



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>

Betænkning om

Revision af arkivloven

Betænkning nr. 1404
Afgivet af Kulturministeriets arbejdsgruppe
om revision af arkivloven

Kronologisk fortegnelse over betænkninger

2000

- | | |
|--|--|
| 1381 Forslag til ny salmebog | 1389 Betænkning om børns forsørgelse |
| 1382 Omkostningsdækningsordningen | 1390 Hjemme-pc'er |
| 1383 Betænkning om revision af erstatningsloven | 1391 Erstatning for vejstøj og forringede adgangsforhold ved nyanlæg af veje mv. |
| 1384 Betænkning fra speciallægekommisionen | 1392 Aktieavancebeskatning |
| 1385 Betænkning om bevissikring ved krænkelse af immaterialrettigheder mv. | 1393 Ikke benyttet |
| 1386 Foreklingsudvalgets Delbetænkning I | 1394 Papirløs tinglysning |
| 1387 Betænkning om den kommunale byggesagsbehandling | 1395 Statens tilsyn med kommunerne |
| 1388 Transaktioner mellem nærtstående parter | |

2001

- | | |
|--|--|
| 1396 Straffelovens § 289 m.v. – berigelses-kriminalitet rettet mod offentlige midler | 1400 Betænkning om e-signatur og formkrav i lovgivningen |
| 1397 Betænkning fra Erhvervs- og Bypolitisk udvalg | 1401 Reform af den civile retspleje I |
| 1398 Betænkning fra Domstolenes Strukturkommission | 1402 Betænkning om arbejdsskadesikring |
| 1399 Sammenlignelig brugerinformation | 1403 Gennemførelse af forbrugerkøbsdirektivet |

Statens Information

Kigkurren 10. Postboks 1300. 2300 København S
Telefon 33 37 92 28, Fax 33 37 92 80

Betænkning om

Revision af arkivloven

Betænkning nr. 1404
Afgivet af Kulturministeriets arbejdsgruppe om
revision af arkivloven



Betænkning om revision af arkivloven
Afgivet af Kulturministeriets arbejdsgruppe om revision af arkivloven
Betænkning nr. 1404
Kulturministeriet 2001

Forsidebillede: Detalje fra esgekab i Rigsarkivet
Foto: Tage Ludvigsen, Rigsarkivet

Bagsidebillede: Rigsarkivets læsesal i Provianthuset
Foto: Tage Ludvigsen, Rigsarkivet

Oplag: 1.500

ISBN: 87-7960-016-6
Elektronisk udgave, ISBN: 87-7960-017-4

Publikationen kan købes hos boghandlere eller hos
Statens Information
Kigkurren 10
Postboks 1300
2300 København S
Tlf. 33 37 92 28
Pris: 100 kr., inkl. moms

Kulturministeriets adresse:
Nybrogade 2
1203 København K

Postadresse:
Kulturministeriet
Postboks 2140
1015 København K
Tlf. 33 92 33 70
E-post kum@kum.dk
Hjemmeside www.kum.dk

Betænkningen kan ses på ministeriets hjemmeside

Tryk: Sangill Grafisk Produktion



Indhold

I. Indledning	11
1.1 Udvalgets nedsættelse og kommissorium	11
1.2 Sammensætning	13
1.3 Udvalgets arbejde	13
1.4 Rapportens opbygning	14
1.5 Drøftelse af arbejdsgruppens kommissorium	14
1.6 Arkivlovgivning i Danmark	15
1.6.1 Arkivloven af 1889	15
1.6.2 Arkivloven af 1992 m.v.	16
1.7 Hovedpunkter i arbejdsgruppens indstillinger	17
1.7.1 Lovens anvendelsesområde	17
1.7.2 Offentlige arkiver	19
1.7.3 Bevaring og kassation	21
1.7.4 Aflevering m.v.	21
1.7.5 Tilgængelighed	22
1.7.5.1 Kommunale arkivalier	22
1.7.5.2 Nedsættelse af 30-års-fristen	22
1.7.5.3 Fastsættelse af særlige tilgængelighedsfrister	24
1.7.5.4 Tilgængelighedsfrist for oplysninger om enkeltpersoners private forhold	25
1.7.5.5 Dispensationer	26
1.7.5.6 Begrundelser for afslag	26
1.7.6 Private arkivalier	26
1.7.7 Klager	26
2. Arkivlovens anvendelsesområde	28
2.1 Problemstilling	28
2.2 Afgrænsningen af offentlighedsloven	28
2.3 Arkivloven: Gældende ret	30
2.3.1 Myndigheder, omfattet af arkivloven	30
2.3.1.1 Særlige forvaltningsenheder	31
2.3.1.2 Selvejende institutioner	31
2.3.1.3 Kommunale fællesskaber	31
2.3.1.4 Domstolene	31
2.3.1.5 Færøerne og Grønland	32

2.3.1.6 Al virksomhed inden for den offentlige forvaltning	32
2.3.2 Myndigheder, der ikke er omfattet af arkivloven	33
2.3.2.1 Kongehuset og hoffet	33
2.3.2.2 Folketinget	33
2.3.2.3 Offentligt ejede aktieselskaber m.v.	33
2.3.3 Arkivlovens § 8	33
2.3.3.1 Hvilke institutioner kan inddrages under lovens område	34
2.3.3.2 Hvem kan træffe bestemmelse efter § 8	35
2.4 Arbejdsgruppens overvejelser	35
2.4.1 Kongehusets arkivalier	35
2.4.2 Offentligt ejede selskaber	37
2.5 Arbejdsgruppens indstilling	38
2.5.1 Kongehusets arkivalier	38
2.5.2 Offentligt ejede selskaber	38
3. Offentlige arkiver	39
3.1 Problemstilling	39
3.2 Gældende ret	39
3.2.1 Offentlige arkiver og andre institutioner	41
3.2.2 Statens Arkiver	41
3.2.3 Kommunale arkivinstitutioner	41
3.2.4 Offentlige arkiver i anden lovgivning	43
3.2.4.1 Ophavsretsloven	43
3.2.4.2 Persondataloven	44
3.3 Arbejdsgruppens overvejelser	45
3.3.1 Sammenslutningen af Lokalarkiver	46
3.3.2 Privatarkivudvalgets indstilling	46
3.3.2.1 Ophavsretsloven	46
3.3.2.2 Persondataloven	49
3.3.3 Bevaring af kommunale arkivalier, som er omfattet af persondataloven	51
3.3.4 Kommunale arkivinstitutioners formidlingsopgaver	56
3.4 Arbejdsgruppens indstilling	57

4. Bevaring og kassation	59
4.1 Problemstilling	59
4.2 Gældende ret	59
4.2.1 Revision af generel arkivbekendtgørelse	60
4.2.2 Kassation efter anden lovgivning	61
4.2.2.1 Valgloven	61
4.2.2.2 Folkeskoleloven	61
4.3 Arbejdsgruppens overvejelser	64
4.3.1 Skolepsykologiske rapporter	64
4.3.2 Kommunale IT-arkivalier	65
4.4 Arbejdsgruppens indstilling	68
5. Aflevering m.v.	69
5.1 Problemstilling	69
5.2 Gældende ret	69
5.2.1 Offentlige arkivalier	69
5.2.1.1 Statslige arkivalier	70
5.2.2.2 Kommunale arkivalier	75
5.2.3 Aflevering og tilgængelighed	75
5.3 Arbejdsgruppens overvejelser	76
5.3.1 Udskydelse af aflevering på grund af modstående hensyn	76
5.3.2 Afleveringsfrist og tilgængelighedsfrist	77
5.3.3 Særlig afleveringsfrist for IT-arkivalier	78
5.3.4 Afleveringspligt for kommunale IT-arkivalier	79
5.3.5 Aflevering af arkivalier fra offentligt ejede selskaber	82
5.4 Arbejdsgruppens indstilling	82
6. Tilgængelighed	84
6.1 Indledning	84
6.2 Forholdet mellem arkivloven og anden regulering af adgang til den offentlige forvaltnings dokumenter m.v.	84
6.2.1 Offentlighedslovgivning. Generelle betragtninger	85
6.2.1.1 Offentlighedslovgivningen – en helhedsbetragtning	85
6.2.1.2 Offentlighedslovgivningens generelle historie	85
6.2.1.3 Offentlighedslovgivningens historie i Danmark	86

6.2.1.4 Offentlighedslovens karakter	87
6.2.1.5 Lovgivning om undtagelsernes ophør	88
6.2.2 Arkivloven og offentlighedsloven	89
6.2.2.1 Offentlighedslov og arkivlov i Danmark	89
6.2.2.2 Begrænsningen i retten til aktindsigt	90
6.2.2.3 Meroffentlighed	92
6.2.3 Arkivloven og forvaltningsloven	93
6.2.3.1 Parters ret til aktindsigt	93
6.2.3.2 Tavshedspligtsregler	94
6.2.3.3 Tavshedsplæg	94
6.2.4 Arkivloven og retsplejeloven	94
6.2.5 Arkivloven og persondataloven	95
6.2.6 Partsoffentlighed og dispensationer fra arkivlovens frister	96
6.3 Arkivaliers tilgængelighed: regulering og praksis i en række lande	96
6.4 Arkivloven. Gældende ret	115
6.4.1 Tilgængelighedsfrister	116
6.4.1.1 Generelle frister	116
6.4.1.2 Særlige frister	116
6.4.1.3 80-års-tilgængelighedsfristen	116
6.4.2 Beregning af tilgængelighedsfrister	118
6.4.2.1 Begrebet "arkivenhed"	119
6.4.3 Dispensationer fra tilgængelighedsfristerne	120
6.4.4 Vilkår for benyttelse – tavshedspligt	121
6.4.5 Sagsbehandlingsfrister	121
6.4.6 Tilgængelighedsudvalg	122
6.5 Arbejdsgruppens overvejelser	123
6.5.1 Aflevering og tilgængelighed	123
6.5.2 Nedsættelse af 30-års-fristen (arkivlovens § 20, stk. 1)	126
6.5.2.1 Generelle betragtninger	126
6.5.2.2 Baggrunden for 30-års-fristen	127
6.5.2.3 Hensynet til den politiske proces	128
6.5.2.4 Hensyn til udenlandske myndigheder og mellempolitiske organisationer	131
6.5.2.5 Større behov for fristforlængelser	131

6.5.2.6 Hensynet til den arkivalske kulturarvs kvalitet	132
6.5.3 Nedsættelse af 30-års-fristen: Forskellige argumentationslinier	133
6.5.3.1 Nedsættelse til 25 år	133
6.5.3.2 Nedsættelse til 20 år	136
6.5.4 Arbejdsgruppens indstillinger om nedsættelse af 30-års-fristen	140
6.5.5 Forlængelser af den generelle tilgængelighedsfrist	141
6.5.5.1 Fristforlængers nødvendighed	141
6.5.5.2 Mulighed for fristforlængelse "efter forholdets særlige karakter"	142
6.5.5.3 Skærpede betingelser for fristforlængelser	143
6.5.5.4 Opretholdelse af mulighed for fristforlængelse for arkivenheder og grupper af arkivenheder	144
6.5.5.5 Overgrænse for fristforlængelsernes længde	145
6.5.5.6 Publikation af fristforlængelser	145
6.5.5.7 Hvem træffer afgørelse om fristforlængelser?	145
6.5.6 Screeningsnævn	146
6.5.7 Arbejdsgruppens indstillinger om fristforlængelser og screeningsnævn	148
6.5.8 Tilgængelighedsfristen på 80 år efter arkivlovens § 22, stk. 1	148
6.5.8.1 Problemstilling	148
6.5.8.2 Beskyttelsen af privatlivets fred i § 22	149
6.5.8.3 Offentlighedsloven og privatlivets fred	149
6.5.8.4 Definition af privatlivets fred	151
6.5.8.5 Beskyttelseshensynene i arkivlovens § 22	153
6.5.8.6 Forskellige modeller for frister	156
6.5.8.7 Begrundelse for, hvor lang fristen bør være	157
6.5.8.8 Tidspunkt for ikrafttrædelse	161
6.5.8.9 Arkivenheds- eller dokumentniveau	162
6.5.9 Arbejdsgruppens indstillinger om 80-års-tilgængelighedsfristen	162
6.6.1 Dispensationer	163
6.6.1.1 Problemstilling	163
6.6.1.2 Samtykke ved afleverende myndighed	166
6.6.1.3 Forholdet til muligheden for meroffentlighed	167

6.6.1.4 Konkretisering af begrundelser for afslag	168
6.6.1.5 Spørgsmålet om partshøring	173
6.6.1.6 Præcisering af ministeransvaret	173
6.6.1.7 Analogier med aktindsigt efter bestemmelser om partsøffentlighed	174
6.6.1.8 Lovbestemmelser om vilkårsfastsættelse	174
6.6.2 Vilkårsspecifikke tilgængelighedsfrister	175
6.6.2.1 Formålsspecifikke vilkår	175
6.6.2.2 Vilkårsfastsættelse og afgørelse på dispensationsansøgning	176
6.6.2.3 Fastsættelse af lavere frister efter formål og vilkår	177
6.6.2.4 Arbejdsgruppens synspunkter på vilkårsspecifikke tilgængelighedsfrister	177
6.6.3 Arbejdsgruppens indstillinger om dispensationer	179
7. Private arkivalier	180
7.1 Problemstilling	180
7.2 Gældende ret	181
7.3 Arbejdsgruppens overvejelser	182
7.3.1 Statens Arkivers indsamlingsstrategi	182
7.3.2 Den norske arkivlov	183
7.3.3 Den norske arkivlovs muligheder	185
7.3.4 Perspektiver for en dansk arkivlov	186
7.4 Arbejdsgruppens indstilling	187
8. Klageregler	188
8.1 Problemstilling	188
8.2. Gældende ret	188
8.3 Tidligere overvejelser om indførelse af en særlig ankeinstans	189
8.4 Arbejdsgruppens overvejelser	192
8.4.1 Argumentation for oprettelse af et ankenævn	192
8.4.2 Argumenter mod oprettelse af et ankenævn	196
8.5 Arbejdsgruppens indstillinger om oprettelse af et ankenævn	200

BILAG	202
1. Lovbekendtgørelse nr. 740 af 17. juli 2000: Bekendtgørelse af lov om offentlige arkiver m.v.	202
2. Tilgængelighedsudvalgets beretning 5 – Sammenfattende beretning om udvalgets erfaringer med arkivloven af 1997 og forslag vedrørende lovrevisionen	208
3. Justitsministeriets notat af 24. april 2001 om hvorvidt Kongehuset er omfattet af offentlighedsloven	225
4. Notat af 17. januar 2001 om eventuel automatisk afklassificering af klassificerede dokumenter	232
5. Poul Villaumes notat af 7. februar 2001 om USA's vedtagne og planlagte lovgivning vedrørende uafhængige screeningsnævnsnignende komitéer	235
6. Sammenslutningen af Lokalarkivers brev af 5. april 2001 vedrørende revision af arkivloven	237
7. Kulturministeriets notat af 5. april 2001 vedrørende forholdet til ophavsretslovgivningen	240
8. Datatilsynets brev af 21. marts 2001 vedrørende revision af arkivloven	243

I. Indledning

I.1 UDVALGETS NEDSÆTTELSE OG KOMMISSORIUM

Kulturministeriets arbejdsgruppe om revision af arkivloven blev nedsat den 25. oktober 2000.

Arbejdsgruppens opgaver er beskrevet således i kommissoriet:

”Arbejdsgruppen udarbejder en rapport om revision af arkivloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 740 af 17. juli 2000 af lov om offentlige arkiver m.v.

Arbejdet skal omfatte hele arkivloven og skal således behandle spørgsmål som formål, gyldighedsområde, bevaring og kassation, aflevering, tilgængelighed, private arkivalier mm.

Arbejdsgruppen skal komme med forslag til fremme af målsætningen om større åbenhed til de offentlige arkiver.

Arbejdsgruppen vurderer herunder følgende spørgsmål:

- en nedsættelse af den almindelige 30-års-tilgængelighedsfrist
 - en nedsættelse af 80-års-fristen for beskyttelse af oplysninger om enkelt personers private forhold og hvorledes man i givet fald kan tage rimelige beskyttelseshensyn
 - ændring af proceduren for at fastsætte særlige tilgængelighedsfrister i forbindelse med aflevering af materiale
 - en tydeliggørelse af myndighedernes og fagministrenes ansvar for den praktiske
-

- efterlevelse af arkivlovens formålsbestemmelse
- tilgængeligheden til kommunale arkivalier.

Arbejdsgruppen skal inddrage resultaterne af arbejdet i det udvalg, der er nedsat i henhold til arkivlovens § 26 (Tilgængelighedsudvalget) i sit arbejde.

Arbejdsgruppe og udvalg holder gensidig kontakt.

Arbejdsgruppen skal inddrage internationale erfaringer i arbejdet.

Den teknologiske udviklings betydning for de offentlige arkivers virksomhed belyses. Arbejdsgruppen vurderer spørgsmål som f.eks. nye krav til sikkerhed, aflevering og opbevaring, fremme af tilgængeligheden til offentlige arkivalier og eventuelle rationaliseringsgevinster.

Arbejdsgruppen følger Forskningsministeriets udredningsarbejde om den offentlige administrations overgang til elektronisk forvaltning, som forventes afsluttet 1. maj 2001.

Arbejdsgruppen skal endvidere overveje privatarkivområdet, herunder forholdet til de institutioner m.v., der indsamler private arkiver.

Arbejdsgruppen kan også drøfte og vurdere andre emner, der kan være relevante i forbindelse med en ændring af arkivloven.

De retlige, økonomiske og administrative konsekvenser af de stillede forslag skal belyses.

Arbejdsgruppen kan rådføre sig med særligt sagkyndige, f.eks. på privatarkivområdet Sammenslutningen af Lokalarkiver.

Rapporten skal foreligge senest 1. juni 2001.”

1.2 SAMMENSÆTNING

Formand: rigsarkivar, dr.phil. Johan Peter Noack.

Medlemmerne af arbejdsgruppen i øvrigt er
Afdelingschef Poul Bache, Kulturministeriet
Seniorkonsulent Ole Cohen, Kommunernes Landsforening
Journalist Anders Jerichow
Souschef, fuldmægtig Jørgen Krogh, Forsvarsministeriet
Journalist Vibeke Sperling
Kontorchef Jørgen Steen Sørensen, Justitsministeriet
Kontorchef Kenneth Hirsch Sørensen, Amdradsforeningen
Souschef, fuldmægtig Peter Taksøe-Jensen, Udenrigsministeriet
Lektor Anette Warring, RUC
Lektor, dr.phil. Poul Villaume, Københavns Universitet.

Fg. kontorchef Ole Hasselgaard, Justitsministeriet, afløste i april 2001 kontorchef Jørgen Steen Sørensen, Justitsministeriet.

I arbejdsgruppens møder har kontorchef Niels-Jørgen Nielsen, Kulturministeriet, deltaget sammen med chefkonsulent Poul Erik Olsen, Statens Arkiver. Den sidstnævnte har tillige redigeret arbejdsgruppens rapport.

Sekretær for arbejdsgruppen har været fuldmægtig Karen I. Bjerg, Kulturministeriet.

1.3 UDVALGETS ARBEJDE

Arbejdsgruppen har holdt 13 møder.

Arbejdsgruppen har holdt møde med formanden for den under Forskningsministeriet nedsatte arbejdsgruppe vedrørende elektronisk sags- og dokumenthåndtering i staten, med Tilgængelighedsudvalget, med repræsentanter for Sammenslutningen af Lokalarkiver og med en repræsentant for Center for Holocaust- og Folkedrabsstudier.

Arbejdsgruppen har derudover modtaget en henvendelse fra Sammenslutningen af Lokalarkiver.

Under arbejdsgruppen har været nedsat tre arbejdsudvalg, nemlig to arbejdsudvalg til overvejelse af begrundelser for afslag på ansøgninger om dispensationer fra tilgængelighedsfrister, hhv. efter § 21, stk. 1, og § 22, stk. 1, samt et arbejdsudvalg til overvejelse af kommunale arkivspørgsmål.

Medlemmer af arbejdsudvalget vedrørende begrundelser for afslag (§ 21) har været fuldmægtig Jørgen Krogh, Forsvarsministeriet, fuldmægtig Peter Taksøe-Jensen, Udenrigsministeriet, og lektor, dr.phil. Poul Villaume, Københavns Universitet.

Medlemmer af arbejdsudvalget vedrørende begrundelser for afslag (§ 22) har været fg. kontorchef Ole Hasselgaard, Justitsministeriet, og lektor Anette Warring, RUC.

Medlemmer af arbejdsudvalget vedrørende kommunale arkivspørgsmål har været konsulent Tom Bøgeskov, KL, seniorkonsulent Ole Cohen, KL, stadsarkivar Henrik Gautier, Københavns Stadsarkiv, arkivar Jørgen Mikkelsen, Landsarkivet for Sjælland, arkivar Anders Bo Nielsen, Statens Arkivers IT-afdeling, chefkonsulent Poul Erik Olsen, Statens Arkiver, (fmd.), kontorchef Christian Schönau, Indenrigsministeriet, samt kst. stadsarkivar Jens Topholm, Aalborg Stadsarkiv.

1.4 RAPPORTENS OPBYGNING

Arbejdsgruppen har fundet det hensigtsmæssigt i et indledende afsnit at give en kortfattet redegørelse for hovedpunkterne i sine overvejelser og indstillinger.

Redegørelsen omhandler tillige gruppens generelle overvejelser.

De følgende afsnit svarer til arkivlovens kapitelinddeling, idet dog kapitel 2 omhandler gruppens overvejelser om lovens område og kapitel 3 offentlige arkiver. Derefter følges lovens kapitelinddeling, således at Bevaring og kassation behandles i kapitel 4, Aflevering m.v. i kapitel 5, Tilgængelighed i kapitel 6, Private arkivalier i kapitel 7 og Klageregler i kapitel 8.

1.5 DRØFTELSE AF ARBEJDSGRUPPENS KOMMISSORIUM

Kulturministeriet har oplyst, at arbejdsgruppens kommissorium ikke omfatter udarbejdelsen af lovudkast.

I overensstemmelse med arbejdsgruppens kommissorium om at komme med forslag til fremme af målsætningen om større åbenhed til de offentlige arkiver har der været enighed i arbejdsgruppen om, at tilgængelighedsspørgsmålene måtte stå i centrum for gruppens diskussioner.

I arbejdsgruppen har det været drøftet, om det burde foreslås at lade adgangen til arkivalier regulere gennem offentlighedslovgivningen, som det er tilfældet i en række andre lande. Repræsentanterne for forskning og presse finder, at det er indtrykket, at en regulering af arkivadgang gennem offentlighedslovgivningen giver kortere frister. Der er i den forbindelse givet udtryk for, at arkivlovens formuleringer af de hensyn, der kan betinge længere tilgængelighedsfrister eller nægtelse af adgang, er for bredt formulerede.

En ophævelse af arkivlovens tilgængelighedsbestemmelser ville kræve omfattende ændringer af offentlighedsloven.

Efter en nøjere drøftelse af sammenhængen blev der i arbejdsgruppen enighed om at opfatte forholdet således, at arkivlovens tilgængelighedsbestemmelser rummer nødvendige frister for, hvornår offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser ophører. Fandtes bestemmelserne ikke i arkivloven, måtte de optages i anden lovgivning. Arbejdsgruppen besluttede herefter, at grundlaget for de videre drøftelser måtte være arkivlovens tilgængelighedsbestemmelser.

1.6 ARKIVLOVGIVNING I DANMARK

1.6.1 Arkivloven af 1889

Den første lov, der direkte rettede sig mod statens arkiver i Danmark, var lov nr. 42 af 30. marts 1889 om oprettelse af et Rigsarkiv og om lønninger for de derved ansatte embeds- og bestillingsmænd. Lovens titel må betegnes som dækkende. Ud over bestemmelserne om oprettelse af et Rigsarkiv, bestående af et hovedarkiv og tre provinsarkiver, og om lønnen for de der ansatte embedsmænd, indeholdt loven om arkivernes virksomhed kun, at hovedarkivet – fra 1907 Rigsarkivet – bestod af centraladministrationens arkivalier "så langt frem i tiden, som det måtte blive vedtaget af de enkelte ministerier", og at provinsarkiverne – fra 1907 landsarkiverne – "dannes ved afleveringer fra vedkommende embedsarkiver, ligesom kommunale og godsarkiver kunne optages i dem".

1889-loven blev senere suppleret med lov nr. 152 af 28. april 1931 om oprettelse af et landsarkiv for de sønderjyske landsdele.

Loven fra 1889 efterlod en usikkerhed om Rigsarkivets retlige stilling. Den gav i og for sig kun hjemmel for modtagelse af arkivalier fra den offentlige forvaltning, men regulerede ikke arkivernes funktioner i øvrigt, ligesom den ikke gav klar hjemmel for administrativ fastsættelse af regler om disse.

Den retlige usikkerhed følte i arkivernes forhold til såvel forvaltningen som borgerne. De administrative forskrifter om bevaring og kassation måtte gives enten med hjemmel i anden lovgivning – således f.eks. kommunestyrelsesloven § 62, når det drejede om bevaring og kassation af kommunale arkivalier – eller uden hjemmel i lov, f.eks. arkivbekendtgørelsen af 1976 (bekendtgørelse nr. 42 af 20. februar 1976), der udstedtes "efter derom med samtlige øvrige ministerier førte forhandlinger".

Heller ikke tilgængeligheden til arkivalier var reguleret i lov. Arkivbekendtgørelsen af 1976 fastsatte i § 9, stk. 1, 1. pkt., at rigsarkivaren træffer inden for den gældende lovgivnings rammer bestemmelse om offentlighedens adgang til at benytte de afleverede arkivalier. Bestemmelser om tilgængelighed var fastsat i to interne cirkulærer af 1964 og 1968 om tilgængelighedsfrister for arkivalier i hhv. landsarkiverne og Rigsarkivet.

Cirkulærerne fastsatte en generel 50-års-tilgængelighedsfrist. Kortere tilgængelighedsfrist gjaldt skøde- og panteprotokoller i retsbetjentarkiver, der var tilgængelige fra afleveringstidspunktet, samt kirkebogsarkivalier (dåbs-, vielses- og konfirmationsregistre, der var tilgængelige 30 år efter, at de var udskrevet. For sager, indeholdende personoplysninger gjaldt en 80- eller 100-års-tilgængelighedsfrist. 100-årsfristen omfattede bl.a. adoptionssager og sygejournaler og regnedes i en række tilfælde fra den pågældendes fødsel.

Til arkivreguleringen før arkivloven af 1992 hører endvidere lov nr. 217 af 16. juni 1962 om statens overtagelse af Erhvervsarkivet.

1.6.2 Arkivloven af 1992 m.v

Først med arkivloven af 1992 afløstes 1889-loven af tidssvarende bestemmelser, der regulerede alle væsentlige dele af Statens Arkivers virksomhed. I kapitel 2-8 gøres

rede for gældende ret på de forskellige områder. Her skal kun hovedpunkterne i arkivlovgivningen rides op.

Arkivloven af 1992 knytter sig til to lovgivningsområder. Dels er den en del af kulturbevaringslovgivningen på linje med f.eks. museumsloven, dels er den en del af den almindelige forvaltningsretlige regulering, hvor den supplerer bl.a. offentlighedsloven. I bemærkningerne til lovforslaget af 1992 hedder det herom, at "et grundlæggende element i en lovgivning på området er ... en fastlæggelse af de offentlige myndigheders ansvar med hensyn til bevaring af dokumentationsmateriale af væsentlig betydning for borgernes retssikkerhed, det offentliges dokumentationsbehov samt for forståelsen af landets historie."

Målsætningen for 1992-loven var på tilgængelighedsområdet at samle og forenkle de overordnede regler på området for herigennem at sikre større gennemsigtighed for borgerne. Loven havde derudover til formål at skabe den størst mulige åbenhed med hensyn til arkivadgang.

Den almindelige tilgængelighedsfrist blev fastsat til 30 mod tidligere 50 år. Samtidig fastsattes en generel 80-års-frist for oplysninger om enkeltpersoner. Denne frist afløste en række frister af varierende længde, fra 80 til 100 år.

Arkivlovens tilgængelighedsregler ophævede ikke adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven eller forvaltningsloven. Sager, dokumenter m.v., der efter de nævnte love var undergivet aktindsigt, ville også efter aflevering til Statens Arkiver kunne benyttes i overensstemmelse med de nævnte love.

I arkivloven af 1992 fastsattes, at loven skulle revideres senest i 1996-97. Ved lov nr. 421 af 10. juni 1997 ændredes arkivloven på en række punkter. Hovedsigtet med ændringerne var at tilvejebringe yderligere åbenhed i arkivadgangen. Bl.a. fastsattes, at statslige arkivalier, der efter 30 år ikke var afleveret til Statens Arkiver, er tilgængelige efter reglerne i arkivlovens kapitel 5. Det fastsattes, at fristforlængelser efter lovens § 21 som hovedregel skal finde sted på dokumentniveau. Samtidig indsattes bestemmelser om sagsbehandlingstider ved afgørelse af adgangsspørgsmål.

Ved ændringsloven af 1997 fastsattes, at loven senest skal revideres i folketingssamlingen 2001-02.

I forbindelse med gennemførelse af en ny lovgivning om behandling af personoplysninger ændredes arkivloven igen ved lov nr. 445 af 31. maj 2000. Hovedpunkterne i ændringen var, at der ikke skelnes mellem papirarkivalier og elektroniske arkivalier ved beslutning om bevaring af materiale med personoplysninger. Beskyttelsen af den personlige integritet hos de personer, om hvem der bevares oplysninger i offentlige arkiver, varetages ved inddragelse af Datatilsynet ved fastsættelse af generelle regler om offentlige arkivers behandling af personoplysninger. Lovændringen skabte dertil hjemmelsmæssig klarhed med hensyn til aflevering og bevaring af private arkivalier, der er omfattet af persondataloven. Endelig indeholdt ændringsloven en bestemmelse, hvorefter kulturministeren kan delegerede den mere detaljerede regel fastsættelse vedrørende bevaring og kassation samt en række andre forhold af overvejende arkivteknisk karakter til rigsarkivaren.

1.7 HOVEDPUNKTER I ARBEJDSGRUPPENS INDSTILLINGER

1.7.1 Lovens anvendelsesområde

Arkivloven udgør dels en kulturbevaringslov, dels et supplement til den øvrige forvaltningslovgivning (offentlighedsloven, forvaltningsloven, persondataloven m.v.).

Med hensyn til lovens umiddelbare anvendelsesområde over for den offentlige forvaltning indstiller arbejdsgruppen,

- at den gældende lovs organisatoriske afgrænsning opretholdes.

Denne afgrænsning svarer i store træk til offentlighedslovens, idet dog arkivloven i modsætning til offentlighedsloven også omfatter sager inden for strafferetsplejen m.v. Arkivloven omfatter derudover domstolene og de anerkendte trossamfunds ministerialbogførelse.

For så vidt angår den bestemmelse i loven, der hjemler mulighed for at sætte loven i kraft for institutioner, selskaber m.v., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning, indstiller arbejdsgruppen i enighed,

- at det bør overvejes at ændre bestemmelsen (§ 8), således at bevaringsværdien af offentligt ejede selskabers arkivalier indgår som en selvstændig kvalifikation.

Derimod er der ikke enighed i arbejdsgruppen om spørgsmålet om kongehusets arkivalier. Arbejdsgruppen har her drøftet, om kongehusets arkivalier bør være

omfattet af arkivlovens bestemmelser i kapitel 3-5.

En del af arbejdsgruppen (Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring, Poul Villaume) indstiller:

- Det fastsættes udtrykkeligt, at kongehusets arkivalier, for så vidt de knytter sig til regentens funktion som statsoverhoved, bør betragtes som offentlige arkivalier og være tilgængelige efter arkivlovgivningens regler herom. Synspunktet indebærer, at adgangen til ministerielle og andre arkivalier i de offentlige arkiver ikke vil kunne fristforlænges med henvisning til, at disse arkivalier indeholder spor af regentens deltagelse i statsstyret.

En anden del (Poul Bache, Ole Cohen, Ole Hasselgaard, Jørgen Krogh, Johan Peter Noack, Peter Taksøe-Jensen) finder ikke anledning til at ændre den hidtidige praksis, hvorefter kongehusets og hoffets institutioners arkivalier betragtes som private. For så vidt der er tale om arkivalier, der belyser regentens funktioner som statsoverhoved, dvs. funktioner, som regenten ifølge grundloven udøver gennem ministrene, vil disse arkivalier befinde sig i det pågældende ministeriums arkiv. På den baggrund er der ikke anledning til at fastsætte særlige bestemmelser om kongehusets arkivalier.

1.7.2 Offentlige arkiver

Arbejdsgruppen har drøftet spørgsmålet om den afgrænsning af begrebet "offentlige arkiver", der følger af kapitel 1 i arkivloven, herunder de retlige konsekvenser, der er opstået ved anvendelsen af begrebet i anden lovgivning, nemlig persondataloven og ophavsretsloven.

Det er herunder drøftet, om kommunerne bør pålægges at oprette offentlige arkiver. Der er enighed om, at det ville ligge i forlængelse af traditionen og give grundlag for kommunernes publikumsbetjening, såfremt kommunerne for at sikre bevaring opretter arkivinstitutioner efter arkivlovens bestemmelser i § 4, stk. 1. På den anden side er det arbejdsgruppens opfattelse, at det kommunale selvstyre tilsiger, at det ikke gøres til pligt for kommunerne at oprette arkivinstitutioner. Vælger en kommune ikke at oprette en arkivinstitution, må der derimod fastsættes en afleveringspligt til Statens Arkiver for bevaringsværdige arkivalier, der er omfattet af persondataloven.

Ophavsretsloven indeholder i § 27, stk. 2, en kollisionsregel, der hjemler, at ophavsretsmæssigt beskyttede private arkivalier, der er afleveret til offentlige arkiver, stilles

til rådighed for benyttet efter arkivlovgivningens regler. Modsætningsvis medfører denne regel, at institutioner, der ikke er offentlige arkiver, ikke uden at overtræde ophavsretten kan stille sådanne arkivalier til rådighed for benyttet.

Der er i arbejdsgruppen enighed om at anbefale,

- at det i forbindelse med den kommende lovrevision overvejes, hvordan arkivinstitutter, der ikke efter den gældende lov er offentlige arkiver, men som opfylder bestemte standarder for bevaring, arkivbeskrivelse og formidling, kan stille ophavsretsmæssigt beskyttede arkivalier til rådighed for benyttelse på samme vilkår, som i dag gælder for offentlige arkiver.

Ifølge persondatalovens § 14 kan oplysninger, der er omfattet af persondataloven, overføres til opbevaring i offentlige arkiver efter arkivlovgivningens bestemmelser. Ligesom i forbindelse med ophavsretten kan det modsætningsvis sluttes, at arkivalier, der er omfattet af persondataloven, ikke kan overføres til bevaring i institutioner, der ikke er offentlige arkiver.

Der er i arbejdsgruppen enighed om at anbefale,

- at det i forbindelse med den kommende lovrevision overvejes, hvordan arkivinstitutter, der ikke efter den gældende lov er offentlige arkiver, men som opfylder bestemte standarder for bevaring, arkivbeskrivelse og formidling, kan modtage private arkivalier, som er omfattet af persondataloven.

På baggrund af, at overførsel af persondata til opbevaring i offentligt arkiv må anses som en forudsætning for bevaring af sådanne data til arkivmæssige formål, indstiller arbejdsgruppen derudover i enighed,

- at bevaringspligten for kommunale myndigheders elektroniske arkivalier, som er omfattet af persondataloven, præciseres, således at kommunerne pålægges at aflevere sådanne arkivalier til et offentligt arkiv.

Arbejdsgruppen har overvejet, om der i loven bør fastsættes regler for kommunale arkivinstitutter samt for lokale arkiver, der ikke er offentlige arkiver. Arbejdsgruppen har i den forbindelse overvejet, hvorvidt der i den kommende lovgivning bør fastsættes bestemmelser, der klarere forpligter offentlige arkiver til aktivt at virke for en mere intensiv udnyttelse af arkiverne. Arbejdsgruppen finder her

- at måtte fraråde ved lov at pålægge kommunerne særlige formidlingsforpligtelser på arkivområdet.
-

Arbejdsgruppen indstiller endelig,

- at det overvejes i forbindelse med lovrevisionen at fastsætte bestemmelser om offentlige arkivers bistand til offentligheden med hensyn til arkivadgang.

1.7.3 Bevaring og kassation

Arbejdsgruppen har overvejet lovgivningens bestemmelser om bevaring og kassation af offentlige arkivalier. Der er i arbejdsgruppen enighed om, at bestemmelser om bevaring og kassation udelukkende bør fastsættes i arkivloven eller i bestemmelser udstedt med hjemmel i arkivloven. Da bestemmelser om bevaring og kassation kan siges at normere borgernes retsstilling derved, at de regulerer, hvad der vil blive bevaret og dermed på længere sigt være tilgængeligt for benyttelse, indstiller arbejdsgruppen i enighed,

- at bestemmelsen i folkeskolelovens § 52, 2. pkt., om bevaring og kassation af arkivalier ophæves.

1.7.4 Aflevering m.v.

Arbejdsgruppen har overvejet sammenhængen mellem afleveringsfrist og tilgængelighedsfrist. Arbejdsgruppen har konstateret, at denne sammenhæng efter ændringen af arkivloven i 1997 ikke kan tillægges betydning. Tilgængeligheden bør reguleres af lovens bestemmelser i så henseende, og ikke gøres afhængig af, om aflevering af de pågældende offentlige arkivalier har fundet sted eller ej. En del af arbejdsgruppen (Poul Bache, Ole Cohen, Ole Hasselgaard, Jørgen Krogh, Johan Peter Noack, Peter Taksøe-Jensen) indstiller,

- at der – for så vidt den almindelige tilgængelighedsfrist fastsættes til 25 år eller derunder – opretholdes en afleveringsfrist på ca. 30 år.

En anden del af arbejdsgruppen (Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring, Poul Villaume) indstiller,

- at Forsvarsministeriets særlige 60-ars-frist for aflevering af klassificerede arkivalier ophæves, samt at de afleverende statslige myndigheder pålægges – for så vidt den almindelige tilgængelighedsfrist nedsættes til 25 år eller derunder – at tilstræbe en tilsvarende afleveringsfrist.

Arbejdsgruppen har derudover overvejet den sikring af bevaringen, der skal varetages. For IT-arkivalier spiller den aktive bevaringsindsats en særlig rolle. Det er derfor såvel af bevaringstekniske som af samfundsøkonomiske grunde hensigtsmæssigt,

at IT-arkivalier som hovedregel afleveres på et tidspunkt, hvor de ikke er administrativt uaktuelle eller teknologisk forældede. Dette tidspunkt er imidlertid højest individuelt, alt efter det konkrete elektroniske arkivsystem, der er tale om. På den baggrund indstiller arbejdsgruppen i enighed,

- at der ikke i loven fastsættes en særlig afleveringsfrist for statslige myndigheders IT-arkivalier, men en klar bemyndigelse til administrativt at fastsætte bestemmelser om tidligere aflevering,
- at der af hensyn til persondataloven indføres en afleveringspligt til offentligt arkiv for kommunale IT-arkivalier
- at kulturministeren bemyndiges til administrativt at fastsætte regler om afleveringstidspunkt.

Under henvisning til arbejdsgruppens indstilling om arkivlovens anvendelse efter bevaringsmæssige kriterier på arkivalier fra institutioner, selskaber m.v., der ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning, indstiller arbejdsgruppen i enighed,

- at kulturministeren bemyndiges til at fastsætte nærmere regler om sådanne selskabers aflevering af arkivalier, for så vidt offentligt ejede selskaber m.v. inddrages under lovens område efter bevaringsmæssige kriterier.

1.7.5 Tilgængelighed

1.7.5.1 Kommunale arkivalier

Arbejdsgruppen har drøftet spørgsmål i forbindelse med tilgængeligheden til kommunale arkivalier, der ikke er afleveret til offentlige arkiver.

Arbejdsgruppen indstiller i enighed,

- at det i forbindelse med lovrevisionen bør sikres, at der gælder samme regler om arkivadgang til kommunale arkivalier som til statslige, uanset om arkivalier er afleveret til et offentligt arkiv eller ej.

1.7.5.2 Nedsættelse af 30-års-fristen

Et hovedpunkt i arbejdsgruppens overvejelser har været spørgsmålet om arkivlovens tilgængelighedsfrister. Arbejdsgruppen har overvejet nedsættelse af de tilgængelighedsfrister på 30 og 80 år, der er fastsat i loven, samt spørgsmålet om fastsættelse af særlige tilgængelighedsfrister.

Arbejdsgruppen har ikke kunnet opnå enighed om omfanget af en nedsættelse af den gældende generelle frist på 30 år.

En del af arbejdsgruppen (Poul Bache, Ole Cohen, Ole Hasselgaard, Jørgen Krogh, Johan Peter Noack, Peter Taksøe-Jensen) indstiller,

- at tilgængelighedsfristen på 30 år (§ 20, stk. 1) nedsættes til 25 år.

Ved en samlet afvejning finder disse medlemmer, at den generelle tilgængelighedsfrist i forbindelse med den kommende lovrevision bør fastsættes til 25 år. Hensynet til behovet for at gennemføre screeninger tilsiger, at fristen ikke fastsættes til under 25 år. For disse medlemmer er det i den forbindelse også tillagt betydning, at der fortsat i alle tilfælde vil være adgang til at opnå en konkret dispensation fra denne frist, hvis betingelserne herfor i arkivlovens § 24 er opfyldt.

Ved siden af dette hovedhensyn spiller det i praksis en stor rolle, at de arkivansvarlige myndigheder er bundet af udstederprincippet. Gennemførelsen af meget omfattende screeninger ved en kortere frist end 25 år vil ikke blot kræve betydelige bevilninger, men også støde på flaskehalse, fordi der ikke uden videre kan findes kvalificerede medarbejdere til formålet.

En anden del af arbejdsgruppen (Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring, Poul Villaume) indstiller,

- at den almindelige tilgængelighedsfrist bliver 20 år.

Det sker ud fra to hovedbetragtninger: Fastsættelsen af den almindelige tilgængelighedsfrist til et bestemt åremål vil altid indeholde et betydeligt element af arbitraritet. Allerede derfor forekommer det, også med anerkendelse af de beskyttelseshensyn, som ligger til grund for anbefalingen af en almindelig tilgængelighedsfrist på 25 år, vanskeligt at se nogen afgørende eller principiel forskel mellem en frist på 25 år og en på 20 år. Under alle omstændigheder er tidshorizonten her langt ud over, hvad rimelige hensyn til beskyttelsen af den politiske beslutningsproces' fortrolighed betinger. Når indstillingen i forbindelse med denne arkivlovsrevision alligevel ikke lyder på fastsættelse af en lavere almindelig tilgængelighedsfrist end 20 år, skyldes det således ikke de nævnte beskyttelseshensyn, men først og fremmest administrativt-praktiske og ressourcemæssige problemer, som en nedsættelse af den nugældende tilgængelighedsfrist med mere end 10 år på én gang formentlig ville forårsage. Yderligere sænkning af tilgængelighedsfristen forudses således ved den næste lovrevision, også i betragtning af, at tendensen i flere lande, som Danmark normalt kan sammenlignes med, i disse år går i retning af stadig lavere generelle tilgængelighedsfrister.

1.7.5.3 Fastsættelse af særlige tilgængelighedsfrister

Om spørgsmålet om fastsættelse af særlige tilgængelighedsfrister, hvor dette er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private eller offentlige interesser, jf. den gældende lovs § 21, stk. 1, indstiller arbejdsgruppen i enighed,

- at muligheden for fristforlængelser opretholdes
- at der indføres en overgrænse for fristforlængelser på 60 år, som kun kan fraviges, når dokumenter er udstedt af fremmede magter eller internationale organisationer eller i andre helt særlige tilfælde.

En del af arbejdsgruppen (Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring, Poul Guillaume) indstiller,

- at myndighederne til offentliggørelse ved Statens Arkiver skal udarbejde en redegørelse for fristforlængelser, og at sætningen i arkivlovens § 21, stk. 1, "hvis dette er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:" erstattes med: "hvis frigivelse med stor sandsynlighed skønnes at føre til alvorlig skade for:"
- at arkivlovens § 21, stk. 1, nr. 6, ophæves
- at arkivlovens § 21, stk. 2, ophæves
- at der oprettes et særligt screeningsnævn med den opgave at overvåge og efterprøve myndighedernes afgørelser om afklassificering og fristforlængelser.

En anden del af arbejdsgruppen (Poul Bache, Ole Cohen, Ole Hasselgaard, Jørgen Krogh, Johan Peter Noack, Peter Taksø-Jensen) kan ikke støtte disse indstillinger, men indstiller,

- at kriteriet "hvis dette er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private eller offentlige interesser" i arkivlovens § 21, stk. 1, der er identisk med kriteriet i den tilsvarende bestemmelse i offentlighedsloven, fastholdes
- at arkivlovens § 21, stk. 2, opretholdes, da der stadig vil være brug for at kunne fristforlænge for arkivenheder eller grupper af arkivenheder
- at bestemmelsen i § 21, stk. 1, nr. 6, opretholdes.

Det er i den forbindelse anført, at det principielt ikke er muligt i lovgivningen at specificere alle forhold, som kan kræve hemmeligholdelse, og at offentlighedsloven med samme begrundelse indeholder en tilsvarende bestemmelse.

1.7.5.4 Tilgængelighedsfrist for oplysninger om enkeltpersoners private forhold

Arbejdsgruppen har ikke kunnet opnå enighed om en nedsættelse af 80-års-tilgængelighedsfristen efter lovens § 22, stk. 1.

En del af arbejdsgruppen (Poul Bache, Ole Cohen, Ole Hasselgaard, Jørgen Krogh, Johan Peter Noack, Peter Taksøe-Jensen) indstiller,

- at 80-års-fristen efter § 22, stk. 1, nr. 1, opretholdes.

Denne del af arbejdsgruppen finder i afvejningen af de fremførte argumenter for en fristnedsættelse over for hensynet til beskyttelsen af privatlivets fred at måtte tillægge beskyttelsen af borgernes privatliv og personlige integritet overvægten og kan derfor ikke anbefale en generel nedsættelse af 80-års-fristen. Samtidig skal denne del af arbejdsgruppen anbefale,

- at bestemmelsen i § 22, stk. 2, 1. pkt., der bl.a. hjemler fastsættelse af en kortere frist end 80 år, hvor forholdene taler herfor, søges udnyttet i størst muligt omfang.

Denne del af arbejdsgruppen henviser i øvrigt til den praksis, der har udviklet sig på dispensationsområdet, og som har medført, at der i langt de fleste tilfælde gives adgang til materiale, der indeholder personoplysninger, men på vilkår, som sikrer beskyttelsen af privatlivets fred.

En anden del af arbejdsgruppen (Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring, Poul Villaume) indstiller,

- at arkivlovens 80-års-tilgængelighedsfrist ændres fra at omfatte hele arkivenheder til alene at omfatte enkeltoplysninger om enkeltpersoners private forhold.

Kan der ikke samles flertal for en sådan ændring, foreslår denne del af arbejdsgruppen,

- at fristen sænkes til 55 år (70 års pensionsalder fradraget 15 år for kriminel lavalder), dog med mulighed for fristforlængelse på op til maksimalt 80 år af dokumenter, der indeholder særligt personfølsomme oplysninger, f.eks. skolepsykologiske undersøgelser, faderskabssager og socialsager.

I forbindelse med den nødvendige afvejning af hensynet til offentligheden og hensynet til beskyttelse af personoplysninger er det synspunktet, at med en sådan frist kan mennesker ikke rammes på deres indtjeningsevne med frigivelsen af oplysninger, som angår tildragelser før det fyldte 15. år. Det skønnes dertil, at oplysninger, som kunne skade ære og anseelse, efter 55 år i de allerfleste tilfælde har mistet deres brod, og at omkostningerne ved en længere frist er for høje til at retfærdiggøre beskyttelsen i de færre tilfælde, hvor oplysningerne ikke har mistet deres brod.

Arbejdsgruppen anbefaler derudover i enighed,

- at det i forbindelse med lovrevisionen overvejes at nedsætte tilgængelighedsfristen på 80 år efter § 22, stk. 1, nr. 2-4.

1.7.5.5 Dispensationer

Arbejdsgruppen indstiller,

- at det præciseres, at der ved afgørelser om dispensation tages selvstændigt hensyn til, om ansøger er part eller i øvrigt har en væsentlig individuel interesse i den sag, til hvis akter der søges adgang
- at Statens Arkivers formålsspecifikke standardvilkår optages i loven, men således at der åbnes mulighed for fastsættelse af andre vilkår for andre formål.

En del af arbejdsgruppen (Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring, Poul Guillaume) indstiller,

- at rigsarkivarens årlige rapport om praksis på tilgængelighedsområdet fremover skal indeholde de angivne begrundelser for overskridelser af svarfrister for dispensationsansøgninger.

1.7.5.6 Begrundelser for afslag

Arbejdsgruppen gør opmærksom på,

- at begrundelser for afslag på dispensationsansøgninger præciseres, således at der på en fyldestgørende måde redegøres for den afvejning af hensyn, de er tillagt betydning ved den samlede skønsmæssige afgørelse.

1.7.6 Private arkivalier

Arbejdsgruppen indstiller,

- at der i arkivloven optages bestemmelser, der pålægger rigsarkivaren at føre en fortegnelse over bevaringsværdige private arkiver
- retsvirkningen af optagelse af et privatarkiv bør være, at arkivejeren forpligtes til at indberette ændringer i ejendomsforhold m.v.

1.7.7 Klager

Arbejdsgruppen har drøftet spørgsmålet om indførelse af en særlig ankeinstans i arkivadgangssager.

Arbejdsgruppen har ikke kunnet opnå enighed om dette spørgsmål.

En del af arbejdsgruppen, (Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring, Poul Villaume), indstiller:

- Der oprettes et særligt sagkyndigt og uafhængigt ankenævn til behandling af klagesager over afslag på arkivadgang (såvel fristforlængede sager som dispensation fra tilgængelighedsfrister). Det er af væsentlig betydning for ansøgernes retssikkerhed, at et sådant uafhængigt organ, bestående af repræsentanter for forskning, presse, administration og evt. Folketinget (politikere), med fuld aktindsigt skal kunne afprøve og evt. omgøre myndighedernes afgørelser om arkivadgang. Hertil kommer, at ansøgere som regel har en interesse i, at der hurtigere tages stilling til en anke, end tilfældet kan være, hvis der klages til ombudsmanden eller rejses sag for domstolene. Ankenævnet ønskes etableret for at øge retssikkerheden hos brugerne. Såfremt et ankenævn ikke oprettes, indstiller denne del af arbejdsgruppen, at Tilgængelighedsudvalgets beføjelser udvides, så det får adgang til alt relevant aktmateriale vedrørende afslåede ansøgninger om arkivadgang.

En anden del af arbejdsgruppen (Poul Bache, Ole Cohen, Ole Hasselgaard, Jørgen Krogh, Johan Peter Noack, Peter Taksø-Jensen) indstiller,

- at der ikke indføres et særligt ankenævn, men at de nugældende ankemuligheder opretholdes, jf. Tilgængelighedsudvalgets flertals udtalelse i 1996.

København, den 13. juni 2001

Poul Bache	Ole Cohen	Ole Hasselgaard
Jørgen Krogh	Anders Jerichow	Johan Peter Noack (formand)
Vibeke Sperling	Kenneth H. Sørensen	Peter Taksø-Jensen
Anette Warring	Poul Villaume	

Karen I. Bjerg

2. Arkivlovens anvendelsesområde

2.1 PROBLEMSTILLING

Diskussionen har drejet sig om afgrænsning af selve lovens såvel som dens enkelte bestemmelsers virkeområde. Det har således været taget op, hvorvidt arkivloven bør gælde for institutioner, selskaber m.v. uden for den egentlige offentlige forvaltning.

I forbindelse med Folketingets behandling af lovforslag om ændring af arkivloven 1997 stilledes der bl.a. spørgsmål om bevaring, aflevering og tilgængelighed specielt for arkivalier fra privatretligt organiserede selskaber, der helt eller delvis ejes af det offentlige.

I praksis har Statens Arkiver, når det drejer sig om den offentlige forvaltnings arkivalier, fulgt den afgrænsning, der er gældende for offentlighedsloven. Spørgsmålet er dog, om bevaring af arkivalier, der belyser offentlig virksomhed og dermed samfundsudviklingen i bredere forstand, i princippet bør ansues ud fra en rent arkivmæssig vurdering af de pågældende arkivaliers historiske værdi eller retlig/administrative betydning, jf. arkivlovens § 2, nr. 1.

2.2 AFGRÆNSNINGEN AF OFFENTLIGHEDSLOVEN

Spørgsmålet om afgrænsning af offentlighedslovens virkeområde er indgående diskuteret i Betænkning om offentlighedslovens revision. Offentlighedslovsudvalget konkluderede, "at [det] er utvivlsomt, at man opnår den klareste afgrænsning af

offentlighedsprincippets almindelige anvendelsesområde ved at tage sit udgangspunkt i et formelt kriterium, således at der kun hjemles adgang til aktindsigt i dokumenter, der indkommer til eller oprettes af en forvaltningsmyndighed." (Betænkning 857/1978, s. 84).

Offentlighedslovsudvalget diskuterede nærmere afgrænsningen af offentlighedslovens organisatoriske anvendelsesområde og fandt, at "En nærmere afgrænsning ... i formel henseende lader sig ... mest hensigtsmæssigt foretage negativt i form af en opregning af de hovedtyper af myndigheder, institutioner m.v., der ikke anses for omfattet af loven". (Betænkningen, s. 86).

Udvalget opregnede følgende

- folketinget og dertil hørende institutioner
- domstolene
- institutioner, der er organiseret på privatretligt grundlag
- udenlandske myndigheder og internationale organisationer.

Udvalget overvejede, om der for institutioner på privatretligt grundlag var grund til at foreslå offentlighedslovens rækkevidde udvidet, men fandt, at dette spørgsmål ikke kunne vurderes ud fra offentlighedsloven alene. "Uanset at de forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler vel ikke i alle enkeltheder behøver at have samme organisatoriske rækkevidde, taler dog ikke mindst hensynet til reglernes indbyrdes sammenhæng for, at anvendelsesområdet i alt væsentligt er fælles [...] Såfremt det forhold, at en privatretlig organisation f.eks. er tillagt offentlige midler, i sig selv findes at burde medføre, at organisationen undergives offentlighedslovens regler, herunder også reglerne om partsoffentlighed, synes det vanskeligt at begrunde, hvorfor andre forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler, såsom reglerne om kontradiktion, inhabilitet, begrundelse osv., ikke ligeledes skulle finde anvendelse." (Betænkningen, s. 91).

Dertil føjede udvalget betragtninger om, at offentlighedsprincippets anvendelse over for en række af privatretligt organiserede institutioner m.v. ville stille ikke ubetydelige krav til institutionernes administrative opbygning, herunder til efterlevelse af administrative rutiner (journalisering, arkivering m.v.), som det ikke kunne forventes, at institutionerne umiddelbart ville være i stand til at opfylde. Udvalget bemærkede i den forbindelse, at "De hensyn, der ligger bag overladelse af forvaltningsfunktioner til private institutioner, er vel af højst forskellig karakter, men for-

mentlig ikke sjældent netop udtryk for et ønske om eller dog accept af, at der følges en mere formløs sagsbehandling end i den offentlige forvaltning." (Betænkningen, s. 92). Udvalget fandt, at det "alene synes rimeligt begrundet generelt at udstrække offentlighedslovens rækkevidde til private institutioner, der udøver offentligretlige beføjelser, når denne virksomhed er af en mere omfattende karakter og har medført, at institutionen er undergivet intensiv regulering, tilsyn og kontrol," eller hvor en institutions driftsudgifter i alt væsentligt dækkedes af det offentlige, ikke mindst, hvor en virksomhed udøves sideløbende af både private og offentlige institutioner. (Betænkningen, s. 92).

På den baggrund foreslog udvalget, at der i offentlighedsloven blev indsat en bestemmelse, der bemyndigede "vedkommende minister til at træffe bestemmelse om, at en privatretligt organiseret institution skal være omfattet af loven i tilfælde, hvor dette findes begrundet som følge af den virksomhed, institutionen udøver (dvs. navnlig hvor institutionen er tillagt afgørelsesmyndighed), eller som følge af omfanget af offentlig udgiftsdækning. Bestemmelsen herom i offentlighedsloven er kun i et enkelt tilfælde udnyttet.

Om selskaber anførte udvalget, at de ikke blev anset for omfattet af offentlighedsloven af 1970, uanset arten af deres virksomhed. Begrundelsen herfor var navnlig at give det offentlige mulighed for at udøve forretningsmæssig virksomhed på samme vilkår som det private erhvervsliv. Udvalget fandt ikke anledning til at foreslå dette ændret, men bemærkede på den anden side, at der ikke var anledning til at undtage offentlige forretningsdrivende organer, der ikke var privatretligt organiserede, fra lovens anvendelsesområde. De nødvendige beskyttelseshensyn kunne bedre varetages ved en undtagelsesbestemmelse om selve den forretningsmæssige virksomhed.

2.3 ARKIVLOVEN: GÆLDENDE RET

2.3.1 Myndigheder, omfattet af arkivloven

§ 7 i arkivloven lyder:

"Lovens regler om myndigheders behandling af arkivalier i kapitel 3-5 gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning og domstolene.

Stk. 2. Loven gælder endvidere for anerkendte trossamfunds ministerialbogførelse."

Lovens bestemmelser om myndighedernes behandling m.v. af arkivalier gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning. Loven omfatter således alle forvaltningsmyndigheder, uanset om de tilhører den statslige eller den kommunale forvaltning, og uanset om der er tale om almindelige forvaltningsmyndigheder, særlige nævn eller råd eller særlige forvaltningsenheder.

2.3.1.1 Særlige forvaltningsenheder

Særlige forvaltningsenheder, dvs. offentlige institutioner, der har karakter af selvstændige retssubjekter, er f.eks. Nationalbanken, Danmarks Radio, TV 2, jf. Betænkning 857/1978, s. 86 samt FOB 1989, s. 104 ff.

Som udgangspunkt må det antages, at institutioner, der er oprettet på det offentliges foranstaltning ved eller i henhold til lov, umiddelbart er omfattet af loven, dog med undtagelse af offentligt ejede aktieselskaber m.v., jf. nedenfor. I bekendtgørelse nr. 919 af 28. november 1997, § 14, bemyndiges rigsarkivaren til efter forhandling med den pågældende særlige forvaltningsenhed at fastsætte nærmere regler for behandling, bevaring og kassation samt aflevering af enhedens administrative arkivalier.

2.3.1.2 Selvejende institutioner

En række selvejende institutioner og foreninger m.v. må – uanset deres organisationsform – regnes som en del af den offentlige forvaltning og dermed som indbefattet under arkivlovens umiddelbare virkeområde. Dette gælder således bl.a. en række institutioner, der udfører opgaver på det sociale område for kommuner og amtskommuner efter overenskomst, jf. lov om social service.

2.3.1.3 Kommunale fællesskaber

Såkaldte kommunale § 60-fællesskaber, dvs. fællesskaber, der kan træffe afgørelser på flere kommuners vegne, er omfattet af loven, ligesom de er omfattet af offentlighedshedsloven, jf. John Vogter, Offentlighedsloven, 1998, s. 63-64, uanset disses organisationsform i øvrigt (andelsselskab, interessentselskab o.l.). Derimod vil fælleskommunale selskaber som hovedregel ikke være omfattet.

2.3.1.4 Domstolene

Loven omfatter tillige, i modsætning til offentlighedsloven og forvaltningsloven, domstolene.

2.3.1.5 Færøerne og Grønland

Loven omfatter ikke umiddelbart rigsmyndighederne på Færøerne og i Grønland, men kan ved kgl. anordning sættes i kraft for disse. Dette er ikke sket.

2.3.1.6 Al virksomhed inden for den offentlige forvaltning

Arkivlovens virkeområde må i det hele antages at være noget videre end offentlighedslovens og forvaltningslovens. Arkivloven indeholder ikke de samme kvalificerede begrænsninger som de to love. Det skyldes, at arkivloven dels skal tilgodese bevaring også af dokumenter og sager, der ikke er undergivet aktindsigt, dels skal rumme tilgængelighedsbestemmelser også for sådanne undtagelser.

Fra offentlighedslovens område er således undtaget sager inden for strafferetsplejen og sager om lovgivning, der ikke har ført til fremlæggelse af lovforslag for Folketinget (§ 2), ligesom retten til aktindsigt efter offentlighedsloven kun omfatter sager, der er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed (§ 4, stk. 1, 1. pkt.). Forvaltningsloven gælder ifølge dens § 2, stk. 1, for sager, hvor der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Den offentlige virksomheds karakter har ingen betydning for arkivlovens virkeområde. Arkivlovens regler om behandling af arkivalier omfatter også arkivalier, der ikke knytter sig til myndighedens administrative sagsbehandling, f.eks. forskningsarkivalier, videnskabelige samlinger, dokumentation af faktisk forvaltningsvirksomhed m.v. F.eks. er det antaget, at fonde og legater, der bestyres af en kommune eller af anden offentlig myndighed, ikke er en del af den offentlige forvaltning i forvaltningslovens eller offentlighedslovens forstand, hvilket bl.a. medfører, at myndigheden som legatbestyrer ikke er forpligtet til at begrunde afslag på ydelser af legatet eller give aktindsigt i legatets sager. Derimod må det antages, at arkivlovgivningen omfatter legater under bestyrelse af offentlige myndigheder, således at myndighedens arkivalier vedrørende legater m.v. er omfattet af lovens bestemmelser om behandling, bevaring, kassation og aflevering på lige fod med andre arkivalier hos myndigheden.

Den organisationsform, der er valgt for en række statsvirksomheder, f.eks. Post Danmark og DSB, som betegnes som "selvstændige offentlige virksomheder", medfører heller ikke indskrænkninger i arkivlovens gyldighed over for sådanne virksomheder, medmindre dette er fastsat ved særlig lovgivning.

