



De nasjonale forskningsetiske komiteene

NESH • Den nasjonale
forskningsetiske komité for
samfunnsvitenskap og humaniora

Kongens gate 14
0153 Oslo
Telefon 23 31 83 00

post@forskningsetikk.no
www.forskningsetikk.no

Org.nr. 999 148 603

John-Arne Skolbekken
Institutt for samfunnsmedisin og sykepleie
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Vår ref.: 2022/174

Deres ref.:

Dato: 19.12.2022

Uttalelse om forskerinnsyn i arkiv

Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH) er et rådgivende organ, som arbeider for å fremme god og etisk forsvarlig forskning. NESH er en del av forvaltningsorganet De nasjonale forskningsetiske komiteene (FEK), og medlemmene er oppnevnt av Kunnskapsdepartementet (KD) etter innstilling fra Forskningsrådet. Komiteen er faglig uavhengig og avgjør selv hvilke saker komiteen tar opp til behandling. En uttalelse fra NESH er rådgivende og kan være utgangspunkt for videre refleksjon og eventuelle endringer i praksis. Forskere og forskningsinstitusjoner har et selvstendig ansvar for å sikre at forskningen de utfører, er god og etisk forsvarlig.

NESH mottok 18. februar 2022 en henvendelse fra John-Arne Skolbekken, professor ved Institutt for samfunnsmedisin og sykepleie, NTNU, om utfordringer med forskerinnsyn i offentlige arkiv. Arkivaliene skulle brukes av en ph.d.-stipendiat i hens avhandling. Det viste seg imidlertid vanskelig å få tilgang til arkivene. Saken ble derfor påklaget til Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og senere til Sivilombudet. Den formelle saksbehandlingen er nå avsluttet.

Henvendelsen ble drøftet på NESH-møte 8. mars 2022, og sekretariatet ble bedt om å utrede saken nærmere. Saken ble endelig behandlet på møte 9. september 2022. NESH mener saken reiser viktige spørsmål knyttet til forskerinnsyn i historiske arkiv. Uttalelsen er samtidig en anledning til å drøfte prinsipielle forskningsetiske spørsmål, som også kan være relevante for andre forskere som arbeider med arkiv. NESH tar ikke stilling til juridiske spørsmål og den formelle saksbehandlingen.

Bakgrunn

Utgangspunktet i saken er en anmodning, datert 25. mai 2020, om innsyn i den sentrale helseforvaltningens arkiver fra nyfødtscreening-programmet på 1980- og 90-tallet. Anmodningen var rettet til Helsedirektoratet og ble behandlet av Helsetilsynet. Saksbehandlingen bidro til å skape uklarhet om forholdet mellom *forskerinnsyn* i henhold til forvaltningsloven § 13 d og *merinnsyn* i henhold til offentlighetslova § 11. Avslaget ble derfor påklaget og oversendt til Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) 16. juni 2021 for videre klagebehandling, og departementet opprettholdt i hovedsak avslaget. Saken ble påklaget til Sivilombudet, som kom til at HODs vurdering av meroffentlighet var mangelfull. Ombudet ba derfor departementet om å foreta en fornyet vurdering (Sivilombudet 2021/4205).

I henvendelsen til NESH redegjør henvender for saksgangen og noen av de vurderingene som er gjort underveis i saksbehandlingen. Det sentrale for NESH sin behandling er de forskningsetiske spørsmålene saken aktualiserer, snarere enn de juridiske problemstillingene som bringes opp. Henvendelsen oppsummerer på følgende måte hvorfor saken er relevant for NESH sitt virkefelt:

Erfaringene fra prosjektet viser at den sentrale helseforvaltningen kan utgjøre et betydelig hinder for forskningen. Den utfordrer i så måte akademisk frihet og grunnleggende demokratiske verdier, som NESH gjennom sitt samfunnsoppdrag og retningslinjer skal bidra til å ivareta.

Spørsmålet til NESH er formulert åpent og på et mer allment nivå:

Oppsummert er det et spørsmål om forskningsetikkens verdi som står på spill i denne saken. Det er derfor mitt håp at NESH vil fatte interesse for den og ta den til videre behandling, med tanke på å bidra til en bedret situasjon for forskningen på området.

Helt konkret er spørsmålet knyttet til punkt 33. Kulturhistoriske kilder og punkt 34. Offentlig forvaltning i NESHs *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora* (2021), som for henvender ikke ga tilstrekkelig svar på de aktuelle spørsmålene om forskerinnsyn i arkiv, knyttet til akademisk frihet og grunnleggende demokratiske verdier.

