



# Danskernes Historie Online

Danske Slægtsforskeres Bibliotek

## Dette værk er downloadet fra Danskernes Historie Online

**Danskernes Historie Online** er Danmarks største digitaliseringsprojekt af litteratur inden for emner som personalhistorie, lokalhistorie og slægtsforskning. Biblioteket hører under den almennyttige forening Danske Slægtsforskere. Vi bevarer vores fælles kulturarv, digitaliserer den og stiller den til rådighed for alle interesserede.

### Støt Danskernes Historie Online - Bliv sponsor

Som sponsor i biblioteket opnår du en række fordele. Læs mere om fordele og sponsorat her: <https://slaegtsbibliotek.dk/sponsorat>

### Ophavsret

Biblioteket indeholder værker både med og uden ophavsret. For værker, som er omfattet af ophavsret, må PDF-filen kun benyttes til personligt brug.

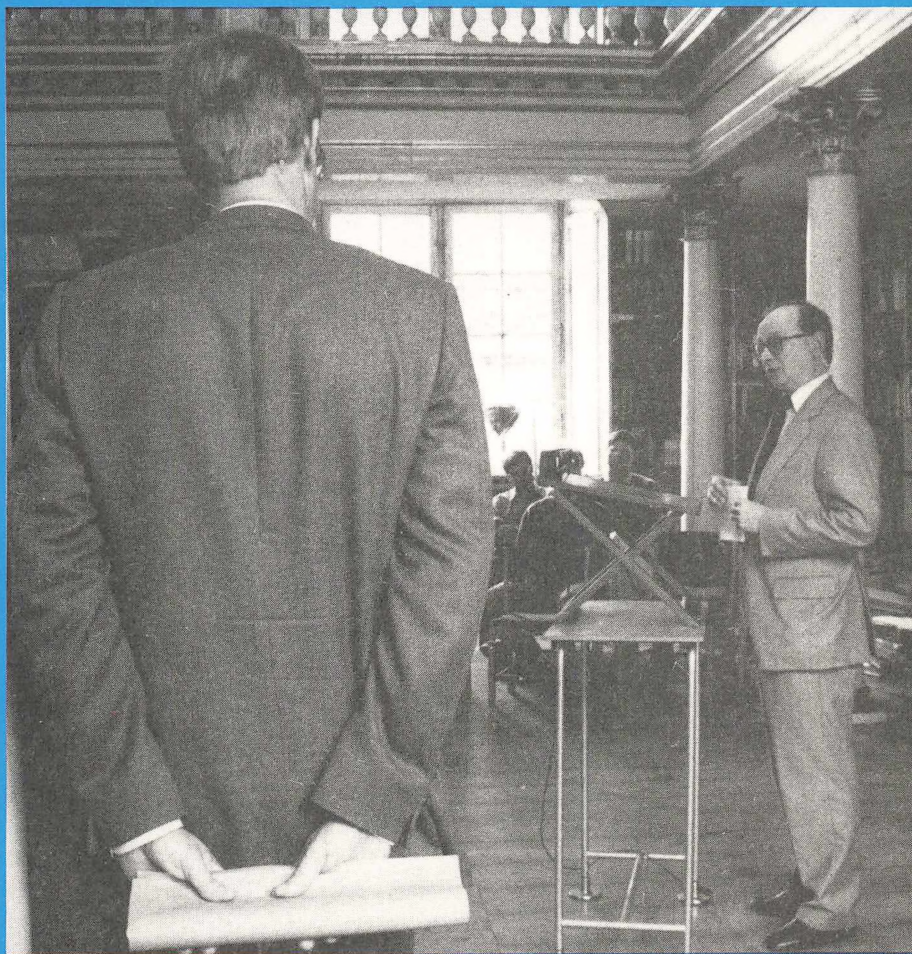
### Links

Slægtsforskeres Bibliotek: <https://slaegtsbibliotek.dk>

Danske Slægtsforskere: <https://slaegt.dk>

TIDSSKRIFT FOR ARKIVFORSKNING

# ARKIV



14. BIND NR. 3 · 1993

# Arkivlovens tilgængelighedsbestemmelser

Af Johan Peter Noack

Foredrag som rigsarkivar Johan Peter Noack holdt den 29. januar 1993 i Selskabet for Samtidshistorisk Forskning.

Samtidshistorikerne har især brug for perspektiver. Man kan måske gå så langt som at definere deres gebet derved. Kildeadgangen er så begrænset, at bristen på bestemte typer af oplysninger må kompenseres ved overbevisende valg af synsvinkler. Det er et hårdt krav at stille. Tilsvarende letkøbt er det så at konstatere, at det skorter meget herpå. Perspektiver er der selvfølgelig nok af, men det er svært at finde dem, der skærer, så nye forståelser åbner sig.

Lad tre eksempler belyse spørgsmålet. Gennemgår man de sikkerhedspolitiske artikler i Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1979-1989, bliver man forstemt. Man vil erindre sig, at debatten hovedsagelig var bestemt af den voldsomme strid, Natos såkaldte dobbeltbeslutning fremkaldte. Skønt mange respektindgydende forfattere bidrog til årbøgerne, savnes konsekvente forsøg på at fastholde det perspektiv, kølige analytikere vil bruge om hundrede år. De vil understrege, at vi kun stod over for en ny episode i en intens rivalisering mellem USA og Sovjetunionen om indflydelse i Vesteuropa. Odds var høje og farlige, og skønt vesteuropæerne helst blot ville være sig selv, følte de sig så klemte, at de måtte tage parti, hver på deres måde. Deraf udspringer en række centrale spørgsmål, som jeg fandt ufyldestgørende belyst i Dansk Udenrigspolitisk Årbog.

Gennemgår man debatten om vesteuropæisk integration, bliver fornemmelsen ikke anderledes. Vi bliver præsenteret for smukke teorier under fine betegnelser. Vi læser om føderalisme, funktionalisme, ja sågar neofunktionalisme, så enhver der for sig selv bekender, at definitionerne står lidt vagt, må frygte, at han ikke har forstået ret meget. Men hvor i den danske litteratur finder man et konsekvent forsøg på at bestemme, hvad disse teorier overhovedet forklarer af den mere eller mindre vidtdrevne integration, vi nu har for os? Og hvorfor har ingen på jævnt dansk givet os et præcist billede af, hvordan de europæiske nationalstaters skiftende interesser i forskellige kombinationer har bestemt denne udvikling?

Og vender man blikket mod indre dansk historie, falder det i øjnene,

at der længe ingen var, som konsekvent gik efter, hvilke følger det fik, at Det radikale Venstre over årtier har afbalanceret interessemodsætningerne. Spørgsmålet har på det sidste fået en alvorlig tilspidsning i problemet om, hvilke konsekvenser den labile mindretalsparlamentarisme har fået for embedsværket, men det har mange andre sider. Henning Fønsmark har nok for nogle år siden anslået nogle af temaerne, men der havde længe før dog været rig lejlighed til at gennemarbejde dem på det bugnende trykte materiale, enhver har adgang til. Man kunne jo spørge, hvorfor Socialdemokraterne ikke i en snes år kunne sætte overgangen til et mere effektivt skattesystem igennem, eller hvorfor Danmark over et mindst tilsvarende spand af år måtte leve med stadig oppumpede boligsubsidier, som Socialdemokrater angreb en del af, og Venstre og Konservative en anden.

Jeg stiller spørgsmålene på denne konkrete måde for at illustrere, at samtidshistorikerne må gå i kødet på etablerede institutioner. Det kan de glimrende gøre med den kombination af distance og engagement, som nu er særlig udpræget for vores forhold til den nære historie. Det kræver arbejde med at gennemtænke operationelt frugtbare spørgsmål til præciserende problemer i udviklingen. Det skulle der i uddannelsen til historiker ligge en træning i, som det navnlig i samtidshistoriske sysler gælder om at udnytte. Det skulle jo være et særkende for faget, at man har dyrket identifikationen af udviklingsproblemer over det lange stræk. I stedet ser man alt for mange resultater af ideologiske forblændelser og engagementets forstokkelse i sort-hvide fremstillinger af venner og fjender. Det fremtræder måske sjældnere direkte end i blokeringer for virkelig interessante perspektiver. Der er altså nok at gøre.

Selvfølgelig har samtidshistorikeren også brug for kilder. Men der er jo meget andet materiale at gå til end det, der ligger i arkiverne. Det burde jeg måske være den sidste til at fremhæve, men det gør jeg nu ikke desto mindre. Jeg skal tilstå, at det naturligvis kan indvendes, at netop studier i arkivalisk materiale kan føre til det uventede. Jeg tænker ikke så meget på overraskende afsløringer, som på en fortættet dokumentation, der tvinger nye perspektiver frem til forklaring. Jeg skal ikke nægte, at det er et argument, der må have betydelig vægt, når man skal diskutere tilgængelighed. Og det skal selvfølgelig bruges, så langt som man nu kan nå med det.

Når jeg så stærkt understreger behovet for frugtbare perspektiver i denne sammenhæng, er det fordi man lige så godt kan gøre en dyd af nødvendigheden. Det vil så godt som altid være sådan, at der vil skulle forløbe en årrække, fra en begivenhed har fundet sted, til myndighe-

derne giver samtidshistorikere lov til at studere dokumentationen. Denne beskyttelsesperiode kan være kortere eller længere, men jeg har svært ved at forestille mig, det vil lykkes at forkorte den drastisk i forhold til, hvad den i almindelighed er blevet nu.

Det betyder, at der er en funktion, samtidshistorikerne ikke vil kunne komme til at udøve direkte. Har jeg forstået debatten ret, er der blevet slået på, at de skulle kunne bidrage til kontrollen med politik og forvaltning. Om man så gik til en så yderlig forkortelse som en frist på 10 år, ville det ikke give adgang til kilderne i tide. De ville ikke have kunnet bremse opkomsten af en tamilsag. Vel kan det tænkes, at en så tidlig adgang vil kunne få en vis forebyggende effekt, men jeg tvivler på, at den bliver stærk nok til virkelig at tjene sit formål. Og så er det vel i øvrigt et spørgsmål, om samtidshistorikerne tjener sig selv og samfundet ved at påtage sig en sådan funktion. Er det ikke bedre at overlade den til ombudsmanden, oppositionen, pressen og offentligheden i det hele taget, for slet ikke at tale om de undersøgelsesretter og kommissionsdomstole, der af og til nedsættes?

Begrænsninger og frister er funderet i tungtvejende beskyttelseshensyn. De kan findes anført som begrundelser for indskrænkninger i lovgivningen om enhver form for aktindsigt, det være sig arkivlove eller offentlighedslove. Og de går ret monotont igen fra land til land. Den konkrete afvejning af rækkevidden kan varieres noget, men begrundelserne er stort set de samme, og det er samme typer af sager, der undtages fra de forholdsvis korte frister, der er ved at være hovedreglen.

Reglerne for adgang kan være fastsat i offentlighedslov eller i arkivlov og offentlighedslov. Det første er tilfældet i Norge, Sverige, Finland og USA, vel især fordi der her har været en lang tradition for åbenhed i forvaltningen at bygge på. Det sidste er tilfældet i Danmark, Island, England, Tyskland, Frankrig og flere andre europæiske lande. Her har administrationen efter alt at dømme traditionelt været mere lukket, og behovet for at regulere forskernes adgang derfor mere påtrængende. Hvor der er tilgængelighedsbestemmelser i arkivlovene, har der således været grund til at tage særlige hensyn til den historiske forsknings kildeadgang. Principielt kan der vel i øvrigt ikke være tungtvejende grunde til at foretrække den ene form for regulering frem for den anden for andre end netop arkivinstitutionerne, der dermed får specificeret retsgrundlaget for denne kontroversielle side af virksomheden. I øvrigt gælder offentlighedslovens regler også for forskere. De kan fuldt så vel slå et slag for større åbenhed, når offentlighedsloven er på dagsordenen, som når arkivloven er under revision.

Stærkt forenklet er der i det væsentlige tale om tre beskyttelseshensyn, nemlig til privatlivets fred, statens sikkerhed og beslutningsprocessens fortrolighed. Argumenteres der unuanceret med sammenblandede momenter herfra, opstår der en situation, der føles utilfredsstillende. Opgaven må selvfølgelig være, at de nødvendige regler skiller hensynene så meget fra hinanden, at grundlaget for enkeltafgørelser bliver gennemskueligt. Det er min overbevisning, at den danske arkivlov har bragt os et stort skridt i denne retning.

Privatlivets fred står øjensynlig i stadig højere kurs. Det har vel den indlysende, lidt paradoksale forklaring, at jo mere udbredt og intensivt den enkelte borgers afhængighed af det offentlige bliver, jo flere oplysninger han derfor afgiver og afføder, desto mere kan han også frygte et misbrug. I arkiverne mærker vi det ikke blot ved, at der ret selvfølgelig er lange frister på oplysninger om enkeltpersoners private forhold. Vi har det helt inde på livet, når det drejer sig om bevaring. Jeg kan her blot nævne den debat, som EF-kommissionens forslag til registerdirektiv har fremkaldt. Og jeg kan pege på, hvor hårdt Det Ethiske Råd på det seneste er faret frem, når det gælder forskningens brug af personhenførbare registeroplysninger. Man kunne næsten få det indtryk, at selv om det næppe gavner ret meget, skal vi øjensynlig helst rende rundt som formummede skælme, der aldrig slår visiret op. I gamle dage var personlig integritet også et spørgsmål om at ville stå ved sig selv. I dag er det efter alt at dømme ikke blot forfladiget til uantastelighed i den nødvendige positive forstand, men også drevet ud i en berøringsangst, som kan få ganske urimelige følger. Det har sat sit præg på tilgængelighedsbestemmelserne i alle lande. Havde vi ikke også muligheder for at dispensere, ville det se sort ud. Men det gør selvfølgelig livet besværligt for både arkiverne og forskerne.

Statens sikkerhed kræver indlysende nok en vis fortrolighed. Skal vi have et forsvar, kan planlægning og installationer ikke være kendt af enhver. Hører der hertil efterretningstjenester, må arbejdet foregå i det dunkle. I samme åndedrag kan nævnes en række andre former for interessevaretagelse udadtil, som normalt må holdes fortrolig, i hvert fald lige så længe, som det sker i udlandet. Disse beskyttelseshensyn er næppe heller principielt anfægtet, men det er da en diskussion værd, hvor længe hemmeligholdelsen skal vare.

Endelig er der beskyttelsen af beslutningsprocessens fortrolighed. Jeg tør næsten ikke forsvare dette hensyn i dag, hvor tamilrapporten just har afsløret, hvordan der er dækket over en åbenlys ulovlig magtfordrejning, men jeg gør det nu alligevel. Vel forudsætter det parlamentariske demo-

krati fri debat og adgang til oplysninger, men man kan dog spørge om hvad og hvornår. Politikere og embedsmænd må for lukkede døre kunne drøfte alternative strategier og løsninger, før de lægger deres forslag frem. Det er de tiltag, der skal blive til noget, offentligheden har krav på oplysning om. Når forskerne også vil have indblik i alternativerne, er det for bedre at kunne vurdere motiverne. Det tør imidlertid af gode grunde ikke ret mange beslutningstagere udsætte sig for. Det hænger ikke bare sammen med, at modstanderen naturligvis ikke må kende alle ens overvejelser.

Det lader sig ikke skjule, at den offentlige debat også er en kamp på mistæneliggørelse. Det hænger sammen med, at borgerne i den virkelige verden jo ikke er så gode, renhjertede og uselviske, som demokratiets idé på sæt og vis kræver. Vi har også midt i hovedstaden ravnekrogens snæversynede mistroiskhed, der kan få en udspekuleret forfølgelse ud af den simpleste uforudsete konsekvens. På informations- og underholdningsmarkedet sælger den uundværlige frie presse ikke blot sobre oplysninger, men også sensationer. Jo mere de kan afsløre om de personer, misundelsen normalt samler sig om, jo større rift er der om varen. Jo færre vælgere, der er bundne i bestemte miljøers faste vurderingsæt, jo voldsommere kan konsekvenserne blive, når medierne udspyr deres ikke sjældent overilede fortolkninger.

Der findes vist næppe nogen politiker, virksomheds- eller institutionsleder der ikke har set denne virkelighed i øjnene. Vi lever vel alle sammen klemmt mellem inderlig tilslutning til den frie debat, som den må forme sig i et demokratisk samfund, og den positive rationalismes jævnlige bristende forudsætninger. Det er vel reelt det, der ligger i hensynet til beslutningsprocessens fortrolighed, selv om det måske sjældent udtrykkes just i disse ord.

Det er på denne baggrund bemærkelsesværdigt, at vi dog med arkivloven har fået kodificeret tilgængelighedsbestemmelser, der er nogenlunde liberale. Det kan kun være et udslag af, at de demokratiske idealer faktisk er dybt rodfæstede i de fleste af politikerne i vores samfund. Det liberale sigte ligger ikke alene i lovens bestemmelser, selv om det i det konkrete må diskuteres, hvor langt liberaliseringen nu er drevet. Det ligger også i den regeringserklæring, som kom med fremsættelsen. Den gik i al sin enkelthed ud på – størst mulig åbenhed. Det siger sig selv, at det er af væsentlig betydning, når en god del er overladt til dispensationer fra fristerne.

Erklæringen er fremsat blandt de første bemærkninger til lovforslaget, hvor det hedder: »Formålet er endelig at skabe størst mulig åbenhed med

hensyn til adgangen til de offentlige arkivers samlinger for offentligheden, herunder forskningen.« Den findes gentaget flere steder. Og i sin fremsættelse understregede kulturministeren princippet betydning, når der skal tages stilling til dispensationer: »Det forudsættes i denne forbindelse, at behandlingen af dispensationsansøgninger finder sted under hensyn til målsætningen om den størst mulige åbenhed vedrørende adgangen til de offentlige arkivalier.« Af udvalgsbetænkningen fremgår det, at flere partier i denne formulering så et tilsagn, som kunne begrunde tilslutningen til lovforslaget. Det fremgår af en forstærkende tilføjelse: »Udvalget går i øvrigt ud fra, ... at forlængelse af den generelle frist efterhånden kun sker i ganske særlige tilfælde.« Den må altså have dækning både i den daværende regering og den daværende opposition. Erklæringen er selvfølgelig forpligtende ikke bare for rigsarkivaren, men også for de afleverende myndigheder, der skal være med til at tage stilling. Den er ikke bare ord. Den har fået følger, og den vil få følger.

Det er mit indtryk, at kulturminister Grethe Rostbøll i sin tid personlig bidrog til at bære erklæringen igennem. Det ligger lige for, at den må være formuleret af Kulturministeriets embedsmænd, vel som en imødekommelse af den kritik, det første arkivlovforslag fremkaldte. Jeg har noteret mig denne nærliggende forklaring som tegn på, at det dog kan nytte at rejse debat.

Sidst men ikke mindst kom så to ændringer under Folketingets behandling. Af umiddelbar betydning er det, at ministeren enedes med kulturudvalget om at indsætte bestemmelse om kontrol med tilgængelighedsbestemmelsernes forvaltning. Det skal ske ved et ministerielt udvalg bestående af repræsentanter for domstolene, administrationen, pressen og forskningen. Som bekendt er det under nedsættelse nu. Det skal arbejde på grundlag af en årlig rapport fra rigsarkivaren om aflevering, fristforlængelse og dispensationspraksis. Ministeren har tilsikret kulturudvalget en orientering om de overvejelser, som følgeudtalelser giver anledning til. For mit vedkommende kan jeg kun sige, at jeg er godt tilfreds med denne form for regnskabsaflæggelse. Der skal næppe megen fantasi til at forestille sig, at denne kontrol også er blevet noteret andetsteds.

Den anden ændring har ikke umiddelbart samme effekt. I princippet kan den føre til hvad som helst. I al sin enkelhed blev det indskrevet i loven, at ministeren i folketingssamlingen 1996-97 skal fremsætte forslag til revision. Det betyder, at vi kan indhøste erfaringer med de nye tilgængelighedsbestemmelser, tage en debat og derpå søge ændret, hvad der bør lempes eller strammes. Det vil der nok til sin tid kunne



konstateres divergenser om, men en god offentlig diskussion vil sikkert også da kunne få betydning, som den har fået det nu.

I Rigsarkivet var det naturligt omgående at reagere på regeringens principerklæring og lovens vedtagelse. Sagsbehandlingen trængte under alle omstændigheder til strømlining og opstramning. Efter nogle forsøg har vi nu opnået, at der forberedende eller endeligt bliver ekspederet på ansøgninger i løbet af en uge. Eller hvis der skal undersøgelser til, i løbet af fjorten dage. Skal samtykke indhentes hos afleverende myndighed, kan der dog gå nogle måneder, før Rigsarkivet kan sende en afgørelse. Jeg tror, opstramningen kan mærkes. Tidligere var det praksis, at forskerne i første omgang måtte søge adgang til diverse fortegnelser over det materiale, der havde deres interesse, for så i anden omgang at indgive specificeret ansøgning på de akter, de ville gennemgå til deres afhandlinger. Efter sonderinger i udvalgte afleverende myndigheder besluttede jeg, at det ville være rimeligt, at sådanne fortegnelser normalt kan konsulteres på læsesalene, hvis blot en behørig tavshedsrklæring bliver underskrevet. Det skulle sammen med kortere ekspeditionstider mindske irritationsmomenterne. Og endelig fandt jeg det forsvarligt at tillade fotokopiering i alle de tilfælde, hvor afleverende myndigheder ikke ved afgivelsen af samtykke til adgang havde betinget sig, at det ikke måtte ske. Denne regel er da også nu blevet indføjet i bekendtgørelsen.

Med en almindelig tilgængelighedsfrist på 30 år har Danmark bragt sig på europæisk omgangshøjde, hverken mere eller mindre. Det er nok ikke meget ved siden af at gå ud fra, at det var et vigtigt sigte, da lovforslaget blev fremsat. De fleste andre europæiske lande har den samme frist, enkelte som Norge, med 25 år dog lidt kortere. I EF's regi er der nu kræfter i gang for at få stipuleret de 30 år som et mål, alle medlemslande bør sigte efter. Uanset hvordan praksis før loven vurderes, kan det konstateres, at Danmark lige akkurat kom over mållinjen, før løbet afblæstes.

Det er værd at understrege, at der i den almindelige tilgængelighed ikke er sat skel mellem forskellige kategorier af benyttere. Udtrykket i §20 er – tilgængelighed for enhver. Det er et vigtigt princip, som vinder stigende tilslutning i de fleste europæiske lande.

Det ses sjældent direkte forklaret, hvorfor den almindelige frist just skal være 30 år. Den vurdering må dog ligge bag, at efter en sådan årrække bortfalder hensynet til beslutningsprocessens fortrolighed, medmindre særlige forhold taler imod. Dertil kommer den mere tekniske begrundelse, at forvaltningsakter efter hidtidige erfaringer først efter ca. 30 år udgår så meget af administrativ brug, at de uden for store

omkostninger kan afleveres til arkiv. Da arkivlovens tilgængelighedsbestemmelser kun gælder for, hvad der ligger i arkiverne, har dette argument i praksis betydelig vægt. Som så meget andet i denne verden, er denne grænse hverken hellig eller uforanderlig.

Skal den almindelige tilgængelighedsfrist være udbredt praksis, må arkivalierne som hovedregel også være afleveret, når de er ca. 30 år gamle. I loven er dette da også fastlagt som en generel bestemmelse (§ 13). Jeg kan tilføje, at Statens Arkiver i det store og hele ikke har problemer med at sikre, at dette også sker. Mange myndigheder beder faktisk om at få lov til at aflevere før. Da det imidlertid ofte kun er dele af periodens akter, myndighederne vil af med, siger vi som regel nej, fordi indordningen i magasin ellers bliver for dyr. Og det samme gør sig gældende, fordi vi må se i øjnene, at vi kan blive udsat for daglige ekspeditioner til pågældende myndighed, og det har vi simpelthen ikke mandskab til at klare. Under alle omstændigheder må det stå som et mål at få afleveringer effektueret, så vi har arkivalierne, når den almindelige tilgængelighed indtræder. Under denne forudsætning er loven på smukkeste vis konsistent – for så vidt.