2.3.2 Myndigheder, der ikke er omfattet af arkivloven

2.3.2.1 Kongehuset og hoffet

Loven omfatter ikke kongehusets eller hoffets institutioners arkiver, idet kongehuset og hoffet ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning. Kongehuset og hoffet afleverer dog traditionelt deres arkivalier til Rigsarkivet som arvtager af Geheimearkivets funktioner som kongeligt husarkiv.

2.3.2.2 Folketinget

Loven omfatter ikke Folketinget, Folketingets Ombudsmand og visse andre organer med tilknytning til Folketinget, f.eks. statsrevisorerne og deres sekretariat. I lov om revisionen af statens regnskaber m.v. (lovbekendtgørelse nr. 489 af 24. juni 1991). § 18 c, er det fastsat, at for Rigsrevisionens arkivalier gælder reglerne om behandling af den offentlige forvaltnings arkivalier.

2.3.2.3 Offentligt ejede aktieselskaber m.v.

Uden for lovens umiddelbare virkeområde falder institutioner, foreninger og selskaber, der er organiseret på privatretligt retsgrundlag, selv om deres virksomhed kan sidestilles med offentlig forvaltningsvirksomhed, jf. John Vogter, Offentlighedsloven 1998, s. 57 ff. Dette gælder såvel statslige som kommunale aktieselskaber. Det skal her bemærkes, at der ved overflytning af forvaltningsområder fra den offentlige forvaltning til privatretligt organiserede institutioner, selskaber m.v. gælder særlige regler. Ifølge bekendtgørelse nr. 919 af 28. november 1997, § 2, stk. 3, kan der ved overførelse af sagsområder fra myndigheder til institutioner uden for den offentlige forvaltning kun overføres arkivalier m.v. fra de myndigheder, der hidtil har varetaget forvaltningen af sagsområdet, til institutioner uden for den offentlige forvaltning, for så vidt den modtagende institution inddrages under lovens område i medfør af § 8.

2.3.3 Arkivlovens § 8

§ 8 i arkivloven lyder:

”Kulturministeren kan bestemme, at reglerne i kapitel 3-5 om behandling af offentlige myndigheders arkivalier helt eller delvis skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m.v., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning. Det gælder dog kun, hvis udgifter ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige eller kommunale midler, eller i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens eller en kommunes vegne.”

Bestemmelsen svarer til bestemmelserne i forvaltningslovens § 1, stk. 2, og offentlighedslovens § 1, stk. 3, 1. og 2. punktum.

Efter bestemmelserne i forvaltningsloven og offentlighedsloven kan vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren bestemme, at de to love skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m.v., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning. Formålet med bestemmelsen i de to nævnte love er, at aktindsigt skal kunne gennemføres i institutioner m.v., der – uanset de er organiseret på privatretligt grundlag – i deres virksomhed eller dele af denne må sidestilles med den egentlige offentlige forvaltning. Det er derfor i de to love tillige fastsat, at vedkommende minister for institutioner, der inddrages under forvaltnings- eller offentlighedslovenes område, kan fastsætte bestemmelser om opbevaring af dokumenter m.v. til sikring af, at aktindsigt rent faktisk vil kunne lade sig gennemføre under lignende vilkår som i den offentlige forvaltning, bl.a. at aktindsigten ikke gøres illusorisk gennem institutionens vilkårlige kassation af dokumenter, jf. John Vogter: Forvaltningsloven, 1998, s. 108.

Formålet med arkivlovens § 8 er heroverfor at sikre, at de aktiviteter, der udøves af sådanne privatretligt organiserede selskaber m.v., vil kunne dokumenteres historisk. En inddragelse af en institution under arkivlovens område efter bestemmelsen i § 8 medfører forpligtelser til bevaring og aflevering for den pågældende institution, jf. §§ 9 og 13, ligesom institutionen vil kunne underkastes de regler til varetagelse af arkivmæssige hensyn, der er fastsat eller fastsættes i medfør af § 10, stk. 1 og 2.

2.3.3.1 Hvilke institutioner kan inddrages under lovens område

Bestemmelse om, at selskaber m.v. skal være omfattet af reglerne i lovens kapitel 3-5, kan træffes, hvis selskabets driftsomkostninger helt eller overvejende dækkes af offentlige midler. Der kan være tale om direkte tilskud, men bestemmelsen kan også omfatte institutioner, hvis driftsomkostninger dækkes ved medlemsbidrag eller lignende eller af egentlig betaling fra offentlige myndigheder for modydelse. Der kan, ligesom det er tilfældet ved de tilsvarende bestemmelser i offentlighedsloven og forvaltningsloven, ikke angives nogen bestemt procentsats i forhold til institutionens samlede driftsomkostninger som afgørende for, om bestemmelsen i § 8 kan anvendes. Udtrykket "overvejende" del af driftsomkostningerne må dog antages at angive, at den offentlige andel skal udgøre mindst 60-70 %. Der sigtes hermed udelukkende til driftsomkostninger; størrelsen af f.eks. offentlig aktiebesiddelse har ingen indflydelse, jf. John Vogter: Offentlighedsloven, 1998, s. 70 f.

Afgørende for, om institutioner m.v. inddrages under lovens område, må være hensynet til bevaringen af dens arkivalier. Der må her anlægges en individuel bedømmelse, herunder også tages hensyn til de aktiviteter, den pågældende institution udøver, og især de fremtidige forskningsmæssige behov for dokumentation af disse aktiviteter.

2.3.3.2 Hvem kan træffe bestemmelse efter § 8

Afgørelse om, hvorvidt og i hvilket omfang en institution skal inddrages under lovens regler i kapitel 3-5, træffes af kulturministeren.

Udgangspunktet for fastlægnings af, i hvilket omfang en institution skal omfattes af loven, må være sikring af bevaring. I bedømmelsen af, hvorvidt en institution ud over en forpligtelse til bevaring kan pålægges pligt til at aflevere sine arkivalier til et offentligt arkiv, må det formentlig lægges til grund, om institutionens udgifter dækkes af statslige midler, eller om institutionen kan træffe afgørelse på statens vegne, i hvilket tilfælde den formentlig kan pålægges afleveringspligt. Sker finansiering af drift derimod ved kommunale midler, eller løser institutionen kommunale opgaver, er det et spørgsmål, hvorvidt institutionen vil kunne pålægges forpligtelser ud over dem, der påhviler kommunale myndigheder i øvrigt.

2.4 ARBEJDSGRUPPENS OVERVEJELSER

2.4.1 Kongehusets arkivalier

Spørgsmål om kongehusets og hoffets arkivalier er drøftet i arbejdsgruppen. Statens Arkiver har her oplyst, at kongehusets arkivalier, herunder hoffets institutioners arkivalier, betragtes som private arkivalier.

For så vidt angår de dele af kongehusarkiverne, der omfatter kongehusets helt private korrespondance, har regenten naturligvis fuldstændig råderet over dem og kan selvstændigt fastlægge adgangsbetingelserne. Det svarer til den retstilstand, der i øvrigt gælder for private arkivalier.

I en vurdering af kongehusets arkiv må der tages hensyn til den særlige retsstilling, som tilkommer regenten. Efter grundlovens § 13 er kongen ansvarsfri, og hans person er fredhellig. Heri ligger bl.a., at angreb på kongens person er en kvalificeret forbrydelse, som straffes strengere end tilsvarende overgreb på andre, jf. straffelovens §§ 112-115. Efter § 115, stk. 1, forhøjes straffen efter straffelovens kap. 25-27, herun-

der regler om krænkelse af privatlivets fred, hvis forseelserne er rettet mod kongehuset.

På den anden side kan det hævdes, at kongehusets, herunder hofinstitutionernes, arkivalier i et vist omfang vil kunne betragtes som offentlige arkivalier, nemlig for så vidt de angår kongens funktioner som statsoverhoved og forhold i forbindelse hermed. I et parlamentarisk, demokratisk samfund må det være udgangspunktet, at der tilstræbes den størst mulige åbenhed i alle offentlige anliggender, herunder også for arkivalier, der rummer oplysninger om statsoverhovedet, samt at det er i strid med parlamentarismens principper, hvis sådanne arkivalier skulle regnes som statsoverhovedets private ejendom.

En del af arbejdsgruppen (Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring, Poul Villaume) har anført, at det eksempelvis ikke synes rimeligt at betragte kongens begrænsede udenrigspolitiske prærogativ fra tiden efter parlamentarismens politiske indførelse i 1901, men før parlamentarismens juridiske stadfæstelse med grundloven af 1953, som private/personlige forhold eller forhold af helt særlig karakter, der ikke omfattes af de offentligheds- eller tilgængelighedsregler, som i øvrigt gælder for offentlige arkivalier.

Af konklusionen i Justitsministeriets "Notat om hvorvidt Kongehuset er omfattet af offentlighedsloven, 24. april 2001", fremgår det, at regenten er omfattet af offentlighedsloven, for så vidt angår sager, hvor regenten – såvel med som uden ministerkontrasignatur – deltager i statsstyret, og at regenten og den pågældende forvaltningsmyndighed i disse tilfælde må anses for én og samme myndighed. Følgelig er brevveksling m.v. mellem regenten og forvaltningsmyndigheden intern efter offentlighedslovens § 7 og dermed omfattet af offentlighedslovens bestemmelser om undtagelse fra aktindsigt.

Ifølge en del af arbejdsgruppen (Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring, Poul Villaume) følger det af denne justitsministerielle fortolkning, at de arkivalske spor af regentens funktion i forbindelse med deltagelse i statsstyret må være omfattet af de samme offentligheds- og tilgængelighedsregler, som er gældende for de pågældende forvaltningsmyndigheder. Følges dette synspunkt, må bevaring, aflevering og tilgængelighed til arkivalier, der vedrører regentens udøvelse af funktionerne som statsoverhoved reguleres af de bestemmelser, der i øvrigt gælder for offentlige arkivalier. Synspunktet indebærer, at adgangen til ministerielle og andre arkivalier i

de offentlige arkiver ikke vil kunne fristforlænges med henvisning til, at disse arkivalier indeholder spor af regentens deltagelse i statsstyret.

En andel del (Poul Bache, Ole Cohen, Ole Hasselgaard, Jørgen Krogh, Johan Peter Noack, Peter Taksøe-Jensen) finder ikke anledning til at ændre den hidtidige praksis, hvorefter kongehusets og hoffets institutioners arkivalier betragtes som private. For så vidt der er tale om arkivalier, der belyser regentens funktioner som statsoverhoved, dvs. funktioner, som regenten ifølge grundloven udøver gennem ministrene, vil disse arkivalier befinde sig i det pågældende ministeriums arkiv. På den baggrund er der ikke anledning til at fastsætte særlige bestemmelser om kongehusets arkivalier.

2.4.2 OFFENTLIGT EJEDE SELSKABER

Som anført ovenfor har Statens Arkiver i praksis fulgt tilsvarende principper, som i 1978 fremgik af Offentlighedslovsudvalgets overvejelse om for afgrænsningen af offentlighedslovens anvendelsesområde. Spørgsmålet er, hvorvidt dette i alle tilfælde kan anses for hensigtsmæssigt.

Er udgangspunktet ønsket om en ensartet afgrænsning af den forvaltningsretlige regulerings anvendelsesområde, er det utvivlsomt det mest hensigtsmæssige at opretholde paralleliteten mellem offentlighedsloven og forvaltningsloven på den ene side og arkivloven på den anden side. Det er dog et spørgsmål, om de hensyn, der betinger afgrænsningen af offentligheds- og forvaltningsloven i forhold til offentligt ejede selskaber, tillige kan begrunde, at offentligt ejede selskaber er undtaget fra arkivloven. Beskyttelseshensynet vil efter f.eks. 30 år gøre sig gældende med langt mindre vægt.

Er udgangspunktet, at der ved arkivloven forfølges andre målsætninger end ved hhv. offentligheds- og forvaltningsloven og arkivloven, stiller spørgsmålet sig anderledes. Som anført i arkivlovens § 2, nr. 1 og 3, er formålet for Statens Arkiver "at sikre bevaringen af arkivalier, der har historisk værdi eller tjener til dokumentation af forhold af væsentlig administrativ eller retlig betydning for borgere og myndigheder", og "at stille arkivalierne til rådighed for myndigheder og offentlighed, herunder til forskningsformål".

Der er ingen tvivl om, at der knytter sig betydelig bevaringsinteresse til en række offentligt ejede selskabers arkivalier. Som eksempler kan nævnes DONG, Ørestadsselskabet, broselskaberne, Københavns Havn, m.v. Det kan vanskeligt argu-

menteres, at forfølgelsen af arkivlovens formål, jf. ovenfor, i sig selv vil stille privatretlige organisationer over for krav, der ikke umiddelbart vil kunne opfyldes, eller at de særlige hensyn, der måtte gøre sig gældende for offentligt ejede selskaber, ikke skulle kunne varetages, hvis de pågældende selskaber blev inddraget under arkivloven. De økonomisk/administrative byrder, en bevarings- og afleveringspligt måtte påføre selskaberne, vil i de fleste tilfælde være marginale. Hensynet til beskyttelse af den offentlige ejers eller det pågældende selskabs økonomiske interesser vil kunne varetages gennem enten lovens almindelige tilgængelighedsbestemmelser eller ved aftale, jf. arkivlovens § 31.

Det kan på den baggrund overvejes at lade bevaringsværdien af offentligt ejede selskabers arkivalier indgå som en selvstændig kvalifikation ved bedømmelsen af, hvorvidt det pågældende selskab inddrages under arkivlovens virkeområde.

En anden løsning kunne være at fastsætte, at der ved fastsættelse af vedtægter for offentligt ejede, privatretligt organiserede selskaber skal tages stilling til spørgsmålet om arkivbevaring og om aflevering til offentligt arkiv, eventuelt efter indhentet udtalelse fra Kulturministeriet eller Statens Arkiver.

2.5 ARBEJDSGRUPPENS INDSTILLING

2.5.1 Kongehusets arkivalier

En del af arbejdsgruppen (Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring, Poul Villaume) finder,

- at kongehusets arkivalier, for så vidt de knytter sig til kongens funktion som statsoverhoved (deltager i statsstyret), bør betragtes som offentlige arkivalier og være tilgængelige efter arkivlovgivningens regler herom.

En anden del (Poul Bache, Ole Cohen, Ole Hasselgaard, Jørgen Krogh, Johan Peter Noack, Peter Taksøe-Jensen) finder,

- at der ikke er anledning til at regulere forhold vedrørende kongehusets arkivalier i arkivloven.

2.5.2 Offentligt ejede selskaber

Arbejdsgruppen indstiller i enighed,

- at det overvejes at ændre arkivlovens § 8, således at bevaringsværdien af offentligt ejede selskabers arkivalier indgår som en selvstændig kvalifikation.
-

3. Offentlige arkiver

3.1 PROBLEMSTILLING

Arkivloven regulerer først og fremmest Statens Arkivers virksomhed. På bevarings- og tilgængelighedsområdet indeholder loven bemyndigelser for kulturministeren til at fastsætte nærmere bestemmelser for kommunale arkivinstitutioner, men disses virksomhed er ikke reguleret i selve loven. Det samme gælder andre institutioner (statslige myndigheder samt kommunale eller private institutioner), der udfører opgaver på privatarkivområdet.

Offentlige arkivers afgrænsning og udbredelse rejser flere spørgsmål, som arbejdsgruppen har taget op. Efter den gældende lovgivning kan institutioner, der ikke er offentlige arkiver, ikke stille ophavsretsmæssigt beskyttede arkivalier til rådighed for publikum, ligesom de ikke kan modtage arkivalier, der er omfattet af lov om behandling af personoplysninger.

Et centralt problem er det dertil, at offentlige arkivalier, som er omfattet af lov om behandling af personoplysninger, efter endt brug kun kan bevares ved aflevering til offentligt arkiv. Det synes at stille kommuner, som ikke har oprettet en arkivinstitution, over for kravet om enten at oprette et offentligt arkiv eller aflevere sådanne arkivalier til Statens Arkiver.

Sammenslutningen af lokalarkiver har over for arbejdsgruppen udtrykt, at arkivloven bør være en hel lov, som man kender fra biblioteks- og museumslovene, nemlig en lov, der sikrer indsamling, opbevaring og tilgængeliggørelse af alle relevante samfundsskabte arkivalier, offentlige såvel som private.

Der er ligeledes peget på det ønskværdige i at søge et standardiseret niveau sikret i den virksomhed, der udfolder sig i lokalarkiverne. SLA har konkret givet udtryk for, at arkivloven bør stille krav til lokalarkivernes virksomhed og sikre

- en fortsat professionalisering i bevarings- og formidlingsarbejdet
- øget landsdækkende koordinering og udvikling
- IT-oprustning
- udvidet kursus- og uddannelsesvirksomhed.

Spørgsmålet er, om en nærmere, detaljeret regulering af den kulturbevaring og formidling, der foregår på arkivområdet, herunder en regulering af den virksomhed, der finder sted i arkiverne uden for Statens Arkiver, er hensigtsmæssig.

Der er i den forbindelse peget på begrænsninger for arkivvirksomhed uden for de offentlige arkivers kreds, der følger af anden lovgivning, nemlig ophavsretsloven og persondataloven.

3.2 GÆLDENDE RET

3.2.1 Offentlige arkiver og andre institutioner

Offentlige arkiver defineredes i bemærkningerne til forslag til lov om offentlige arkiver m.v. 1992 således: "Offentlige arkiver er institutioner, der som primær opgave skal indsamle og bevare offentlige arkivalier af hensyn til borgernes retssikkerhed, det offentliges dokumentationsbehov samt af kulturelle og forskningsmæssige grunde.". Offentlige arkiver i arkivlovens forstand er således arkiver, hvortil offentlige myndigheders arkivalier udelukkende kan afleveres. I arkivlovens kapitel 1 omtales de to grupper af institutioner, der udgør de offentlige arkiver, nemlig Statens Arkiver og kommunale arkivinstitutioner.

En række institutioner, som efter arkivlovens definition ikke er offentlige arkiver, udfører opgaver på privatarkivområdet. Blandt statslige myndigheder kan nævnes Det Kongelige Bibliotek, Statsbiblioteket, Nationalmuseet, Dansk Folkemindesamling m.v.

Uden for den statslige forvaltning udfører en lang række institutioner opgaver på privatarkivområdet. Lokalarkiverne udgør ca. 400 institutioner. Lokalarkivernes samlinger udgør ca. 100 hyldekilometer arkivalier, hvortil knytter sig ca. 10 mio. billeder, 13.000 film og 50.000 lydbånd. Nogle drives i tilknytning til museer eller folke-

biblioteker, andre med opgaver kun på arkivområdet. En række kommunale arkivinstititioner fungerer tillige som lokalarkiver. Endelig kan nævnes institutioner, der varetager privatarkivopgaver koncentreret om særlige emner, f.eks. Arbejderbevægelsen Bibliotek og Arkiv (ABA), der modtager statstilskud, og Det danske Udvandrerarkiv (tilknyttet Aalborg Stadsarkiv).

3.2.2 Statens Arkiver

Statens Arkivers organisation og formål er fastsat i §§ 1-2 i arkivloven. § 1, stk. 1, fastsætter, at Statens Arkiver består af Rigsarkivet samt tilknyttede institutioner. Betegnelsen "tilknyttede institutioner" dækker landsarkiverne i København, Odense, Viborg og Aabenraa, Erhvervsarkivet og Dansk Data Arkiv (DDA). I § 1, stk. 2, fastsættes, at Statens Arkiver ledes af rigsarkivaren, og at rigsarkivaren udpeges af kulturministeren.

§ 2 opregner Statens Arkivers formål, nemlig

- at sikre bevaring af arkivalier, der har historisk værdi eller tjener til dokumentation af forhold af væsentlig administrativ og retlig betydning for borgere og myndigheder
- at sikre muligheden for kassation af ikke bevaringsværdige arkivalier i samarbejde med de myndigheder, der er omfattet af loven
- at stille arkivalierne til rådighed for myndigheder og offentlighed, herunder til forskningsformål
- at udøve forskning og udbrede kendskabet til forskningens resultater.

Derudover fastsættes i § 3, at "Statens Arkiver bistår de myndigheder, der er omfattet af denne lov, i arkivmæssig henseende".

3.2.3 Kommunale arkivinstititioner

I § 4, stk. 1, i arkivloven fastsættes, at "Kommunerne kan oprette arkiver til behandling af en eller flere kommuners arkivalier".

Hvor en kommune har oprettet en egentlig arkivinstitution, der modtager kommunens arkivalier, f.eks. et stadsarkiv, har denne institution ansvaret for bevaring af kommunens arkivalier. En sådan institution vil være et offentligt arkiv i lovens forstand. Kommunerne pålægges ikke pligt til at oprette offentlige arkiver. Den enkelte kommunalbestyrelse træffer beslutning om, hvorvidt den vil oprette et offentligt arkiv. Der stilles ikke i § 4, stk. 1, bestemte krav til et kommunalt arkivs organisation m.v.

Det må dog antages, at kommunalbestyrelsen ved oprettelsen bør tage stilling til en række spørgsmål. I en vejledning, som i 1993 blev udsendt af Statens Arkiver, Stadsarkivarforeningen og Kommunernes Landsforening, blev der således peget på "arkivets organisatoriske placering, krav til lederens uddannelse, baggrund og forudsætninger, omsorgen for og behandlingen af arkivalierne, herunder eventuelt indskærpelse af tavshedspligten, arkivets kompetence og forpligtelser i forhold til forvaltningerne, borgernes adgang til at benytte arkivalierne, herunder administration af tilgængelighedsreglerne, samt arkivets eventuelle øvrige arbejdsopgaver og funktioner. [...] En kommune har således ikke oprettet et arkiv efter lovens § 4, fordi man råder over nogle lokaler til opbevaring af arkivalier. Man har heller ikke oprettet et arkiv, fordi man økonomisk ønsker at støtte et selvejende lokalhistorisk arkiv, eller selv driver et sådant inden for den kommunale organisation, eksempelvis i tilknytning til et bibliotek/museum". Godt en halv snes kommunale arkivinstitutioner lever op til disse krav.

En række kommuner har såvel før som efter arkivlovens ikrafttrædelse oprettet kommunale arkivinstitutioner. Der er ikke oprettet amtskommunale eller fælleskommunale arkivinstitutioner. Hvis to eller flere kommuners oprettelse af en fælles arkivinstitution sker i form af et kommunalt fællesskab, kræver dette den kommunale tilsynsmyndigheds godkendelse i henhold til § 60 i den kommunale styrelseslov.

Bestemmelsen i § 4, stk. 2, i arkivloven pålægger Statens Arkiver at samarbejde med de kommunale arkivinstitutioner. De kommunale arkivinstitutioner udgør en integreret del af det offentlige arkivsystem. Statens Arkivers samarbejde med de kommunale arkivinstitutioner vedrører bl.a. udformning og gennemførelse af overordnede målsætninger på arkivområdet, men derudover rådgivning og vejledning om gennemførelse af den bevaringspolitik, den enkelte kommune måtte vedtage.

I bekendtgørelse nr. 919 af 28. november 1997, § 3, stk. 3, er det fastsat, at det tilsyn, Statens Arkiver skal udføre med myndighedernes varetagelse af arkivmæssige hensyn, tilrettelægges i samarbejde med de kommunale arkivinstitutioner, hvor sådanne er oprettet.

Ifølge § 15a i arkivloven kan kulturministeren efter indhentet udtalelse fra Datatilsynet fastsætte nærmere regler for offentlige arkivers opbevaring af materiale af den art, der er omfattet af persondataloven.

Ifølge § 27 i arkivloven kan kulturministeren fastsætte nærmere bestemmelser om tilgængelighed vedrørende offentlige arkivalier, der er afleveret til kommunale arkivinstitutioner. Der henvises herom til kapitel 6 om Tilgængelighed.

3.2.4 Offentlige arkiver i anden lovgivning

Udtrykket "offentlige arkiver" anvendes ud over i arkivlovgivningen i § 27, stk. 2, i ophavsretsloven og i § 14 i persondataloven.

3.2.4.1 Ophavsretsloven

§ 27, stk. 2, i ophavsretsloven lyder: "Ophavsretten er ikke til hinder for, at arkivalier, der er afleveret til et offentligt arkiv, gøres tilgængelige for almenheden i overensstemmelse med arkivlovgivningens bestemmelser herom. Der må dog ikke udleveres afskrifter eller fremstilles kopier af private arkivalier."

I bemærkningerne til bestemmelsen anføres bl.a.:

"Tilgængelighed af private arkivalier giver ikke anledning til tvivl i forhold til den ophavsretlige beskyttelse, når den afleverende part er indehaver af ophavsretten til de pågældende arkivalier. Dette er imidlertid ikke tilfældet, hvis et privatarkiv rummer materiale frembragt af en anden person. Som eksempler kan nævnes en forfatters private breve og ikke-offentliggjorte manuskripter, der afleveres til f.eks. Rigsarkivet af adressaten eller dennes efterladte, men hvor det er forfatteren eller dennes arvinger, som har ophavsretten.

Kulturministeriet finder, at sådanne værker, der ikke tidligere har været offentliggjort, og som ophavsmanden kan have ønsket skulle behandles fortroligt, kun bør kunne gøres tilgængelige for almenheden i form af gennemsyn på de offentlige arkivers læsesale m.v. Hensynet til ophavsmændene tilsiger, at der ikke gives mulighed for uden samtykke fra rettighedsindehaverne at udlevere afskrifter eller fremstille kopier af sådanne arkivalier. Gennemsyn af private arkivalier, der er afleveret til offentlige arkiver, udgør efter ministeriets opfattelse et så begrænset indgreb i ophavsmændenes rettighedsmæssige interesser, at der ikke knytter sig afgørende betænkeligheder til gennemførelse af en sådan begrænset kollisionsregel vedrørende private arkivalier. Ministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at tilgængelighedsreglerne i arkivlovgivningen og arkivmyndighedernes praksis for så vidt angår private arkivalier i sig selv giver en begrænset adgang til de pågældende arkivalier."

Efter sammenhængen må udtrykket "offentlige arkiver" i § 27, stk. 2, i ophavsretsloven opfattes således, at kollisionsreglen kun omfatter private arkivalier, der er afleveret til institutioner, der i arkivlovens forstand udgør offentlige arkiver, dvs. Statens Arkiver og kommunale arkivinstitutioner.

3.2.4.2 Persondataloven

Persondataloven, som trådte i kraft den 1. juli 2000, fastsætter i § 14, at "Oplysninger, der er omfattet af denne lov, kan overføres til opbevaring i arkiv efter reglerne i arkivlovgivningen."

Af bemærkningerne til denne bestemmelse fremgår bl.a., at "Bestemmelsen indebærer, at der vil kunne ske arkivering af behandlede oplysninger i det omfang, dette følger af reglerne i arkivlovgivningen. Dette gælder for oplysninger, som er behandlet for såvel offentlige myndigheder som for private. Med hensyn til de private arkivalier bemærkes, at den foreslåede bestemmelse er udtryk for en kodificering af, hvad der antages at gælde efter lov om private registre."

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår endvidere følgende:

"Særligt hvad angår forholdet mellem forslag til lov om behandling af personoplysninger og arkivlovgivningen, bemærkes, at lovforslaget bygger på den forudsætning, at spørgsmålet om arkivmæssig anvendelse (behandling) af personoplysninger afgøres efter arkivlovgivningens regler herom (og ikke efter reglerne i lov om behandling af personoplysninger kapitel 4), medens de øvrige generelle regler i lov om behandling af personoplysninger finder anvendelse på arkivmæssig behandling af personoplysninger, medmindre det databeskyttelsesretlige spørgsmål er reguleret i arkivlovgivningen. Justitsministeriet finder ikke, at spørgsmålet om, under hvilke betingelser kommunale edb-registre skal kunne overføres til arkiv, bør reguleres i loven om behandling af personoplysninger. Dette spørgsmål bør reguleres i arkivlovgivningen. I lovforslaget er derfor ikke medtaget en bestemmelse, der svarer til § 9, stk. 4, 1. pkt., i lov om offentlige myndigheders registre, hvorefter Registertilsynet kan tillade, at edb-registre, der føres for kommunale myndigheder, kan overføres til opbevaring i arkiv på nærmere angivne vilkår."

Med bestemmelsen i § 14 i persondataloven afklaredes således spørgsmålet om, hvorvidt registre med personoplysninger, der føres for private, vil kunne overføres til bevaring i arkiv. Ved ændringen af arkivloven i 2000 indsattes en bestemmelse, § 28 a, som lyder: "Private arkivalier af den art, der er omfattet af lov om behandling af personoplysninger, kan afleveres til offentlige arkiver." Denne bestemmelse har

som konsekvens, at arkivalier, der er omfattet af persondataloven, ikke kan afleveres til institutioner, der efter arkivlovgivningen ikke er offentlige arkiver.

3.3 ARBEJDSGRUPPENS OVERVEJELSER

Arbejdsgruppen har overvejet, hvorvidt der i den kommende lovgivning bør fastsættes bestemmelser, der klarere forpligter offentlige arkiver til aktivt at virke for en mere intensiv udnyttelse af arkiverne. Bestemmelserne om tilgængelighed kunne således suppleres med lovfæstede forpligtelser for offentlige arkiver til at bistå offentligheden med adgang til arkiverne og til at anvende ny informationsteknologi til at fremme denne adgang. Bestemmelser herom kunne eventuelt optages som en del af formålsbestemmelsen for Statens Arkiver og de kommunale arkivinstitutioner, jf. den gældende lovs §§ 2 og 4.

Arbejdsgruppen har i denne forbindelse noteret sig de ønsker, som Sammenslutningen af Lokalkarkiver har givet udtryk for, nemlig at en kommende lov skal fremme lokalarkivernes virksomhed og sikre en fortsat professionalisering i bevarings- og formidlingsarbejdet, IT-oprustning og udvidet kursus- og uddannelsesvirksomhed, der samlet vil bidrage til en forbedret publikumsservice.

For Statens Arkivers vedkommende vil der i betydeligt omfang være tale om en lovfæstelse af allerede etableret praksis, men bestemmelser på området vil bidrage til at fastsætte og fastholde standarden for de offentlige arkivers service over for brugerne.

Blandt de tiltag, der er overvejet i denne forbindelse, er en lovfæstet forpligtelse for Statens Arkiver til offentliggørelse af rigsarkivarens rapporter om tilgængelighedspraksis, af arkivregistraturer og øvrigt vejledningsmateriale til arkivbrugere, af bestemmelser om fristforlængelser, jf. den gældende lovs § 21, stk. 1, og § 22, stk. 2, samt at offentliggøre oversigter over materiale, der ikke er afleveret inden for den i loven fastsatte afleveringsfrist (det såkaldte afleveringsefterslæb).

Arbejdsgruppen har overvejet, hvorvidt den afgrænsning af "offentlige arkiver", der fremgår af arkivlovens kapitel 1, under hensyn til henvisningerne i anden lovgivning er hensigtsmæssig.

Arbejdsgruppen har derudover overvejet, om de kommunale arkivinstitutioners etablering, organisation og opgaver skal yderligere reguleres i loven.

3.3.1 Sammenslutningen af Lokalarkiver

Arbejdsgruppen har holdt møde med repræsentanter for Sammenslutningen af Lokalarkiver (SLA).

Her anbefalede SLA stærkt de forslag, der er stillet af den juridiske arbejdsgruppe under Privatarkivudvalget, jf. nedenfor.

SLA gav derudover udtryk for et ønske om etablering af en form for statsanerkendelse af de lokalarkiver, der ikke er offentlige arkiver i arkivlovens forstand, ud fra en betragtning om, at dette vil støtte de indsamlings- og bevaringsopgaver, som lokalarkiverne udfører. SLA har i den forbindelse understreget, at ønsket om statsanerkendelse ikke udspringer af et ønske om statslige tilskud til lokalarkiverne, men af et ønske om standardisering inden for bevarings- og tilgængeliggørelsesarbejdet.

3.3.2. Privatarkivudvalgets indstilling

Privatarkivudvalget, der er nedsat i medfør af § 5, stk. 2, i arkivloven, nedsatte i september 2000 en juridisk arbejdsgruppe, som til Privatarkivudvalget kunne stille forslag til ændringer i arkivlovgivningen i anledning af revisionen 2001-02. Baggrunden for nedsættelsen af udvalget var de problemer, som § 27, stk. 2, i ophavsretsloven og § 14 i persondataloven giver de arkiver, som ikke er offentlige arkiver i arkivlovens forstand.

3.3.2.1 Ophavsretsloven

Den juridiske arbejdsgruppes indstilling til Privatarkivudvalget om ophavsretsloven lyder:

"Ophavsretslovens § 27, stk. 2, vedrører adgang til private arkivalier afleveret til offentlige arkiver. Bestemmelserne henviser til arkivloven, hvilket formodentlig medfører, at lovens virkeområde er indskrænket til private arkivalier, der er afleveret til offentlige arkiver, dvs. Statens Arkiver og kommunale arkivinstitutioner.

Dette rejser tvivl om, hvorvidt institutioner uden for de offentlige arkivers kreds kan stille ophavsretsmæssigt beskyttede private arkivalier til rådighed for benyttere til gennemsyn på læsesal.

Denne uoverensstemmelse mellem loven og de ikke-offentlige institutioners funktionsområde betyder, at institutionerne i realiteten ikke kan varetage de opgaver, som vedrører adgang til private arkivalier. Det vil for en del af institutionerne betyde hele deres funktionsområde.

Som et eksempel kan nævnes, at breve, der findes i de ofte meget omfattende personarkiver, ikke kan stilles til rådighed for lånere, medmindre der indhentes tilladelse fra de pågældende personer eller deres pårørende, så længe den ophavsretsmæssige beskyttelsestid varer (70 år efter ophavsmandens død).

At fremskaffe sådanne tilladelser vil være forbundet med store administrative vanskeligheder, ud over at det ofte vil være umuligt at opspore personerne. Både dansk og udenlandsk forskning benytter i vidt omfang arkivalier fra private arkiver. Denne forskning vil derfor ikke kunne udføres, eller vil i det mindste besværliggøres i stort omfang, hvis adgangsbetingelserne, som de fremgår af ophavsretsloven, fortsat opretholdes.

Det kan i sagens natur ikke være i offentlighedens interesse eller i de private arkivskaberes interesse, som netop har afleveret deres private arkivalier til institutionerne med det for øje, at de kan stilles til rådighed for forskningen og offentligheden.

Privatarkivudvalget foreslår derfor, at arkivloven ændres, således at institutioner, der ikke efter den gældende arkivlov kan betragtes som "offentlige arkiver", kan stille private arkivalier til rådighed på samme vilkår som på de offentlige arkiver.

Det foreslås, at der i arkivloven optages en bestemmelse, der bemyndiger kulturministeren til at fastsætte, at institutioner, der udfører bevaringsopgaver på privatarkivområdet, kan sidestilles med offentlige arkiver.

Bestemmelsen kunne eventuelt udformes som et nyt stk. i arkivlovens § 5:

"Kulturministeren kan bestemme, at reglerne i kapitel 6 om private arkivalier helt eller delvis skal gælde for nærmere angivne kulturelle eller videnskabelige institutioner, herunder institutioner uden for den offentlige forvaltning, i det omfang de pågældende institutioners virksomhed tilsiger dette."

Ophavsretsloven § 27, stk. 2, 1. punktum, bør formentlig i denne forbindelse ændres således:

"Ophavsretten er ikke til hinder for, at arkivalier, der er afleveret til offentlige arkiver eller til institutioner, der efter kulturministerens bestemmelse er sidestillet hermed, gøres tilgængelige for almenheden i overensstemmelse med arkivlovgivningens bestemmelser herom".

Der er til Privatarkivudvalgets indstilling indhentet en udtalelse fra Kulturministeriets Ophavsretskontor. Her anføres det, at

"Med hensyn til ophavsretslovens ordning skal det for præcisionens skyld bemærkes, at lovens § 2 giver ophavsmanden eneret til at råde over sit værk, bl.a. ved "at gøre det tilgængeligt for almenheden". Når et beskyttet værk stilles til rådighed for en bruger til gennemsyn på en læsesal, er der tale om en handling, der falder ind under dette begreb.

§ 27, stk. 2, er en undtagelse fra eneretten i § 2, som gør det lovligt for offentlige arkiver at give brugere adgang til at gennemse private arkivalier, som måtte være ophavsretligt beskyttede, uden at der først skal indhentes samtykke fra indehaveren af ophavsretten. Privatarkivudvalget foreslår, at denne undtagelse skal gælde for flere institutioner med opgaver vedrørende private arkivalier.

Hvis det bliver besluttet i lov om offentlige arkiver m.v. at indsætte en bestemmelse, der med hensyn til private arkivalier gør det muligt at sidestille andre institutioner med de offentlige arkiver, vil Ophavsretskontoret være indstillet på at medvirke til den fornødne tilpasning af § 27, stk. 2, ved først givne lejlighed.

Dette kan antagelig gøres ved, at § 27, stk. 2, affattes således:

Stk. 2. Ophavsretten er ikke til hinder for, at arkivalier gøres tilgængelige for almenheden i overensstemmelse med arkivlovgivningens bestemmelser herom. Der må dog ikke udleveres afskrifter eller fremstilles kopier af private arkivalier.

Denne ændring af loven forventes at kunne foretages i forbindelse med det lovforslag, der vil skulle fremsættes for i dansk ret at gennemføre forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om harmonisering af visse aspekter af ophavsret og beslægtede rettigheder i informationssamfundet, når det er blevet vedtaget; formentlig i folketingssamlingen 2001-02. ”

3.3.2.2 Persondataloven

Arkivlovens definition af ”offentlige arkiver” rejser i forhold til § 14 i persondataloven spørgsmålene, 1) at institutioner, som ikke er offentlige arkiver, ikke kan modtage arkivalier, som er omfattet af persondataloven, og 2) at kommuner, der ikke har oprettet et offentligt arkiv, kun kan sikre bevaringen af arkivalier, der er omfattet af persondataloven, ved aflevering til Statens Arkiver.

Privatarkivudvalgets juridiske arbejdsgruppes indstilling vedrørende det første af disse spørgsmål til Privatarkivudvalget om persondataloven lyder:

”Ifølge § 14 i persondataloven (lov nr. 429 af 31.maj 2000 om behandling af personoplysninger) kan strukturerede personoplysninger, som loven omfatter, hvis de ønskes bevaret, overføres til offentlige arkiver (arkivlovens § 28 a).

Privatarkivudvalget vil henlede opmærksomheden på, at denne bestemmelse rejser nogle problemer for de mulighe-

der, som institutioner, der ikke udgør offentlige arkiver i arkivlovens forstand, har for at modtage private arkivalier, som er omfattet af persondataloven. Strukturerede personoplysninger er en fast bestanddel af mange arkiver.

Til illustration at dette anføres følgende eksempler:

- Virksomhedsprotokoller indeholder ofte strukturerede persondata, f.eks. medarbejderlister, kundelister etc.
- I foreningsarkiver findes mange typer af strukturerede persondata: Kartoteker over personer med tilknytning til faglige, politiske, religiøse og kulturelle foreninger, som f.eks. idrætsforeninger, fagforenings- og partiforeninger, både landsdækkende organisationer og lokale foreninger. Heri ligger udover medlemslister også lister over personer, der har deltaget i kurser, støtteindsamlingslister o.l. Disse lister er en integreret del af arkiverne, som det vil være både uheldigt og vanskeligt at trække ud.
- I privat udarbejdede slægtsbøger (stamtræer), kan der være strukturerede persondata, f.eks. om familieforhold, arbejdsforhold o.l.

På ABA afleveres indimellem arkiver fra organisationer, som eksplicit af politiske grunde ikke ønsker at aflevere arkiver til Statens Arkiver. Det kan være arkiver fra revolutionære grupper eller strejkekomiteer, hvori der indgår personlister af forskellig art.

- Arkivers egen registrering af personer til offentligt brug. Brevskriverlister, hvoraf personens aktivitetsområder fremgår: politik, fagforening, religion etc. Registrering af erindringer til offentligt brug, hvor personens aktivitetsområder beskrives. Disse vil endvidere på sigt blive tilgængelige fra internettet.

Bestemmelsen i persondataloven har derfor afgørende indflydelse på, om institutionerne for de ovennævnte aktiviteter vedkommende overhovedet har mulighed for at udføre den del af deres virksomhed. For de lokalhistoriske arkiver og

ABA, som ikke er omfattet af arkivloven, betyder det, at en betragtelig del af det indsamlede materiale vil skulle opbevares på »offentlige arkiver« i arkivlovens forstand, eller at væsentlige dele af den danske kulturarv vil gå tabt.

Privatarkivudvalget foreslår derfor at arkivloven ændres, således at kulturministeren efter indhentet udtalelse fra Datatilsynet kan give tilladelse til, at nærmere angivne institutioner kan gives tilladelse til at modtage og behandle strukturerede persondata efter bestemmelserne i arkivlovgivningen.”

Der er til indstillingen fra Privatarkivudvalget indhentet en udtalelse fra Datatilsynet. Datatilsynet har i brev af 21. marts 2001 udtalt følgende:

”Det fremgår af persondatalovens § 14, at oplysninger, der er omfattet af loven, kan overføres til opbevaring i arkiv efter reglerne i arkivlovgivningen.

Bestemmelsen indebærer, at der vil kunne ske arkivering af behandlede oplysninger i det omfang, dette følger af reglerne i arkivlovgivningen.

Spørgsmålet om, hvilke oplysninger der kan/skal afleveres i arkiv, samt til hvilke arkivtyper aflevering kan ske, afgøres således efter arkivlovgivningen og ikke persondataloven.

Datatilsynet har på det foreliggende grundlag ikke umiddelbart indvendinger imod, at arkivloven ændres som foreslået af Privatarkivudvalget.”

3.3.3 Bevaring af kommunale arkivalier, som er omfattet af persondataloven

Det andet spørgsmål, som aktualiseres af arkivlovens afgrænsning i forhold til persondataloven, er også drøftet i arbejdsgruppen. Som nævnt kan kommuner, der ikke har oprettet et offentligt arkiv, ikke efter den gældende lovgivning foretage bevaring af arkivalier, der er omfattet af persondataloven, medmindre arkivalierne afleveres til Statens Arkiver. Det vil sige, at kommunerne ikke kan lade forvaltningen selv stå for

bevaringen. Drøftelser har fundet sted på grundlag af de overvejelser, som er gennemført i arbejdsudvalget vedrørende kommunale arkivspørgsmål.

Det kommunale arbejdsudvalg har om dette spørgsmål anført følgende:

"Bevaring af IT-arkivalier, der indeholder personoplysninger, giver ud over de bevaringstekniske spørgsmål anledning til at overveje grænsefladen mellem arkivloven og persondataloven. Især må formuleringen i de to gældende love give anledning til at overveje, om der skal fastsættes en afleveringspligt for kommunale IT-arkivalier, der indeholder personoplysninger.

Gældende ret

I §14 i persondataloven fastsættes, at

"Oplysninger, der er omfattet af denne lov, kan overføres til opbevaring i arkiv efter reglerne i arkivlovgivningen."

I bemærkningerne til bestemmelsen anføres bl.a., at "Efter bestemmelsen kan oplysninger, som er omfattet af loven, overføres til bevaring i arkiv efter reglerne i arkivlovgivningen. Bestemmelsen indebærer, at der vil kunne ske arkivering af behandlede oplysninger i det omfang, dette følger af reglerne i arkivlovgivningen. Dette gælder for oplysninger, som er behandlet for såvel offentlige myndigheder som for private."

Persondatalovens § 5, stk. 5, fastsætter, at

"Indsamlede oplysninger må ikke opbevares på en måde, der giver mulighed for at identificere den registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil oplysningerne behandles".

Bestemmelsen er ikke til hinder for arkivering, jf. § 14, idet § 5, stk. 2, 2. pkt., fastsætter, at

"Senere behandling af oplysninger, der alene sker i historisk, statistisk eller videnskabeligt øjemed, anses ikke for

uforeneligt med de formål, hvortil oplysningerne er indsamlet.”

Derimod må bestemmelserne formentlig fortolkes således, at overførsel til et offentligt arkiv er en forudsætning for, at reglen i § 5, stk. 5, kan fraviges. Bestemmelserne synes ligeledes at forudsætte, at de personoplysninger, der overføres til arkiv, derefter som altovervejende hovedregel alene benyttes i historisk, statistisk eller videnskabeligt øjemed.

Arkivloven fastsætter bevaringspligt (§ 9, stk. 1), men ikke afleveringspligt (§ 15) for kommunale arkivalier. Om en kommune vil foretage aflevering af sine arkivalier til et offentligt arkiv, er i modsætning til forpligtelsen til bevaring en frivillig sag, jf. bemærkninger til § 15 i forslag til lov om offentlige arkiver m.v. 1992.

Arbejdsudvalgets overvejelser

Det er imidlertid tvivlsomt, om den frivillige ordning, der stammer fra arkivloven af 1889, vil kunne opretholdes under hensyn til de ovennævnte regler i persondataloven. Arkivering af personoplysninger efter reglerne i arkivloven står som eneste alternativ til sletning efter reglen i persondatalovens § 5, stk. 5.

Arbejdsudvalget har drøftet risikoen for sletning af bevaringsværdige personoplysninger, som vil være følgen, hvis en kommune ikke foretager aflevering til offentligt arkiv, men alene følger reglerne i persondatalovens § 5, stk. 5.

Arbejdsudvalget gør i den forbindelse opmærksom på det forhold, at arkivlovgivningen må opfattes som *lex specialis* i forhold til persondataloven. Giver arkivlovgivningen ikke særlige regler for f.eks. bevaring og aflevering af personoplysninger til offentligt arkiv, vil reglerne i persondataloven skulle følges.

Arbejdsudvalget er samtidig opmærksom på, at fastsættelse af en afleveringspligt for kommunale arkivalier vil være et brud med hidtidig praksis og må forventes at udløse krav om kompensation fra kommunal side med hensyn til økonomiske konsekvenser af en afleveringspligt. Der er i den forbindelse peget på, at en øget vejledningsindsats over for kommunerne i vid udstrækning vil kunne opfylde bevaringsformålet.

En pligt til overførsel til offentligt arkiv af administrativt uaktuelle, bevaringsværdige personoplysninger må imidlertid formentlig anses som den bedste sikring af bevaringen. Arbejdsudvalget bemærker i den forbindelse, at aflevering af IT-arkivalier adskiller sig fra aflevering af traditionelle arkivalier derved, at der afleveres en kopi af de bevaringsværdige oplysninger i form af en arkiveringsversion; den afleverende myndighed afskæres således ikke ved afleveringen fra at kunne behandle oplysninger, der på afleveringstidspunktet stadig måtte være administrativt aktuelle.

Arbejdsudvalget har i den forbindelse drøftet, om det bør pålægges kommunerne – enkeltvis eller flere sammen, jf. § 4, stk. 1, i den gældende arkivlov – at oprette arkivinstitutioner. Arbejdsudvalget finder her, at valget mellem aflevering til et kommunalt arkiv og til Statens Arkiver fortsat bør kunne træffes af den enkelte kommune.

Arbejdsudvalget har i den forbindelse overvejet, om de kommunale arkivinstitutioners stilling som en del af den kommunale forvaltning og den stilling, de dermed vil have i forhold til kommunalbestyrelsen, kan medføre problemer i forhold til reglen om, at oplysningerne efter overførsel til arkiv ikke umiddelbart vil kunne stilles til rådighed for administrative formål.

Dette forhold må antages at kunne reguleres ved udnyttelse af de bemyndigelser, den gældende arkivlov i §§ 15 a og 27 giver kulturministeren til efter indhentet udtalelse fra

Datatilsynet hhv. at fastsætte regler om offentlige arkiver opbevaring af materiale af den art, der er omfattet af persondataloven, og at fastsætte regler om tilgængelighed vedrørende offentlige arkivalier, der er afleveret til kommunale arkivinstitutioner.

Arbejdsudvalgets indstilling

Arbejdsudvalget indstiller, at der i forbindelse med lovrevisionen skabes klarhed omkring forholdet mellem kommunale myndigheders bevaringsforpligtelse med hensyn til administrativt uaktuelle persondata, jf. arkivlovens § 9, stk. 1, og forpligtelsen til sletning af sådanne data, jf. persondatalovens § 5, stk. 5.

Det er endvidere arbejdsudvalgets indstilling, at – for så vidt bevaring af administrativt uaktuelle persondata forudsætter aflevering til offentligt arkiv – der pålægges kommunerne forpligtelse til at foretage aflevering af bevaringsværdige persondata til et kommunalt arkiv eller til Statens Arkiver.

Arbejdsudvalget anbefaler endvidere, at vejledningsarbejdet over for kommunerne på området bevaring af IT-arkivalier intensiveres.”

Arbejdsgruppen har drøftet udvalgets overvejelser og indstilling. Der er enighed om, at det ville ligge i forlængelse af traditionen og give grundlag for kommunernes publikumsbetjening, såfremt kommunerne for at sikre bevaring opretter arkivinstitutioner efter arkivlovens bestemmelser i § 4, stk. 1. På den anden side er det arbejdsgruppens opfattelse, at det kommunale selvstyre tilsiger, at det ikke gøres til pligt for kommunerne at oprette arkivinstitutioner. Vælger en kommune ikke at oprette en arkivinstitution, må der derimod fastsættes en afleveringspligt til Statens Arkiver for sådanne bevaringsværdige arkivalier, som er omfattet af persondataloven.

I databeskyttelsesmæssig henseende står arkivering som et alternativ til sletning. I forbindelse med overførsel til offentligt arkiv skal det sikres, at denne databeskyttelsesmæssige forudsætning for arkiveringen ikke gøres illusorisk. Et offentligt arkiv, der opbevarer materiale, som er omfattet af persondataloven, må derfor udgøre en selvstændig institutionel enhed i forhold til de myndigheder, hvorfra personoplysninger overføres.

At der sker en overførsel til offentligt arkiv, dvs. enten Statens Arkiver eller en kommunal arkivinstitution, er en forudsætning for, at der overhovedet kan være tale om arkivmæssig behandling, og at de særlige hensyn, der er forbundet med arkivmæssig behandling, kan reguleres i eller i medfør af arkivloven.

Arbejdsgruppen har derfor også drøftet, hvilke databeskyttelsesmæssige forudsætninger der skal opfyldes ved oprettelsen af en kommunal arkivinstitution. Der er enighed om, at spørgsmål bør afklares nærmere i en drøftelse mellem Kulturministeriet, Datatilsynet og de kommunale parter.

3.3.4 Kommunale arkivinstitutions formidlingsopgaver

Arbejdsudvalget vedrørende kommunale arkivspørgsmål har herom anført:

"Arkivlovens § 4 omhandler oprettelse af kommunale arkiver eller arkivinstitutioner.

I bemærkningerne til § 4 i forslag til lov om offentlige arkiver 1992 anføres bl.a., at "De kommunale arkiver udgør en integreret del af det offentlige arkivsystem. Statens Arkiver skal samarbejde med de kommunale arkiver, bl.a. vedrørende udformning og gennemførelse af overordnede målsætninger på arkivområdet. ... Lovforslaget lægger således op til en koordineret offentlig arkivpolitik med hensyn til bevaring, kassation og tilgængeliggørelse af offentlige arkivalier, det være sig statslige eller kommunale."

Arbejdsudvalgets overvejelser

Arbejdsudvalget har overvejet, om det vil være hensigtsmæssigt i lovtæksten at præcisere, at kommunale arkivinstitutions opgaver tillige omfatter tilgængeliggørelse samt forskning, jf. beskrivelsen af Statens Arkivers formål i § 2 i arkivloven.

For en sådan præcisering taler, at det derved understreges, at de kommunale arkivinstitutioner udgør en integreret del af det offentlige arkivsystem, jf. ovenfor.

På den anden side er det fremført, at en nærmere præcisering af kommunale arkivinstitutions opgaver ikke må udgøre en hindring for udviklingen af mere fleksible løsninger, specielt på det digitale bevaringsområde. F.eks. kunne man forestille sig, at flere kommuner i fællesskab opretter institutioner udelukkende til behandling og bevaring af IT-arkivalier.

Arbejdsudvalgets indstilling

Arbejdsudvalget finder ikke at kunne afgive indstilling på området. Der henvises i den forbindelse til de synspunkter om mulighed for en form for statsanerkendelse af lokalarkiver m.v., som SLA har givet udtryk for over for Arbejdsgruppen til revision af arkivloven."

Arbejdsgruppen har drøftet arbejdsudvalgets overvejelser og indstilling. Der er enighed om, at lovfæstelse af kommunale arkivinstitutions tilgængeliggørelses- og forskningsopgaver ville fremme bedre borgerservice. Imidlertid tilsiger det kommunale selvstyre, at spørgsmålet afgøres af den enkelte kommune i de vedtægter eller instrukser, der måtte fastsættes for et kommunalt arkiv. Dertil kommer, at en skærpelse af kravene til kommunale arkivinstitutions formentlig vil virke hæmmende på oprettelsen af flere kommunale arkivinstitutions.

3.4 ARBEJDSGRUPPENS INDSTILLING

Der er i arbejdsgruppen enighed om at

- anbefale, at det i forbindelse med den kommende lovrevision overvejes, hvordan arkivinstitutions, der ikke efter den gældende lov er offentlige arkiver, men som opfylder bestemte standarder for bevaring, arkivbeskrivelse og formidling, kan stille ophavsretsmæssigt beskyttede arkivalier til rådighed for benyttelse på samme vilkår, som i dag gælder for offentlige arkiver
 - anbefale, at det i forbindelse med den kommende lovrevision overvejes, hvordan arkivinstitutions, der ikke efter den gældende lov er offentlige arkiver, men som opfylder bestemte standarder for bevaring, arkivbeskrivelse og formidling, kan modtage private arkivalier, som er omfattet af persondataloven
 - anbefale, at bevaringspligten for kommunale myndigheders elektroniske arkivalier, som er omfattet af persondataloven, præciseres, således at kommunerne pålægges at aflevere sådanne arkivalier til et offentligt arkiv
-

- fraråde ved lov at pålægge kommunerne særlige formidlingsforpligtelser på arkivområdet.

Arbejdsgruppen indstiller endelig,

- at det overvejes i forbindelse med lovrevisionen at fastsætte bestemmelser om offentlige arkivers bistand til offentligheden med hensyn til arkivadgang.

4. Bevaring og kassation

4.1 PROBLEMSTILLING

Bestemmelserne om bevaring og kassation af statslige arkivalier har ikke givet arbejdsgruppen anledning til principielle overvejelser. Reguleringen på området er i hovedtræk tilfredsstillende.

Arbejdsgruppen har i den forbindelse noteret sig, at det er hensigten at fastsætte, at de bestemmelser om kassation, der udstedes af rigsarkivaren, skal bringes til offentlighedens kundskab.

For så vidt angår kommunale myndigheders arkivalier, herunder især arkivalier, der er lagret på elektronisk medium, giver bevaringsspørgsmålet derimod anledning til at overveje, hvorledes bevaringen bedst muligt kan sikres. Dette spørgsmål må ses i sammenhæng med spørgsmålene om kommunale arkivinstitutioners status og om afleveringspligt for kommunale IT-arkivalier.

For så vidt angår arkivlovens § 9, stk. 3, der er særligt behandlet af et udvalg under Forskningsministeriet, har arbejdsgruppen drøftet det nævnte udvalgs anbefalinger.

4.2 GÆLDENDE RET

Arkivlovens kapitel 3 (§§ 9-10) fastsætter i § 9, stk. 1, 1. pkt., at "Myndighederne skal drage omsorg for, at deres arkivalier opbevares på betryggende måde".

§ 9, stk 1, 2. pkt., fastsætter, at "Myndighederne skal ... sikre, at arkivalier, der er lagret på elektronisk medium, bevares således, at de kan afleveres til offentlige arkiver."

§ 9, stk. 2 fastsætter, at "Ved aflevering af arkivalierne til offentlige arkiver overgår ansvaret for arkivaliernes fremtidige bevaring til disse."

Ud over de materielle bestemmelser indeholder kapitlet bemyndigelser til kulturministeren til fastsættelse af nærmere regler om behandling, bevaring og kassation (§ 10, stk. 1-2) samt til at fastsætte bestemmelser om betaling for aflevering af papirarkivalier fra myndigheder, der ikke inden en dato, der ligeledes vil være at fastsætte nærmere, er overgået til elektronisk arkivering.

§ 10, stk. 1, fastsætter, at "Kulturministeren fastsætter til varetagelse af arkivmæssige hensyn regler om bevaring, behandling og kassation af statslige myndigheders arkivalier." § 10, stk. 2, giver kulturministeren en tilsvarende bemyndigelse til fastsættelse af regler om bevaring og kassation af kommunernes arkivalier, idet ordet "behandling" er udeladt. Det er herom i bemærkningerne til § 10, stk. 2, i arkivlovforslaget af 1992 anført, at "Tilsyn med kommunernes overholdelse af reglerne om bevaring og kassation af arkivalier føres af statens arkiver [...]. Spørgsmålet om, hvorvidt kommunerne handler i strid med lovgivningen i forbindelse med behandling og opbevaring af arkivalier, vil derimod henhøre under det almindelige kommunale tilsyn (tilsynsrådene og Indenrigsministeriet)."

Med hjemmel i bestemmelsen i § 10, stk. 1-2, er udstedt bekendtgørelse nr. 919 af 28. november 1997, og med hjemmel i bestemmelsen i § 10, stk. 2, er udstedt bekendtgørelse nr. 13 af 17. januar 1996. Det bemærkes, at disse regelsæt er under revision, jf. nedenfor.

De to bekendtgørelser indeholder en række bestemmelser om delegation af regelfastsættelsen på de respektive områder til rigsarkivaren.

4.2.1 Revision af generel arkivbekendtgørelse

Folketingets Ombudsmand har i anledning af en konkret sag henstillet til Kulturministeriet og Statens Arkiver, at bestemmelser om kassation, der kan have en retsvirkning for borgerne, bringes til offentlighedens kundskab, dvs. udstedes som bekendtgørelser. En række kassationsregler, der retter sig mod flere sideordnede myndigheder, er udstedt som cirkulære, mens andre er udstedt som forvaltningsakter.

Ombudsmanden har endvidere påpeget nødvendigheden af en udtrykkelig lovhjemmel for ministerens delegation af kompetence til rigsarkivaren.

På baggrund af Ombudsmandens henstilling blev der i forbindelse med ændringen af arkivloven i 2000 indsat en bestemmelse, der bemyndiger kulturministeren til at delegere den nærmere regelfastsættelse på en række områder af arkivteknisk karakter til rigsarkivaren. Blandt disse områder er også den detaljerede regelfastsættelse om bevaring og kassation, jf. lovens § 10, stk. 1-2.

Delegationen vil blive gennemført ved en revision af bekendtgørelserne nr. 13 af 17. januar 1996 og nr. 919 af 28. november 1997. Den reviderede bekendtgørelse vil sammenfatte de overordnede regler om bevaring og kassation, og det vil i denne forbindelse blive fastsat, at sådanne bestemmelser om bevaring og kassation, som fastsættes af rigsarkivaren, skal bringes til offentlighedens kundskab. For så vidt angår bevarings- og kassationsregler, der fastsættes for et forvaltningsområde eller en flerhed af myndigheder, vil reglerne kunne publiceres som bekendtgørelser. For så vidt angår kassationsbestemmelser, der udelukkende retter sig mod én myndighed, vil offentliggørelse af bestemmelserne kunne finde sted via internettet på Statens Arkivers hjemmeside.

4.2.2 Kassation efter anden lovgivning

Bestemmelser om kassation af offentlige arkivalier er fastsat i valgloven og i lov om folkeskolen.

4.2.2.1 Valgloven

I § 12, stk. 7, i folketingsvalgloven fastsættes, at indenrigsministeren skal opbevare vælgererklæringer, så længe anmeldelsen gælder, og derefter tilintetgøre dem.

Bestemmelsen blev indsat i folketingsvalgloven ved lov nr. 179 af 8. maj 1985.

4.2.2.2 Folkeskoleloven

I § 52, 2. pkt., i folkeskoleloven (lbk. nr. 730 af 21. juli 2000) bemyndiges undervisningsministeren til at fastsætte "regler om skolernes tilsyn med eleverne i skoletiden samt om opbevaring og kassation af oplysninger om elever, der er udskrevet af folkeskolen". Af bemærkningerne til denne bestemmelse, der blev indsat ved lov nr. 413 af 22. maj 1996, fremgår, at den er indsat i folkeskoleloven for at tydeliggøre hjemmelen til at fastsætte sådanne bestemmelser. Det fremgår af sammenhængen, at

hensigten var at vedligeholde de tidligere bestemmelser om total kassation af skolepsykologiske rapporter m.v., som var fastsat i bekendtgørelse nr. 201 af 29. april 1981 som ændret ved bekendtgørelse nr. 42 af 18. februar 1985 og i bekendtgørelse nr. 537 af 16. juli 1990 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand.

Med hjemmel i denne bestemmelse er det senest i § 14, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 896 af 22. september 2000 fastsat, at "Pædagogisk-psykologiske rapporter m.v. tilintetgøres, når de ikke længere har praktisk betydning, og senest når eleven efter undervisningspligtens ophør udskrives af folkeskolen eller af et undervisningstilbud uden for folkeskolen, jf. folkeskolelovens § 22. Hvis eleven eller forældrene ønsker det, opbevares rapporten dog, indtil der er forløbet 10 år efter, at eleven er udskrevet."

Spørgsmålet om fastsættelse af særlige regler for kassation af skolepsykologiske eller pædagogisk-psykologiske rapporter opstod i 1980'erne.

I Undervisningsministeriets Vejledning nr. 111 af 2. juli 1980 om udfærdigelse af eleverklæringer i folkeskolen understregedes fortroligheden med hensyn til oplysninger i skolepsykologiske rapporter. I Vejledningens nr. 3 anføres således: "Oplysninger fra skolepsykologiske rapporter videregives ikke i eleverklæringer. Det anføres derimod normalt, at undersøgelse har fundet sted, med oplysning om undersøgelsesår samt vedkommende skolepsykologiske kontor, således at rekvirenten kan henvende sig direkte til dette, såfremt man måtte ønske oplysninger fra de skolepsykologiske rapporter". Det bemærkes, at selve eleverklæringerne efter Vejledningens nr. 7 skal behandles som fortrolige og undergivet tavshedspligt.