Forskningsetiske vurderinger

NESHs *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora* fremhever betydningen av kulturhistoriske kilder både for forskning og for samfunn:

Bevaring av kilder i arkiv, bibliotek og museer er en forutsetning for å kunne forske på egen og andres historie. I forskning kan perspektiver og interesser skifte fra generasjon til generasjon, og samfunnet vårt har ansvar for å sikre dokumentasjon av fortiden og samtiden, slik at fremtidige generasjoner får mulighet til å ha en fortid. (NESH 2021, punkt 33).

Retningslinjene fremhever også betydningen av åpenhet i offentlig forvaltning:

Allmennheten har en legitim interesse av å forstå hvordan offentlige institusjoner fungerer. Offentlige organer har plikt til å samle og arkivere informasjon om virksomheten, og forskere bør i størst mulig grad få innsyn i denne informasjonen uten store kostnader eller forsinkelser. På samme måte bør offentlige organer legge til rette for forskning på egen virksomhet. (NESH 2021, punkt 34).

Hovedlinjene i retningslinjene samsvarer med den nasjonale arkivpolitikken, hvor både dokumentasjon og arkiv blir fremhevet som grunnsteiner for sentrale samfunnsverdier som rettsstat, demokrati og personvern. Nasjonale arkiv er *folkets* eiendom og et viktig redskap for offentlighet, gjennomsiktighet og demokratisk kontroll med forvaltningen (NOU 2019: 9, 46–47).

NESH erkjenner imidlertid at retningslinjene ikke er tilstrekkelige til å besvare *de konkrete spørsmålene som ble reist i saken*. Formålet med uttalelsen er derfor å trekke opp noen forskningsetiske momenter, som kan være relevante for videre refleksjon og diskusjon.

a) Effektiv saksbehandling

Saken viser at det kan være krevende for forskere å få tilgang til offentlige arkiv. Det kan bidra til å begrense eller hindre forskning som kan ha stor verdi for samfunnet. I dag er det mye fokus på tilgjengeliggjøring og deling av forskningsdata som er digitaliserte og offentlig finansierte.

NESH etterlyser en tilsvarende bevissthet om muligheten for forskerinnsyn i fysiske og historiske arkiv. Det er ikke forsvarlig at forskere må vente i to år for å få tilgang til relevante dokumenter, slik forskerne måtte i denne saken. Tidsrammen for å fremskaffe arkivalier må være rimelig og forutsigbar, for at det skal være mulig å planlegge og gjennomføre forskning som innbefatter arkiver. Forsvarlig forvaltning av offentlige arkiv forutsetter at det finnes gode ressurser og rutiner for søk og tilgang, samt kompetent personale som kan bistå med veiledning og effektiv saksbehandling innenfor lovfestet behandlingstid.

b) Ansvar og delegasjon

Saken viser at offentlige instanser som forvalter arkiv ikke nødvendigvis har gode rutiner for forskerinnsyn. Myndigheten til å avgjøre forskerinnsyn ligger i utgangspunktet hos de enkelte fagdepartementene, men i mange tilfeller er ansvaret delegert til underliggende etater og andre offentlige instanser. Det er imidlertid ikke opplagt at alle offentlige instanser har tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å behandle søknader om forskerinnsyn. På det ene siden trengs det faglig kompetanse for å gjøre faglige vurderinger, og på den andre siden må det finnes rutiner for forsvarlig saksbehandling. NESH oppfordrer alle offentlige virksomheter til å utvikle en arkivplan, som også omfatter rutiner for forskerinnsyn.

NESH viser i denne sammenheng til arkivmeldingen *NOU 2019: 9 Fra kalveskinn til datasjø*: «Systemet er tungvint og tidkrevende og medfører en underutnytting av arkivene, det vil si at potensialet for å hente ut verdifull kunnskap ikke blir utnyttet. Spørsmålet bør utredes nærmere.» Komiteen viser også til departementets drøfting i utkast til arkivlov om at uklarheter om lovvalg og forvaltningspraksis kan føre til overdrevet forsiktighet og mindre innsyn (Kultur- og likestillingsdepartementet 2022, Høyringsnotat – forslag til ny arkivlov, punkt 8.3.4 Vurderingar og forslag frå departementet). NESH vil være en pådriver for at spørsmålet om forskerinnsyn blir fulgt opp på en etisk forsvarlig måte når ny arkivlov foreligger.

