- og/eller personopplysninger slettet og om det forelå en begrunnelse for sletting.

Saksnumrene er både hentet fra Riksarkivets husarkiv og personarkivet til John Herstad. I de tilfeller der kilden er hentet fra personarkivet nevnes dette i rubrikken "Saksnummer/Arkiv".

Saksnummer /Arkiv	Sakens innhold / Konsesjon	Forslag/krav/ vedtak om sletting	Begrunnelse
190/82	Konsesjon for forskole	1	0
15/83 jfr. sak 4107/82	Konsesjon for pedagogisk/psykologisk tjeneste	1	1
1699/85	Konsesjon for klientregistre i Kriminalomsorg i frihet	1	1
J.H Personarkiv – sak 3665/83	Konsesjon - fylkeskommunale forsterhjemsentraler	1	0
2573/84	Arkivering av utlånsfilmer fra biblioteker	1	1
2291/86 og 2416/86	Politi- og lensmansregistre over personer - sletting	1	0
3766/85	Konsesjon for ulykkesregister "Pilotprosjekt"	1	0
910/86	Felleskonsesjon for fylkesk. og kommunale spesialskoler	1	0
3751/86	Register over personer pågrepet for beruselse	1	0
87/3338	Kartotek over farskapssaker fra 2. verdenskrig "Lebensborn"	1	1
88/1289	Narkotikaregisteret til Toll- og avgiftsdirektoratet	1	1
89/403	Sentralkartoteket for alvorlig sinnslidende	1	1
89/1469	Konsesjon uteseksjonen Oslo commune	1	1
89/1469	Konsesjon Feltpartidertjenesten	1	1
89/3125	Konsesjon for grunnskole - Lillegården skole	1	0
90/2647	Utkast til ny konsesjon for pedagogisk/psykologisk tjeneste	1	0
91/1165	Register over stortingsrepr. økonomiske interesser	1	0
91/1263	Konsesjon til opprettelse av klientregistre - barnevern	1	0
91/2187	Konsesjon for Peder Morset Folkehøgskole	1	1
91/2352	Utkast til konsesjon - Folkehøgskolens informasjonssystem	1	0
91/2573	Konsesjon 1 for manuelle registre i tolletaten	1	0

91/2573	Konsesjon 2 for manuelle registre i tolletaten	1	0
91/3961	Utkast til ny konsesjon for grunnskolen	1	0
91/4338	Konsesjon for Norsk-skolen	1	0
93/3662	Sletting fra kartoteket i Psykoseregisteret	1	1
95/4859	Konsesjon barnevern	1	0
95/4859	Konsesjon sosialkontor	1	0
96/3234	Konsesjon barnehagene	1	0
97/6337	Konsesjon for registreringssystem for det fylkesk. barnevernet	1	0
98/7074	Personellsikkerhetsregistre ved klareringsmyndigheter i statsforv.	1	0
97/6337	Konsesjon for klient-/beboerregister i barneverninstitusjoner	1	0
99/3259	Lagringstid, oppbevaring og overføring av saker i barneverntjenesten	1	1
J.H Personarkiv – sak 99/2186	Sentralregisteret for åndssvake	1	1
TOTALT		33	12