Om opbevaring af de enkelte skolers arkivmateriale vedrørende elever hedder det i Vejledningens nr. 5:

"Under hensyn til muligheden for, at der fra skolerne rekvireres oplysninger om tidligere elever, bør skolekartotekskortene, afgangsbeviserne og prøveprotokollerne opbevares, indtil der er forløbet ti år efter, at eleven efter undervisningspligtens ophør er udskrevet af folkeskolen.

Det bemærkes dog, at opbevaringspligt herudover kan følge af arkivvæsenet fastsatte retningslinier.

Skolepsykologiske rapporter bør normalt tilintetgøres ved vedkommende skolepsykologiske kontors foranstaltning, når eleven efter undervisningspligtens ophør udskrives af folkeskolen. Af hensyn til elevens tarv – f.eks. til brug ved fremtidige ansøgninger om dispensation ved prøver eller eksaminer eller om fritagelse for militærtjeneste – kan den pågældende rapport dog efter ønske fra eleven eller forældremyndighedens indehaver opbevares, indtil der er forløbet ti år efter, at eleven er udskrevet af folkeskolen.”

Ved Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 201 af 29. april 1981 om kassation i kommunernes arkiver, som blev udstedt med hjemmel i den dagældende § 62 i lov om kommunernes styrelse, fastsattes, at der skulle bevares 20 % af de skolepsykologiske rapporter.

Denne tilsyneladende uoverensstemmelse mellem de to regelsæt medførte under de drøftelser om revision af Indenrigsministeriets bekendtgørelse, der fandt sted i 1982 ff., en debat om bevaringsprocenten og i det hele om betimeligheden i at bevare dette materiale, der ansås for at indeholde dybt følsomme oplysninger om de pågældende elever.

Efter en drøftelse mellem kulturministeren og undervisningsministeren besluttedes, at de skolepsykologiske rapporter skulle kasseres i deres helhed. Dette fastsattes ved bekendtgørelse nr. 42 af 18. februar 1985, der udstedtes med hjemmel i kommunestyrelsesloven § 62.

Ved ikrafttrædelse af arkivloven ophævedes kommunestyrelseslovens § 62, og kompetencen til at fastsætte nærmere regler om bevaring og kassation af kommunale myndigheders arkivalier overgik til kulturministeren, jf. arkivlovens § 10, stk. 2. Med hjemmel i denne bestemmelse udstedtes bekendtgørelse nr. 13 af 17. januar 1996 om bevaring og kassation i kommunernes og amtskommunernes arkivalier. I § 2, stk. 1, i denne bekendtgørelse delegeredes kompetencen til fastsætte konkrete bevarings- og kassationsregler til rigsarkivaren.

Med arkivloven af 1992 var kompetencen til regelfastsættelse om bevaring og kassation for så vidt angik traditionelle arkivalier således koncentreret hos kulturministeren, idet dog den dagældende registerlovgivning indeholdt særlige regler om

bevaring og kassation (sletning) af edb-registre, indeholdende personhenførbare oplysninger. Den gældende persondatalov indeholder derimod ikke sådanne bestemmelser.

Imidlertid fandt Undervisningsministeriet det hensigtsmæssigt at søge hjemmelen til at fastsætte særlige bestemmelser om opbevaring og kassation af elevoplysninger i folkeskolen opretholdt. Dette skete ved lov nr. 413 af 22. maj 1996.

I den anledning anmodede Kulturministeriet Undervisningsministeriet om at blive hørt, hvis Undervisningsministeriet udstedte regler om bevaring og kassation af elevoplysninger. Dette fandt imidlertid ikke sted i forbindelse med udstedelsen af de senere bekendtgørelser om specialpædagogisk bistand m.v., jf. ovenfor.

4.3 ARBEJDSGRUPPENS OVERVEJELSER

Arbejdsgruppen finder, at lovens rammebestemmelser om fastsættelse af nærmere regler om behandling, bevaring og kassation svarer til de formål, der skal varetages af Statens Arkiver.

Arbejdsgruppen har overvejet, om de gældende bestemmelser i loven bør suppleres med de overordnede bestemmelser om bevaring og kassation, der vil blive fastsat administrativt.

4.3.1 Skolepsykologiske rapporter

Arbejdsgruppen er enig om at anse det som det mest hensigtsmæssige, at kompetencen til at fastsætte regler om bevaring og kassation af offentlige arkivalier er koncentreret hos kulturministeren. I den anledning foreslås det, at § 52, 2. pkt., i folkeskoleloven søges ophævet i forbindelse med den kommende ændring af arkivloven.

Det bemærkes i denne forbindelse, at den kassation, der efter de nævnte bestemmelser finder sted af skolepsykologiske eller pædagogisk-psykologiske rapporter, kan betegnes som såkaldt "etisk kassation", dvs. kassation, der finder sted for at bortskaffe eventuelt følsomme oplysninger af hensyn til den personkreds, oplysningerne vedrører, eller af andre hensyn. Det siger sig selv, at der ved gennemførelse af kassation af disse hensyn ikke tages hensyn til det pågældende materiales bevarelsesværdi, herunder til dets forskningsmæssige værdi.

De skolepsykologiske rapporter må anses for at have høj forskningsmæssig værdi. En fortsættelse af den kassationspraksis, der er fastsat ved Undervisningsministeriets ovennævnte bekendtgørelse, er på den baggrund i strid med de formål, der skal varetages gennem arkivlovgivningen.

Derimod er der ikke anledning til at søge bestemmelsen i valgloven om destruktion af vælgererklæringer ændret. Vælgererklæringer må formentlig tillægges en relativ ringe bevaringsværdi. Deres individuelle udsagnskraft er begrænset til at dokumentere, at den pågældende vælger har givet sin tilslutning til, at et givet parti kan opstille til folketingsvalg. Statistisk behandling kunne formentlig føre til mere vægtige resultater, f.eks. med hensyn til geografisk eller social spredning af vælgererklæringer vedrørende forskellige partier. Der kan dog vanskelig opstilles en argumentation for, at der af hensyn til senere forskning skulle være anledning til at foreslå denne bestemmelse i folketingsvalgloven ændret.

4.3.2 Kommunale IT-arkivalier

Arbejdsudvalget om kommunale arkivspørgsmål har i sin rapport anført følgende:

”Bevaringstekniske spørgsmål

Problemstilling

Bevaringen af IT-arkivalier stiller en række tekniske krav. Disse er, for så vidt angår statslige myndigheder, detaljeret beskrevet i cirkulære nr. 4 af 14. januar 2000 om statslige myndigheders aflevering af elektroniske arkivsystemer til Statens Arkiver.

Der er ikke for kommunale myndigheder fastsat tilsvarende, detaljerede bestemmelser. Spørgsmålet er, om det vil være hensigtsmæssigt at fastsætte sådanne bestemmelser med gyldighed for kommunale myndigheder.

Gældende ret

§ 9, stk. 1, i arkivloven fastsætter, at

”Myndighederne skal drage omsorg for, at deres arkivalier opbevares på betryggende måde. Myndighederne skal herunder sikre, at arkivalier, der er lagret på elektronisk medium, bevares således, at de kan afleveres til offentlige arkiver.”

Denne bestemmelse omfatter såvel statslige som kommunale myndigheder. Derimod er kommuner ikke forpligtet til at foretage aflevering af deres arkivalier, herunder IT-arkivalier, til offentlige arkiver. Arkivlovens § 15 fastsætter, at kommunerne kan aflevere deres arkivalier til kommunale arkiver eller til Statens Arkiver, men i modsætning til statslige myndigheder kan kommunerne vælge at undlade aflevering.

Kommunale myndigheder er således forpligtet til at sikre, at IT-arkivalier bevares således, at de kan afleveres til offentlige arkiver, dvs. IT-arkivalierne skal kunne konverteres til arkiveringsversion.

I Statens Arkivers cirkulære nr. 17 af 25. januar 1996 om bevaring af primærkommunernes arkivalier, der er udstedt med hjemmel i Kulturministeriets bekendtgørelse nr. 13. af 17. januar 1996, fastsættes, at kommunale arkivalier, der er lagret på elektronisk medium, og som skal bevares, skal konverteres til systemuafhængig arkiveringsversion, såfremt de ikke længere skal anvendes til administrative formål.

Der er ikke for kommunale myndigheder fastsat bestemmelser om, hvilke standarder en sådan konvertering skal overholde. Cirkulære nr. 4 af 14. januar 2000 om statslige myndigheders aflevering af elektroniske arkivsystemer til Statens Arkiver fastsætter regler om konvertering til og aflevering af arkiveringsversioner, men er – som det fremgår af titlen – ikke gældende for kommunale myndigheder.

Arbejdsudvalgets overvejelser

En række kommuner har i dag edb-systemer med fuldt elektronisk lagrede data, og er klar til egentlig elektronisk arkivering. Senest er den første kommunale prøveaflevering til Statens Arkiver gennemført i Aalborg Kommune med succes. Derfor er der behov for en eller anden form for retningslinier, eller "måder" hvorpå også kommunernes elektroniske arkivalier fremover kan leve op til kommissoriets ønske om en

tydeliggørelse af myndighedernes ansvar for den praktiske efterlevelse af arkivlovens formålsbestemmelse.

Kommuner, der indfører ESDH-systemer (elektroniske sags- og dokumenthåndteringsystemer) har almindeligvis sikret sig, at de elektroniske arkivalier kan konverteres til systemuafhængig arkiveringsversion. Alle større systemleverandører er opmærksomme på de standarder, som Statens Arkiver i det ovennævnte cirkulære har udmeldt som systemuafhængige (TIFF/ASCII). Men spørgsmålet er, om alle kommuner er opmærksomme på, hvornår "elektroniske arkivalier" ikke længere skal anvendes til administrativt formål, og dermed konverteres."

Arbejdsgruppen finder, at de gældende regler på området, herunder bestemmelsen i lovens § 9, stk. 1, sikrer bevaring også af kommunale IT-arkivalier. Det er et spørgsmål, om det under hensyn til det kommunale selvstyre vil være hensigtsmæssigt at fastsætte yderligere, detaljerede krav til bevaringen end dem, der findes i den gældende lov. For så vidt en kommune vælger at aflevere sine elektroniske arkivalier til Statens Arkiver – i stedet for til et kommunalt oprettet arkiv – går arbejdsgruppen ud fra, at de mere detaljerede arkivtekniske regler vil kunne fastsættes med hjemmel i bestemmelsen i lovens § 15, stk. 2. Arbejdsgruppen finder dog, at samfundsøkonomiske hensyn tilsiger, at der så vidt muligt tilstræbes en standardisering af de formater, der anvendes til langtidsopbevaring af IT-arkivalier, fra såvel den statslige som den kommunale sektor. Arbejdsgruppen tilslutter sig i den forbindelse de synspunkter om intensivning af Statens Arkivers vejledningsindsats over for kommunale myndigheder, som er omtalt i rapporten fra det kommunale arbejdsudvalg. Det kan i den forbindelse overvejes, om lovens § 3 bør indeholde en særlig bestemmelse herom.

Om spørgsmålet om aflevering af kommunale IT-arkivalier henvises til kapitel 5 om aflevering m.v.

Arbejdsgruppen har på grundlag af rapporten "Elektronisk sags- og dokumenthåndtering i staten – et element i digital forvaltning", der er udarbejdet af en arbejdsgruppe under Forskningsministeriet, overvejet reguleringen af aflevering af statslige myndigheders elektroniske arkivalier, herunder, hvorvidt der i loven bør fastsættes

særlige bestemmelser om aflevering, herunder afleveringsfrist, for arkivalier, der skabes og opbevares på elektronisk medium.

Forskningsministeriets arbejdsgruppe havde bl.a. til opgave at overveje, hvornår der kan fastsættes en frist for overgang til betaling for bevaring af papirarkivalier i Statens Arkiver, jf. arkivlovens § 9, stk. 3. I sin rapport konkluderer arbejdsgruppen, at det på nuværende tidspunkt ikke vil være hensigtsmæssigt at fastsætte en frist for betaling for bevaring af papirarkivalier i Statens Arkiver. At forcere udviklingen hen imod elektronisk arkivering ved hjælp af sanktioner kan bevirke, at ESDH-projekterne behæftes med betydelige risici. Teknologien er ikke tilstrækkelig moden, hvortil kommer, at der heller ikke hos alle statslige myndigheder kan forventes at være den fornødne organisatoriske modenhed. Forskningsministeriets arbejdsgruppe støtter dog principielt tanken om at udnytte hjemlen i arkivlovens § 9, stk. 3, og tanken vil kunne tages op igen i løbet af nogle år.

4.4 ARBEJDSGRUPPENS INDSTILLING

Arbejdsgruppen indstiller i enighed,

- at bestemmelsen i folkeskoleloven om bevaring og kassation af arkivalier ophæves.

For så vidt angår arkivlovens § 9, stk. 3, henholder arbejdsgruppen sig til de synspunkter, som Forskningsministeriets arbejdsgruppe har givet udtryk for.

5. Aflevering m.v.

5.1 PROBLEMSTILLING

Ifølge sit kommissorium skal arbejdsgruppen belyse den teknologiske udviklings betydning for de offentlige arkivers virksomhed, og herunder vurdere spørgsmål om f.eks. nye krav til aflevering og opbevaring.

Arbejdsgruppen har drøftet en række spørgsmål i forbindelse med aflevering, herunder

- aflevering og bevaring, herunder afleveringspligt for kommunale IT-arkivalier
- afleveringspligt for offentligt ejede selskaber
- sammenhængen mellem afleveringsfrist og tilgængelighedsfrist
- undtagelser ("modstående hensyn") i forhold til den i arkivloven fastsatte afleveringsfrist.

5.2 GÆLDENDE RET

5.2.1. Offentlige arkivalier

Arkivlovens kapitel 4 (§§ 11-19) fastsætter bestemmelser om aflevering af offentlige arkivalier til offentlige arkiver.

Det fastsættes i § 11, at myndighederne kun kan aflevere deres arkivalier til offentlige arkiver. Offentlige arkivalier kan således ikke afleveres til institutioner, der ikke er offentlige arkiver.

Bestemmelserne i §§ 16-19 omhandler statens ret til sine arkivalier. Det slås i § 19 fast, at statens ret til sine arkivalier ikke kan fortabes ved ekstinktion eller hævd. Kun staten kan således hævde ejendomsret til statslige arkivalier.

For så vidt angår statslige myndigheders arkivalier, er det yderligere fastsat i § 16, at enhver offentlig myndighed, som har erhvervet eller modtaget arkivalier fra statslige myndigheder, skal underrette Statens Arkiver herom. Statens Arkiver kan bestemme, at sådanne arkivalier skal afleveres til Statens Arkiver.

§ 17 fastsætter, at private, der er i besiddelse af statslige arkivalier, skal aflevere arkivalierne til Statens Arkiver.

Kommunernes ret til deres arkivalier er ikke særskilt reguleret i arkivloven.

Denne forskel skyldes, at det siden Danske Lov (1683) har været fastsat, at statslige myndigheders arkivalier tilhørte embedet og ikke kunne overdrages til andre. En tilsvarende regulering fandt ikke sted ved oprettelsen af kommunale myndigheder, der tidligere muligvis kunne disponere over deres arkivalier på anden måde end ved aflevering til offentlige arkiver.

5.2.1.1 Statslige arkivalier

For statens myndigheder og Folkekirkens institutioner fastsættes i § 12, stk. 1, at disse afleverer deres arkivalier til Statens Arkiver.

§ 13, 1. pkt., fastsætter, at aflevering af statslige myndigheders og Folkekirkens arkivalier som hovedregel skal finde sted, inden arkivalierne er 30 år gamle, idet dog modstående hensyn kan hjemle en udskydelse af afleveringstidspunktet.

I § 12, stk. 2, og § 13, 2. pkt., bemyndiges kulturministeren til at fastsætte hhv. nærmere regler om aflevering til Statens Arkiver og nærmere regler om tidspunktet for aflevering, herunder i hvilke tilfælde der kan finde en udskydelse af afleveringstidspunktet sted. Denne bemyndigelse er udnyttet i bekendtgørelse nr. 919 af 28. november 1997.

Bekendtgørelse nr. 919 af 28. november 1997 opregner i sin § 9 de tilfælde, hvor 30-års-afleveringsfristen kan fraviges. At afleveringsfristen i visse tilfælde udskydes, fritager ikke myndigheden fra afleveringspligten.

Videnskabelige samlinger

Myndigheder, institutioner m.v. kan ikke frit disponere over deres videnskabelige samlinger i form af arkivalier, f.eks. ved at afgive disse til andre institutioner uden forudgående godkendelse fra Statens Arkiver.

Bekendtgørelsens § 9, stk. 2, lyder: "Rigsarkivaren kan bestemme, at arkivalier, som er en del af en myndigheds videnskabelige samlinger, ikke skal afleveres."

Med udtrykket "arkivalier, som er en del af en myndigheds videnskabelige samlinger", forstås sådanne arkivalier, som er blevet til eller tilvejebragt gennem en myndigheds egen videnskabelige virksomhed, altså offentlige forskningsarkivalier, men ikke arkivalier, der er blevet til eller tilvejebragt af den pågældende myndighed i forbindelse med myndighedens forvaltningsmæssige funktioner, herunder f.eks. videnskabelige afhandlinger m.v., der er indsendt til den pågældende myndighed til bedømmelse. Sådanne arkivalier må betragtes som omfattet af afleveringspligten efter lovens § 13, ligesom de omfattes af de bestemmelser, der i øvrigt er fastsat til varetagelse af arkivmæssige hensyn.

Bestemmelsen omfatter ikke private arkivalier, der fra private personer, institutioner eller virksomheder er afleveret til og modtaget af den pågældende myndighed (f.eks. Det kgl. Biblioteks Håndskriftsamling) til bevaring.

Stadig administrativ brug

Bekendtgørelsens § 9, stk. 3, lyder: "Arkivalier, der efter 30 år stadig er i administrativ brug, kan med vedkommende statslige arkivs samtykke afleveres senere."

Vedkommende statslige arkiv kan således imødekomme et ønske fra en afleverende myndighed om udskydelse af afleveringstidspunktet. Statens Arkiver kan derimod ikke afvise at modtage afleveringer under henvisning til den pågældende myndigheds administrative behov. En sådan udskydelse kan kun finde begrundelse i den pågældende myndigheds behov, f.eks. hvor en aflevering til Statens Arkiver af ældre arkivalier efter myndighedens bedømmelse vil medføre væsentlige ulemper eller forsinkelser i afviklingen af dens løbende sager. Statens Arkiver må derimod anses som forpligtet til at modtage bevaringsværdige statslige arkivalier, der er over 30 år gamle, samt at stille disse arkivalier til rådighed for myndighederne, jf. § 2, nr. 3.

Klassificerede arkivalier

Bekendtgørelsens § 9, stk. 4, lyder: "Den afleverende myndighed kan i samråd med vedkommende statslige arkiv fastsætte en længere afleveringsfrist for arkivalier, der i henhold til særlige bestemmelser er klassificeret "fortroligt" eller højere. "

I bemærkningerne til arkivlovforslaget af 1992 anførtes herom følgende:

"Den afleverende myndighed kan ... fastsætte en længere afleveringsfrist for så vidt angår materiale, der er klassificeret "FORTROLIGT" eller højere i henhold til de bestemmelser, der er fastsat herom, herunder Statsministeriets cirkulære af 1. november 1986 og Forsvarets tilsvarende bestemmelser. Dette svarer til den gældende praksis.

Efter praksis afleveres disse arkivalier i et vidt omfang først efter nedklassificering er foretaget. Nedklassificering foretages som hovedregel først, når sagerne er 60 år gamle, og sagerne opbevares således indtil dette tidspunkt hos den afleverende myndighed. Denne praksis forudses videreført.

Dette forhold kan have sikkerhedsmæssige grunde og har i denne sammenhæng først og fremmest betydning for Forsvarets myndigheder og efterretningstjenesterne.

Derudover kan der foreligge ressourcemæssige problemer i forbindelse med nedklassificering, idet udskydelsen af afleveringstidspunkt har sammenhæng med de forholdsvis betydelige ressourcer, der vil medgå dels til en gennemgang af sagerne med henblik på afklassificering efter 30-års-perioden, dels til opfyldelse af de sikkerhedskrav, det modtagende arkiv ved større afleveringer af ikke-nedklassificeret arkivmateriale ville blive stillet over for."

Det bemærkes i den forbindelse, at der siden 1998 er igangsat en omfattende screeningsproces med henblik på ned- eller afklassificering af Forsvarets myndigheders ældre arkivalier, samt at der løbende i forbindelse med anmodninger om benyttelse af konkret materiale foretages gennemgang af materiale med henblik på ned- eller afklassificering.

Bestemmelsen omfatter udelukkende arkivalier, der er klassificeret "fortroligt" eller højere ("hemmeligt" og "yderst hemmeligt") i henhold til de bestemmelser, som er fastsat herom, herunder Statsministeriets cirkulære af 1. november 1997 og Forsvarets tilsvarende bestemmelser. Statsministeriets cirkulære omhandler dels (i afsnit A) opfyldelsen af de forpligtelser, Danmark har påtaget sig ved godkendelsen af NATOs sikkerhedsbestemmelser som formuleret i NATOs dokument C-M (55) 15 (Final) med hensyn til dokumenter, der tilhører NATO samt nationale dokumenter, som NATOs medlemmer har en fælles interesse i at beskytte, dels (afsnit B) andre dokumenter af offentlig beskyttelsesinteresse. Nationale dokumenter, der ifølge NATOs bestemmelser kræver beskyttelse, klassificeres efter cirkulæret som såkaldt "stregfortrolige".

Bestemmelsen omfatter således ikke arkivalier, der blot er påtegnet eller mærket "fortroligt" af den pågældende myndighed ("rammefortrolighed").

Forsvarets bestemmelser om aflevering, bevaring og kassation af arkivalier (FKOBST 324-1, august 1997), der omfatter Forsvarets arkivalier efter 1957, og som er godkendt af rigsarkivaren, fastsætter om aflevering af klassificerede arkivalier (afsn. 15, a, (2): "Arkivalier, klassificeret "FORTROLIGT" eller højere, nedklassificeres, såfremt dette ikke allerede har fundet sted, automatisk efter 60 års forløb fra udstedelsesdatoen og afleveres til Rigsarkivet. Det bemærkes, at samtlige klassificerede sager i en turnusaflevering skal være nedklassificerede (afklassificerede), før aflevering finder sted."

Arkivalier, der er klassificeret "TIL TJENESTEBRUG", nedklassificeres automatisk 30 år efter udstedelsesdatoen og afleveres herefter til Rigsarkivet.

Afleveringstidspunkt

Ifølge § 10, stk. 4, i bekendtgørelse nr. 919 af 28. november 1997 fastsættes afleveringstidspunktet for den enkelte myndighed af rigsarkivaren efter nærmere samråd med myndigheden.

IT-arkivalier

Aflevering af elektroniske arkivalier adskiller sig principielt fra aflevering af papirarkivalier derved, at der er tale om aflevering af en kopi i form af en særlig arkiveringsversion. Selve afleveringen fratager således ikke myndigheden muligheden for umiddelbart at kunne benytte sit elektroniske arkiv.

I Statens Arkivers cirkulære nr. 4 af 14. januar 2000 er det fastsat, at aflevering af arkiveringsversioner fra elektroniske arkivsystemer af bevaringstekniske hensyn skal finde sted ca. hvert 5 år. Først og fremmest må det anses som hensigtsmæssigt at gennemføre aflevering, mens det elektroniske system stadig er administrativt og teknologisk "i live".

Gennemførelse af aflevering

Ved bekendtgørelse nr. 919 af 28. november 1997, § 10, stk. 1, bemyndiges rigsarkivaren til at fastsætte nærmere regler om, hvorledes aflevering til Statens Arkiver skal ske. Samtidig pålægges det myndighederne at sikre, at arkivalier afleveres i forskriftsmæssig stand.

Samme bekendtgørelsens § 10, stk. 3, fastsætter, at omkostninger i forbindelse med aflevering afholdes af den pågældende myndighed. Hvor det drejer sig om arkivalier fra ophævede myndigheder, jf. bekendtgørelsens § 2, stk. 1, afholdes omkostningerne af den afleverende myndighed eller af vedkommende ministerium.

Forskriftsmæssig stand

At arkivalier skal afleveres i forskriftsmæssig stand, indbefatter, for så vidt angår arkivalier på traditionelle medier, dels, at de afleveres ordnet og registreret eller fortegnet, således at de umiddelbart vil kunne stilles til rådighed for myndigheder og offentlighed og anvendes til forskningsformål, jf. bekendtgørelse nr. 919 af 28. november 1997, § 1, stk. 2, nr. 1, dels, at en række bevaringstekniske krav (indpakning, mærkning, fjernelse af arkivfremmed materiale m.v.) er opfyldt.

Derudover skal de kassationsbestemmelser, der eventuelt måtte være givet for de konkrete arkivalier, være gennemført. Arkivalier, der er bestemt til kassation, kan ikke modtages som aflevering i Statens Arkiver.

For så vidt angår elektroniske arkivalier, er nærmere bestemmelser om kravene til aflevering fastsat i Statens Arkivers cirkulære nr. 4 af 14. januar 2000 om statslige myndigheders aflevering af elektroniske arkivalier til Statens Arkiver. Kravene omfatter bl.a. tekniske krav til arkiveringsversionen, herunder formater og medium, krav til dokumentation m.v.

Særlige forvaltningsenheder

Som særlige forvaltningsenheder regnes f.eks. Danmarks Nationalbank, Danmarks Radio, TV 2, ATP og Boligselskabernes Landsbyggefond. For særlige forvaltningsenheder er det i § 14 i bekendtgørelse nr. 919 af 28. november 1997 fastsat, at der træffes særlig aftale om aflevering. Det kan herunder aftales, at aflevering ikke skal finde sted.

5.2.2.2 Kommunale arkivalier

Lovens § 15, stk. 1, fastsætter, at kommunerne kan aflevere deres arkivalier til kommunale arkivinstitutioner. I stk. 2 fastsættes, at kommunerne kan aflevere deres arkivalier til Statens Arkiver, og at kulturministeren fastsætter nærmere regler om aflevering. Kulturministeren har således kun hjemmel til at fastsætte regler om afleveringen af kommunale arkivalier til Statens Arkiver, men derimod ikke om aflevering til kommunale arkivinstitutioner. Lovens § 15 indebærer, at den enkelte kommune kan vælge, om den vil aflevere sine arkivalier til et kommunalt arkiv eller Statens Arkiver, eller om den vil undlade at aflevere, men bevare sine arkivalier på anden måde.

5.2.3 Aflevering og tilgængelighed

Bestemmelsen i § 13 om afleveringstidspunkt skal ses i sammenhæng med bestemmelsen om den almindelige tilgængelighedsfrist i § 20, stk. 1.

Ved arkivloven af 1992 fastsattes i § 20, at statslige myndigheders arkivalier, der var afleveret til Statens Arkiver, som hovedregel var tilgængelige, når arkivalierne var 30 år gamle. Bestemmelsen i § 13 fastsatte parallelt, at statslige myndigheder som hovedregel skulle aflevere deres arkivalier, når arkivalierne var 30 år gamle. Ved ændringen af arkivloven i 1997 fastsattes i § 13, at statslige myndigheder som hovedregel skal aflevere deres arkivalier, inden arkivalierne er blevet 30 år gamle. Bestemmelsen om tilgængelighed i § 20 ændredes samtidig, således at statslige myndigheders arkivalier er tilgængelige efter reglerne i lovens kapitel 5, uanset de efter 30 år ikke er afleveret.

Bestemmelserne ændredes bl.a. som følge af en undersøgelse af den statslige forvaltnings arkivalier, som Statens Arkiver gennemførte i 1995. Undersøgelsen viste, at der i den statslige forvaltning opbevaredes ca. 400 hyldekilometer arkivalier, hvoraf ca. 53 kilometer var ældre end 30 år. Af de 53 hyldekilometer var de ca. 40 ældre end 35 år. Kun en mindre del af de 40 hyldekilometer bestod af arkivalier, for hvilke afleveringstidspunktet var udskudt som følge af modstående hensyn. Resten karakteriseredes som et afleveringsefterslæb. Som forklaring på afleveringsefterslæbets

opståen blev anført vanskeligheden ved at afsætte de betydelige ressourcer, der skal indsættes ved en afleverings-/modtagelsesforretning såvel fra den afleverende myndighed som fra det modtagende arkivs side.

Statens Arkiver har derefter ved en samlet afleveringsplanlægning søgt dels at bringe afleveringsefterslæbet ned, således at det efter en kortere årrække vil være indhentet, dels at forebygge, at nye afleveringsefterslæb opstår. Om indhentningen af afleveringsefterslæbet er der siden 1997 rapporteret i rigsarkivarens årlige rapport om praksis på tilgængelighedsområdet samt i Statens Arkivers virksomhedsregnskab.

Det kan oplyses, at det i 1995 konstaterede afleveringsefterslæb påregnes at være fuldstændig indhentet i 2006. Derefter vil der blive gennemført en turnus, hvorefter de enkelte myndigheder hvert 10. år afleverer arkivalier, der er over 20 år gamle (såkaldt fremrykket aflevering). Det sikres derved, at nye afleveringsefterslæb ikke opstår, samtidig med at der opnås en rationaliseringsgevinst for såvel de afleverende myndigheder som de modtagende arkiver.

5.3 ARBEJDSGRUPPENS OVERVEJELSER

5.3.1 Udskydelse af aflevering på grund af modstående hensyn

Arbejdsgruppen har drøftet, hvorvidt de modstående hensyn, der omtales i § 13, bør præciseres i lovgivningen.

En del af arbejdsgruppen (Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring, Poul Villaume) har i den forbindelse stillet forslag om, at den særlige ordning om udskydelse af aflevering af Forsvarets klassificerede arkivalier til det tidspunkt, hvor arkivalier er 60 år gamle, ophæves.

I lighed med et flertal i Tilgængelighedsudvalget finder denne del af gruppen, at en sådan ændring er nødvendig for at sikre størst mulig åbenhed. Forsvarsministeriet må aflevere arkivalier til samlet opbevaring i Statens Arkiver inden for den i arkivloven § 13 fastsatte frist, uanset arkivalierne måtte være underlagt 60 års tilgængelighed eller mere. (Se Tilgængelighedsudvalgets "Beretning 5, Sammenfattende beretning" af 20. februar 2001, s. 6 f., gengivet i rapportens bilagsdel).

Denne del af udvalget påpeger også, på linie med Tilgængelighedsudvalgets Beretning 5, at det kan overvejes at anvende ordet "pligt" i lovteksten i stedet for

den nugældende vagere formulering om aflevering i § 13, eller i det mindste at bemærkningerne til den nye lov indeholder en udtalelse herom.

En anden del af arbejdsgruppen (Poul Bache, Ole Cohen, Ole Hasselgaard, Jørgen Krogh, Johan Peter Noack, Peter Taksøe-Jensen) finder, at bestemmelsen må anses for nødvendig af ressourcemæssige og praktiske grunde, herunder såvel de ressourcer, der medgår ved ned- og afklassificering, som de krav til særligt sikrede magasiner i Statens Arkiver, opbevaring af klassificeret materiale stiller.

5.3.2 Afleveringsfrist og tilgængelighedsfrist

For så vidt angår statslige myndigheder, rejser sig det spørgsmål, om afleveringsfristen efter lovens § 13 bør ændres, således at den modsvarer den generelle tilgængelighedsfrist. Ved arkivlovsændringen i 1997 ændredes formuleringen i § 13 fra, at arkivalier skulle afleveres, når de var 30 år gamle, til at arkivalier afleveres, inden de er 30 år gamle.

Sættes tilgængelighedsfristen til 25 år, vil der således i løbet af en lang overgangsperiode kunne opnås, at langt størsteparten af statslige arkivalier er afleveret ved udløbet af den almindelige tilgængelighedsfrist. Arbejdsgruppen har i den forbindelse noteret sig, at Statens Arkiver tilstræber at opnå en situation, hvorefter statslige myndigheder i en 10-årig turnus afleverer arkivalier, der er over 20 år gamle. Det betyder, at mange, men ikke nødvendigvis alle arkivalier vil være afleveret, før de er 25 år gamle.

Sættes tilgængelighedsfristen lavere, f.eks. til 20 år, vil det indebære mere principielle overvejelser om sammenhængen mellem tilgængelighedsfrist og aflevering, herunder den kassation af ikke bevaringsværdigt materiale, der finder sted som et led i det afleveringsforberedende arbejde.

En afleveringsfrist, der som i den gældende lov modsvarer tilgængelighedsfristen, ville tilsige, at arkivalier afleveredes, inden de var 20 år gamle. Det afleveringsforberedende arbejde ville dermed skulle påbegyndes senest, når arkivalierne var ca. 15 år gamle. I den situation ville der alt andet lige være flere arkivalier, hvis administrative aktualitet endnu ikke var ophørt, og som således af administrative hensyn ikke ville kunne kasseres. For så vidt sådanne arkivalier ikke findes bevaringsværdige, måtte de opbevares af myndigheden eller i et mellemarkiv, indtil den administrative aktualitet var ophørt. For så vidt stadig administrativt aktuelle arkiva-

lier afleveredes til Statens Arkiver, ville det betyde en væsentlig forøgelse i Statens Arkivers udlån af arkivalier til myndighederne, og dermed en betydelig forøgelse i ressourceforbruget hos såvel Statens Arkiver som de afleverende myndigheder. Det bemærkes i den forbindelse, at en afleveringspraksis, hvorefter en afleverende myndighed tilbageholder større mængder stadig administrativt aktuelle sager fra en aflevering, erfaringsmæssigt er forbundet med langt større omkostninger end en systematisk aflevering arkivperiode for arkivperiode. Omkostningsforøgelsen rammer såvel det afleveringsforberedende arbejde som den efterbehandling (indordning af senere afleveret materiale) og tilgængeliggørelse, der finder sted i det modtagende arkiv.

Det skal understreges, at den ovenfor beskrevne situation gælder for arkivalier i form af papir.

Arbejdsgruppen finder her, at en sammenknytning af afleveringsfristen med den almindelige tilgængelighedsfrist ikke vil være hensigtsmæssig, for så vidt tilgængelighedsfristen nedsættes til under 25 år.

5.3.3 Særlig afleveringsfrist for IT-arkivalier

For arkivalier på elektronisk medium er situationen en anden. Aflevering sker her i form af en særlig arkiveringsversion, der kan siges at udgøre en kopi eller et udtræk af myndighedens elektroniske arkiv. I princippet vil myndigheden også efter aflevering fuldt ud kunne råde over sit arkiv, under forudsætning af at den selv holder arkivet teknologisk ved lige.

Spørgsmålet om afleveringsfrist for elektroniske arkivalier kan således i princippet afgøres uden hensyn til de pågældende arkivaliers administrative aktualitet. Derimod spiller en række andre hensyn ind. Her er først og fremmest hensynet til bevaringen. Mens kassation og destruktion af papirarkivalier – fraset ildsvåde og andre ulykker – kræver en aktiv indsats, gælder for IT-arkivalier, at bevaringen kræver en aktiv indsats, af hensyn såvel til elektroniske mediers flygtighed som til den teknologiske forældelse. Bevaringsøkonomiske hensyn tilsiger, at IT-arkivalier overføres til arkiveringsversion på et så tidligt tidspunkt, at den anvendte teknologi stadig er udbredt og understøttes af markedet. Arbejdsgruppen har på den baggrund overvejet, om der i loven bør fastsættes en særlig, tidligere afleveringsfrist for statslige myndigheders IT-arkivalier.

Af hensyn til det hensigtsmæssige i, at regelsættet på dette område løbende tilpasses den teknologiske udvikling, finder arbejdsgruppen, at bestemmelser om afleveringstidspunkt for statslige myndigheders IT-arkivalier bør fastsættes administrativt.

Arbejdsgruppen finder dog, at bemyndigelsen til kulturministeren til at fastsætte nærmere regler om afleveringstidspunkt, som den gældende lov indeholder i § 13, sammenholdt med bemyndigelserne i lovens kapitel 3 til at fastsætte nærmere regler om behandling og bevaring af arkivalier, bør indeholde en udtrykkelig hjemmel til fastsættelse af et tidligere tidspunkt for aflevering af IT-arkivalier.

5.3.4 Afleveringspligt for kommunale IT-arkivalier

Arbejdsgruppen har derudover drøftet spørgsmål om indførelse af en afleveringspligt for kommunale myndigheders elektroniske arkivalier. Som der ovenfor er gjort rede for, påhviler der under den gældende lov ikke kommunale myndigheder nogen afleveringspligt.

Arbejdsudvalget om kommunale arkivspørgsmål har i sin rapport herom anført følgende, jf. omtalen i kapitel 3:

"Det er ... tvivlsomt, om den frivillige ordning, der stammer fra arkivloven af 1889, vil kunne opretholdes under hensyn til de ovennævnte regler i persondataloven. Arkivering af personoplysninger efter reglerne i arkivloven står som eneste alternativ til sletning efter reglen i persondatalovens § 5, stk. 5.

Arbejdsudvalget har drøftet risikoen for sletning af bevarelsesværdige personoplysninger, som vil være følgen, hvis en kommune ikke foretager aflevering til offentligt arkiv, men alene følger reglerne i persondatalovens § 5, stk. 5.

Arbejdsudvalget gør i den forbindelse opmærksom på det forhold, at arkivlovgivningen må opfattes som *lex specialis* i forhold til persondataloven. Giver arkivlovgivningen ikke særlige regler for f.eks. bevaring og aflevering af personoplysninger til offentligt arkiv, vil reglerne i persondataloven skulle følges.

Arbejdsudvalget er samtidig opmærksom på, at fastsættelse af en afleveringspligt for kommunale arkivalier vil være et brud med hidtidig praksis og må forventes at udløse krav om kompensation fra kommunal side med hensyn til økonomiske konsekvenser af en afleveringspligt. Der er i den forbindelse peget på, at en øget vejledningsindsats over for kommunerne i vid udstrækning vil kunne opfylde bevaringsformålet.

En pligt til overførsel til offentligt arkiv af administrativt uaktuelle, bevaringsværdige personoplysninger må imidlertid formentlig anses som den bedste sikring af bevaringen. Arbejdsudvalget bemærker i den forbindelse, at aflevering af IT-arkivalier adskiller sig fra aflevering af traditionelle arkivalier derved, at der afleveres en kopi af de bevaringsværdige oplysninger i form af en arkiveringsversion; den afleverende myndighed afskæres således ikke ved afleveringen fra at kunne behandle oplysninger, der på afleveringstidspunktet stadig måtte være administrativt aktuelle.

Arbejdsudvalget har i den forbindelse drøftet, om det bør pålægges kommunerne – enkeltvis eller flere sammen, jf. § 4, stk. 1, den gældende arkivlov – at oprette arkivinstitutioner. Arbejdsgruppen finder her, at valget mellem aflevering til et kommunalt arkiv og til Statens Arkiver fortsat bør kunne træffes af den enkelte kommune.

Arbejdsudvalget har i den forbindelse overvejet, om de kommunale arkivers stilling som en del af den kommunale forvaltning og den stilling, de dermed vil have i forhold til kommunalbestyrelsen, kan medføre problemer i forhold til reglen om, at oplysningerne efter overførsel til arkiv ikke umiddelbart vil kunne stilles til rådighed for administrative formål.

Dette forhold må antages at kunne reguleres ved udnyttelse af de bemyndigelser, den gældende arkivlov i § 15a og § 27 giver kulturministeren til efter indhentet udtalelse fra Datatilsynet hhv. at fastsætte regler om offentlige arkivers

opbevaring af materiale af den art, der er omfattet af persondataloven, og at fastsætte regler om tilgængelighed vedrørende offentlige arkivalier, der er afleveret til kommunale arkiver.”

Problemstillingen afhænger af, om persondatalovens bestemmelser i § 5, stk. 2 og 5, skal fortolkes således, at bevaring af registre med personoplysninger i længere tid end det forvaltningsmæssige formål tilsiger, kræver en egentlig overførsel af arkivalier til arkiv, jf. § 14 i persondataloven.

Ifølge § 5, stk. 2, i persondataloven skal ”Indsamling af oplysninger ... ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og senere behandling må ikke være uforenelig med disse formål. Senere behandling af oplysninger, der alene sker i historisk, statistisk eller videnskabeligt øjemed, anses ikke for uforenelig med de formål, hvortil oplysningerne er indsamlet.” Af bemærkningerne til denne bestemmelse fremgår bl.a., at ”Senere behandling af oplysninger, der alene sker i historisk, statistisk eller videnskabeligt øjemed, er altid forenelig med de formål, hvortil oplysningerne er indsamlet. ... Herved sikres det, at oplysninger, der ikke oprindeligt er indsamlet med disse formål for øje, under alle omstændigheder vil kunne anvendes til senere behandling i historisk, statistisk eller videnskabeligt øjemed. En forudsætning herfor er dog, at den senere behandling alene sker til de nævnte formål. Behandling, der både sker til de nævnte formål samt til andre formål, såsom administrative eller kommercielle formål, er således ikke omfattet af undtagelsesbestemmelsen i 2. pkt.”

Persondatalovens § 5, stk. 5, fastsætter, at indsamlede oplysninger ikke må opbevares på en måde, der giver mulighed for at identificere den registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil oplysningerne behandles. I forbindelse med anmeldelse af behandlinger af personoplysninger til Datatilsynet skal det således angives, hvornår de pågældende oplysninger slettes. Af bemærkningerne til § 5, stk. 5, i persondataloven fremgår, at ”for så vidt angår spørgsmålet om arkivmæssig opbevaring, henvises til reglerne i arkivlovgivningen. I det omfang, opbevaringspligt følger af disse regler, vil opbevaring være berettiget efter den foreslåede bestemmelse”.

Det følger heraf, at bevaring af oplysninger, der er omfattet af persondataloven, til ikke nærmere bestemte historiske eller videnskabelige formål, forudsætter en overførsel til offentligt arkiv.

Under forudsætning af, at persondataloven kræver en egentlig overførsel af data til offentligt arkiv, for at § 5, stk.2, i persondataloven skal gælde som undtagelse for sletningsbestemmelserne i §5, stk. 5, og under forudsætning af, at arkivloven anses som en speciallov, skal den indeholde en regulering af overførslen eller aflevering, hvis bevaringsværdige arkivalier med personoplysninger ikke skal blive slettet.

Anvendes/suppleres arkivlovens § 15 om afleveringspligt (i henhold til §14 i persondataloven) til dette, er det nødvendigt, at kommunerne fortsat har muligheder for at vælge mellem aflevering/overførsel til kommunalt arkiv, fælleskommunalt arkiv eller Statens Arkiver som nu, herunder også med mulighed for at uddelegere opgaven i et offentligt/privat samarbejde.

Arbejdsgruppen finder, at kun ved en aflevering til offentligt arkiv kan bevaringsværdige oplysninger sikres. Sikringen af bevaringsværdige kommunale arkivalier må anses som afgørende for, at der indføres en afleveringspligt for kommunale IT-arkivalier. Under henvisning til arbejdsgruppens indstilling i kap. 3 om oprettelse af kommunale arkivinstitutioner bør kommunerne fortsat kunne vælge at aflevere til enten et kommunalt arkiv eller, for så vidt den pågældende kommune ikke har oprettet et kommunalt arkiv, til Statens Arkiver. Bestemmelser om afleveringstidspunkt vil kunne fastsættes administrativt af kulturministeren efter forhandling med de kommunale parter.

5.3.5 Aflevering af arkivalier fra offentligt ejede selskaber

Arbejdsgruppen har endelig overvejet, om der bør fastsættes særlige afleveringsbestemmelser for offentligt ejede selskabers arkivalier. For så vidt arbejdsgruppens indstilling i kapitel 2 om offentligt ejede selskaber tages til følge, må det overvejes, om lovens regler om aflevering af hhv. statslige eller kommunale arkivalier skal gøres gældende over for sådanne selskaber, eller om aflevering af offentligt ejede selskabers arkivalier skal reguleres på anden måde. Arbejdsgruppen finder her, at der i givet fald i loven bør indføres en bestemmelse, der bemyndiger kulturministeren til at fastsætte nærmere regler på området.

5.4 ARBEJDSGRUPPENS INDSTILLING

Arbejdsgruppen indstiller i enighed,

- at der ikke i loven fastsættes en særlig afleveringsfrist for statslige myndigheders IT-arkivalier, men en klar bemyndigelse til administrativt at fastsætte bestemmelser om tidligere aflevering
-

- at der af hensyn til persondataloven indføres en afleveringspligt til offentligt arkiv for kommunale IT-arkivalier, og at kulturministeren bemyndiges til administrativt at fastsætte regler om afleveringstidspunkt
- at kulturministeren bemyndiges til at fastsætte nærmere regler om sådanne selskabers aflevering af arkivalier, for så vidt offentligt ejede selskaber m.v. inddrages under lovens område efter bevaringsmæssige kriterier.

En del af arbejdsgruppen (Poul Bache, Ole Cohen, Ole Hasselgaard, Jørgen Krogh, Johan Peter Noack, Peter Taksøe-Jensen) indstiller,

- at der – for så vidt den almindelige tilgængelighedsfrist fastsættes til 25 år eller derunder – opretholdes en afleveringsfrist på indtil 30 år.

En del af arbejdsgruppen (Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring, Poul Villaume) indstiller,

- at Forsvarsministeriets særlige 60-års-frist for aflevering af klassificerede arkivalier ophæves
- at de afleverende statslige myndigheder pålægges – for så vidt den almindelige tilgængelighedsfrist nedsættes til 25 år eller derunder – at tilstræbe en tilsvarende afleveringsfrist.

6. Tilgængelighed

6.1 INDLEDNING

Undertiden fremstår arkivloven i den offentlige debat som en "lukningslov". Dette indtryk er misvisende. For det første ophæver arkivloven ikke i noget tilfælde den aktindsigt, borgerne har krav på, fra et tidligt tidspunkt efter offentlighedsloven. For det andet rummer arkivloven bestemmelser, som efter et varierende åremål giver adgang til, hvad der er undtaget efter offentlighedsloven. Det kan diskuteres, om disse bestemmelser er liberale nok, men det er evident, at de giver arkivloven præg af en "åbningslov".

I alle lande må der gives bestemmelser for, hvornår undtagelserne fra det almindelige princip om offentlighed i forvaltningen skal ophøre. Det kan ske ved lovgivning, eller det kan finde sted administrativt. I første tilfælde kan bestemmelserne som i Danmark og en række andre europæiske lande være fastsat i arkivloven. Eller de kan som i Sverige være fastsat i en særlig lov om tavshedspligt. Er bestemmelserne fastsat administrativt, vil der ofte i andre love findes en række supplerende bestemmelser.

6.2 FORHOLDET MELLEM ARKIVLOVEN OG ANDEN REGULERING AF ADGANG TIL DEN OFFENTLIGE FORVALTNINGS DOKUMENTER M.V.

Arkivloven indgår som en del af den lovgivning, der regulerer offentlighedens adgang til indsigt i den offentlige forvaltnings og domstolenes dokumenter m.v.

Denne lovgivning omfatter i øvrigt bl.a.

- offentlighedsloven
- lov om aktindsigt i miljøoplysninger
- forvaltningsloven
- retsplejeloven
- lov om patienters retsstilling
- persondataloven.

Arkivlovens anvendelsesområde dækker såvel offentlighedslovens og forvaltningslovens som retsplejelovens anvendelsesområde.

Med hensyn til persondataloven kan det samme siges at gøre sig gældende, for så vidt alt materiale, der er omfattet af persondataloven, kan afleveres til offentlige arkiver.

6.2.1 Offentlighedslovgivning. Generelle betragtninger

6.2.1.1 Offentlighedslovgivningen – en helhedsbetragtning

Bestemmelser om offentlighedens adgang til forvaltningens og andre offentlige instansers dokumenter findes i mange forskellige love. De vigtigste er offentlighedsloven, forvaltningsloven (bestemmelser om partsoffentlighed), arkivloven, retsplejeloven (bestemmelser om aktindsigt for parter i retssager m.v.), persondataloven (tidligere: registerlovene med bestemmelser om egenaccess).

De nævnte bestemmelser er blevet til på forskellige tidspunkter, men er søgt afstemt efter hinanden, så at regelkrydsning er søgt undgået i videst muligt omfang. Den centrale lov i hele komplekset er offentlighedsloven, som har væsentlig betydning for vurderingen af også arkivlovens tilgængelighedsbestemmelser.

6.2.1.2 Offentlighedslovgivningens generelle historie

Offentlighedslove er i det store og hele et forholdsvis sent fænomen i den vestlige verden. USA fik sin Freedom of Information Act i 1966, Norge og Danmark deres offentlighedslove i 1970 – i Danmark med virkning fra 1971, Island først efter 1980. Undtagelsen fra mønstret er Sverige, hvis Tryckfrihedsforordning fra 1766 er berømt – med tilhørende Sekretesslov. Loven gjaldt indtil 1809 i Finland, der senere gradvis genindførte tilsvarende bestemmelser, endegyldigt med en ny offentlighedslov i 1951.

Gennembruddet for offentlighedslovgivningen kom før frygten for misbrug af personoplysninger i edb-registre. Siden da har to tendenser krydset hinanden. På den ene side en tendens til mere udbredt offentlighed, på den anden side en bekymring for krænkelse af privatlivets fred. Den sidste tendens har i de fleste lande affødt særskilte databeskyttelseslove.

6.2.1.3 Offentlighedslovgivningens historie i Danmark

Statsministeriet nedsatte i 1956 en kommission, som i 1963 afgav betænkning (nr. 325). På grundlag heraf kom i 1964 loven om partsoffentlighed og i 1970 loven om offentlighed i forvaltningen. Ved vedtagelsen blev det besluttet, at loven efter nogle års erfaringer burde revideres. Allerede i 1973 nedsatte Justitsministeriet et udvalg, der fik til opgave på denne baggrund at fremsætte et motiveret forslag. Inden betænkningen i 1978 fremkom (nr. 857), var materialet vokset betydeligt, ikke mindst fordi Folketingets Ombudsmand i mange udtalelser bidrog til fortolkningen. På basis af betænkningen blev offentlighedsloven revideret i 1985. Og delvis på basis af dens anbefalinger blev der året efter vedtaget en forvaltningslov, som rummer særskilte bestemmelser om partsoffentlighed. Sammenlignet med forholdene i Sverige og Norge er den danske offentlighedslov ganske vidtgående, især hvad angår afgrænsningen af lovens undtagelsesbestemmelser. Afgørelser om aktindsigt er også siden blevet nøje fulgt og kommenteret af Folketingets Ombudsmand.

I 1978 og 1979 vedtog Folketinget lovene om offentlige og private registre. De rummede strenge bestemmelser til hindring af uvedkommendes adgang, bestemmelser om adgang for de registrerede til kontrol af data om dem selv og bestemmelser om sletning. Arkivering efter strenge forskrifter blev et alternativ til sletning.

En arkivlov fik Danmark i 1992. Et hovedområde var her bestemmelserne om tilgængelighed. De var nøje afstemt med offentlighedslovens bestemmelser om aktindsigt. Arkivloven blev i henhold til en oprindelig bestemmelse revideret i 1997 på baggrund af de erfaringer, som var opsamlet i årlige rapporter fra rigsarkivaren og de kommentarer, som et af kulturministeren nedsat tilgængelighedsudvalg fremsatte i sine beretninger. Loven blev igen revideret i 2000 som følge af vedtagelsen af lov om behandling af personoplysninger. Med denne lov indførtes EU's registerdirektiv fra 1995 i dansk ret. Denne lov erstatter registerlovgivningen fra slutningen af 1970'erne.

6.2.1.4 Offentlighedslovens karakter

Centralt i den danske offentlighedslov står et generelt offentlighedsprincip: Medmindre andet er bestemt, kan enhver forlange indsigt i forvaltningens dokumenter. Og selv om loven rummer en række nærmere karakteriserede undtagelser, kan der i princippet gives aktindsigt i videre omfang, end loven påbyder – den såkaldte meroffentlighed.

Lovens undtagelsesbestemmelser påkalder sig særlig interesse. De er dels angivet ved områder af forvaltningen (strafferetsplejen, ansættelser og afskedigelser samt lovgivning indtil fremsættelse af lovforslag), dels ved typer af dokumenter (interne arbejdsdokumenter med visse undtagelser, statsrådsprotokoller, brevveksling mellem ministerier om lovgivning, myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager, materiale tilvejebragt som grundlag for offentlig statistik), dels ved typer af oplysninger (om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold, om tekniske indretninger m.v. af økonomisk interesse) samt dels ved en række væsentlige hensyn til særlige interesser (statens sikkerhed, landets udenrigspolitiske stilling, opklaring m.v. af lovovertrædelser, gennemførelse af offentlig kontrol, det offentlige økonomiske interesser samt andet, "hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet").

I den danske offentlighedslov er der som i andre landes tale om en aktindsigt, som på nogle områder er begrænset. Begrænsningerne i adgangen til aktindsigt tilgodeser stort set de samme hensyn. Teknisk fremviser reguleringsmåderne en del forskelle, og undtagelsernes rækkevidde er ikke overalt defineret med samme snæverhed. Praksis kan naturligvis variere, også fordi konkrete afgørelser kræver udfoldelse af skøn.

Den danske offentlighedslov definerer i det store og hele undtagelserne efter et standardprincip (forvaltningsområder, typer af dokumenter og oplysninger samt en række væsentlige hensyn til almene interesser). Det betyder, at det kan kræve udfoldelse af et betydeligt skøn, når afgørelser om aktindsigt skal træffes. I modsætning hertil står f.eks. den svenske sekretesslovgivning, der anvender det enumerative princip. Her er der tilstræbt en så dækkende opregning som muligt af undtagelser fra den umiddelbare adgang til aktindsigt. I praksis synes de to reguleringsmåder at have nærmet sig hinanden. Det enumerative princip har næppe begrænset undtagelsernes omfang i forhold til, hvad praksis er blevet efter de mere standardprægede formuleringer, som findes i den danske offentlighedslov.

6.2.1.5 Lovgivning om undtagelsernes ophør

Regler for, hvornår offentlighedslovenes undtagelsesbestemmelser ophører, kan fremkomme på to forskellige måder. Det kan enten ske ved fortolkninger af offentlighedslovene. Eller det kan ske ved en særlig lovgivning om frister. I det sidste tilfælde kan fristerne i princippet gives i en særskilt lov, de kan indsættes i offentlighedsloven selv, eller de kan gives i en arkivlov. Den sidste løsning er valgt i England, Frankrig, Tyskland, Danmark og en række andre europæiske lande.

I de øvrige nordiske lande og i USA danner offentlighedslovene grundlag for afgørelser om arkivadgang. I princippet findes der her ingen generelle frister for, hvornår undtagelserne i offentlighedslovene bortfalder. Der har dannet sig en retlig og administrativ praksis, den være sig liberal eller restriktiv.

Der er mellem landene forskelle, når det drejer sig om, hvilken myndighed der træffer afgørelse om aktindsigt efter offentlighedslovene. I Sverige og Norge er det den myndighed, som opbevarer et givet dokument. I praksis vil det sige, at også de statslige arkiver kommer til at træffe afgørelser på dette grundlag, når dokumenterne til sin tid er afleveret fra myndighederne. I Danmark træffer de myndigheder afgørelse om aktindsigt efter offentlighedsloven, som har de sager til afgørelse, dokumenterne hører til. Statens Arkiver kommer derfor ikke til at tage stilling til aktindsigt efter offentlighedsloven, men behandler udelukkende ansøgninger om tilgængelighed efter arkivloven.

Lovgrundlagenes forskellighed gør derfor sammenligninger vanskelige. Der er hovedregler, der er undtagelser. Der er undtagelser fra undtagelserne. Der er frister, og der er ikke frister. Hvor der er frister, er der mulighed for dispensation. Det er svært at nå anden konklusion, end at sammenligninger kun kan bygge på brede studier, der som et væsentligt grundlag også inddrager praksis.

Offentlighedsloven er tænkt som en aktualitetslov. Meningen er, at borgere og presse skal kunne skaffe sig oplysninger om spørgsmål, mens de foreligger til afgørelse, eller mens virkningerne føles nærværende. For borgerne er dette af betydning, for så vidt de kan være berørt i deres personlige udfoldelser. For borgere og presse er det derudover en vigtig forudsætning for deltagelsen i det politiske liv.

Offentlighedsloven indeholder i § 3, stk. 2, en bestemmelse, der bemyndiger vedkommende minister til at fastsætte regler om, at der efter et vist aretal skal være ret

til at blive gjort bekendt med nærmere angivne dokumenter, der ikke er undergivet retten til aktindsigt efter reglerne i offentlighedsloven. Bemyndigelsen er ikke udnyttet.

Debatten i 1960'erne om offentlighed i forvaltningen medførte, at rigsarkivaren udstedte cirkulærer om arkivaliers tilgængelighed i Rigsarkivet og landsarkiverne, det sidste i 1968 efter høring i centraladministrationen. Den almindelige tilgængelighedsfrist var her på 50 år. Da bestemmelsen fremkom, gav den tilsyneladende ikke anledning til synderlig debat.

6.2.2 Arkivloven og offentlighedsloven

6.2.2.1 Offentlighedslov og arkivlov i Danmark

Arkivlovens tilgængelighedsbestemmelser har altså den funktion at regulere, hvornår offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser bringes til ophør. For en samlet betragtning findes der herefter følgende frister i Danmark:

- Ingen frist, men aktindsigt straks efter offentlighedsloven
- 30-års-frist – for interne arbejdsdokumenter
- Forlænget frist (normalt 40-60 år efter afleverende myndigheds afgørelse) for dokumenter, der rummer væsentlige hensyn til udvalgte særlige interesser
- 80-års-frist – undtagne områder, dokumenttyper og oplysningstyper (hovedsagelig privatlivets fred).

Denne funktion kan arkivlovens tilgængelighedsbestemmelser fra 2001 udøve uden det problem, som endnu i 1992 fra visse hold skønnes at ligge i, at offentlighedsloven ikke fik gyldighed for sager, der stammede fra før 1. januar 1971. Samtlige ikke undtagelsesramte dokumenter vil da kunne udleveres i henhold til offentlighedsloven eller i henhold til arkivloven.

Sammenhængen mellem arkivlovens tilgængelighedsfrister og offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser er væsentlig, fordi den skærper blikket for, hvilke hensyn der må afvejes. Forarbejderne til offentlighedslovene har i tidens løb antaget et betragteligt omfang og rummer til alle aspekter et betydeligt erfaringsmateriale med tilhørende fortolkninger og analyser.

Denne funktionelle sammenhæng må på den anden side ikke sløre blikket for, at arkivadgang opnås på noget andre betingelser end aktindsigt efter offentligheds-

loven. Arkivbenyttelse indgår typisk i historiske undersøgelser. Forskerne gennemgår da normalt også en længere række af sager som led heri. De fleste opgaver forudsætter, at forskeren indledningsvis danner sig et overblik over, hvilket materiale der findes. Statens Arkiver stiller derfor journaloplysninger til rådighed for forskerne. I givet fald sker det – mod afgivelse af tavshedserklæring – også før fristudløb, da ansøgere ellers ikke ville kunne begrunde ansøgninger om dispensation præcist. I modsætning hertil skal anmodninger om aktindsigt efter offentlighedsloven være ledsaget af en i det mindste omtrentlig benævnelse af den sag, det gælder.

6.2.2.2 Begrænsningen i retten til aktindsigt

Offentlighedsloven giver enhver ret til indsigt i dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med myndighedens virksomhed. Retten til aktindsigt tilkommer enhver. Den, der søger aktindsigt efter offentlighedsloven, skal således ikke kvalificere sig som part i sagen eller på anden måde. Retten til aktindsigt er dog begrænset, idet en række sagsområder, dokument- eller oplysningstyper er undtaget fra retten til aktindsigt. Retten til aktindsigt efter offentlighedsloven ændres ikke ved, at dokumenter, der er omfattet af denne ret, afleveres til et offentligt arkiv.

Offentlighedsloven gælder ikke for sager inden for strafferetsplejen. Arkivlovens § 22, stk. 1, nr. 2, fastsætter en 80-års-tilgængelighedsfrist for sager inden for strafferetsplejen.

Retten til aktindsigt omfatter efter offentlighedsloven § 2, stk. 1, 2. pkt., samt §§ 7-10 ikke følgende dokumenttyper

- sager om lovgivning, så længe lovforslag ikke er fremsat for Folketinget
 - interne arbejdsdokumenter, medmindre de alene indeholder oplysninger om faktiske omstændigheder i forbindelse med en sag eller generelle retningslinier for behandling af bestemte sagstyper m.v.
 - statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes til brug for sådanne møder
 - brevveksling mellem ministerier om lovgivning
 - dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed
 - myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres
 - materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.
-

For så vidt angår de to sidstnævnte dokumenttyper, er de omfattet af 80-års-fristen efter arkivlovens § 22, stk. 1, nr. 3-4. Derimod er de øvrige nævnte dokumenttyper ikke umiddelbart underkastet en særlig, længere tilgængelighedsfrist. Det vil sige, at de som udgangspunkt vil være umiddelbart tilgængelige efter udløbet af den generelle tilgængelighedsfrist efter arkivlovens § 20, stk. 1, og, for statslige myndigheders vedkommende, tillige § 20, stk. 2.

Retten til aktindsigt gælder heller ikke efter offentlighedslovens § 12, nr. 1 og 2, bestemte oplysningstyper, nemlig oplysninger om

- enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold
- tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- og forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den, oplysningerne angår, at der ikke gives aktindsigt.

Arkivlovens § 22, stk. 1, nr. 1, fastsætter en 80-års-tilgængelighedsfrist for oplysninger om enkeltpersoners private og økonomiske forhold. For oplysninger om tekniske fremgangsmåder m.v. kan der fastsættes en særlig, længere frist end 30 år, jf. arkivlovens § 21, stk. 1, nr. 5.

Efter offentlighedslovens § 13 kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

- statens sikkerhed eller rigets forsvar
- rigets udenrigspolitiske interesser, hensynet til fremmede magter eller mellemfolkelige organisationer
- forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrkelse og lignende samt beskyttelse af vidner, sigtede eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning
- gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen
- det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed
- private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets natur er påkrævet.