Der er dog åbent for undtagelser. Er akterne stadig i administrativ brug, kan myndighederne holde længere på dem. Det er imidlertid mit indtryk, at dette i praksis bliver af stadig mindre omfang. Det er også værd at bemærke, at det næppe i synderligt omfang ville ramme akademiske forskere, simpelthen fordi den stadige brug af ældre akter først og fremmest omfatter fornyet studium af dossiersager, som særlig de teknisk orienterede forvaltninger har anlagt.

Væsentligt er det, at ikke nedklassificerede dokumenter kan tilbageholdes langt ud over de 30 år. Det vil typisk være helt op til 60 år. (Bemærkningerne til § 13). Bagved ligger en kombination af to begrundelser. Myndighederne kan stille spørgsmålstegn ved, om arkiverne byder tilstrækkelig sikkerhed for de akter, der stadig er klassificeret fortroligt eller højere. Og de kan have svært ved at afse de ressourcer, selve nedklassificeringen kræver. Det siger også sig selv, at som begrundelserne her er vævet sammen, er positionen ikke den bedste, når Statens Arkiver skal forhandle. For så vidt det drejer sig om sikkerheden, kan vi indrette særlig aflåste magasin afsnit, hvortil kun særlig godkendt personale har adgang. Men det koster penge, som vi ikke har let ved at få. Og for så vidt det drejer sig om byrden ved at afklassificere, synes det typiske at være, at mandskab ikke har stået til rådighed til denne opgave. Det er særlig Forsvarsministeriets akter, det her drejer sig om. Problemet er vanskeligt, og jeg kan kun sige, at der er optaget forhandlinger.

Det ville imidlertid være ønskeligt, at disse tekniske og økonomiske hurdler blev ryddet til side. Skal fortrolighed opretholdes længere end i 30 år, rummer loven andre og bedre muligheder, som myndighederne kan benytte.

Efter arkivlovens § 21 kan de sætte længere frister for udvalgte arkivgrupper eller arkivenheder. Her er der opregnet en række hensyn, som kan begrunde en forlængelse. De er i det væsentlige inspireret af offentlighedslovens § 13. Jeg kan henvise til diverse juridisk litteratur herom for en nærmere forståelse. De vigtigste af de seks hensyn, som er opregnet, udspringer i det væsentlige af hensynet til rigets sikkerhed og udenrigspolitiske interesser, som jeg kort har berørt. Et væsentligt spørgsmål er imidlertid, hvor længe disse hensyn i praksis bør gøres gældende.

På det abstrakte plan er loven klar nok. Den tager stilling til fordel for offentligheden og forskningen, for så vidt som den indskræper tilbageholdenhed, når hensynene skal begrunde konkrete fristforlængelser. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, som jeg gerne vil fremhæve et længere stykke fra. Der tages her udgangspunkt i de indvendinger, der havde været fremme under debatten. Derefter hedder det: »Det skal hertil bemærkes, at forlængelse af 30-års fristen kun forudsættes foretaget, hvor dette er nødvendigt af hensyn til væsentlige hensyn til de nævnte interesser. Det er således præciseret, at myndighederne ikke kan udøve et vilkårligt skøn ved fastsættelsen af en særlig frist, og det bemærkes i denne forbindelse, at fastsættelse af længere tilgængelighedsfrist skal ske efter drøftelse med det modtagende arkiv. Beskyttelseshensynene er som nævnt udformet på grundlag af offentlighedsloven. Det forudsættes, at beskyttelseshensynene i forbindelse med arkivadgang på grund af den forløbne tid – normalt 30 år – vil gøre sig gældende med væsentlig mindre vægt end i spørgsmålet om aktindsigt i helt aktuelle sager efter offentlighedsloven. Med henblik på at tilvejebringe en større åbenhed med hensyn til adgangen til benyttelse af arkivalier må det anses for ønskeligt, at den afleverende myndighed kan fastsætte fristen under hensyn til de særlige forhold, der konkret gør sig gældende, og det vil derfor næppe være hensigtsmæssigt at fastsætte en fælles længere frist for alle disse tilfælde.« Jeg vil gerne understrege, at vi i arkiverne har mærket os disse ord.

Arkiverne skal altså bidrage deres til at sikre den friere arkivadgang, også når det drejer sig om fristforlængelser. Sådan læser jeg de citerede bemærkninger til lovforslaget. Det betyder, at vi skal rejse indvendinger, hvis vi måtte komme til den vurdering, at afleverende myndigheder nærmer sig vilkårlige skøn. Og det indebærer, at vi om påkrævet skal

stille spørgsmål, som sikrer, at hensynene ikke bliver gjort gældende, hvor det er rimeligt at antage, at de efter 30 år ikke længere er nødvendige til beskyttelse af væsentlige forhold. Vi skal herunder være opmærksomme på, at hvad der var væsentligt for 30 år siden, ikke behøver være det i dag. Det skulle i givet fald i sig selv medføre, at forlængelse ikke kan komme på tale. Og hvor forholdet endnu kan opfattes som væsentligt, skal vi overveje, om det stadig skulle være nødvendigt at beskytte oplysninger om det. Sådan vil jeg her definere arkivernes opgave. Skulle nogen heri blot se en stakket trøst, kan jeg kun henholde mig til, at bemærkningerne ikke alene er til vejledning for arkiverne, men også for afleverende myndigheder.

Det er nemlig afleverende myndigheder, der træffer afgørelse, når fristerne skal forlænges. På det punkt er der ingen tvivl om kompetencen. Loven siger imidlertid også, at de skal forhandles med det modtagende arkiv. Vi i arkiverne skal altså også tage stilling og gøre vores synspunkter gældende. Som formuleringen i tekst og bemærkninger er, placeres Statens Arkiver dermed som fortalere for offentlighedens og forskningens interesser. Det har jeg hilst med glæde, og det er i denne forståelse, vi har optaget forhandlinger på grundlag af §21. Selv om vi ikke har kompetencen til at træffe afgørelse, er vores position ikke uden muligheder.

Resultatet af de hidtil førte forhandlinger er let at gøre op. De allerfleste ministerier og styrelser har ikke tilkendegivet ønsker om fristforlængelser. Det vil sige, at deres afleverede arkivalier uden videre vil blive administreret efter de tilgængelighedsbestemmelser, som fremgår af arkivloven. Dette gælder også for Justitsministeriets afleveringer. Dog er der fastsat en meget lang frist for tegninger og andet materiale, der viser fængslernes indretning. Selv om den i vores levetid er prohibitiv, må forskerne vel kunne leve med den. Statsministeriet har bedt om længere frister for kongehusets sager og for færøske sager, hvis tilgængelighed skal afstemmes med Færøernes egne bestemmelser. Forsvarsministeriets afleverede sager er efter aftale gennemgået i Rigsarkivet sådan, at det af fortegnelsen kommer til at fremgå, hvilket materiale der er klassificeret og derfor behæftet med en frist på 60 år. Endelig er Udenrigsministeriet gået i gang med at gennemgå sine fortegninger punkt for punkt for at tage stilling til, hvilke dele af materialet der skal have længere frister end 30 år. Da det er et tidskrævende arbejde, har der været brug for den passus i bemærkningerne til lovforslaget, som af ressourcemæssige grunde tillader en forlængelse af tidligere tilgængelighedsbestemmelser i en overgangsperiode, der her formentlig vil vare til 1. april 1993.

Forlængelserne efter § 21 er ikke blevet så stort et problem, som vi havde kunnet frygte. Feltet er blevet langt mindre. Vi kan dog ikke se bort fra, at de kan ramme en række områder, hvor forskningens interesse i forvejen er høj. Det vil vise sig i løbet af nogen tid. Og vi har naturligvis ingen sikkerhed for, at forskerne ikke vil forskyde deres nysgerrighed mod de grupper af sager, der har fået forlængede frister. I så fald beder jeg om tålmodighed nok til, at dispensationsvejen prøves som en første udvej. Der er ingen tvivl om, at holdningerne er under forvandling hos politikere og embedsmænd, men det tager sin tid. Og lige så umiskendeligt er det, at det faktisk er vanskeligt i løbet af kort tid at tage stilling til, om den almindelige tilgængelighedsfrist kan gælde for store grupper af arkivalier, der hidtil er betragtet som fortrolige. Det vil faktisk være lettere at vurdere et begrænset antal sager, som er specificeret i en ansøgning. Når liberaliseringsprocessen i øvrigt holdes i gang, skulle der vel være udsigt til flere af de positive afgørelser, forskerne må ønske.

Ved siden af den almindelige tilgængelighedsfrist sætter loven en fast længere frist på 80 år for bestemte typer af sager. Kaster man blikket på § 22, hvor de er specificeret, vil man se, at det overvejende drejer sig om tilfælde, hvor hensynet til privatlivets fred i videste forstand ligger bag. Eller rettere sagt, det drejer sig om arkivenheder, hvori sådanne sager indgår, dvs. hele pakker eller bind. Bestemmelserne lyder temmelig ukompliceret, men jeg skal ikke skjule, at de faktisk stiller arkiverne over for betydelige praktiske problemer. Det er ikke uden videre til at afgøre, hvad der falder ind under arkivlovens § 20 (den almindelige tilgængelighedsfrist), og hvad der hører ind under § 22 (80-års fristen). For landsarkivernes vedkommende har vi på forhånd udskilt en række grupper af arkivalier, som uden videre har et indhold, der placerer dem under § 22. For Rigsarkivet derimod har vi i det store og hele ikke kunnet løse problemet på denne måde. Her må læsesalsbetjeningen i det daglige skønne over, hvilke typer af ekspeditioner der er tale om.

På et enkelt punkt har vi tilvejebragt en præcisering af, hvad der falder inden for 80-års fristen. Det drejer sig om sager inden for strafferetsplejen, som er nævnt i § 22, stk. 1, nr. 3. Efter drøftelse med Justitsministeriet er vi nået frem til, at begrebet også omfatter en stor del af politiets rapportmateriale. Det gør det således i det omfang, der er optaget rapport med henblik på at undersøge, om der skal rejses sigtelse. Da dette punkt i arkivloven er udarbejdet efter forbillede fra offentlighedslovens paragraf 2, gør de samme fortolkningshensyn sig gældende. Af bemærkningerne til forslag til offentlighedslov m.v. fremgår, at afgrænsningen af sager inden for strafferetsplejen her er noget videre, end

tilfældet er i retsplejeloven. Vi har taget til efterretning, at dette må have stået Folketinget klart, både da det vedtog offentlighedsloven, og da det vedtog arkivloven. Tilbage står naturligvis med almindelig tilgængelighedsfrist de sager, som er omfattet af indskrænkningerne i offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser. Det kan godt give anledning til fortolkningslege, som jeg ikke her skal foregribe.

Afvigelserne fra den almindelige tilgængelighedsfrist på 30 år stiller selvsagt dispensationsadgang i centrum. Jeg har allerede strejft, at det stod lovgiverne klart, hvor betydningsfuld denne mulighed er. Som nævnt blev det i bemærkningerne til ændringsforslaget fremhævet, at principper om størst mulig åbenhed også gælder i disse tilfælde. Det har vi naturligvis noteret os, og jeg skulle også mene, at det vil kunne spores i praksis.

Kun for to kategorier af dispensationer træffer arkiverne alene afgørelsen. Hvor det drejer sig om materiale, der er indgået i vores magasiner, før det er 30 år gammelt, kan rigsarkivaren alene dispensere, hvis vel at mærke fristforlængelser efter § 21 ikke kan komme på tale. Da vi vel må gå ud fra, at myndighederne i så fald normalt selv ville have forlangt fristforlængelse, er dette område som regel kun af praktisk betydning, hvor det drejer sig om materiale fra nedlagte myndigheder. Væsentligere er den anden kategori, hvor afgørelsen kan træffes af arkiverne alene. Jeg tænker her på dispensation fra den 80-års frist, som gælder efter lovens § 22, stk. 1, nr. 1 for arkivenheder, som rummer oplysninger om enkeltpersoners private forhold. Til dette område indkommer der så mange ansøgninger, at vi faktisk tager stilling til dem på samleband. Da en god del af dette materiale ligger i landsarkiverne, har jeg delegeret dispensationsmyndigheden til landsarkivarerne. Til brug for deres afgørelser er der udarbejdet et cirkulære, der for de mest anvendte arkivgrupper specificerer, hvor lang fristen nu er. Det kan være 30 år eller 80 år efter arkivlovens udtrykkelige bestemmelser. Det kan være særlige frister, som i henhold til bekendtgørelsens § 18 lever videre. Det gælder eksempelvis 50-års fristen for kirkebøger. Eller det kan være fælles retningslinjer for standarddispensationer. Det vil f.eks. blive tilfældet med folkeregisterkortene.

I alle andre tilfælde kræves der imidlertid samtykke fra afleverende myndigheder, før arkiverne kan give dispensation. Det vil vel dreje sig om en meget stor del af det materiale, samtidshistorikere søger adgang til. Formelt, men ikke reelt, er der nok tale om en afgørelse, som arkiverne skal træffe. Sådanne ansøgninger sender vi efter hurtig undersøgelse til afleverende myndigheder. Forinden overvejer vi, om vi kan

anbefale, at der gives samtykke. Medmindre meget alvorlige hensyn taler imod, vil vi medgive en sådan anbefaling. På dette grundlag må afleverende myndigheder så anstille deres betragtninger, og altså reelt træffe afgørelsen.

Afleverende myndighed er i sådanne sager den konkrete instans, som har aftalt afleveringen. Det betyder eksempelvis, at det ikke er Justitsministeriet, men de enkelte politimesterembeder, som tager stilling, når det drejer sig om dispensationsadgang til en politirapport. Vi har hilst denne afgørelse velkommen, fordi den kan bidrage til at forkorte sagsbehandlingen. I det nævnte eksempel skal sagen altså ikke gå fra landsarkiv over Rigsarkivet og Justitsministeriet til udtalelse hos politimesteren i X-købing, men direkte til afgørelse om samtykke der. Vi risikerer en overgangsperiode med lidt uensartet dispensationspraksis, men har ment at måtte tage det med i købet som et mindre onde.

For statistisk grundmateriale har vi indgået en aftale med Danmarks Statistik. Efter lovens § 22, stk. 1, nr. 5 har alt sådant materiale en 80-års tilgængelighedsfrist. Efter aftalen kan arkiverne give adgang efter 50 år, når materialet ikke indeholder oplysninger om enkeltpersoners private forhold. For så vidt angår grundmaterialet til folketællingerne, kan Rigsarkivaren i disse tilfælde selv give dispensationen. Der er herfor aftalt nogle diskretionshensyn, som benytterne må underkaste sig. Det er kun for andre typer af materiale end de to her nævnte, at der skal indhentes samtykke fra Danmarks Statistik som afleverende myndighed. Det er vores opfattelse, at denne aftale vil lette livet for alle parter, også benytterne.

I arkivloven er der også tale om bål og brand. Efter §§ 25 og 34 kan vi komme efter den, som misbruger fortrolige oplysninger i arkivenheder, der ikke er almindelig tilgængelige. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at det er for at »bane vej for en smidigere behandling« af dispensationsansøgninger. Jeg beder om, at denne erklæring tages for gode varer. Fandtes bestemmelsen ikke, ville svarfristerne blive meget længere. Vi kunne måske endog ønske os bestemmelsen bredere dækkende, simpelthen for at undgå unødigt kontrolarbejde.

Det er min overbevisning, at vi er inde i en udvikling, der går mod større åbenhed. Arkivloven af 1992 er måske og måske ikke blot et stadium i denne proces. I hvert fald vil dens tilgængelighedsbestemmelser befordre en gennemskuelig, som i sig selv vil fremme en liberalere adgang, det være sig i kraft af de nu engang fastsatte frister eller i kraft af en lempeligere dispensationspraksis. Det står i det mindste mig klart, at denne proces tager tid. Når politikere og embedsmænd har vænnet sig til

en bestemt grad af fortrolighed, kræver større åbenhed grundlæggende omorienteringer.

Sådanne omorienteringer har arkivloven og den ledsagende debat allerede sat skub i. Som almindelig læser af beretningen i tamilsagen kan jeg ikke skønne rettere end, at embedsmændene må føle sig kraftigt tilskyndet til større åbenhed. Politikerne vil formentlig føle sig splittet af modstridende hensyn, men mere end mange andre er de jo yderst følsomme, når der kommer kraftige tilkendegivelser i offentligheden. Man har allerede kunnet konstatere, at dommer Hornslets beretning har fremkaldt røster, som taler for en liberalisering af offentlighedsloven. Om det får følger, må tiden vise.

I kølvandet på tamilsagen er der talt en del om, at politik i en vis udstrækning må fremtræde noget anderledes, end den er – og måske kan være. Det afføder her og der en naturlig berøringsangst, som næppe er uden betydning for tilgængelighedsbestemmelserne. Det er mit bestemte indtryk, at ikke blot velinformerede iagttagere, men også vælgere som flest meget vel er sig bevidst, at der findes en afstand mellem politikens skin og virkelighed. En god portion såkaldt menige kvinder og mænd er efter mine erfaringer tilmed tilbøjelige til derfor til hver en tid at tilskrive vores politikere og embedsmænd en række skumle motiver og handlinger, som ikke sjældent er uden bund i virkeligheden. Der er derfor grund til at gå ud fra, at en liberal offentlighedslov kan fremme en mere realistisk forståelse af det politiske livs vilkår. Det vil i højere grad virke tillidsskabende end nedbrydende. Og hvad offentlighedsloven ikke kan afstedkomme, bør gode samtidshistoriske studier på fuldt informeret grundlag kunne bevirke, også selv om tildragelserne skulle ligge 30 eller 35 år tilbage.

Men liberalitetens fortalere er oppe imod svære odds. Det er vel en gyldig iagttagelse, at åbenhed er godt, særlig for de andre. Vi står vagt om privatsfæren enkeltvis, samtidig med at vi kræver større åbenhed af politikere og embedsmænd. Som sig hør og bør borer journalisterne i magthaverne, samtidig med, at deres egne kilder holdes strengt hemmelige. I en aktuel situation er det uangribeligt, men skal det også være for tid og evighed? Problemerne er mange. Jeg kan tilsikre, at Statens Arkiver vil bidrage til at løse dem i den ånd, som regeringserklæringen om størst mulig åbenhed tilsiger, naturligvis inden for de bestemmelser, loven nu engang sætter. Med det sidste perspektiv har jeg blot villet pege på, at vi her befinder os på en tumleplads, hvor også andre dyder end oprigtighed gør sig gældende.



# Arkivbekendtgørelsen af 1992

Af August Wiemann Eriksen

Med udsendelsen af arkivbekendtgørelsen af 1976 havde arkivvæsenet fået et arbejdsgrundlag, der bestod frem til 1. november 1992, hvor bekendtgørelse nr. 857 af 21. oktober 1992 om offentlige arkivalier og om offentlige arkivers virksomhed trådte i kraft. August Wiemann Eriksen, der deltog i udarbejdelsen af bekendtgørelsen af 1992, fortæller herom, trækker linjer bagud og peger på noget af det nye.

## Indledning

Den 1. april 1976 trådte Kulturministeriets bekendtgørelse af 20. februar 1976 om statsinstitutionernes arkiver og deres forhold til Rigsarkivet og landsarkiverne i kraft. Glæden forekom mærkbar. Dagen blev opfattet som »en betydningsfuld dag i det danske arkivvæsens historie«,<sup>1</sup> det blev nævnt, at bekendtgørelsen ville blive husket som »et vendepunkt i arkivvæsenets historie«,<sup>2</sup> og bekendtgørelsen blev karakteriseret som en ny »grundlov«<sup>3</sup> for det danske arkivvæsen. En lang og sej kamp var også tilendebragt.

## Arkivbekendtgørelsen af 1976

Arkivloven af 1889 var ganske kortfattet og indeholdt ingen bestemmelser om arkivvæsenets forhold til myndighederne, om aflevering m.m. Ganske vist var der for Landsarkivernes vedkommende i bekendtgørelse af 10. marts 1891 givet ret udførlige bestemmelser om afleveringsfrister for visse vigtige kategorier af embedsarkiver, men bestemmelserne var efterhånden helt forældede og for Rigsarkivets vedkommende blev der aldrig af ministeriet udsendt tilsvarende bestemmelser. Allerede i 1960 var det derfor blevet foreslået, at arkivvæsenet søgte at få ministeriet til at udsende en bekendtgørelse, hvorved der blev fastsat en almindelig frist for aflevering fra embederne. Ved slutningen af 1960'erne rejstes imidlertid tanken om at forsøge at udsende en almindelig bekendtgørelse, der var fælles for Landsarkiverne og Rigsarkivet og omfattede alle egentlige statsinstitutioner. Bekendtgørelsen skulle under ét samle de mange forskellige bestemmelser, som hidtil havde været spredt, og have ramme-karakter, således at Rigsarkivaren fik bemyndigelse til at udsende gennemførelsesbestemmelser. Med arkivbekendtgørelsen af 1976 blev målet i vidt omfang nået.

Daværende rigsarkivar Johan Hvidtfeldt udpegede selv højdepunkterne i det indvundne terræn.<sup>4</sup> Bekendtgørelsen samlede de hidtil spredte bestemmelser, men der var også »meget nyt«. Det var nu »fastslået«, at arkivvæsenet var »almindelig arkivmyndighed« og, at myndighederne i deres arkivforvaltning skulle følge »proveniensprincippet«, idet arkivalier der stammede fra en anden institution skulle holdes for sig og »opføres på særskilte afleveringsfortegnelser« ved aflevering. Det var »vigtigt«, at arkivvæsenet nu havde fået en »tilsynsret«, som landsarkiverne tidligere havde i visse tilfælde og Rigsarkivet overhovedet ikke havde haft. Det vigtigste var, at arkivvæsenet havde fået en klar afleveringsfrist for alle arkivalier, også fra centralstyrelsen, hvor Rigsarkivet »ikke hidtil har haft myndighed til at forlange afleveringer.« Det var »selvfølgelig også værdifuldt«, at der var givet regler for rigsarkivarens myndighed med hensyn til journalplaner.

## Arbejdet med bekendtgørelsen af 1992

Hen mod slutningen af 1991 stod det klart, at fremsættelse af et forslag til lov om offentlige arkiver var nært forestående. I en rapport af 17. januar 1992 fra Rigsarkivets 2. afdeling til den nyligt tiltrådte rigsarkivar Johan Peter Noack foresloges det derfor, at udarbejdelse af følgebestemmelser til loven indgik i planerne for det kommende arbejde. Den 22. januar 1992 fremsatte kulturministeren endelig lovforslaget, og den 12. februar 1992 besluttede 2. afdeling at udarbejde en oversigt over de forskellige bemyndigelser til regeludstedelse, som fulgte af lovforslaget. Ugen efter drøftedes denne oversigt samt spørgsmålet om procedure for udarbejdelse af bekendtgørelse, tilrettelæggelse af arbejdsform og arbejdsopgaver m.v. Endvidere drøftedes, om der skulle satses på en samlet bekendtgørelse. En foreløbig bekendtgørelsestitel: Bekendtgørelse om offentlige arkivalier og offentlige arkiver, blev drøftet. Det blev besluttet, at supplere oversigten over bemyndigelser til regeludstedelse med lovforslagets bemærkninger, med oversigter over andet regelstof samt, hvad der ansås for særlig vigtigt, med en oversigt over de gennem årenes løb indvundne erfaringer. Et oplæg herom drøftedes på et møde den 25. februar 1992, hvor der i øvrigt blev taget stilling til afgrænsning og tilrettelæggelse af arbejdet. I mellemtiden var der på lands- og overarkivar mødet den 17. februar 1992 nedsat et udvalg til overvejelse af opfølgningen af arkivloven på det kommunale område.