c) Myndighet og makt

Saken viser at spørsmål om tilgang til offentlige arkiv, også er et spørsmål om makt. NESH mener helt generelt at det er uheldig dersom mangelfull forvaltning av offentlige arkiv bidrar til at sterke samfunnsinstitusjoner og profesjoner som forvalter statens myndighet, systematisk unndrar seg muligheten for forskningsbasert analyse og kritikk. NESH mener også at det kan

være problematisk at det enkelte departement selv har myndighet til å gi eller avslå forskerinnsyn. Det kan bidra til å begrense eller hindre relevant forskning med et kritisk perspektiv. NESH viser i denne sammenheng til arkivmeldingen, hvor slike spørsmål er drøftet (NOU 2019: 9, punkt 20.4.5 Forskerinnsyn i taushetsbelagte opplysninger).

Komiteen viser også til en tidligere uttalelse fra NESH om deling av forskningsdata fra Elevundersøkelsen (NESH 2019/61) hvor det blant annet fremgikk at Utdanningsdirektoratet (Udir) hadde en uheldig dobbeltrolle, fordi Udir både utlyser oppdrag og regulerer tilgang til data. Begrensning av forskerinnsyn kan bidra til å svekke tilliten til både forvaltningen og forskningen: «NESH vektlegger viktigheten av at Udir som offentlig aktør legger til rette for større åpenhet og deling av data med forskere, innenfor lovlige og etisk forsvarlige rammer.» Slike dobbeltroller i forvaltningen, som kan begrense legitimt forskerinnsyn, er ikke forskningsetisk forsvarlig.

d) Tilgjengeliggjøring

Offentlige arkiv er i utgangspunktet godt regulert og ivaretatt av Arkivverket. Saken viser imidlertid at det er utfordringer knyttet til at offentlige institusjoner bruker andre tjenester i forbindelse med arkivering. I henvendelsen til NESH fremgår det for eksempel at Statens Helsetilsyns historiske arkiv er oppbevart hos et privat selskap i Vestby, som – slik det fremgår av saksgangen – ikke har tilstrekkelige rutiner for å spore og gjenfinne dokumenter. Noen dokumenter i saken lot seg heller ikke gjenfinne og måtte anses som tapt. Det reiser spørsmål om hvilke krav som stilles til private selskap som oppbevarer offentlige arkiv.

Også her vil NESH vise til saken om Elevundersøkelsen, hvor det fremgikk at alle dataene om elevene er lagret hos Conexus, som er en privat og kommersiell aktør (NESH 2019/61). I denne saken ble det klart at rutinene for tilgjengeliggjøring og brukertjenester var mangelfulle. NESH mener det blir ytterligere problematisk dersom forskere blir møtt med krav om betaling for å få tilgang til offentlige arkiv. Offentlig finansierte forskningsdata bør uansett gjøres tilgjengelig for annen forskning uten ekstra kostnad.

NESH vil sterkt oppfordre Arkivverket til å påse at alle aktører som har ansvar for offentlige arkiv legger til rette for forskning og forskerinnsyn (jf. Arkivlova og Riksarkivarens forskrift).

e) Nasjonalt ansvar

Arkivverket har et nasjonalt ansvar for å sikre arkiv som har kulturell og forskningsmessig verdi (arkl. § 1). Offentlige organ plikter å ha arkiv som er ordnet og innrettet slik at dokumentene er sikret for sanntid og ettertid (arkl. § 6). Arkivverket har et veilednings- og tilsynsansvar for arkivarbeid i offentlige organ (arkl. § 7). Det handler dels om samspillet mellom arkivlova, forvaltningslova og offentleglova, men også – vil NESH tilføye – forskningsetikkloven og universitets- og høyskoleloven.

NESH vil sterkt anmode Arkivverket om å påse at offentlige arkiv av forskningsmessig verdi blir forvaltet på en forsvarlig måte, slik at de også kan være tilgjengelige for forskning i fremtiden. Det handler dels om å utvikle gode og effektive rutiner for forskerinnsyn i historiske arkiv. Og det handler om at hensyn til forskning blir ivaretatt i elektronisk og digitalisert arkivmateriale, for eksempel ved at forskningsetikk er bygget inn i ny infrastruktur *by design* og *by default*. Det er viktig at historiske arkiv blir tatt vare på for ettertiden, men de må også være tilgjengelige for forskere i samtiden.

Med vennlig hilsen,

Heidi Østbø Haugen
Komitéleder, NESH

Vidar Enebakk
Sekretariatsleder, NESH

Kopi:

Arkivverket
Kulturdepartementet