Efter arkivlovens § 21, stk. 1, kan den almindelige 30-års-tilgængelighedsfrist forlænges til beskyttelse af tilsvarende hensyn, idet arkivlovens § 21 dog ikke giver hjemmel til fristforlængelse af hensyn til forebyggelse, opklaring og forfølgning af

lovovertrædelser eller af hensyn til gennemførelse af offentlig kontrol m.v., jf. nr. 4 ovenfor.

I det følgende anføres alle undtagelserne fra offentlighedslovens bestemmelser om aktindsigt med angivelse af, hvilken tilgængelighedsfrist der gælder efter seneste arkivlovsrevision.

OL	§	Dokumenter eller oplysninger	30 år	80 år	Muligt fristforlænget
1.	§ 2,1	Ikke fremsatte lovforslag	x		
2.	§ 7	Interne arbejdsdokumenter, jf. dog § 8	x		
3.	§ 10,1	Dokumenter vedr. møder ml. ministre	x		
4.	§ 10,2	Brevveksling mellem ministerier om lovgivning	x		
5.	§ 10,3	Sekretariatsdokumenter for anden myndighed	x		
6.	§ 2,1	Sager inden for strafferetsplejen		x	
7.	§ 10,4	Brevveksling med sagkyndige om retssager		x	
8.	§ 10,5	Statistisk grundmateriale	x		
9.	§ 12,1	Enkeltpersoners private, herunder øk. forhold		x	
10.	§ 2,2	Ansættelses- og forfremmelsessager		x	
11.	§ 5,2	Edb-registre bortset fra kopibøger og journaler		x	
12.	§ 12,2	Private virksomheders tek. og øk. forhold			x
13.	§ 13,1	Statens sikkerhed eller rigets forsvar			x
14.	§ 13,2	Rigets udenrigspol. el. øk. interesser			x
15.	§ 13,3	Forebyggelse af forbr., beskyttelse af vidner			x
16.	§ 13,4	Gennemførelse af offl. kontrol m.v.	x		
17.	§ 13,5	Det offentliges øk. interesser			x
18.	§ 13,6	Efter forholdets særlige karakter			x

6.2.2.3 Meroffentlighed

Ifølge § 4, stk. 1, 2. pkt., i offentlighedsloven kan en forvaltningsmyndighed give aktindsigt i videre omfang, end myndigheden efter lovens øvrige bestemmelser er forpligtet til, medmindre dette vil være i strid med regler om tavshedspligt m.v.

Bestemmelserne om begrænsning af retten til aktindsigt hindrer således ikke, at der kan meddeles aktindsigt i videre omfang.

Meroffentlighedsprincippet kan til dels paralleliseres med dispensation fra arkivlovens tilgængelighedsbestemmelser. I begge tilfælde gives der henholdsvis aktindsigt eller arkivadgang, uden at ansøgeren har et konkret retskrav på indsigt i de pågældende dokumenter.

Offentlighedsloven indeholder ikke hjemmel til at pålægge aktindsigtssøgende tavshedspligt eller andre vilkår for udnyttelsen af oplysninger, som myndigheden måtte udlevere uden at være forpligtet dertil. Det fremgår imidlertid af forholdets karakter, at der kan gælde tavshedspligt for oplysninger og dokumenter omfattet af lovens undtagelsesbestemmelser.

Forvaltningslovens § 27, stk. 3 fastsætter, at en myndighed "kan bestemme, at en person uden for den offentlige forvaltning har tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som myndigheden videregiver til den pågældende uden at være forpligtet hertil". Det må antages, at myndighederne kan præcisere tavshedspligtens omfang på samme måde, som Statens Arkiver efter arkivlovgivningen kan sætte vilkår for arkivadgang.

Fastsættelse af generelle forskrifter – som arkivlovens tilgængelighedsfrister – kræver som regel et mere vidtgående hensyn til beskyttelsesværdige interesser, end det for alle tilfælde i praksis er nødvendigt at gennemføre. Loven rummer derfor mulighed for at give dispensation, før fristerne er udløbet. Det er i bemærkningerne til arkivloven fremhævet, at beskyttelseshensynene svækkes så meget med tiden, at det grundigt bør overvejes, hvornår informationsfriheden i konkrete tilfælde kan veje tungest.

6.2.3 Arkivloven og forvaltningsloven

6.2.3.1 Parters rets til aktindsigt

Forvaltningsloven giver den, der er part i en sag, en videregående ret til aktindsigt end efter offentlighedsloven.

Arkivloven indeholder ikke hjemmel til at give den, der er part i en sag, nogen særlig fortrinsstilling i sager om dispensation fra tilgængelighedsfristerne.

Det krav, en part i en sag har på indsigt efter forvaltningsloven, ændres ikke ved aflevering af de pågældende dokumenter m.v. til et offentligt arkiv.

6.2.3.2 Tavshedspligtsregler

Forvaltningslovens § 27, stk. 1, fastsætter, at ansatte inden for den offentlige forvaltning har tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, dvs. oplysninger, der ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolige, eller oplysninger, som det er nødvendigt at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser. I § 27, stk. 1, nr. 1-7, opregnes en række hensyn, der navnlig kan betinge fortrolighed. Hensynene svarer til dem, der ifølge offentlighedsloven falder uden for eller kan begrænse retten til aktindsigt.

Ifølge § 27, stk. 3, i forvaltningsloven kan en forvaltningsmyndighed bestemme, at en person uden for den offentlige forvaltning har tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som myndigheden videregiver til den pågældende uden at være forpligtet dertil.

Bestemmelsen har fortrinsvis været anvendt til at pålægge forskere, der ikke har tavshedspligt i forvejen, tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som de pågældende efter anmodning får udleveret i forbindelse med forskningsprojekter. Tavshedspålægget vil i givet fald skulle gives før eller senest ved udleveringen af oplysningerne. Tilsidesættelse af et tavshedspålæg efter forvaltningslovens § 27, stk. 3, kan straffes efter straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f.

6.2.3.3 Tavshedspålæg

Ifølge § 25 i arkivloven er den, der får adgang til ikke umiddelbart tilgængelige arkivalier, pålagt tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som den pågældende måtte få kendskab til ved arkivbenyttelsen.

6.2.4 Arkivloven og retsplejeloven

Efter § 41 i retsplejeloven har den, der er part i retssag, eller som har retlig interesse heri, ret til at få udleveret udskrifter af tilførslerne i retsbøgerne vedrørende den pågældende sag og af de dokumenter, der har været fremlagt i retten. Denne ret kan begrænses af hensyn til statens sikkerhed m.v. eller for så vidt det befrygtes, at de nævnte udskrifter m.v. vil blive benyttet på lovstridig måde.

Arkivloven giver ikke umiddelbart Statens Arkiver mulighed for at foretage bedømmelse af en ansøgers ret som part.

Forholdet svarer til forholdet mellem forvaltningsloven og arkivloven. Det vil sige, at en afgørelse truffet efter den ene lov ikke udelukker, at der træffes afgørelse (en anden) efter den anden lov.

I praksis lægger Statens Arkiver imidlertid i visse tilfælde ansøgeres partsstatus efter retsplejeloven til grund for afgørelse i dispensationssager. Det gælder sager, hvor der af barnet i en faderskabssag, der er behandlet af en domstol, ønskes adgang til de dokumenter m.v., der har været fremlagt i retten.

6.2.5 Arkivloven og persondataloven

Persondataloven giver en registreret person ret til ved henvendelse til vedkommende dataansvarlige at få oplyst, hvilke oplysninger der behandles om den pågældende, samt formålet med behandlingen.

Arkivlovens kapitel 6 a giver særlige regler for indsigt i personoplysninger. Efter § 32 a, stk. 1, kan en person over for et offentligt arkiv fremsætte begæring om indsigt i oplysninger af den art, som er omfattet af lov om behandling af personoplysninger, og som er overført til opbevaring i det pågældende offentlige offentlige arkiv. Begæringen skal ifølge bestemmelsens stk. 2 og 4 angive hhv. den myndighed eller private dataansvarlige, der oprindeligt har behandlet de pågældende oplysninger.

Baggrunden for bestemmelserne om, at den indsigtsøgende skal opgive den, der oprindeligt har behandlet oplysningerne, beskrives i bemærkningerne til lovforslag om ændring af arkivloven 2000 således:

”Det bemærkes, at det for offentlige arkivers vedkommende gør sig gældende, at der er tale om meget store mængder af personoplysninger, der er modtaget som arkivafleveringer fra de myndigheder, der i sin tid har indsamlet dem. En gennemførelse af retten til indsigt efter den procedure, der er omtalt i lov om behandling af personoplysninger, vil for offentlige arkivers vedkommende således kunne medføre et meget stort ressourceforbrug, idet i princippet alle arkivalier fra alle myndigheder, der kan indeholde oplysninger om den pågældende, ville skulle gennemgås.”

6.2.6 Partsoffentlighed og dispensationer fra arkivlovens frister

Arkivlovens § 20, stk. 1, fastsætter, at arkivalier – med de begrænsninger, der i øvrigt følger af loven – er tilgængelige for enhver. Til grund for dispensationspraksis har Statens Arkiver lagt, at der ikke bør gives privilegeret adgang, f.eks. til udvalgte forskere.

Ikke desto mindre giver Statens Arkiver som fast praksis for bestemte kategorier af oplysninger dispensation til nærmere afgrænsede ansøgere, der efter anden lovgivning vil kunne betragtes som parter i den sag, der er tale om. Det drejer sig om sager, der rummer oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold m.v., som efter loven har en 80-års-tilgængelighedsfrist.

På sådanne dispensationer er det som regel problemfrit at anvende princippet om fastsættelse af formålsspecifikke vilkår. Formålet kan som regel begrænses til "personlig oplysning". Deri ligger, at ansøgeren intet ønske har om videregivelse, end-sige om offentliggørelse. Tilladelse til benyttelse kan derfor uden videre gores betinget af, at fortrolige oplysninger ikke viderebringes.

Denne særlige side af dispensationspraksis kan betragtes som analogi til partsoffentlighedslovgivningen, som den findes i forvaltningsloven og retsplejeloven. Offentlighedsloven giver ikke ret til aktindsigt i oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold. Men den, der er part i en sag, kan efter forvaltningsloven og retsplejeloven få adgang til sådanne oplysninger. Også i den almindelige offentlighedslovgivning er der således indbygget et princip, hvorefter der sondres mellem forskellige typer af formål med aktindsigten og – underforstået – tilhørende forskelle i anvendelsen af materialet.

6.3 ARKIVALIERS TILGÆNGELIGHED: REGULERING OG PRAKSIS I EN RÆKKE LANDE

I den følgende redegørelse er regulering og praksis med hensyn til arkivaliers tilgængelighed i en række lande, nemlig Holland, Norge, Sverige, USA og Tyskland, søgt beskrevet.

Indledningsvis må det konstateres, at direkte sammenligninger mellem reguleringen af offentligheds- og arkivområdet er vanskelige at opstille. Ikke desto mindre er der afslutningsvis forsøgt for Danmark at foretage en systematisk jævnføring med forholdene i Norge, Sverige og USA.

I to lande, Holland og Tyskland, er tilgængeligheden til arkivalier reguleret gennem arkivlovgivningen, i de øvrige, Norge, Sverige og USA, gennem offentlighedslovgivningen.

A. GENNEMGANG AF REGLER FOR ARKIVADGANG I ENKELTE LANDE

Nedenfor bringes en skematisk oversigt over tilgængelighedsforholdene, nemlig reguleringsmåde, afleveringsforhold, frister, dispensationsbehandling samt forhold vedrørende klassificeret materiale i de 5 lande. Skemaets oplysninger uddybes i den efterfølgende tekst. I skemaet anføres tillige de tilsvarende danske forhold.

I skemaet er følgende spørgsmål søgt besvaret:

Reguleres tilgængelighed til arkivalier, der er afleveret til arkiv gennem særlig arkivlovgivning eller gennem offentlighedslove?

Er aflevering til arkivinstitution en betingelse for, at arkivalier er omfattet af tilgængelighedsreglerne?

Er der fastsat regler eller praksis for det tidspunkt, aflevering finder sted?

Gælder en generel tilgængelighedsfrist for materiale, der er afleveret til arkiv?

Hvilken frist gælder som hovedregel for oplysninger om statens sikkerhed?

Hvilken frist gælder som hovedregel for personoplysninger?

Har arkiverne kompetence til at meddele dispensationer fra tidsfrister eller tilgængelighedsbestemmelser?

Skal der i visse tilfælde indhentes samtykke til dispensationer fra den afleverende myndighed?

Kan der i forbindelse med dispensationer fastsættes særlige vilkår for benyttelse?

Modtager arkiverne klassificeret materiale som aflevering?

Foretages screening af klassificeret eller fortroligt materiale af arkivinstitutioner?

Findes der regler eller praksis for automatisk afklassificering?

Kan arkivinstitutioner foretage eller tage initiativ til afklassificering?

Er der oprettet organer med den opgave at rapportere om, føre tilsyn med, eller på anden måde vurdere udvikling og praksis på tilgængelighedsområdet?

	Danmark	Holland	Tyskland	Norge	Sverige	USA
1) Regulering	arkivlov	arkivlov	arkivlov	offentlighedslov	offentlighedslov	offentlighedslov
2) Afleveringsbetingelse	ja	ja	ja	-	-	-
3) Afleveringsfrist	30 år (efterslæb)	30 år (efterslæb)	30 år	25 år	20 år	30 år
Tidsfrister for tilgængelighed						
4) -generel	30 år	20 år	30 år	Ingen	Ingen	Ingen
5) -statsens sikkerhed	40-60 år (praksis)	maks. 75 år	60 år	60 år	40 år +	Ingen
6) -personsager	80 år	80 år	30 år efter død/80 år	80/100 år	maks. 70 år	Ingen
Dispensationer						
7) -ved arkiv	ja	ja	ja	ja	ja	ja
8) -høring af mynd.	lovbestemt	nej	lovbestemt	nej	nej; efter praksis ja	nej
9) -vilkår for benyttetere	ja	ja	ja	ja	ja	nej
Klassificeret materiale						
10) -afleveres til arkiv	nej	nej	ja	ja	ja	ja
11) -screening	nej	nej	ja	ja	ja	ja
12) -automat. afklass.	nej	ja	ja	ja	ja	ja
13) -afklassificering foretages ved arkiv	nej	nej	ja	ja	ja	ja
14) -Kontrol-	ja	nej	nej	ja	nej	ja

I. REGULERING AF TILGÆNGELIGHED GENNEM ARKIVLOVGIVNING

I.1. Arkivlovgivning i Holland

Regulering

Den nugældende hollandske arkivlov "Wet van 28.4.1995, houdende verlanging van de Archiefwet 1962" trådte i kraft den 1.1.1996.

Loven gælder for alle offentlige arkiver, statens, provinsernes, kommunernes og de særlige digemyndigheders.

Aflevering og tilgængelighed

Som i Danmark gælder lovens tilgængelighedsbestemmelser kun for arkivalier, der er afleveret til arkiv. For ikke-afleverede arkivalier gælder offentlighedsloven "Wet openbaarheid van bestuur" fra 1991.

Tidsfrister for tilgængelighed

Hovedreglen på tilgængelighedsområdet er, at offentlige arkivalier er frit tilgængelige, når de er afleveret og er 20 år gamle, regnet fra tilblivelsestidspunktet. 20-årsfristen afløser den tidligere gældende lovs frist på 50 år. Sammen med tilgængelighedsfristen er afleveringsfristen ligeledes sat ned, ifølge lovgivningen til 20, i praksis dog 30 år. Særlig på det statslige område eksisterer et stort afleveringsefterslæb, som det hollandske arkivvæsen regner med at neutralisere over en 10-års-periode.

Længere frister end 20 år er ikke fastsat i selve loven, men kan ifølge lovens artikel 15 fastsættes, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af privatlivets fred, statens eller dens allieredes sikkerhed, eller for at sikre, at involverede i sager, der er behandlet af offentlige myndigheder, eller tredjemand ikke påføres væsentlig ulempe eller fordel. Fristforlængelser aftales i forbindelse med aflevering og kan i denne forbindelse højst fastsættes til 75 år. Længere tilgængelighedsfrister end 75 år kræver beslutning i ministerrådet.

Dispensationer

Den hollandske rigsarkivar kan dispensere fra de længere tilgængelighedsfrister. Der sondres ikke mellem f.eks. forskere og andre i dispensationspraksis, men det konkrete formål med den ønskede benyttelse vurderes. Der fastsættes ved dispensationer vilkår for benyttelse, typisk anonymisering af personer, ligesom der i vid udstrækning foretages manuskriptgennemsyn.

Hvis en tilgængelighedsansøgning ikke imødekommes, kan afgørelsen forlanges genovervejet og ved fornyet afslag appelleres til statsrådet, der fungerer som en art forvaltningsdomstol, og som kan omgøre statslige myndigheders beslutninger.

Der var i juni 1996 ikke fastsat generelle regler på tilgængelighedsområdet i medfør af arkivloven af 28.4.1996.

Afklassificering og screening

Efter de hollandske klassificeringsregler kan dokumenter højst klassificeres for en 10-års-periode, for dokumenter vedrørende statens sikkerhed dog 15 år. Efter udløbet af klassificeringsperiode skal af- eller reklassificering foretages. Der er ingen øvre grænse for, hvor mange gange reklassificering eventuelt kan foretages. Ifølge det hollandske arkivvæsens oplysninger går det trægt for myndighederne med at overholde af- og reklassificeringsreglerne. Det skal her bemærkes, at det hollandske rigsarkiv ikke foretager afklassificering eller screening, idet afleveringer af klassificeret materiale afvises.

1.2. Arkivlovgivning i Tyskland

I det følgende behandles kun forbundslovgivningen. De tyske delstater har egne arkivlove, hvis regler på tilgængelighedsområder i en række tilfælde afviger fra forbundslovgivningens.

Regulering

Lovgrundlaget er 1) "Gesetz über die Sicherung und Nutzung von Archivgut des Bundes" af 6.1.1988 som ændret 13.3.1992, 2) "Verordnung über die Benutzung von Archivgut beim Bundesarchiv" af 29.10.1993, samt 3) "Anweisung für die archivarische Tätigkeit" nr. 50 af 4.7.1994. For fortrolige sager gælder særlig 4) "Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschluss-Sachen" (VS) fra 1994 og 5) "VS-Archivrichtlinien" fra 1991. For STASI-arkivalier gælder 6) "Gesetz über die Unterlagen des Sicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik" af 20.12.1991.

Aflevering og tilgængelighed

Forbundsarkivloven og dens tilgængelighedsbestemmelser gælder for alt arkivmateriale, som er blevet til hos forbundsmyndighederne, uanset om det er afleveret til Bundesarchiv.

Der er fastsat en generel afleveringsfrist på 30 år, og ifølge Bundesarchiv har kun Auswärtiges Amt et større afleveringsefterslæb, bl.a. på grund af screenings- og nedklassificeringsproblemer. Med de forskellige efterretningstjenester er truffet aftale om senere aflevering end efter 30 år.

Tidsfrister for tilgængelighed

Tilgængelighedsfristen er som hovedregel 30 år, der i praksis regnes fra det enkelte dokumentets dato, ikke som i Danmark efter arkivenhedens slutningsår. Ved benyttelse af arkivenheder, der indeholder materiale ældre og yngre end 30 år, forpligter benytteren sig til ikke at anvende oplysninger yngre end 30 år. Der foretages ikke udskillelse af yngre dokumenter.

STASI-arkivalierne er umiddelbart tilgængelige, men her foretages screening (overmaling af personnavne), for så vidt angår dem, oplysningerne omhandler, ikke STASIs informanter.

For personhenførbare sager gælder en længere frist, nemlig til 30 år efter den pågældende persons død, eller hvis dødsåret ikke lader sig oplyse, 110 år efter fødslen. Der forstås ved personhenførbare sager sager, der er oprettet om en enkelt person (socialsag, skattesag m.v.). Oplysninger om enkeltpersoners private forhold, der måtte fremgå af andre sager, er ikke beskyttet ved særlig frist.

For sociallovssager, Bundesbanks arkivalier, kreditvæsenessager samt andre sager, der er underlagt forskrifter om hemmeligholdelse, er fristen 80 år.

Derudover indeholder forbundsarkivloven en generel beskyttelsesregel, der undtager arkivalier, omfattet af 30 - 80-års- reglen fra adgangen til benyttelse, hvis

- der er formodning om, at benyttelse vil bringe Forbundsrepublikkens sikkerhed i fare
- hensynet til tredjemands beskyttelse tilsiger det
- arkivaliernes fysiske eller ordningsmæssige tilstand forbyder det
- hvis benyttelsen medfører uforholdsmæssigt store udgifter for myndighederne
- hvis forskrifter om tavshedspligt og hemmeligholdelse forbyder det.

I så tilfælde fastsættes en særlig tilgængelighedsfrist.

Dispensationer

Dispensation fra den generelle 30-års-regel kan gives. Dispensation meddeles af Bundesarchiv efter høring af den afleverende myndighed i hvert enkelt tilfælde, og når det drejer sig om personhenførbare sager vedrørende nulevende, af den pågældende person. Der kan ikke dispenseres fra 80-års-fristen.

Der tages som hovedregel ikke i behandlingen af dispensationsansøgninger hensyn til ansøgerens videnskabelige kvalifikationer, bortset fra de tilfælde, hvor det drejer sig om adgang til personhenførbare sager, og hvor de pågældende personers samtykke ikke kan indhentes. I så tilfælde fortolkes videnskabelige formål imidlertid ret bredt, og hverken f.eks. studerende eller journalister udelukkes på forhånd. Afvejning af formål og beskyttelseshensyn sker i hvert enkelt tilfælde.

Når en ansøgning om dispensation rettes til Bundesarchiv, høres den afleverende myndighed altid, før tilladelse gives, mens afslag kan meddeles af Bundesarchiv. Ansøgninger kan også indgives til de afleverende myndigheder, hvilket har sikret "privilegerede professorer" særlig tidlig adgang til sager vedr. den tyske genforening. Denne praksis anses for uheldig af Bundesarchiv, der alt andet lige opfattes som mere restriktivt end ministerierne.

Vilkår for benyttelse af ikke umiddelbart tilgængeligt arkivmateriale er standardiserede. På den almindelige benyttelseserklæring indvilliger benytteren i at

- tilgodese ophavsret, privatlivets fred og hensynet til beskyttelse af tredjemand
- friholde Bundesarchiv for ansvar for tilsidesættelse af disse hensyn
- kun at videregive eventuelle kopier til andre med Bundesarchivs tilladelse.

Ved benyttelse af personhenførbare sager erklærer benytteren endvidere, at oplysninger om enkeltpersoner kun videregives i anonymiseret form, og ved benyttelse af sager, der indeholder materiale såvel ældre som yngre end 30 år, kun at ville benytte materiale, der er ældre end de 30 år.

Afklassificering og screening

Klassificering i følge den ovennævnte forskrift, der gælder for dokumenter, der er klassificeret efter 1.1.1995, kan kun ske på dokumentniveau og kun, når der foreligger væsentlige beskyttelseshensyn. I tidligere praksis klassificeredes langt mere ukritisk. "Verschluss-Sachen" (VS), der ikke længere er nødvendige for forvaltningen, afleveres til Bundesarchivs særlige "Geheimarchiv". Klassificeringen bortfalder

automatisk efter 30 år, medmindre der ved den oprindelige klassificering er fastsat længere frist, eller medmindre der sker reklassificering.

VS-status er ophævet for alle dokumenter fra tiden før maj 1945 og fra DDR. For VS-dokumenter 1945-94 gælder som hovedregel udstederprincippet, dvs. at kun den myndighed, der har udfærdiget og klassificeret et dokument, kan foretage afklassificering. For udgående VS-skrivelser kan modtageren foretage afklassificering.

Bundesarchiv foretager således hverken afklassificering eller screening, men kan anmode de pågældende myndigheder om at foretage afklassificering eller angive, hvornår afklassificering kan foretages.

2. REGULERING AF TILGÆNGELIGHED GENNEM OFFENTLIGHEDSLOVGIVNING

2.1. Norge

Regulering

I Norge blev i 1992 vedtaget en arkivlov i Stortinget, der dog først trådte i kraft i 1999. Ifølge loven fastsætter kongen, hvornår loven træder i kraft; dette afventede udformningen af de udfyldende regelsæt

Tilgængelighedsspørgsmålet reguleres gennem forvaltningsloven af 1967, sidst ændret 1995, og offentlighedsloven af 1970, sidst ændret 1995.

Aflevering og tilgængelighed

Udgangspunktet for tilgængelighed er således offentlighedslovgivningens: alt offentligt arkivmateriale er tilgængeligt, såfremt der ikke er fastsat udtrykkelig bestemmelse om andet.

Offentlighedsloven omfatter kun materiale, der er blevet til efter 1.7.1970, men i praksis anvendes dens tilgængelighedsprincipper også på ældre materiale. Offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser opregnes i forskrift af 14.2.1986 og gælder dels typer af dokumenter, dels sagområder. Afgørelser træffes af den myndighed, der har det pågældende materiale i sin besiddelse; for materiale, afleveret til Riksarkivet, ligger afgørelseskompetencen således hos den norske rigsarkivar.

Tidsfrister for tilgængelighed

Tilgængelighedsfrister er fastsat administrativt. En 60-års-frist gælder som hovedregel

for oplysninger om statens sikkerhed, følsomme personoplysninger, forretningshemmeligheder m.v., men længere frister er fastsat i en række tilfælde.

Statistikloven fastsætter en 100-års-frist for personoplysninger i statistisk grundmateriale, adoptionsloven en 100-års-frist for adoptionssager.

For materiale, der er afleveret til de statslige arkiver, fastsætter rigsarkivaren tilgængelighedsfristerne. Dette er gjort for f.eks. sundhedsvæsenets arkivalier, fængselsarkivalier og straffesager, hvor fristen er forlænget til 80 år.

Dispensationer

Efter forvaltningsloven, der regulerer forskeres adgang til indsigt, kan der dispenseres fra tilgængelighedsfristerne. Udtrykket "forskere" opfattes i denne forbindelse indskrænkende. En ansøger skal godkendes som kvalificeret forsker, før der meddeles tilladelse til benyttelse af klausuleret materiale. Der er således tale om privilegeret adgang for forskere.

Afklassificering og screening

Det norske rigsarkiv kan modtage klassificeret materiale. I sådanne tilfælde kan rigsarkivaren tage initiativ til afklassificering, der kræver afleverende myndigheds samtykke.

Som hovedregel afklassificeres materialet af den udstedende eller afleverende myndighed før aflevering. Klassificeret materiale afklassificeres automatisk efter 30 år, medmindre der i særlige tilfælde er fastsat længere klassifikationsperiode.

Efterslæbet i afklassificering og aflevering af klassificeret materiale er i de senere år – efter oprettelse af Nedgraderingsrådet i 1988 – nedbragt væsentligt. Det udestående efterslæb vedrører først og fremmest institutioner med små mængder af klassificeret materiale, mens Forsvars- og Udenrigsdepartementerne er godt med.

Screening foretages i stigende omfang af det norske rigsarkiv i form af udskillelse af dokumenter med særligt følsomt indhold, før materialet udleveres til benyttelse. Der gøres ikke opmærksom på, at udtagning har fundet sted, eller med hvilken begrundelse.

2.2. Sverige

Regulering

Tilgængelighedsreguleringen i Sverige består grundlæggende af Tryckfrihetsförordningen af 1766, der hjemler offentlig adgang til den offentlige forvaltnings dokumenter. Tilgængeligheden begrænses gennem Sekretesslagen, der fastsætter en række frister for, hvor længe en række oplysninger er omfattet af tavshedspligt.

Aflevering og tilgængelighed

De nævnte love gælder, uanset hvor offentlige dokumenter eller arkivalier befinder sig.

Tidsfrister for tilgængelighed

Offentlighedens adgang til dokumenter kan ifølge Sekretesslagen begrænses, når det nødvendigt til beskyttelse af hensyn til rigets sikkerhed, udenrigspolitiske forhold, rigets finans- og valutapolitik, forebyggelse og efterforskning af forbrydelser, enkeltpersoners private og økonomiske forhold m.v.

Det fastsættes for hver kategori af oplysninger, hvor lang tid sekretess gælder. For oplysninger om enkeltpersoners og det offentlices økonomiske forhold gælder en sekretesstid på højst 20 år; for oplysninger om enkeltpersoners private forhold højst 50 eller højst 70 år, alt efter oplysningernes karakter; for oplysninger om statens sikkerhed, rigets forsvar eller udenrigspolitiske forhold som hovedregel, men ikke højst 40 år. I det sidste tilfælde kan der af regeringen fastsættes længere frister; for oplysninger om faste forsvarsanlæg gælder den længste frist, nemlig 125 år.

Dispensationer

I forbindelse med ansøgninger om adgang til sekretessbelagt materiale træffes afgørelsen af den myndighed, der har de pågældende dokumenter i sin besiddelse.

Det svenske rigsarkiv træffer således afgørelse med hensyn til afleveret materiale. Der sker ikke formel, men ofte uformel, høring af afleverende myndighed.

Afgørelsen træffes i to tempi. Først tages stilling til, om sekretess for det pågældende materiale skal opretholdes. Hvis sekretess ophæves, er det pågældende materiale herefter frit tilgængeligt for alle. Hvis sekretessen opretholdes, skal der fastsættes vilkår for benyttelsen, hvis ansøgningen imødekommes. Vilkår opstilles individuelt og skal i alle tilfælde begrundes.

Afklassificering og screening

Det svenske rigsarkiv modtager klassificeret materiale i forholdsvis betydelige mængder. Det svenske rigsarkiv foretager herefter klassifikationsprøvning, f.eks. i forbindelse med anmodninger om adgang. Der er ingen regler for automatisk afklassificering.

Der er ikke faste regler for screening, men screening benyttes i udstrakt grad, bl.a. som følge af, at Tryckfrihetsförordningen retter sig mod dokumenter og Sekretesslagen mod oplysninger. Screening foregår ved fremstilling af såkaldte hvidkopier af dokumenter, hvor de sekretessbelagte oplysninger slettes. Ifølge det svenske rigsarkiv medfører denne proces en ganske stor arbejdsbyrde.

2.3. USA

I det følgende behandles kun forbundslovgivningen. De enkelte delstater har egne offentlighedslove og i en række tilfælde også arkivlove.

Regulering

Adgang til den føderale regerings dokumenter er reguleret i Freedom of Information Act (FOIA) fra 1966, sidste gang ændret i 1986. Gyldighedsområdet omfatter forbundsmyndighederne, men ikke præsidenten, domstolene eller kongressen.

Aflevering og tilgængelighed

Inden for sit gyldighedsområde gælder FOIA for alle arkivalier, uanset alder og opbevaringssted.

Tidsfrister for tilgængelighed

FOIA fastsætter ikke tidsfrister. I anden lovgivning kan være fastsat tidsfrister, f.eks. er folketællinger først tilgængelige, når de er 72 år gamle. I de tilfælde, hvor anden lovgivning fastsætter en tidsfrist for tilgængelighed, kan der ikke gives adgang via FOIA.

Dispensationer

FOIA indeholder en række begrænsninger i den fri adgang til arkivalier, opregnet i 9 kategorier. Det drejer sig om

- klassificeret materiale, der vedrører forsvarsanliggender eller udenrigspolitik ((b)1)

- personalesager (matters relating solely to the internal personel rules and practices of an agency) ((b)2)
- materiale, der ved særlig lovgivning er undtaget fra adgang til aktindsigt ((b)3)
- forretningshemmeligheder ((b)4)
- internt arbejdsmateriale ((b)5)
- personoplysninger, herunder helbredsoplysninger og andre oplysninger, hvis offentliggørelse ville medføre krænkelse af privatlivets fred ((b)6)
- oplysninger inden for strafferetsplejen (law enforcement), vidnebeskyttelse m.v. ((b)7)
- oplysninger om tilsyn med finansielle institutioner (banker) ((b)8)
- geologiske og geofysiske data. ((b)9).

Ved behandlingen af anmodning af adgang til arkivalier, der falder ind under FOIAs undtagelsesbestemmelse, tages der kun stilling til, om og hvorvidt anmodningen kan imødekommes. Er en oplysning én gang stillet til rådighed for benyttelse via FOIA, er beslutningen uigenkaldelig. Oplysningen tilhører derefter "the public domain".

FOIA rummer ikke mulighed for at stille vilkår for benyttelse.

I tilfælde af, at der ikke i første omgang meddeles aktindsigt, kan afgørelsen forlanges genovervejet af den myndighed, der har meddelt afslag. Fører dette ikke til meddelelse af indsigt, kan spørgsmålet indbringes for domstolene. I praksis hører den afgørende myndighed som regel Department of Justice, der administrerer FOIA. Department of Justice har dog ingen kompetence eller instruksbeføjelse over for andre myndigheder i aktindsigtssager. Praksis er imidlertid, at departementet i tilfælde af uenighed med den afgørende myndighed tilvejebringer en afgørelse på den måde, at departementet nægter at påtage sig at føre sagen for domstolene – dette fører så at sige altid til, at myndigheden omgør et afslag.

De sager, der indbringes for domstolene, vedrører for langt den største dels vedkommende fortolkningen af undtagelsesbestemmelserne. Domstolene er i praksis meget tilbageholdende, når forholdet vedrører de nationale sikkerhedsspørgsmål, dvs. en myndigheds afgørelse med hensyn til nægtelse af indsigt i klassificeret materiale omgøres så godt som aldrig.

Afklassificering og screening

Klassificering og afklassificering af føderale dokumenter er reguleret i Executive Order nr. 12958 af 17. april 1995. Denne præsidentielle ordre har indført som princip, at der sker automatisk afklassificering efter 25 år, medmindre der foretages aktiv reklassificering. Samtidig skal efter EO 12958 al klassificering og reklassificering tidsbegrænses.

Information Security Oversight Office, der nu er placeret i National Archives, fører tilsyn med myndighedernes klassificerings- og afklassificeringspraksis. Målsætningen for ISOO er at holde klassificering på det minimalt nødvendige niveau, at sørge for, at klassificeringsprocedurer gennemføres bedst og billigst, samt at fremme afklassificering og dermed fremskynde tidspunktet for offentlighedens adgang til klassificeret materiale.

Fortolkningen af FOIA – alle har ret til indsigt i enhver oplysning, der ikke er omfattet af FOIAs undtagelser – medfører et umådeligt stort screeningsarbejde, også i National Archives.

Processen udføres ved, at arkivmaterialet gennemgås side for side; oplysninger, der falder ind under FOIAs undtagelsesbestemmelser, og som ikke kan formodes kendt ad anden vej, slettes eller skræres ud på/i en kopi af det originale dokument, hvorefter kopien lægges i sagen med en bemærkning om, hvilken undtagelsesbestemmelse der har været bragt i anvendelse. Det originale dokument placeres i en særlig kuvert bagest i arkivpakken. Kuverten fjernes, før materialet ekspederes til læsesalen.

Når en screening én gang er foretaget, gentages den ikke som en systematisk procedure, men efter anmodning fra forskere og andre, der søger indsigt i materialet. Som hovedregel gentages screening i disse tilfælde kun, hvis der er forløbet mere end 2 år siden den første screening, eller hvis der foreligget andet, nyt materiale i "the public domain". Her kan bl.a. være tale om publicerede oplysninger fra aktører – i Watergatesagen udgav flere af aktørerne senere bøger om deres rolle i sagen, og der blev på grundlag af de oplysninger, der her blev bragt, foretaget fornyet screening.

National Archives modtager klassificerede arkivalier i store mængder og gennemfører systematisk afklassificering af de modtagne arkivalier. I 1994 havde National Archives 450 mio. sider til afklassificering, men ca. 250 mio. sider var blevet "masseafklassificeret" ved EO 12958.

I forbindelse med afklassificering foretages en screening; proceduren er den ovenfor beskrevne.

Mængden af klassificerede dokumenter er imidlertid så stor, at der ikke i National Archives foretages side for side-gennemgang i alle tilfælde. Man har derfor valgt en mindre arbejdskrævende procedure, hvor arkivgrupperne deles i tre kategorier

- 1) de, der skal afklassificeres af udstederen (State Department, Department of Defense, Department of Energy)
- 2) de, der skal efterses i nogen grad
- 3) de, hvor der med meget ringe sandsynlighed vil forekomme behov for opretholdelse af klassificering.

De afleverende myndigheder har protesteret mod kategori 3 og mener, der bør foretages en gennemgang i alle tilfælde. NA har imidlertid holdt fast ved den såkaldte "survey technique"; er der problemer, får den myndighed, der i sin tid foretog klassificeringen, materialet til gennemsyn.

Efter denne gennemgang revurderes materialet ikke af National Archives, med mindre man modtager en anmodning om indsigt efter FOIA. Når dette sker, kvitteres der for modtagelsen af anmodning inden for de lovfæstede 10 dage; men sagsbehandlingstiden er i realiteten 2-3 år, i et stigende antal tilfælde længere. Alle involverede myndigheder skal høres efter tur, hvilket kan medføre meget lange sagsbehandlingstider.

B. SAMMENLIGNING AF BESTEMMELSER OM ARKIVADGANG I DANMARK MED NORGE, SVERIGE OG USA

I. Offentlighedslovene

Offentlighedsprincippet

I alle lande er princippet om offentlighed i forvaltningen fastslået i særkilt lov. Der er herunder i alle lande åbnet mulighed for meroffentlighed.

Undtagelser fra offentlighedsprincippet

I alle lande findes de samme principielle undtagelser, som er anført i selve offentlighedslovene, i Norge og Danmark noget fyldigere end i Sverige. Til gengæld er undtagelserne til tilstræbt udtømmende grad anført i den særlige svenske lov om tavshedspligt, Sekretesslagen. I USA findes der ud over i offentlighedsloven (FOIA)

bestemmelser om tavshedspligt og fortrolighed i anden lovgivning. I Danmark, Norge og USA beror konkrete afgørelser om aktindsigt derfor i højere grad på forvaltningens skøn. For USA gælder, at afgørelser om aktindsigt efter FOIA mht. arkivalier, der er afleveret til National Archives, træffes af the Archivist of the US.

Det var i 1978 offentlighedslovudvalgets vurdering, at bestemmelserne i Norge og Sverige ikke blev administreret mere liberalt end i Danmark, snarere tværtimod. Udviklingen siden giver ikke grundlag for at antage, at forholdet skulle have ændret sig.

Undtagelsernes ophør

I Norge findes bestemmelserne om undtagelsernes ophør i regeringens administrative forskrifter. I Sverige er der i Sekretesslagen optaget en lang vifte af højeste udløbsfrist efter oplysninger i forskellige typer af dokumenter. I Danmark fungerer fristerne i arkivloven som bestemmelser om ophør for undtagelserne i offentlighedsloven.

I USA er der ikke fastsat nogen fast frist. For materiale, klassificeret af hensyn til nationens sikkerhed, gælder en automatisk afklassificeringsfrist på 25 år, idet dog fristen efter særlig procedure kan forlænges. For så vidt angår arkivalier, afleveret til National Archives, spiller denne institution en aktiv rolle i afklassificeringsprocessen.

Det svenske begreb om "almänna handlinger"

For Sverige gælder den ovenfor skitserede regulering i princippet alene for "almänna handlinger". Herved forstås i praksis dokumenter på sager, der er oprettet ved modtagelse af skrivelser udefra, afsendelse af skrivelser ud af huset eller tilsvarende. Andre, fortrinsvis interne dokumenter, kan i princippet arkiveres på parallelle sager og udgør i lovens forstand ikke "almänna handlinger". For sådanne dokumenter gælder således ikke et retskrav for borgerne om aktindsigt. Hvordan adgang i praksis administreres for dokumenter, der ikke er "almänna handlinger", ses ikke oplyst.

II. 30-års-frist for adgang for enhver

1. Norge

Her findes en 30-års-frist, der i princippet svarer til den danske. Den hviler på en ikke direkte lovhjemlet regeringsinstruks. I praksis kan fristen være kortere eller længere.

2. Sverige

Her gælder Sekretesslagens lange vifte af frister, som hovedsagelig varierer fra 20, over 40 og 50 til 70 år. Da 30-års-fristen er af størst relevans for dokumenter, som næppe er "almäna handlinger", er Sekretesslagens frister kun relevante, for så vidt der ikke er oprettet parallelsager, eller for så vidt adgang til parallelsager meddeles analogt med afgørelser om aktindsigt i "almäna handlinger".

3. USA

Der gælder ingen generel frist. En række særlige frister er fastsat i speciallovgivning.

III. Fristforlængelser som i Danmark efter AL § 21

1. Norge

Ifølge ikke direkte lovhjemlet regeringsinstruks er det muligt at sætte længere frister, i princippet efter samme kriterier som i Danmark ("opretholdelse af "gradering").

2. Sverige

Ifølge Sekretesslagen gælder i almindelighed for oplysninger om rigets sikkerhed og udenrigspolitiske stilling en frist på 40 år. Regeringen kan dog fastsætte længere frister. Der er ikke fremskaffet noget overblik over, i hvilket omfang dette er sket. Da der i Sverige ikke findes afleveringspligt (og derfor heller ikke afleveringsfrist), kan man næppe gå ud fra, at der i det svenske Riksarkivet er samlet sådanne dækkende oplysninger.

3. USA

For klassificering og afklassificering af hensyn til nationens sikkerhed gælder Executive Order 12958 fra 1993. For materiale, der er klassificeret før EO 12958, gælder som udgangspunkt en 25-års-frist. For materiale, der er klassificeret efter EO 12958, gælder som udgangspunkt en 10-års-frist. Begge frister kan forlænges ved særlig procedure, ligesom materiale under visse omstændigheder kan reklassificeres.

IV. Fristforlængelser – for hvor længe?

1. Norge

Frister kan ikke forlænges til mere end 60 år, jf. norske forvaltningslovs § 13c.

2. Sverige

Spørgsmålet kan ikke besvares her, jf. ad III,2.

3. USA

Der er ikke nogen fast tidsgrænse.

V. 80-års-frist for privatlivets fred

1. Norge

Den almindelige frist er efter forvaltningslovens § 13c 60 år. Efter andre love kan den for særlige oplysninger være længere. Rigsarkivaren kan efter særlig bemyndigelse forlænge for afleverede arkivalier.

2. Sverige

Efter Sekretesslagen kan frister ikke overstige 70 år. Loven opregner en lang række særlige frister for specificerede typer af dokumenter eller oplysninger. Bredt karakteriseret er de lavere end i Danmark, jf. dog ad I,4, om indskrænkningen til "almännna handlinger".

70 år gælder for oplysninger om enkeltpersoner vedrørende helbredsforhold, sociale ydelser, forsikringsmæssige forhold, skolepsykologiske undersøgelser, folkeregistrering m.v., boliganvisning, sager hos børneombudsmanden, grænseoverløben, offentlig statistik.

50 år gælder for oplysninger om enkeltpersoner vedrørende arbejderbeskyttelse, arbejdsformidling og erhvervsvejledning, forsvarets personaleakter, udlændingeadministration, kriminalforsorg, benådninger, udenlandske betalinger, studiestøtte og retshjælp.

20 år gælder gennemgående for oplysninger om statens og enkeltpersoners økonomiske forhold.

Specielt for oplysninger i sager inden for strafferetsplejen bemærkes, at for politiets og anklagemyndighedens materiale gælder en frist på 40 år, dog for oplysninger af betydning for forebyggelse af forbrydelser 70 år, mens materiale fra domstolene har en frist på 50 år.

3. USA

For folketællinger gælder en frist på 72 år. For oplysninger om levende personers private forhold gælder efter Code of Federal Regulations 36/1256/16 en 75-års-frist.

Derudover er der efter the Privacy Act som hovedregel ikke adgang til oplysninger om levende personers private forhold, for så vidt oplysningerne er søgbare på personnavn.

VI. Gælder fristerne for arkivenheder eller for dokumenter

Norge

Da det er offentlighedsloven, der er grundlaget, er det dokumentet eller oplysningen, fristen gælder.

Sverige

Da det er offentlighedsloven, der er grundlaget, er det dokumentet eller oplysningen, fristen gælder.

3. USA

Da det er offentlighedsloven, der er grundlaget, er det dokumentet eller oplysningen, fristen gælder.

VII. Findes der bestemmelser om dispensation fra fristerne

1. Norge

Direkte sammenlignelige bestemmelser findes ikke, men offentlighedslovens princip om meroffentlighed gør det muligt at fravige fristerne. Det samme gælder lovgivningens forskellige bestemmelser om partsøffentlighed, som direkte finder anvendelse på afgørelse om arkivadgang.

2. Sverige

Alle frister som angivet i Sekretesslagen gælder i "højest" et bestemt antal år. I hvilken udstrækning adgang til dokumenter, som ikke er "almäna handlinger", administreres analogt med Sekretesslagens bestemmelser, vides som nævnt ikke. For så vidt eksisterer muligheden for meroffentlighed også i Sverige.

3. USA

Der kan ikke dispenseres fra de frister, der er fastsat i særlig lovgivning, f.eks. mht. folketællinger.

VIII. Privilegeret adgang

1. Norge

Her er princippet for forskere privilegeret adgang. Efter forvaltningslovens § 13 kan

der gives adgang til kvalificerede forskere (ansatte på videnskabelige institutioner) eller studenter, der vejledes af en kvalificeret forsker. Journalister får normalt ikke adgang efter disse bestemmelser. Det er denne ordning, som har dannet grundlag for, at der i Norge har dannet sig praksis for mere liberal adgang – for en begrænset kreds.

2. Sverige

Muligheden synes principielt at eksistere, men uden at der øjensynlig i synderlig grad gøres brug af den.

3. USA

Der kan, hvor det drejer sig om biomedicinsk forskning og statistiske undersøgelser, gives privilegeret adgang, men ikke i andre tilfælde.

IX. Særlig klageinstans

1. Norge.

Der findes – som i Danmark – ingen særlig klageinstans.

2. Sverige

Der findes – som i Danmark – ingen særlig klageinstans.

3. USA

Der findes – som i Danmark – ingen særlig klageinstans. Det bemærkes, at der for afklassificeringer findes en særlig administrativ klageinstans (ISCAP), som vil kunne tage de enkelte klassificerende myndigheders afgørelser op til nærmere prøvelse. ISCAP er nedsat af præsidenten og rummer kun repræsentanter for administrationen.

Efter alt at dømme kan administrative afgørelser indbringes for domstolene i alle lande. Der ses dog kun i USA en tradition herfor.

X. Konklusion

Det kan ikke generelt konstateres, om den danske arkivlovgivning som revideret 1997 har dannet grundlag for en praksis anno 2001, som generelt er mere liberal, mindre liberal eller stort set på niveau med den, der hersker i Norge, Sverige eller USA, fordi man ikke med samme grad af præcision kan beskrive virkeligheden i de tre lande, som tilfældet er for Danmark.

Der er i dag næppe store forskelle i praksis. Særligt kan man hæfte sig ved, at den danske dispensationspraksis i virkeligheden går ret vidt. Det kan eliminere nogle af de formelle forskelle, som træder i forgrunden, når der sammenlignes med fristerne i den svenske Sekretesslagen.

Den amerikanske afklassificeringsordning kan medføre en større åbenhed end i de øvrige lande, men statistisk opgjort viser det sig, at National Archives afslag på adgang til materiale, omfattet af FOIAs undtagelser, ligger på nogenlunde samme procent-niveau som afslag på ansøgninger om arkivadgang efter arkivloven i Danmark.

Trods de principielle forskelle mellem lovreguleringerne springer det i øjnene, at de formelle frister på ikke uvæsentlige punkter er lavere i Sverige og Norge, end tilfældet er i Danmark. For oplysninger om enkeltpersoners private forhold m.v. (den danske lovs § 22) således maksimalt 70 år i Sverige og normalt 60 år i Norge, dog med mulighed for fristforlængelse for særlige typer af oplysninger. Særlig bemærkelsesværdigt forekommer det, at sager inden for strafferetsplejen i Sverige har en væsentlig lavere frist, end tilfældet er i Danmark.

En anden central forskel træder også tydeligt frem: den privilegerede adgang for kvalificerede forskere i Norge. For en begrænset kreds er der derfor i Norge en klart mere liberal praksis, end der har dannet sig i Danmark.

6.4 ARKIVLOVEN. GÆLDENDE RET

De gældende bestemmelser om tilgængelighed findes i arkivlovens kapitel 5 (§§ 20-27) samt i arkivbekendtgørelsens kapitel 6 (§§ 15-20).

Arkivlovens kapitel 5 indeholder bestemmelser om tilgængelighedsfristerne for statslige arkivalier og for andre offentlige (kommunale) arkivalier, der er afleveret til Statens Arkiver. Dertil kommer bestemmelser (§ 24) om behandling af ansøgninger om dispensation fra tilgængelighedsfristerne.

Derudover gives der i § 27 kulturministeren bemyndigelse til at fastsætte regler om tilgængelighed vedrørende offentlige arkivalier, der er afleveret til kommunale arkiver. Med hjemmel i § 27 er det i § 15, stk. 1, i arkivbekendtgørelsen fastsat, at bestemmelserne i lovens § 20, stk. 1, §§ 21-23 og § 25 gælder for offentlige arkivalier i kommunale arkiver.

6.4.1 Tilgængelighedsfrister

6.4.1.1 Generelle frister

Arkivlovens § 20, stk. 1, fastsætter en generel 30-års-tilgængelighedsfrist for offentlige arkivalier, der er afleveret til Statens Arkiver. Der henvises til de bestemmelser (§§ 21-22), der kan hjemle en længere tilgængelighedsfrist end 30 år.

Bestemmelsens stk. 2 fastsætter, at ansøgninger om benyttelse af statslige arkivalier, der er over 30 år gamle, men endnu ikke afleveret fra myndighederne til Statens Arkiver, behandles af vedkommende myndighed efter drøftelse med Statens Arkiver, og at ansøgninger imødekommes, medmindre der for de konkrete arkivalier gælder en længere tilgængelighedsfrist end 30 år.

Fristen efter § 20, stk. 1, beregnes for arkivenheden.

6.4.1.2 Særlige frister

§ 21, stk. 1, hjemler mulighed for, at den afleverende myndighed efter drøftelse med det modtagende arkiv kan fastsætte en særlig, længere tilgængelighedsfrist end 30 år, hvis dette er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

- statens sikkerhed eller rigets forsvar
- rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser samt forholdet til fremmede magter m.v.
- beskyttelse af vidner, sigtede eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning
- det offentliges økonomiske interesser
- enkeltpersoners eller private selskabers økonomiske interesse
- private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets natur er påkrævet.

6.4.1.3 80-års-tilgængelighedsfristen

6.4.1.3.1 Oplysninger om enkeltpersoners private forhold

I arkivlovens § 22 er der fastsat en frist på 80 år for de undtagelser i offentlighedsloven, som skal beskytte borgernes fred. Den centrale bestemmelse findes i stk. 1, nr. 1, som gælder "oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold". Formuleringen er overtaget fra offentlighedslovens § 13.

Som typiske eksempler på oplysninger, der således er beskyttet, kan nævnes oplysninger i familieretlige sager, f.eks. adoptionssager, i hospitalssager, socialsager m.v.

Bestemmelsen omfatter ikke kun de ovennævnte sagstyper, men enhver oplysning om enkeltpersoners private forhold, der måtte fremgå af offentlige arkivalier.

6.4.1.3.2 Sager inden for strafferetsplejen

I arkivlovens § 22, stk. 1, nr. 2, er der tilsvarende fastsat 80-års-frist for sager inden for strafferetsplejen.

Sager inden for strafferetsplejen er som helhed undtaget fra offentlighedslovens virkeområde, jf. § 2, 1. pkt., i offentlighedsloven. Det fremgår af offentlighedskommissionens betænkning 1978, at begrundelsen for undtagelsen er retshåndhævelsens effektivitet og privatlivets fred.

Til sager inden for strafferetsplejen regnes alle sager vedrørende gennemførelse af strafferetlige retsfølger, herunder også straffesager, der efter særlig hjemmel behandles af andre administrative myndigheder end politi og anklagemyndighed. I arkivloven må udtrykket strafferetspleje således forstås i en noget videre betydning end i retsplejeloven.

Inden for strafferetsplejen falder således

- politiets efterforskning af lovovertrædelser
- sager om straffeprocessuelle forhold
- sager om fuldbyrdelse af straffedomme
- udleveringssager, retsanmodninger m.v.
- andre myndigheders behandling af sager om lovovertrædelser
- sager om disciplinærstraffe inden for forsvaret og beredskabskorpset
- sager om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning
- klager efter retsplejelovens kap. 93 c.

Uden for strafferetsplejen falder

- sager om disciplinær forfølgning af tjenestemænd
- sager, der ikke angår bestemte strafbare forhold
- sager om fastsættelse af generelle regler for efterforskning m.v.

Dokumenter, der oprindeligt er blevet til ved behandling af en sag inden for strafferetsplejen, men som er tilknyttet sager, der ikke falder inden for strafferetsplejen (f.eks. en socialsag), behandles ikke efter § 22, stk. 1, nr. 2, men efter sammes bestemmelses nr. 1.

Der vil i øvrigt for sådanne sagers vedkommende kunne foretages forlængelse af tilgængelighedsfristen efter § 21, stk. 1, nr. 3. Denne bestemmelse er hidtil ikke udnyttet.

6.4.1.3.3 Korrespondance med sagkyndige i forbindelse med det offentlige retssager

Hensigten med bestemmelsen, der svarer til offentlighedsloven § 10, nr. 4, er at beskytte de oplysninger om enkeltpersoner, der måtte fremgå i forbindelse med en myndigheds overvejelse af, om en retssag bør føres.

Den tilsvarende bestemmelse i offentlighedsloven har et videre formål, nemlig at beskytte en myndigheds brevveksling med sagkyndige om juridiske tvivsspørgsmål og om anden konkret rådgivning, f.eks. af regnskabsmæssig, lægelig eller teknisk art, når brevvekslingen finder sted i forbindelse med konkrete retssager eller overvejelser om en sådan bør føres. Det er uden betydning, om der er tale om civile sager eller sager inden for strafferetsplejen.

6.4.1.3.4 Statistisk grundmateriale

§ 30 i forvaltningsloven fastsætter, at "fortrolige oplysninger, der udelukkende er indhentet med henblik på statistiske uddrag eller som led i en videnskabelig undersøgelse, må ikke videregives til en forvaltningsmyndighed til anden anvendelse".

Forvaltningslovens bestemmelse indebærer, at myndigheder eller private virksomheder, der videregiver fortrolige oplysninger med henblik på statistiske eller videnskabelige undersøgelser, er sikret mod, at oplysningerne bliver videregivet til administrativ brug, f.eks. kontrol med overholdelse af lovgivning.

Persondataloven indeholder ligeledes bestemmelser, der skal sikre, at oplysninger om fysiske personer, der af myndigheder indsamles til udelukkende videnskabeligt eller statistisk brug, ikke anvendes til andre formål, f.eks. til kontrol eller som grundlag for administrative afgørelser over for enkelte borgere.

6.4.2 Beregning af tilgængelighedsfrister

§ 23 i arkivloven lyder:

"Tilgængelighedsfristen for en arkivenhed, jf. § 20, § 21, stk. 2, og § 22, regnes fra en arkivenheds slutningsår. Tilgængelighedsfristen for et dokument, jf. § 21, stk. 1, regnes fra dokumentets dato."

6.4.2.1 Begrebet "arkivenhed"

Bestemmelsen præciserer, at tilgængelighedsfristen regnes fra den enkelte arkivenheds slutningsår. En arkivenhed defineredes i bilag 4 til bemærkningerne til lovforslaget af 1992 som "en fysisk enhed f.eks. en protokol, et sagslæg, et magnetbånd, mikrofilm/kort eller en enhed frembragt ved arkivdannelsen."

I bemærkningerne til ændringslovforslaget af 1997 anføres følgende:

"Supplerende kan bemærkes, at ordet "arkivenhed" er et udtryk for den sammenhæng, der ved arkivdannelsen eller henlæggelsen tilvejebringes mellem de enkelte dokumenter eller indførsler i en sag derved, at dokumenterne/oplysningerne placeres i samme sagsomslag, pakke eller bind og dermed er søgbare efter samme kriterium/kriterier. En arkivenhed kan fremsøges ved at udnytte de søgefaciliteter, der er etableret gennem arkivdannelsen eller gennem den i arkiverne foretagne tilgængeliggørelse. Arkivenheden kan ekspederes uden at ændre den orden, der er etableret ved arkivdannelsen og henlæggelsen hos myndigheden, eller ved den ordning af et arkiv, der har fundet sted i arkiverne."

Tilgængelighedsfristerne er således ikke udelukkende afhængige af karakteren og alderen af de oplysninger, der indgår i arkivmaterialet, men også af arkivmaterialets fysiske struktur. Det vil sige, at tilgængelighedsfristen, hvor det drejer sig om f.eks. en protokol, regnes fra tidspunktet fra den sidste indførsel i protokollen. Hvor en samling af dokumenter, en "sag", strækker sig over flere år, regnes tilgængelighedsfristen ligeledes fra datoen for det yngste dokument i sagen.

I § 20, stk. 1, fastsættes en tilgængelighedsfrist på 30 år for arkivenheder, der hidrører fra myndighederne, og som er afleveret til Statens Arkiver. § 22 anvender ligeledes begrebet "arkivenhed".

§ 21, stk. 1, hjemler mulighed for myndigheder til at fastsætte særlige tilgængelighedsfrister længere end 30 år for enkelte dokumenter, der indgår i en arkivenhed.

Eks.: En arkivenhed – en journalsag – dækker perioden 1969-1975. Arkivenheden ville således blive umiddelbar tilgængelig i 2005.

Eks.: En journalsag 1969-1975 indeholder dokumenter fra 1970, 1972 og 1975, for hvilke der fastsat en særlig tilgængelighedsfrist på 40 år. Disse vil så blive umiddelbart tilgængelige i hhv. 2010, 2012 og 2015. Hele arkivenheden vil således være

tilgængelig i 2015. Efter udtagelse af fristforlængede dokumenter vil arkivenheden være tilgængelig i 2005.

Eks.: En arkivenhed – en protokol – dækker perioden 1969-1975. Arkivenheden bliver umiddelbart tilgængelig i 2005.

§ 21, stk. 2, hjemler, at fristforlængelse til varetagelse af de hensyn, der er omtalt i stk.1, kan finde sted for arkivenheder eller grupper af arkivenheder, hvor særlige grunde taler herfor.

Eks.: En arkivenhed – en protokol – dækker perioden 1969-1975. Der er fastsat en særlig, længere tilgængelighedsfrist på 60 år. Protokollen bliver umiddelbart tilgængelig i 2035.

Begrundelsen for, at arkivenheden, dvs. den enhed, der kan ekspederes umiddelbart, er grundlag for fristberegningen, er først og fremmest den praktiske, at der da ikke vil skulle udtages dokumenter fra f.eks. en journalsag, hvis ældste dokumenter er over, men de yngste under 30 år gamle. Regnede man tilgængelighedsfristen udelukkende efter dokumentdato, ville der være et retskrav på umiddelbar adgang til dokumenter ældre end 30 år, hvorimod adgang til dokumenter yngre end 30 år ville kræve en dispensation.

6.4.3 Dispensationer fra tilgængelighedsfristerne

§ 24, stk. 1, fastsætter, at "Rigsarkivaren eller den, rigsarkivaren bemyndiger hertil, kan i konkrete tilfælde meddele tilladelse til benyttelse af dokumenter, arkivenheder eller grupper af arkivenheder inden udløbet af tilgængelighedsfristen, jf. dog stk. 2-4 og stk. 7."

Bestemmelsen i stk. 2 fastsætter, at det er en betingelse for at meddele tilladelse efter stk. 1, at vedkommende ressortmyndighed har givet samtykke, når

- den afleverende myndighed har fastsat en længere frist efter § 21
- en arkivenhed indeholder materiale af den karakter, der er nævnt i § 22, stk. 1, nr. 2-4 eller et dokument eller en arkivenhed er yngre end 30 år.

§ 24, stk. 3 og 4, fastsætter, at adgang til oplysninger om rent private forhold, der tidligere er behandlet efter bestemmelserne i persondataloven, kræver samtykke fra hhv. Datatilsynet eller Domstolsstyrelsen, alt efter om de pågældende oplysninger oprindeligt har været behandlet for en forvaltningsmyndighed eller en privat dataansvarlig eller for retterne.

6.4.4 Vilkår for benyttelse – tavshedspligt

§ 25 i arkivloven fastsætter for den, der får dispensation fra lovens tilgængelighedsfrister, en generel tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger i det arkivmateriale, der er givet adgang til. Bestemmelsen lyder:

”Den, der får adgang til arkivenheder, som ikke er umiddelbart tilgængelige, må ikke uberettiget offentliggøre, videregive eller udnytte fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab. En oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.”

§ 24, stk. 7, bemyndiger kulturministeren til at fastsætte yderligere bestemmelser om tilgængelighed og om vilkår for brugen af de oplysninger, der gives adgang til. Ved § 18 i bekendtgørelse nr. 919 af 28. november 1997 er rigsarkivaren bemyndiget til fastsættelse af vilkår i forbindelse med den konkrete tilladelse. Vilkårsfastsættelsen er nærmere beskrevet i Statens Arkivers Vejledning om Vilkår.

6.4.5 Sagsbehandlingsfrister

I bestemmelsen i § 20, stk. 3 fastsættes en sagsbehandlingsfrist på 30 dage for de ansøgninger, der er omhandlet i § 20, stk. 2.

§ 24, stk. 5, fastsætter, at Statens Arkiver som hovedregel skal træffe afgørelse om en ansøgning om benyttelse af ikke umiddelbart tilgængeligt arkivalier inden 15 dage. Er afgørelse ikke truffet inden for dette tidsrum, skal Statens Arkiver underrette ansøgeren om grunden hertil.

§ 24, stk. 6, fastsætter, at myndighedernes afgørelser om samtykke, jf. § 24, stk. 4-6, så vidt muligt skal træffes inden 30 dage. Foreligger en afgørelse ikke inden 30 dage, skal myndigheden underrette Statens Arkiver om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge. Statens Arkiver underretter herefter ansøgeren herom.

6.4.6 Tilgængelighedsudvalg

Kulturministeren nedsætter ifølge § 26 i arkivloven et udvalg, der skal vurdere praksis på tilgængelighedsområdet. Udvalget består efter lov om ændring af arkivloven 1997 af en formand, som skal være dommer, to repræsentanter for forskningen, to repræsentanter for pressen og tre repræsentanter for den offentlige forvaltning.