Arkivloven blev vedtaget den 8. maj 1992. Den 13. maj bad rigsarkivaren om at modtage forslag til udfyldelse af loven senest den 15. juni, idet

det var hensigten at bekendtgørelsen skulle træde i kraft samtidig med loven altså den 1. oktober 1992. En gennemgang af det fremsendte materiale viste, at dette var temmelig uensartet. Den 19. juni blev der derfor nedsat en koordineringsgruppe, der fik til opgave at udarbejde et samlet forslag til bekendtgørelse inden den 6. juli. De to næste uger blev hektiske, og den 3. juli kunne det første samlede forslag til bekendtgørelse med kommentarer forelægges rigsarkivaren. Efter at forslaget var tilrettet, sendtes det til høring i landsarkiver og afdelinger. Herefter gik det til ministeriet, hvor det blev underkastet nøje analyse og forhandling. Gennemførelsen af den følgende høringsrunde trak noget ud. Den 21. oktober underskrev ministeren bekendtgørelsen, der således kunne træde i kraft, ikke den 1. oktober, men 1. november 1992.

## Nogle formspørgsmål

Allerede tidligt under arbejdet blev det nødvendigt at tage stilling til en række spørgsmål af mere formmæssig art. Ligesom i 1960'erne måtte der tages stilling til, om der skulle stræbes mod en samlet bekendtgørelse. De muligheder, der blev drøftet, var dels, om tilgængelighedsbestemmelser skulle indgå i bekendtgørelsen og dels, om de kommunale bestemmelser skulle udskilles i en særlig kommunal bekendtgørelse.

Tilgængelighedsspørgsmålet var rimelig let at løse. Nok var den nyligt vedtagne arkivlov en rammelov, men tilgængelighedsbestemmelserne var dog temmelig specificerede. En gennemgang af lovforarbejdet viste desuden, at en række af de bestemmelser, som man hidtil havde forestillet sig inddraget i en tilgængelighedsbekendtgørelse, i stedet var blevet indarbejdet i selve loven. Her havde lovgiver talt, og der var derfor kun behov for at udarbejde nogle få udfyldende bestemmelser, der udmærket lod sig indføje i bekendtgørelsen.

Spørgsmålet om placeringen af kommunale bestemmelser blev også tidligt afklaret. Rigsarkivaren og ministeriet fandt det hensigtsmæssigt at få inddraget de kommunale bestemmelser i bekendtgørelsen, dels for at undgå at stillingtagen på dette felt blev udskudt på ubestemt tid, og dels for at drage nytte af den interesse der var for sagen – arkivloven var jo blevet vedtaget enstemmigt i Folketinget.

Da spørgsmålet om en samlet bekendtgørelse hermed var afklaret, var der skabt grundlag for at tage stilling til bekendtgørelsens titel. 1976-bekendtgørelsen »om statsinstitutionernes arkiver og deres forhold til Rigsarkivet og landsarkiverne« pegede i navnet tilbage på 1891-bekendtgørelsen »angående provinsarkiverne og embedsmændenes forhold til

dem«, og henviste herved til den historiske baggrund for og inspirationskilden bag arbejdet med 1976-bekendtgørelsen.<sup>5</sup> Den nye bekendtgørelse skulle imidlertid ikke alene vedrøre statslige men også kommunale arkivalier og arkiver og måtte desuden knyttes til sit grundlag, nemlig arkivloven og dens begrebsapparat. Det fandtes naturligt at anvende titlen »bekendtgørelsen om offentlige arkivalier og om offentlige arkivers virksomhed.«

Endelig måtte der også tidligt tages stilling til strukturen i den nye bekendtgørelse. Her var 1976-bekendtgørelsen ligeledes præget af sin ophavssituation. Udgangspunktet havde jo været at få indført en almindelig afleveringsfrist, og dette for arkivvæsenet så fundamentale moment prægede 1976-bekendtgørelsen, der ved nærlæsning klart fremstår som en afleveringsbekendtgørelse med supplerende og nært sagt påhæftede bestemmelser vedrørende kassation og vedrørende journalplaner, der »selvfølgelig også«<sup>6</sup> var værdifulde. Med 1976-bekendtgørelsen havde bestræbelserne for indførelsen af en almindelig afleveringsfrist imidlertid fundet en løsning og med den nye arkivlov var 30-års fristen endog ophøjet til lov. Der var således ingen grund til at opretholde afleveringsbestemmelsernes centrale og strukturerende placering i den nye bekendtgørelse. Det gjaldt i stedet om at finde en struktur, der kunne »komme hele vejen rundt« og samtidig var så åben, at eventuelle ukendte behov f.eks. foranlediget af teknologiske nydannelser i arkivdannelsen kunne tilgodeses i en senere udfyldningsfase. Efter forskellige overvejelser valgtes en struktur knyttet til arkivaliernes »livscyklus« – et begreb som har konstituerende betydning i angelsaksisk records management-tænkning. Bekendtgørelsen blev opdelt i kapitler. Først præsenteredes det »juridiske rum« i kap. 1. Herefter fulgtes udviklingen fra journal- og arkivsystemernes dannelse og drift over kassation (kap. 3) og aflevering (kap. 4) til tilgængeliggørelsen (kap. 5).

Da en strukturering ikke alene åbner for ideer, men tillige begrænser, blev andre strukturer selvfølgelig afprøvet. Ovennævnte struktur viste sig dog mest velegnet og blev den endelige, idet dog et særligt kapitel vedr. særlige forvaltningsenheder (kap. 5) på et meget sent tidspunkt i høringsfasen måtte indføjes. Desværre nåede man ikke at ændre nummereringen af kapitlet vedr. straffe- og ikrafttrædelsesbestemmelser fra kap. 6 til 7, så her bør man fremover referere til paragrafernes numre.

## Arkivbekendtgørelsen af 1992

Et af de mål, som søgtes opnået ved arkivloven, var etableringen af en mere præcis udformning af retsgrundlaget for de statslige arkivers myndighedsudøvelse. Forholdet var jo det, at bekendtgørelsen af 1976 ikke havde hjemmel i lov. Bekendtgørelsen byggede i stedet, ligesom bekendtgørelsen af 1891, på et mere usikkert retsgrundlag nemlig visse »derom ... førte handlinger.« Med arkivloven og 1992-bekendtgørelsen er denne juridiske anomali ophævet. Dette er naturligvis vigtigt, men herudover er der andet nyt i 1992-bekendtgørelsen. I det følgende skal noget af det nye omtales.

*Kapitel 1* vedrører varetagelsen af arkivmæssige hensyn og præciserer fordelingen af ansvaret i den forbindelse. Ved bekendtgørelsen af 1976 var det noget ubestemt fastslået, at arkivvæsenet var »almindelig arkivmyndighed« og en »tilsynsret« var sikret. Efter en gennemgang af visse andre lovgivningskomplekser vedrørende tilsynsvirksomhed stod det klart, at det ikke var tilstrækkeligt alene at præcisere arkivvæsenets myndighed og ret, men at der lige så fuldt var behov for at præcisere myndighedernes arkivansvar.

*I paragraf 1* markeres det derfor, at »det påhviler enhver myndighed at sikre sig, at arkivmæssige hensyn varetages.« Det er endvidere præciseret, at varetagelsen af arkivmæssige hensyn ikke alene vedrører sikring af muligheden for at foretage kassation, men også sikring af, at arkivalierne kan bevares, ikke blot i fysisk forstand, men mere specifikt »således, at arkivalierne efter aflevering kan ... stilles til rådighed.« Arbejdet med tilgængeliggørelsen starter således allerede ude hos myndighederne.

*I paragraf 2* placeres ansvaret for varetagelse af arkivmæssige hensyn vedr. arkiver efter nedlagte institutioner og arkivalier vedr. overførte sagsområder. Her havde det i bekendtgørelsen af 1976 været fastsat, at arkivalier fra ophævede institutioner straks skulle afleveres, med mindre de skulle benyttes af andre institutioner. Bestemmelsen var naturlig set i sammenhæng med den oprustning inden for afleveringsområdet, som lå bag 1976-bekendtgørelsen. Erfaringerne med de mange administrative ændringer og omstruktureringer i de følgende årtier havde dog vist, at denne bestemmelse tvang arkivvæsenet ind i et ad hoc-præget og akut nødhjælpsarbejde, der vanskeliggjorde en planmæssig tilgang til afleveringsvirksomheden. Der er derfor i bekendtgørelsen af 1992 bestemt, at straks-aflevering alene kommer på tale, hvor ingen andre myndigheder overtager den nedlagte institutions sagsområde, og hvor ingen overordnet myndighed påtager sig ansvaret for arkivalierne.

Ved 1976-bekendtgørelsen var som nævnt endvidere »proveniensprin-

cippet« fastslået, idet »arkiver, som hidrører fra en anden institution skal... behandles som selvstændige arkiver.« Dette gjaldt dog kun delvis, nemlig for sager, der var »afsluttet af den anden institution,« og det var »stiltiende forudsat«,<sup>7</sup> at sager, som ikke var afsluttet, kunne videreføres. I det praktiske arbejde i de følgende år var man imidlertid kommet ind på at gennemføre lukning af verserende sager og nyopretning af opfølgningssager i den nye institution. Som følge heraf er der i bekendtgørelsen af 1992 i §2 stk. 2, indført den mere generelle bestemmelse, at overførte arkivalier ikke må indgå i den overtagende myndigheds journal- og arkivsystem uden samtykke fra vedkommende statslige arkiv.

*I paragraf 3* fastsættes tilsynsbestemmelserne. Som noget nyt kan Statens Arkiver i tilfælde af tilsidesættelse af arkivmæssige hensyn »foreskrive« foranstaltninger, og en indberetningsmulighed til overordnet myndighed eller kulturministeren er tilvejebragt.

*Kapitel 2* vedrører alene behandlingen af statslige arkivalier, idet arkivloven ikke indeholder hjemmel til at fastsætte tilsvarende bestemmelser på det kommunale område.

*Paragraf 5* giver som noget nyt nogle meget vidtgående bemyndigelser til at fastsætte regler om tekniske krav til arkivmedier, om materialekvaliteter og om produktion af arkiveringsversioner af edb-systemer. Bestemmelsen er fremkaldt af tendenser i den teknologiske udvikling, som nødvendiggør indgreb, men som samtidig begrænser effekten af disse indgreb. Der kommer jo hele tiden nyt til. Det er muligt, at der på dette område især er behov for en konstant opfølgende vejledning snarere end en omfattende regelfastsættelse.

*I paragraf 6* behandles arkivdannelsen. I det praktiske arbejde havde det vist sig, at det ikke var tilstrækkeligt alene at koncentrere sig om journalplaner. Journal- og arkivsystemer fungerer jo i en administrativ kontekst. Som følge af erfaringerne fra arbejdet hermed er det derfor bestemt, at der kan fastsættes regler om etablering, indretning, afgrænsning og drift af journal- og arkivsystemer, og ved godkendelse af nye systemer skal tillige tilhørende vejledninger og instrukser om forretningsgange inddrages. For at styrke arbejdet med varetagelse af arkivmæssige hensyn er det endvidere fastslået, at Statens Arkiver nu kan foreskrive myndighederne at udarbejde nye journal- og arkivsystemer. Her havde man i medfør af bekendtgørelsen af 1976 kun kunnet henstille.

*Kapitel 3* drejer sig om bevaring og kassation. Der er her tale om redaktionelle ændringer.

I *Paragraf 8* bestemmes, at kassation af statslige arkivalier kun må finde sted efter bemyndigelse fra Statens Arkiver og, at Rigsarkivaren fastsætter nærmere bestemmelser om statslige myndigheders bevaring og kassation af arkivalier. Bestemmelser om bevaring og kassation af kommunale arkivalier skal fastsættes af kulturministeren, der kan delegerer sin bemyndigelse til Statens Arkiver.

I *kapitel 4* behandles aflevering. Her bygger bekendtgørelsen af 1992 på 1976-bekendtgørelsen og erfaringerne med arbejdet på dette grundlag. Nogle eksempler skal nævnes.

*Paragraf 10, stk. 3* indeholder en generel bestemmelse om, at omkostningerne i forbindelse med aflevering afholdes af den afleverende myndighed. Debatten om, hvem der skal betale de betydelige omkostninger ved produktion og aflevering af arkiveringsversioner af edb-registre, skulle hermed være afsluttet. På dette felt var det i 1976-bekendtgørelsen fastlagt, at »institutionerne afholder udgifterne til transport af de arkivalier, der afleveres.« Bekendtgørelsen af 1976 skabte i øvrigt her en forbedring set i forhold til 1891-bekendtgørelsen, hvor det var fastsat, at »omkostningerne ved arkivaliernes transport ville blive afholdt af arkivet.«

Vigtigt er det endvidere, at det i § 10, stk. 3, andet pkt. fastslås, at omkostningerne ved aflevering af arkivalier fra ophævede myndigheder afholdes af den afleverende myndighed eller vedkommende ministerium. Hermed skulle en klar regel være tilvejebragt på et område, der ikke sjældent har voldt tvivl og vanskeligheder.

Som et andet eksempel på noget nyt kan nævnes, at 1992-bekendtgørelsen i § 11 og 12 indeholder nærmere bestemmelser om aflevering af registre, der er omfattet af lov om offentlige myndigheders registre.

## Afslutning

Som nævnt i indledningen var det blevet spået, at arkivbekendtgørelsen af 1976 ville blive husket som et vendepunkt i arkivvæsenets historie. Det blev i den forbindelse tilføjet, at dette forudsatte, at Rigsarkivet formåede at udfylde den forvaltningsmæssige ramme, der hermed var skabt, ellers ville reglerne blive »lidet kendte og vanskelige at arbejde med. At de nye regler er klarere og mere omfattende, betyder meget lidt, hvis de ikke konstant er i effektiv brug.«<sup>8</sup> Ved udfyldelsen af disse rammer blev der endvidere rejst tvivl om, hvorvidt bekendtgørelsen burde »følges op af en flom af cirkulærer« og der blev i stedet peget på behovet for at arkivvæsenet »bevidst sætter grænser, så nøje som muligt definerer mål

og procedurer. Ellers tager, som vi så tit har set, de centrifugale kræfter overhånd; vi falder undervejs i de mangehånde distraktioners hænge-dynd, hvilket igen afføder den for arkivfolk så karakteristiske følelse af magtesløshed, af opgavernes principielle uoverkommelighed.«<sup>9</sup>

Ved et tilbageblik må man sige, at bekendtgørelsen af 1976 faktisk blev et vendepunkt. Det lykkedes at leve op til hovedintentionen, at gennemføre og opretholde en almindelig afleveringsfrist således, at arkivalier ældre end 30 år blev afleveret til Rigsarkivet eller landsarkiverne. Tanken om at få indført journalplansystemer i centraladministrationen blev efterhånden også realiseret i et betydeligt omfang.

Indførelse af den almindelige afleveringsfrist var et epokegørende skridt fremad for arkivvæsenet, og sammenlignet hermed må det skridt fremad, der er tilsigtet i den nye arkivbekendtgørelse, forekomme mindre. Men det er dog et skridt fremad i en retning, der i nutiden må anses for vigtig. Det har i arbejdet med bekendtgørelsen været intentionen at styrke arkivvæsenets stilling og muligheder inden for records management-området, at gøre arkivvæsenet i stand til at møde den teknologiske udvikling i forvaltningen i de kommende år og at præcisere myndighedernes ansvar for varetagelsen af arkivmæssige hensyn og for overholdelse af de regler, der fastsættes herom.

Det siger sig selv, at det nu som tidligere er vigtigt at udfylde den forvaltningsmæssige ramme, der er tilvejebragt. En konstant opretholdelse af reglerne fra arkivvæsenets side er imidlertid blot én af flere veje. Skal reglerne holdes, må de være forståelige, og de må imødekomme forvaltningens behov. Det vil også fremover være nødvendigt bevidst at sætte grænser og at definere mål og procedurer. Men det vil også være nødvendigt, at gribe sagen strategisk an, og det sker ikke altid gennem regelstyring. Erfaringerne fra 1980'ernes arbejde med edb-journalsystemer viste således, at man ved et frugtbart samarbejde med en lille håndfuld edb-leverandører formåede at påvirke en betydelig del af centraladministrationens journal- og arkivsystemer til glæde for alle parter.

## Noter:

1. Hvidtfeldt, Johan: Den nye arkivbekendtgørelse, forhistorie – indhold, i Nordisk Arkivnyt nr. 2. 1976, s. 25.
2. Petersen, Niels: Arkivbekendtgørelsen af 1976, i Festskrift til Johan Hvidtfeldt, København 1978, s. 351.



3. Jørgensen, Erik Stig: Det danske arkivvæsens forhold til de arkivskabende institutioner, i Nordisk Arkivkundskab nr. 9. Arkiverne og de arkivskabende myndigheder, København 1980, s. 8.
4. Johan Hvidtfeldt i anførte artikel s. 27.
5. Erik Stig Jørgensen i anførte artikel s. 8.
6. Johan Hvidtfeldt i anførte artikel s. 27.
7. Erik Stig Jørgensen i anførte artikel s. 9.
8. Niels Petersen i anførte artikel s. 359.
9. Jørgensen, Erik Stig: Mål og midler i dansk arkivvæsen, i Arkiv 1976 bd. 6, s. 45-47.

# Arkivloven og kommunerne

## Nogle betragtninger

Af Kim Furdal

Kim Furdal er stipendiat ved Institut for Sønderjysk Lokalhistorie, hvor han arbejder med et projekt om de sønderjyske kommuners genforening i praksis.

### Indledning

Efter de sidste skåltaler er holdt, er tiden kommet til den praktiske realisering af den nye arkivlovs intentioner. Arkivloven er efterfølgende fulgt op af en bekendtgørelse og på det seneste af et internt cirkulære for statens arkiver, der opstiller tilgængelighedsfrister på de enkelte arkivalier.

Debatten omkring arkivloven har først og fremmest fokuseret på tilgængelighedsfristerne og dispensationsmulighederne fra disse, der med rette er blevet betragtet som for restriktive. Med arkivloven er der tilvejebragt et arbejdsredskab, så kræfterne kan anvendes mere fremadrettet.

De nye tilgængelighedsregler er imidlertid ikke den eneste fornyelse, der er fulgt med den nye arkivlov. Som noget nyt er kommunerne omfattet af loven. I det følgende skal jeg derfor give en kortfattet redegørelse for lovens betydning for forholdet mellem det statslige arkivvæsen og kommunerne.

### Det kommunale arkivvæsen indtil 1992

I forbindelse med behandlingen af arkivloven er det fra Kulturministeriets side blevet hævdet, at landkommunerne først med Landkommuneloven fra 1933 og købstadskommunerne først så sent som i 1968 var forpligtede til at tage vare på deres arkivalier. Denne påstand holder imidlertid ikke ved en nærmere gennemgang.

Således hedder det allerede i Lov af 6. juli 1867 om Landkommunernes Styrelse §12 om de kommunale arkivalier: »Endelig opbevarer han [sognerådsformanden] alle Protocoller, Breve og andre Papirer og Documenter, der vedkomme de Sogneraadet underlagte Anliggender. Dog kan Sogneraadet overdrage Opbevarelsen af Dokumenter, vedkommende Communens Capitaler, Actier og øvrige Eiendomme, til Andre.« Det er næppe tilfældigt, at loven pålægger netop sognerådsformanden at opbevare arkivalierne. De kommunale arkivalier skulle ikke opbevares

tilfældige steder, men ligge under betryggende forhold, dvs. hos sognerådsformanden. Arkivlovens krav om »varetagelse af arkivmæssige hensyn« indgik med andre ord allerede med landkommuneloven fra 1867. Loven åbnede dog mulighed for, at opbevaringen kunne overdrages til andre end formanden.

I 1881 gengav kontorchef i Indenrigsministeriet P. F. Schou i »Landkommunernes Forfatning og Styrelse« under overskriften »Opbevaring af Sogneraadets Arkiv m.m.« landkommunelovens bestemmelser og fremhævede videre, at specielt de kommunale regnskaber, skatteligningslisterne og valglistes, såvidt de ikke er indført i sognerådets forhandlingsprotokol skulle opbevares i sognerådets arkiv.<sup>1</sup> Mindre væsentlig i denne forbindelse er formandens pligt til at opbevare de tilsendte frieksemplarer af Lovtidende.

I 1916 tog amtmand W. Oxholm ligeledes afsæt i § 12 i den landkommunale styrelseslov fra 1867, men han var i modsætning til sin forgænger langt mere udførlig i sin redegørelse for landkommunernes journal- og arkivmæssige forpligtelser.<sup>2</sup> Siden Schous håndbog fra 1881 havde flere amtsråd henstillet til sognekommunerne at følge en række nærmere specificerede regler vedrørende journalisering og arkivering. Oxholm henviser som eksempel til Vejle Amtsråd. De angivene retningslinjer var med andre ord udsprunget af en administrativ praksis.

Efter Oxholms instruktion burde der i kommunerne foregå en egentlig journalisering af de indkommende breve efter et system, der dels gjorde det muligt at holde akterne i den enkelte sag samlet, dels gjorde det muligt at finde sagerne frem af arkivet. Oxholm understregede videre, at arkivalierne burde opbevares hos sognerådsformanden og der i forbindelse med skift af sognerådsformand burde foregå en afleveringsforretning, hvor der i nærværelse af et eller flere sognerådsmedlemmer blev udarbejdet en fortegnelse over sognerådets protokoller, bøger og inventarium. Den tiltrædende formand skulle derefter overtage ansvaret ved at kvittere for modtagelsen af arkivet i sognerådets forhandlingsprotokol. I tilfælde af større mangler og uorden ved overleveringsforretningen burde sognerådet indberette til det pågældende amtsråd. For arkivalier af historisk betydning anbefalede Oxholm, at de blev afleveret til landsarkiverne, der ville foretage den nødvendige registrering.

Man bemærker hurtigt Oxholms hyppige anvendelse af ordet »bør«. Ligesom sin forgænger i stillingen som kontorchef i Indenrigsministeriets kommunekontor P. F. Schou kendte han til realiteternes verden i de mange sognekommuner. Det ændrer imidlertid ikke på det principielle forhold, at der allerede med Landkommuneloven fra 1867 § 12 eksiste-

rede lovgivning på området. Ud fra denne omend upræcise lovgivning udviklede der sig en praksis og dermed mere faste retningslinjer for sognekommunernes arkivvæsen og senere også for deres journalsystemer. Retningslinjer som med P. F. Schou og W. Oxholm i Indenrigsministeriet nærmest fik autoritativ kraft. Landkommuneloven fra 1933 betød i den henseende ikke noget egentligt brud, idet Oxholms instruktion fra 1916 i sin substans stort set uforandret er gentaget i den reviderede udgave med samme navn fra 1935.<sup>3</sup> Det hører med til billedet, at sognerådene indtil dette tidspunkt ikke havde nogen bemyndigelse til at foretage kassationer af sognekommunale arkivalier.

Med Landkommuneloven fra 1933 blev sognerådernes ansvar over for arkivalierne præciseret: »Sogneraadet og særlig Formanden drager Omsorg for, at saavel de i forrige Paragraf ommeldte Regnskabsbøger som øvrige Protokoller og Dokumenter vedrørende Kommunens økonomiske og andre Forhold opbevares paa behørig Maade.«<sup>4</sup> Endvidere blev det i normalvedtægten for kommunerne indskærpet, at formanden havde ansvaret for arkivets gode orden. Som en af sine forpligtelser skulle kommunens kasse- og regnskabsudvalg føre kontrol med arkivet.<sup>5</sup> Som det fremgår af paragraffen var den specielt møntet på landkommunernes regnskabsvæsen, mens de øvrige kommunale arkivalier mere upræcist blev betegnet som »Protokoller og Dokumenter.«

Netop lovens klare prioritering af arkivalier vedr. kommunernes regnskabsvæsen er en væsentlig forklaring på disse arkivaliers dominans i kommunearkiverne. Paragraffen skulle primært sikre amtsrådene mulighed for senere at foretage en revision af kommunernes regnskaber. § 62 i den kommunale styrelseslov fra 1968 var med andre ord oprindeligt et udtryk for Indenrigsministeriets manglende tillid til landkommunernes evne til at føre deres regnskaber. Mens der således var lovgivet om landkommunernes arkivalier, fik købstadskommunerne først med styrelsesloven fra 1968 en tilsvarende lovmæssig forpligtelse til at sikre deres arkivalier. Indenrigsministeriet var tydeligvis ganske anderledes tryk ved købstadskommunernes forvaltning.

Siden revisionen af de kommunale styrelseslove for land- og købstadskommuner i forbindelse med kommunalreformen har kommunerne indtil arkivlovens ikrafttræden den 1. oktober 1992 på arkivområdet alene været omfattet af styrelseslovens § 62, der foreskriver, at kommunalbestyrelsen har pligt til at drage omsorg for, at arkivalierne opbevares på en betryggende måde.<sup>6</sup>

Indtil de senere år har § 62 i styrelsesloven imidlertid ført en hensygnende tilværelse i kommunerne. Det er således karakteristisk for lovens

## C i r c u l æ r e

til samtlige Kommunalbestyrelser i Aabenraa Amtsrandskreds  
angående Behandlingen af Arkivsager m.v.

-000-

Da det under Varetagelsen af Kommunalbestyrelsernes mangesædte og stadig voksende Arbejde er af Vigtighed, at de til Forretningsførelsen hørende Arkivsager, saavel de skriftlige som de trykte, omhyggelig samles, ordnes og opbevares, jfr. Landkommunallovens § 12, skal man indtrængende henstille at følgende Regler i saa Henseende iagttages:

1.

Formanden drager Omsorg for, at der under Benyttelse af det ved Kredsudvalgets Foranstaltning fremstillede Register føres Journal (med fortløbende Numre hvert Aar for sig) over alle Breve; der udgaar fra Kommunalbestyrelsen og af dem, der indgaar hos samme. Af de udgaaede Breve bør der, i al Fald for vigtigere Ekspeditioners Vedkommende, indføres Afskrifter i en dertil særlig indrettet Protokol (Kopibog). De ipåkomne vigtigere Breve ordnes aargangsvis og opbevares. Sagernes Henlæggelse i Arkiv bør ske efter et System, der gør det let at holde de til den enkelte Sag hørende Akter samlede og til enhver Tid paany at finde disse frem af Arkivet. Der anbefales følgende særlige Arkivinddeling:

1. Vejvæsenet.
2. Vandløbsvæsenet.
3. Lågninger og Skatteklager.
4. Skolevæsenet.
5. Optagelse og Ydelse af Loan, Salg af Grundstykker, Garantierklæringer.
6. Bidrag efter L. K. L. § 26 o.
7. Kommunale Valg.
8. Forskelligt.

Alle Numre af Lovkådet ordnes og opbevares efterhaanden som de tilstilles Kommunalbestyrelsen. Ved hver Aargangs Slutning læder Formanden Tidende med tilhørende Register indbinde. Ligeledes hol-

-588-

*Lige efter Genforeningen var der i Sønderjylland et stort behov for vejledning af de mange nyvalgte sognerådsmedlemmer i dansk kommunal administration. Amtmanden i Aabenraa Amt Kr. Refslund Thomsen hørte absolut til en af Sønderjyllands mere initiativrige på dette område. I 1921 udsendte han et cirkulære til amtets sogneråd vedrørende behandlingen af arkivalier. Foruden den generelle vejledning, der var en lettere omskrivning af amtmand W. Oxholms vejledning, indeholdt cirkulæret tillige et konkret forslag til et kommunalt arkivsystem.*

gennemslagskraft, at den end ikke er nævnt i en række standardværker om den kommunale styrelseslov.<sup>7</sup> Fra mine egne erfaringer har jeg bl.a. kunnet konstatere, at en juridisk uddannet kommunaldirektør i en mindre landkommune end ikke kendte til dens eksistens!

I disse år er der imidlertid ved at ske en langsom ændring i dette forhold. Udlægningen af opgaver fra staten til kommunerne op gennem 70'erne og 80'erne har betydet en voldsom vækst i den kommunale administration og dermed i produktionen af arkivalier. Denne vækst har tvunget i alt fald de større kommuner til at foretage en bedre styring af sagsbehandlingen, hvorved journal- og arkivfunktionen har fået en mere central placering end tidligere.

For en række kommuners vedkommende har denne udvikling ført til oprettelsen af egentlige kommunale arkiver, stadsarkiver, med fastansatte arkivarer, der foruden ordning og registrering af kommunens arkivalier, står for rådgivning og uddannelse af kommunens personale i journal- og arkivsager.<sup>8</sup>

## Landsarkivernes indsamling

Da Oxholm i 1916 henstillede til sognekommunerne at aflevere historisk interessante arkivalier til landsarkiverne, var der allerede med den nu forældede arkivlov fra 1889 sikret landsarkiverne mulighed for at modtage de kommunale arkiver.<sup>9</sup>

I den forbindelse er det interessant at konstatere den positive indstilling til de kommunale arkiver, som blev lagt for dagen ved lovforslagets behandling i folketinget. Folketingsmand J. L. Lauridsen ønskede således, at der ikke alene blev indsamlet arkivalier af »historisk interesse«, men også kommuneregnskaber og korrespondancesager. Lauridsen foreslog ligefrem en afleveringspligt for sognekommunerne! Så vidt kom det ikke. En sikring af de kommunale arkivalier måtte vente 34 år, hvilket bl.a. skyldes den manglende forståelse og interesse for de »småting«, der befinder sig i de kommunale arkiver.<sup>10</sup>

Til trods for lovens bemyndigelse kan det ikke hævdes, at de sognekommunale arkiver i starten havde landsarkivernes specielle bevågenhed, ligesom interessen fra sognekommunerne for at aflevere deres arkivalier var minimal.<sup>11</sup> Samtidens dominerende rigspolitiske historiesyn satte ikke alene sine spor i arkivlovgivningen, den slog også igennem i landsarkivernes indsamlingspolitik og sognekommunernes interesse for at aflevere deres arkivalier.

Med den stigende interesse for lokalhistorie skete der i løbet af 50'erne

og 60'erne et skift i det statslige arkivvæsens indstilling til de kommunale arkiver, hvilket bl.a. medførte, at man ved byggeriet af de nye magasiner i Viborg, København og Aabenraa tog højde for fremtidige afleveringer af kommunale arkiver. Det var imidlertid først kommunesammenlægningerne i slutningen af 60'erne og kommunalreformen i 1970, der for alvor satte skub i afleveringerne.<sup>12</sup> Landsarkivet for Sjælland kom først i gang med en egentlig indsamling af sognerådsarkiver, så landsarkivar Harald Jørgensen i sin status i 1976 ikke uden en vis tilfredshed kunne konstatere, at Landsarkivet havde modtaget 116 sognerådsarkiver ud af 382 mulige. I dag er situationen den, at Landsarkivet har modtaget arkivalier fra 237 sognekommuner, hvoraf de 228 er »fuldstændige«. Til dette tal skal lægges 86 sognekommuner, hvorfra der er kommet enkelte arkivalier.

Landsarkivet for Fyn er formentlig det landsarkiv, der mest systematisk har arbejdet med indsamling og forskning i de kommunale arkiver.<sup>13</sup> I 1984 havde Landsarkivet udsendt 54 kommuneregistraturer over 48 landkommuner og 6 købstadskommuner. Foruden disse kommuner havde Landsarkivet modtaget større og mindre afleveringer fra 181 kommuner, som endnu venter på en registrering. Omfanget af disse afleveringer er stærkt svingende, for en række sognekommuners vedkommende helt ned til en enkelt maskinsynsprotokol og med Odense Kommune som det absolut største arkiv.<sup>14</sup>

Da man fra Landsarkivets side ikke forventede, at der fremover ville være økonomiske muligheder for en gennemgribende registrering af de øvrige kommunearkiver, valgte Landsarkivet i 1984 at udsende en summarisk registratur over disse kommunearkiver. Siden dette tidspunkt har Landsarkivet for Fyn ikke haft nævneværdige afleveringer.

I modsætning til de øvrige landsarkiver har Landsarkivet i Viborg ikke foretaget større systematiske indsamlinger af kommunearkiver. I 1980 havde Landsarkivet modtaget arkivalier fra 30 af områdets 34 købstadskommuner, mens Århus Kommunes arkiv varetages af Erhvervsarkivet i Århus.<sup>15</sup> Den særdeles gode dækningsgrad på dette tidspunkt skal dog ses i lyset af, at købstadsarkiverne stort set ikke rummer arkivalier fra tiden efter 1940. Tilsvarende er afleveringerne fra landkommunerne meget sporadiske. Landsarkivet lå på daværende tidspunkt inde med arkivalier fra 565 sognekommuner, men det er karakteristisk, at en lang række af arkivalierne skal søges i præstearkiverne.<sup>16</sup> En række af »kommunearkiverne« er således mere et udtryk for, hvad der har fundet vej til præsten i kraft af hans fremtrædende stilling i sognekommunestyrets første årtier. Som for købstadskommunernes vedkommende var materi-

alet fra tiden efter 1940 sparsomt. Siden udsendelsen af »Landsarkivet for Nørrejylland og hjælpemidlerne til dets benyttelse. En oversigt« i 1980 er situationen dog ændret radikalt, idet Landsarkivet i dag har modtaget fuldstændige sognekommunearkiver fra 30 primærkommuner.

En væsentlig forklaring på dette forhold er foruden en kraftig prioritering af de knappe ressourcer, Landsarkivets store geografiske udstrækning. Med sine 34 købstadskommuner og ca. 647 sognekommuner dækker Landsarkivet i Viborg det største antal kommunale enheder. En indsamling tilsvarende den, der har fundet sted i Odense og Aabenraa, er derfor forbundet med betydelige økonomiske udgifter.

På Landsarkivet i Aabenraa startede indsamlings- og registreringsarbejdet af kommunearkiverne med forgængerne til sognekommunerne i Sønderjylland, de såkaldte preussiske landkommuner (1867-1920). Allerede i Landsarkivets første år fra 1931 til 1938 modtog det ganske betragtelige afleveringer af preussiske landkommunale arkivalier fra en række kommuner og privatpersoner. I perioden 1960-1961 blev der foretaget en indsamling og registrering af de preussiske landkommunale arkiver.<sup>17</sup> Resultatet af dette arbejde foreligger i form af en registratur fra 1992.<sup>18</sup>

Derimod er indsamlingen af de sognekommunale arkiver først startet i 1981, da Aabenraa Kommune foretog den første fuldstændige aflevering af sine sognerådsarkiver. Siden har afleveringerne været støt voksende, så der i dag kun resterer afleveringer fra 6 af Sønderjyllands Amts 24 primærkommuner.

Til trods for det manglende lovgrundlag kan det således ikke hævdes, at der generelt har været nogen form for berøringsangst mellem kommunerne og det statslige arkivvæsen. Landsarkiverne har, til trods for støt faldende ressourcer, i takt med udviklingen inden for historieforskningen søgt at indsamle kommunearkiverne indtil kommunalreformen i 1970. Når dette har været muligt skyldes det ikke mindst, at registreringsarbejdet siden 1986 i stor udstrækning har kunnet foretages som indtægtsdækket virksomhed. Samtidig er det klart, at en arkivmæssig forsvarlig varetagelse af dette nye store område ikke er mulig inden for de eksisterende økonomiske rammer.

## Bevaring og kassation

I betragtning af det svage lovgivningsmæssige grundlag på det kommunale område og udlægningen af statens opgaver til kommunerne er der god grund til at hilse arkivloven velkommen.



Først og fremmest giver loven nu kulturministeren mulighed for at fastsætte regler ikke alene for kassation, men også vedrørende bevaring af de kommunale arkivalier.<sup>19</sup> Tidligere var det overladt til økonomiudvalget at træffe de foranstaltninger, de fandt nødvendige og ikke mindst tilstrækkelige.<sup>20</sup> I praksis betød dette, at arkivalierne ofte blev stuvet sammen i tilfældige kældre, loftsrum, og hvor der ellers var plads, uden omtanke for konsekvenserne for arkivalierne.

I den opfølgende bekendtgørelse om offentlige arkivalier er det nærmere præciseret, at »det påhviler enhver myndighed at sikre sig, at arkivmæssige hensyn varetages.«<sup>21</sup> I samme paragraf stk. 2 hedder det videre om begrebet »varetagelse af arkivmæssige hensyn«, at arkivalierne skal bevares således at de *efter* [min understregning] aflevering til offentlige arkiver kan stilles til rådighed for myndigheder, offentligheden og anvendes til forskningsformål. Denne formulering må fortolkes således, at kommunerne fremover har en klar forpligtelse til at sikre, at arkivalierne ikke bortkommer eller lider fysisk skade som følge af brand, vand, fugt, svamp, dyr m.m., så de ikke kan anvendes som følge af deres bevaringsmæssige tilstand. Det stiller løbende krav til kommunerne om korrekt opbevaring af deres arkivalier, krav som kommunerne mange steder ikke opfylder i dag.

Formuleringen må imidlertid også fortolkes således, at kommunerne fremover har en pligt til at sikre, at arkivalierne *efter* [min understregning] afleveringen er til rådighed for offentligheden, dvs. at der er foretaget den fornødne kassation, ordning, pakning og registrering. De nærmere bestemmelser vedrørende selve afleveringen fastsættes af Kulturministeriet.<sup>22</sup> Kulturministeriet fastsætter endvidere fremover reglerne for bevaring og kassation af kommunernes arkivalier under tilsyn af statens arkiver.<sup>23</sup> Det er, som jeg skal vende tilbage til værd at understrege, at loven ikke pålægger kommunerne at foretage en løbende kassation, ordning, pakning og registrering, så arkivalierne er til rådighed for offentligheden inden afleveringen. Dog skal kommunerne træffe forholdsregler, der sikrer muligheden for at foretage en kassation, dog ikke nødvendigvis løbende, af ikke-bevaringsværdige arkivalier.<sup>24</sup> Kommunerne kan med andre ord fortsætte den nuværende praksis, hvor arkivalierne først pakkes og registreres ved afleveringen til landsarkivet eller til det kommunale arkiv.

## Kommunale arkiver (stadsarkiver)

Når arkivloven fastsætter, at kommunerne kan aflevere deres arkivalier til kommunale arkiver, er der for første gang skabt et lovgrundlag for en allerede stedfunden udvikling.<sup>25</sup> En undtagelse fra dette er arkivalier, der stammer fra tidligere eller eksisterende statslige myndigheder. I disse tilfælde har de kommunale arkiver en forpligtelse til at underrette det statslige arkivvæsen. Tilsvarende påhviler det de kommunale arkiver at underrette statens arkiver, hvis de er vidende om sådanne arkivalier. Statens arkivvæsen kan efterfølgende bestemme, at disse arkivalier skal afleveres til statens arkiver.<sup>26</sup>

Arkivloven bemyndiger kulturministeren til at fastsætte nærmere regler om tilgængeligheden til de offentlige arkiver, der er afleveret til de kommunale arkiver.<sup>27</sup> På den baggrund kan det forekomme som en cirkel, når arkivbekendtgørelsen omvendt fastslår, at arkivlovens tilgængelighedsregler for det statslige arkivvæsen også gælder for de kommunale arkiver.<sup>28</sup> Kommunalbestyrelsen kan i konkrete tilfælde give tilladelse til benyttelse af arkivenheder inden udløbet af tilgængelighedsfristerne.<sup>29</sup> Kortfattet kan det derfor konkluderes, at de kommunale arkiver er underlagt de samme regler vedr. tilgængelighed som er gældende for det statslige arkivvæsen.

Som en konsekvens af arkivlovens tilgængelighedsregler, påhviler der en særlig forpligtelse for de kommunale arkiver til at foretage den fornødne pakning, ordning og registrering, så de kommunale arkivalier de facto er til rådighed for offentligheden som for forskningen. Dog har de kommunale arkiver *ingen pligt*, men derimod en *ret til* at foretage kassationer i henhold til kassationsbekendtgørelsen. Kommunale arkiver, »Stadsarkiver« kan altså ikke anvendes som betegnelse for lukkede magasinrum. Der skal foregå en målrettet aktivitet, der gør de kommunale arkiver tilgængelige for andre end de ansatte ved kommunen.

Personligt finder jeg det tvivlsomt, hvorvidt denne løsning vil finde særlig udbredelse uden for de større bysamfund. Et ordentlig drevet kommunalt arkiv, der kan varetage de normale arkivopgaver, forskning, indsamling, registrering, rådgivning og vejledning af brugerne – såvel arkivskaberne, de ansatte i kommunen som brugerne af arkivalierne – kræver foruden en fuldtids arkivar mindst en fuldtids kontorassistent og/eller arkivbetjent. Dertil kommer de investeringer, der skal foretages i magasiner, kontorer og inventar.

Det er tvivlsomt, hvor mange kommuner der har en størrelse, som gør det økonomisk rentabelt at oprette et kommunalt arkivvæsen. Loven åbner ganske vist mulighed for, at flere kommuner i fællesskab kan

oprette et fælles kommunalt arkiv. Denne mulighed kan i lyset af de sidste par års debat om en ny kommunalreform, hvor de mindste kommuner sammenlægges til større enheder, medføre nogle politiske og administrative konsekvenser. For mange fælleskommunale enheder kan, som det var tilfældet med kommunesammenlægningerne i 1970, på længere sigt være den ammunition, der fører til nye kommunesammenlægninger. For små sammenlægningstruede kommuner, hvor ord som »indlemmelse« og »sammenlægning« er politiske bandeord, vil der alene af politiske grunde ikke være den store interesse for fælleskommunal drift. Principielt set er tanken om fælles kommunale enheder også i klar modstrid med kommunestyrets principper om, at den enkelte kommune selv varetager de kommunale opgaver.<sup>30</sup>

## Kommunale journalsystemer

I forlængelse af den praksis, der har været for kommunernes journalisering, kunne man have forventet, at denne praksis var blevet kodificeret i arkivbekendtgørelsen, men dette er ikke tilfældet. Bekendtgørelsen forpligter i generelle vendinger kommunerne til at indrette deres journal- og arkivsystemer, så det er muligt at sikre en bevaring respektiv en effektiv kassation. Arkivbekendtgørelsens kapitel 2 gælder trods den ikke videre entydige anvendelse af begrebet »myndigheder« kun de statslige embeder. Ud fra en arkivmæssig synsvinkel er bekendtgørelsen på dette punkt ikke videre konsekvent. Man kan derfor med rette spørge, hvorfor kommunerne ikke på dette område er omfattet af bekendtgørelsen.

I praksis får § 7 næppe nogen nævneværdig betydning. Den vejledning vedrørende det kommunale arkivvæsen, som er udstykket af amtsrådene og de kommunale håndbøger, er i de fleste kommuner fulgt op. I 1971 anvendte således 93 % af de danske kommuner enten Odder-systemet eller DK-systemet.<sup>31</sup> Siden er de fleste kommuner gået over til Kommunernes Landsforenings journalsystem, den såkaldte KL-plan.<sup>32</sup>

Et mere grundlæggende problem er, hvorvidt KL-planen lever op til de standarder, som statens arkiver sætter for de statslige journalsystemer. Carsten Egø Nielsen, der i dag er ansat i Kommunernes Landsforening, foretog allerede i 1978 en undersøgelse af de tre mest benyttede journalsystemer i kommunerne, Odder-systemet, DK-systemet og KL-systemet, som på dette tidspunkt var i sin barndom.

Ud fra en sammenligning af KL-systemet med det statslige arkivvæsens krav til statsinstitutionernes arkiver kunne han konstatere, at KL-

systemet på en række punkter ikke overholdt de krav, som arkivvæsenet sætter til statens institutioner.<sup>33</sup> KL-systemet opfyldte således ikke kravet om journalperioder, muligheden for en effektiv kašsation og endelig arbejder systemet ikke nødvendigvis med enkeltsagsdannelse. Til dette kan tilføjes, at planens facetter ikke er entydige.<sup>34</sup> Carsten Egø Nielsen kunne derfor konkludere at: »... hvis arkivvæsenet ville stille samme krav over for kommunerne som over for statsinstitutioner, ville ingen af de her gennemgåede systemer umiddelbart kunne godkendes ud fra de respektive vejledninger.« Dette ville efter Carsten Egø Niensens opfattelse være muligt, hvis kommunerne inddrog det »tagselvord« af elementer, som findes i KL-planens vejledning, men såfremt dette er tilfældet, er opfyldelsen af arkivvæsenets standarder i realiteten overladt til den enkelte kommune.<sup>35</sup>

Efter 20 år har KL-systemet trods en række forbedringer stadig en række væsentlige børnesygdomme, så det ikke lever op til arkivvæsenets krav til de statslige institutioner. Systemet er imidlertid i dag så indarbejdet i kommunerne, at det vil være særdeles vanskeligt at foretage de nødvendige ændringer. Vanskelighederne bliver ikke mindre af, at systemet siden er kommet i en edb-version. Dertil kommer de betydelige økonomiske udgifter, der vil være forbundet dels med ændringer af selve systemet, dels med de efterfølgende forøgede udgifter til journalisering i kommunerne. Carsten Egø Nielsen er selv inde på disse problemer: »Blev dette tilfældet, er det samtidig klart, at kommunerne måtte ansætte mere journal-personale for at opfylde kravene. Det vil sige, at prisen i hvert fald på kortere sigt, for at få et journalsystem svarende til arkivvæsenets krav, ville være relativt høj, men på langt sigt ville pengene sikkert tjene sig ind i form af besparet arbejdstid ved søgningsprocessen ...«<sup>36</sup>

En opfyldelse af det statslige arkivvæsenets standarder har således økonomiske konsekvenser med bl.a. et øget personaleforbrug for kommunerne. Sådanne krav fra staten til den kommunale journalisering ville kunne blæse liv i den løbende politiske debat mellem Kommunernes Landsforening og staten om de kommunale udgifter og bloktilskuddene. Der kan imidlertid i de kommende år være grund til at overveje, hvorvidt man på det kommunale område fortsat vil leve med et journalsystem, der ikke nødvendigvis opfylder de krav, der sættes til de statslige institutioner og i givet fald, hvordan man vil ændre de kommunale journal- og arkivsystemer, så de på længere sigt lever op til arkivvæsenets standarder.

Adm. 272 / Kistefor sendt } 1 Borgmester  
 nr. 1920. } 1 Rådmand (der samledes to Rådmand) }  
 19/5.20 10

Han 1920 den 19. Maj sendte Administratoren, Stiflandskontoret  
 O. Karlov, som Rådmand; Aabenraa for at foretage  
 Overlevering af Embedet som Borgmester fra Borgmester  
 Schreck, der afgaar fra Embedet, til den nye  
 Borgmester Holger Fink. Begge Borgmestre var med.