Udvalgets kommissorium lyder:

”Udvalget skal på baggrund af en årlig rapport udarbejdet af rigsarkivaren vurdere praksis på tilgængelighedsområdet og udtale sig om, hvorvidt der bør gennemføres ændringer på dette område.

Rigsarkivarens årlige rapport om tilgængelighedspraksis skal beskrive følgende hovedpunkter:

- praksis vedrørende tilgængelighed til ikkeafleverede statslige arkivalier, der er over 30 år gamle
- afleveringspraksis
- praksis vedrørende tilgængelighedsfrister og screening
- praksis vedrørende dispensationer.

Rigsarkivarens rapport forelægges de berørte myndigheder, der kan fremkomme med bemærkninger til rapporten.

Udvalget kan anmode om supplerende oplysninger om sagsbehandlingen fra Statens Arkiver og kan som led i den årlige rapportering kommentere enkeltsager af principiel interesse. En repræsentant for Statens Arkiver kan deltage i udvalgets møder med henblik på at kunne give udvalget de i den henseende fornødne oplysninger.

På baggrund af udvalgets drøftelser afgives en årlig udtalelse til kulturministeren.”

Kulturministeren orienterer Folketingets Kulturudvalg om Tilgængelighedsudvalgets årlige beretning og om de tiltag, den har givet anledning til.

6.5 ARBEJDSGRUPPENS OVERVEJELSER

6.5.1 Aflevering og tilgængelighed

Ved arkilovændringen i 1997 fastsattes i § 20, stk. 2, at arkilovens tilgængelighedsregler også gælder for statslige myndigheders arkivalier, der efter 30 år ikke er afleveret til Statens Arkiver.

Bestemmelsen blev indsat, efter at der var konstateret et afleveringsefterslæb, dvs. at der hos en lang række statslige myndigheder befandt sig arkivalier, der var over 30 år gamle, men som endnu ikke var afleveret til Statens Arkiver, og som derfor ikke var tilgængelige efter den dagældende arkilovs bestemmelser.

Om spørgsmålet om afleveringsfrist henvises til rapportens kapitel 5.

For så vidt angår kommunale arkivalier, er det imidlertid en betingelse for, at arkilovens bestemmelser om tilgængelighed finder anvendelse, at arkivalierne er afleveret til et offentligt arkiv. Spørgsmålet om kommunale arkivaliers tilgængelighed er behandlet af det under arbejdsgruppen nedsatte arbejdsudvalg til overvejelse af kommunale arkivspørgsmål, der herom anfører i sin rapport:

”Problemstilling

Efter § 20 i arkiloven af 1992 var det en forudsætning for, at offentlige arkivalier var tilgængelige efter arkilovens bestemmelser, at de var afleveret til Statens Arkiver eller til kommunale arkiver, jf. § 15 i bekendtgørelse nr. 857 af 21. oktober 1992. Denne kvalifikation ophævedes for statslige arkivaliers vedkommende ved ændringen af arkiloven i 1997, hvor det i § 20, stk. 2, fastsattes, at statslige arkivalier, der efter 30 år ikke var afleveret til Statens Arkiver, var tilgængelige efter arkilovens regler herom.

§ 27 i arkiloven bemyndiger kulturministeren til at fastsætte regler om tilgængelighed vedrørende offentlige arkivalier, der er afleveret til kommunale arkiver. Derimod giver arkiloven ikke hjemmel til at fastsætte bestemmelser om tilgængelighed til kommunale arkivalier, der ikke er afleveret til offentligt arkiv.

Der er dermed en væsentlig forskel på retstilstanden, for så vidt angår ikkeafleverede hhv. statslige og kommunale arkivalier.

Gældende bestemmelser

I § 20, stk. 1, i arkivloven fastsættes, at "Arkivalier, der hidrører fra myndigheder, og som er afleveret til Statens Arkiver, er tilgængelige for enhver, når de er 30 år gamle, jf. dog § 21 og § 22."

§ 27, 1 pkt., bemyndiger kulturministeren til at "fastsætte regler om tilgængelighed vedrørende offentlige arkivalier, der er afleveret til kommunale arkiver, jf. § 4, stk. 1, og § 15, stk. 1."

Med hjemmel i den sidstnævnte bestemmelse er det i § 15, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 919 af 28. november 1997 fastsat, at "De i lov om offentlige arkiver m.v. § 20, stk. 1, §§ 21-23 samt § 25 fastsatte regler om tilgængelighed gælder også for offentlige arkivalier, der er afleveret til kommunale arkiver." I stk. 2 i samme bestemmelse fastsættes, at "Kommunalbestyrelsen kan i konkrete tilfælde meddele tilladelse til benyttelse af dokumenter, arkivenheder eller grupper af arkivenheder inden udløbet af tilgængelighedsfristen, jf. dog lov om offentlige arkiver m.v., § 24, stk. 3."

Arkivlovens tilgængelighedsbestemmelser omfatter således kommunale arkivalier under den forudsætning, at arkivalierne er afleveret til et offentligt arkiv, dvs. Statens Arkiver eller en kommunal arkivinstitution.

Derimod gælder bestemmelsen i § 20, stk. 2, der fastsætter, at "Vedkommende myndighed træffer efter drøftelse med Statens Arkiver afgørelse i forbindelse med ansøgning om adgang til arkivalier, der er over 30 år gamle, men som endnu ikke er afleveret til Statens Arkiver.

Ansøgningen imødekommes, medmindre de hensyn, der er nævnt i § 21, stk. 1, nr. 1-6, og § 22, stk. 1, nr. 1-4, foreligger. § 24, stk. 3 og 4, og § 25 finder tilsvarende anvendelse", ikke for kommunale arkivalier, der ikke er afleveret til et offentligt arkiv.

Arkivlovens tilgængelighedsregler finder således – uanset arkivaliernes alder – ikke anvendelse, for så vidt angår kommunale arkivalier, der ikke er afleveret til et offentligt arkiv.

Det bemærkes i den forbindelse, at arkivloven ikke fastsætter nogen pligt for kommunale myndigheder til at aflevere deres arkivalier til offentlige arkiver. En kommune kan således ved passivitet opnå, at arkivlovens tilgængelighedsregler ikke gælder for den pågældende kommunes arkivalier.

Arbejdsudvalgets indstilling

Der er i arbejdsudvalget enighed om, at denne situation ikke er hensigtsmæssig.

Det må være et mål i forbindelse med en revision af arkivloven at sikre, at offentlige arkivalier, statslige og kommunale, i princippet er tilgængelige efter samme bestemmelser.

En sådan situation vil eventuelt kunne opnås ved at fastsætte, at kommunale arkivalier, der efter udløbet af en generel tilgængelighedsfrist ikke er afleveret til et offentligt arkiv, omfattes af en bestemmelse, der svarer til arkivlovens § 20, stk. 2, således at kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om tilgængelighed efter drøftelse med det kommunale arkiv, hvor et sådant er oprettet, og ellers med vedkommende landsarkiv.

Det vil formentlig være det mest hensigtsmæssige at optage bestemmelser af denne karakter i selve loven i stedet for som under den gældende ordning at bemyndige kulturministeren til administrativt at fastsætte de nærmere bestemmelser om kommunale arkivaliers tilgængelighed, mens tilgængeligheden til statslige arkivalier og sådanne kommunale arkivalier, som er afleveret til Statens Arkiver, reguleres i lovens kapitel om tilgængelighed.”

Arbejdsgruppen er enig om, at det i forbindelse med lovrevisionen bør sikres, at der gælder samme ret til arkivadgang til kommunale arkivalier som til statslige, uanset om arkivalier er afleveret til et offentligt arkiv eller ej.

6.5.2 Nedsættelse af 30-års-fristen (arkivlovens § 20, stk. 1)

6.5.2.1 Generelle betragtninger

Arbejdsgruppen er i sit kommissorium anmodet om at vurdere en nedsættelse af den almindelige 30-års-frist.

En nedsættelse af den almindelige tilgængelighedsfrist berører forholdet mellem offentlighedsloven og arkivloven. Spørgsmålet er bl.a., hvornår de hensyn, som betinger undtagelser fra den almindelige ret til aktindsigt efter offentlighedslovens bestemmelser, er svækket så meget, at der bør gives almindelig adgang.

Arkivlovens overordnede formål er at skabe de nødvendige retlige rammer for at sikre bevaringen af arkivalier, der har historisk værdi eller tjener til dokumentation af forhold af væsentlig administrativ og retlig betydning for borgere og myndigheder. Samtidig har loven til formål at sikre og opstille betingelser for, at arkivalierne kan stilles til rådighed for myndigheder og offentlighed, herunder til forskningsformål.

Arbejdsgruppen har i lyset heraf drøftet, hvorvidt der bør ske en nedsættelse af den almindelige tilgængelighedsfrist i arkivlovens § 20, stk. 1, hvorefter arkivalier, der hidrører fra myndigheder, og som er afleveret til Statens Arkiver, er tilgængelige for enhver, når de er 30 år gamle.

Offentligheden har en umiddelbar interesse i, at arkivlovens tilgængelighedsregler fastlægges på en måde, som skaber størst mulig åbenhed i forbindelse med adgang til arkivalier. Dette taler for nærmere at overveje at nedsætte den gældende 30-års-

frist, således at der skabes mulighed for, at forskere, pressen og andre dermed kan opnå udvidet adgang til en række offentlige arkivalier.

I vurderingen heraf må – ud over hensynet til størst mulighed åbenhed – bl.a. indgå, at myndighedernes behov for selv at have umiddelbar adgang til deres arkivalier til brug for løbende administrative opgaver ikke i sig selv synes at kunne begrunde en opretholdelse af den gældende 30-års-frist.

Samtidig må det indgå i en vurdering af det nævnte spørgsmål, at fristen for almindelig tilgængelighed efter arkivlovens regler bør være fastlagt bl.a. under hensyn til de bestemmelser i offentlighedsloven, som undtager visse dokumenter og oplysninger fra retten til aktindsigt efter denne lov. Når det i offentlighedsloven anerkendes, at vægtige hensyn i visse tilfælde begrænser retten til aktindsigt, må den almindelige tilgængelighedsfrist i arkivlovgivningen således være fastsat på en måde, der tager fornødent hensyn til de forhold, som efter offentlighedsloven giver grundlag for at undtage visse dokumenter og oplysninger fra aktindsigt.

Det bemærkes i den forbindelse, at en nedsættelse af den almindelige tilgængelighedsfrist i arkivlovens § 20 bl.a. vil have betydning for dokumenter m.v., som på grund af deres interne karakter efter omstændighederne kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedsloven. De hensyn, der ligger bag offentlighedslovens regler herom, kan imidlertid næppe i almindelighed begrunde, at man opretholder den gældende frist på 30 år.

6.5.2.2 Baggrunden for 30-års-risten

De dokumenter med tilknytning til den politisk-administrative proces, det drejer sig om, består først og fremmest af myndighedernes interne arbejdsdokumenter, dokumenter, som belyser forhandlinger mellem ministrene samt korrespondance mellem ministerierne om lovforslag.

Udgangspunktet var i 1992, at en 30-års-frist måtte anses at yde den fornødne beskyttelse af den politisk-administrative proces, herunder behovet for at kunne hemmeligholde dokumenter af mere foreløbig karakter, politiske overvejelser m.v. Fristen på 30 år blev imidlertid ikke fastsat ud fra principielle overvejelser om dette eller andre beskyttelseshensyn, men af andre årsager. Afgørende var formentlig, at administrationens dokumenter efter 30 års forløb har mistet deres aktualitet i et sådant omfang, at de uden hinder for forvaltningens virksomhed ville kunne afleveres til arkiv, jf. arkivbekendtgørelsen af 1976.

Afleveredes arkivalier tidligere end efter 30 år, ville rigsarkivaren efter 1992-loven selvstændigt kunne give adgang, medmindre de efterspurgte arkivalier indeholdt oplysninger af den karakter, der var omtalt i de bestemmelser, der fastsatte eller kunne hjemle fastsættelse af en særlig længere tilgængelighedsfrist.

Efter 1992-loven var arkivlovens generelle tilgængelighedsfrist således knyttet til afleveringstidspunktet. Var arkivalier afleveret, før de var 30 år gamle, blev de tilgængelige efter arkivlovens § 20 på det tidspunkt, de blev 30 år. Afleveredes de senere end efter 30 år, blev de tilgængelige efter arkivlovens bestemmelser på afleveringstidspunktet. Dertil kom, at en generel 30-års-tilgængelighedsfrist svarede til en række andre landes praksis. Med tilgængelighedsfristen på 30 år syntes det således ikke påkrævet at overveje hensynet til beskyttelsen af den politisk-administrative proces i almindelighed.

Ved arkivlovsændringen i 1997 ophævedes forbindelsen mellem aflevering til Statens Arkiver og tilgængelighed efter arkivloven. I § 20, stk. 2, fastsattes, at statslige myndigheders arkivalier, der efter 30 år endnu ikke var afleveret, er tilgængelige efter arkivlovens bestemmelser. Det blev derved synliggjort, at tilgængelighedsfristen på 30 år har en central funktion i offentlighedslovgivningen som helhed, idet den for statslige myndigheders vedkommende generelt ophævede de undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven, der knytter sig til dokumenttypen. Efter 30 år kan en myndighed således ikke nægte indsigt i interne arbejdsdokumenter blot under henvisning til dokumentets interne karakter, jf. offentlighedslovens § 7. Hemmeligholdelse vil derefter kun være mulig på grund af dokumentets oplysningsindhold.

6.5.2.3 Hensynet til den politiske proces

Overvejes hensynet til den politisk-administrative proces isoleret, må man stille sig spørgsmålet, om det bør have indflydelse på overvejelserne om fastsættelsen af en generel lavere tilgængelighedsfrist.

Begrundelsen for undtagelse af en myndigheds interne arbejdsdokumenter fra retten til aktindsigt blev i offentlighedskommissionen i 1963 givet således:

"Det er navnlig inden for centralforvaltningen, men også i andre grene af forvaltningen almindeligt, at der i sagerne udarbejdes "referater", der på grundlag af de i den

pågældende sag indsamlede oplysninger giver en gennemgang af sagen og normalt indeholder forslag til sagens videre behandling eller afgørelse alt beregnet på forelæggelsen for den instans, der skal træffe afgørelse i sagen. Oplysninger om den pågældende sags faktiske omstændigheder, ud over hvad der fremgår af akterne, vil referatet normalt ikke indeholde, bortset fra de tilfælde, hvor der telefonisk er indhentet yderligere oplysninger hos myndigheder eller andre, som derefter nedfældes i referatet. Referatet vil derimod oftest give oplysning om andre spørgsmål, der ikke fremgår af akterne, såsom oplysning om afgørelser af andre sager, der kan have betydning for sagen og lignende. Det er kommissionens opfattelse, at afgørende administrative hensyn taler for, at tjenestemændene har adgang til på fri og formløs måde at foretage deres overvejelser over sagerne og udføre det forberedende arbejde, eventuelt under drøftelser med kolleger, uden at arbejde under presset af en offentliggørelse af de i referaterne nedfældede betragtninger, som måske vil skifte i værdi efterhånden som sagen skrider frem. Det er da også almindelig anerkendt, at sådanne dokumenter bør undtages fra offentligheden.”

Det bemærkes i denne forbindelse, at muligheden for hemmeligholdelse af en myndigheds interne arbejdsdokumenter efter offentlighedsloven er betinget af, at det pågældende dokumentets interne karakter opretholdes af den pågældende myndighed. Afgives dokumentet til andre myndigheder eller til private, kan hemmeligholdelse ikke længere hjemles under henvisning til dokumenttypen, men aktindsigten vil kunne begrænses alt efter dokumentets indhold af oplysninger.

Offentlighedsloven indeholder ikke nogen almindelig undtagelsesbestemmelse, der har til formål at beskytte den politiske beslutningsproces. I stedet er der på begrænsede områder, hvor politiske synspunkter i særlig grad gør sig gældende, gjort undtagelser for dele af den politiske beslutningsproces. (FOB 1992, s. 53 ff.)

Offentlighedslovens § 10 beskytter således dele af den politiske proces. Offentlighedslovens § 10, nr. 1-2, fastsætter, at retten til aktindsigt ikke omfatter 1)

statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre, og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder, 2) brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove.

At statsrådsprotokollerne er undtaget, er formentlig historisk begrundet. Statsrådsprotokollerne har altid været betragtet som hemmelige, således at regeringen kun med kongens samtykke kan meddele oplysninger om forhandlingerne i statsrådet.

Om "dokumenter til brug for ministermøder" kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, afgøres af, om dokumentet er udarbejdet netop med henblik på at skulle indgå i drøftelser mellem ministre.

Bestemmelsen om "brevveksling mellem ministerier om lovgivning" har et videregående sigte end bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 2. pkt., der i princippet kun fastsætter bestemmelse om tidspunktet for aktindsigtens gennemførelse i forbindelse med dokumenter m.v., der forelægges Folketinget i forbindelse med lovgivning.

§ 10, nr. 2, omfatter således brevveksling om, hvorvidt lovforslag bør udarbejdes, om udarbejdelse af lovudkast, hvad enten der er tale om høringer over lovudkastet i dets helhed eller om enkelte spørgsmål, herunder også brevveksling, der finder sted, efter at lovforslag er fremsat for Folketinget. Bestemmelsen omfatter derimod ikke brevveksling mellem et ministerium og andre myndigheder eller organisationer m.v.

Den beskyttelse af den politiske proces, som offentlighedsloven yder ved undtagelse af de ovennævnte dokumenttyper fra retten til aktindsigt, er således bundet til en række formelle kriterier og derved forholdsvis begrænset.

Det kan endvidere bemærkes, at kortsigtede hensyn til den politiske beslutningsproces ikke vil kunne hjemle udsættelse af afgørelser i sager om aktindsigt efter offentlighedsloven på baggrund af, at det må anses for uhensigtsmæssigt, at en sag gøres til genstand for offentlig omtale, eller fordi de dokumenter, der foreligger på tidspunktet for en begæring om aktindsigt, efter myndighedens skøn vil give et misvisende billede af sagen.

Konklusionen er, at offentlighedsloven i sig selv ingen konkrete holdepunkter rummer for, i hvor kort eller lang tid undtagelserne bør opretholdes. Man kan ikke af undtagelsernes begrænsninger slutte noget bestemt, bortset fra at fristerne ikke bør være længere end nødvendigt for de hensyn, som har betinget fravigelsen fra offentlighedsprincippet. Hvad dette i sig selv betinger, kræver en nøjere analyse af hensynene selv.

6.5.2.4 Hensyn til udenlandske myndigheder og mellemfolkelige organisationer

Et særligt problem rejser sig for de dokumenter, som består af korrespondance med udenlandske regeringsorganer eller internationale myndigheder. Det er et knæsat princip, at regeringen ofte vil være forpligtet til at spørge udstederne, før dokumenterne frigives for offentligheden. I praksis betyder det, at arkivadgangen enten først kan være fri, når tilsvarende dokumenter også er det i de fleste andre lande, eller når de hjemlige regeringsorganer har gennemgået deres arkiver og fået tilladelse til frigivelse eller fristforlænget dem, der består af korrespondance med udlandet. I 1997 begrundede det heraf flydende merarbejde opretholdelsen af 30-års-fristen. I kraft af sin meget store udbredelse betyder den, at den særlige screeningsindsats er af mindre omfang.

Man må derfor spørge sig, i hvilken udstrækning udstederprincippet skal bestemme afgørelsen af, hvor lang den almindelige tilgængelighedsfrist bør være. Der er i arbejdsgruppen enighed om, at udstederprincippet må tilgodeses, men ikke om hvordan.

Der kan for det første opretholdes en særskilt tilgængelighedsfrist på 30 år, som rummer korrespondance med udlandet.

For det andet kan der foretages særskilte fristforlængelser, hvis fornøden ekspertise og ressourcer til det omfattende screeningsarbejde kan fremskaffes i tilstrækkeligt omfang.

For det tredje kan princippet i sig selv tale for, at fristen ikke sænkes for meget.

6.5.2.5 Større behov for fristforlængelser

I almindelighed gælder, at jo lavere den almindelige tilgængelighedsfrist sættes, jo tidligere skal myndighederne overveje, om der er behov for forlængelser til beskyttelse af de anførte interesser, og jo mere omfattende vil det arbejde blive, som er forbundet med gennemgangen af dokumenterne. Som lovgivningen nu er, er der ikke

adgang før efter 30 år, eller i det mindste kun på dispensation i hvert enkelt tilfælde. Myndighederne fastsætter derfor typisk i påkommende tilfælde længere frister på 40 år, 50 år eller 60 år og kun yderst sjældent længere.

Logisk set må en lavere tilgængelighedsfrist derfor åbne myndighederne mulighed for også at fristforlænge til 30 år fra dokumenternes tilblivelse. Der er næppe tvivl om, at det vil kræve en større ressourceindsats, som der i givet fald må skaffes bevillinger til.

6.5.2.6 Hensynet til den arkivske kulturarvs kvalitet

Arkivlovgivningen stiller ikke krav til den indholdsmæssige side af de offentlige arkiver. Der drejer det sig alene om bevaring, organisering, søgning m.v. Kort sagt, der stilles krav, som skal tilgodese en række arkivmæssige hensyn, for at materialet overhovedet i struktureret form kan bevares og til sin tid stilles til rådighed for borgerne.

Bestemmelser om arkivernes indholdsmæssige kvalitet må findes i anden lovgivning. Der findes imidlertid kun enkelte direkte anvisninger, som f.eks. forvaltningslovens bestemmelse om notatpligt. Derimod bygger adskillige love på indirekte antagelser om arkivdannelse af en vis kvalitet. Det antages således almindeligvis, at forvaltningernes arkiver er opdelt i sager af sammenhængende dokumenter. Lovgivningens bestemmelser om aktindsigt bygger uden videre på den antagelse, at forvaltningen har pligt til at fortegne og arkivere dokumenter af en vis betydning. Den samlede kodeks af indirekte antagelser i lovgivningen udgør en del af begrebet "god forvaltningsskik", der i blandt andet Ombudsmandens fortolkninger indgår i det juridiske grundlag.

Incl- og udgående breve, som er udsprunget af kontakten med borgerne og med andre myndigheder, forudsættes efter god forvaltningsskik bevaret sammen med tilhørende notater, der fastholder væsentlige oplysninger af betydning for afgørelser.

Arkivdannelsen er derudover bestemt af, at en god del af den interne kommunikation i en myndighed må være skriftlig. Opgaverne ville ikke kunne løses, hvis ikke der i skriftlig form blev udarbejdet instrukser, procedurebeskrivelser, planer i forskellige alternativer, memoranda om handlemuligheder og meget andet. De fleste myndigheder er så store, at mundtlig tradition og kommunikation alene ville betyde inerti og ultimativt kaos.

Forvaltningen har for sin egen funktion brug for et arkiv, der kan fastholde fortiden. Der sker udskiftninger i staben. Nye embedsmænd kan ikke uden videre forlade sig

på en mundtlig tradition. Mange tidligere begivenheder og handlinger er så komplicerede, at kun en skriftlig overlevering kan være nyttig for overvejelser i nutiden. Og forvaltningen kan have brug for at dokumentere sin indsats i tidligere situationer på en overbevisende måde.

I lyset af denne skitse af arkivdannelsen kan man spørge, om en meget kort almindelig tilgængelighedsfrist (f.eks. 10 år) vil svække de hensyn, som bestemmer arkivdannelsen. God forvaltningsskik er en norm, der selvfølgelig står uantastet. Spørgsmålet gælder de behov, som bestemmer praksis. Behovet for udbredt skriftlighed er ikke påvirket af tilgængelighedsfristen. Behovet for senere dokumentation til indre eller ydre brug heller ikke. Og den enkelte embedsmands tilskyndelse til at "go on record" er ligeledes uden forbindelse med tilgængelighedsfrister.

Konklusionen er, at hensynet til den arkivalske kulturarvs kvalitet ikke bør spille ind i overvejelserne over, hvor lang eller kort den almindelige tilgængelighedsfrist bør være. Genuddnyttelsen af materialet i forskning eller forvaltning vil under alle omstændigheder kræve en vurdering af, hvilken betydning ophavssituationen og overleveringsomstændigheder har haft for den bevarede dokumentation.

6.5.3 Nedsættelse af 30-års-fristen: Forskellige argumentationslinier

Der har i arbejdsgruppen kunnet konstateres enighed om, at den umiddelbare tilgængelighedsfrist uden større problemer kan sænkes fra 30 år til 25 år. En del af arbejdsgruppen er herefter af den opfattelse, at fristen bør være 25 år, men en anden del indtager det synspunkt, at fristen kan nedsættes mere. I det følgende gengives først argumentationen for fastsættelsen af den generelle tilgængelighedsfrist til 25 år, dernæst argumentationen for en lavere frist.

6.5.3.1 Nedsættelse til 25 år

En del af arbejdsgruppen (Poul Bache, Ole Cohen, Ole Hasselgaard, Jørgen Krogh, Johan Peter Noack, Peter Taksøe-Jensen) finder, at den generelle tilgængelighedsfrist bør sættes til 25 år, og anfører i den forbindelse følgende:

Offentlighedsloven tager i en række tilfælde hensyn til, at rådslagning er en proces, som har krav på fortrolighed. Da der ikke i loven er taget stilling til, hvor længe fortroligheden skal opretholdes, må man forsøge at analysere rådslagningens karakter for at finde holdepunkter.

I centrum for rådslagningen står institutionens leder, for departementerne altså ministeren. Offentlighedsloven holder udtrykkeligt den rådslagning fortrolig, som finder sted mellem ministrene, dvs. i kabinettet eller regeringen i snævrere forstand. Efter loven holdes ligeledes fortrolig den rådgivning, ministeren eller institutionslederen får fra institutionen selv. Interne arbejdsdokumenter er således som hovedregel undtaget fra krav om aktindsigt. Ved interne dokumenter forstås i praksis referater af interne møder, memoranda af forskellig art, notater til sagerne o.l. Kort sagt nedslag af de interne overvejelser, der må foregå i enhver myndighed med henblik på planlægning og forberedelse af beslutninger.

I vigtige anliggender vil institutionernes ledere eventuelt se flere handlemuligheder for sig. Det er af stor betydning, at disse handlemuligheder analyseres grundigt og vurderes for, hvilke virkninger de kan få for hele institutionens arbejdsområde. Det betyder, at rådslagningen vil resultere i dokumenter, der peger på en række løsninger, som aldrig realiseres. Herunder vil det naturligvis forekomme, at det diskuteres, om bestemte problemløsninger er i overensstemmelse med gældende lovgivning, eller om der skal søges gennemført ny lovgivning, ligesom situationer og personligheder skal karakteriseres. Det siger sig selv, at offentliggørelse af oplysninger om urealiserede, men overvejede handlemuligheder kan skade hensynet til den interne beslutningsproces. Men uden et sådant forberedende materiale vil beslutningernes kvalitet uden tvivl forringes.

Når man overvejer problemet om fortrolighedens varighed, må man spørge sig, med hvilken styrke argumenterne for dens ophævelse taler på forskellige tidspunkter efter den situation, hvor dokumenterne havde deres aktualitet. Det er her en afgørende antagelse, at offentlighedsloven i sig selv sikrer, at tilstrækkelige oplysninger kan gives borgerne, før og mens beslutningerne træffes og i årene umiddelbart derefter. Det betyder, at fortrolighedens ophævelse i det væsentlige bliver et spørgsmål om, hvornår der kan skrives og offentliggøres en mere dybtgående historisk fremstilling.

Mod værdien af en samtidshistorisk forskning med fri adgang til fuld dokumentation må derfor vejes vigtigheden af en velfungerende forvaltning. Selvom det er utvivlsomt, at historisk forskning af denne karakter har betydning for den politiske bevidsthedsdannelse, vejer hensynet til forvaltningen højere, fordi den indgår i rammebetingelserne for demokratiets funktion. Dette gælder så meget desto mere, som den samtidshistoriske forskning kan tilgodeses gennem meroffentlighed og beslut-

ninger om dispensation fra den almindelige tilgængelighedsfrist, mens virkningen af en for lav frist kan få direkte betydning for forvaltningens funktion.

I afvejningen af hensigtsmæssigheden af en radikal nedsættelse af den generelle tilgængelighedsfrist må det konstateres, at en nedsættelse af den almindelige tilgængelighedsfrist alt andet lige vil lette vilkårene for samtidshistorisk forskning. Det bør imidlertid også overvejes, om hensynet hertil bør tillægges overvægt i forhold til de økonomisk-administrative konsekvenser, der må påregnes ved en væsentlig nedsættelse af den almindelige tilgængelighedsfrist. Det må i den forbindelse konstateres, at det for store dele af forvaltningen gælder, at forskningens interesse for benyttelse af dens sagsmateriale samler sig om enten helt aktuelle sager eller sager, der er ældre end 25 år.

Som det er anført, vil en nedsættelse af den gældende almindelige tilgængelighedsfrist med 5 år allerede medføre et øget ressourceforbrug til screening m.v. Skal nedsættelsen af tilgængelighedsfristen have gennemslag i praksis, vil det screeningsarbejde, der udføres i dag, skulle intensiveres i ikke ubetydelig grad. Erfaringerne fra det screeningsarbejde, der er udført siden arkivlovændringen i 1997, viser, at dette arbejde kræver indsats af betydelige ressourcer fra de afleverende myndigheders side.

Ved screening tages bl.a. stilling til behovet for fastsættelse af særlige længere frister. Jo lavere tilgængelighedsfristen sættes, jo yngre er de dokumenter, der systematisk skal screenes. Ved en nedsættelse af fristen til 25 år ville der ideelt set ved en systematisk screeningsproces skulle tages stilling til eventuelle fristforlængelser, inden de pågældende dokumenter opnår 25 års alder, og på tilsvarende vis – ved en fristnedsættelse til 20 år – inden dokumenterne er 20 år gamle. Dette forhold må alt andet lige forventes at resultere i, at antallet af fristforlængelser vokser proportionalt med forkortelsen af fristen. Ud over det forøgede ressourceforbrug må dette forhold antages at medføre en mindre gennemskuelig tilgængelighedsmæssig situation.

Endelig må det anføres, at en radikal nedsættelse af den almindelige tilgængelighedsfrist – der også vil gælde for arkivalier, der opbevares af kommunale myndigheder – vil medføre et behov for "kommunal screening".

Det kan argumenteres, at ressourcemæssige forhold ikke bør tillægges afgørende betydning i en situation, hvor det drejer sig om at gennemføre en forbedring af

borgernes retsstilling med hensyn til indsigt i den offentlige forvaltnings dokumenter. Men i praksis må de ressourcemæssige konsekvenser tillægges en væsentlig vægt i afvejningen af spørgsmålet om en nedsættelse af tilgængelighedsfristen til 25 i forhold til 20 år.

6.5.3.2 *Nedsættelse til 20 år*

En anden del af arbejdsgruppen (Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring, Poul Villaume) anfører som argumentation for nedsættelse af den generelle tilgængelighedsfrist til 20 år følgende:

1. Som udgangspunkt tjener det ikke en klargøring af problemstillingen at lukke øjnene for, at der i tilgængelighedsspørgsmålet i et vist omfang eksisterer principielle interessemodsætninger mellem på den ene side de arkivudstedende offentlige myndigheder og på den anden side forskere, journalister og offentligheden i almindelighed. En af den moderne statsforvaltningens klassiske og skarpeste analytikere, Max Weber, pegede på embedsværkets iboende optagethed af at beskytte egne magtpositioner og på, at for at realisere dette generelle mål er kontrol med og monopolisering af adgangen til information vigtig. Over for statsinstitutionernes tendens til lukkethed står samfundsforskningens og offentlighedens ønske om og – i et åbent demokratisk samfund – ret til størst mulig gennemskuelse og kontrol med den statslige og kommunale forvaltning. Betragtninger om mistænkeliggørelse eller mistillid til embedsværket er i denne sammenhæng irrelevante, eftersom der her ikke er tale om en normativ vurdering, men om et teoretisk og empirisk påvisbart sociologisk fænomen.

2. Problemet består i at finde det mest rimelige balancepunkt mellem disse to interesser, dvs. mellem på den ene side legitime hensyn til beskyttelse af statens sikkerhed, rigets forsvar og den aktuelle politiske forhandlings- og beslutningsproces, og på den anden side de lige så legitime hensyn til offentlighedens ret til indsigt i og viden om politikernes og forvaltningens varetagelse af almenvældets interesser. Udgangspunktet må her være, at de akter, som er et produkt af den politisk-administrative proces, ikke er statsmagtens eller embedsværkets ejendom, men derimod principielt og for evig tid tilhører offentligheden; myndighederne har kun fået dem til låns af befolkningen.

3. Problemetets løsning kompliceres af flere faktorer. Det er velkendt, og ofte fremført – bl.a. af tidligere beslutningstagere og embedsmænd – at især dokumenter

vedrørende udenrigs- og sikkerhedspolitik ikke sjældent er blevet "overklassificeret" af lavere niveauer i forvaltningen i forventning om, at høj klassificering øger sandsynligheden for de overordnede læsning af og opmærksomhed på dokumenterne.¹ Hertil kommer, at indgroede vaner og forsigtighedshensyn, historiske og embedsmæssige traditioner for hemmeligholdelse samt almindelig bureaukratisk inerti tenderer mod, at for mange dokumenter klassificeres eller klassificeres for højt i forhold til deres indhold. Én konkret konsekvens er, at mange dokumenter efter alt at dømme beholder deres klassificering længe efter, at beskyttelsesbehovet er ophørt. Omvendt kan der ikke ses bort fra, at umiddelbar eller meget kortfristet adgang for offentligheden til visse af forvaltningens akter kan bruges eller misbruges i politisk og/eller "kampagnejournalistisk" øjemed til påvirkning af den aktuelle politiske forhandlings- eller beslutningsproces, herunder med evt. kompromittering af danske forhandlingspositioner i internationale fora til følge.

4. Da der synes at herske konsensus blandt alle berørte parter – regering, folketing, ministerier, arkiver m.v. – om, at 30-års-tilgængelighedsfristen bør tilstræbes nedsat til 25 år i en kommende arkivlov, gælder de nedenstående mere konkrete overvejelser primært en eventuel nedsættelse af tilgængelighedsfristen til en lavere frist end 25 år. Det må i denne forbindelse fremhæves, at bestemmelsen af en fast tilgængelighedsfrist under alle omstændigheder vil være betinget af et mere eller mindre arbitrært skøn.

I forbindelse med en afvejning af principielle betænkeligheder ved en væsentlig nedsættelse af 30-års-fristen kan følgende anføres.

Der er – såvel i som uden for arbejdsgruppen – fremført en række betænkeligheder ved en væsentlig (mere end fem års) nedsættelse af tilgængelighedsfristen:

a) Arkivdannelsen vil lide skade, ikke mindst med hensyn til den tidlige del af den interne politiske beslutningsproces: Arbejdsnotater, mødereferater, mere eller mindre initiale overvejelser, foreløbige forslag og tanker, "vrøvlet", vil ikke eller i mindre grad blive nedfældet på skrift, subsidiært forblive private "skuffenotater" uden for det officielle og formelle arkiveringssystem.

b) Beskyttelseshensynet til den politisk-administrative proces, herunder interne oplysninger om Danmarks forhandlingspositioner i forhold til fremmede magter, vil ikke blive tilgodeset, såfremt fortsat aktive politikere og embedsmænd kan konfron-

¹ Udenrigsministeriets og Forsvarsministeriets repræsentanter i arbejdsgruppen har hertil bemærket, at forvaltningens klassifikation af dokumenter sker i overensstemmelse med de gældende regler om klassifikation af dokumenter, herunder Statsministeriets cirkulære af 1. november 1997, og at der ikke foretages overklassificering af dokumenter. Tværtimod medfører det moderne informationssamfund og anvendelsen af IT og elektroniske kommunikationsmidler en tendens til i nogle tilfælde at klassificere dokumentet lavere end dokumentets indhold tilsiger.

teres med foreløbige og måske aldrig realiserede, interne overvejelser og forslag, f.eks. om politisk strategi, som evt. kan (mis)bruges til at stille de pågældende i dårligt lys i den indenlandske og udenlandske offentlighed.

c) Såfremt Danmark viser sig ikke at kunne "holde på" fortrolige diplomatiske informationer fra vore allierede i mere end en kortere årrække, vil Danmark som småstat komme i den vanskelige situation i mindre grad end hidtil at blive betroet hemmelige informationer af betydning for Danmark, i værste fald med ringere dansk indflydelse internationalt til følge. Danmark kan ikke ensidigt indføre lavere tilgængelighedsfrister for dokumenter, som beror i danske arkiver, men som er udstedt af NATO og/eller EU eller evt. andre mellemfolkelige eller overstatslige organisationer.

d) Prisgivelse af beskyttelseshensyn på forskellige særlige områder såsom personalesager, forretnings/erhvervshemmeligheder, samt områder med særlige forskrifter for tavshedspligt (skatte- og udlændingemyndigheder, m.v.).

e) En screening og alklassificering af så store mængder arkivmateriale, som der vil blive tale om ved en væsentlig nedsættelse af tilgængelighedsfristen, vil være stærkt ressourcekrævende for departementerne.

5. Ovenstående betænkeligheder og indvendinger må givetvis tillægges en vis vægt. Der er dog flere argumenter for, at betænkelighederne ikke bør være udslagsgivende:

ad 4 a): Erfaringerne fra lande med væsentligt lavere eller ingen tilgængelighedsfrist for adgang til den offentlige administrations dokumenter (f.eks. USA, Canada) tyder ikke på nogen forringelse af de offentlige myndigheders arkivdannelse. I de moderne, store administrative enheder, som også den danske forvaltning består af, er det efter alt at dømme slet ikke muligt at reducere dokumentmassen nævneværdigt, uden at det nødvendige overblik og styringen i organisationen går tabt. I sidste ende er det desuden et spørgsmål om modningsprocesser og mentalitetsskifte i embedsværket – sat lidt på spidsen: Fra primært at være statsmagtens vogtere til i højere grad også at være offentlighedens tjenere.

ad 4 b): Det er vanskeligt at forestille sig politisk-administrative beslutningsprocesser, som stadig efter 20, 15 eller blot 10 år fordrer et så stærkt beskyttelseshensyn, at generel hindring af arkivadgang forekommer velbegrunder. I langt de fleste til-

fælde vil processerne og de politiske "sager" være afsluttede. De valgte politikere og embedsværket må desuden kunne stå til ansvar for deres handlemåde i de offentlige hverv, de har påtaget sig; vurderes beskyttelses-hensynet over for politikere og embedsværk som meget tungtvejende, burde dette hensyn direkte indskrives i loven – hvilket næppe er anbefalelsesværdigt! Eventuel, såkaldt skandale- eller sensations-journalistik og "personjagt" kan aldrig undgås i et åbent og liberalt samfund med fuld presse- og ytringsfrihed. Men for det første indeholder injurieloven, arkivloven og anden lovgivning straffebestemmelser, bl.a. for misbrug af oplysninger, som kan bringes i anvendelse i sådanne tilfælde. For det andet vil de pågældende politikere og embedsmænd ved væsentlig kortere adgangstider ofte endnu være i live og selv kunne tage til orde og forsvare/forklare sig over for eventuelt forvrængede udlægninger af deres beslutninger og handlemåde, mens de endnu kan huske. Endelig for det tredje vil trænede forskere med overblik over arkiver og litteratur tilsammen kunne afbalancere og nuancere énsidige udlægninger fra såvel pressens som aktørernes side.

ad 4 c): Sikkerheds- og forsvarspolitiske akter samt efterretningsmateriale udgør et særligt problem i det omfang, der er tale om dokumenter udstedt af andre landes myndigheder eller af internationale organisationer (NATO, EU). Er sådanne dokumenter underlagt udstederens fristbestemmelser, må særlige undtagelser gælde for denne type akter. Selv på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område viser erfaringen dog, at de færreste sager efter 20,15 eller blot 10 år fortsat har en aktualitet, som med rimelighed fordrer særlige beskyttelseshensyn.

ad 4 e): Det er klart, at jo større nedsættelse af den almindelige tilgængelighedsfrist, desto flere arbejdskraftsressourcer bliver nødvendige til screenings-, fristforklængelses- og deklassificeringsprocedurer, herunder clearing med udenlandske myndigheder m.v. Demokratisk offentlighed og gennemsigtighed er givet ikke gratis, og i sammenhængen kan der være grund til at pege på eksempelvis USA, hvor det er almindeligt, at i al fald de tunge ministerier har særlige 'offentlighedskontorer', der som selvstændig opgave har at behandle offentlighedens ønsker om indsigt i ressortmyndighedens forudgående forvaltning. Myndighedernes eventuelle ressourcemæssige problemer med akt-screening og afklassificering må imidlertid ikke i sig selv være et argument imod en væsentlig nedsættelse af tilgængelighedsfristen, hvis andre tungtvejende hensyn i øvrigt taler for nedsættelsen. I givet fald bør det indskrives i loven, at de berørte parter skal sikres de nødvendige ressourcetilførsler til opfyldelse af lovens bestemmelser.

Der kan derudover peges på en række forhold, som taler for en væsentlig nedsættelse af 30-års-tilgængelighedsfristen:

Den eksisterende praksis for behandling af ansøgninger om dispensation fra 30-årsfristen er liberal ("meroffentlighedsprincippet", jf. § 24), hvilket er blevet anvendt som argument for opretholdelse af de 30 år eller en maksimal nedsættelse til 25-årsfrist. Omvendt kan der imidlertid også argumenteres for, at når det er almindeligt, at ansøgere får adgang til materiale yngre end 30 (og 25) år, vil det styrke borgernes retsstilling, at de ved en væsentlig fristnedsættelse sikres et (rets)krav på arkivadgang frem for at være afhængige af en ikke-formaliseret, mere eller mindre liberal dispensationspraksis i hvert enkelt tilfælde.

En væsentlig nedsættelse af tilgængelighedsfristen på 30 år vil kunne medvirke til at disciplinere og sanere embedsværkets sagsbehandling – et argument, som eksplicit er blevet fremført i lande, som har indført korte frister (f.eks. Canada og USA). Samtidig vil en sådan nedsættelse modvirke de udbredte tendenser i offentligheden – herunder presse/medier – til generel mistillid til politikeres og embedsmænds åbenhed og sanddrøhed. Relativt korte arkivadgangsfrister kan, anskuet på denne måde, blive et virksomt middel imod mytedannelser og uberettiget mistænksomhed, et instrument til afmystificering og aflivning af "presseænder". Meget tyder på sådanne gunstige følgevirkninger i de lande, som har indført korte(re) tilgængelighedsfrister.

6.5.4 Arbejdsgruppens indstillinger om nedsættelse af 30-års-fristen

En del af arbejdsgruppen (Poul Bache, Ole Cohen, Ole Hasselgaard, Jørgen Krogh, Johan Peter Noack, Peter Taksøe-Jensen) indstiller,

- at den almindelige tilgængelighedsfrist bliver 25 år.

Ved en samlet afvejning finder disse medlemmer, at den generelle tilgængelighedsfrist i forbindelse med den kommende lovrevision bør fastsættes til 25 år. Hensynet til behovet for at gennemføre screeninger tilsiger, at fristen ikke fastsættes til under 25 år. For disse medlemmer er det i den forbindelse også tillagt betydning, at der fortsat i alle tilfælde vil være adgang til at opnå en konkret dispensation fra denne frist, hvis betingelserne herfor i arkivlovens § 24 er opfyldt.

Ved siden af dette hovedhensyn spiller det i praksis en stor rolle, at de arkivansvarlige myndigheder er bundet af udstederprincippet. Gennemførelsen af meget

omfattende screeninger ved en kortere frist end 25 år vil ikke blot kræve betydelige bevillinger, men også støde på flaskehalse, fordi der ikke uden videre kan findes kvalificerede medarbejdere til formålet.

En anden del af arbejdsgruppen (Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring, Poul Villaume) indstiller,

- at den almindelige tilgængelighedsfrist bliver 20 år.

Det sker ud fra to hovedbetragtninger:

Fastsættelsen af den almindelige tilgængelighedsfrist til et bestemt åremål vil altid indeholde et betydeligt element af arbitraritet. Allerede derfor forekommer det, også med anerkendelse af de beskyttelseshensyn, som ligger til grund for anbefalingen af en almindelig tilgængelighedsfrist på 25 år, vanskeligt at se nogen afgørende eller principiel forskel mellem en frist på 25 år og en på 20 år. Under alle omstændigheder er tidshorizonten her langt ud over, hvad rimelige hensyn til beskyttelsen af den politiske beslutningsproces' fortrolighed betinger.

Når indstillingen i forbindelse med denne arkivlovsrevision alligevel ikke lyder på fastsættelse af en lavere almindelig tilgængelighedsfrist end 20 år, skyldes det således ikke de nævnte beskyttelseshensyn, men først og fremmest administrativt-praktiske og ressourcemæssige problemer, som en nedsættelse af den nugældende tilgængelighedsfrist med mere end 10 år på en gang formentlig ville forårsage. Yderligere sænkning af tilgængelighedsfristen forudses således ved den næste lovrevision, også i betragtning af, at tendensen i flere lande, som Danmark normalt kan sammenlignes med, i disse år går i retning af stadig lavere generelle tilgængelighedsfrister.

6.5.5 Forlængelser af den generelle tilgængelighedsfrist

6.5.5.1 Fristforlængelsers nødvendighed

I Folketingets Kulturudvalgs betænkning om forslaget til lov om offentlige arkiver mv., 1992, hedder det bl.a. om fristforlængelsesproblematikken:

"Kulturministeren har [...] over for udvalget understreget, at man ved fortolkningen af lovforslagets § 21 skal lægge afgørende vægt på, at forlængelse af den almindelige 30-års-frist kun kan foretages, hvor det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til de i § 21, nr. 1-6, nævnte interesser.

Det er i den forbindelse forudsat, at de i § 21, nr. 1-6, nævnte beskyttelseshensyn for så vidt angår arkivadgang vil gøre sig gældende med væsentlig mindre vægt end i spørgsmålet om aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen.

Udvalget går i øvrigt ud fra, at ønsket om størst mulig åbenhed med hensyn til adgang til offentlige arkivalier også kommer til udtryk i behandlingen af dispensationssøgninger, og at forlængelse af den generelle frist efterhånden kun sker i ganske særlige tilfælde."

Arbejdsgruppen har bl.a. i lyset heraf nøje drøftet den beskyttelse af væsentlige hensyn til en række forhold af offentlig betydning, som efter lovens § 21 hjemler mulighed for fristforlængelser. Det bemærkes, at de i loven således fremhævede forhold også figurerer som undtagelser fra offentlighedslovens og forvaltningslovens bestemmelser om aktindsigt.

Der er enighed om, at hensynet til de forhold, som er nævnt i § 21, stk. 1, nr. 1-6, med en enkelt undtagelse – nr. 6 – fortsat bør hjemle mulighed for fristforlængelser. Der har ikke været sat spørgsmålstegn ved, om noget af de i nr. 1-5 specificerede forhold under bestemte forudsætninger kunne retfærdiggøre en forlængelse af fristen.

6.5.5.2 Mulighed for fristforlængelse "efter forholdets særlige karakter"

Dog har det i arbejdsgruppen givet anledning til nogen diskussion, om § 21, stk. 1, nr. 6 bør ophæves. Denne bestemmelse hjemler fristforlængelse, hvis det er nødvendigt af hensyn til "private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet".

En del af arbejdsgruppen (Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring, Poul Villaume) finder, at denne bestemmelse bør ophæves. I argumentationen indgår, at denne bestemmelse kan opfattes som en adgang for forvaltningen til at fristforlænge ad libitum, hvor det strengt taget ikke har været forudset i lovgivningen. Den er derfor med til at skabe et indtryk af, at arkivadgangen let kan begrænses vilkårligt. Det burde dertil i lyset af indhøstede erfaringer nu være muligt at føje enkelte nye forhold til den liste over hjemler for fristforlængelse, som er anført i § 21, stk. 1.

Hertil har en anden del af medlemmerne (Poul Bache, Ole Cohen, Ole Hasselgaard, Jørgen Krogh, Johan Peter Noack, Peter Taksøe-Jensen) bemærket, at der i offentlighedsloven findes en tilsvarende bestemmelse. Det ville derfor bryde sammenhængen i lovgivningen, hvis den ophæves i arkivloven. Der er blevet mindet om, hvilken begrundelse den tilsvarende bestemmelse har i offentlighedsloven, nemlig at det principielt ikke er muligt at specificere alle de forhold, som kan kræve hemmeligholdelse. Der er gjort opmærksom på, at Folketingets Ombudsmand har fulgt anvendelsen af denne bestemmelse tæt og i sine udtalelser understreget, at der er tale om en mulighed, som kun kan udnyttes, hvor der foreligger en nødvendighed for hemmeligholdelse, som kan begrundes overbevisende, og herunder at bestemmelsen ikke kan bruges til at udvide gyldighedsområdet i øvrigt for de forhold, som kan begrunde undtagelser for aktindsigt. Endelig er det bemærket, at § 21, stk 1, nr. 6, kun i ganske få tilfælde er bragt i anvendelse; først og fremmest i forbindelse med arkivalier, der omhandler kongehuset. Disse medlemmer af udvalget fastholder, at en bestemmelse af denne karakter er nødvendig, idet det ikke i lovgivningen har været muligt eller kan anses for hensigtsmæssigt i alle tilfælde at specificere behov for hemmeligholdelse.

6.5.5.3 Skærpede betingelser for fristforlængelser

Under arbejdsgruppens drøftelser har medlemmerne Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring og Poul Villaume udtrykt ønske om, at betingelserne for fristforlængelser bliver skærpet. Opmærksomheden har været henledt på, at det i amerikansk offentlighedslovgivning kun er muligt, hvor frigivelse af dokumenter "påviseligt og alvorligt" ("demonstrably and seriously") ville føre til skade. Disse medlemmer har i lyset heraf foreslået sætningen i § 21, stk. 1, i arkivloven, der lyder, "hvis dette er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til", erstattet med "hvis frigivelse med stor sandsynlighed skønnes at føre til alvorlig skade for".

Der har i gruppen ingen uenighed været om, at skaden i givet fald skal kunne blive alvorlig. Ellers bør der ikke kunne fristforlænges. Det er, hvad der ligger i den gældende bestemmelses formulering, at det skal "være nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til" Derimod er kravet om påviselighed blevet imødegået med den betragtning, at det nu engang efter forholdets natur ikke lader sig gøre på forhånd at påvise en skade. Påvisning kan i givet fald først finde sted, efter at skaden er indtrådt. Skulle der blive ført sag for retten om afslag på arkivadgang med henvisning til en given fristforlængelse, vil domstolene uden tvivl vurdere, med hvilken sandsynlighed en given alvorlig skade ville opstå.

6.5.5.4 Opretholdelse af mulighed for fristforlængelse for arkivenheder og grupper af arkivenheder

Efter § 21, stk. 2, er det muligt at fristforlænge hele arkivenheder eller grupper af arkivenheder. Denne bestemmelse udgør en undtagelse fra hovedreglen om, at der normalt træffes beslutning dokument for dokument. Begrundelsen for bibeholdelsen lå i myndighedernes begrænsede ressourcer til at foretage den omfattende gennemgang af akter m.v., der forudsættes for fastsættelse af tilgængelighedsfrist på dokumentniveau.

En række medlemmer af arbejdsgruppen (Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring, Poul Villaume) har gjort gældende, at tiden må være inde til at ophæve muligheden for fristforlængelser på arkivenhedsniveau eller højere. Det forekommer ikke indlysende, at den politisk tilkendegivne vilje til størst mulig åbenhed begrænses af praktiske hensyn. For så vidt det medfører større udgifter, bør der efter dette synspunkt bevilges de nødvendige midler.

Medlemmerne Poul Bache, Ole Cohen, Ole Hasselgaard, Jørgen Krogh, Johan Peter Noack og Peter Taksøe-Jensen har gjort det principielle modsynspunkt gældende, at tempoet i de nødvendige dokumentscreeninger ikke blot sættes af de ressourcer, der kan bruges til formålet, men også af rådigheden over den ekspertise, opgavens løsning forudsætter. Selv om der måtte blive bevilget flere midler til formålet, hvad der i sig selv kan forekomme tvivlsomt, vil der kunne herske en sådan mangel på tilstrækkeligt kyndige medarbejdere, at aktgennemgangen til en vis grad må begrænses. Nedsættes 30-års-fristen og 80-års-fristen vil dette problem skærpes. Det er ikke nu tilrådeligt at ophæve muligheden for at fristforlænge hele arkivenheder eller grupper af arkivenheder.

Det bemærkes i denne sammenhæng, at så vel Udenrigsministeriet som Forsvarsministeriet siden 1997 har iværksat omfattende screeninger på dokumentniveau. For de fristforlængede arkivenheder eller grupper af arkivenheder gælder dertil, at begge de nævnte ministerier altid foretager screeninger, når der modtages specificerede ansøgninger om arkivadgang. Derved sikres det i praksis, at fristforlængelser af hele arkivenheder eller grupper af arkivenheder ikke hindrer publikums adgang til oplysninger, som ikke ville være fristforlænget, hvis gennemgangen havde fundet sted på dokumentniveau.

6.5.5.5 Overgrænse for fristforlængelsernes længde

Også spørgsmålet om, hvorvidt der bør sættes en grænse for, over hvor mange år fristforlængelsen kan strækkes, har været drøftet i arbejdsgruppen. Med få undtagelser er status den, at der normalt ikke sættes højere frister end 60 år. Der er enighed om, at en hovedregel om en sådan overgrænse kan accepteres. Dog vil der fortsat være behov for at gøre undtagelser, men under den forudsætning, at argumentationen er indlysende for enhver, som f.eks. når dokumenter er udstedt af fremmede magter eller mellemfolkelige organisationer, når det drejer sig om kongehusets private og personlige forhold, råstofforekomster i Danmarks undergrund og fængselsinstitutionernes fysiske indretning.

6.5.5.6 Publikation af fristforlængelser

Det er fundet meget påskønnelsesværdigt, at Udenrigsministeriet har ladet fremstille et katalog over de fristforlængelser, som hidtil er gennemført. Kataloget er løbende blevet revideret og står til publikums rådighed. En række medlemmer af arbejdsgruppen (Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring, Poul Villaume) foreslår på denne baggrund, at det gøres til pligt for myndighederne at offentliggøre sådanne kataloger – til almindelig oplysning for borgerne.

En anden del af arbejdsgruppen finder, at dette forslag principielt rejser betydelige vanskeligheder. Da fristforlængelserne fortrinsvis skal finde sted på dokumentniveau, vil katalogernes udarbejdelse kunne blive endog yderst krævende, og hvad mere er, identifikation af fortrolige dokumenter ved optagelse i sådanne lister vil i sig selv kunne indebære en prisgivelse af beskyttelsesværdige oplysninger. For Udenrigsministeriets vedkommende bemærkes, at kataloget kun i få tilfælde bringer oplysninger på dokumentniveau. For Forsvarsministeriets vedkommende må det tilføjes, at arkivdannelsens karakter vanskeliggør opgaven yderligere, og at udarbejdelsen af oversigter over fristforlængede sager kan medføre et u hensigtsmæssigt skift i interesse for sager og sammenhænge til enkelt dokumenter. Medlemmerne Ole Hasselgaard, Jørgen Krogh, Johan Peter Noack, Peter Taksøe-Jensen kan af disse grunde ikke støtte et forslag om en pligt til udarbejdelse af kataloger over fristforlængede sager.

6.5.5.7 Hvem træffer afgørelse om fristforlængelser?

Det er efter arkivlovens § 21 afleverende myndighed, som træffer afgørelse om fristforlængelser efter drøftelse med modtagende arkiv. Der er i arbejdsgruppen enighed om ikke at foreslå denne bestemmelse ændret i sin kerne, men flere medlemmer har

stillet spørgsmål om, hvordan den kan suppleres, så borgerne får større sikkerhed for, at de nødvendige fagligt-politiske skøn, som begrundet afgørelserne, ikke af overdreven forsigtighed resulterer i en tendens til større lukkethed end nødvendigt.

Det er under drøftelserne i arbejdsgruppen foreslået, at det i § 21 præciseres, at det er ministrene, der træffer afgørelse om fristforlængelser. Da den pågældende minister under alle omstændigheder bærer såvel det administrative som det politiske ansvar for fristforlængelser, der foretages af myndigheder inden for den statslige forvaltning, kan en sådan præcisering forekomme overflødig. Snarere kunne det overvejes at fastsætte, at den pågældende minister kan fastsætte nærmere regler om tilgængelighedsfristen for dokumenter m.v., der efter udløbet af den almindelig tilgængelighedsfrist fortsat ikke skal være umiddelbart tilgængelige.

6.5.6 Screeningsnævn

Der er af en del af arbejdsgruppen, Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring, Poul Villaume, stillet forslag om oprettelse af et særligt "screeningsnævn". Forslaget skal ses i lyset af den generelle intention om øget åbenhed og gennemsigtighed i forvaltningen af offentlighedens arkivadgang, ligesom det skal ses i sammenhæng med og som supplement til forslaget om etablering af et uafhængigt ankenævn.

Forslagets principielle hovedtanke er, at den arkivskabende myndigheds/ministeriums interne screeningsarbejde med henblik på ned- eller afklassificering og tilgængeliggørelse eller eventuelle fristforlængelse af sine akter ikke bør kunne afsluttes uden muligheden for en uafhængig overvågnings- eller kontrolinstans' mellemkomst.

Screeningsnævnet bør ikke have selvstændig kompetence til at afklassificere arkivenheder eller enkelt dokumenter. Nævnet har alene til opgave at overvåge, kontrollere, rådgive og rapportere vedrørende myndighedernes/ministeriernes screenings-, afklassificerings- og fristforlængelsesprocedurer.

Den uafhængige kontrolinstans kan være sammensat af repræsentanter for

- den pågældende myndighed/ministerium
 - de offentlige arkiver (arkivarer)
 - brugere/offentligheden (faghistorikere og andre forskere, samt redaktører/journalister), som udpeges af de relevante faglige/kollegiale organer.
-

Screeningsnævnets medlemmer skal være sikkerhedsgodkendte, således at de til enhver tid kan udvælge og gennemgå en hvilken som helst fristbelagt sag med henblik på efterprøvning af, hvorvidt myndighedens/ministeriets afgørelse om klassificering/fristforlængelse forekommer berettiget.

Nævnet skal i denne forbindelse have mulighed for at protestere offentligt til myndigheden/ministeriet, såfremt nævnet konkluderer, at klassificering/fristforlængelse er foretaget uden rimelig begrundelse i arkivlovens beskyttelseshensyn. Denne procedure skal finde sted uden prisgivelse af fortrolige, ikke-frigivne informationer.

Vigtige formål med screeningsnævnets virke er således

- at styrke en løbende, sund, offentlig debat om, hvad der bør og ikke bør holdes hemmeligt i et moderne, demokratisk samfund
- at styrke offentlighedens tillid til myndighedernes procedurer og rutiner for afklassificering af fortrolige dokumenter
- at styrke disse procedurers og rutiners effektivitet.

Forslaget indebærer ikke, at alle ministerier/offentlige myndigheder umiddelbart skal have tilknyttet screeningsnævn. I første omgang forekommer behovet at være størst hos de såkaldt "tunge" ministerier, dvs. Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet.

Som forbillende er der peget på, at det i USA ved den såkaldte Foreign Relations Act 1991 blev vedtaget at oprette State Department Historical Advisory Committee, hvis medlemmer skal være sikkerhedsgodkendte. Komiteen har til opgave at overvåge åbningen af det amerikanske udenrigsministeriums historiske arkiver. Og for tiden behandler den amerikanske kongres et lovforslag, som kan føre til oprettelse af en Public Interest Declassification Board, som i samarbejde med National Archives skal have en lignende funktion for hele den føderale forvaltning. Se "Notat om USA's vedtagne og planlagte lovgivning vedr. uafhængige screeningsnævns-lignende komitéer" i rapportens bilagsdel.

En anden del af arbejdsgruppen (Poul Bache, Ole Cohen, Ole Hasselgaard, Jørgen Krogh, Johan Peter Noack, Peter Taksøe-Jensen) ser ikke behov for oprettelse af et særligt screeningsnævn. Denne del af arbejdsgruppen har lagt vægt på, at Tilgængelighedsudvalget allerede i dag i vid udstrækning udfører den overvågnings- og kontrolvirksomhed, som af forslagstillerne er tiltænkt screeningsnævnet. Hertil

kommer praktiske hensyn og vanskeligheden ved at sikre, at et screeningsnævn vil være i besiddelse af den fornødne sagkundskab, som de enkelte myndigheder har, og som er en forudsætning for at kunne foretage en dækkende vurdering af de hensyn, der skal afvejes ved afgørelser om af- eller nedklassificering, tilgængeliggørelse eller fristforlængelse af akter.

6.5.7 Arbejdsgruppens indstillinger om fristforlængelser og screeningsnævn

Arbejdsgruppen indstiller i enighed,

- at muligheden for fristforlængelser opretholdes
- at der indføres en overgrænse for fristforlængelser på 60 år, som kun kan fraviges, når dokumenter er udstedt af fremmede magter eller internationale organisationer eller i andre helt særlige tilfælde.

En del af arbejdsgruppen (Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring, Poul Villaume) indstiller,

- at myndighederne til offentliggørelse ved Statens Arkiver skal udarbejde en redegørelse for fristforlængelser
- at sætningen i arkivlovens § 21, stk. 1, "hvis dette er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:" erstattes med: "hvis frigivelse med stor sandsynlighed skønnes at føre til alvorlig skade for:"
- at arkivlovens § 21, stk. 1, nr. 6, ophæves
- at arkivlovens § 21, stk. 2, ophæves
- at der oprettes et særligt screeningsnævn med den opgave at overvåge og efterprøve myndighedernes afgørelser om afklassificering og fristforlængelser.

6.5.8 Tilgængelighedsfristen på 80 år efter arkivlovens § 22, stk. 1

6.5.8.1 Problemstilling

Arbejdsgruppen skal ifølge sit kommissorium vurdere en nedsættelse af 80-års-fristen for beskyttelse af oplysninger om enkeltpersoners private forhold, og hvorledes man i givet fald kan tage rimelige beskyttelseshensyn.