Forskrifterne foretoges ved Stadens Rådskabs  
 Kasselagen som afsluttet 7 indv. e. Kasselholdning  
 af ialt 266.057 Rmb. 14 Pf., der indkommer som  
 Rådskabsforholdning for Staten 1919 . . . . . 91.618 Rmb. 07 Pf.  
 7 - - - - - 1920 . . . . . 174.439 - - - -  
 266.057 Rmb 14 Pf

Kasselholdningen foretoges herved, og blev afgivet til Borgmester  
 Fink.  
 Der foretoges en Foretagelse over de Stads tilhørende  
 Fortidspapirer, som foretoges i en afsluttet Liste og  
 overleveredes til Borgmester Fink. Begge Nøgler til den  
 foretagelsesliste blev afgivet til H. Fink.

Derfor blev der foretaget kommunale Kontor gennemgæng.  
 7 Foretagelse af Ledels samt Aktiva i. anleveret Borgmester Fink  
 Overleveringen af Aktiva foretoges herved og blev af Rådskabsforretning 7 Aktiva  
 Foretagelse Akt. II. Politimester Fink gav Mide og de del af de  
 Borgmesterembedet blev i Foretagelse vedrørende Politik  
 blev af Borgmester Schreck overleveret Politimester, som  
 som de for tiden foretoges. Aktiva overgives Politimester  
 anleveredes som de til registrerede; Foretagelse af den  
 blev der Politimester.

M. f. S. *Wilhelm Schreck* *Holger Fink*

Det er yderst sjældent, at vi finder akterne vedrørende overleveringsforretningen, som foreskrevet. Her er det overleveringsforretning ved Holger Finks overtagelse af borgmesterembedet den 19. maj 1920 efter den tyske borgmester Wilhelm Schreck. Kilde: La Aab. Administratoren for de sønderjyske Landsdele pk. 2. j.nr. 27/1920.

## Det statslige arkivvæsens tilsyn med kommunerne

For at sikre lovens gennemførelse og overholdelse er det pålagt det statslige arkivvæsen at føre tilsyn med kommunerne.<sup>37</sup> Set i lyset af de ovennævnte betragtninger, kan man stille sig det spørgsmål, hvor langt dette tilsyn strækker sig?

Det påhviler det statslige arkivvæsen at føre tilsyn med, at kommunerne overholder deres forpligtelser til at sikre arkivalierne mod fysisk overlast. Derimod kan landsarkiverne ikke pålægge kommunerne at foretage løbende kassation, den fornødne ordning, pakning og registrering, så længe arkivalierne forbliver i de kommunale magasiner. Loven pålægger med andre ord ikke kommunerne at stille deres arkivalier til rådighed for forskningen og offentligheden.

De kommunale arkiver er som øvrige statslige og kommunale institutioner underlagt tilsyn fra statens arkiver, idet rigsarkivaren tilrettelægger tilsynet med de kommunale arkiver i samråd med de pågældende arkiver.<sup>38</sup> Som en konsekvens af de kommunale arkivers særlige forpligtelser til at gøre de kommunale arkivalier tilgængelige for offentligheden, skal det statslige arkivvæsen sikre, at der sker en løbende pakning, ordning og registrering, så arkivalierne reelt er offentlig tilgængelige.

På den baggrund kan det med en vis skuffelse konstateres, at Rigsarkivets interne cirkulære sætter en 80-års frist for adgangen til kommunernes forhandlingsprotokoller.<sup>39</sup> Set i forhold til den tidligere 50-års frist har de nye vinde på dette område snarere ført til en stramning end til den åbning af arkiverne, som loven lagde op til, men herom senere.

Forhandlingsprotokollerne er nøglen til de kommunale arkiver.<sup>40</sup> Uden adgang til disse skal man være særdeles ihærdig, hvis man vælger at gå den besværlige omvej via journalsager, kopibøger, korrespondance, regnskaber m.m. En klausulering i 80 år af forhandlingsprotokollerne er derfor reelt men ikke formelt en lukning af de kommunale arkiver i 80 år, idet vi her ser bort fra muligheden for at opnå adgangstilladelse.<sup>41</sup>

Jeg skal i denne forbindelse undlade at gå nærmere ind i den stadig tilbagevendende debat om tilgængelighedsreglerne, herunder indholdet af de kommunale forhandlingsprotokoller. Tilgængelighedsreglerne har imidlertid i relation til kommunerne et andet perspektiv. Det er nemlig min pointe, at samspillet eller modspillet om man vil, mellem tilgængelighedsreglerne og den manglende lovgivning omkring kommunernes forpligtelse til at stille deres arkivalier til rådighed for offentligheden og forskningen, i en lang årrække fremover kan virke blokerende for afleveringer af kommunearkivalier til landsarkiverne.

Tor Nørretranders har i sin murstensroman »Mærk Verden« beskrevet

problemerne og omkostningerne ved at bortkaste information.<sup>42</sup> Det er en grundlæggende problemstilling inden for arkivvæsenet, som i de kommende år vil blive særdeles nærværende for kommunerne. For den kommunale administration er der tale om et affaldsprodukt. Skrald er, som de fleste vil erindre fra den private husholdning et nødvendigt onde, som helst skal skaffes af vejen med det mindst mulige forbrug af ressourcer. Fra kommunernes side er der hovedsagelig to minimumskrav til journal- og arkivsystemet. Først og fremmest skal det være i stand til at sikre og dokumentere kommunens rettigheder og pligter. Sekundært bidrage til en effektiv forvaltning. Set fra en administrativ synsvinkel er det derfor ganske naturligt at arkiveringen varetages af elever, langtidsledige, personer i beskyttede stillinger og andre med en perifer position i administrationen.<sup>43</sup>

Man kan påberåbe sig sikringen af kommunens kulturarv og mere generelt hensynet til den fremtidige forskning, men det er ikke et nødvendigt element i den kommunale forvaltning. Dette strukturelle problem nødvendiggør en lovgivning og en statslig institution, der kan varetage disse interesser. Når der alligevel i en række kommuner er oprettet egentlige kommunale arkiver skyldes det alene et udefra kommende ideologisk betinget politisk ønske om at sikre kommunens kulturarv.<sup>44</sup> Ganske karakteristisk for arkivvæsenets svage placering i den kommunale forvaltning er nedlæggelsen af stadsarkivet i Næstved. I modsætning til andre forvaltningsområder koster det ikke lokalpolitikkerne mange overvejelser for selv drastiske nedskæringer på arkivvæsenet, når væsentlige lokalpolitiske interesser skal varetages.

Der vil med andre ord være en strukturel betinget tendens i de kommunale forvaltninger til at reducere udgifterne til arkivvæsenet til et minimum, hvilket forstærkes af nedskæringer i bloktilskuddene, faldende skatteindtægter, øgede udgifter som følge af stigende arbejdsløshed samt krav om bedre service på ældre- og dagplejeområdet.

Landsarkiverne må derfor forudse betydelige vanskeligheder med at gennemføre krav om forbedringer i det kommunale journal- og arkivsystem, når de ikke udspringer af krav i lovgivningen eller bekendtgørelser. Med til billedet hører, at det statslige arkivvæsen på nuværende tidspunkt heller ikke er i stand til at føre et blot rimeligt tilsyn over for kommunerne med de stærkt begrænsede personalemæssige og økonomiske ressourcer.

## Kommuner under de enkelte landsarkiver<sup>45</sup>

	Antal sogne- kommuner	Antal primær- kommuner	Antal arkivarer	Antal primær kommuner pr. arkivar
LAK:	472	103	3	34,3
LAO:	203	32	2	16,0
LAV:	647	118	3	39,3
LAA:	<u>133</u>	<u>24</u>	<u>2</u>	<u>12,0</u>
	1455	277	14	27,7

Statens arkiver er derfor fremover nødsaget til at forøge det finansielle grundlag enten ved større bevillinger fra staten eller ved forøgede indtægter fra den indtægtsdækkende virksomhed. Alternativt er muligheden en kraftig beskæring af arkivvæsenets aktiviteter enten over for kommunerne eller på de eksisterende aktiviteter.

På den baggrund kan det vække en vis bekymring, at loven ikke pålægger kommunerne at gøre deres arkivalier offentlig tilgængelige og samtidig lægger lange tilgængelighedsfrister på en række arkivalier.<sup>46</sup> Hvorfor skulle en økonomisk trængt kommune ofre større ressourcer på ordning, pakning og registrering af arkivalierne for at gøre dem offentlig tilgængelige, en service de ikke er forpligtede til, når vigtige arkivalier til og med først er offentlig tilgængelige efter 80 år?

Med til billedet hører den politiske situation i mange kommuner, hvor en betydelig del af vælgerkorpset forlanger øget indsats på ældre- og dagplejeområdet. Når det politiske valg skal træffes mellem en indsats på arkivområdet og det synlige ældre- og dagplejeområde, som tillige styrker den enkelte kommune i den mellemkommunale konkurrence, behøver man ikke spådomsevner for at kunne forudse udfaldet.

### Konturerne af en fremtidig strategi

Når situationen ikke nødvendigvis ser så sort ud som skitseret ovenfor, skyldes det, at opbevaringen af arkivalierne i mange kommuner er forbundet med stigende omkostninger som følge af de stærkt voksende arkivmængder. Som en konsekvens af kommunesammenlægningerne i 1970 byggede mange kommuner i begyndelsen af 1970'erne nye kommunekontorer. Her er der i de seneste år ved at opstå pladsproblemer, hvilket er en væsentlig, hvis ikke den væsentligste forklaring på, at



kommunerne i disse år er villige til at betale for afleveringen af deres sognekommunearkiver.

Afgørende for det statslige arkivvæsens politik over for kommunerne bliver forholdet mellem på den ene side udgifterne til en lokal opbevaring af arkiverne og på den anden side udgifterne ved at aflevere arkivalierne til landsarkiverne. Så længe landsarkiverne kan levere den bedste og ikke mindst billigste løsning, vil arkivalierne ende i landsarkiverne. Her udgør de store købstadskommuner en undtagelse, idet der her er bedre økonomiske muligheder for at varetage lokale kulturpolitiske interesser.<sup>47</sup> Vi har næppe set oprettelsen af det sidste stadsarkiv i de største provinsbyer.

Er landsarkiverne derimod ikke i stand til at konkurrere med evt. kommunale discountløsninger, er der en betydelig fare for, at de kommunale arkivalier kommer til at henligge i kommunale magasiner mange år fremover, godt sikret mod tyveri, brand, vand, mug, dyr m.m., men uden reel adgang for offentligheden og med årene heller ikke den kommunale forvaltning, som følge af manglende registrering.

*Landsarkiverne befinder sig med andre ord i en konkurrencesituation, hvor der ikke er plads til udefra kommende udgifter, der ikke er betinget af de arkivfaglige standarder.*

Der er derfor i de kommende år behov for nytænkning, der varetager såvel kommunernes som landsarkivernes interesser. En mulighed kan være en konsulenttjeneste, hvor landsarkiverne for en fast årlig pris eller en timebetaling leverer service inden for journal- og arkivområdet. Denne service kan bestå i mange elementer som et fast årligt besøg, ad hoc besøg, telefonisk vejledning, løbende ordning, pakning og registrering hos de enkelte kommuner, årlige kurser i journal- og arkivsystemer m.m. Det er min erfaring, at der i en række kommuner er interesse i sådanne tilbud. Enkelte kommuner ønskede dog frem for egentlige kurser, primært at betale landsarkivet for tilbagevendende kassationer med 4-5 års mellemrum.

## Afrunding

Jeg har i det ovenstående forsøgt at gennemgå arkivlovens konsekvenser over for kommunerne. Samtidig har jeg søgt at pege på nogle af de problemer, der kan opstå i forbindelse med udmøntningen af loven i praksis.

Dette skal dog på ingen måde overskygge, at vi med loven og bekendtgørelsen har fået et godt arbejdsredskab. Vælger vi løsninger,

hvor begge parter får et konkret (økonomisk) udbytte, er det muligt at etablere et konstruktivt samarbejde med kommunerne til glæde for begge parter.

## Noter:

1. P. F. Schou: »Landkommunernes Forfatning og Styrelse« 1881, s. 83-84.
2. W. Oxholm: »Håndbog i dansk Kommunalvæsen« 1916, s. 84-86.
3. W. Oxholm: »Håndbog i dansk Kommunalvæsen« 1935, s. 81-82.
4. Lov nr. 88 af 25. marts 1933 om Landkommunernes styrelse § 7.
5. W. Oxholm: »Håndbog i dansk Kommunalvæsen« 1935, s. 81-82.
6. Lov nr. 223 af 31. maj 1968 om kommunernes styrelse § 62, stk. 1. Endvidere bemyndigede § 62, stk. 2 indenrigsministeren til at fastsætte nærmere regler for kassation af kommunale arkivalier. Med lov nr. 337 af 14. maj 1992 om offentlige arkiver m.v. § 38 bortfalder § 62 i den kommunale styrelseslov nu endelig.
7. Således bl.a. Preben Espersen: »De kommunale beslutninger« København 1970. I Preben Espersen: »Kommunal forvaltning« 1980 bemærkes det dog i forbindelse med en redegørelse for økonomiudvalgets opgaver, at det skal føre tilsyn med, at kommunens arkivalier opbevares betryggende uden det nærmere præciseres, hvad der ligger i begrebet »betryggende«.
8. Indtil dags dato er der foruden Københavns stadsarkiv, som blev oprettet i 1757, oprettet stadsarkiver i Ballerup, Dragør, Farum, Herlev, Holbæk, Kolding, Næstved, Odense, Silkeborg og Ålborg. Se i øvrigt Birgitte Dedenroth-Schou: »Stadsarkiver« i: Poul Sverrild (red.): »Folkets arkiver« 1989, s. 40-5. Stadsarkivet i Næstved er siden denne opgørelse blevet nedlagt.
9. Lov af 30. marts 1889 om oprettelse af et rigsarkiv og om lønninger for de derved ansatte embeds- og bestillingsmænd § 1.
10. Harald Jørgensen: »Landsarkiverne og de kommunale arkiver. En statusopgørelse« i: Arkiv 6. bd. nr. 2 1976, s. 65-85.
11. I 1966 var der således afleveret arkivalier til Landsarkivet for Sjælland fra 24 sognekommuner. Harald Jørgensen (1976), s. 71.
12. Harald Jørgensen (1976), s. 76f.
13. Carsten Egø Nielsen: »Landsarkivet for Fyn og de fynske kommunearkiver« i: Arkiv 8. bd, 1980, s. 103-117. Poul Thestrup (red.): »Brug sognekommunearkiverne!« Arkivserien nr. 21. 1983. Gitte Lundager Rausgaard og Poul Thestrup: »Kommunearkiver i Landsarkivet for Fyn. En oversigt med summarisk indholdsangivelse for de arkiver, der ikke er udsendt registrarer for«. Odense 1984.

14. Gitte Lundager Rausgaard og Poul Thestrup (1984). Det store antal kommuner skyldes sammentællingsmåden, hvor alle kommuner inkl. kommuner, der senere indgik i andre, er talt med.
15. »Landsarkivet for Nørrejylland og hjælpemidlerne til dets benyttelse« bd. I, Viborg 1980, s. 244-253.
16. Ibid, s. 253-272.
17. Hans H. Worsøe: »Kommuneforstanderarkiver fra Nordslesvig 1867-1920« i: Afhandlinger om arkiver. Ved Rigsarkivets 75-års jubilæum 1964. København 1964, s. 222-235.
18. Kim Furdal: »De preussiske landkommunale arkiver i Nordslesvig 1867-1920«, Aabenraa 1992, som afløser »De preussiske landkommunale arkiver i Nordslesvig. Foreløbig fortegnelse til internt brug« Aabenraa 1977. Om de specielle sønderjyske kommunale forhold skal henvises til Kim Furdal: »Sogne- og flækkekommunale arkiver i Sønderjyllands amt 1920-1970« bd. I, 1991, s. 1-65 og Kim Furdal: »De preussiske landkommunale arkiver«, Indledning. Endvidere Hans H. Worsøe (1964) og Lars N. Henningsen: »Die preussischen Landgemeindecarchive in Nordschleswig als Quellen zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte« i: Schleswig-Holsteins Weg in die Moderne. Neumünster 1988, s. 379-389.
19. I praksis har §62 kun udmøntet sig i en kassationsbekendtgørelse for kommunerne med en efterfølgende vejledning. »Kassation og bevaring i kommunearkiver. En vejledning på grundlag af Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 201 af 29. april 1981« 1. udg. 1982. Bekendtgørelsen er senere ændret med bekendtgørelse nr. 42 af 18. februar 1985. Bekendtgørelsen og vejledningen trænger på flere punkter til en kraftig revision.
20. Lov nr. 337 af 14. maj 1992 om offentlige arkiver m.v. §9, stk. 2 (herefter betegnes loven som »arkivloven«).
21. Bekendtgørelse nr. 857 af 21. oktober 1992 om offentlige arkivalier og om offentlige arkivers virksomhed §1, stk. 2 (herefter betegnet arkivbekendtgørelsen).
22. Arkivloven §13.
23. Arkivloven §10, stk. 2 og 3.
24. Arkivbekendtgørelsen §1, stk. 2. Der kan være god grund til ved en evt. senere lejlighed at pålægge kommunerne en pligt til at foretage løbende kassation. Det er min erfaring, at det først og fremmest er kassationsspørgsmålet, der volder kommunerne vanskeligheder. Der er derfor en tendens til i kommunerne at kassere for lidt. Endnu volder denne praksis de fleste steder ikke problemer. Det kan dog forventes, at en række kommuner fremover kan ende i en situation, hvor arkivmængden er vokset administrationen over hovedet med risiko for uhjemlede kassationer og et komplet uoverskueligt arkiv til følge.

25. Arkivloven § 4, stk. 1 og § 15, stk. 1.
26. Arkivloven § 16, stk. 1.
27. Arkivloven § 27.
28. Arkivbekendtgørelsen § 15, stk. 1.
29. Arkivbekendtgørelsen § 15, stk. 2.
30. Kim Furdal: »Kommunalreformen« i: Folkestyret i by og på land. Danske kommuner gennem 150 år. 1991, s. 146. De principielle problemer med fælles kommunale forbund er udførlig behandlet i betænkningen, der lå til grund for kommunalreformen i 1970. »Kommuner og kommunestyre. Betænkning nr. 420, 1966.
31. Carsten Egø Nielsen: »Kommunale journalsystemer fra 1940'erne til 1970'erne. En analyse af de tre mest almindelige forekommende systemer« Arkivserien nr. 4, 1978, s. 2.
32. Efter oplysning fra Carsten Egø Nielsen, Kommunernes Landsforening er der på nuværende tidspunkt (november 1992) 230 kommuner, der anvender KL-planen. I dette tal er dog medregnet kommuner, hvor kun en enkelt eller flere forvaltninger anvender KL-planen.
33. »Kompendium 8. Arkivdannelse og journalsystemer«. Odense 1977. Carsten Egø Nielsen (1978), s. 29ff.
34. Planen opererer med sager, der har relation til borgerne, den såkaldte V-facet (virksomhedsområdet) og sager, der har relation til den offentlige sektor selv, den såkaldte R-facet (ressourceområdet). I det daglige journaliseringsarbejde må dette kunstige skel, der er lagt ned over kommunen, give anledning til en række tvivlsspørgsmål, der enten bliver afgjort ved tilfældigheder eller traditionsbestemte retningslinjer, som i sagens natur vil variere fra kommune til kommune.
35. Carsten Egø Nielsen (1978), s. 30.
36. Carsten Egø Nielsen (1978), s. 30.
37. Arkivloven § 10, stk. 3.
38. Arkivbekendtgørelsen § 3, stk. 3.
39. Jævnfør arkivloven § 22, stk. 1, arkivbekendtgørelsen § 15, stk. 2 og cirkulærer til internt brug vedt. arkivaliers tilgængelighed § 4, stk. b, hvorefter der skal hentes tilladelse hos vedkommende kommunalbestyrelse ved dispensationer fra tilgængelighedsreglerne.
40. En mulig indgang er journalerne og journalsagerne, men bevaringstilstanden er her i modsætning til forhandlingsprotokollerne meget tilfældig. Kun i de færreste sognekommuner er der ført journaler, og hvor dette er tilfældet, er kun få bevaret. Bevaringen af journalsagerne er lige så svingende. I Holm Kommune med 611 indbyggere i 1920 er der 17 pakker med journalsager,

mens der i Kværns med 1000 indbygere i 1920 er 7 pakker med journalsager. Med til billedet hører, at budgetter og overslag fylder godt i journalsagerne i en række kommunearkiver. En væsentlig forklaring på den forskellige bevaringstilstand er de private arkivfirmaer, der efter kommunalreformen tilbød kommunerne at foretage kassation og en efterfølgende registrering af de kommunale arkiver. Konsekvensen blev i en række tilfælde en nærmest klinisk rensning af kommunearkiverne for løse papirer, mens de let registrerbare protokoller herunder forhandlingsprotokoller overlevede. Man kan derfor ikke i alle tilfælde anvende journalsagerne som indgang. »Sogne- og flækkekomunale arkiver i Sønderjyllands amt« bd. I-II, Aabenraa 1991-92.

41. Arkivbekendtgørelsen § 15, stk. 2. Retfærdigvis skal det kraftigt understreges, at der er sket markante forbedringer i såvel mulighederne for at opnå adgangstilladelse som i sagsbehandlingen. Det afgørende i denne forbindelse er imidlertid ikke disse kraftige forbedringer over for læsesalsbrugerne som gennemslagskraften over for kommunerne.
42. Tor Nørretranders: »Mærk Verden. En beretning om bevidsthed« Viborg 1991.
43. Ganske karakteristisk for denne holdning har en sønderjysk kommune i 1991 annonceret, at man ville oprette et kommunalt arkiv og ansætte en »arkivar i beskyttet stilling«. Denne »arkivar« skulle bistås af pensionister, der havde virket inden for kommunen. Dette afholdt dog ikke vedkommende kommune fra ved flere lejligheder at konsultere Landsarkivet i Aabenraa vedrørende arkivspørgsmål.
44. Heri ligger en af forklaringerne på, at kommunearkivernes bevaringstilstand er så forskellige. Der er således en helt klar sammenhæng mellem på den ene side den lokalhistoriske tradition i Sdr. Bjert sognekommune og kommunearkivets gode bevaringstilstand og på den anden side den tilsvarende manglende lokalhistoriske tradition i Vonsild og det sparsomt overleverede kommunearkiv.
45. Antallet af embeder er i sig selv en problematisk størrelse ved måling af produktivitet, men det burde være hævet over enhver tvivl, at en håndhævelse af lovens intentioner ikke er mulig såfremt loven samtidig skal være udgiftsneutral. Det høje antal sognekommuner og primærkommuner skyldes sammentællingsmåden, hvor kommuner, der enten er sammenlagt, opstået ved sammenlægninger eller opdelinger er talt med.
46. Nemlig foruden sognerådets forhandlingsprotokoller, alimentationsprotokoller, eksamensprotokoller, forhandlingsprotokoller for ligningsmyndighederne, forsømmelseslister, journalsager vedr. person- og klientsager, mulkterings- og udpantningsprotokoller, sociale sager, selvangivelser og tilsynsprotokoller vedr. plejebørn. Endvidere er folkeregisterkort og -protokoller samt protokoller over borgerlige vielser tilgængelige efter 50 år.
47. Arkivloven § 4, stk. 1.

# Offentlige udvalg

## Træk af deres udvikling og registrering

Af Karsten Ronit

Karsten Ronit, cand.scient.adm., Center for offentlig organisation og styring, Handelshøjskolen i København. Deltager bl.a. i et forskningsprojekt om samspillet mellem centraladministrationen og interesseorganisationer.

Offentlige udvalg findes under betegnelser som kommissioner, råd, nævn, udvalg, bestyrelser, arbejdsgrupper m.v. og udgør en vigtig del af nyere dansk forvaltningshistorie. De er ikke en del af den almindelige hierarkisk styrede forvaltning, men virker efter kollegialitetsprincippet og rummer en blanding af embedsmænd, politikere, eksperter og interesserepræsentanter. Det er derfor rimeligt at betragte offentlige udvalg som »koordinationspunkter for folkerepræsentation, bureaukrati, sagkundskab og interesseorganisationer« (Petersen 1962, p. 100). Man kan også sige, at disse udvalg understreger de korporative træk i det politiske system, idet organisationerne ikke står udenfor, men tværtimod integreres i forvaltningens arbejde.

Udvalgene nedsættes – eller sanktioneres i hvert fald – politisk via en minister, hele regeringen eller måske ligefrem Folketinget. Om det er ministeren m.v., der udpeger de enkelte deltagere, eller om organisationerne har en formel indstillingsret i henhold til loven, kan dog variere fra udvalg til udvalg og behøver ikke at være et kontroversielt emne. Men for alle udvalg gælder dog, at deres nedsættelse, kommissorium, størrelse og sammensætning hviler på en eller anden grad af politisk styring.

Udvalgene opfylder mange behov, men to funktioner tilgodeses generelt: For det første bidrager de til at sikre, at forberedelse og implementering af lovgivning opnår en ekstra demokratisk legitimitet via konsultationerne med berørte eksterne interesser. For det andet sikrer de, at ekspertise uden for forvaltningen inddrages, således at politiske beslutninger kan træffes på et solidt grundlag. På denne måde tages private interesser altså i ed samtidig med, at de forpligtes på de politiske aftaler og resultater, de i fællesskab måtte nå. Der er altså alt i alt tale om en udveksling af såvel viden som ansvar mellem deltagerne.

Opgaven i denne artikel er ikke blot at gøre rede for den stærke tradition for nedsættelse af offentlige udvalg. Den er ud fra forskellige perspektiver fremhævet i den juridiske (Christensen 1958), historievi-

denskabelige (Thomsen, Eriksen, Hertz & Hjorth 1987) og politologiske litteratur (Nørby Johansen & Kristensen 1978, Fivelsdal, Beck Jørgensen & Daugaard-Jensen 1979, Pedersen 1988, Christiansen & Christensen 1992). Endelig har embedsmænd og politikere også fra tid til anden diskuteret udvalgenes rolle på et mere praksisnært plan (Offentlige udvalg 1970, Christensen & Nissen 1984). Som en prolog til denne artikel skal der imidlertid kort gøres rede for enkelte træk af deres udvikling for at illustrere, at traditionen for offentlige udvalg ikke alene har dybe rødder, men faktisk også i dag synes stærk og usvækket. Offentlige udvalg påkalder sig derfor ikke kun interesse ud fra en historisk synsvinkel, men er også af aktuell betydning for administrationsarbejde og for det politiske system.

I denne artikel er det således først og fremmest hensigten at gøre rede for traditionerne for at registrere disse udvalg i diverse offentlige publikationer, og den teknik der er udviklet i den forbindelse.<sup>1</sup> Spørgsmålet om udvalgsregistreringen har hidtil kun været svagt belyst, men det er naturligvis klart, at for at kunne registrere, må man operere med en eller anden definition af begrebet offentlige udvalg. På denne måde har selve registreringen og oparbejdelsen af det eksisterende datamateriale også indvirket på vor forståelse af begrebet offentlige udvalg.

Jeg vil her diskutere den praksis, der ligger til grund for udarbejdelsen af de to centrale kilder på området, nemlig »Kongelig Dansk Hof- og Statskalender«, der udgives af Dronningens Kabinetsekretariat og Statsministeriet samt den såkaldte »Fortegnelse pr. 1. januar over de under ministerier og styrelser nedsatte ikke-permanente kommissioner, nævn og udvalg af kommissionslignende karakter med angivelse af formand, medlemmer og sekretærer« (herefter Fortegnelse), der udgives af Statsministeriet.<sup>2</sup> Det er her især den praksis, der har udviklet sig i den såkaldte Fortegnelse, jeg vil diskutere. Selvom den meget sjældent har haft politisk bevågenhed, har den fra tid til anden påkaldt sig såvel politikernes som embedsmændenes interesse, og det er også i disse fortegnelser, der inden for de seneste år er sket flest ændringer.

Ud over redegørelsen for de offentlige udvalgs udvikling, skal den meget fragmentariske og heterogene praksis for registrering, der kendetegner begge kilder, analyseres. For det første er registreringen forskellig fra ministerium til ministerium, ligesom den skifter over tid; for det andet tages alt ikke med som kilderne i princippet ønsker at medtage; for det tredje medtages ikke udvalg, der med rette kunne opfattes som offentlige udvalg. Afslutningsvis diskuteres betydningen af den eksisterende praksis.

## De offentlige udvalg – en administrativ og politisk tradition

Traditionen for at nedsætte offentlige udvalg går langt tilbage.<sup>3</sup> Men før århundredskiftet modificeres traditionen af en række forhold. For det første var offentlig politik kun udviklet på et relativt beskedent antal områder og centraladministrationens stab tilsvarende lille, hvorved et relativt begrænset antal sager overhovedet skulle håndteres. For det andet var organisationssystemet endnu svagt udviklet og rådede kun over beskedne ressourcer, ligesom aktiviteten i organisationerne ofte var relativ indadvendt og tilgodeså selskabelige behov, mens initiativer over for omverdenen var svagere udviklet. For det tredje forstod de politiske partier sig i langt højere grad end i dag som repræsentanter for bestemte gruppeinteresser, hvorved organisationernes behov for varetagelse af gruppeinteresser var mindre prekært. Der manglede således både en række statslige og private forudsætninger for at etablere et mere formaliseret samspil og dermed også for at etablere offentlige udvalg, som formelle fora for dette samspil.

Et vigtigt skel blev sat i tiden omkring 1. verdenskrig. Udvalget med det pompøse navn »Den Overordentlige Kommission« blev da omdrejningspunktet i krigstidens regulering, hvor talrige andre udvalg nedsattes med adresse til bestemte brancher og produkter (Cohn 1928). Selve Den Overordentlige Kommission nedsattes umiddelbart efter krigsudbruddet i august 1914 og ophævedes først i sommeren 1921. Andre specialudvalg havde en nogenlunde tilsvarende levetid.<sup>4</sup> Men liberaliseringen af økonomien betød imidlertid ikke, at udvalgene forsvandt, og krisereguleringen i 1930'erne og under besættelsen skabte igen et øget behov for offentlige udvalg (se f.eks. Christiansen 1938). De opløstes for en dels vedkommende igen i 1950'erne eller sygnede hen i betydning som f.eks. de såkaldte beredskabsudvalg, ligesom vigtige udvalg som Priskontrolrådet og Vareforsyningsrådet henholdsvis omorganiseredes og nedlagdes.

Men stadig udvidedes og fornyedes udvalgsfloraen i efterkrigstiden under ganske andre økonomiske og politiske konjunkturer, og udvalgene stabiliseredes under disse omstændigheder yderligere som et fast indslag i dele af den politiske beslutningsproces. De etableredes ikke blot som relevante fora for samspillet mellem stat og erhvervsliv, men skød op som paddehatte inden for områder, hvor velfærdsstaten ekspanderede, og hvor andre interesser end erhvervenes berørtes. Selvom der har været kræfter i de konservativt-liberale regeringer i 80'erne, der har ønsket at minimere interesseorganisationernes indflydelse ved bl.a. at sanere i udvalgene, er det på ingen måde lykkedes at bryde traditionen



for at inddrage interesserepræsentanterne. Dette kan følgende tabel give et indtryk af.

*Tabel 1: Antal udvalg 1910-1990<sup>5</sup>*

Reg. år	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990
Permanente	41	74	78	158	138	230	288	282	269
Ad hoc	37	105	74	139	335	407	324	287	88
Total	78	179	152	297	473	637	612	569	357

Udviklingen står tydeligvis i forbindelse med krig og kriser, men også den offentlige sektors udvikling i velfærdsstaten spiller en rolle. Det er således interessant at konstatere, at Undervisningsministeriet og Boligministeriet i 1960 er de ministerier, der klart rummer flest ad hoc udvalg. Samtidig er f.eks. også oprettet en ganske betydelig mængde udvalg under Grønlandsministeriet, der op gennem 50'erne fik mange opgaver med udviklingen af det grønlandske samfund. Efterhånden synes antallet af udvalg at være nogenlunde stabilt, og det drastiske fald i 1990 må tilskrives opgørelsesmetoden og ikke et reelt fald, hvilket jeg senere skal komme ind på.

## Traditioner for registrering af offentlige udvalg

I april 1910 udarbejdedes Fortegnelsen for første gang af Konseilspræsidiets på baggrund af indberetninger fra de enkelte ministerier. Sagen om kommissionernes rolle og udbredelse var i efteråret 1909 rejst i Rigsdagen, og var ikke mindst et resultat af den turbulens, som systemskiftet i 1901 endnu skabte.<sup>6</sup> I 1913 anmodede Rigsdagens finansudvalg på ny Konseilspræsidiets om at udarbejde en oversigt over de midlertidige udvalg, dvs. kommissionerne og andre udvalg af kommissionslignende karakter.<sup>7</sup> Det var her alene ministerierne, der indberettede antallet af udvalg, mens andre enheder som styrelse m.v. ikke havde kontakt med Konseilspræsidiets. I disse indberetninger leveredes en række grundlæggende oplysninger omkring udvalgenes nedsættelse, deres formænd, medlemmer samt sekretærer, mens mere detaljerede oplysninger om deres arbejde ikke formidledes.

Tre år efter, i december 1916, henvendte Finansudvalget sig til Statsministeriet med henblik på at få udarbejdet Fortegnelsen over ministerierernes udvalg, og de næste måneder indløb svarene fra ressortministeri-

erne til Statsministeriet.<sup>8</sup> De viste, at udviklingen i udvalgssystemet havde taget fart på baggrund af verdenskrigens konsekvenser for det neutrale Danmark, der internt måtte regulere økonomien og minutiøst holde enkelte brancher under opsyn for at styre forsyninger og priser.

Der var imidlertid også behov for at få overblik over udvalgssystemets betydning for de offentlige udgifter. I 1917 blev Statsministeriet af Finansudvalget anmodet om »en redegørelse for beregning af dagpenge i anledning af rejser, dels for statens tjenestemænd, og dels for medlemmerne af de forskellige nævn og kommissioner.<sup>9</sup> Men ministerierne havde tilsyneladende ikke umiddelbart mulighed for at svare, for Statsministeriet blev nødt til at rykke langt de fleste ministerier for svar.

Det er svært at sige, om Finansudvalget og Statsministeriet gensidigt følte, at de havde etableret en praksis med undersøgelse og indberetning af antallet af offentlige udvalg hvert tredje år. Men i hvert fald gik der endnu engang tre år, før en ny fortegnelse udarbejdedes. Folketingets finansudvalg henvendte sig dog hver gang til ministeriet og forventede således ikke, at der blot automatisk blev taget et sådant initiativ.

Folketingets finansudvalg bad derfor igen i november 1919 Statsministeriet udarbejde en oversigt over de ikke-permanente udvalg, der som det hed »endnu er i virksomhed« og tilstille den Rigsdagen, og siden da er der hvert år udarbejdet en oversigt over bestanden af ad hoc udvalg under ministerierne.<sup>10</sup> Med »endnu« sigtedes i 1919 vel ikke mindst til, at verdenskrigen havde øget antallet af udvalg markant, og at der nu var betydelig interesse i at afvikle såvel reguleringerne samt de udvalg, der spillede en central rolle heri. Under Indenrigsministeriet, der var det centrale ministerium for regulering af vareforsyning m.v., sorterede der således i slutningen af 1919 endnu 22 udvalg (Jørgensen 1936).

Initiativet i 1919 var dog ikke blot stimuleret af en mere konjunktur-betinget politisk interesse. Generelle problemer havde fremmet interessen for udarbejdelsen af en sådan fortegnelse. For det første var udvalgene et brud med den almindelige hierarkisk strukturerede forvaltning og var dermed både et supplement og en konkurrent til Rigsdagens arbejde, idet vælgernes interesser kunne kanaliseres via såvel politiske partier som mere specialiserede interesseorganisationer og deres deltagelse i dele af forvaltningens arbejde. For det andet krævede mødevirk-somheden i udvalgene ressourcer fra statslig hold, og her var det naturligvis relevant, at netop Finansudvalget interesserede sig for den udgiftspolitiske side af sagen. Disse to aspekter – det demokratiske og det udgiftspolitiske – møder vi da også senere i diskussionen om de offentlige udvalg.<sup>11</sup>

Mens opgaven var klar nok, er Finansudvalgets opfølgelse på denne nye praksis vanskeligere at spore. Finansudvalget etablerede f.eks. ikke en ny praksis ved at diskutere spørgsmålet om offentlige udvalg hvert af de følgende år, når Statsministeriet havde udarbejdet sin fortegnelse.<sup>12</sup> Det er således svært at få øje på politiske initiativer og formuleringen af en egentlig »udvalgspolitik«, hvad angår nedsættelse af udvalg og deres fremtidige registrering. Udefra kom der heller ingen reaktioner på fortegnelsen. Protester fra organisationer m.v. rettede sig f.eks. i de næste årtier gerne mod statslige indgrebs omfang og styrke og de opgaver udvalgene blev pålagt i den forbindelse, men der blev som oftest taget udgangspunkt i den mere konkrete regulering af en branche eller et erhverv. Selvom diskussionen af disse spørgsmål også kunne være afsat for en mere principiel kritik af udvalgenes rolle og embedsmændenes indflydelse, var det imidlertid sjældent, at en sådan kritik rejstes.

Da initiativet til at registrere ad hoc udvalgene blev taget, registrerede »Kongelig Dansk Hof- og Statskalender« allerede offentlige udvalg, omend denne opgave kun spillede en ganske ringe rolle. Udkommet siden 1734 havde denne såkaldte statshåndbog også som i dag en lang række andre opgaver med at kortlægge statsapparatets indretning. Sat på spidsen kan man dog sige, at det tidligere mere var »hof« end »stat«, man bestræbte sig på at få kortlagt. Inden for selve statsapparatet var det især den almindeligt hierarkisk ordnede del af administrationen, der blev registreret, men det var også af interesse at kortlægge de eventuelle udvalg, der måtte være oprettet i tilknytning til centraladministrationen.

De udvalg, der i begyndelsen af århundredet registreredes, var akkurat som i dag de permanente udvalg, selvom opgaven ikke eksplicit var afgrænset hertil. Men en rettesnor for optagelse synes at have været, at de var lovfæstede og på denne måde havde en høj formaliseringsgrad. At registreringen af permanente udvalg for så vidt allerede blev varetaget i »Hof og Stat« betød altså, at Rigsdagens opmærksomhed alene behøvede at rette sig mod ad hoc udvalgene. Det skyldes langt fra nogen aftale med denne publikation, at Fortegnelsen kun skulle indeholde de midlertidige udvalg. Årsagen må nærmere forklares i det forhold, at disse udvalg figurerede i de love, Rigsdagen jo selv havde vedtaget, og som den derfor naturligvis allerede måtte være orienteret om. Ad hoc udvalgene var derimod ofte etableret på de enkelte ministres initiativ, og de var derfor umiddelbart vanskeligere at få overblik over for Rigsdagens medlemmer.

## Ændringer i motiverne til at registrere udvalg i 70'erne og 80'erne

Registreringspraksis har både ændret sig over tid og inden for de enkelte ressortområder. Dette kan man overbevise sig om ved at se på de seneste ti års praksis, der har været kendetegnet af ændringer inden for de såkaldte fortegnelses område dvs. ad hoc udvalgene. Derimod kan der ikke påvises ændringer i praksis for »Hof og Stat« op gennem 80'erne.

Kriterierne for optagelse i Fortegnelsen ekspliciteres i den skrivelse, som Statsministeriet hvert år i december måned sender til de andre ministerier. Heri anmodes de om at indberette de ikke-permanente og ikke interne udvalg, hvilket sker i løbet af vinteren og foråret. Man har fra Statsministeriets side ændret en smule i definitionen af de offentlige udvalg, der skulle indberettes. Fra 1984 opfordredes således til at rationalisere indberetningen og kun at medtage udvalg, der »forbereder regelfastsættelse af en vis generel karakter, herunder lovgivning eller som forbereder samfundsplanlægning eller anden planlægningsvirksomhed af almen interesse« (se skrivelse fra Statsministeriet til samtlige øvrige ministerier, 2.1.1984, KF/RM, J.nr. 23-1). De inaktive, meget teknisk betonedede eller mindre betydningsfulde udvalg skulle fremover ikke medtages, og der lå vel heri også en vis opfordring til ministerierne om på egen hånd at sanere i bestanden af egne udvalg. På denne måde kan initiativet også ses som et led i det såkaldte regelforenklingsarbejde, der igangsattes i de år, uden det derfor skal hævdes, at opfordringen til den nye registreringspraksis var et led i en overordnet og velgennemarbejdet strategi.

Disse nye kriterier kom også til udtryk i »Lov om ligestilling af mænd og kvinder ved udpegning af medlemmer til udvalg m.v.«, der blev vedtaget i april 1985. Her tales således om »offentlige udvalg, kommissioner o.lign., der er nedsat af en minister til at forberede fastsættelse af regler eller planlægning af samfundsmæssig betydning.<sup>13</sup>

Denne lov hvilede på de erfaringer, man havde gjort siden 1976, hvor Statsministeriet af Ligestillingsrådet opfordredes til at tage skridt til at bedre ligestillingen ved repræsentation i offentlige udvalg.<sup>14</sup> I en cirkulæreskrivelse henstillede Statsministeriet til de enkelte ministerier at tage ligestillingspolitiske hensyn ved udpegningen af medlemmer til de offentlige udvalg. Dermed sigtedes ikke blot til ministeriernes egne folk men også repræsentanter fra f.eks. interesseorganisationerne. Da situationen ikke ændredes markant rettedes en ny henvendelse i november 1981, og i de næste år begyndte Statsministeriet og Ligestillingsrådet i

samarbejde med de enkelte ministerier at udarbejde planer for udviklingen inden for deres afgrænsede område indeholdende en række metoder til at opnå de fastsatte mål.

Ligestillingsrådet orienteres således i princippet om alle nye udvalg, alle nynedsættelser eller udskiftninger af medlemmer, men det er alene Statsministeriet, der accepterer udvalgenes sammensætning. Ligestillingsrådets rolle består i, at det tager sager op og retter henvendelse til Statsministeriet for at opnå en mere balanceret sammensætning af mænd og kvinder. På baggrund af data fra Statsministeriet er der også i Ligestillingsrådets regi udarbejdet en egentlig statistik over udviklingen af ligestillingen på dette konkrete område for også at skabe interesse for sagen uden for en relativ snæver kreds. Alt i alt har Statsministeriet således alene – og i konsultationerne med Ligestillingsrådet – fået en mere fremtrædende rolle ved udpegelsen af medlemmerne til offentlige udvalg og i deres løbende registrering.

Dette betyder ikke, at ministerierne nu indberetter alle udvalg og ligestillingspolitiske årsager. Ganske vist skulle de på papiret indberette udvalg uanset deres status som permanente ad hoc udvalg, men efter loven fra 1985 er det jo kun de udvalg, der beskæftiger sig med lovgivnings- og planlægningsopgaver m.v., der forventes indberettet, og det er kun disse udvalg, hvis sammensætning skal godkendes af Statsministeriet, før de nedsættes. Kriterierne for indberetning er altså som før omtalt på den ene side blevet præciseret en smule fra midten af 80'erne, men på den anden side har etableringen af et regulært væsentlighedskriterium samtidig betydet, at der i forhold til tidligere kun skal indberettes en mindre del af udvalgene i forbindelse med udarbejdelse af Fortegnelsen. Det er imidlertid de enkelte ministerier, der skal fortolke dette, hvorfor der lægges op til en heterogen indberetningspraksis.

## Fortolkninger af udvalgsbegrebet

For det første adskiller ministeriernes indberetninger sig fra hinanden ved at være mere eller mindre grundige med at oplyse om udvalgenes eksistens. Vurderingerne af hvad der har samfundsmæssig relevans eller vedrører planlægning kan variere, og ministerierne kan også være usikre på, om de indberetter for lidt, eller om det virkelig kun er de »tunge« udvalg, der bør tages med.

For det andet adskiller ministeriernes indberetninger sig fra hinanden ved at være mere eller mindre fyldestgørende i deres besvarelser. I dag anmodes ministerierne om at give følgende oplysninger om udvalgene:

1. Navn, 2. Tidspunkt for nedsættelse, 3. Angivelse af kommissorium/ arbejdsopgaver, 4. Beskrivelse af det hidtidige arbejde, 5. Afgivne/ fremtidige delbetænkninger, 6. Forventet tidspunkt for arbejdets afslutning, 7. Formand, 8. Medlemmer og 9. Sekretærer/sekretariat. Tidligere har der også været rapporteret om vederlag og diæter til medlemmerne, men disse punkter figurerer ikke i de aktuelle indberetninger. Vi får altså mange flere data repræsenteret om ad hoc udvalgene end om de permanente udvalg i »Hof og Stat«, men ministerierne undlader ofte at levere data om nogle af de her nævnte kategorier. F.eks. valgte Statsministeriet selv i den seneste fortegnelse fra 1992 kun at svare på fem af de i alt ni spørgsmål. Generelt har ministerierne dog som et minimum bestræbt sig på at registrere udvalgets navn, kommissorium, dets medlemmer og sekretærer samt formanden.

Statsministeriet har som central instans altid samlet – snarere end koordineret – udvalgsoversigterne. Statsministeriet afstår fra at kontrollere oplysningerne, når arbejdet pågår og tidligere års indberetninger diskuteres heller ikke for på denne måde at tilvejebringe en mere homogen praksis over tid og mellem ministerierne. Man er imidlertid helt bevidst om, at ministerierne har deres egen målestok for, hvad der bør indberettes, men skønner at arbejdet med at tilvejebringe en homogen praksis er for krævende i forhold til den lave politiske prioritering, opgaven reelt har.

En form for koordination ville kræve et modspil til ministerier med meget forskellige organisationsstrukturer. Nogle har f.eks. udsondret en række institutioner som bl.a. Landbrugsministeriet, mens andre ministerier som f.eks. Industriministeriet har haft en række styrelser og andre som f.eks. Udenrigsministeriet ikke har splittet ministerområdet op på en sådan måde. At forvaltningsstrukturen veksler fra ressort til ressort, gør det altså vanskeligt at stille ensartede krav og kontrollere opfyldelsen heraf.

Indtrykket er, at der i de enkelte ministerier heller ikke er gjort større overvejelser over disse indberetninger, ligesom der heller ikke mellem ministerierne er en dialog omkring dette spørgsmål. Ved forberedelsen af indberetningerne forespørges Statsministeriet desuden heller ikke om den anvendte praksis er korrekt og i overensstemmelse med den fortolkning af indberetningsrelevante udvalg, som Statsministeriet anlægger. Om departementerne spørger direktorater og styrelser samt institutionerne, hvorvidt de har oprettet udvalg, der er relevante at indberette, er vanskeligt at sige noget entydigt om. Undertiden finder vi dog klare eksempler herpå, som når f.eks. Justitsministeriet i 1984 følte anledning

til at oprette en særlig rubrik i sine indberetninger vedrørende udvalgene under Direktoratet for Kriminalforsorgen.<sup>15</sup>

Forskelle i indberetningspraksis og mangel på koordination er imidlertid ikke alene et problem for Statsministeriets fortegnelse. Det findes også for »Hof og Stat«. Udvalgenes optagelse i »Hof og Stat« baseres tilsvarende på informationer fra de enkelte ministerier. Ved forberedelsen af de årlige udgaver anmodes ikke alene departementerne, men også styrelser og institutioner samt en række andre enheder i det offentlige om at ajourføre samtlige oplysninger på baggrund af forrige års artikler. I denne forbindelse er der i henhold til redaktionens erfaringer en vis tilbøjelighed til blot at annullere de udvalg, der er nedlagt, mens tilføjelsen af de nye ikke får samme opmærksomhed. En vis forsømmelse og langsommelighed i ajourføringen i ministeriernes arbejde gør sig altså gældende, hvorved de nødvendigvis ikke registreres i den første publikation efter deres nedsættelse, og her spiller igen de enkelte ministeriers omhyggelighed ind. I og med der er tale om permanente udvalg med en gennemsnitlig længere levetid end ad hoc udvalgene, er der imidlertid en større sandsynlighed for, at registreringen af denne type udvalg sker på et eller andet tidspunkt.