Arkivlovens tilgængelighedsfrister indebærer, at oplysninger, der er omfattet af en tilgængelighedsfrist, efter fristens udløb frit vil kunne udnyttes, videregives, offentliggøres m.v. Arkivloven normerer således udløbet af den beskyttelse, der finder sted såvel efter arkivloven som efter anden offentligretlig lovgivning.

Efter udløbet af tilgængelighedsfristen efter § 22 er privatlivets fred udelukkende beskyttet af straffelovens bestemmelser om freds- og ærekrænkelser.

I en vurdering af en nedsættelse af 80-års-fristen må hensynet til beskyttelsen af privatlivets fred afvejes over for de hensyn, der kan tilsige en større åbenhed med hensyn til oplysninger om enkeltpersoners private og økonomiske forhold. Det må herunder vurderes, om de hensyn, der i den forbindelse skal varetages, med tiden vil gøre sig gældende med mindre vægt.

6.5.8.2 Beskyttelsen af privatlivets fred i § 22

Arkivloven § 22, stk. 1, nr. 1, fastsætter en tilgængelighedsfrist på 80 år for arkivenheder, der indeholder oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Denne 80-års-frist tilsigter først og fremmest at beskytte privatlivets fred hos den enkelte borger.

Ifølge § 22, stk. 2, kan den afleverende myndighed, hvor forholdene taler herfor, efter drøftelse med det modtagende arkiv fastsætte en kortere eller længere tilgængelighedsfrist for arkivenheder, der er omfattet af § 22, stk. 1. Fastsættelse af kortere frist end 80 år for materiale, der er omfattet af persondataloven, kan dog kun finde sted efter indhentet udtalelse fra databeskyttelsesmyndighederne, dvs. Datatilsynet eller Domstolsstyrelsen. Det bemærkes, at denne bestemmelse stort set ikke er udnyttet i praksis.

Bestemmelserne i § 22, stk. 1-2, kan således siges at udgøre en del af de garantier, der ifølge artikel 6, stk. 1, litr. b og e, i EU-direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 skal gives i forbindelse med behandling af personoplysninger i historisk, statistisk eller videnskabeligt øjemed.

Det er ikke muligt at opstille en udtømmende opregning af oplysninger, der frit tilgængelige vil kunne krænke privatlivets fred hos de borgere, oplysningerne omhandler. Den udbredte tilslutning til princippet om åbenhed ses derfor som regel ledsaget af kraftige tilkendegivelser af, hvor vigtigt det også er at beskytte privatlivets fred.

6.5.8.3 Offentlighedsloven og privatlivets fred

Offentlighedslovskommission af 1956 overvejede i sin betænkning offentlighedsprincippets forhold til privatlivets fred. I betænkningen hedder det herom:

"Det anføres, at en offentlighedsordning let kan medføre, at personer skaffer sig dem ganske uvedkommende oplysninger om andre personers personlige og private forhold, og at dette kan give anledning til misbrug. Myndighederne beskæftiger sig i stigende grad med oplysninger om den enkelte borgers personlige forhold, og begrundelsen for et offentlighedsprincip kan ikke føre til, at sådanne oplysninger prisgives.

Hertil er at sige, at man naturligvis ved en lovgivning på dette område fra offentlighedskravet vil gøre undtagelser, der går ud på at sikre privatpersoner mod uhjemlet indblanding i deres privatliv. Praktiseringen af sådanne undtagelsesbestemmelser vil dog frembyde vanskeligheder, og der kan være mulighed for misbrug af adgangen til en sags aktstykker." (Betænkning 325/1963, s. 48).

Offentlighedsloven af 1970 indeholdt på den baggrund i § 2, stk. 1, en bestemmelse, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfattede oplysninger om enkeltpersoners private og økonomiske forhold. Undtagelsesadgangen var absolut i den forstand, at hemmeligholdelse ikke var betinget af en konkret interesseafvejning, men alene betinget af dokumentets faktiske indhold.

Bestemmelsen er med en ændret formulering opretholdt i den gældende offentlighedslovs § 12, stk. 1, nr. 1, der lyder: "Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om 1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold ..."

Om fortolkningen af denne bestemmelse anføres i den kommenterede offentlighedslov, at "Undtagelsesadgangen er principielt knyttet til en vurdering af oplysningernes karakter. Det er ikke en forudsætning for bestemmelsens anvendelse, at hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde må anses for påkrævet." (John Vogter: Offentlighedsloven, 1998, s. 217).

Der er således ikke, som når retten til aktindsigt begrænses af hensyn til statens sikkerhed, rigets forsvar, udenrigspolitiske forhold m.v., tale om en konkret interesseafvejning, jf. at begrundelsen for at begære aktindsigt er uden betydning for afgørelsen af aktindsigtsspørgsmålet.

"Lovgivningsmagten har generelt foretaget den fornødne afvejning af på den ene side hensynet til, at der for pressen og andre består en almindelig adgang til aktindsigt i den offentlige forvaltnings dokumenter, og på den anden side beskyttelsen af privatlivet. Det er sket gennem en almindelig afgrænsning af de undtagne oplysninger til at angå "private forhold" (John Vogter: Offentlighedsloven, 1998, s. 218).

6.5.8.4 Definition af privatlivets fred

Hensynene til beskyttelse af privatlivets fred eller såkaldt følsomme oplysninger er ikke i anden lovgivning defineret udtømmende. Det kan næppe heller lade sig gøre.

Beskyttelse af privatlivets fred reguleres ud over arkivloven tillige af bl.a. straffeloven, forvaltningsloven, offentlighedsloven, persondataloven, folkeregisterloven, lov om patienters retssikkerhed (opregningen er ikke udtømmende).

Efter straffelovens § 264 d straffes den, "der uberettiget videregiver meddelelser eller billeder vedrørende en andens private forhold eller i øvrigt billeder af den pågældende under omstændigheder, der åbenbart kan forlanges unddraget offentligheden." Ifølge bestemmelsens 2. pkt. finder den også anvendelse, hvor meddelelsen eller billedet vedrører en afdød person.

I dansk ret ophører beskyttelsen af privatlivets fred hos den enkelte således ikke ved den pågældendes død, som tilfældet er f.eks. i USA.

Straffeloven omtaler "private forhold" og "omstændigheder, der åbenbart kan forlanges unddraget offentligheden". I fortolkningen af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, hedder det, at "udgangspunktet for afgrænsningen af, hvilke bestemmelser der kan anses for omfattet af undtagelsesbestemmelsen, navnlig må søges i en vurdering af, hvorvidt oplysningerne kan betragtes som "følsomme", dvs. er af en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab." (John Vogter: Offentlighedsloven, 1998, s. 217).

Visse typer af oplysninger er i forvaltningsloven karakteriseret som oplysninger om "rent private forhold". Det drejer sig om oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, foreningsmæssige, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold, væsentlige sociale problemer og misbrug af nydelsesmidler. Opregningen er ikke udtømmende, men angiver alene karakteren af oplysninger,

som må opfattes som særligt følsomme. Således kan også oplysninger om interne familieforhold, familiestridigheder, opdragelsesmåde, adoption m.v. være af rent privat karakter.

Det må dog betragtes som en forudsætning for at betragte en oplysning som rent privat, at der ikke foreligger forhold, der gør, at oplysningen ikke er fortrolig, f.eks. efter omstændighederne ved at den, oplysningen vedrører, selv har offentliggjort den.

Persondataloven opregner også en række oplysningstyper, som må betragtes som særlig følsomme, med den retsfølge, at de som hovedregel ikke må indsamles og behandles. Der er ikke sammenfald mellem persondatalovens og forvaltningslovens opregning. F.eks. falder oplysninger om "væsentlige sociale problemer", "interne familieforhold" og "strafbare forhold" uden for de kategorier, der opregnes i persondataloven.

Behovet for beskyttelse af privatlivets fred har gennem mere end hundrede år været stigende i den forstand, at det offentlige har indsamlet stadig flere oplysninger om borgerne. Den samfundsmæssige, administrative og teknologiske udvikling har betydet, at flere og flere borgere med stigende hyppighed har kontakt med stat og kommuner. Offentlige institutioner har derfor måttet bevare en stigende mængde dokumenter, som rummer stadig flere oplysninger om borgernes privatliv. Borgerne har en klar interesse i, at disse oplysninger beskyttes. Beskyttelsen skal hindre krænkelser ved det offentlige selv, medborgerne og medierne. Om krænkelser ved det offentlige selv føres der med mellemrum diskussioner, som viser, hvor ømfindeligt emnet er.

Forvaltningsloven og lov om behandling af personoplysninger rummer bestemmelser om tavshedspligt og bestemmelser, som regulerer myndighedernes ret og pligt til at beskytte eller videregive oplysninger til andre myndigheder.

Krænkelser ved private drøftes sjældnere, men der hersker næppe tvivl om, at den enkelte føler krav på, at oplysninger ikke videregives til andre, herunder heller ikke til arbejdsgivere, kolleger, venner og bekendte, for så vidt heller ikke til nære slægtninge. Reaktionen i primærgrupper på oplysninger, som krænker privatlivets fred, er formentlig kendt af enhver. Virkningerne kan være vidtrækkende eller skæbnesvangre for den enkelte.

Mediernes udnyttelse af private oplysninger udgør også en risiko for krænkelse. Historier, som går tæt på privatlivet – herunder dets mere intime sider – er over årene blevet stadig bedre stof. Der kan uden tvivl spores stigende konkurrence på området – mellem tabloidaviser, ugeblade og tilsvarende programmer og kanaler i radio og fjernsyn. Borgernes utryghed er steget tilsvarende. Frygten gælder mediernes offentlige gabestok. I den mere seriøse del af medievirksomheden tilgodeses sådanne følelser ved tilsløring af ansigter og fordrejning af stemmer, ligesom grænserne for realistiske reportager af konkrete udsnit fra den sociale virkelighed står til debat. Problemet er human interesse: konkrete detaljer om navngivne individer sælger godt.

På den anden side forekommer der også en tendens til, at borgernes stigende eksponering i sig selv fører til større åbenhed om privatsfæren. Flere kendte personer afgiver efterhånden oplysninger om deres privatliv, som de for årtier siden ville have holdt helt for sig selv. Ændringerne i familiemønstrene trækker i samme retning. Separationer, skilsmisser, adoptioner kan i sig selv ikke holdes fortrolige. Det samme gælder til en vis grad den mindre stramme seksualmoral.

Det forhold, at en del af befolkningen i visse sammenhænge selv videregiver, offentliggør eller samtykker til offentliggørelse af oplysninger om private forhold, kan dog ikke medføre, at oplysninger om andre borgeres privatliv også bør være tilgængelige.

6.5.8.5 Beskyttelseshensynene i arkivlovens § 22

Der er i offentlighedsloven forskellige beskrivelser og begrundelser for de undtagelser, som sammen efter arkivlovens § 22 har en frist på 80 år. Det bør derfor for hver enkelt overvejes, med hvilken ret den kan sammenkædes med det hensyn til privatlivets fred, som begrunder 80-års-fristen.

Oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold

I arkivlovens § 22 er der fastsat en frist på 80 år for de undtagelser i offentlighedsloven, som skal beskytte borgernes fred. Den centrale bestemmelse findes i stk. 1, nr. 1, som gælder "oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold". Formuleringen er overtaget fra offentlighedslovens § 12. Der hersker ingen tvivl om, at denne formulering må opretholdes, og at fortolkningen af bestemmelsen må svare til fortolkningen af offentlighedslovens bestemmelse.

§ 22, stk. 1, nr. 2-4, fastsætter en 80-års-tilgængelighedsfrist for sager inden for strafferetsplejen, for myndigheders brevveksling med sagkyndige i forbindelse med

retssager m.v. samt for statistisk grundmateriale. Retsvirkningen af bestemmelserne i § 22, stk. 1, nr. 2-4, er, at rigsarkivarens imødekommelse af ansøgninger om dispensation fra tilgængelighedsfristen er afhængig af samtykke fra den afleverende myndighed, dvs. i sidste ende vedkommende minister.

Bestemmelserne i § 22, stk. 1, nr. 2-4, har således nærmere tilknytning til bestemmelserne om dispensation fra tilgængelighedsfristerne. Der henvises herom nærmere til afsnit 6.6.1 om dispensationer. I det følgende skal kun overvejes, om de oplysnings typer, der er nævnt i § 22, stk. 1, nr. 2-4, udgør et særligt område i forbindelse med beskyttelsen af privatlivets fred.

Sager inden for strafferetsplejen

I arkivlovens § 22 stk. 1, nr. 2, er der tilsvarende fastsat 80-års-frist for sager inden for strafferetsplejen. Sager inden for strafferetsplejen er som helhed undtaget fra offentlighedslovens virkeområde, jf. § 2, 1. pkt., i offentlighedsloven. Det fremgår af offentlighedskommissionens betænkning, 1978, at begrundelsen for undtagelsen er retshåndhævelsens effektivitet og privatlivets fred.

Det må antages, at hensynet til retshåndhævelsens effektivitet ganske få år efter en sags afslutning og i hvert fald efter udløbet af den generelle frist på 30 år ofte ikke længere kan spille nogen rolle. Deraf følger, at 80-års-fristen for sager inden for strafferetsplejen først og fremmest skal tilgodese hensynet til privatlivets fred.

Det kan anføres, at oplysninger om strafbare forhold i sig selv ikke kan betragtes som anliggender, der hører til privatlivets fred. Hvis ikke medborgere, samfundet eller staten kunne anses for krænket, ville der ikke blive rejst straffesag. Man kunne derfor sætte spørgsmålstegn ved, om sager inden for strafferetsplejen bør være omfattet af den lange frist, som primært er begrundet i hensynet til privatlivets fred. Det bemærkes i denne sammenhæng, at sådanne sager efter den svenske lov om tavshedspligt kun holdes fortrolige i indtil 50 år.

Det må her konstateres, at oplysninger om strafbare forhold såvel i forvaltningsloven som i persondataloven er karakteriseret som stærkt følsomme af hensyn til beskyttelsen af privatlivets fred. Dertil kommer, at sager inden for strafferetsplejen ofte rummer oplysninger om private forhold hos tredjepart, den forurettede, vidner, pårørende eller andre.

Hensynet til beskyttelsen af privatlivets fred vil således kunne varetages dækkende gennem bestemmelsen § 22, stk. 1, nr. 1.

Ophæves bestemmelsen i § 22, stk. 1, nr. 2, vil følgen være, at sager inden for strafferetsplejen, der ikke rummer oplysninger om fysiske, men derimod udelukkende om juridiske personer, ikke falder ind under 80-års-tilgængelighedsfristen.

Korrespondance med sagkyndige i forbindelse med det offentlige retssager

Hensigten med bestemmelsen, der svarer til offentlighedslovens § 10, nr. 4, er at beskytte de oplysninger om enkeltpersoner, der måtte fremgå i forbindelse med en myndigheds overvejelse af, om en retssag bør føres.

Den tilsvarende bestemmelse i offentlighedsloven har et videre formål, nemlig at beskytte en myndigheds brevveksling med sagkyndige om juridiske tvivlsspørgsmål og om anden konkret rådgivning, f.eks. af regnskabsmæssig, lægelig eller teknisk art, når brevvekslingen finder sted i forbindelse med konkrete retssager eller overvejelser om en sådan bør føres. Det er uden betydning, om der er tale om civile sager eller sager inden for strafferetsplejen.

For så vidt angår bestemmelsen i arkivloven, vil det tilsigtede beskyttelseshensyn formentlig varetages ved bestemmelsen i § 22, stk. 1, nr. 1, og det kan derfor overvejes, om der er anledning til opretholde den.

Udgår bestemmelsen, vil det medføre, at overvejelser om retssager, der ikke angår fysiske personer, falder uden for 80-års-tilgængelighedsfristen.

Statistisk grundmateriale

§ 30 i forvaltningsloven fastsætter, at "fortrolige oplysninger, der udelukkende er indhentet med henblik på statistiske uddrag eller som led i en videnskabelig undersøgelse, må ikke videregives til en forvaltningsmyndighed til anden anvendelse".

Forvaltningslovens bestemmelse indebærer, at myndigheder eller private virksomheder, der videregiver fortrolige oplysninger med henblik på statistik eller videnskabelige undersøgelser, er sikret mod, at oplysningerne bliver videregivet til administrativ brug, f.eks. kontrol med overholdelse af lovgivning.

Persondataloven indeholder ligeledes bestemmelser, der sikrer, at oplysninger om fysiske personer, der af myndigheder indsamles til udelukkende videnskabelig eller statistisk brug, ikke anvendes til andet formål.

For så vidt angår den tillid til fortrolig behandling af oplysninger til brug for udarbejdelse af offentlig statistik, der er nødvendig for at sikre, at korrekte oplysninger afgives, vil denne formentlig kunne sikres ved en lavere frist end 80 år. Det bør i denne forbindelse overvejes, om den almindelige tilgængelighedsfrist ikke vil være tilstrækkelig til at sikre den "statistiske fortrolighed". Er der tale om beskyttelse af oplysninger om juridiske personer, vil beskyttelseshensynet formentlig kunne varetages ved den almindelige tilgængelighedsfrist, eller ved særlig længere frist.

For så vidt angår beskyttelsen af privatlivets fred i forbindelse med personstatistik, vil denne kunne varetages ved den almindelige bestemmelse i § 22, stk. 1, nr. 1.

Under hensyn til bestemmelserne om anvendelse af statistisk eller forskningsmæssigt grundmateriale i forvaltningsloven og persondataloven er der næppe anledning til at optage særlige bestemmelser om genanvendelse af statistisk grundmateriale i arkivloven.

Konklusion

Bestemmelserne i § 22, stk. 1, nr. 2-4, udgør således ikke i sig selv en yderligere beskyttelse af privatlivets fred i forhold til bestemmelsen i § 22, stk. 1, nr. 1. På den baggrund bør det i forbindelse med lovrevisionen overvejes at nedsætte tilgængelighedsfristen efter § 22, stk. 1, nr. 2-4, således at den svarer til de særlige beskyttelseshensyn, der her skal varetages.

6.5.8.6 Forskellige modeller for frister

Arbejdsgruppen har under indtryk bl.a. af reguleringer i udlandet drøftet forskellige løsninger på problemet om, hvordan der fastsættes bestemmelser til særlig beskyttelse af oplysninger, der hører til privatlivet. Diskussionen har samlet sig om følgende muligheder:

1. En flad frist, dvs. en generel, forholdsvis høj frist, som gælder enten i princippet for alle relevante dokumenter, eller med en mulighed for kortere eller længere frister, som i praksis er lidet benyttet

2. En lavere, mere profileret frist under væsentlig større udnyttelse i praksis af muligheden for at sætte længere eller evt. kortere frister for relevante dokumenter eller sager

3. Differentierede frister ordnet i et katalog, dvs. en lang liste af oplysningsspecifikke frister, som dem der er anført i den svenske lov om tavshedspligt.

ad 1

Det har været drøftet, om den flade danske 80-års-frist burde sænkes til 70 år, som i Sverige er den normale overgrænse for frister inden for området, men det blev fundet utilfredsstillende i flere henseender. For det første blev der argumenteret for, at nedsættelsen måtte forekomme utilstrækkelig. For det andet virkede det ikke overbevisende uden nærmere begrundelse at følge det svenske eksempel i så henseende.

ad 2

Under drøftelserne blev det foreslået at sænke fristen til 50 år, alternativt 60 år. Fortalerne pegede overvejende på de udbredte ønsker om en liberalisering, som skønnedes forsvarlige, hvis der for typer af oplysninger blev sat længere frister, når der fandtes tungtvejende begrundelser. Der blev derudover peget på, at der i Norge gælder en ordning, hvor 60 år er den normale overgrænse for fristen.

ad 3

Der er under drøftelserne argumenteret for at fastsætte udtømmende materialespecifikke frister som i den svenske lov om tavshedspligt. Der er ingen tvivl om, at det med de svenske fristniveauer ville føre til en betragtelig liberalisering, hvis man ser bort fra mulighederne for dispensation efter arkivlovens § 24. Argumentet imod har været, at de svenske frister er fremgået af en lang tradition, som ikke er så lettilgængeligt dokumenteret, at begrundelserne uden videre kan drøftes, og som kan have sammenhæng med den svenske praksis for sagsdannelse. Gennemførelse af en sådan ordning kunne derfor kræve års forarbejder og større omlægninger i forvaltningen.

6.5.8.7 Begrundelse for, hvor lang fristen bør være

Arkivlovens frist for umiddelbar tilgængelighed har siden 1992 været 30 år. Hensynet til privatlivets fred fik dog regeringen og Folketinget til at fastsætte en længere frist for en række oplysninger, som sammenfattende kan betragtes som private. Fristen, der afløste en række administrativt fastsatte, differentierede frister fra 80 til 100 år, blev fastsat til 80 år.

Skal man overveje alternativer til 80-års-fristen, bør man undersøge begrundelserne for i det hele taget at operere med en længere frist.

I det lovudkast, der i 1990 blev udsendt til høring, var fristen for tilgængelighed med hensyn til personoplysninger m.v. foreslået fastsat til 90 år. Baggrunden for dette forslag var især nyere udenlandsk arkivlovgivning, hvor fristen for fri tilgængelighed på dette område var sat til 90 år under henvisning til den generelt højere levealder. Det blev i høringsrunden fremført, at en skærpelse af tilgængelighedsfristen fra 80 til 90 år på personbeskyttelsesområdet næppe kunne anses for tilstrækkeligt begrundet i en højere gennemsnitslevetid, samt at benyttelse af adskillige arkivalier, hvis frie tilgængelighed efter 80 år ikke havde medført problemer, ved bestemmelsen ville blive gjort afhængig af dispensation.

Det lovforslag, der blev fremsat i 1992, blev i lyset heraf udformet således, at der fastsattes en generel 80-års-frist for arkivenheder, der indeholder oplysninger om enkeltpersoners private forhold m.v.

Der er således ingen tvivl om, at en forestilling om borgernes krav på beskyttelse af oplysninger om private forhold livet igennem mere eller mindre direkte har spillet en rolle, da fristen blev fastsat. I det følgende søges begrundelsessammenhængen præciseret med henblik på at finde argumenter for en lavere eller en højere frist.

Skal fristen yde beskyttelse livet igennem, kunne det være fristende at knytte den til middellevetiden. Ønsker man lavere frister, står man så med den vanskelighed, at middellevetiden i det lange løb er steget og trods forbigående stagnation eller fald sandsynligvis vil stige yderligere. Med denne betragtning kan man altså tværtimod begrunde en højere frist end 80 år, jf. ovenfor om lovudkastet fra 1990.

Middellevetiden er dertil ikke et særligt betryggende grundlag for fastsættelsen af fristen. Mange mennesker lever betydeligt længere, og selv om fristen ikke skulle sættes efter den maksimalt konstaterede levetid i Danmark, taler i så fald meget for en noget højere frist end 80 år.

Skal beskyttelsen vare livet igennem, kunne man i stedet lade fristen gælde, så længe den person lever, som oplysningerne drejer sig om. Det rejser imidlertid det problem, at myndighederne og arkiverne ville blive belastet af et større arbejde med at undersøge, om og hvornår vedkommende måtte være død. Skal det ikke tages med

i købet, kunne adgang efter vedkommendes død kombineres med et krav om, at den, der søger oplysningen, skal godtgøre dødsfaldet. Det ville betyde en almindelig lang frist med den undtagelse, at godtgøres dødsfaldet, er der retskrav på adgang. Spørgsmål om krav til godtgørelsen ville vel nok kunne afklares, men i sig selv ville det blive en besværlig og noget uigennemskuelig ordning at administrere.

Adgang efter vedkommendes død rejser endnu et spørgsmål. Den almindelige frist på omkring middellevetiden yder også de pårørende beskyttelse. Det er således også nødvendigt at tage stilling til, i hvilken udstrækning de pårørende har krav på beskyttelse af den afdødes privatliv. Der er næppe tvivl om, at ægtefæller og børn kan opleve en sådan interesse. For børnenes forhold kan det angå familiens ære. I så fald kunne det blive til meget lange frister.

I stedet for rent at lægge en omtrentlig middellevetid til grund kan man overveje et voksent livs længde. En sådan betragtning har en del for sig, for så vidt som det overvejende er efter voksenlivets indtræden, borgerne afgiver oplysninger til det offentlige. Anses der da at være behov for det, kunne der sættes længere frist for de oplysninger, som indsamles om borgerne, mens de endnu er børn eller unge.

Følges tankegangen, skal man beslutte sig for tidspunktet for voksenlivets indtræden. Det bør vel i så fald senest være, når myndighedsalderen nås, altså 18 år. Alternativt kunne man overveje den kriminelle lavalder, altså 15 år. Trækker man et åremål af denne længde fra en middellevetid på knap 80 år, nærmer man sig en tilgængelighedsfrist på ca. 60 år. En sådan frist ville dog stadig se bort fra den beskyttelse, de borgere har krav på, som lever væsentlig længere end middellevetiden. Med et rundhåndet tillæg på 20 år ville man komme tilbage til 80-års-fristen.

Endelig må man spørge sig, om borgerne virkelig bør have krav på beskyttelse af privatlivets fred, for så vidt angår oplysninger af meget ældre dato. Beskyttelseshensynet kan forekomme så indlysende, at det er svært at stille dette spørgsmål, men det bør dog gøres. For at nærme sig et svar, kan man supplerende spørge, hvilken skade borgerne ville lide i deres ældre år, hvis der røbes private oplysninger om dem, som stammer fra deres yngre dage, f.eks. fra da de var mellem 15 og 25 år.

Groft taget kan skaderne på en sådan adgang til fortrolige oplysninger være af to slags. For det første kan i så fald borgerne blive ramt på deres ære. Det behøver ikke

blot være et problem for deres anseelse, men kan føre til en væsentlig forringelse af deres sociale relationer, med andre ord det kan skade eller nedbryde forholdet til bekendte, venner og slægtninge, ja selv til de nærmeste pårørende. Selv om følgerne således kan blive yderst følelige, bør man på den anden side overveje sandsynligheden for, at oplysningerne i forvejen for det meste kan være kendt i den nærmeste kreds, og at deres følsomhed med tiden er taget stærkt af.

For det andet kan borgere, som der slipper uønskede oplysninger ud om, blive ramt på deres erhvervskarriere eller beskæftigelsesmuligheder. Det vil utvivlsomt kunne anses som så alvorligt et slag, at der bør ydes beskyttelse for denne mulighed. I så fald bør overvejsen om fristlængden også funderes i tilbagetrækningsaldr. For at være på den sikre side, kunne man derfor gå ud fra 67 år eller 70 år.

Der kan sålede argumenteres for, at hensynet til privatlivets fred er rimelig tjent med en frist på 55 år. Beslutter man sig for denne længde, bør der foretages fristforlængelser for i hvert fald de dokumenter, som rummer oplysninger, der stammer tilbage fra borgernes barndom, før de fyldte 15 år.

En konklusion på dette grundlag er vanskelig at drage. Tillægger man skade på ære og anseelse med deraf flydende følger for socialt samspil væsentlig betydning, bør fristen sættes til 70-80 år (middellevetiden fradraget 15 år for kriminel lavalder og tillagt et begrænset antal år for levealder længere end middellevetiden). Kommer man derimod til den afvejning, at tildragelser i ungdommen på et langt senere stadium i livet bør have mistet deres brod i en sådan grad, at ældre borgere bør kunne se dem i øjnene, tale om dem og se dem nævnt offentligt, er en større nedsættelse forsvarlig. Til grund for niveauet kan så lægges hensynet til, at ingen borgere må lide skade på deres levebrød før pensionering. Det kan så føre til en frist på 55 år (pensionsalder på 70 år fradraget 15 år for kriminel lavalder). Denne frist bør i givet fald suppleres med fristforlængelse for dokumenter som belyser borgernes private forhold i tiden, før de er fyldt 15 år.

Anskues hensynet til beskyttelse af privatlivets fred derimod som et forhold, der i princippet ikke lader sig graduere, er konklusionen klar. En hvilken som helst nedsættelse af tilgængelighedsfristen efter § 22, stk. 1, nr. 1, indebærer en ringere beskyttelse end en opretholdelse af den eksisterende frist.

En del af arbejdsgruppen (Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring, Poul Villaume) har fremført, at beskyttelsen af oplysninger om enkeltpersoners private forhold, som § 22 omfatter, primært udgør et tilgængelighedsproblem, fordi den 80-årige beskyttelsesperiode omfatter arkivenheder eller grupper af arkivenheder og ikke enkelte oplysninger. Det betyder i praksis, at arkivalier, som også rummer oplysninger, der ikke vedrører enkeltpersoners forhold, og som derfor ifølge arkivlovens § 20 ville være tilgængelige efter 30 år, ikke er tilgængelige for borgerne før efter 80 år. Derfor foreslår denne del af arbejdsgruppen, at § 22 ændres til følgende ordlyd: »Tilgængelighedsfristen er 80 år for oplysninger om enkeltpersoners private forhold«. Dokumenter, der indeholder personoplysninger kan på begæring gøres tilgængelige før 80-års-fristens udløb ved, at der sker en ekstrahering eller anonymisering af personoplysninger. Det er klart, at en sådan adgangliberaliserende lovændring vil have ressourcemæssige konsekvenser, men forslaget vil repræsentere en god afbalancering af på den ene side ønsket om offentlighed og på den anden side hensynet til beskyttelse af private oplysninger. Vælges en sådan lovændring ikke af f.eks. ressourcemæssige grunde, må et alternativ søges til liberalisering af arkivadgangen, og her peger denne del af arbejdsgruppen på en nedsættelse af fristen for arkivenheder, der indeholder oplysninger om enkeltpersoners forhold til 55 år. Dog bør loven, i lighed med § 21, indeholde muligheder for fristforlængelser for dokumenter, der indeholder særligt personfølsomme oplysninger, f.eks. skolepsykologiske undersøgelser, faderskabssager og socialsager.

6.5.8 Tidspunkt for ikrafttrædelse

Under drøftelserne er det blevet anført, at en nedsættelse af 80-års-risten kun burde gælde for dokumenter, som er blevet til, efter at lovændringen er trådt i kraft. Argumentet er, at de oplysninger, som indgår, er afgivet under andre forudsætninger, dvs. reelt et løfte om længere tids fortrolighed.

Reelt ville det betyde, at en frist på 55 år først kunne få gyldighed præcis lige så længe efter ikrafttrædelsen. For det første ville det indebære en så væsentlig tilsidesættelse af de øjeblikkelige liberaliseringsønsker, at det i virkeligheden er identisk med en politisk vilje til at fastholde den nugældende frist på 80 år. Og for det andet sås der i forbindelse med vedtagelsen af den første arkivlov intet til hinder for bestemmelsen, der bemyndigede kulturministeren til at sætte lovens frister i kraft også for ældre arkivalier.

6.5.8.9 Arkivenheds- eller dokumentniveau

Arbejdsgruppen har drøftet spørgsmålet om tilgængelighed på dokumentniveau for arkivalier, for hvilke der af hensyn til beskyttelsen af privatlivets fred gælder en særlig længere frist.

Forholdet er det, at en arkivenhed, dvs. f.eks. en protokol, en pakke eller et sagslæg, der indeholder oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold, som helhed falder ind under tilgængelighedsfristen efter § 22, stk. 1, nr. 1. Dokumenter i arkivenheden, der ikke indeholder sådanne oplysninger, er derfor også først umiddelbart tilgængelige efter 80 år.

Giver en konkret sag, der involverer enkeltpersoner, således anledning til principielle eller politiske overvejelser uden forbindelse til enkeltpersoner, kan reglen i § 22, stk. 1, således medføre, at sådanne dokumenter først vil være umiddelbart tilgængelige efter 80 år, mens de samme dokumenter, hvis de i forvaltningen var udkilt som selvstændige sager uden indhold af personoplysninger, ville være tilgængelige efter reglerne i arkivlovens § 20.

At tilgængelighedsfristen efter § 22, stk. 1, beregnes på arkivenhedsniveau, har først og fremmest sin baggrund i praktiske og ressourcemæssige hensyn. Ekstrahering af oplysninger eller dokumenter, der indgår i arkivenheder, der indeholder personoplysninger, eller anonymisering af personoplysninger i enkelt dokumenter kan stille sådanne krav til ressourceanvendelse, at det kan forekomme prohibitivt.

6.5.9 Arbejdsgruppens indstillinger om 80-års-tilgængelighedsfristen

Arbejdsgruppen er enig om at anbefale, at det i forbindelse med lovrevisionen overvejes at nedsætte 80-års-tilgængelighedsfristen efter § 22, stk. 1, nr. 2-4.

En del af arbejdsgruppen (Poul Bache, Ole Cohen, Ole Hasselgaard, Jørgen Krogh, Johan Peter Noack, Peter Taksøe-Jensen) finder i afvejningen af de fremførte argumenter for en fristnedsættelse over for hensynet til beskyttelsen af privatlivets fred

- at måtte tillægge beskyttelsen af borgernes privatliv og personlige integritet overvægten og kan derfor ikke anbefale en generel nedsættelse af 80-års-fristen efter § 22, stk. 1, nr. 1.

Samtidig skal denne del af arbejdsgruppen anbefale,

- at bestemmelsen i § 22, stk. 2, 1. pkt., der bl.a. hjemler fastsættelse af en kortere frist end 80 år, hvor forholdene taler herfor, søges udnyttet i størst muligt omfang.
-

Denne del af arbejdsgruppen henviser i øvrigt til den praksis, der har udviklet sig på dispensationsområdet, og som har medført, at der i langt de fleste tilfælde gives adgang til materiale, der indeholder personoplysninger, men på vilkår, som sikrer beskyttelsen af privatlivets fred.

En anden del af arbejdsgruppen (Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring, Poul Villaume) indstiller,

- at arkivlovens 80-års-tilgængelighedsfrist ændres fra at omfatte hele arkivenheder til alene at omfatte enkeltoplysninger om enkeltpersoners private forhold.

Kan der ikke samles flertal for en sådan ændring, foreslår Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring og Poul Villaume subsidiært,

- at fristen sænkes til 55 år (70 års pensionsalder fradraget 15 år for kriminel lavalder) dog med mulighed for fristforlængelse på op til maksimalt 80 år af dokumenter, der indeholder særligt personfølsomme oplysninger, f.eks. skolepsykologiske undersøgelser, faderskabssager og socialsager.

I forbindelse med den nødvendige afvejning af hensynet til offentligheden og hensynet til beskyttelse af personoplysninger er det synspunktet, at med en sådan frist kan mennesker ikke rammes på deres indtjeningssevne med frigivelsen af oplysninger, som angår tildragelser før det fyldte 15. år. Det skønnes dertil, at oplysninger, som kunne skade ære og anseelse, efter 55 år i de allerfleste tilfælde har mistet deres brod, og at omkostningerne ved en længere frist er for høje til at retfærdiggøre beskyttelsen i de færre tilfælde, hvor oplysningerne ikke har mistet deres brod.

6.6.1 Dispensationer

6.6.1.1 Problemstilling

Arbejdsgruppen har drøftet en række spørgsmål i forbindelse med dispensationer fra tilgængelighedsfristerne, jf. lovens §§ 24-26.

Drøftelserne har samlet sig om muligheder for forbedring af borgernes retsstilling i forbindelse med ansøgning om arkivadgang, om præcisering af begrundelser for afslag, om, hvorvidt de i praksis standardiserede vilkår, der knytter sig til dispensationer, bør optages i loven, samt endelig spørgsmål i forbindelse med klager over afgørelser i adgangssager, herunder oprettelsen af et særligt ankenævn. Spørgsmålet om klageadgang er behandlet i kapitel 8.

De tilgængelighedsfrister, der er fastsat i eller i medfør af arkivloven, er ikke absolute i den forstand, at det materiale, der er omfattet af denne eller hin frist, først vil kunne benyttes til almenkulturelle eller forskningsmæssige formål m.v. på det tidspunkt, hvor fristerne er udløbet. Muligheden for at søge og opnå dispensation fra lovens frister er en integreret del af den samlede tilgængelighedsregulering.

Fra samtlige tilgængelighedsfrister kan der i konkrete tilfælde dispenseres. Dette er begrundet i det forhold, at såvel de frister, der er fastsat i lovens § 20, stk. 1, og § 22, stk. 1, som de særlige længere frister, der er fastsat med hjemmel i bestemmelser i § 21, stk. 1, og § 22, stk. 2, er fastsat ud fra en generel vurdering af behovet for hemmeligholdelse samt af de risici, der ville være forbundet med umiddelbar tilgængelighed.

Vurderingen af risici må tage sit udgangspunkt i de mest følsomme oplysninger i et dokument, en arkivenhed eller en gruppe af arkivenheder. Dette gælder både for dokumenter m.v., som efter § 20, stk. 1, er omfattet af en frist på 30 år, for dokumenter, der efter bestemmelse i medfør af § 21, stk. 1, er omfattet af særlig, længere tilgængelighedsfrist end 30 år, og for dokumenter og arkivenheder, som er omfattet af en frist på 80 år efter § 22, stk. 1. Fristerne kan derfor gælde for oplysninger, dokumenter eller sager, som uden skade kan benyttes tidligere, men som optræder i sammenhæng med oplysninger, hvis frie udnyttelse, viderebringelse eller offentliggørelse kan skade private eller offentlige interesser.

Vurderingen af, om dispensation fra en tilgængelighedsfrist i det konkrete tilfælde kan gives, baserer sig på

- karakteren af oplysninger i det materiale, der ønskes benyttet
- formålet med benyttelsen af materialet
- muligheden for at fastsætte sådanne vilkår for benyttelsen, at formålet kan forfølges uden at indebære videregivelse af følsomme oplysninger, dvs. således, at det beskyttelsesformål, tilgængelighedsfristerne skal varetage, ikke tilsidesættes.

Statens Arkiver har – også før arkivlovens ikrafttræden 1992 – anvendt muligheden for dispensation under vilkår. I § 25 i arkivloven er det fastsat som et generelt vilkår, at den, der får dispensation fra tilgængelighedsfristerne, skal iagttage tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger i det materiale, hun eller han får tilladelse til at benytte. § 19 i arkivbekendtgørelsen fastsætter særlige regler om kopier af ikke almindeligt tilgængeligt arkivmateriale. Til de generelle vilkår knytter sig som hovedregel til en dispensation specifikke vilkår, der fastsættes af rigsarkivaren i medfør af

arkivbekendtgørelsens § 18. For de tilfælde, hvor der måtte finde overtrædelser af givne vilkår sted, rummer lovgivningen bestemmelser om straf i form af fængsel i indtil 6 måneder (arkivlovens § 25) eller af bøde (vilkår fastsat i medfør af arkivbekendtgørelsens § 18).

Dispensationsadgangen har i praksis medført en betydelig liberalere arkivadgang, end lovens frister umiddelbart kunne give indtryk af. Dette kan vises ved en oversigt over hhv. tilladelser og afslag på dispensationsansøgninger efter arkivlovens ikrafttræden:

	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1996-97*	1998	1999
Tilladelser	592	989	1067	1222	1494	1281	1672	1758
Afslag	25	27	26	48	104	89	118	60
I alt afgørelser	617	1016	1093	1270	1598	1370	1790	1818
Ikke realitets-behandlede	84	150	175	226	371	318	500	674
I alt	701	1166	1268	1496	1969	1688	2290	2492

* Rapportåret 1996-97 omfattede 14 måneder. Her gengives et gennemsnit for 12 måneder

Det fremgår, at langt de fleste dispensationsansøgninger er imødekommet under det eksisterende system, men det siger ikke noget indholdsmæssigt om, hvilke sager der gives afslag på. Derimod godtgør den statistiske opgørelse, at der i langt de fleste tilfælde har kunnet fastsættes vilkår, der tillod forfølgelse af det konkrete formål med arkivadgangen. Det hører til de absolutte undtagelser, at en given dispensation ikke er udnyttet af ansøgeren under henvisning til, at de fastsatte vilkår umuliggjorde opfyldelsen af formålet.

Det relativt ringe antal afslag kunne fortolkes som et vidnesbyrd om, at tilgængelighedsfristerne generelt er for høje; men denne fortolkning måtte forudsætte, at dispensationer var givet uden vilkår, og i det hele taget en nøjere analyse af de konkrete dispensationssager. Ved en nedsættelse af fristerne vil der formentlig kunne mødes et noget mindre antal ansøgninger.

Principielt berører tilgængelighedsfristernes længde ikke spørgsmålet om muligheden for dispensation fra fristerne. Der er i arbejdsgruppen enighed om dette synspunkt, også for så vidt angår nødvendigheden af i visse tilfælde at indhente samtykke fra afleverende myndigheder.

Til dispensationsordningen er der tillige i arbejdsgruppen stillet en række mindre vidtrækkende spørgsmål, som har givet anledning til diskussion.

Der er peget på et behov for mere konkrete begrundelser i de tilfælde, hvor der gives afslag på dispensationsansøgninger.

Det har været fremført, at pligten til partshøring bør indskræpkes i arkivlovens dispensationsparagraf. Som tilfældet er for fristforlængelser er det overvejet, om der findes grund til at præcisere ministrenes ansvar for afgørelserne.

Da et ikke ringe antal dispensationer gives under begrundelser, der antager analogi med partsøffentlighedsbegrebet, kan det overvejes, om denne type arkivadgang bør reguleres særskilt ved siden af dispensationsadgangen.

6.6.1.2 Samtykke ved afleverende myndighed

Den afleverende myndigheds samtykke til imødekommelse af en ansøgning om dispensation fra tilgængelighedsfristerne kræves ifølge § 24, stk. 2,

- i tilfælde, hvor der efter bestemmelserne i § 21, stk. 1, er fastsat en særlig, længere tilgængelighedsfrist
- i tilfælde, hvor der efter bestemmelserne i § 22, stk. 1, nr. 2-4, gælder en tilgængelighedsfrist på 80 år
- i tilfælde, hvor der søges adgang til materiale, der er yngre end 30 år.

Som der er gjort rede for, tjener 80-års-risten efter § 22 først og fremmest til beskyttelse af privatlivets fred. Optræder der i materiale, der under den gældende ordning er undergivet en 80-års-rist efter bestemmelserne i § 22, stk. 1, nr. 2-4, sager, der ud over rigsarkivarens skøn tillige kræver den afleverende myndigheds vurdering, vil sådanne sager kunne fristforlænges efter bestemmelserne i § 21, stk. 1, nr. 1-6.

En sådan ordning vil medføre en væsentlig administrativ forenkling og medføre en hurtigere sagsbehandling end den gældende ordning.

Det bemærkes i den forbindelse, at arbejdsgruppen har drøftet, om loven kan strammes med henblik på større sikkerhed for overholdelse af svarfrister. Arbejdsgruppen har konkluderet, at den gældende lovs bestemmelser på dette område må opfattes som dækkende.

Til baggrund for drøftelser om praksis i sagsbehandlingen af dispensationsansøgninger har gruppen bl.a. hørt erfaringerne i forskergruppen, der varetager den regeringsiværksatte Flygtningeundersøgelse ved Dansk Center for Holocaust- og Folkedrabsstudier (DCHF). De pågældende forskere har oplevet stor forsinkelse i deres arbejde pga. lange overskridelser af svarfrister. Medlemmerne Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring, Poul Villaume mener, at når det rammer et forskningsarbejde med så stor officiel bevågenhed som Flygtningeundersøgelsen, så tyder det på et generelt stort behov for opstramning af praksis.

Det er foreslået, at vilkårsfastsættelsen i højere grad bliver præciseret i loven, så den ikke blot beror på bemyndigelser.

6.6.1.3 Forholdet til muligheden for meroffentlighed

I meroffentlighedsprincippet ligger muligheden for, at en myndighed, der i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, har begrænset retten til aktindsigt i oplysninger på grund af afgørende hensyn til offentlige eller private interesser, kan give enkeltpersoner eller persongrupper med en særlig begrundet interesse i indsigt adgang til at gøre sig bekendt med oplysningerne. Der vil således efter offentlighedsloven ikke være noget til hinder for at give f.eks. forskere eller andre, der har en særlig begrundet interesse i indsigten, lejlighed til at få kendskab til dokumenter eller oplysninger, der ikke i almindelighed er undergivet aktindsigt, uden at dette vil have som konsekvens, at de samme oplysninger umiddelbart vil være tilgængelige for andre, det vil sige, at den pågældende myndighed kan afslå andres begæringer om aktindsigt i de samme dokumenter m.v.

Gives der derimod aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet til bredere kredse, kan det formentlig sidestilles med den situation, at myndigheden anser beskyttelseshensynet for bortfaldet.

Meroffentlighedsprincippet er begrænset af reglerne om tavshedspligt. Det bemærkes, at § 27, stk. 3, i forvaltningsloven indeholder en bestemmelse, der gør det muligt for en forvaltningsmyndighed at pålægge personer uden for den offentlige

forvaltning tavshedspligt mht. fortrolige oplysninger, som den pågældende myndighed videregiver til disse uden at være forpligtet hertil.

Meroffentlighedsprincippet efter offentlighedsloven svarer således kun delvis til dispensationsordningen efter arkivloven.

6.6.1.4 Konkretisering af begrundelser for afslag

Når en ansøgning om arkivadgang møder afslag, skal dette afslag begrundes, jf. forvaltningslovens bestemmelser herom. Forvaltningslovens § 24 lyder:

”En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Stk. 3. Begrundelsens indhold kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre offentlige eller private interesser, jfr. § 15.”

Det almindelige er, at begrundelserne for afslag på dispensationsansøgninger formuleres bredt, f.eks. ”hensynet til privatlivets fred”, ”hensynet til fremmede magter” etc. På den ene side sikrer de brede formuleringer, at de hensyn, som tilgængelighedsfristerne skal beskytte, ikke prisgives, men på den anden side giver de ikke den, der får afslag, mulighed for nærmere at bedømme Statens Arkivers eller myndighedens begrundelse.

Hensynet til, at relevante beskyttelseshensyn stadig skal varetages, vil formentlig i visse tilfælde gøre det vanskeligt eksplicit at begrunde et afslag, jf. forvaltningsloven § 24, stk. 3. Spørgsmålet bliver, om det under hensyn til forvaltningslovens regler om begrundelse kan anses for nødvendigt specielt at regulere spørgsmålet om begrundelser for afslag på dispensationsansøgninger efter arkivlovgivningen.

Arbejdsgruppen har nedsat to arbejdsudvalg, et for ”§ 21-” og et for ”§ 22-sager”, der har gennemgået en række konkrete adgangssager, der har ført til afslag, bl.a. med henblik på at vurdere begrundelserne.

§ 21-udvalgets rapport

Det arbejdsudvalg, der har haft til opgave at gennemgå begrundelser for afslag på adgangsansøgninger vedrørende materiale, for hvilket der efter § 21, stk. 1, er fastsat en særlig, længere tilgængelighedsfrist end 30 år, har i sin rapport udtalt følgende:

"Arbejdsudvalget har fået til opgave at gennemgå et antal adgangssager og på den baggrund karakterisere begrundelsernes kvalitet og afgive indstilling om, hvorvidt – og i givet fald hvordan – der kan stilles krav om mere konkrete begrundelser uden uforholdsmæssig merbelastning af forvaltningen og prisgivelse af de oplysninger i arkivalierne, som har betinget afslagene.

Forvaltningsloven opstiller i § 24 følgende krav til begrundelse af en forvaltningsafgørelse:

"En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Stk. 3. Begrundelsens indhold kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jf. § 15."

Det bemærkes, at undtagelsesbestemmelserne i forvaltningslovens § 15 stort set svarer til arkivlovens § 21, herunder at der kan tages hensyn til statens sikkerhed, rigets forsvar og forholdet til fremmede magter og internationale organisationer.

Arbejdsudvalget har foretaget en gennemgang af en række sager fra Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet, hvor der er givet afslag på adgang til arkivmaterialet.

Det er arbejdsudvalgets konklusion, at begrundelserne generelt må siges at være summariske, idet de i de fleste tilfælde alene indeholder en henvisning til én eller flere af arkivlovens undtagelsesbestemmelser i § 21. I et par af tilfældene ses der endda slet ikke at være givet nogen begrundelse for afslaget. Fælles for afslagene på de fleste af de gennemgåede sager synes således at være, at de i for høj grad alene benytter sig af formelle henvisninger til arkivlovens undtagelsesbestemmelser, og ikke i tilstrækkeligt omfang angiver de konkrete begrundelser, der har været for skønsudøvelsen ved afgørelsen om afslag. Herved fremgår det ikke tydeligt nok, at der er foretaget egentlige dispensationsbehandlinger af sagerne med tilhørende konkrete skønsmæssige afvejninger af de rimelige hensyn til på den ene side størst mulig åbenhed for borgerne og på den anden side væsentlige hensyn til offentlige og/eller private interesser.

Arbejdsudvalget har overvejet, hvorvidt der kan stilles krav om mere konkrete begrundelser uden uforholdsmæssig merbelastning af forvaltningen og prisgivelse af de oplysninger i arkivalierne, som har betinget afslagene. Arbejdsudvalget finder, at der uden prisgivelse af beskyttelsesværdige hensyn i en række tilfælde kunne gives en mere fyldestgørende – og dermed for ansøgerne mere tilfredsstillende – begrundelse for de givne afslag.

Det er arbejdsudvalgets indstilling, at der kan stilles krav om mere konkrete begrundelser på følgende måde:

- afslag bør indeholde en henvisning til arkivlovens § 24, stk.1 sammenholdt med § 24, stk.2.
-

- afslaget bør endvidere gengive de hovedhensyn, der har været bestemmende ved det konkrete skøn, som myndigheden har udøvet ved afgørelsen af sagen.

Efter arbejdsudvalgets opfattelse bør det således f.eks. i en sag, hvor der ikke kan gives adgang til en arkivenhed eller et dokument af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser, jf. arkivlovens § 21, stk. 1, nr. 2, i afslaget angives, at myndigheden vurderer, at adgang til det pågældende materiale vil medføre risiko for, at Danmarks forhold til det eller de lande eller organisationer, som materialet vedrører, vil lide skade.

Det samme gælder i sager, hvor der ikke kan gives adgang til et dokument, fordi det er udstedt og klassificeret af en fremmed magt eller en international organisation, som ikke ønsker dokumentet prisgivet. I sådanne tilfælde bør det efter arbejdsudvalgets opfattelse i begrundelsen for afslaget angives, at der ikke kan gives adgang til dokumentet, fordi det er udstedt af den fremmede magt eller internationale organisation, og fordi myndigheden vurderer, at der er risiko for, at Danmarks forhold til det pågældende land eller den pågældende organisation vil lide skade, såfremt der gives adgang til dokumentet."

§ 22-udvalgets rapport

Det arbejdsudvalg, der har behandlet spørgsmål om afslag på ansøgninger om dispensation fra tilgængelighedsfristen efter § 22, har udtalt følgende:

"Efter forvaltningslovens § 22 skal en afgørelse, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

En begrundelse for en afgørelse skal efter forvaltningslovens § 24 indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang

afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, jf. § 24, stk. 2.

Begrundelsens indhold kan efter § 24, stk. 3, begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til private eller offentlige interesser.

Arbejdsudvalget har som led i sit arbejde gennemgået en række sager fra praksis, hvor der er meddelt afslag på arkivadgang efter arkivlovens § 24. I den forbindelse er man stødt på flere eksempler, hvor et afslag er ledsaget af en begrundelse, som ikke kan anses for fuldt ud at opfylde forvaltningsrettens krav. Der er således fundet eksempler på afslag, hvor det ikke fremgår, at der er foretaget en egentlig dispensationsbehandling med en dertil hørende skønsmæssig afvejning af hensyn.

Arbejdsudvalget skal derfor pege på, at der kan være anledning til at være yderligere opmærksom på, at der i tilfælde, hvor der findes at burde meddeles afslag på arkivadgang, gives en fyldestgørende begrundelse – herunder med angivelse af de grunde, der i givet fald har ført til, at vedkommende ressortmyndighed ikke finder at kunne meddele samtykke til arkivadgang i det konkrete tilfælde.

Ved afgørelser om afslag på dispensation efter arkivlovens § 24 bør begrundelsen således omfatte bl.a. en angivelse af de hensyn, der er tillagt betydning ved den samlede bedømmelse. Begrundelsen bør ikke være begrænset til

at angive, at der er tale om oplysninger om f.eks. enkeltpersoners private forhold, jf. arkivlovens § 22, stk. 1, nr. 1. Afgørelsen må være ledsaget af en begrundelse for, hvorfor der efter lovens § 24 ikke er fundet anledning til i det konkrete tilfælde at meddele dispensation til vedkommende.

Om begrundelse af forvaltningsmyndigheders afgørelser kan i øvrigt henvises til bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (3. udgave 1999), side 401 ff."

Arbejdsgruppen kan tilslutte sig de vurderinger og anbefalinger, de to arbejdsudvalg har givet udtryk for.

6.6.1.5 Spørgsmålet om partshøring

Reglerne om partshøring findes i forvaltningslovens kapitel 5. Det er et spørgsmål, om ikke disse regler er tilstrækkelige til at sikre partens, dvs. ansøgerens, interesse i at gøre indsigelse, inden der træffes endelig afgørelse.

Behandlingen af tilgængelighedssager adskiller sig ikke fra behandlingen af andre afgørelsessager, der reguleres af forvaltningsloven.

Allerede af den grund er der ikke anledning til at fastsætte særlige regler for forvaltningsproceduren i forbindelse med Statens Arkivers og myndighedernes behandling af tilgængelighedssager.

6.6.1.6 Præcisering af ministeransvaret

Det følger af den almindelige administrative rekurs og af arkivlovens § 33, stk. 1, at pågældende minister, eller hvor det drejer sig om kommunale arkivalier kommunalbestyrelsen, bærer det administrative (og politiske) ansvar for afslag på afgørelser i tilgængelighedssager.

En særlig regel, der fastslår, at afslag på dispensationsansøgninger vedrørende adgang til arkivalier kan indbringes for vedkommende minister eller vedkommende kommunalbestyrelse, må således opfattes som overflødig i retlig henseende.

6.6.1.7 Analogier med aktindsigt efter bestemmelser om partsøffentlighed

Parters ret til aktindsigt fremgår af forvaltningslovens kapitel 4 og af retsplejelovens § 41. Disse giver hhv. den, der er part i en sag, hvor der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, og den, der er part i en retssag eller som i øvrigt har en retlig interesse, en adgang til aktindsigt, der går ud over den almindelige adgang til aktindsigt efter forvaltningsloven.

Arkivloven giver i sig selv ikke dem, der måtte opfylde betingelserne for partsøffentlighed i de to love, noget krav på adgang ud over den, der i øvrigt måtte følge af arkivlovens bestemmelser.

Afgørelser af sager om partsindsigt efter forvaltningsloven og retsplejeloven afgøres af den myndighed eller den domstol, der oprindeligt har behandlet de pågældende sager.

Statens Arkiver har imidlertid af hensyn til sammenhæng i retssystemet etableret en praksis, hvorefter personer, der opfylder partsbetingelserne, får dispensationer fra tilgængelighedsfristen efter arkivlovens § 22, stk. 2, nr. 1, i videre omfang end andre. Det drejer sig først og fremmest om familieretlige sager.

Det har på den baggrund været bragt under overvejelse, hvorvidt arkivloven bør indeholde regler om privilegeret adgang for parter.

6.6.1.8 Lovbestemmelser om vilkårsfastsættelse

Generelle vilkår for benyttelse af arkivmateriale efter dispensation fra tilgængelighedsfristerne er fastsat i § 25 i arkivloven og § 19 i arkivbekendtgørelsen.

Ved fastsættelse i forbindelse med en konkret tilgængelighedssag fastsættes som hovedregel i medfør af arkivbekendtgørelsens § 18 en række særlige vilkår. Disse vilkår er i vidt omfang standardiserede efter formålet.

Det er på den baggrund bragt i overvejelse, om de vilkår, der nu fastsættes i forbindelse med hver enkelt dispensation, i en eller anden form bør optages i loven.

Dette kunne ske ved, at der blev optaget en bestemmelse, der opregnede de vilkår, der almindeligt eller rutinemæssigt fastsættes.

Konkrete vilkår bør imidlertid, hvis de skal virke til opnåelse af størst mulig åbenhed, kunne fastsættes så fleksibelt som muligt. Begrænses vilkårsfastsættelsen ved en lovbestemmelse, vil ansøgninger om dispensation i tilfælde, der måtte kræve specielle vilkår, være udelukket fra imødekommelse.

En bestemmelse om standardvilkår bør formentlig suppleres med en bestemmelse, der giver adgang til at fastsætte yderligere vilkår i tilfælde, hvor særlige omstændigheder gør sig gældende.

6.6.2 Vilkårsspecifikke tilgængelighedsfrister

I arbejdsgruppen er også hensyn drøftet, som kan tale imod en større nedsættelse af 30-års-fristen og 80-års-fristen. I den forbindelse har medlemmerne Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Poul Villaume og Anette Warring som alternativ til en større nedsættelse til overvejelse foreslået at kombinere fastholdelse af de gældende frister eller mindre nedsættelser med væsentlig kortere "vilkårsspecifikke tilgængelighedsfrister".

Under uddybningen af forslaget blev der henvist til Statens Arkivers formålsspecifikke vilkårsfastsættelse for tilladelse til arkivbenyttelse før fristudløb. Til givne formål er udarbejdet et sæt af faste standardvilkår. Tanken er, at der til hvert sæt af vilkår kan svare en bestemt, forholdsvis lav frist.

Forslaget tilsigter både at fastholde en rimelig beskyttelse og at styrke borgernes retsstilling ved at mindske den skønsudøvelse, der er forbundet med dispensationer efter § 24. Ved i loven at optage lave formålsspecifikke eller vilkårsspecifikke frister får borgerne sikkerhed for en mere liberal adgang.

6.6.2.1 Formålsspecifikke vilkår

Statens Arkiver har som standard udarbejdet faste vilkår for følgende formål:

Formål

Slægtsforskning

Personlig oplysning om egen slægt

Formål

Dokumenter må citeres, men ikke offentliggøres. Private oplysninger må ikke viderebringes. Opsøgning er ikke tilladt.

Som ovenfor, men oplysninger må slet ikke viderebringes.

<i>Statistisk undersøgelse</i>	<i>Oplysninger om enkeltpersoner må ikke viderebringes. Der må ikke publiceres tabeller, der er så detaljerede, at enkeltpersoner kan identificeres.</i>
<i>Udarbejdelse af fremstilling</i>	<i>Dokumenter må ikke viderebringes eller offentliggøres i deres helhed, idet dog referat m.v. er tilladt. Oplysninger om private forhold må ikke viderebringes. Det samme gælder navne på offentligt ansatte under kontorchefniveau. Opsøgning er ikke tilladt.</i>
<i>Udgivelse eller anden offentliggørelse</i>	<i>Oplysninger om private forhold må ikke viderebringes. Det samme gælder navne på offentligt ansatte under kontorchefniveau.</i>

6.6.2.2 Vilårsfastsættelse og afgørelse på dispensationsansøgning

Under afgørelsen af en ansøgning om dispensation foretages en helhedsvurdering. Vilårsfastsættelsen er et resultat af en undersøgelse af, om der under overholdelse af bestemte betingelser kan gives adgang før fristudløb. Men som anført i bemærkningerne til loven indgår også andre momenter i helhedsvurderingen.

Et moment er naturligvis formålet. Med de standardiserede vilkår er antallet af formål ikke uden videre udtømt. Og først og fremmest kan der inden for flere af kategorierne forekomme forskellige typer af formål.

Det væsentligste moment er imidlertid materialets karakter. Det er hverken formål eller vilkår i sig selv, der bestemmer, om en given frist kan fraviges. Statens Arkiver og i visse tilfælde den afleverende myndighed har pligt til at overveje, om de oplysninger, der søges adgang til, med tiden er blevet så meget mindre sensitive, at der kan dispenseres. Der forudsættes en samlet afvejning af formål, vilkår og materialets karakter.

6.6.2.3 Fastsættelse af lavere frister efter formål og vilkår

Faste frister efter formål og vilkår vil ikke tilgodese materialets karakter. Dette vil under alle omstændigheder være en vanskelighed. Det bemærkes, at det i øvrigt overvejende er materialets karakter, som er lagt til grund for lovens forskellige frister, herunder naturligvis risikoen for brud på de beskyttelseshensyn, som givne oplysninger bør være underkastet. Det vil derfor være vanskeligt at finde kriterier for, hvilke faste frister der skal gælde for bestemte formål og betingelser.

Forestiller man sig lavere frister efter formål og vilkår differentieret efter materialets karakter, vil man nok i princippet kunne løse problemet, men spørgsmålet er, om man ville nå så meget længere, at det reelt gør nogen større forskel.

Materialets karakter må overvejes for hver enkelt ekspedition. Kommer afleverende myndighed eller Statens Arkiver til det skøn, at der på trods af vilkårene ikke vil kunne gives adgang, skal der altså kunne gives afslag. Behandlingen af sådanne ekspeditioner vil derfor komme til at ligne dispensationsordningen så meget, at den tilsigtede forbedring af borgernes retsstilling med hensyn til større åbenhed næppe vil blive realiseret.

En hvilken som helst frist må tilgodese et sæt generelle hensyn, som gælder for det givne materiale og det givne formål med tilhørende vilkår. Det betyder, at den må sættes tilstrækkelig højt til at dække de tilfælde, som kræver længst fortrolighed. De fundne frister vil derfor antagelig ikke være ret meget lavere end dem, som der måske generelt, dvs. uden vilkår, kunne opnås tilslutning til.

Og det betyder, at så længe arkivadgangen skal administreres efter den politiske målsætning om størst mulig åbenhed, vil der være behov for, at der kan dispenseres fra også lidt eller noget lavere frister efter formål og vilkår. Forslaget vil altså nok marginalt indskrænke, men ikke afskaffe afgørelser på dispensationsansøgninger og tilhørende myndighedsskøn.

6.6.2.4 Arbejdsgruppens synspunkter på vilkårsspecifikke tilgængelighedsfrister

Forslaget har ikke fundet tilslutning hos samtlige arbejdsgruppen medlemmer. Medlemmerne Poul Bache, Ole Cohen, Ole Hasselgaard, Jørgen Krogh, Johan Peter Noack og Peter Taksø-Jensen finder, at det går uden om vurderingen af materialets karakter og de specifikke beskyttelseshensyn, som må udspringe deraf. Det giver ikke grundlag i sig selv for opstilling af kriterier for valg af bestemte frister. Og det vil formentlig langt fra helt afskaffe afgørelser af dispensationsansøgninger med tilhørende myndighedsskøn.

Et politisk ønske om yderligere liberalisering af arkivadgangen kan mere hensigtsmæssigt nyde fremme ved, at lovens generelle frister sænkes i passende omfang, og at adgangen til at få behandlet ansøgninger om dispensation herfra opretholdes.

Forslaget har dertil rettet en sådan fornyet opmærksomhed mod den formålsspecifikke vilkårsfastsættelse, at det synes værd at overveje, om der kan indsættes passende bestemmelser til regulering heraf i loven.

Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring og Poul Villaume er uenig i ovenstående hovedargument imod forslaget om formåls- og vilkårsbetingede lavere frister, nemlig at det ikke tilgodeser materialets karakter. De formåls- og vilkårsuafhængige frister på hhv. 30 og 80 år, som denne del af arbejdsgruppen forslår nedsat til hhv. 20 og 55 år, er fastlagt efter materialets karakter, og dispensationer gives efter en samlet bedømmelse af materialets karakter, formål og vilkår. Der er intet til hindring for fastsættelse af vilkårsbetingede lavere frister, der på de givne vilkår på behørig vis tilgodeser de beskyttelseshensyn, som materialets karakter påbyder. Det vil derfor ikke som anført være nødvendigt, at formål, vilkår og materiale overvejes for hver enkelt ekspedition, sådan som det aktuelt sker i dispensationssager. Forslaget tænkes netop at fastlægge almene retningslinjer for de vilkår, hvorpå der kan dispenseres fra de generelle frister.

Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring og Poul Villaume er imidlertid enige i, at vilkårs-specifikke lavere frister ikke nødvendigvis fremmer det politiske ønske om yderligere liberalisering af arkivadgangen, da det i stedet imod hensigten kan svække brugerens dispensationsadgang til arkivalier inden de vilkårsbetingede adgangsfrister. Det vil desuden kun indskrænke og ikke afskaffe afgørelser på dispensationsansøgninger med tilhørende myndighedsskøn, da det må forventes, at der vil være brugere, som ønsker adgang til arkivalier inden de vilkårsbetingede frister.

At fastholde arkivlovens nuværende system af generelle frister med mulighed for fristforlængelser og dispensationer betyder imidlertid også, at der fortsat vil ske flere skønsmæssige afgørelser, end hvis systemet var suppleret med vilkårsbetingede lavere frister. At fravige det forslag understreger således behovet for etablering af et ankenævn.

6.6.3 Arbejdsgruppens indstillinger om dispensationer

Arbejdsgruppen indstiller i enighed,

- at begrundelser for afslag på dispensationsansøgninger præciseres, således at der på en fyldestgørende måde redegøres for den afvejning af hensyn, der er tillagt betydning ved den samlede skønsmæssige bedømmelse
- at det præciseres, at der ved afgørelser om dispensation tages selvstændigt hensyn til, om ansøger er part eller har en særlig individuel interesse i den sag, til hvis akter der søges adgang
- at Statens Arkivers formålsspecifikke standardvilkår optages i loven, men således at der åbnes mulighed for fastsættelse af andre vilkår for andre formål.

En del af arbejdsgruppen (Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring, Poul Villaume) indstiller,

- at rigsarkivarens årlige rapport om praksis på tilgængelighedsområdet fremover skal indeholde de angivne begrundelser for overskridelse af svarfrister for dispensationsansøgninger.

7. Private arkivalier

7.1 PROBLEMSTILLING

De offentlige arkivers bevaringsindsats, som den er reguleret i arkivlovgivningen, retter sig først og fremmest mod den offentlige sektors arkivalier. Men det erkendes, at offentlige arkivalier ikke kan stå alene som dokumentation af samfundsudviklingen. Private arkivalier udgør i mange sammenhænge enestående dokumentation for sider af samfundsudviklingen, som ikke eller kun undtagelsesvis dokumenteres af den offentlige forvaltnings eller domstolenes arkivalier.

Bevaring af private arkivalier er ikke, som tilfældet er for offentlige arkivalier, reguleret indgående i arkivloven med underliggende regelsæt. Den virksomhed på privatarkivområdet, der udfolder sig i kommunale offentlige arkiver, er kun reguleret i begrænset omfang, for så vidt angår materiale, der er omfattet af persondataloven. Den indsamling, modtagelse og bevaring af privatarkiver, der foregår i institutioner uden for de offentlige arkiver, er ikke reguleret i lov.

Spørgsmålet er derfor, om det bør søges i lovgivningen at tilvejebringe et stærkere grundlag til sikring af offentlige arkivers indsamling og bevaring af private personers, foreningers, erhvervsvirksomheders og selskabers arkivalier. Arkivlovgivningen ville derved få stærkere karakter af en overordnet kulturbevaringslovgivning på sit område.

Indsamling, bevaring og benyttelse af private arkivalier rejser derudover en række spørgsmål i forbindelse med forholdet mellem arkivlovgivningen og ophavsrets- og persondataloven. Disse spørgsmål er behandlet i kap. 1 om offentlige arkiver, hvortil der henvises.

Spørgsmålet om bevaring m.v. af offentligt ejede, privatretligt organiserede selskabers arkivalier er behandlet i kapitel 2 om lovens område. Der henvises hertil.

7.2 GÆLDENDE RET

Arkivlovens kapitel 6 (§§ 28-31) fastsætter regler for Statens Arkivers indsamling og bevaring af privatarkiver samt om tilgængelighed hertil. Dertil kommer en bestemmelse til supplement af kulturværdilovgivningen (§ 32).

Arkivlovens § 28 fastsætter, at "Statens Arkiver kan indsamle, modtage og bevare private arkivalier, som hidrører fra enkeltpersoner, foreninger, organisationer m.v. Arkivalierne skal være af forskningsmæssig betydning og navnlig berøre forhold af samfundsmæssig karakter." Bestemmelsens 2. pkt. angiver den primære målsætning for Statens Arkivers indsamling m.v. af privatarkiver og understreger, at det ikke med bestemmelsen er hensigten at indskrænke den indsamlingsvirksomhed på privatarkivområdet, der drives af andre statslige, kommunale eller private institutioner.

Bestemmelsen i § 28 a præciserer, at offentlige arkiver kan modtage private arkivalier, der er omfattet af lov om behandling af personoplysninger.

§§ 29-30 fastsætter bestemmelser for "herreløse arkivalier", dvs. private arkivalier, hvortil ingen ejer kan påvises. Sådanne arkivalier skal afleveres til Statens Arkiver. Det bemærkes, at bestemmelsen kun i yderst få tilfælde har medført aflevering af arkivalier til Statens Arkiver.

I § 31, stk. 1, fastsættes, at bestemmelser om tilgængelighed til private arkivalier, der afleveres til Statens Arkiver, fastsættes ved aftale mellem den afleverende part og det modtagende arkiv.

Bestemmelsens stk. 2 giver kulturministeren hjemmel til efter indhentet udtalelse fra Datatilsynet at fastsætte nærmere bestemmelser om tilgængelighed til private arkivalier af den art, der er omfattet af lov om behandling af personoplysninger, og som er afleveret til offentlige arkiver. Bestemmelsen er endnu ikke udnyttet. Bestemmelsen er indsat for at gøre det muligt at sikre, at databeskyttelsesmæssige hensyn varetages med hensyn til personregistre, der afleveres som private arkivalier til offentlige arkiver.

Som hovedregel følger de institutioner uden for Statens Arkiver, der udfører indsamlings- og bevaringsarbejde på arkivområdet, samme praksis med hensyn til

indgåelse af aftaler om tilgængelighed som Statens Arkiver. Der er imidlertid ikke tale om nogen tværgående standardisering af tilgængelighedsaftalerne. Det skal dog nævnes, at arkiverne inden for Sammenslutningen af Lokalararkiver søger at anvende standardiserede tilgængelighedsaftaler eller klausuleringer.

§ 32 fastsætter, at den, der ejer private arkivalier af forskningsmæssig eller almenkulturel betydning, skal give Statens Arkiver adgang til kopiering af sådanne arkivalier, for så vidt de agtes udført af landet. Bestemmelsen udgør et supplement til lovgivningen om beskyttelse af kulturværdier. Der er ikke med bestemmelsen taget stilling til, hvor eller i hvilken institution de pågældende kopier skal opbevares. Bestemmelsen har kun i et enkelt tilfælde været bragt i anvendelse.

Arkivlovens kapitel 6 regulerer således kun private arkivalier uden for Statens Arkiver, for så vidt de pågældende arkivalier er omfattet af persondataloven.

Derimod indeholder kapitlet ikke bestemmelser om indsamling, bevaring og tilgængelighed til private arkivalier, der er afleveret til arkiver eller institutioner uden for Statens Arkiver.

Bestemmelserne i kapitel 6 skal ses i sammenhæng med bestemmelserne i § 5, stk. 1, der fastsætter, at Statens Arkiver samarbejder med og er rådgivende over for andre kulturelle eller videnskabelige institutioner i arkivmæssig henseende. Efter § 5, stk. 2, nedsætter kulturministeren et udvalg til fremme af samarbejdet, Privatarkivudvalget.

Det udvalg, hvis beskikkelsesperiode udløb pr. 31. december 2000, havde ifølge sit kommissorium bl.a. til opgave at fremme samarbejde og koordination mellem Statens Arkiver og offentlige og private institutioner, der indsamler og tilgængeliggør private arkivalier. Udvalget havde derudover til opgave at fremme tilgængeliggørelsen af private arkivalier ved udvikling af en database over private arkivalier.

7.3 ARBEJDSGRUPPENS OVERVEJELSER

7.3.1 Statens Arkivers indsamlingsstrategi

Arbejdsgruppen har indhentet oplysninger om praksis og lovgivning om bevaring af privatarkiver i de øvrige nordiske lande. Især har arbejdsgruppen fæstnet sig ved den norske lovgivning til sikring af bevaring af privatarkiver.

7.3.2 Den norske arkivlov

I Norge nedsatte Kultur- og Vitenskapsdepartementet i 1986 en arbeidsgruppe, der fremlagde en rapport året efter under titlen: "Samtidens Arkiver – fremtidens kildegrunnlag". Arbejdsgruppen var bredt sammensat med repræsentanter fra forskning og centraladministration og med rigsarkivaren som en afgørende deltager.

Rapporten var et oplæg til den nye norske arkivlov. Rapporten fastslog indledningsvis, at arkivernes opgave måtte defineres som kulturhistorisk dokumentation. I forlængelse heraf foreslog arbejdsgruppen en redefinering af Arkivverkets "kulturvernsansvar": det skulle udstrækkes til ikke blot offentlige arkiver, men også private. Man ønskede i det hele taget en klarere definition og prioritering af "kulturvernsopgaverne".

Opfattelsen var i Rapporten, at "samfundets arkiver burde omfatte alle sentrale arkiver som kan gi opplysninger om vårt samfunn, uavhengig av om de er skabt av offentlige eller private arkivskapere". Herefter fortsatte rapporten med at konstatere, at "de private arkiver ofte er en sammenvevet del af de offentlige arkiver hva angår informasjon og dokumentasjon." De private arkivalier skulle sikres gennem opstilling af såkaldte "verneplaner". Tanken om "verneplaner" blev fastholdt i den arkivlov, der trådte i kraft ved årsskiftet 1999.

Den norske arkivlov bestemmelser om privatarkiver lyder:

Kapittel III. Private arkiv.

§ 13. Oversyn og registrering.

Riksarkivaren skal

- a. halda oversyn over verneverdige privatarkiv.
- b. føra register over privatarkiv som er tekne vare på av offentlege og private oppbevaringsinstitusjonar.

Riksarkivaren kan registrera visse privatarkiv som særskilt verneverdige. Melding om slik registrering skal sendast arkiveigaren.

§ 14. Retningslinjer.

Riksarkivaren gjev nærare retningslinjer for arbeidet med privatarkiv i Arkivverket. Riksarkivaren kan fastsetja at desse retningslinjene òg heilt eller delvis skal gjelda for

- a. andre offentlege organ som arbeider med å ta vare på privatarkiv.
- b. private institusjonar som arbeider for å ta vare på privatarkiv, og som mottek offentlig tilskot til dette arbeidet.

§ 15. Opplysningsplikt.

Arkiveigar som har fått melding frå Riksarkivaren om at arkivet er særskilt verneverdig, jf. § 13 andre leden, pliktar å gje melding til Riksarkivaren når arkivet skiftar eigar, heilt eller delvis vert planlagt ført ut or landet eller står i fare for å gå tapt.

§ 16. Avlevering og deponering.

Dersom verneverdig privatarkiv vert avlevert til eller deponert i Arkivverket eller annan oppbevaringsinstitusjon, kan arkiveigaren fastsetja særskilde avgrensingar i tilgjenge til arkivet. Slike avgrensingar kan ikkje gjerast gjeldande ut over hundre år etter avlevering eller deponering.

Ved avlevering går eigedomsretten til arkivet over til mottakarinstitusjonen.

Ved deponering har deponenten og seinare ervingane hans eigedomsretten til arkivet. Eigedomsretten går likevel over til mottakarinstitusjonen når arvefølgda etter deponenten vert broten, eller når det er gått hundre år sidan deponeringa.

§ 17. Kopiering.

Dersom særskilt verneverdig arkiv skal førast ut or landet eller står i fare for å gå tapt, kan Riksarkivaren krevja å få kopiera arkivdokumenta. Riksarkivaren har tilsvarende rett dersom deponert særskilt verneverdig arkiv vert kravd levert attende.

Kopiane skal oppbevarast i Arkivverket eller annan oppbevaringsinstitusjon, som må dekkja kostnadene ved kopiering. Arkiveigaren kan setja vilkår for tilgjenge til kopiane i samsvar med føresegna i § 16 første leden, men kan ikkje krevja vederlag for at dokumenta vert kopierte.

§ 18. Innskrenka råderett.

Arkiv som er registrert som særskilt verneverdig, jf. § 13 andre leden, kan ikkje delast opp, førast ut or landet, skadast eller øydeleggjast utan samtykke frå Riksarkivaren. Reglane i personopplysningslova om retting og sletting av opplysningar vil likevel gjelda fullt ut. Endra med lov 14 april 2000 nr. 31 (i kraft 1 jan 2001 iflg. res. 30 juni 2000 nr. 641).

§ 19. Privatarkiv med offentleg tilknytning.

Dersom privat rettssubjekt mottek faste offentlege driftstilskot som er viktige for verksemda eller har fullmakt til å treffa einskildvedtak eller utferda forskrifter, kan Riksarkivaren fastsetja at arkivet heilt eller delvis skal følgja føresegnene for offentlege arkiv gjevne i eller i medhald av denne lova.”

7.3.3 Den norske arkivlovs muligheter

Arkivlovens §14 giver riksarkivaren mulighed for at udbrede retningslinierne for arbejde med private arkiver i Arkivverket til også at gælde andre offentlige myndigheder, som arbejder med privatarkiver. Bestemmelsen rummer perspektiver for en koordinering af offentlige ressourcer. Tilsvarende muligheder rummer loven også over for private institutioner, der modtager offentlige tilskud til arbejdet. Arkivloven indeholder således afgørende værktøjer for riksarkivaren til en koordinering af indsamlingsarbejdet, men da loven kun har været i kraft i godt et år, er mange af de muligheder og perspektiver, som den indeholder, langt fra udnyttet. Aktuelt arbejder Privatarkivsektionen i Oslo med udarbejdelse af et strategipapir, der bl.a. indeholder overvejelser over, hvordan koordineringen af indsamlingsarbejdet og tilgængeliggørelsesindsatsen skal foregå.

Der er imidlertid næppe tvivl om, at de forholdsvis begrænsede muligheder, loven rummer over for private arkivskabere, alligevel er et skridt til en større forståelse for en bedre ressourceudnyttelse samt et perspektiv for den private arkivejer om, at samfundet også har interesse for at sikre væsentlig dokumentation skabt også uden for den offentlige sektor.

7.3.4 Perspektiver for en dansk arkivlov

Visionerne i den norske arkivlov er interessante også i et dansk perspektiv. Danmark har været førende internationalt ved at etablere en statslig institution, Erhvervsarkivet, med den primære opgave at indsamle ikke-offentlige arkiver. Det er dokumenteret, at samlingerne har været benyttet på så vel højt forskningsmæssigt niveau som i et bredere kulturdokumentarisk perspektiv.

I dansk forskningskultur som helhed er benyttelse af private arkivalier et naturligt element. Tilgængeliggørelse og adgang til privat arkivmateriale har allerede i vid udstrækning fulgt de retningslinier, der har været gældende for offentligt materiale.

Som det allerede har været berørt, bør offentligt og privatskabt arkivmateriale samtænkes med henblik på en effektiv ressourceudnyttelse samt etablering af en optimal dokumentation. Tilløb hertil har været gjort med nedsættelse af det såkaldte Privatarkivudvalg i forlængelse af den danske arkivlov. Her har der været drøftet bevaringspolitik, indsamlingsstrategier og fordelingspolitik. Det arbejde bør fortsættes og om muligt intensiveres.

Det vil næppe være hensigtsmæssigt umiddelbart at søge at inkorporere den norske regulering i den danske arkivlov. Det samarbejde, der er etableret med Privatarkivudvalget, og de initiativer, udvalget har taget, har fremmet indsatsen på privatarkivområdet som helhed. Den koordinerende indsats, der ligger i udvalget, bør dog eventuelt styrkes.

Det bør overvejes, om indsamlingspolitikken kan fremmes og smidiggøres gennem etablering af en model inspireret fra den norske arkivlov, herunder etablering af bevaringsplaner for særlig bevaringsværdige arkiver. Bevaringsplanerne bør etableres af rigsarkivaren, eventuelt på baggrund af indstilling fra institutioner m.v., der er repræsenteret i Privatarkivudvalget. Planerne bør etableres i åbenhed og i dialog med arkivskaberen

De fleste af forslagene vil formentlig allerede kunne gennemføres inden for den eksisterende lovgivnings rammer. Der er intet til hinder for, at f.eks. Statens Arkiver førte et register over bevarings- eller beskyttelsesværdige privatarkiver. Skal registreringen derimod have retsvirkninger, f.eks. i form af en oplysningspligt for arkivskabere eller besiddere af privatarkiver, vil dette kræve lovhjælp.

En bestemmelse i arkivloven om førelse af et register over særligt bevaringsværdige private arkivalier vil synliggøre den betydning, der af kulturbevaringshensyn må tillægges private arkivalier. Dertil vil en sådan bestemmelse kunne lette administrationen af lovens § 32.

7.4 ARBEJDSGRUPPENS INDSTILLING

Arbejdsgruppen indstiller i enighed, at der i arkivloven optages bestemmelser,

- som pålægger rigsarkivaren at føre en fortegnelse over bevaringsværdige private arkiver
- som fastsætter, at retsvirkningen af optagelse af et privatarkiv i denne fortegnelse bør være, at arkivejeren forpligtes til at indberette ændringer i ejendomsforhold m.v.

8. Klageregler

8.1 PROBLEMSTILLING

Arbejdsgruppen har drøftet, hvorvidt der bør oprettes en særlig myndighed, der kan efterprøve og omgøre afgørelser i tilgængelighedssager, der går ansøgeren imod.

En del af arbejdsgruppen (Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring, Poul Villaume) har foreslået, at der i forbindelse med lovrevisionen etableres et uvildigt nævn, der vil kunne efterprøve og eventuelt omgøre afgørelser om tilgængelighed, der træffes af Statens Arkiver (rigsarkivaren) eller af vedkommende ressortmyndighed.

8.2. GÆLDENDE RET

§ 33, stk. 1, i arkivloven fastsætter, at rigsarkivarens afgørelser om tilgængelighed efter § 24 kan påklages til vedkommende ressortmyndighed. Det vil sige den myndighed, der har afleveret de arkivalier, der er søgt adgang til; for den statslige forvaltnings vedkommende i sidste ende pågældende minister.

I de tilfælde, hvor et afslag, der meddeles af rigsarkivaren, er baseret på, at ressortmyndigheden har nægtet samtykke, jf. § 24, stk. 2, kan der siges at være tale om en remonstrationsordning. Ansøgeren vil således kunne anmode den pågældende ressortmyndighed om at genoverveje spørgsmålet om samtykke til imødekommelse af en ansøgning.

Rigsarkivarens fastsættelse af vilkår vil ligeledes kunne indbringes for vedkommende ressortmyndighed. Hvor en myndighed har gjort sit samtykke betinget af fastsættelsen af specifikke vilkår, vil myndigheden kunne anmodes om at genoverveje disse.

Det bemærkes derudover, at sager om arkivadgang som andre forvaltningssager kan indbringes for Folketingets Ombudsmand og for domstolene.

For så vidt angår domstolene, kan det give anledning til tvivl om, hvortil afgørelser, der er truffet af domstolene, vil kunne opklages. Arbejdsgruppen har ikke fundet at kunne tage stilling til dette spørgsmål.

8.3 TIDLIGERE OVERVEJELSER OM INDFØRELSE AF EN SÆRLIG ANKEINSTANS

I forbindelse med arkivloven af 1992 og lovrevisionen i 1997, hvor spørgsmålet om etablering af en særlig ankeinstans blev behandlet, fandt Kulturministeriet det ikke hensigtsmæssigt at søge etableret en sådan instans. Argumentationen knyttede sig her til de synspunkter, der i offentlighedslovssammenhæng i 1960 blev fremført af Justitsministeriet i forbindelse med spørgsmålet om en ankeinstans.

I en række af de høringssvar, der indkom til Kulturministeriet i forbindelse med udarbejdelsen af arkivlovsforslaget af 1992, stilledes forslag om oprettelse af et ankenævn i tilgængelighedsspørgsmål, idet man kritiserede, at det er samme myndighed, der træffer afgørelser i både første instans, og når et afslag anfægtes af ansøgerne.

I bemærkningerne til § 24 i arkivlovsforslaget af 1992 anføres herom:

”For så vidt angår afgørelser om afslag, der træffes, fordi ressortmyndigheden ikke finder at kunne meddele samtykke, har det bl.a. på grundlag af de foreliggende høringssvar været overvejet, om der skal etableres en særlig ankeinstans, der tager stilling til ressortmyndighedens afgørelser i det konkrete tilfælde.

Lovudkastets regler om tilgængelighed bygger på de samme principper, som er indeholdt i lov om offentlighed i forvaltningen og i forvaltningsloven. Afgørelser om indsigt i h.t. de to love træffes i sidste instans af den pågældende minister.

Det bemærkes, at spørgsmålet om oprettelse af et ankenævn blev taget under overvejelse i offentlighedskommissionen af 1956 og senere i offentlighedsudvalget af 1973. I begge tilfælde kunne flertallet ikke anbefale oprettelse af et sådant nævn, idet man henholdt sig til en udtalelse fra Justitsministeriet af 14. november 1960, der konkluderede, at "ordningen indebærer, at nævnet bliver til en administrativ klageinstans i forhold til ministrenes afgørelser; dette forekommer vanskeligt foreneligt med det ministerielle system og dermed med ministrenes statsretlige stilling."

Lovforslaget indeholder på dette grundlag ikke forslag om etablering af en ankeinstans, for så vidt angår afgørelser om arkivadgang."

Under behandlingen i Folketinget indsattes en bestemmelse i § 26 om oprettelsen af Tilgængelighedsudvalget. Fortrinsvis udtaler udvalget sig om generelle spørgsmål, men lejlighedsvis ytrer det sig også om enkelte konkrete sager, hvor der skønnes at foreligge en principiel interesse. Udvalgets vurderinger har haft betydelig indflydelse på udviklingen. Rigsarkivaren har således fået opfordringer til at rejse en række spørgsmål over for afleverende myndigheder, med det resultat, at der er foretaget justeringer og liberaliseringer. Udvalgets sammenfattende vurdering før lovrevisionen i 1997 lå til grund for en del af de ændringer, der dengang gennemførtes. Tilgængelighedsudvalget overvejede da også spørgsmålet om et ankenævn og konkluderede:

"Efter en nøje gennemdrøftelse af synspunkterne for og imod finder udvalget efter en samlet afvejning, at det – under den udtrykkelige forudsætning, at ressortmyndigheden vil lægge vægt på størst mulig åbenhed – er bedst stemmende med den parlamentariske tradition, at de væsentlige afgørelser, der blandt andet vedrører hensynet til rigets sikkerhed og forsvar, træffes af vedkommende ressortminister, der i sin administration er ansvarlig over for Folketinget."

Et flertal på tre af udvalgets medlemmer føjede dog det forslag til, at udvalgets kompetence blev udvidet, så det kunne

”henstille til en afleverende myndighed at ændre en afgørelse, hvis udvalget ikke er enig i en konkret afgørelse, men dog således, at den endelige afgørelse ikke flyttes fra den afleverende myndighed.”
(Tilgængelighedsudvalgets Beretning III, 1996).

Udvalgets fjerde medlem udtalte sig imod dette forslag, med den begrundelse, at udvalget ikke ville være i besiddelse af tilstrækkelig indsigt, ekspertise og ressourcer, og at det forudsatte en forretningsorden, hvori der blev fastsat præcise regler for afstemning og habilitet.

Kulturministeren fastholdt 1992-ordningen i sit forslag fra marts 1997 til revision af arkivloven. Tilgængelighedsudvalgets synspunkter er gengivet i bemærkningerne. Flertallets ændringsforslag blev afvist med følgende begrundelse:

”Den nugældende ordning, hvorefter udvalget på baggrund af konkrete sager kan foretage en årlig vurdering af praksis på tilgængelighedsområdet og derved yde en generel rådgivning for så vel offentlige arkiver som ressortmyndighederne, har i praksis medvirket til at fremme den størst mulige åbenhed ved behandlingen af dispensationsansøgninger. Den af udvalgets flertal foreslåede ordning ville medføre en ændring af udvalgets karakter og nødvendiggøre en nøjere regulering af udvalgets sammensætning og forretningsorden, bl.a. under hensyn til medlemmernes habilitet.”

Et ankenævn for afslag på aktindsigt efter offentlighedsloven har været overvejet af offentlighedskommissionen af 1956 og offentlighedsudvalget af 1973. Offentlighedsudvalgets flertal tilsluttede sig de argumenter, der af Justitsministeriet i notat af 14. november 1960 var fremført over for Offentlighedskommissionen, og tilføjede, at

"erfaringerne i forbindelse med offentlighedslovens administration ikke kan siges at have afdækket noget behov for en sådan ordning [ankenævn]. Udvalget har herved forudsat, at Justitsministeriet også efter lovens revision vil fortsætte i samme omfang som hidtil med at afgive vejledende udtalelser efter anmodning fra andre myndigheder." (Betænkning 857/1978, s. 330).

Det kan her bemærkes, at Statens Arkiver siden 1992 har fulgt en lignende praksis og efter anmodning fra myndighederne afgivet vejledende udtalelser om arkivadgang.

I forbindelse med de overvejelser om ankenævn, der fandt sted i Offentlighedskommissionen af 1956 og Offentlighedsudvalget af 1973, var der ikke anledning til at overveje, om et ankenævn også ville kunne tage stilling til administrative afgørelser om aktindsigt, der træffes af domstolene, allerede af den grund, at offentlighedsloven ikke omfatter domstolene, hverken de domstole, der omfattes af retsplejeloven, eller specialdomstole som f.eks. Rigsretten, Arbejdsretten, boligretterne, tjenestemandsrätterne m.v.

8.4 ARBEJDSGRUPPENS OVERVEJELSER

8.4.1 Argumentation for oprettelse af et ankenævn

En del af arbejdsgruppens medlemmer (Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring, Poul Villaume) har som nævnt foreslået, at der ved lovrevisionen etableres et ankenævn i tilgængelighedssager.

Et sådant uafhængigt ankenævn skal ifølge disse medlemmer have til opgave at tage stilling til brugerklager over afslag på ansøgninger om 1) adgang til fristforlængede arkivenheder eller dokumenter, 2) dispensation fra de generelle tilgængelighedsfrister for arkivenheder eller dokumenter. Ankenævnets medlemmer, som skal have den nødvendige sikkerhedsgodkendelse, skal på anmodning kunne få adgang til det fuldstændige aktmateriale vedrørende afslåede ansøgninger om arkivadgang, og nævnet skal have kompetence til i givet fald at omgøre myndighedernes afgørelser om arkivadgang.

De nævnte medlemmer har udtalt, at ønsket om et ankenævn ikke i sig selv kan opfattes som udtryk for mistillid til den nuværende praksis, men bunder i et prin-

cipielt ønske om en uafhængig instans eller en uvildig bedømmelse af beskyttelses-hensyn, der vil styrke borgernes retssikkerhed. Det kan også være af betydning for myndighederne at etablere et ankenævn, der vil kunne afbøde eventuelt uberettigede påstande om urimelig sagsbehandling, nepotisme, skjulte dagsordener m.v.

Spørgsmålet om etablering af et ankenævn bør ses i sammenhæng med arkivloven som helhed. En række af arkivlovens bestemmelser er bredt formuleret og giver således en vid ramme for myndighedernes skøn. Det er på den baggrund af væsentlig betydning for borgernes retssikkerhed, at myndighedernes skøn kan efterprøves. Den remonstrationsordning, der er etableret ved arkivlovens § 33, stk. 1, er i den henseende ikke tilfredsstillende.

Over for den betragtning, at myndighedernes sagsbehandling og afgørelser i tilgængelighedsspørgsmål vil kunne indbringes for Folketingets Ombudsmand og for domstolene, har de nævnte medlemmer givet udtryk for, at sagsbehandlingen ved Ombudsmanden og domstolene er særdeles grundig og sagligt dygtig, men også meget langvarig.

Om Ombudsmandens virksomhed er det tillige anført, at den på grund af en stadig stigende sagsmængde har ændret sig, således at Ombudsmanden næppe tager sig af sager, der ikke kan antages at være af principiel interesse. Endelig bemærker presse- og forskningsrepræsentanterne, at Ombudsmanden i princippet ikke kan omgøre en forvaltningsafgørelse, men alene fremkomme med henstillinger.

Med hensyn til muligheden for at indbringe myndighedernes afgørelser for domstolene bemærker de nævnte medlemmer, at der ofte er store omkostninger forbundet med sagsbehandlingen, ligesom den er langvarig, og at det må være rimeligt at antage, at mange klagere vil finde det lettere at søge en afgørelse omgjort ved et ankenævn end ved en domstol. I den forbindelse gøres opmærksom på, at for især studerende og forskere, der arbejder under snævre tids- og bevillingsmæssige rammer, er den praktiske betydning af ankemulighederne til Ombudsmand eller domstole illusorisk.

Det er af Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring og Poul Villaume fremført, at ankenævn er etableret på en række andre områder, og at der således næppe er nogen retlig hindring for etablering af et nævn på tilgængelighedsområdet.

Justitsministeriets repræsentant i arbejdsgruppen har herom bemærket, at de indvendinger af statsretlig karakter, som Justitsministeriet over for Offentlighedskommissionen i 1960 gav udtryk for, ikke længere kan tillægges betydning, bl.a. under hensyn til den udvikling, der siden har fundet sted, herunder etablering af ankenævn på en lang række andre områder. Der er således ingen statsretlige eller grundlovmæssige hindringer for etablering af et ankenævn. Fra rigsarkivarens side er der givet udtryk for, at Statens Arkiver ikke forudser problemer ved at skulle samarbejde med et eventuelt ankenævn.

Konkret er af Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring og Poul Villaume foreslået, at ankenævnets medlemmer udpeges af

- Statens Humanistiske Forskningsråd, Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd og/eller universiteternes rektorkollegium (repræsentanter for forskningen)
- Danske Dagblades Forening (repræsentanter for pressen)
- Højesteret (repræsentant(er) for domstolene)
- relevante ministerier (repræsentanter for forvaltningen)
- evt. Folketinget (politiske repræsentanter), subsidiært, at ankenævnets medlemmer udpeges af kulturministeren efter indstilling af de ovennævnte institutioner og myndigheder.

De nævnte medlemmer har tillige anført, at der intet grundlag er anført for en antagelse om, at etableringen af et ankenævn vil begrænse den politiske interesse for tilgængelighedsspørgsmål. Tværtimod vil den, der ønsker offentlighed om et afslag, stå langt stærkere ved henvendelse til presse eller politikere, dersom der er tale om en konflikt mellem myndigheden og ankenævnet.

Der er talrige eksempler på eksisterende centrale statslige klageinstanser (ankenævn), som har den øverste administrative kompetence til at træffe afgørelser i sager mellem det offentlige og det private, f.eks. Landsskatteretten, Den Sociale Ankestyrelse, Miljøankenævnet, Naturklagenævnet, Erhvervsankenævnet og Konkurrenceankenævnet.

De forskellige nævns medlemssammensætning kan være vidt forskellig, men det vil være i strid med almindelig praksis med hensyn til ankenævn, om deres sammensætning direkte påvirkes af ændringer i den parlamentariske situation. Medlemmer af et ankenævn vedr. arkivadgang vil af indlysende grunde blive udpeget for et bestemt åremål.

Det er fremført, at et ankenævn ikke nødvendigvis vil medføre en større liberalitet i arkivadgangen. Arbejdsgruppens medlemmer Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring og Poul Villaume har heroverfor anført, at man kan forestille sig meget – f.eks. at et ankenævn vil være mere liberalt, jf. erfaringerne med afgørelserne fra den svenske "kamarrätten" vedrørende udenrigs- og forsvarssekretess.

Det er ligeledes drøftet, hvorledes det sikres, at et ankenævn som det foreslåede vil være i besiddelse af den fornødne sagkundskab. Forslagsstillerne, Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring og Poul Villaume, har hertil anført, at det vil være ganske uproblematisk at skaffe den nødvendige sagkundskab, hvis den ikke skulle være til stede i nævnet. I den forbindelse henvises til, at domstole og andre ankenævne ikke har sådanne problemer.

Tilgængelighedsudvalgets formand har tilsvarende givet udtryk for, at en prøvelse af konkrete tilgængelighedssager næppe fordrer speciel sagkundskab inden for de forskellige forvaltningsområder hos et ankenævns medlemmer. På fællesmødet med arbejdsgruppen i december udtalte hun, at dommere netop i deres hverdag er vant til og trænede i at træffe skønsmæssige afgørelser på felter uden for deres (juridiske) ekspertise, og at indhentning af rådgivende ekspertbistand fra en sags (modstående) parter i sådanne tilfælde er en uproblematisk rutine.

Arbejdsgruppen har derudover overvejet, om der kan tillægges Tilgængelighedsudvalget en udvidet kompetence til at udtale sig om konkrete adgangsspørgsmål. Spørgsmålet er naturligvis af principiel interesse, fordi skridtet fra enkelte konkrete kommentarer til henstillinger ville bringe udvalget tæt på en de facto-status som ankenævn. Kulturministeren ønskede dengang ikke at tage forslaget til følge. Med den vægt, der i øvrigt tillægges udvalgets generelle vurderinger, kan man spørge sig, om denne indflydelse i virkeligheden ikke er stærkere i kombination med den parlamentariske kontrol selv, end den indflydelse udvalget kunne udøve ved en løbende behandling af konkrete sager.

Medlemmerne Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring og Poul Villaume har om rollefordelingen mellem Tilgængelighedsudvalget og et eventuelt ankenævn anført, at etableres et ankenævn, overtager dette Tilgængelighedsudvalgets opgaver. Etableres et ankenævn ikke, indstiller disse medlemmer, at Tilgængelighedsudvalget fortsætter sin virksomhed, dog med den ændring, at udvalget på anmodning kan få adgang til udlevering af det fuldstændige aktmateriale vedrørende afslåede ansøgninger om arkivadgang.

Medlemmerne af arbejdsgruppen Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring og Poul Villaume har om nævnets kompetence anført, at det ikke er deres tanke, at et ankenævn skal kunne underkende retlige afgørelser, der træffes af Datatilsynet eller domstolene. Et ankenævn skal træffe sine afgørelser med de samme begrænsninger, som gælder for de forvaltningsmyndigheder, hvis afgørelser indbringes for nævnet. Et ankenævn vil selvsagt ikke kunne omgøre domstolenes retlige afgørelser, men kun afgørelser af administrativ karakter, der træffes af domstolene.

Om de ressourcemæssige konsekvenser har medlemmerne Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring og Poul Villaume anført, at retssikkerhed koster, og at de ressourcemæssige konsekvenser, under forudsætning af, at antallet af klager over afgørelser i tilgængelighedssager ikke stiger voldsomt, næppe vil forøges væsentligt ved at erstatte det nuværende Tilgængelighedsudvalg med et ankenævn.

8.4.2 Argumenter mod oprettelse af et ankenævn

En andel del af arbejdsgruppen (Poul Bache, Ole Cohen, Ole Hasselgaard, Jørgen Krogh, Johan Peter Noack, Peter Taksøe-Jensen) finder, at en række andre hensyn taler imod oprettelse af en særlig ankeinstans for spørgsmål om adgang til arkivalier.

Oprettelsen af et ankenævn, udpeget af kulturministeren, evt. efter indstilling fra nærmere angivne organisationer eller institutioner, kræver afklaring af en række spørgsmål om nævnets kompetence.

Tilgængelighedsudvalgets flertal anførte i 1996, at

”det – under den udtrykkelige forudsætning, at ressortmyndigheden vil lægge vægt på størst mulig åbenhed – er bedst stemmende med den parlamentariske tradition, at de væsentlige afgørelser, der blandt andet vedrører hensynet til rigets sikkerhed og forsvar, træffes af vedkommende ressortminister, der i sin administration er ansvarlig over for Folketinget.”

Medlemmerne Poul Bache, Ole Cohen, Ole Hasselgaard, Jørgen Krogh, Johan Peter Noack og Peter Taksøe-Jensen kan tiltræde denne udtalelse, idet de bemærker, at der ikke er noget juridisk til hinder for at etablere det foreslåede ankenævn, men at det nøje bør overvejes, om det ville være hensigtsmæssigt inden for arkivlovens område at etablere et af Folketinget og af den almindelige forvaltning uafhængigt organ, der skal have til opgave at efterprøve og eventuelt omgøre afgørelser, der er truffet på en ministers ansvar.

Også afgørelser om aktindsigt efter offentlighedsloven er underkastet sædvanlig parlamentarisk kontrol. På dette område foregår der også en kontrol i kraft af de spørgsmål fra borgerne, som Folketingets Ombudsmand får forelagt. I perioden siden lovens ikrafttræden 1971 har Ombudsmanden i en lang række tilfælde udtalt sig om sådanne afgørelser. Udtalelserne har på mange led sat sit præg på forvaltningens fortolkninger. Som regel angår de ikke dokumenternes eller oplysningernes karakter i sig selv, men rummer overvejende juridiske analyser af undtagelsesbestemmelsernes rækkevidde.

Det er af arbejdsgruppens medlemmer Poul Bache, Ole Cohen, Ole Hasselgaard, Jørgen Krogh, Johan Peter Noack og Peter Taksøe-Jensen fremført, at den politiske opmærksomhed omkring tilgængelighedsspørgsmål, der har kunnet konstateres under den gældende ordning, må antages at være mere fremmende for yderligere åbenhed i arkivadgangen end den afpolitisering af tilgængelighedsspørgsmål, der kan være en følge af henlæggelsen af endelig afgørelse fra den politisk ansvarlige myndighed til et uafhængigt nævn.

Det parlamentariske demokrati forudsætter, at Folketinget fører kontrol med regeringen. Der ses i og for sig ingen grund til, at denne kontrol ikke kan være effektiv, når det drejer sig om, hvorvidt myndighederne træffer rimelige beslutninger om arkivadgang.

I særlige tilfælde kan der klages til Folketingets Ombudsmand, ligesom der kan rejses sag for domstolene. Ganske vist har Folketingets Ombudsmand hidtil ikke fundet anledning til at udtale sig om substansen i sådanne afgørelser, ligesom der for så vidt heller ikke har været ført sager for domstolene, men det er en udvej, som principielt står åben for borgere, der ikke har opnået den ønskede arkivadgang.

I sig selv er regulering af arkivadgangen ved lov udtryk for, at Folketinget har haft vilje og evne til at gribe ind. Det er derudover jævnlig sket, at medlemmer af Folketinget efter debat i offentligheden har stillet spørgsmål til ministre, og i forbindelse med de hidtil to gennemførte revisioner af arkivloven har Folketinget ligeledes debatteret omstridte sider af praksis for arkivadgang.

I årene 1995-1996 fik debatten under røret om USA's anvendelse af Thulebasen utvivlsomt effekter i mere liberal retning.

Under debatten om revision af arkivloven i 1997 blev spørgsmålet om bortadopterades ret til adgang til oplysninger om deres biologiske forældre rejst, med det resultat, at praksis blev lagt om.

I første halvår 1998 rejste Dansk Krigsbarnsforening diskussion om adgang til faderskabssager, hvor flere mulige fædre figurerer. Bl.a. i lyset heraf omlagde Statens Arkiver efter drøftelse med Justitsministeriet sin praksis, så der fra efteråret 1998 gives adgang til barnet i sagen. Praksis er herefter i analogi med retsplejelovens bestemmelse om parters ret til udskrifter af retsbøger m.v.

I slutningen af samme år beskrev den islandske forsker Vilhjálmur Örn Vilhjálmsson i en kronik i Berlingske Tidende den punktvis restriktive praksis, der havde ført til afslag på enkelte af hans ansøgninger om adgang til Udlændingestyrelsens sager om flygtninge og indvandrere i 1930'erne og 1940'erne. Da afslagene angik sager om jødiske flygtninge, opstod der livlig offentlig debat. I lyset heraf besluttede Indenrigsministeriet og Udlændingestyrelsen efter drøftelse med Statens Arkiver i begyndelsen af 1999 en omlægning, der betød en mærkbar ændring. Selv om liberaliseringen således var gennemført, gentog denne debat sig i begyndelsen af februar 2000 efter Stockholmkonferencen om Holocaust, utvivlsomt stimuleret af, at Folketinget netop da havde en mere teknisk revision af arkivloven til behandling.

Da der herefter med bred tilslutning blev stillet forespørgsel til statsministeren og kulturministeren, gennemførte Folketinget en grundig debat om arkivadgang, der resulterede i vedtagelsen af 3. maj 2000. Under debatten blev med regeringens tilslutning ministrenes ansvar for afgørelser om tilgængelighed slået fast. I vedtagelsen blev det kraftigt henstillet, at regeringen gav så åben adgang til dokumenter fra årene 1933-1950 som mulig.

En særlig instans for behandling af konkrete tilgængelighedsspørgsmål kan forekomme overflødig under hensyn til, at tilgængelighedssager ikke ses at være forelagt Folketingets Ombudsmand.

Det er endvidere fremført, at det vil være vanskeligt at sikre, at et ankenævn vil være i besiddelse af den sagkundskab, som kræves, og som ved den nuværende ordning er sikret derved, at afgørelsen er henlagt til vedkommende ressortmyndighed.

En kombination af særlig sagkundskab og politisk forståelse må efter sammenhængen gælde for en del af de afgørelser, der skal træffes om adgang efter arkivlovens bestemmelser. Det er for så vidt anerkendt i lovgivningen, derved at afleverende myndigheder træffer afgørelse om fastsættelse af særlige tilgængelighedsfrister (§ 21, stk.1, § 22, stk. 2), og ved at Statens Arkiver skal søge myndighedernes samtykke i nærmere beskrevne tilfælde, før der kan gives dispensation fra fristerne (§ 24, stk. 2-4).

Medlemmerne Poul Bache, Ole Cohen, Ole Hasselgaard, Jørgen Krogh, Johan Peter Noack og Peter Taksø-Jensen har tilkendegivet, at afgørelsen af tilgængelighedsspørgsmål specielt på det sikkerheds- og udenrigspolitiske område netop hviler på et juridisk skøn, som i nogle tilfælde kan indeholde politiske elementer. På den baggrund er det tvivlsomt, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at overlade kompetencen til at frigive dokumenter vedrørende landets sikkerhed og forholdet til fremmede magter til et uafhængigt nævn. Et ankenævn vil kunne øve indflydelse på Danmarks politik på et område, der vedrører vitale udenrigspolitiske interesser, og som på samme tid er udtalt skønspræget.

Det forholdsvis ringe antal af ikke-imødekomne dispensationsansøgninger taler imod oprettelsen af et særligt ankenævn. Et særligt ankenævn for arkivadgangsspørgsmål kan forekomme ude af proportion med det forvaltningsområde, der er tale om.

Etablering af et ankenævn og sekretariatsbetjening af et sådant vil kræve et forbrug af ressourcer, der næppe står i rimeligt forhold til det forholdsvis ringe antal sager, der vil blive forelagt nævnet – forudsat, at antallet af afslag på ansøgninger om arkivadgang ikke stiger i forhold til antallet af imødekomne ansøgninger.

Det kan oplyses, at i perioden fra arkivlovens ikrafttrædelse 1. oktober 1992 til 31. december 1999 er der af i alt 9.202 afgørelser i tilgængelighedssager givet afslag i 408 tilfælde, dvs. 4,4 % af afgørelserne har været afslag. Her er medregnet enhver afgørelse, som ikke fuldt ud imødekommer en ansøgning, dvs. at tilladelser til en del af, men ikke hele det materiale, der er søgt adgang til, er regnet som afslag.

Af de 9.202 sager har 408² drejet sig om materiale, der har en særlig, længere tilgængelighedsfrist end 30 år, jf. § 21, stk. 1. Heraf er 373 ansøgninger imødekommet, mens 35 eller 8,6 % er afslået helt eller delvis.

² At tallet er det samme som antallet af afslag, er en tilfældighed.

1024 sager har drejet sig om dispensation fra 80-års-fristen efter § 22, stk. 1, nr. 2. Afslagene udgør her 83 eller 8,1 %.

Antallet af dispensationer fra 80-års-fristen efter § 22, stk. 1, nr. 4 udgør 1992-99 i alt 2862, hvortil kommer 4 afslag eller 0,1 %.

Antallet af mulige ankesager i tilfælde, hvor ressortmyndighedens samtykke er påkrævet for imødekommelse af en ansøgning om arkivadgang, udgør således ca. 125 i de 7 rapportår 1992-1999.

Antallet af ansøgninger om dispensation fra 80-års-fristen efter § 22, stk. 1, nr. 1, udgjorde 1992-99 4.314, hvoraf 4.071 blev imødekommet og 243 eller 5,6 % afslået. En del af disse afslag er omgjort efter anke til rigsarkivaren.

Selv om afvisningen således er neutral i forhold til målsætningen om at liberalisere arkivadgangen, kan forslaget om ankenævn selvfølgelig vurderes også i dette lys.

Det er langt fra givet, at et ankenævn ville føre til en liberalisering af arkivadgangen, som er væsentlig mere vidtgående eller hurtigere, end den der følger af den eksisterende praksis. Man kan meget vel forestille sig, at et ankenævn ville anlægge mere restriktive fortolkninger, end dem, der har været følgen af den parlamentariske kontrol, som har fundet sted siden arkivlovens ikrafttræden 1992. Dette spørgsmål hænger naturligvis sammen med, hvilket organ der i givet fald sammensætter et ankenævn, og efter hvilke regler sammensætningen skal ske.

Efter denne argumentation finder en del af arbejdsgruppen (Poul Bache, Ole Cohen, Ole Hasselgaard, Jørgen Krogh, Johan Peter Noack, Peter Taksøe-Jensen) stærke grunde til ikke at oprette et ankenævn for afgørelser om arkivadgang. Som det fremgår, er begrundelsen udsprunget af den grundlæggende overvejelse, at hvor der er tale om afgørelser efter skøn funderet i en kombination af saglige og politiske hensyn, bør kontrollen grundlæggende ligge i det parlamentariske demokrati selv.

8.5 ARBEJDSGRUPPENS INDSTILLINGER OM OPRETTELSE AF ET ANKENÆVN

En del af arbejdsgruppen (Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring, Poul Villaume) indstiller,

- Der oprettes et særligt sagkyndigt og uafhængigt ankenævn til behandling af klagesager over afslag på arkivadgang (såvel fristforlængede sager som dispensation fra tilgængelighedsfrister).

Det er af væsentlig betydning for ansøgernes retssikkerhed, at et sådant uafhængigt organ, bestående af repræsentanter for forskning, presse, administration og evt. Folketinget (politikere), med fuld aktindsigt skal kunne afprøve og evt. omgøre myndighedernes afgørelser om arkivadgang. Hertil kommer, at ansøgere som regel har en interesse i, at der hurtigere tages stilling til en anke, end tilfældet kan være, hvis der klages til Ombudsmanden eller rejses sag for domstolene. Ankenævnet ønskes etableret for at øge retssikkerheden hos brugerne.

Såfremt et ankenævn ikke oprettes, indstiller denne del af arbejdsgruppen:

- Tilgængelighedsudvalgets beføjelser udvides, så det kan få adgang til alt relevant aktmateriale vedrørende afslåede ansøgninger om arkivadgang.

En anden del af arbejdsgruppen (Poul Bache, Ole Cohen, Ole Hasselgaard, Jørgen Krogh, Johan Peter Noack, Peter Taksøe-Jensen) indstiller,

- at der ikke indføres et særligt ankenævn, men at de nugældende ankemuligheder opretholdes.

Denne del af arbejdsgruppen henholder sig til den udtalelse, der i 1996 blev afgivet af Tilgængelighedsudvalgets flertal.

Bilag

BILAG I.

Bekendtgørelse af lov om offentlige arkiver m.v.

Herved bekendtgøres lov nr. 337 af 14. maj 1992 om offentlige arkiver m.v., med de ændringer, der følger af lov nr. 421 af 10. juni 1997 og lov nr. 445 af 31. maj 2000.

Kapitel 1

Offentlige arkiver

§ 1. Statens Arkiver består af Rigsarkivet samt tilknyttede institutioner.

Stk. 2. Statens Arkiver ledes af rigsarkivaren. Rigsarkivaren udpeges af kulturministeren.

§ 2. Statens Arkiver har til formål

- 1) at sikre bevaringen af arkivalier, der har historisk værdi eller tjener til dokumentation af forhold af væsentlig administrativ og retlig betydning for borgere og myndigheder,
- 2) at sikre muligheden for kassation af ikke bevaringsværdige arkivalier i samarbejde med de myndigheder, der er omfattet af denne lov, jf. § 7, stk. 1, samt § 8,
- 3) at stille arkivalierne til rådighed for myndigheder og offentlighed, herunder til forskningsformål, og
- 4) at udøve forskning og udbrede kendskabet til forskningens resultater.

§ 3. Statens Arkiver bistår de myndigheder, der er omfattet af denne lov, i arkivmæssig henseende.

§ 4. Kommunerne kan oprette arkiver til behandling og bevaring af en eller flere kommuners arkivalier.

Stk. 2. Statens Arkiver samarbejder med de kommunale arkiver.

§ 5. Statens Arkiver samarbejder med og er

rådgivende over for andre kulturelle eller videnskabelige institutioner i arkivmæssig henseende.

Stk. 2. Kulturministeren nedsætter et udvalg til fremme af det samarbejde, som er nævnt i stk. 1.

§ 6. Statens Arkiver behandler sager vedrørende brug af rigsvåbenet.

Stk. 2. Statens Arkiver er rådgivende for statslige og kommunale myndigheder i spørgsmål vedrørende offentlige våbener, segl og emblemer samt flag.

Kapitel 2

Offentlige arkivalier

§ 7. Lovens regler om myndighedernes behandling af arkivalier i kapitel 3-5 gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning og domstolene.

Stk. 2. Loven gælder endvidere for anerkendte trossamfunds ministerialbogførelse.

§ 8. Kulturministeren kan bestemme, at reglerne i kapitel 3-5 om behandling af offentlige myndigheders arkivalier helt eller delvis skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m.v., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning. Det gælder dog kun, hvis udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige eller kommunale midler, eller i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens eller en kommunes vegne.

Kapitel 3

Bevaring og kassation

§ 9. Myndighederne skal drage omsorg for, at deres arkivalier opbevares på betryggende måde. Myndighederne skal herunder sikre, at arkivalier, der er lagret på elektronisk medium, bevares således, at de kan afleveres til offentlige arkiver.

Stk. 2. Ved aflevering af arkivalierne til offentlige arkiver overgår ansvaret for arkivaliernes fremtidige bevaring til disse.

Stk. 3. Kulturministeren kan efter forhandling med forskningsministeren fastsætte bestemmelser om, at statslige myndigheder, der inden for en nærmere fastsat dato ikke er overgået til elektronisk arkivering, skal betale for omkostningerne ved bevaring i Statens Arkiver af arkivalier, der efter den nævnte dato dannes på papir.

§ 10. Kulturministeren fastsætter til varetagelse af arkivmæssige hensyn regler om behandling, bevaring og kassation af statslige myndigheders arkivalier.

Stk. 2. Kulturministeren fastsætter til varetagelse af arkivmæssige hensyn regler om bevaring og kassation af kommunernes arkivalier.

Stk. 3. Statens Arkiver fører tilsyn med reglernes overholdelse.

Kapitel 4

Aflevering m. v.

§ 11. Myndighederne kan kun aflevere deres arkivalier til de offentlige arkiver, jf. kapitel 1.

§ 12. Statens Arkiver modtager arkivalier, der afleveres af statslige myndigheder og institutioner, folkekirken samt anerkendte trossamfund.

Stk. 2. Kulturministeren kan fastsætte nærmere regler om aflevering til Statens Arkiver.

§ 13. De myndigheder, der er nævnt i § 12, afleverer, medmindre modstående hensyn gør sig gældende, deres arkivalier til Statens Arkiver, inden de er 30 år gamle. Kulturministeren fastsætter nærmere regler om tidspunktet for aflevering, herunder om de tilfælde, hvor en fravigelse af den i 1. pkt. nævnte hovedregel kan finde sted.

§ 14. (ophævet).

§ 15. Kommunerne kan aflevere deres arkivalier til kommunale arkiver, jf. § 4, stk. 1.

Stk. 2. Kommunerne kan aflevere deres arkivalier til Statens Arkiver. Kulturministeren fastsætter nærmere regler om aflevering.

§ 15 a. Kulturministeren kan efter indhentet udtalelse fra Datatilsynet fastsætte nærmere regler om offentlige arkivers opbevaring af materiale af den art, der er omfattet af lov om behandling af personoplysninger.

§ 16. Enhver offentlig myndighed, som har modtaget eller erhvervet arkivalier hidrørende fra tidligere eller eksisterende statslige myndigheder, skal underrette Statens Arkiver herom. Tilbydes myndighederne sådanne arkivalier, eller bliver de på anden måde bekendt med arkivaliernes eksistens, skal de ligeledes underrette Statens Arkiver herom.

Stk. 2. Statens Arkiver kan bestemme, at arkivalier, der omhandles i stk. 1, afleveres til Statens Arkiver.

§ 17. Private personer, virksomheder eller institutioner, som er i besiddelse af arkivalier hidrørende fra tidligere eller eksisterende statslige myndigheder, skal aflevere arkivalierne til Statens Arkiver.

§ 18. Hvis arkivalier tilhørende staten søges solgt på offentlig auktion, skal auktionslederen underrette Statens Arkiver herom.

§ 19. Statens ret til arkivalier kan ikke ophøre ved ekstinktion eller hævd.

Kapitel 5

Tilgængelighed

§ 20. Arkivenheder, der hidrører fra myndighederne, og som er afleveret til Statens Arkiver, er tilgængelige for enhver, når de er 30 år gamle, jf. dog § 21 og § 22.

Stk. 2. Vedkommende myndighed træffer efter drøftelse med Statens Arkiver afgørelse i forbindelse med ansøgning om adgang til arkivalier, der er over 30 år gamle, men som endnu ikke er afleveret til Statens Arkiver. Ansøgningen imødekommes, medmindre de hensyn, der er nævnt i § 21, stk. 1, nr. 1-6, og § 22, stk. 1, nr. 1-4, foreligger. § 24, stk. 3 og 4, og § 25 finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 3. Myndigheden afgør så vidt muligt inden 30 dage, om en ansøgning i henhold til stk. 2 kan imødekommes, og på hvilken måde der kan gives adgang til arkivalierne. Er en ansøgning i

henhold til stk. 2 ikke imødekommet eller afslået inden 30 dage, skal myndigheden underrette ansøgeren om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

§ 21. Den afleverende myndighed kan efter drøftelse med det modtagende arkiv fastsætte en længere tilgængelighedsfrist end 30 år for dokumenter, hvis dette er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:

- 1) statens sikkerhed eller rigets forsvar,
- 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
- 3) beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,
- 4) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed,
- 5) enkeltpersoners eller private selskabers økonomiske interesse i at beskytte oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende eller
- 6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Stk. 2. Hvis særlige grunde, herunder ressourcemæssige forhold, taler herfor, kan fristforlængelser efter stk. 1 ske for arkivenheder eller grupper af arkivenheder.

§ 22. Tilgængelighedsfristen er 80 år for arkivenheder eller grupper af arkivenheder, der

- 1) indeholder oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold,
- 2) omfatter sager inden for strafferetsplejen,
- 3) omfatter myndighedens brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres, eller
- 4) omfatter materiale, der tilvejebringes som grundlag for Danmarks Statistiks udarbejdelse af offentlig statistik.

Stk. 2. Den afleverende myndighed kan, hvor forholdene taler herfor, efter drøftelse med det modtagende arkiv fastsætte en kortere eller længere tilgængelighedsfrist for arkivenheder, der er omfattet af stk. 1. Fastsættelse af kortere tilgængelighedsfrist end 80 år for materiale af den art, der er omfattet af lov om behandling af personoplysninger, kan dog kun finde sted efter ind-

hentet udtalelse fra Datatilsynet, hvis materialet er afleveret fra myndigheder inden for den offentlige forvaltning, eller fra Domstolsstyrelsen, hvis materialet er afleveret fra retterne.

§ 23. Tilgængelighedsfristen for en arkivenhed, jf. § 20, § 21, stk. 2, og § 22, regnes fra en arkivenheds slutningsår. Tilgængelighedsfristen for et dokument, jf. § 21, stk. 1, regnes fra dokumentets dato.

§ 24. Rigsarkivaren eller den, rigsarkivaren bemyndiger hertil, kan i konkrete tilfælde meddele tilladelse til benyttelse af dokumenter, arkivenheder eller grupper af arkivenheder inden udløbet af tilgængelighedsfristen, jf. dog stk. 2-4 og stk. 7.

Stk. 2. Det er en betingelse for at meddele tilladelse efter stk. 1, at vedkommende ressortmyndighed har givet sit samtykke hertil, når

- 1) den afleverende myndighed har fastsat en længere tilgængelighedsfrist efter § 21,
- 2) en arkivenhed indeholder materiale af den karakter, der er nævnt i § 22, stk. 1, nr. 2-4, eller
- 3) et dokument eller en arkivenhed er yngre end 30 år.

Stk. 3. Tilladelse efter stk. 1 kræver samtykke fra Datatilsynet, hvis arkivenheden er afleveret fra en myndighed inden for den offentlige forvaltning og indeholder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold og

- 1) tidligere behandling af oplysningerne har været omfattet af lov om behandling af personoplysninger eller
- 2) oplysningerne stammer fra et edb-register, der har været ført for den offentlige forvaltning.

Stk. 4. Tilladelse efter stk. 1 kræver samtykke fra Domstolsstyrelsen, hvis arkivenheden er afleveret fra retterne og indeholder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, og tidligere behandling af oplysningerne har været omfattet af lov om behandling af personoplysninger.

Stk. 5. Er en ansøgning om benyttelse af ikke umiddelbart tilgængelige arkivalier ikke imødekommet eller afslået inden 15 dage efter, at den er modtaget i Statens Arkiver, skal Statens Arkiver underrette ansøgeren om grunden hertil.

Stk. 6. De myndigheder, der er nævnt i stk. 2-4, afgør så vidt muligt inden 30 dage efter, at spørgsmål om samtykke til imødekommelse af

en ansøgning om arkivadgang er forelagt den pågældende myndighed fra Statens Arkiver, om samtykke kan meddeles. Foreligger en afgørelse ikke inden 30 dage, skal myndigheden underrette Statens Arkiver om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse forventes at foreligge. Statens Arkiver underretter herefter ansøgeren herom.

Stk. 7. Kulturministeren fastsætter nærmere regler om tilgængelighed og om vilkår for brugen af de oplysninger, der gives adgang til. Herunder kan der efter indhentet udtalelse fra Datatilsynet fastsættes særlige regler om vilkår for brugen af oplysninger af den art, der er omfattet af lov om behandling af personoplysninger.

§ 25. Den, der får adgang til arkivenheder, som ikke er umiddelbart tilgængelige, må ikke uberettiget offentliggøre, videregive eller udnytte fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab. En oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

§ 26. Kulturministeren nedsætter et udvalg, der skal vurdere praksis på tilgængelighedsområdet.

Stk. 2. Udvalget består af en formand, som skal være dommer, to repræsentanter for forskningen, to repræsentanter for pressen og tre repræsentanter for den offentlige forvaltning.

§ 27. Kulturministeren kan fastsætte regler om tilgængelighed vedrørende offentlige arkivalier, der er afleveret til kommunale arkiver, jf. § 4, stk. 1, og § 15, stk. 1. Der kan herunder efter indhentet udtalelse fra Datatilsynet fastsættes regler om tilgængelighed til materiale af den art, der er omfattet af lov om behandling af personoplysninger.

Kapitel 6

Private arkivalier

§ 28. Statens Arkiver kan indsamle, modtage og bevare private arkivalier, som hidrører fra enkeltpersoner, foreninger, organisationer m.v. Arkivalierne skal være af væsentlig forskningsmæssig eller almenkulturel betydning og navnlig berøre forhold af samfundsmæssig karakter.

§ 28 a. Private arkivalier af den art, der er omfattet af lov om behandling af personoplysninger, kan afleveres til offentlige arkiver.

§ 29. Hvis et bo, der tilfalder staten ved arv, rummer arkivalier, skal disse afleveres til Statens Arkiver.

§ 30. Private arkivalier, hvortil ingen kan godtgøre sin ret som ejer, tilhører staten. Finderen af sådanne arkivalier eller den, der får dem i sin besiddelse, skal straks aflevere dem til Statens Arkiver.