På baggrund af de mange opgaver, der ligger i redaktionsarbejdet, er der ikke iværksat nogen kontrol vedrørende udvalgsdelen, idet de indkomne oplysninger blot er accepteret og ikke sammenlignet med de oplysninger, som ligger i fortegnelserne. Redaktionens rolle har her været ganske passiv, og der er i modsætning til arbejdet med Fortegnelserne ikke de senere år kommet signaler fra redaktionen om, hvilke udvalg der ønskes indberettet.

Redaktionen har imidlertid efter egen tilskyndelse planer om at forbedre publikationen på dette punkt. De aktuelle planer går således ud på at anmode ministerierne om at få oplysninger om samtlige udvalg og bringe dem i »Hof og Stat« efter tre kriterier. For det første de lovfæstede, hvor oplysninger om den konkrete hjemmel, formanden medlemmerne samt sekretariatet ønskes; for det andet de vigtigere ad hoc udvalg, hvor oplysninger om formanden skal figurere; samt for det tredje alle de øvrige udvalg, der blot skal figurere med navns nævnelse. Der er her et begrundet håb om, at man fra offentlig side faktisk også vil levere disse oplysninger, idet »Hof og Stat« er en langt mere autoritativ publikation med langt større udbredelse end de mindre kendte fortegnelser.

## Oversete udvalg – datogrænsen som optagelseskriterium

Hvad angår Fortegnelsen, anmodes ministerierne om at indberette udvalgsbestanden en bestemt dato, nemlig den 1. januar hvert år. Der er imidlertid udvalg, der nedsættes og opløses i løbet af et kalenderår, og dermed ikke bliver registreret. De bliver bedt om hurtigt at undersøge en sag og komme med en indstilling. Disse udvalg behøver på ingen måde være få i antal, og de er heller ikke nødvendigvis af ringe politisk betydning. Der kan måske oven i købet være tale om, at ihvertfald nogle af udvalgene har netop den »planlæggende« m.v. karakter, der ekspliciteredes i forhold til ministerierne, og således honorerer det nye væsentlighedskriterium, der introduceredes for få år siden.

At disse udvalg ikke optages i Fortegnelsen kan næppe forklares med, at opgaven i sig selv ville belaste ministerierne urimeligt. Det skyldes vel snarere den etablerede tradition på området. Da man i århundredets begyndelse startede registreringen, etableredes denne praksis omkring årsskiftet, og det betragtedes som et meget passende tidspunkt at gøre status. Det var et rent praktisk valg, og byggede ikke på nogen dybere filosofi. Man ønskede tilsyneladende ikke at begrænse registreringen til de udvalg, der virkede over blot lidt længere tid, men synes ganske enkelt at have overset problemet med de hurtigtarbejdende udvalg, i det omfang de dengang fandtes.

I dag hvor offentligheden – og for den sags skyld også samfundsforskningen – har udviklet større krav på indsigt i det administrative arbejde, og hvor bestemmelser om offentlighed har vundet frem, ville det også være naturligt, at indberetningerne var mere minutløse og dækkende, og ikke systematisk udelukkede udvalg, der ikke passerede denne datogrænse.

Registreringen i »Hof og Stat« stilles ikke over for dette problem på helt samme måde. Som navnet siger, dannes og opløses de permanente udvalg ikke inden for en kort tidshorisont. Her er risikoen som tidligere nævnt derimod, at udvalget ikke når at blive registreret i det år, det oprettes, men udvalget bliver så registreret med nogen forsinkelse, hvis det ikke kommer med i første ombæring ved redaktionens slutning i efteråret. Hvis udvalget slet ikke registreres beror det altså snarere på den individuelle indberetningspraksis i de forskellige ministerier.



## Interne og tekniske udvalg i forvaltningen – forskelle i optagelsespraksis

Ud over at udvalg undertiden slet ikke registreres eller registreres for sent, er det også et problem, at forkerte udvalg figurerer i de to publikationer, dvs. vi møder udvalg, som »Hof og Stat« og Fortegnelsen slet ikke har ambitioner om at registrere. I tilfældet med »Hof og Stat« kan der således optræde ikke-permanente udvalg, men her må tages i betragtning, at redaktionen ganske vist ikke udtrykkeligt har anmodet om kun at få de permanente med, men at der blot er udviklet en sådan praksis, som ministerierne nærmest forudsættes bekendt med.

Det er dog et mere udbredt problem i Fortegnelsen fra Statsministeriet. Her har især tidligere været medtaget udvalg, der retteligt ikke hører under den udvalgsdefinition, som eksplicit er fastlagt i de årlige skrivelser til ministerierne. Flere typer af »forkerte« udvalg er i denne forbindelse relevante at pege på.

For det første er der de såkaldte byggeudvalg. Her har ikke alene Boligministeriet, men f.eks. også Undervisningsministeriet medtaget disse udvalg. Der findes overordentlig mange byggeudvalg, og det må indrømmes, at de ofte beskæftiger sig med planlægning, således som den nye indberetningspraksis betoner. De må også siges at have stor betydning, da de ofte lægger beslag på store ressourcer. På den anden side set har selve arbejdet i disse udvalg en udpræget teknisk karakter – omend der naturligvis kan være politiske konflikter om de enkelte projekter fra deres igangsættelse og til deres afslutning – og ud fra dette forhold burde denne type udvalg ikke medtages, hvis man skulle følge ånden i Statsministeriets skrivelse.

For det andet er der de interne embedsmandsudvalg. Skatteministeriet har f.eks. valgt at fortolke udvalgsbegrebet derhen, at det drejer sig om udvalg nedsat under administrationen. Ministeriets kriterium er ikke, at diverse eksterne interesserepræsentanter skal inddrages for at få hæftet betegnelsen offentlige udvalg på sig. Som konsekvens heraf har man f.eks. også indberettet en række udvalg, der alene er sammensat af medarbejdere fra ministerområdet eller departementet.<sup>16</sup> I disse udvalg er medarbejderne underlagt en hierarkisk styring, og interesser kan ikke varetages uafhængigt af den politiske og administrative ledelse. Dette er jo netop kendetegnet for de eksterne repræsentanter, og det er dette forhold, der bidrager til disse udvalgs status som kollegiale organer.

## Særlige offentlige udvalg – det offentlige og private islæt

Det sidste problem i den eksisterende registreringspraksis i administrationen vedrører udvalg, der burde registreres pga. deres offentlige karakter, men som hidtil bevidst er holdt udenfor de to kilders registrering. Der tænkes her på udvalg, der er etableret på kanten af det offentlige system, og som i kraft af deres egen administration eller en administration, der er knyttet til oftest en flerhed af interesseorganisationer, har karakter af en slags selvforvaltning (Streeck & Schmitter 1985). Det vigtige er i denne sammenhæng, at deres virksomhed hviler på en offentlig sanktion. Dette gør sig f.eks. gældende for en stor gruppe af udvalg med tilknytning til det forbrugerpolitiske felt, og som er godkendt af det almindelige Forbrugerklagenævnet.

Ankenævnet for Forsikring blev oprettet i 1975 på initiativ af Assurandør-Societetet og Forbrugerrådet, der begge deltager i nævnets arbejde, som ledes af en højesteretsdommer. Allerede i 1969 havde Societetet dog på egen hånd oprettet den såkaldte Klagecentral, der imidlertid ikke havde deltagere fra forbrugerside. Men man valgte – og blev nødt til – at finde et bredere grundlag for dette arbejde, og tog i midten af 70'erne initiativ til at oprette Ankenævnet, som fik sin officielle godkendelse fra Forbrugerklagenævnet.<sup>17</sup> Der var altså tale om et klart politisk element i denne proces, selvom såvel politikere som embedsmænd holdt sig uden for nævnets daglige virke og overlod opgavevaretagelsen til private aktører.

Senere gentog udviklingen sig inden for pengeinstitutternes område, til trods for at Bankforeningen havde strittet imod. Da Tilsynet for Banker og Sparekasser i slutningen af 1986 igen gav udtryk for det hensigtsmæssige i at have et særskilt ankenævnet for bl.a. at aflaste tilsynet for en række klagesager, tog industriministeren initiativ til et møde med de berørte interesser.<sup>18</sup> Som et resultat heraf indkaldte Den Danske Bankforening samt Danmarks Sparekasseforening til et møde i efteråret 1987, og der etableredes så et ankenævnet af Den Danske Bankforening, Danmarks Sparekasseforening, Sammenslutningen af Danske Andelskasser samt Forbrugerrådet med virkning fra 1. august 1988.<sup>19</sup> Omend sammensætningen mellem henholdsvis erhvervs- og forbrugerinteresser ikke er paritetisk i nævnet, er dette dog tilfældet ved behandlingen af enkeltsager. Også i Pengeinstitutankenævnets tilfælde hviler dets virksomhed på en godkendelse fra det almindelige Forbrugerklagenævnet, der med jævne mellemrum skal fornys.<sup>20</sup>

Det sidste ankenævnet, der er oprettet inden for den finansielle sektor, er Realkreditankenævnet.<sup>21</sup> Her var det Realkreditrådet, som er realkre-

dit institutternes interesseorganisation, der i efteråret 1990 tog kontakt til Forbrugerrådet med henblik på i fællesskab at oprette et tilsvarende organ. Efter forhandlinger og accept fra Forbrugerklagenævnet kunne det nye ankenævn så begynde arbejdet den 1. januar 1992. Selvom initiativet egentlig lå i privat regi, kan også dette nævn kun operere inden for rammerne af en offentlig godkendelse. Vedtægterne foreskriver heller ikke her nogen symmetri i nævnets sammensætning, men dog en symmetri i erhvervs- og forbrugerrepræsentationen ved behandlingen af de enkelte sager, og som i de to andre tilfælde har nævnet en formand fra det offentlige, der i dette tilfælde er højesteretsdommer.

Det er interessant, at vi ikke hverken finder disse tre udvalg i »Hof og Stat« eller i Fortegnelserne. De kan dog med rette betragtes som offentlige udvalg, selvom det private islæt er stærkt i forskellige dele af tilblivelsesprocessen og navnlig i det daglige arbejde. Det politiske islæt er også stærkt, og man kunne uden større besvær forestille sig disse opgaver løst i offentligt regi. At dette ikke er tilfældet beror bl.a. på en vis animositet i den finansielle sektor over for statslig indgriben og enden til i samarbejde med de organiserede forbrugerinteresser at udvikle politisk acceptable alternativer, der indebærer en vis selvjustits inden for de enkelte finansielle områder.

Det er derfor fornuftigt at arbejde med begrebet offentlige udvalg i en udvidet forstand, der f.eks. også indbefatter de tre her nævnte udvalg. Vi må erkende, at offentlige udvalg er en dynamisk størrelse, der udvikler sig i mange retninger med en større eller mindre politisk styring og med en større eller mindre tilknytning til forvaltningens arbejde, hvor spørgsmål om oprettelse, funktion og sammensætning byder på variationer (se f.eks. Marcusson 1989).

Med det råderum og ansvar private interesser har fået via oprettelsen af denne type udvalg, ville de måske nok føle sig antastet, hvis de i offentlige kilder direkte blev betegnet og registreret som offentlige udvalg. De synes nemlig selv at opfatte disse arrangementer som private. Der er imidlertid intet til hinder for, at deres særlige karakter blot kunne specificeres i en oversigt over de nævn, som er oprettet med Forbrugerklagenævnets accept. At inkludere disse udvalg i registreringen af offentlige udvalg ligger klart uden for den opgave, der hidtil er forsøgt varetaget i registreringen, men det er igen et spørgsmål om prioritering, om denne type udvalg skal inkluderes.

## Afslutning

Der knytter sig en særlig administrativ og politisk tradition til fænomenet offentlige udvalg i Danmark. Men der knytter sig også en særlig tradition til deres registrering. Flere forskellige typer af kilder søger at indfange enten samme udvalg, eller har i tilfældet med de to centrale kilder, som her har været diskuteret, søgt at identificere forskellige udvalg. Her hersker dog mere en passiv form for arbejdsdeling end en aktiv koordination.

Traditionen for nedsættelse og registrering af offentlige udvalg veksler mellem ministerierne. Der er ganske vist etableret visse rammer og forventninger, men der er vide fortolkningsmuligheder. Dertil kommer, at man ved udarbejdelsen af de to centrale publikationer på området bevidst har set bort fra at medtage visse udvalg.

Denne praksis må i høj grad tilskrives det forhold, at den politiske og administrative opmærksomhed på de offentlige udvalg har været relativt begrænset. De har generelt ikke været opfattet som kontroversielle, og i Danmark har man haft et ganske pragmatisk forhold til denne type forvaltning. At registreringen har fejl og mangler, har derfor meget sjældent afstedkommet kritik, men det skaber imidlertid problemer på flere planer.

For det første giver det utallige hovedbrud inden for samfundsforskningen. Der har både tidligere og aktuelt været ønsket om at studere, hvordan netop denne vigtige del af vores demokrati fungerer, og vurdere de offentlige udvalgs betydning som en alternativ kanal for indflydelse i forhold til de politiske partier og Folketinget. Hermed kunne et stykke moderne administrationshistorie afdækkes langt mere tilfredsstillende. Under de nuværende omstændigheder kan man kun mane til meget stor forsigtighed i omgang med datamaterialet og opfordre ekstra meget til at kontrollere data med andre kilder som f.eks. de deltagende organisationers egne registreringer. De mange tekniske problemer, der er forbundet med at skaffe et bare nogenlunde pålideligt datamateriale frem, har imidlertid krævet så mange ressourcer, at løsningen af denne opgave i sig selv har stået i vejen for diskussion af mere teoretiske problemer omkring udvalgenes arbejde.

For det andet er politiske beslutningstagere kun i beskedent omfang orienteret om de offentlige udvalgs problemer og potentiale i sin helhed. Såvel politikere som embedsmænd kunne via en opprioritering af registreringen få et mere dækkende og systematisk billede af denne del af administrationens arbejde. Det kunne her give anledning til med mellemrum at overveje udvalgsbestanden samt mønstrene i udvalgssammen-

sætningen. Det kunne også være hensigtsmæssigt at drage sammenligninger mellem de enkelte ministerier og som helhed vurdere, hvordan udvalgsystemet fungerer, og om der burde overvejes alternativer og iværksættes reformer.

For det tredje har lægmand kun mulighed for med en vis portion anstrengelse at få indblik i dele af udvalgsystemet. Der ligger en række demokratiske opgaver i at systematisere og tilbyde information om udvalgenes omfang, deres sammensætning og virke over for en bredere kreds af interesserede. Det ville være svært at forestille sig forvaltningen uden de offentlige udvalg, men det betyder langtfra, at de er uproblematisk. Det kan således hævdes, at en betydelig del af den politiske proces foregår uden for Folketinget, og at dets rolle ikke understøttes, men tværtimod undergraves af de offentlige udvalg til fordel for magtfulde interessegrupper, der her er repræsenteret. Denne diskussion rejses med mellemrum. Uanset hvilke konsekvenser der måtte blive draget af en sådan debat, kunne den i hvert fald blive mere kvalificeret, hvis den foregik på et bedre vidensgrundlag.

## Noter:

1. Andre publikationer har også registreret offentlige udvalg. Det er først og fremmest relevant at nævne det i tilknytning til Statstidende udgivne »Status«, der er udgivet siden 1983 af Statens Informationstjeneste under Finansministeriet. Her er det især af interesse, at indberetningspligten over for denne publikations redaktion understregedes i Finansministeriets cirkulære af 25. marts 1983 »om aflevering af cirkulærer, vejledninger og publikationer om statslige myndigheders kommissioner og udvalg m.v.«. Det er dog ti år efter ikke alle myndigheder, der er lige flittige med at efterkomme denne henstilling, og redaktionen for »Status« bliver ofte nødt til at foretage et selvstændigt researcharbejde for at indhente oplysninger om nedsatte udvalg og deres kommissorier. Denne publikations ærinde er dog først og fremmest at orientere om det lovforberedende arbejde og vedtagne love, hvorfor opmærksomheden først og fremmest er rettet mod ad hoc udvalgene, der typisk har sådanne opgaver. I denne forbindelse foregår der imidlertid ingen koordination mellem redaktionen og Statsministeriet, hvad der vidner om den noget tilfældige informationspolitik på dette område. Der findes også andre kilder, der i større eller mindre omfang har ambition om at registrere offentlige udvalg. Det gælder bl.a. Palle Svennevigs udgaver af »Danske Kommissionsbetænkninger«, der bestræber sig på at nævne offentlige udvalg i det omfang, de har udarbejdet betænkninger. Også Rigsarkivets »Rigsarkivet og hjælpemidlerne til dets benyttelse«, bd. I-IV har mere systematiserede oversigter over udvalg, men kun for så vidt de har afleveret deres arkiver.

Rigsarkivet har også søgt at skabe en bedre oversigt over bestanden af offentlige ad hoc udvalg uden dog at udarbejde en årlig oversigt m.v. Således har man siden 1983 indsamlet arkivalier umiddelbart efter udvalgenes opløsning, da man opdagede, at mange udvalgs arkivalier tidligere ikke var blevet afleveret af de pågældende ressortministerier, men var gået tabt (se von Rosen, pp. 29-31, 1991).

2. Denne publikation har en speciel karakter. Der er tale om en årlig indsamling af data, der samles som et slags løbsbladssystem uden forside. Et egentligt forlag står ikke for udgivelsen og publikationen forsynes f.eks. heller ikke med et ISBN-nummer. Den optræder under forskellige navne, men »råd, nævn, kommissioner og udvalg« er gerne ord, der optræder i publikationens navn. Det Administrative Bibliotek og Folketingets Bibliotek og Arkiv, der netop har beskæftiget sig med publikationen, kalder den således henholdsvis »Danske Kommissioner og Udvalg« og »Ministeriernes Kommissioner og Udvalg«. Rigsarkivet anvender forskellige betegnelser alt efter perioden. Denne registrering er altid forestået af ministerierne og samlet af Statsministeriet, men i en kort periode af 1980'erne udkom disse indberetninger i en egentlig publikation, der blev udgivet af Statsministeriet og Det Administrative Bibliotek i forening, uden at sidstnævnte dog kom til at spille nogen aktiv rolle i processen. Statens Informationstjeneste varetog distribution og salg, men da det viste sig at være en underskudsforretning, afvikledes såvel bibliotekets som informationstjenestens engagement, og Statsministeriet fortsatte på egen hånd.
3. Det er korrekt, at forvaltningens holdning til høring og inddragelse af interesseorganisationer kunne støde på en vis skepsis eller ligefrem afvisning. Således er det ofte gentaget (Petersen 1962, Jarlov, Johansen & Kristensen 1979, Christensen & Christiansen 1992), at Grosserer-Societetets anmodning om høringsret i 1881 afvistes med henvisning til, at det antastede administrationens domæne. Her kan imidlertid let drages for vidtgående konklusioner, hvis dette eksempel tages som et udtryk for generel animositet over for organiserede interesser. Spørgsmålet må efter min vurdering ses i et bredere perspektiv. Netop disse år var på mange måder vanskelige ikke blot på det parlamentariske plan, men også i forholdet mellem organisationer og statsmagt, hvilket gør det vanskeligt at give en entydig tolkning af den omtalte »afvisning«. Dertil kommer, at forholdet til Grosserer-Societetet kunne være vanskeligt at håndtere. Fra regeringens side var der en vis modvilje mod societetet, når det gav sin utilfredshed til kende i forbindelse med stilstanden i lovgivningen, specielt med henblik på toldlovgivningen (se f.eks. Dybdahl 1992), og at give indrømmelser til en sådan oppositionel kraft kunne være politisk risikabelt. Et andet forhold vedrører Grosserer-Societetets særlige status. Organisationen var faktisk etableret af statsmagten i 1700-tallet, og man kan med en vis ret hævde, at reminiscenser af dette endnu fandtes i 1880'erne. Organisationen havde allerede visse positioner, og blandt politi-

kere og embedsmænd var der derfor ikke ønsker om ligefrem at forstærke denne rolle, da dette kunne opfattes som en favorisering af en bestemt organisation og et bestemt erhverv.

4. Under 1. verdenskrig oprettedes således i alt 55 offentlige udvalg til at løse de særlige problemer omkring vareforsyning m.v., der rejste sig for Danmark. Af disse var det kun et par enkelte, der overlevede de første år af 1920'erne (se Jørgensen 1936, pp. 170-188).
5. Optællingen hviler for de permanente udvalgs vedkommende på »Kongelig Dansk Hof- og Statskalender«, mens tallene for ad hoc udvalgene bygger på Fortegnelsen fra Statsministeriet de pågældende år. Andre kilder som f.eks. »Danske kommissionsbetænkninger«, »Rigsarkivet og hjælpemidlerne til dets benyttelse«, diverse organisationers årsberetninger, Folketingets forhandlinger, Lovtidende, Ministerialtidende m.v. har ikke været benyttet, og ville utvivlsomt have bragt tallet for begge kategorier ganske meget i vejret. Tallene vil derfor være klart i underkanten af bestanden. Andre har ved brug af visse af disse kilder påvist eksistensen af flere udvalg (Johansen & Kristensen 1978, Christiansen & Christensen), men det gælder dog alene efterkrigstiden, idet antallet af offentlige udvalg fra før 1946 aldrig tidligere er opgjort. Andre opgørelser, der støtter sig til flere kilder (Christensen & Christiansen 1992, Ligestillingsrådet 1980) har f.eks. andre tal for 1980. Der er registreret henholdsvis 732 og 799 offentlige udvalg. Såvel Fortegnelsen som »Hof og Stat« viser imidlertid, hvordan administrationen selv har opfattet begrebet offentlige udvalg, og selv har udviklet en indberetningstradition. I tabellen har jeg valgt at tage byggeudvalg med under ad hoc udvalgene ligesom jeg har taget enkelte tilfælde af særligt vigtige bestyrelser med, der er politisk udpegede. Derimod har jeg f.eks. ikke taget bestyrelser for statshavnene med, ligesom jeg heller ikke har taget lokale »aflæggere« af offentlige udvalg som f.eks. landvæsenskommissionerne med (se »Hof og Stat« og fortegnelser for de pågældende år samt Konseilspræsidiets, journalsag 101/1916, 195/1920 og Finansudvalget, aktstykker 1909-10 og 1919-20).
6. Se Rigsdagstidende, 13.11.1909, sp. 1037ff.
7. Henvendelse fra Folketingets Finansudvalg 14.4.1910 og 27.11.1913 til Konseilspræsidiets (Konseilspræsidiets, journalsag nr. 101/1916) samt Finansudvalget, aktstykker 1909-10.)
8. Henvendelse fra Folketingets finansudvalg til Konseilspræsidiets, 30.11.1916, journalsag nr. 101/1916.
9. Henvendelse fra Folketingets finansudvalg til Konseilspræsidiets, 19.11.1917, journalsag nr. 128/1917.
10. I dag får Folketinget tilsendt i alt 25 eksemplarer. Det er altså ikke samtlige folketingsmedlemmer, der orienteres via denne oversigt og heller ikke engang Finansudvalgets medlemmer, der oprindelig bad Statsministeriet om at

udarbejde oversigten, får et eksemplar hver. Dog får Finansudvalgets sekretariat oversigten. Der er således intet enkelt forum, hvor rapporten fremlægges eller diskuteres i Folketingets regi. Fortegnelserne giver ikke anledning til nogen mødevirksomhed som f.eks. behandling af sagen som et særligt dagsordenspunkt i Finansudvalget eller i andre udvalg. Det er også yderst sjældent, at medlemmerne tager udvalgenes virke op på et mere generelt plan. Det seneste eksempel på, at sagen er rejst i Folketinget er Pia Kjærsgaards (Frp.) spørgsmål til daværende statsminister Poul Schlüter om udvalgenes kommissorier, antallet af medlemmer samt udgifterne til udvalgenes arbejde (Spørgsmål nr. S 375, 13. januar 1992, Folketingets forhandlinger, 22.1.1992, sp. 5471-5472). Statsministeren stillede i sit foreløbige svar oplysninger i udsigt vedrørende udvalg, som fortegnelsen netop rummer, selvom der naturligvis er andre offentlige udvalg. En del af svaret lå således senere i overdragelsen af et eksemplar af Fortegnelsen. Derimod besvaredes ikke spørgsmålet om udgifterne i forbindelse med udvalgsarbejdet, som spørgeren i sin begrundelse havde ønsket opdelt i »udgifter til sekretariatsbistand, honorarer til udvalgs- og kommissionsmedlemmer samt rejseudgifter«. Poul Schlüter svarede således, at »da det ikke vil være muligt at besvare det stillede spørgsmål inden for de rammer for besvarelse af spørgsmål, som er forudsat i Folketingets forretningsorden, har jeg efter aftale sendt spørgeren materialet fra ministerierne, Folketingets forhandlinger, 11.3.1992, sp. 7573«. Der føres således ikke specifikt regnskab med udgifterne til udvalgenes arbejde i de enkelte ministerier eller samlet for kategorien af offentlige udvalg.

11. 1. maj 1964 nedsattes således »Justitsministeriets udvalg angående sagsomkostninger i råd og nævn«, der havde til opgave at vurdere, om det offentlige skulle afholde udgifter omkring en sags behandling i administrative nævn (se Sagsomkostninger ved administrative nævn, bet. 736, 1975).
12. I januar 1926 findes første gang spor af de offentlige udvalg i finansudvalgets protokol efter etableringen af den faste praksis i 1919. På det tidspunkt anmoder Finansudvalget Statsministeriet om et eksemplar. Det fremgår også her, at problemet omkring udvalgene ikke blev et egentligt dagsordenspunkt. Umiddelbart skulle man antage, at Statsministeriet automatisk sendte Finansudvalget et antal eksemplarer årligt, men overraskende nok rummer Finansudvalgets og dets sekretariats arkiver, der hører ind under Folketingets arkiv, ikke fortegnelser fra perioden 1927-1945. Dette har tidligere ledt til den fejlagtige konklusion, at denne registreringspraksis, der startede med udarbejdelsen af Fortegnelsen, nok først startede i 1946 (se Johansen & Kristensen 1978, p. 2).
13. Denne formulering sigter til de ad hoc udvalg, som Statsministeriet søger at registrere. Intentionen bag loven var egentlig at skabe ligestilling i udvalgene en bloc, men ministerierne blev i denne forbindelse ikke bedt om at rapportere alle udvalg.



14. Se Ligestillingsrådet, arbejdsrapport nr. 3, Kvinderepræsentationen i offentlige udvalg, september 1980, pp. 12-23.
15. Der findes talrige eksempler på en praksis, hvor visse ministerier vælger at medtage og/eller specificere udvalgenes institutionelle tilknytning. I et tilfældigt år som 1971 er udvalg under f.eks. Direktoratet for Fængselsvæsenet, Civilforsvaret, Statens Hospitalsvæsen for Sindslidende, Direktoratet for Erhvervsuddannelserne samt Atomenergikommissionen indberettet særskilt under de relevante ministerier bortset fra Atomenergikommissionen som Statsministeriet åbenbart henvendte sig direkte til (se Fortegnelse, 1971). Denne tilfældige praksis finder vi spor af langt tilbage.
16. Se f.eks. Fortegnelse, 1990.
17. Se vedtægter for Ankenævnet for forsikring, ikrafttrådt 1. september 1975.
18. Se Den Danske Bankforening: Intern rapport om foreningens virksomhed 1986-1987, pp. 9-10.
19. Se Vedtægter for Pengeinstitutankenævnet, ikrafttrådt 1. januar 1989.
20. Se Vedtægter for Pengeinstitutankenævnet, ikrafttrådt 1. januar 1989.
21. Se Vedtægter for Realkreditankenævnet, ikrafttrådt 1. januar 1992.

## Litteratur:

Ankenævnet for forsikring, vedtægter ikrafttrådt 1. september 1975.

Assurandør-Societetet, årsberetning 1969-70.

Christensen, B. (1958). Nævn og råd, København: G. E. C. Gads Forlag.

Christensen, B. & Nissen, C. S. (red.) (1984). Offentlige udvalg i det politisk-administrative system: Syltekrukke eller udenomsparlamentarisme. Artikler fra Nordisk administrativt Forbunds seminar om offentlige udvalg og kommissioner, november 1983, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Christiansen, H. C. (1938) Dansk Importhandel og Indførselsrestriktionerne, København: Einar Harcks Forlag.

Christiansen, J. G. & Christiansen, P. M. (1992). Forvaltning og omgivelser, Herning: Systime.

Cirkulære om aflevering af cirkulærer, vejledninger og publikationer samt oplysninger om statslige myndigheders kommissioner og udvalg m.v. (Finansministeriets cirkulære nr. 39 af 25. marts 1983).

Cohn, E. (1928). Danmark under Den Store Krig, København: G. E. C. Gads Forlag.

Den Danske Bankforening (1987). Intern rapport om foreningens virksomhed 1986-1987.

Dybdahl, V. (1992). »Til handelens tarv«, pp. 6-37, i *Handelens veje er altid kulturens vej, Det Danske Handelskammer 1742-1992*, København: Det Danske Handelskammer.

Finansudvalgets arkiv, protokol og aktstykker, diverse år.

Fivelsdal, E., Beck Jørgensen, T. & Daugaard-Jensen, P. E. (1979). *Centraladministrationen og interesseorganisationerne*, København: Nyt fra samfundsvidenskaberne.

Fortegnelse pr. 1. januar over de af forskellige ministerier nedsatte kommissioner, nævn og udvalg af kommissionslignende art, der endnu er i virksomhed, samt disses formænd, medlemmer og sekretærer, udgivet af Statsministeriet, diverse år.

Johansen, L. N. & Kristensen, O. P. (1978). *Dataarkiv indeholdende oplysninger om offentlige udvalg 1946-1975, Rapporter og dokumentation N. 1/1978*, Institut for Samfundsvidenskab, Odense Universitet.

Jørgensen, H. (1936). *Den civile Centraladministration 1914-1935*, København: Rigsarkivet & Levin & Munksgaard.

Kongelig Dansk Hof- og Statskalender, udgivet af Dronningens Kabinetssekretariat og Statsministeriet, diverse år.

Ligestillingsrådets årsberetning, diverse år.

Ligestillingsrådet (udg.) (1980). *Kvinderepræsentationen i offentlige udvalg, Ligestillingsrådets arbejdsrapport nr. 3*.

Lov om ligestilling mellem mænd og kvinder ved udpegning af medlemmer til offentlige udvalg, kommissioner o.lign. (Lov nr. 157 af 2. april 1985).

Marcusson, L. (1989). *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet*, Uppsala: Iustus Förlag.

Offentlige udvalg, rapport fra en arbejdsgruppe omkring politikere, administratorer og eksperter, København: Selskabet for Samfundsdebat, 1970.

Pedersen, O. K. (1988). »Den sønderdelte stat, om interesseorganisationernes integration i den offentlige forvaltning og effekterne heraf«, pp. 259-278, nr. 3, *Statsvetenskaplig Tidsskrift*.

Petersen, N. (1962). »Oversigt over centraladministrationens udvikling siden 1848«, pp. 31-100, bilag 1, til Administrationsudvalget af 1960, 2. betænkning, nr. 320.

Rigsarkivet: Konseilspræsidiets og Statsministeriets arkiv, journalbøger og journalsager.

Sagsomkostninger ved administrative nævn, bet. 736, 1975.

Statsministeriets arkiv.

Streeck, W. & Schmitter, P. C. (1985). »Community, market, state - and associations? The prospective contribution of interest governance to social order«, pp. 1-29 i Streeck, W. & Schmitter, P. C. (eds.). *Private Interest Government, Beyond Market and State*, London, Beverly Hills, New Delhi: Sage.

Svennevig, P. (1972). *Danske kommissionsbetænkninger 1850-1970*, udgivet af Folketingets bibliotek og oplysningstjeneste.

Svennevig, P. (1976). *Danske kommissionsbetænkninger 1971-1975*, udgivet af Folketingets bibliotek og oplysningstjeneste.

Svennevig, P. (1981). *Danske kommissionsbetænkninger 1976-1980*, udgivet af Folketingets bibliotek og oplysningstjeneste.

Svennevig, P. (1986). *Danske kommissionsbetænkninger 1981-1985*, udgivet af Folketingets bibliotek og oplysningstjeneste.

Svennevig, P. (1992). *Danske kommissionsbetænkninger 1986-1990*, udgivet af Statsbiblioteket.

Thomsen, Birgit N., Eriksen, A. W., Hertz, M. & Hjorth, K. (1987). *Samspillet mellem organisationer og stat, Studier inden for indenrigsministeriets og handelsministeriets område 1879-1950*, København: Rigsarkivet/G.E.C. Gad.

von Rosen, W. (red.) (1991). *Rigsarkivet og hjælpemidlerne til dets benyttelse*, bd. I-IV, København: Rigsarkivet.

Vedtægter for Ankenævnet for forsikring, ikrafttrådt 1. september 1975.

Vedtægter for Pengeinstitutankenævnet, ikrafttrådt 1. januar 1989.

Vedtægter for Realkreditankenævnet, ikrafttrådt 1. januar 1992.

# Anmeldelser

»Indsigt«. *Det kongelige Biblioteks Håndskriftsamplings arkivregistraturer.*

Det kongelige Biblioteks håndskriftafdeling har påbegyndt udgivelsen af en serie arkivregistraturer over enkelte arkiver og særsamlinger. Foreløbig er i december 1992 udsendt 3 oversigter i den nye serie, kaldet »Indsigt«. Nr. 1 er en registratur over historikeren Erik Arups omfattende privatarkiv, som er frit tilgængeligt og fylder 5 m. Oversigten er udarbejdet af forskningsbibliotekar, cand.mag. *Thyge Svenstrup* og forsynet med en indledning på 13 sider af docent, dr.phil. *Inga Floto* om Arups forskerkarriere. Den er instruktiv, men alligevel – Arup er fortræffeligt biograferet af Aksel E. Christensen i Dansk Biografisk Leksikon, 3. udg., det ville have været tilstrækkeligt at henvise hertil. Registraturen følger det klassiske skema i oplysningen af en sådan oversigt over et privatarkiv, også kendt fra Rigsarkivets registraturer. Som noget nyt er den – fortræffeligt – illustreret. En 100 % identifikation af brevskrivere til Arup er ikke foretaget, hvilket er meget forståeligt eftersom et sådant detektivarbejde er uhyre tidkrævende. Oversigten giver et godt indblik i Arups vidtforgreneede videnskabelige virksomhed, bl.a. i alle forarbejderne til hans ufuldendte Danmarkshistorie. Samtidens historikere er fyldigt repræsenteret i det bevarede brevstof, f.eks. Aage Friis, Astrid Friis og Albert Olsen og især vennen Lauritz Weibull med ikke færre end 143 breve.

»Indsigt« nr. 2 hedder »*Americana. Manuskripter og breve vedr. Nord-, Syd- og Mellemamerika i håndskriftafdelingen*«. Den er ligeledes illustreret og udarbejdet con amore som fritidsarbejde af overassistent *Palle Ringsted*. Den repræsenterer en særdeles omfattende arbejdsindsats ved på denne måde at samle stoffet fra alle de mange vildsomme samlinger. Af særlig interesse er måske afsnittet om Dansk Vestindien – hvorom der desuden kan søges oplysninger i afsnittet om Rejser – afsnittet om Vinland (hvori også er materiale om Grønland), om eskimisk kultur foruden oversigten over breve m.m. fra danske udvandrere til Amerika. Men alle kapitler i oversigten er i sig selv interessant læsning. I afsnittet om USA bemærker man bl.a. en større samling Johs. V. Jensen manuskripter fra hans rejser i staterne foruden 97 spoler mikrofilm af Abraham Lincolns arkiv i Library of Congress. I afsnittet om Canada er registreret Jens Munks egenhændige beskrivelse af rejsen for at finde Nordvest-passagen 1619 foruden bl.a. Aksel Sandemoses rejsedagbøger.

Endelig er som tredje nummer i serien udsendt »*B. S. Ingemanns og hustru Lucie's arkiv*«. Registraturen er udarbejdet af mag.art. *Louise Arnheim* og leder af Sorø Akademis bibliotek *Lena Kristensen*. Også den er illustreret, således får man også at se Ingemanns guldhorn, som i 1970 blev stjålet fra Fredriksborgmuseet og omsmeltet. Det er en tværgående arkivoversigt, som foruden KB omfatter Ingemanniana i bl.a. Sorø Akademis bibliotek, Sorø Amts museum, Dansk Folkemindesamling, Rigsarkivet, og er forsynet med en indledning ved forskningsbibliotekar mag.art. *Knud Bøgh*. Han har bl.a. undersøgt den unge Ingemanns boglån på grundlag af KB's velbevarede udlånsprotokoller. Registraturen er ikke alene tværgående, den er bemærkelsesværdig ved tillige at rumme en oversigt over bevarede breve fra Ingemann, således en righoldig samling af breve til koryfæerne H. C. Andersen og Grundtvig (i KB). De fleste breve til Ingemann skal søges i Sorø Akademi, brevene fra Carsten Hauch, Andersen og Grundtvig dog i KB. Det er overordentlig nyttigt med denne vejviser – når man er fortrolig med proveniensprincippet er det f.eks. ikke selvindlysende, at brevene fra Andersen og Grundtvig skal søges i henholdsvis den Collinske manuskriptsamling og i KB's Grundtvigarkiv.

Arkivoversigten rummer desuden bl.a. en fortegnelse over bevarede manuskripter af Ingemann samt over bøger, der stammer fra ægteparrets bibliotek. Ingemann-forskningen har herved alt i alt fået et uvurderligt arbejdsredskab i hænde.

*Hans Kargaard Thomsen*

*Grethe Ilsøe og Knud Prange (red.): Underdanigst Pro Memoria. Indberetninger til amtmænd på Sjælland med Møn, Lolland-Falster, Bornholm 1720-1860. Registratur og sagregister. ARKI-Varia og Lokalhistorisk Afdeling 1992. 141 s., pris: 100 kr.*

Undertiden møder man den forestilling, at edb og arkivdatabaser gør andre hjælpemidler overflødige, men endnu er det svært at forestille sig, hvordan man skulle kunne undvære den gode specialregistratur, der tager brugeren ved hånden og leder på kryds og tværs ind i arkivpakkerne.

I dag er den type hjælpemidler ren luksus pga. den tid, det tager at skabe dem. Så meget desto glædeligere er det, at Landsarkivet i København og Lokalhistorisk Afdeling har udgivet denne specialregistratur over indberetningsmaterialet i amtsarkiverne i Landsarkivets område.

Amtsarkiverne fra 1700-1800-årene er uensartet bevaret og registreret, og energi, faglig indsigt og kombinationsevne er en nødvendighed for at komme ind under pakketitlerne. Det er her, der er sat ind med den foreliggende bog, som foruden en registraturdel og omfattende registre rummer en fyldig indføring i indberetningsmaterialet som kilde til lokalhistorie. Denne nyttige del af indledningen er forfattet af historikeren Karl Peder Pedersen, mens det øvrige arbejde er udført på Lokalhistorisk Afdeling af lektor Knud Prange og tidligere studentermedarbejdere, først og fremmest Per Malmberg og Klaus Egeberg. Karl Peder Pedersen giver i en enkel og inspirerende form god besked om, hvorfor man under enevælden benyttede sig af indberetninger fra lokalforvaltningen, og hvorfor meget trods dårlige opbevaringsforhold alligevel er blevet gemt i amtsarkiverne. Som smagsprøve gives nogle udmærkede eksempler på de mange »gode historier, som blot venter på at blive fundet frem og fortalt« (s. xxii). Ved et omfattende noteapparat kan den særligt interesserede komme videre ind i tidligere brug af indberetningsmateriale i bl.a. administrations- og landbrugshistorien. Derimod må man både her og i øvrigt i bogen savne mere præcise henvisninger, som findes i centraladministrationens arkiver, navnlig Rentekammeret, Danske Kancelli og Kommercekollegiet. Også for lokalhistorikeren er det vigtigt at være klar over, at »huller« i landsarkivernes amtsarkiver i nogle tilfælde kan udfyldes af materialet i Rigsarkivet – og omvendt. I forbindelse med det centrale indberetningsmateriale vil man også kunne se, om oplysningerne blev brugt eller blot henlagt. Det skal dog siges, at man nogle steder i registraturdelen ledes et stykke vej videre i systemet gennem oplysninger om, hvorvidt dette eller hint cirkulære var anledning til indberetningen.

Som hovedregel henligger indberetningerne i særskilte pakker i amtsarkiverne, men da der ofte er tale om samlepakker af blandet indhold for større eller mindre områder og kortere eller længere tidsperioder har materialet af gode grunde ikke været det første lokalhistorikere eller andre arkivbrugere kastede sig ud i. Amt for amt, der er i alt 28 før sammenlægningerne omkring 1800, har man gennemgået ca. 800 arkivpakker og noteret emne, afsender, årstal samt givet et vink om, hvorvidt man kan forvente at finde primært materiale fra få eller mange godser, købstæder, eller hvad det nu drejer sig om. Nogle vil nok savne præcise stedangivelser for det bevarede, men det ville givetvis have været et kolossalt ekstraarbejde, og i en arkivregistratur må det være rimeligt at nøjes med at give brugeren en fornemmelse af, om der *kan* være bid.

Sagregistret og ikke mindst det tilhørende stikordsregister er særdeles

anvendeligt. Sagregistret er delt op i 30 hovedemner, som spænder en flot bue ud over datidens samfund. Det begynder med »natur« og slutter med »forlystelser«, og man kan sige sig selv, at det ikke er nogen let sag at få stort og småt på land og i by med i kasserne. Men det er faktisk lykkedes godt, og sammen med stikordsregistret har man her for første gang en mulighed for at søge indberetninger om samme emne i alle det sjællandske landsarkivs amtsarkiver.

I indledningen peges især på de lokalhistoriske muligheder i materialet, men i virkeligheden er hjælpemidlet nok allermest nyttigt for tematiske historie for et større område, ja for hele landet, idet de saglige indgange samtidig lægger spor ud for søgning i de fynske og jyske amters arkiver. Det betyder også, at en kommende kraftindsats med registrering af alle landets amtsarkiver vil kunne nyde godt af den formidlings- og registreringsopgave, der er løst med denne bog.

*Margit Mogensen*

*»Foreningsarkiver i Arkivet ved Dansk Centralbibliotek for Sydslesvig« ved Lars N. Henningsen. Arkivserien. Flensborg 1992. 52 s. rigt ill.*

I en tid med opstarten af henholdsvis SLA's og statens arkivers databaser »ARKIBAS« og »WEGENER«, kan man stille det spørgsmål, hvorvidt den trykte registratur har en fremtid. Personligt er jeg af den opfattelse, at de store databaser for den lille gruppe af professionelle forskere må betragtes som en banebrydende landvinding, der vil give en hidtil ukendt oversigt over de mange kildegrupper og provenienser. For den store gruppe af brugere, slægtsforskere og lokalhistorikere, kan databaserne i en lang årrække fremover imidlertid lige så let betyde en »lukning« af arkiverne.

Det er derfor prisværdigt, at der stadig anvendes ressourcer til de trykte registraturer, som det er tilfældet med »Foreningsarkiver i Arkivet ved Dansk Centralbibliotek for Sydslesvig«.

Arkivet ved Dansk Centralbibliotek for Sydslesvig blev officielt oprettet i 1989, men indsamlingen strækker sig tilbage til slutningen af 50'erne, hvor danske personer, foreninger og institutioner begyndte at aflevere deres arkivalier til Dansk Centralbibliotek.<sup>1</sup> Det unge arkiv kan derfor ikke beskyldes for at være for tidligt ude med sin udgivelse. Den smukke registratur er samtidig med til at »synliggøre« arkivets arbejde og dermed stimulere interessen hos såvel arkivskaberne som brugerne.

Den overvejende del af foreningerne har af gode grunde primært et

nationalpolitisk formål, hvilket har foranlediget Lars N. Henningsen til at anføre foreningerne i alfabetisk orden. For at forøge registratørens brugbarhed indeholder den et emne- og sagregister.

Lokalhistorien er tilgodeset med et stedregister. Ud fra denne kan det bl.a. konstateres, at Flensborg by med 31 foreningsarkiver ikke overraskende er den bedst repræsenterede lokalitet. Der kan i den forbindelse være grund til at henlede opmærksomheden på, at registratøren indeholder enkelte nationalpolitiske foreningsarkiver fra Danmark som f.eks. Sønderjysk Forening for Aarhus og Omegn (149).

Registraturer bliver næppe natbordslæsning endsi­ge bedstsæl­gere hos boghandlerne. En forklaring kan bl.a. være, at de rige »skattefund« ofte gemmer sig i registratørens beskedne udstyr. En væsentlig forklaring foruden de beskedne økonomiske ressourcer er registratørens altid foreløbige karakter. Det er derfor sjældent, at man har fundet anledning til at ofre større ressourcer på noget, der forældes.

Imidlertid kommer man ikke uden om, at en stor del af forskningen opstår ved »græsning« af kilder og ikke ved en på forhånd opstillet problemstilling. Set i dette lys kan det konstateres, at registratøren som en sjældenhed er forsynet med et rigt udstyr og en række gode fotos fra samlingerne og gode billedtekster, virker ansprende og nærmest appellerer til forskning i arkiverne. Samtidig fungerer illustrationerne som et fint alternativ til de gedigne administrationshistoriske vejledninger, der efter min egen erfaring sjældent når den brede brugergruppe. Et udstyr man (kun) kan håbe vil sætte standard for fremtidige udgivelser af registraturer.

Lars N. Henningsen har i anden forbindelse peget på arkivets brogede samling af privatarkiver.<sup>2</sup> Man kan nu håbe på, at nærværende registratur følges op med en tilsvarende over arkivets samling af privatarkiver.

*Kim Furdal*

## Noter:

1. Lars N. Henningsen og Johann Runge: »Arkivet og Studiefdelingen ved Dansk Centralbibliotek for Sydslesvig« i: Arkiv 13. bd. 1990, s. 103-119.
2. Ibid, s. 114f.



## INDHOLD

- 157 Johan Peter Noack  
Arkivlovens  
tilgængelighedsbestemmelser  
– et foredrag
- 171 August Wiemann Eriksen  
Arkivbekendtgørelsen af 1992
- 180 Kim Furdal  
Arkivloven og kommunerne.  
Nogle betragtninger
- 200 Karsten Ronit  
Offentlige udvalg.  
Træk af deres udvikling  
og registrering
- 222 Anmeldelser:  
Indsigt ved  
Hans Kargaard Thomsen  
Underdanigst  
pro Memoria ved  
Margit Mogensen  
Foreningsarkiver ved  
Kim Furdal