§ 31. Ved aflevering af private arkivalier til Statens Arkiver træffes der aftale mellem den afleverende part og det modtagende arkiv om tilgængelighed.

Stk. 2. Kulturministeren kan efter indhentet udtalelse fra Datatilsynet fastsætte nærmere regler om tilgængelighed til materiale af den art, der er omfattet af lov om behandling af personoplysninger, og som er afleveret til offentlige arkiver.

§ 32. Den, som ejer private arkivalier af forskningsmæssig eller almenkulturel betydning, skal, inden de udføres af landet, give Statens Arkiver adgang til kopiering af arkivalierne.

Kapitel 6 a

Begæring om indsigt

§ 32 a. En person kan over for et offentligt arkiv fremsætte begæring om indsigt i oplysninger om den pågældende af den art, som er omfattet af lov om behandling af personoplysninger, og som er overført til opbevaring i det pågældende arkiv.

Stk. 2. Begæring efter stk. 1 skal angive den myndighed, der oprindeligt har behandlet de pågældende oplysninger.

Stk. 3. Begæring om indsigt videresendes af det pågældende arkiv til vedkommende myndighed, der træffer afgørelse efter bestemmelserne herom i lov om behandling af personoplysninger.

Stk. 4. For så vidt angår begæring om indsigt i private arkivalier, som er afleveret til et offentligt arkiv, og som er omfattet af lov om behandling af personoplysninger, træffer det pågældende arkiv afgørelse efter bestemmelserne herom i den nævnte lov. Begæringen skal angive den dataansvarlige, der oprindeligt har behandlet de pågældende oplysninger.

Kapitel 7
Klageregler

§ 33. Rigsarkivarens afgørelser om tilgængelighed efter § 24 kan påklages til vedkommende ressortmyndighed.

Stk. 2. Kulturministeren kan fastsætte regler om, at de afgørelser, rigsarkivaren træffer efter regler udstedt i medfør af bestemmelserne i kapitel 3 og 4, ikke kan indbringes for kulturministeren.

Kapitel 7 a
Delegation

§ 33 a. Kulturministeren kan bemyndige rigsarkivaren til at foretage den mere detaljerede regelfastsættelse om behandling, bevaring og kassation af offentlige arkivalier samt om aflevering af arkivalier til Statens Arkiver, jf. § 10, stk. 1 og 2, § 12, stk. 2, § 13, 2. pkt., samt § 15, stk. 2.

Kapitel 8

Straffe- og ikrafttrædelsesbestemmelser

§ 34. Med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder straffes den, der overtræder § 25.

Stk. 2. Med bøde straffes den, der overtræder bestemmelserne i § 17, § 18, § 30 og § 32.

Stk. 3. I forskrifter, der udfærdiges efter loven, kan der fastsættes straf af bøde for overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne.

Stk. 4. Der kan pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

§ 35. Loven træder i kraft den 1. oktober 1992. Loven gælder også for arkivalier, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse før lovens ikrafttræden.

Stk. 2. Kulturministeren fastsætter nærmere regler om tilgængelighed til arkivalier, der er afleveret til offentlige arkiver før lovens ikrafttræden.

§ 36. Følgende love ophæves:

- 1) Lov nr. 42 af 30. marts 1889 om oprettelse af et rigsarkiv og om lønninger for de derved ansatte embeds- og bestillingsmænd.
- 2) Lov nr. 152 af 28. april 1931 om oprettelse af et landsarkiv for de sønderjyske landsdele.

- 3) Lov nr. 217 af 16. juni 1962 om statens overtagelse af den selvejende institution Erhvervsarkivet.

§ 37. (ophævet).

§ 38. I lov om Københavns Kommunes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 483 af 21. juni 1991, ophæves § 62.

§ 39. I lov om Københavns Kommunes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 484 af 21. juni 1991, ophæves § 52.

§ 40. Følgende bekendtgørelser forbliver i kraft, indtil de ophæves eller afløses af forskrifter udstedt i medfør af denne lov:

- 1) Bekendtgørelse nr. 201 af 29. april 1981 om kassation i kommunernes arkiver, som ændret ved bekendtgørelse nr. 42 af 18. februar 1985.
- 2) Bekendtgørelse nr. 152 af 18. april 1985 om kassation af Københavns Kommunes arkivalier.
- 3) Bekendtgørelse nr. 65 af 31. januar 1990 om kassation i amtskommunernes arkiver.

§ 41. Forslag til revision af loven fremsættes for Folketinget senest i folketingsåret 2001-2002.

§ 42. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland. Loven kan med de afvigelser, som de særlige færøske og grønlandske forhold tilsiger, ved kgl. anordning sættes i kraft for sager, der er eller har været under behandling af rigsmyndighederne.

Lov nr. 421 af 10. juni 1997 om ændring af lov om offentlige arkiver m.v. indeholder følgende ikrafttrædelsesbestemmelse:

§ 2

Loven træder i kraft den 1. juli 1997.

Lov nr. 445 af 31. maj 2000 om ændring af lov om offentlige arkiver m.v. indeholder følgende ikrafttrædelsesbestemmelse:

§ 2

Loven træder i kraft den 1. juli 2000.
Stk. 2. Regler, der fastsættes i medfør af bestemmelsen i § 31, stk. 2, i lov om offentlige ar-

kiver m.v. som affattet ved denne lovs § 1, nr. 11, omfatter arkivalier, der er afleveret til offentlige arkiver efter lovens ikrafttræden.

Kulturministeriet, den 17. juli 2000

ELSEBETH GERNER NIELSEN

/ Niels-Jørgen Nielsen

BILAG 2. TILGÆNGELIGHEDSUDVALGETS BERETNING 5

TILGÆNGELIGHEDSUDVALGET

v/fmd. dommer Tuk Bagger
Københavns Byret, Domhuset
Nytorv, 1450 København K

Sekretær: Dfm. Kristian Lind Jensen
Østre Landsret, Bredgade 59,
1260 København K

B E R E T N I N G 5

Sammenfattende beretning

Udvalgets erfaringer med arkivloven af 1997 og
forslag vedrørende lovrevision

afgivet af et udvalg under Kulturministeren nedsat i
henhold til lov nr. 421 af 10. juni 1997 om ændring af
lov om offentlige arkiver m.v. § 26.

Indholdsfortegnelse:

I.	Indledning	s.	2
II.	Udvalgets overvejelser	s.	5
•	a. Afleveringspraksis, jf. arkivlovens § 13	s.	5
•	b. 30-års fristen, jf. arkivlovens § 20 s.	8
•	c. Fristforlængelser, jf. arkivlovens § 21	. s.	9
•	d. 80-års fristen, jf. arkivlovens § 22 s.	10
•	e. Betaling for udskrifter m.v.	s.	11
•	f. Svarfrister jf. arkivlovens § 24, stk. 4		
•	og 5	s.	11
•	g. Screening	s.	12
•	h. Kompetence vedrørende klagesagers		
•	behandling	s.	12
•	i. Kommunale arkiver	s.	13
•	j. Tydeliggørelse af myndigheders og		
•	fagministrenes ansvar for den praktiske		
•	efterlevelse af arkivlovens formålsbestem-		
•	melse	s.	13
•	k. Forholdet til offentlighedsloven	s.	14
•	l. Tilgængelighedsudvalgets fremtid	s.	14

- 2 -

I. Indledning.

Udvalget til vurdering af praksis på tilgængelighedsområdet (Tilgængelighedsudvalget) er nedsat af Kulturministeren den 13. oktober 1997 i henhold til lov nr. 421 af 10. juni 1997 om ændring af lov om offentlige arkiver m.v. § 26.

Udvalgets kommissorium er sålydende:

" Udvalget skal på baggrund af en årlig rapport udarbejdet af rigsarkivaren vurdere praksis på tilgængelighedsområdet og udtale sig om, hvorvidt der bør gennemføres ændringer på dette område.

Rigsarkivarens årlige rapport om tilgængelighedspraksis skal beskrive følgende hovedpunkter:

- praksis vedrørende tilgængelighed til ikke afleverede statslige arkivalier, der er over 30 år gamle
- afleveringspraksis
- praksis vedrørende tilgængelighedsfrister og screening
- praksis vedrørende dispensationer

Rigsarkivarens rapport forelægges de berørte myndigheder, der kan fremkomme med bemærkninger til rapport-

- 3 -

ten.

Udvalget kan anmode om supplerende oplysninger om sagsbehandlingen fra Statens Arkiver og kan som led i den årlige rapportering kommentere enkeltsager af principiel interesse. En repræsentant for Statens Arkiver kan deltage i udvalgets møder med henblik på at kunne give udvalget de i den henseende fornødne oplysninger.

På baggrund af udvalgets drøftelser afgives en årlig udtalelse til Kulturministeren."

Udvalget til vurdering af praksis på tilgængelighedsområdet har i overensstemmelse med udvalgets kommissorium på baggrund af rapporter udarbejdet af rigsarkivaren for perioderne 1.1.1995-31.10.1996, 1.11.1996-31.12.1997, 1.1.1998-31.12.1998 og 1.1.1999-31.12.1999 udarbejdet Beretning 1, 2, 3 og 4 til Kulturministeriet. Udvalgets beretninger er dateret 28. august 1998, 26. maj 1999, 9. maj 2000 og 12. december 2000.

Kulturministeren har i henhold til kommissorium af 5. september 2000 nedsat en arbejdsgruppe, der skal udarbejde en rapport om revision af arkivloven, jf. lovbestemt nr. 740 af 17. juli 2000 af lov om offentlige arkiver m.v. Arbejdsgruppen skal herunder inddrage resultaterne af arbejdet i det udvalg, der er nedsat i henhold til arkivlovens § 26 (Tilgængelighedsudvalget) i sit arbejde. Arbejdsgruppens rapport skal foreligge senest 1. juni 2001. Udvalget er orienteret om nedsættelsen af denne arbejdsgruppe med brev af 24. oktober 2000 fra arbejdsgruppen. Arbejdsgruppen har i forbindelse med orienteringen anmodet om, at Tilgængelighedsudvalgets sammenfatning af erfaringer og forslag i lys af udviklingen siden lovrevisionen i 1997 kan foreligge så vidt muligt inden udgangen af år 2000.

Udvalget havde foretrukket at afvente udarbejdelsen af en sammenfattende beretning, hvori udvalget på baggrund

- 4 -

af rigsarkivarens rapporter redegør for erfaringerne med nugældende arkivlov og fremkommer med forslag til overvejelser og ændringer, til efter rigsarkivarens udarbejdelse af rapport vedrørende administrationen af arkivlovens regler i perioden 1.1.2000 til 31.12.2000. Derved ville udvalget have sikret størst muligt erfaringsmateriale som grundlag for en sammenfattende Beretning 5.

I lyset af den tidsramme, der er sat for arbejdsgruppens arbejde, har udvalget imidlertid valgt at fremskynde arbejdet med en sammenfattende beretning.

Grundlaget for udvalgets sammenfattende beretning vedrørende arkivloven af 1997 er således rigsarkivarens seneste tre rapporter, der omhandler perioden efter arkivlovens ikrafttræden 1. juli 1997 og frem til 31.12.1999. Hertil kommer mundtlige og skriftlige redegørelser modtaget fra Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og rigsarkivaren.

Udvalget bemærker, at udvalget efter sin karakter og sammensætning har fundet det mest hensigtsmæssigt at formulere sig i bredere principklæringer og overlade det til den af Kulturministeriet nedsatte arbejdsgruppe at foretage det egentlige lovforberedende arbejde.

På tidspunktet for afgivelsen af denne sammenfattende Beretning 5 er medlemmerne af udvalget til vurdering af praksis på tilgængelighedsområdet:

Formand:

Dommer Tuk Bagger, Københavns Byret

Medlemmer:

Fuldmægtig Ole Hasselgaard, Justitsministeriet
Chefredaktør Anne Knudsen, Weekendavisen
Journalist Leif Larsen
Specialkonsulent Helen Petersen, Forsvarsministeriet

- 5 -

Professor Nikolaj Petersen, Institut for Statskundskab,
Århus Universitet
Kontorchef Birte Poulsen, Udenrigsministeriet
Universitetslektor Bente Rosenbeck, Institut for Nordisk
Filologi, Københavns Universitet

Som sekretær fungerer dommerfuldmægtig Kristian Lind
Jensen, Østre Landsret.

II. Udvalgets overvejelser:

a. Afleveringspraksis, jf. arkivlovens § 13.

Udvalget har gentagne gange i de afgivne beretninger fremhævet, at intentionerne bag arkivloven om størst mulig åbenhed og dermed reel mulighed for arkivadgang kun kan opnås ved aflevering af arkivalier i overensstemmelse med de derom fastsatte regler. Udvalget har udtrykt bekymring for det omfattende afleveringsefterslæb, der har kunnet konstateres.

Ifølge rigsarkivarens beregning pr. ultimo 1996 befandt der sig hos statslige myndigheder arkivmængder, der var mere end 30 år gamle, i et omfang der svarede til 53 hyldekilometer. Rigsarkivaren har i sin seneste rapport redegjort for resultatet af en revurdering af omfanget af afleveringen af konventionelle arkivalier i de næste årtier. Revurderingen er foretaget på baggrund af en model udarbejdet af Statens Arkiver i 1999 til beregning af virkningerne af en i forbindelse med indgåelsen af resultatkontrakten for 1997-2000 iværksat systematisk bevaringsvurdering af arkivalier. Det fremgår heraf, at det reelle afleveringsefterslæb pr. primo 1997 kunne opgøres til 19,0 km, der pr. ultimo 1999 er nedbragt til 13,7 km.

Rigsarkivaren har overfor udvalget oplyst, at den øgede

- 6 -

kassation skyldes, at det i praksis har vist sig, at anvendelsen af allerede eksisterende kassationsforskrifter på det eksisterende materiale har medført en større kassation end forventet.

Udvalget finder det glædeligt, at efterslæbet er nedbragt, men finder fortsat grund til at fremhæve afleveringens afgørende betydning for størst mulig åbenhed.

Udvalget er opmærksom på, at den manglende aflevering i vidt omfang beror på ressourceproblemer af økonomisk såvel som personalemæssig karakter, men kan pege på som en mulighed, at man i lovteksten anvender ordet "pligt" i stedet for den nugældende vagere formulering i arkivlovens § 13. En anden mulighed kunne være at udtale sig herom i bemærkningerne til loven.

Derudover bemærkes, at en eventuel ændring af tilgængelighedsfristen i henhold til arkivlovens § 20, stk. 1, (jf. nedenfor) bør føre til en ændring af afleveringsfristen, idet disse to frister nødvendigvis må være sammenfaldende.

Udvalget er opmærksom på, at en afkortning af afleveringsfristen vil kunne skabe yderligere praktiske problemer i form af et øget afleveringsefterslæb. Problemerne med afleveringsefterslæbet må, indtil efterslæbet er nedbragt, løses ved hjælp af reglen i arkivlovens § 20, stk. 2, hvorefter vedkommende myndighed træffer afgørelse efter drøftelse med Statens Arkiver.

Det i henhold til arkivloven af 1992 nedsatte udvalg til vurdering af praksis på arkivtilgængelighedsområdet har under punktet Udvalgets ændringsforslag i Beretning III s. 16-17 peget på de særlige problemer, som Forsvarsministeriets afleveringsfrist på 60 år giver anledning til og udtalt, at "den gældende ordning vedrørende materiale klassificeret "fortroligt" eller højere er uhensigtsmæssig set i relation til ønsket om størst mulig åbenhed og den ændrede sikkerhedspolitiske situation."

- 7 -

Udvalget kan tiltræde denne udtalelse.

Forsvarets ikke afleverede arkivalier opbevares ifølge oplysninger fra Forsvarsministeriet decentralt ved adskillige arkivenheder.

Et flertal i udvalget er af den opfattelse, at det er nødvendigt for at sikre størst mulig åbenhed, at Forsvarsministeriets særordning ophæves, således at også Forsvarsministeriet skal aflevere arkivalierne til samlet opbevaring i Statens Arkiver inden for den i arkivlovens § 13 fastsatte frist, uanset arkivalierne måtte være underlagt 60 års tilgængelighed eller mere.

Et af udvalgets medlemmer (Helen Petersen) finder, at den screening, der er iværksat på Forsvarsministeriets område, delvis gør op med den automatiske forlængelse af afleveringsfrist og tilgængelighedsfrist på 60 år. I forbindelse med screeningen vil der blive taget stilling til - og givetvis afklassificeret - en stor mængde arkivalier i god tid, inden de er blevet 60 år. Disse dokumenter vil skulle afleveres til Rigsarkivet efter aftale med samme. Det vil fortsat være nødvendigt for en mindre gruppe af dokumenter at have en afleveringsfrist og en tilgængelighedsfrist på 60 år eller mere.

Som følge af den iværksatte screening er det medlemmets opfattelse, at 60 års praksis kan bevares, samtidig med at åbenheden vedrørende arkivalierne øges.

Medlemmet bemærker endvidere, at forudsætningen for aflevering af dokumenter, der er klassificeret "fortroligt" eller højere, er, at lokaliteterne opfylder sikkerhedskravene for opbevaring af sådanne dokumenter.

Udvalget bemærker i den forbindelse, at det bør sikres, at der etableres og ydes ressourcer til en nedklassificeringsprocedure, der gør det muligt for Forsvarsministeriet at overholde den almindelige afleveringsfrist.

- 8 -

b. 30-års fristen, jf. arkivlovens § 20

Rigsarkivaren har overfor udvalget oplyst, at Rigsarkivet årligt modtager ca. 100.000 læsesalsbesøg og ekspederer ca. 500.000 bestillingssedler vedrørende arkivmateriale, og at langt de fleste henvendelser vedrører tilgængeligt materiale.

Udvalget må antage, at en stor del af de statslige arkiver er omfattet af arkivlovens almindelige 30-årige tilgængelighedsfrist.

Med udgangspunkt heri må udvalget konkludere, at en nedsættelse af den almindelige tilgængelighedsfrist på 30 år vil have afgørende betydning for en øget åbenhed. Udvalget finder derfor, at der er behov for en nedsættelse af den almindelige tilgængelighedsfrist. Udvalget finder endvidere, at der er behov for, at det løbende vurderes, om der er mulighed for yderligere nedsættelse af den almindelige tilgængelighedsfrist.

I udvalgets overvejelser af omfanget af en sådan nedsættelse af den almindelige tilgængelighedsfrist er indgået oplysninger, der fremgår af en oversigt om Arkivaliers tilgængelighed: Regulering og praksis i en række lande udarbejdet af rigsarkivaren, hvorefter man i Holland har en generel tilgængelighedsfrist på 20 år, mens Tyskland har en generel tilgængelighedsfrist på 30 år. I Norge, Sverige og USA, hvor området er reguleret af offentlighedsloven og ikke af en særlig arkivlov, gælder ingen generel tilgængelighedsfrist.

Det er endvidere indgået i udvalgets overvejelser, at det af bemærkningerne til forslaget til arkivlovsændringerne i 1997 fremgår, at regeringen vil se positivt på, om det er muligt at nedsætte den almindelige tilgængelighedsfrist fra 30 år til 25 år i et 4-årigt perspektiv.

To udvalgsmedlemmer, Anne Knudsen og Nikolaj Petersen,

har på denne baggrund peget på som en mulighed, at den almindelige arkivtilgængelighedsfrist nu nedsættes til 20 år, og et udvalgsmedlem, Leif Larsen, finder, at den almindelige arkivtilgængelighedsfrist nu bør nedsættes til 10 år.

Et flertal af udvalgets medlemmer kan tilslutte sig en nedsættelse af den almindelige tilgængelighedsfrist til 25 år ved den kommende lovrevision.

Udvalget finder det nødvendigt at understrege, at en sådan forkortelse af den almindelige tilgængelighedsfrist ikke må medføre en udvidet anvendelse af fristforlængelser i henhold til arkivlovens §§ 21-22.

c. Fristforlængelser, jf. arkivlovens § 21.

Forsvarsministeriet, Justitsministeriet og Udenrigsministeriet har over for udvalget redegjort for fremgangsmåden vedrørende fastsættelse af fristforlængelser for disse myndigheders arkivalier. Udvalget kan på baggrund heraf konstatere, at der er store forskelle i den praktiske fremgangsmåde for disse tre ministerier, og at valget af fremgangsmåde i høj grad har sammenhæng med de ressourcer, der står til rådighed.

Udvalget må antage, at tilsvarende forskelle og årsager gør sig gældende for de statslige myndigheder generelt.

Fastsættelsen af en egentlig procedure for fristforlængelser kan på denne baggrund synes vanskelig, men der er i udvalget enighed om at understrege, at der ved fristforlængelser er behov for, at den arkivskabende myndighed og rigsarkivaren præciserer årsagen til den meddelte fristforlængelse.

Som omtalt af udvalget i flere beretninger udgiver Udenrigsministeriet årlig et katalog over tilgængelighedsfrister og undtagelser herfra. Det er udvalgets opfattelse, at udsendelsen af et sådant katalog i høj grad

- 10 -

medvirker til at øge den åbenhed, der er tilsigtet med arkivloven. Det bør overvejes, om det bør pålægges alle arkivskabende myndigheder at udgive et sådant katalog.

d. 80-års fristen, jf. arkivlovens § 22.

Tilgængelighedsfristen på 80 år er fastsat under hensyn til, at der generelt er tale om så personfølsomme oplysninger, at det af lovgiver vurderes som rimeligt, at fristen fortsat er 80 år. En kortere frist vil kunne føre til, at sådanne følsomme oplysninger bliver fri inden for de berørtes levetid.

Fristen for tilgængelighed i personsager er i Holland max. 75 år, Tyskland 30 år efter død/80 år, Norge 80/100 år og Sverige max. 70 år. Der gælder ingen tilgængelighedsfrist i USA.

På grundlag af det kendskab til dispensationspraksis, som udvalget har opnået gennem rigsarkivarens rapporter, er det udvalgets opfattelse, at den dispensationspraksis, der med hjemmel i arkivlovens § 24 har udviklet sig på området, i vidt omfang eliminerer risikoen for, at fristen på 80 år kan virke urimeligt lang.

Det er på baggrund heraf udvalgets opfattelse, at der ikke er grundlag for at foretage ændringer for så vidt angår den del af bestemmelsen, der vedrører hensynet til beskyttelsen af personer.

Derimod finder udvalget, at det på andre områder nævnt i bestemmelsen som for eksempel myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager m.v. er ubegrundet at opretholde en 80-års frist.

Udvalget skal derfor foreslå, at bestemmelsen i arkivlovens § 22 ændres, således at der sker en differentiering af fristerne, og således at fristen på 80 år alene opretholdes, hvor hensyn til personer gør sig gældende.

- 11 -

Et udvalgsmedlem (Leif Larsen) ønsker tilføjet, at det er et problem, at 80 års reglen bliver anvendt som et "skjold" i sager, hvor der reelt ikke er tale om personoplysninger, og at det ligeledes er et problem, at der er eksempler på, at der meddeles afslag på dispensation under henvisning til, at der ikke er tale om "seriøs forskning" på trods af Kulturministerens svar til blandt andre Folketingets Kulturudvalg om, at ikke kun "seriøse forskere" kan meddeles dispensation. Dette medlem udtaler, at disse forhold svækker arkivlovens grundlæggende intention om størst mulig åbenhed.

e. Betaling for udskrifter m.v.

Udvalget har i to af de afgivne beretninger udtalt sig om det for intentionen om størst mulige åbenhed begrænsende i, at der som følge af regler om statslige myndigheders indtægtsdækkede virksomhed kræves betaling for arkivadgang.

Udvalget skal understrege, at man finder det uheldigt, hvis samtykke til arkivadgang forudsætter betaling, fordi et hensyn til fremtidig indtjening kan indskrænke eller hindre adgang til arkivalier, og derved modarbejde den åbenhed, der i øvrigt tilstræbes.

f. Svarfrister, jf. arkivlovens § 24, stk. 4 og 5.

Det fremgår af rigsarkivarens rapporter, at svarfristen på 15 dage på anmodninger om arkivadgang generelt overholdes, og at det samme er tilfældet vedrørende fristen på 30 dage for ressortmyndighedens samtykke. Ifølge rigsarkivarens rapporter er tendensen en stadig kortere sagsbehandlingstid.

Det er udvalgets opfattelse, at besvarelsen af forespørgsler bør ske hurtigst muligt. Udvalget finder imidlertid, at de eksisterende svarfrister er tilstrækkelige, og at der ikke på nuværende tidspunkt er behov

- 12 -

for ændringer heri.

g. Screening.

Udvalget har i flere beretninger påpeget den betydning, screening har for størst mulig åbenhed.

Udvalget har med tilfredshed konstateret, at der er bevilliget midler til fremme af screeningen, og at der i stigende omfang screenes i de arkivforvaltende myndigheder. Udvalget skal henlede opmærksomheden på, at omfanget af screening i vidt omfang beror på økonomiske og personalemæssige ressourceproblemer.

Udvalget skal opfordre til, at der fortsat afsættes de fornødne midler til screening.

h. Kompetence vedrørende klagesagers behandling

Klage over afslag på arkivadgang kan ifølge arkivlovens § 33 ske til vedkommende ressortmyndighed.

Det i henhold til arkivloven af 1992 nedsatte udvalg til vurdering af praksis på arkivtilgængelighedsområdet har i sin Beretning III under udvalgets ændringsforslag s. 24 om en mulig indførelse af et anke/klageorgan udtalt:

"Det har fra brugerside jævnligt og med betydelig vægt været fremført, at offentlighedens berettigede krav på størst mulig åbenhed og indsigt med den offentlige forvaltning kun kan opnås, såfremt ressortmyndighedens afgørelse kan indbringes for en uvildig klageinstans.

Efter en nøje gennemdrøftelse af synspunkterne for og imod finder udvalget efter en samlet afvejning, at det - under den udtrykkelige forudsætning, at ressortmyndigheden vil lægge vægt på størst mulig åbenhed - er bedst stemmende med den parlamentariske tradition, at de væsentlige afgørelser, der blandt andet vedrører

- 13 -

hensynet til rigets sikkerhed og forsvar, træffes af vedkommende ressortminister, der i sin administration er ansvarlig over for Folketinget."

Der er enighed i udvalget om, at der er grund til at overveje behovet for oprettelsen af et ankenavn.

Tre af udvalgets medlemmer (Leif Larsen, Nikolaj Petersen og Bente Rosenbeck) har under udvalgets grundige drøftelser af behovet for et anke/klageorgan givet udtryk for, at der kunne være et behov for et ankenavn på tilsvarende måde, som man har fundet på mange andre områder. Det er disse udvalgsmedlemmers opfattelse, at der næppe vil komme flere klager af den grund, og at det måske kan give større tryghed blandt brugerne/klagerne, hvis afgørelserne på den måde træffes af en uafhængig instans.

Fem af udvalgets medlemmer (Ole Hasselgaard, Birthe Poulsen, Helen Petersen, Anne Knudsen og Tuk Bagger) kan tilslutte sig det i henhold til arkivloven af 1992 nedsatte udvalgs ovenfor citerede bemærkninger.

i. Kommunale arkiver

Arkivlovens regler gælder kun kommunale arkiver, der afleveres til de statslige arkiver.

Der er i udvalget enighed om, at den øgede decentralisering øger behovet for centralt reguleret adgang til de kommunale arkiver.

Udvalget finder under hensyn hertil, at det ville være ønskværdigt, hvis der i videst mulige omfang skete en tilpasning, således at der gælder de samme regler for statslige og kommunale arkiver, hvad tilgængelighed angår.

j. Tydeliggørelse af myndighedernes og fagministrenes

- 14 -

ansvar for den praktiske efterlevelse af arkivlovens formålsbestemmelse

Der er i udvalget enighed om, at det af rigsarkivarens rapporter og udvalgets dialog med rigsarkivaren fremgår, at rigsarkivaren i vidt omfang søger at eliminere uklarheder ved at indgå aftaler med de afleverende myndigheder.

På denne baggrund finder udvalget ikke behov for lovrevisjoner på dette område.

k. Forholdet til offentlighedsloven

Lov om offentlighed i forvaltningen (senest revideret ved lov nr. 572 af 19. december 1985) trådte i kraft i 1971, og der er således forløbet 30 år fra ikrafttrædelsen, når arkivloven revideres i 2001.

Et mindretal (Leif Larsen) finder, at der er behov for at ensrette regelsættene.

Der er i udvalget enighed om at pege på sammenfaldet, der muligt kan give anledning til lovtekniske overvejelser.

l. Tilgængelighedsudvalgets fremtid.

Der er i udvalget enighed om, at den ordning, hvorefter udvalget udarbejder en beretning på grundlag af rigsarkivarens årlige rapport om administrationen af arkivloven har medført en betydelig grad af gennemsigtighed og klarhed over praksis.

Udvalget kan anbefale, at der også efter den fremtidige arkivlovgivning bør være en pligt for rigsarkivaren - eller et eventuelt oprettet ankenavn - til at afgive en årlig rapport om praksis på tilgængelighedsområdet.

- 15 -

Udvalget kan konstatere, at det i henhold til arkivloven af 1992 nedsatte udvalgs arbejde har haft væsentlig indflydelse på den arkivlovsrevision, der fandt sted i 1997. Det daværende udvalg antog i sine sammenfattende bemærkninger i Beretning III, at der efter en eventuel justering af arkivloven ikke ville være løbende behov for at undergive loven revision. Det daværende udvalg fandt, at der efter en sådan lovrevision ikke ville være behov for, at udvalget fortsat udarbejdede en årlig beretning på grundlag af rigsarkivarens rapport.

Det er det nuværende Tilgængelighedsudvalgs opfattelse, at udvalget gennem den løbende vurdering af rigsarkivarens rapporter, dialogen med rigsarkivaren og udfærdigelsen af beretninger i betydelig grad er medvirkende til at sikre, at arkivloven i videst muligt omfang forvaltes efter intentionen om størst mulig åbenhed. Udvalget finder, at der også efter en lovrevision i 2001 må forventes at være behov for løbende justeringer, jf. f. eks. det ovenfor vedrørende den almindelige arkivtilgængelighedsfrist anførte, og finder derfor, at Tilgængelighedsudvalgets arbejde bør fortsætte også efter en lovrevision.

Det har i udvalget været overvejet, om udvalget har fuldt tilstrækkelige oplysninger til brug for udøvelsen af udvalgets kontrolfunktion. Det er udvalgets opfattelse, at rigsarkivaren i videst mulige omfang bistår udvalget med de oplysninger, udvalget måtte efterlyse.

Det bør dog overvejes, om det bør sikres, at udvalget, hvor der findes behov herfor, på anmodning får adgang til udlevering af det fuldstændige aktmateriale vedrørende en ansøgning om arkivadgang.

Det kunne endvidere overvejes, om Tilgængelighedsudvalgets kompetence bør udvides.

Det har i Tilgængelighedsudvalget nøje været drøftet, om

- 16 -

Tilgængelighedsudvalget bør tillægges kompetence som ankeinstans.

Et medlem (Leif Larsen) er af den opfattelse, at en samtidig behandling af ankesager vil kunne give Tilgængelighedsudvalget nyttig indsigt i administrationen af arkivloven og mulighed for at gå dybere ind i sagerne.

Et flertal af udvalgets medlemmer anser sådanne funktioner som dels et organ, der ser på de generelle regler og kontrollerer og vurderer administrationen af arkivlovgivningen, og dels et organ, der træffer afgørelse i enkeltssager som øverste klageinstans, for uforenelige og kan ikke anbefale en sammenlægning. Hertil kommer, at det ville medføre et behov for grundlæggende ændring af udvalgets arbejdsform og en væsentlig øget arbejdsbyrde, hvis udvalget skulle træffe afgørelse i enkeltssager.

Udvalgets flertal finder det af samme årsager ikke foreneligt med udvalgets funktion som et organ, der følger udviklingen og den konkrete administration af arkivadgangen, at tillægge udvalget en udvidet kompetence således, at det kan henstille til en afleverende myndighed at ændre en afgørelse, hvis udvalget ikke er enig i en konkret afgørelse.

Om udvalgets holdning til behovet for et ankenævn i øvrigt henvises til bemærkningerne ovenfor.

København, den 20/2-2001


Erik Bagger

BILAG 3 . NOTAT FRA JUSTITSMINISTERIET

om hvorvidt Kongehuset er omfattet af offentlighedsloven.

I. BAGGRUND OG PROBLEMSTILLING .

Folketingets Finansudvalg har stillet følgende spørgsmål til statsministeren (§ 1 – bilag 1):

"6. Er kongehuset omfattet af offentlighedsloven?"

Statsministeriet har anmodet Justitsministeriet om et bidrag til brug for besvarelsen af spørgsmålet.

Nedenfor under pkt. 2 beskrives offentlighedslovens almindelige anvendelsesområde m.v. Under pkt. 3 omtales lovens bestemmelse om, hvem der har kompetence til at træffe afgørelse i sager om aktindsigt. Under pkt. 4 beskrives grundlovens regler om kongens (regentens) myndighedsudøvelse. Justitsministeriets overvejelser fremgår af pkt. 5. Notatets sammenfatning findes i pkt. 6.

Det tilføjes, at Justitsministeriet går ud fra, at der med udtrykket "kongehuset" i det stillede spørgsmål sigtes til regenten med tilhørende institutioner (hofstaten).

2. OFFENTLIGHEDSLOVENS ANVENDELSESOMRÅDE M.V.

Offentlighedsloven gælder efter § 1 som udgangspunkt for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning.

Loven omfatter således alle forvaltningsmyndigheder, uanset om de hører under den statslige eller kommunale forvaltning, og uanset om der er tale om almindelige forvaltningsmyndigheder eller særlige nævn og råd m.v.

Omvendt følger det af § 1, at loven ikke gælder for domstolene og Folketinget. Uden for loven falder endvidere som hovedregel institutioner, foreninger og selskaber, der er organiseret på privatretligt grundlag. Der henvises nærmere til John Vogter,

Offentlighedsloven (3. udg., 1998), side 49 ff.

Der er ikke i offentlighedsloven taget udtrykkelig stilling til, om regenten er omfattet af loven.

Spørgsmålet er dog i forarbejderne berørt i en anden sammenhæng, nemlig med hensyn til, om brevveksling mellem regenten og det pågældende ressortministerium kan anses for intern og dermed som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt, jf. lovens § 7.

I betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, der ligger til grund for den gældende offentlighedslov, anføres herom på side 236 bl.a. følgende:

"Udvalget har...ikke...fundet det påkrævet udtrykkeligt at undtage en forvaltningsmyndigheds indstillinger til kongen, som det ved offentlighedslovens gennemførelse blev anset for overflødig at medtage i § 5, nr. 1, på grund af bestemmelsen i § 5, nr. 4, om brevveksling "inden for samme myndighed". I sager, der afgøres ved kgl. resolution, må kongen og den forvaltningsmyndighed, der har behandlet sagen, anses for én myndighed, og indstillinger til kongen må derfor utvivlsomt bedømmes som interne arbejdsdokumenter i relation til bestemmelsen i § 9 i udvalgets lovudkast. Udvalget skal i denne forbindelse bemærke, at sager, hvor kongen kan handle uden ministerkontrasignatur, f.eks. hans privatretlige dispositioner, udnævnelser og afskedigelse af hofembedsmænd, ordenstildelinger osv., overhovedet ikke kan anses for omfattet af loven."

Tilsvarende anføres med henvisning til betænkningen af John Vogter, a.st., side 198.

Om tilfælde, hvor regenten handler uden ministerkontrasignatur, men hvor der er brevvekslet med en forvaltningsmyndighed, anfører John Vogter (a.st) samtidig, at brevvekslingen vil være undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler, såfremt begæringen fremsættes over for den pågældende forvaltningsmyndighed (og ikke over for regenten).

I den forvaltningsretlige litteratur ses spørgsmålet om, hvorvidt regenten kan anses for omfattet af offentlighedsloven, i øvrigt alene at være omtalt i Jon Andersen m.fl., Ombudsmandsloven (1999), side 25. Her anføres bl.a. følgende:

”Offentlighedsloven antages at gælde for den del af dronningens virksomhed som kræver kontrasignatur af en eller flere ministre efter grundlovens § 14, 3. pkt. Sager hvor dronningen kan handle uden ministerkontrasignatur, fx udnævnelse og afskedigelse af hofembedsmænd, anses ikke for omfattet af loven, jf. Bet. 857/ 1978 om offentlighedslovens revision, s. 236.”

Det anføres endvidere (a.st.), at sager, hvor der kræves ministerkontrasignatur, f.eks. afgørelser om udnævnelse eller afskedigelse af kongeligt udnævnte tjenestemænd, må anses for omfattet af ombudsmandens kompetence.

I Folketingets Ombudsmands beretning 1997, side 293 ff, er omtalt en sag om afslag på aktindsigt i Statsministeriet i ministeriets brevveksling med hoffet om dronningens nytårstale. Ombudsmanden udtalte herom bl.a.:

”Jeg har forstået Statsministeriet således, at det er ministeriets opfattelse, at dronningen i forbindelse med nytårstalen og taler ved statsbesøg ikke handler som privatperson, men som led i statsstyret...Dette kan ikke give mig anledning til bemærkninger....

Som det fremgår af offentlighedslovens § 7, omfatter retten til aktindsigt ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Jeg har på baggrund af tilblivelseshistorien for bestemmelsen ikke grundlag for at kritisere at Statsministeriet finder at regenten og forvaltningsmyndigheden bliver betragtet som én myndighed i de situationer hvor regenten deltager i statsstyret. Det forhold at der i betænkning nr. 885/1978 kun udtrykkeligt er henvist til de situationer hvor regenten udfærdiger kongelige resolutioner, kan efter min opfattelse ikke tale for et andet resultat. Baggrunden herfor er bl.a. at udfærdigelsen af kongelige resolutioner stilles i modsætning til regentens private dispositioner”.

3. AFGØRELSESKOMPETENCE I SAGER OM AKTINDSIGT.

Spørgsmålet om, hvilken myndighed der træffer afgørelse i anledning af begæringer om aktindsigt, er reguleret i offentlighedslovens § 15, stk. 1. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

§ 15. Fremsættes der begæring om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, afgør denne myndighed, om begæringen kan imødekommes. I andre tilfælde afgøres sager om aktindsigt af den myndighed, der har dokumentet i sin besiddelse."

Bestemmelsen tager således stilling til, hvilken myndighed der er kompetent i sager om aktindsigt.

Et andet spørgsmål er, hvilken enhed inden for den pågældende myndighed der er beføjet til – på myndighedens vegne – at træffe afgørelsen. Offentlighedsloven tager ikke stilling til dette spørgsmål. Det er i stedet overladt til den enkelte myndigheds interne kompetencefordeling, jf. Folketingstidende 1969-70, Tillæg B, sp. 2160, og John Vogter, a.st., side 267.

4. REGENTENS MYNDIGHEDSUDØVELSE.

Efter grundlovens § 13, stk. 1, er kongen (regenten) ansvarsfri, og ministrene er ansvarlige for regeringens førelse. I sammenhæng hermed bestemmer grundlovens § 14, 3. pkt., at kongens underskrift under "de lovgivningen og regeringen vedkommende beslutninger" giver disse gyldighed, når den er ledsaget af en eller flere ministres underskrift.

Om grundlovens § 14, 3. pkt., herunder den nærmere afgrænsning af udtrykket "de lovgivningen og regeringen vedkommende beslutninger", anfører Peer Lorenzen i Kommenteret Grundlov (1999), side 69, bl.a. følgende:

"Det følger af grl. § 13, at regenten er ansvarsfri, og at ansvaret for regeringens førelse påhviler ministrene. Kravet i § 14, 3. pkt., hvorefter ministerkontrasignatur er en gyldigheds-

betingelse, skal ses på denne baggrund. Reglen er vel af formel karakter, men giver bevismæssig sikkerhed for, hvem der i hvert fald bærer ansvaret for en kongelig resolution.

.....

Kontrasignaturkravet gælder "de lovgivningen og regeringen vedkommende beslutninger", og dette udtryk må forstås i vid betydning som omfattende alle kongelige beslutninger som led i statsstyret. Modsætningsvis kræver regentens private dispositioner ikke ministerunderskrift. Afgrænsningen kan i visse tilfælde give anledning til tvivl. Det er i praksis antaget, at ansættelse af hoffets tjenestemænd og ordenstildelinger kan ske uden kontrasignatur. Underskriftskravet gælder endvidere kun retsakter, d.v.s. sproglige tilkendegivelser, der går ud på at fremkalde nærmere angivne retsvirkninger, men ikke faktiske handlinger, selvom de foreligger i skriftlig form, som f.eks. en tale under et statsbesøg. At sådanne dispositioner kræver regeringens forudgående godkendelse, er en anden sag.

Det er normalt vedkommende ressortminister, der kontrasignerer, men principielt kan enhver minister gøre det."

Peter Germer anfører i Statsforfatningsret (2. udg., 1995), side 29, bl.a. følgende:

"Da der i grundlovens § 14, 3. pkt., tales om beslutningers gyldighed, kan bestemmelsen om ministerkontrasignatur kun angå retsakter. Fremsætter kongen udtalelser, der ikke har karakter af retsakter, opstår der intet spørgsmål om ministerkontrasignatur, men hvis sådanne udtalelser – eller kongens faktiske handlinger i øvrigt – må antages at kunne få politisk betydning, kræves der ifølge grundlovens § 13 forudgående tilslutning fra en minister."

Tilsvarende synspunkter anføres af bl.a. Poul Andersen i Dansk Statsforfatningsret (1954), side 172.

5. VURDERING OG KONKLUSION.

Der er ikke i offentlighedsloven taget udtrykkelig stilling til, om – og i givet fald i hvilket omfang – regenten er omfattet af loven.

Der er imidlertid i forarbejderne udtrykkeligt belæg for, at sager, hvori regenten kan handle uden ministerkontrasignatur, f.eks. i privatretlige dispositioner, ikke kan anses for omfattet af loven. Dette må antages at tage sigte på den situation, at en begæring om aktindsigt fremsættes over for regenten. Det er nemlig antaget, at der, såfremt der i sådanne sager sker brevveksling med en forvaltningsmyndighed, i stedet kan søges aktindsigt over for forvaltningsmyndigheden.

Det må antages, at det af det anførte modsætningsvis følger, at regenten er omfattet af offentlighedsloven for så vidt angår sager, hvor der efter grundlovens § 14 kræves ministerkontrasignatur.

Spørgsmålet om, hvorvidt regenten også er omfattet af offentlighedsloven for så vidt angår andre sager, hvor regenten deltager i statsstyret, kan give anledning til tvivl.

Forarbejderne til offentlighedsloven – dvs. betænkningen fra 1978 omtalt i pkt. 2 ovenfor – og den forvaltningsretlige litteratur kan således umiddelbart pege i retning af, at sager, hvor regenten deltager i statsstyret, uden at der er tale om udstedelse af en retsakt – og hvor der derfor ikke foreligger ministerkontrasignatur – falder uden for offentlighedsloven.

Heroverfor står, at der i relation til offentlighedslovens anvendelsesområde ikke ses at være væsentlige reelle hensyn, der taler for en sondring mellem kontrasignatur-sager og andre sager om regentens deltagelse i statsstyret. I forhold til lovens § 7 om interne dokumenter har ombudsmanden udtalt, at offentlighedslovens forarbejder efter hans opfattelse ikke fører til, at der skal foretages en sådan sondring, jf. pkt. 2 ovenfor.

På den baggrund er Justitsministeriet mest tilbøjelig til at mene, at regenten også er omfattet af offentlighedsloven for så vidt angår sager, hvor regenten deltager i statsstyret, uden at der foreligger ministerkontrasignatur.

I de sager, hvor regenten deltager i statsstyret, er det almindeligt antaget, at regenten og den pågældende forvaltningsmyndighed må anses for én og samme myn-

dighed, og at brevveksling mellem regenten og forvaltningsmyndigheden derfor er intern efter offentlighedslovens § 7.

Det forhold, at der i de omhandlede sager er tale om én og samme myndighed, må antages også at gælde i relation til kompetencebestemmelsen i lovens § 15, stk. 1, jf. om denne bestemmelse ovenfor under pkt. 3. Det indebærer, at regenten og det pågældende ressortministerium må anses for enheder inden for samme myndighed, og at det derfor er overladt til myndighedens interne kompetencefordeling at tage stilling til, hvilken enhed – f.eks. det pågældende ressortministerium – der skal træffe afgørelse i en sag om aktindsigt.

Det bemærkes i den forbindelse, at grundlovens § 14, 3. pkt., efter Justitsministeriets opfattelse ville være til hinder for en ordning, hvorefter regenten på egen hånd træffer afgørelse i sager om aktindsigt. Det skyldes, at der er tale om udstedelse af retsakter, som efter den nævnte bestemmelse kræver ministerkontrasignatur for at være gyldig, jf. ovenfor pkt. 4.

6. SAMMENFATNING.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at regenten er omfattet af offentlighedsloven for så vidt angår sager, hvor der efter grundlovens § 14 kræves ministerkontrasignatur. Justitsministeriet er endvidere mest tilbøjelig til at mene, at regenten også er omfattet af offentlighedsloven i andre sager, hvor regenten deltager i statsstyret, uden at der foreligger ministerkontrasignatur.

Det anførte er ikke til hinder for, at det er det pågældende ressortministerium, der træffer afgørelse, hvis regenten modtager en begæring om aktindsigt.

Regenten er ikke omfattet af offentlighedsloven i sager, der angår private dispositioner, herunder f.eks. sager om ansættelse af hofembedsmænd og om ordens-tildelinger.

BILAG 4.

Kulturministeriets arbejdsgruppe
vedrørende revision af arkivloven

17. januar 2001

Notat
om
eventuel automatisk afklassificering af klassificerede dokumenter

1. Under arbejdsgruppens drøftelser om arkivlovens tilgængelighedsregler er spørgsmålet blevet rejst om eventuel indføjelse af en bestemmelse om automatisk afklassificering af klassificerede dokumenter.

2. Ifølge arkivlovens § 20 er arkivenheder som hovedregel tilgængelige for enhver, når de er 30 år gamle. Klassificerede dokumenter i disse arkivenheder vil dermed i realiteten blive afklassificeret, med mindre der fastsættes en længere tilgængelighedsfrist efter reglerne i lovens § 21 og § 22. Under alle omstændigheder vil dokumenterne være afklassificerede, når den forlængede frist udløber.

3. Myndighedernes fastsættelse af en længere frist efter bestemmelsen i § 21 sker i vidt omfang under hensyn til det såkaldte udstederprincip. Efter dette princip kan et dokument som udgangspunkt ikke ned- eller afklassificeres uden den udstedende myndigheds godkendelse.

I 1997 blev der anført følgende om udstederprincippet i bemærkningerne til § 21, stk. 1, i forslag til lov om ændring af lov om offentlige arkiver (L 183, 1996-97):

"... I beretningen understreges det generelt gældende internationale princip, at ned- eller afklassificering kun kan foretages af den myndighed (dansk, udenlandsk eller mellemfolkelig), der har foretaget den oprindelige klassificering (udstederprincippet).

Det må understreges, at der således kun kan gives adgang til klassificerede udenlandske dokumenter, for så vidt den relevante udenlandske myndighed har foretaget afklassificering eller meddelt samtykke til adgangen."

Udstederprincippet har f.eks. praktisk betydning på Forsvarsministeriets område i forbindelse med indgåelse af bilaterale aftaler på forsvarsområdet, hvor aftaleparterne tilsiger hinanden fortrolighed i forbindelse med informationsudveksling.

4. For så vidt angår NATO-dokumenter, er det fastsat, at sådanne dokumenter er NATO's ejendom. I dokumentet "Security requirement and procedures for the protection of NATO classified information and meetings", C-M (55) 15 (Final), er det i pkt. 3 anført:

"NATO classified information may be circulated, in accordance with the need-to-know principle and without reference to the originator and may not be given to any non-NATO

nations or to any other international organization except by the originator or as set out in Annexes I and II."

I dokumentets pkt. 44, hvor spørgsmålet om ned- og afklassificering er omtalt, fastlægges følgende:

"NATO classified documents may be downgraded or declassified only by, or with the consent of, the originating nation, office, successor organization or higher authority, and only after the interested member nations or NATO commands or agencies have been consulted."

Som medlem af NATO har Danmark en forpligtelse til at overholde de regler, der gælder for organisationen. Disse regler kan ikke fraviges ved lov.

Statsministeriet har i et cirkulære vedrørende sikkerhedsbeskyttelse af informationer, der er af fælles interesse for NATO-landene mv. af 1. september 1997 indskærpet forpligtelsen til at overholde NATO's regler om beskyttelse af informationer. I cirkulæret fastsættes bl.a. følgende:

"Forpligtelse til at sikkerhedsbeskytte klassificerede informationer består i forhold til Den Nordatlantiske Traktats Organisation (NATO)... I henhold til aftaler indgået mellem Danmark og internationale organisationer er Danmark forpligtet til at overholde disse organisationers regelsæt for sikkerhedsbeskyttelse af fælles, klassificerede informationer."

5. For så vidt angår reglerne for afklassificering af EU-dokumenter gælder det ligeledes, at disse er fastlagt af EU. I Rådets Forordning (EØF, EURATOM) Nr. 354/83 af 1. februar 1983 om åbning for offentligheden af de historiske arkiver for Det europæiske økonomiske Fællesskab og Det europæiske Atomenergifællesskab, er det i Artikel 6, stk.1, anført:

"Medlemstaterne afstår fra at gøre klassificerede dokumenter og aktstykker, som ikke er nedklassificeret, og som hidrører fra institutionerne og materielt befinder sig i medlemsstaternes offentlige arkiver, tilgængelige for offentligheden på betingelser, der er lempeligere end dem, der er fastsat i artikel 1-5".

Spørgsmålet om ned- og afklassificering er endvidere omtalt i en afgørelse truffet den 27. juli 2000 af generalsekretæren for Rådet/den højtstående repræsentant for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i artikel 4, stk.1:

"Et klassificeret dokument kan kun nedklassificeres eller afklassificeres med den udstedende myndigheds skriftlige tilladelse og om nødvendigt efter høring af de berørte parter..".

Det fremgår af rådsafgørelsens artikel 9, stk. 1, at:

"Kontoret for Klassificerede Oplysninger varetager opfølgningen af de oplysninger, der er klassificeret. Med reference til generaldirektøren for personalet og administrationen, har kontoret til opgave... med regelmæssige mellemrum at spørge udstederne om, hvorvidt det er nødvendigt at opretholde klassifikationen af oplysningerne".

Danmark har, som det er tilfældet i forhold til NATO, en forpligtelse til at overholde de regler, der gælder i EU. Disse regler kan ikke fraviges lov.

EU og NATO ventes at indgå en permanent sikkerhedsaftale, der muliggør udveksling af oplysninger mellem de to parter. Aftalen er et led i udviklingen i den europæiske sikkerheds- og forsvarsdimension, ESDP. Før aftalen kan indgås, skal det sikres, at beskyttelsen af informationer i Rådet, Rådets Generalsekretariat og medlemslandene lever op til standarder, der kan godkendes af NATO. Med henblik herpå vil Rådet i den nærmeste fremtid vedtage en afgørelse om sikkerhedsregler for beskyttelse af klassificerede informationer i Rådet, Rådetssekretariatet og medlemslandene. Aftalen vil erstatte ovenfor nævnte afgørelse af 27. juli 2000.

I rådsafgørelsen er spørgsmålet om ned- og afklassificering s omtalt i sektion III, pkt. 9:

"EU classified documents may be downgraded or declassified only with the permission of the originator, and, if necessary after discussion with interested parties."

Ligeledes fremgår det vedrørende kravene om en jævnlig vurdering af klassifikationsbehovet, at:

"If possible, originators shall specify on classified documents a date or period when the contents may be downgraded or declassified. Otherwise, they shall keep the documents under review every five years, at the latest, in order to ensure that the original classification is necessary".

Hvad angår antallet af rådsdokumenter, der kræver beskyttelse i form af klassifikation, drejede det sig, i følge Rådetssekretariatet, i 1999 alene om 448 dokumenter ud af 19.963 dokumenter - svarende til 2,24 % af samtlige rådsdokumenter.

6. I den gældende arkivlov skal arkivalier afleveres til Rigsarkivet, inden de er 30 år gamle. Der skal i forbindelse med afleveringen tages stilling til, om et klassificeret dokument kan afklassificeres eller skal fristforlænges. Afleverende myndighed må i den forbindelse sikre sig samtykke til, at klassificerede dokumenter udstedt af andre lande eller mellemfolkelige organisationer nedklassificeres i forbindelse med afleveringen. Hvis et sådant samtykke ikke kan opnås, skal dokumentet fristforlænges.

Der sker som hovedregel en afklassificering af et dokument, når tilgængelighedsfristen udløber, hvadenten der er tale om den almindelige 30 års tilgængelighedsfrist eller en forlænget tilgængelighedsfrist. Der synes derfor ikke behov for i arkivloven at indarbejde en frist for automatisk afklassificering af dokumenter. En sådan frist ville i øvrigt under alle omstændigheder kun kunne gælde for dokumenter, som danske myndigheder kan afklassificere. Danmark kan som nævnt ikke uden videre ved lov fravige de internationale regler om dokumentbeskyttelse, der bl.a. er fastsat i NATO- og EU-regi.

BILAG 5.

Notat om
USAs vedtagne og planlagte lovgivning vedr.
uafhængige screeningsnævn-lignende komiteer

Poul Villaume, 7. februar 2001

I

I 1991 blev den såkaldte "*Foreign Relations*"-lov vedtaget med bred støtte af USAs Kongres, fremsat af en moderat, en liberal og en konservativ (Jesse Helms) senator i fællesskab.

Loven skabte en ny *State Department Historical Advisory Committee*, sammensat af uafhængige akademikere og arkivarer, som udpeges af forskellige faglige sammenslutninger/organer. Komiteen adskiller sig fra regeringens almindelige rådgivende råd/komiteer i især fire henseender:

- 1) Komiteen eksisterer på et eksplicit lovgrundlag.
- 2) Komiteen har et specifikt lovmæssigt mandat til at overvåge bevaringen, beskyttelsen og åbningen af State Department's arkiver vedr. USAs udenrigspolitik senest 30 år efter begivenheden.
- 3) U.S. Congress pålægger komiteen at sikre, at den af State Department løbende udgivne trykte dokumentsamling, *Foreign Relations of the United States* (FRUS), er en "thorough, accurate" og "comprehensive documentation" af nationens vigtige udenrigspolitiske beslutninger - dvs. at arkiverne hos alle myndigheder, som deltager i udformningen af udenrigspolitikken (National Security Council, State Department, CIA, Finansministeriet, etc) skal undersøges.
- 4) Komiteens medlemmer skal være sikkerheds-cleared, så de kan undersøge ethvert dokument, som bliver tilbageholdt fra offentligheden. - Dette har betydet, at komiteen uhindret kan åbne dørene, gennemgå arkiverne og protestere højlydt, hvis den konkluderer, at forvaltningen tilbageholder 30 år gamle hemmeligheder uden en legitim "national security"-grund. Hele proceduren foregår uden offentlig prisgivelse af klassificerede oplysninger.

II

I øjeblikket behandler USAs Kongres et lovforslag stillet af senator Daniel Patrick Moynihan i 1999, "*The Public Interest Declassification Act of 2000*" (S. 1801). Loven indebærer oprettelsen af et uafhængigt *Public Interest Declassification Board* (PIDB) inden for National Archives. PIDBs opgaver skal være

- 1) at sørge for en grundig, koordineret, omfattende og omkostningseffektiv identifikation, indsamling og gennemgang mhp. deklassificering/frigivelse til offentligheden af dokumenter og materiale, som er af særlig offentlig interesse;
 - 2) at give offentligheden den størst mulige adgang til arkivalier om vigtige beslutninger og
-

aktiviteter angående USAs nationale sikkerhed, mhp. at støtte Kongressens indsigt, de lovgivningsmæssige og de udøvende politiske funktioner, at imødekomme den offentlige interesse i nationale sikkerhedsanliggender, samt at fremme pålidelige historiske analyser og nye veje til det historiske studium af nationale sikkerhedsanliggender.

Professor i historie ved Rutgers University, *Warren F. Kimball*, som i otte år har været formand for State Department's Historical Advisory Committee, afgav i juli 2000 vidnesbyrd for et Senatsudvalg om lovforslaget. Kimball udtalte bl.a., at det foreslåede, uafhængige PIDB vil forbedre mulighederne for at beskytte vigtige nationale sikkerhedsoplysninger, samtidig med at PIDB vil fremme offentlighedens tillid til regering/myndigheder ved at vedligeholde og udvide kendskabet til historien og til, hvordan den nationale sikkerhedspolitik blev formuleret og udført. PIDB vil også, iflg. Kimball, kunne præge og forbedre den sunde debat om, hvad der bør og ikke bør holdes hemmeligt. Videre vil PIDB vurdere effektiviteten og rimeligheden af myndighedernes programmer for deklassificerings-gennemgang af dokumenter og anbefale veje til udbedringer af mangler, og således styrke offentlighedens tillid til processen, vurderede Kimball.

Kimball understregede også, at intet i lovforslaget om et PIDB ændrer den nuværende praksis, som lægger afgørelser om deklassificering i hænderne på den myndighed, som har 'ophavsretten' til informationerne, intet i forslaget truer eller ændrer de nugældende sikkerhedsprocedurer for informationer. PIDB vil ikke, pointerede Kimball, kunne deklassificere noget - PIDB kan kun undersøge, vurdere, rådgive og rapportere.

Forslaget om PIDB er fortsat til behandling i USAs Kongres.

Hovedkilder: <http://www.congress.gov>; <http://www.fas.org/sgrp/eprint/kimball.html>;
<http://www.fas.org/sgrp/congress/2000/kimball.html>

BILAG 6. BEMÆRKNINGER VEDR. REVISION AF ARKIVLOVEN

fremsendt af Sammenslutningen af Lokalarkiver

Vejle, den 5. april 2001
j.nr. 2001/17:000

Til den af Kulturministeriet nedsatte arbejdsgruppe vedr. revision af arkivloven

I forlængelse af vort foretræde for arbejdsgruppen torsdag den 15. marts 2001 fremsender Sammenslutningen af Lokalarkiver (SLA) herved sine bemærkninger vedr. revision af arkivloven:

SLA støtter intentionerne om at sikre og øge tilgængeligheden til de kommunale arkivalier via arkivlov og om at afklare og præcisere de kommunale arkivinstitutions formål. SLA gør dette med baggrund i stads- og kommunearkivernes virksomhed.

Moderne historie skrives ikke uden at inddrage privat materiale. Det centralt indsamlede private materiale er ikke tilstrækkeligt - det lokale materiale må også inddrages.

Det private, lokale materiale er ikke i den nugældende arkivlov sikret på nogen måde. Det drejer sig om 10 mio. billeder, 100 km. protokoller og andre dokumenter, 13.000 film og 50.000 lydbånd. Lokalarkivernes læsesale benyttes af flere end 100.000 personer årligt.

Samarbejdet om DANPA (www.DANPA.dda.dk) har vist lokalarkivernes duelighed.

Lokalarkiverne har med stor glæde deltaget i andet arbejde i Privatarkivudvalgets regi, men kan dog af økonomiske årsager generelt have vanskeligt ved at være en ligeværdig partner i forhold til de statsfinansierede samarbejdspartnere.

Også ARKIBAS, lokalarkivernes eget edb-registreringsprogram, har via DANPA fået det blå stempel – men en oprustning på IT-området er tvingende nødvendig, hvis mange års standardiseringsarbejde ikke skal spildes. Over halvdelen af SLA's lokalarkiver benytter i dag programmet.

SLA ønsker en hel lov, som man kender fra biblioteks- og museumsloven – en lov, der stiller krav til lokalarkivernes virksomhed og sikrer:

- En fortsat professionalisering i bevarings- og formidlingsarbejdet
- Øget landsdækkende koordinering og udvikling
- IT-oprustning
- Udvidet kursus- og uddannelsesvirksomhed

Overordnet må det være i samfundets interesse at lave en samlet arkivlov, der sikrer indsamling, opbevaring og tilgængeliggørelse af alle de relevante samfundsskabte arkivalier, offentlige såvel som private. Men som arkivloven ser ud p.t., er det kun muligt at forholde sig til private arkivalier, der er afleveret til offentlige arkiver.

SLA har derfor som sit primære ønske at få indføjet i Kapitel 6, at det også er muligt at aflevere private arkivalier såvel til offentlige arkiver (statslige og kommunale) som til lokalarkiver organiseret i SLA.

SLA vil endvidere påpege to væsentlige problemer i arkivlovgivningen, nemlig:

1. problemer affødt af Ophavsretslovens § 27, stk. 2, for ikke-offentlige arkiver med hensyn til at stille private arkivalier til rådighed for publikum
2. problemer affødt af Persondatalovens § 14 for ikke-offentlige arkiver med hensyn til modtagelse af strukturerede persondata

Det førstnævnte problem kan løses ved, at arkivloven ændres, således at institutioner, der ikke efter den gældende arkivlov kan betragtes som "offentlige arkiver", efter Kulturministerens nærmere bestemmelse kan stille arkivalier til rådighed på samme vilkår som på de offentlige arkiver.

Det sidstnævnte problem kan løses ved, at arkivloven ændres, således at Kulturministeren efter indhentet udtalelse fra Datatilsynet kan give tilladelse til, at nærmere angivne institutioner kan gives tilladelse til at modtage og behandle strukturerede persondata efter bestemmelserne i arkivloven. Dette løses ved muligheden for at aflevere private arkivalier til arkiver, der er organiseret i SLA.

Med venlig hilsen

på vegne af SLA's styrelse

Susanne Conradsen
Konsulent

**BILAG 7 .
NOTAT TIL KULTURMINISTERIETS 2. KONTOR
FRA 5. KONTOR**

Udvidet adgang til private arkivalier i institutioner, som ikke er offentlige arkiver

5. april 2001

Til brug for en arbejdsgruppe til forberedelse af en revision af arkivloven i samlingen 2001-2002 har ministeriets 2. kontor den 30. januar 2001 udbedt sig en udtalelse om et ønske fremsat af Privatarkivudvalget om, at institutioner med opgaver vedrørende private arkivalier sidestilles med offentlige arkiver i ophavsretslovens § 27, stk. 2.

Privatarkivudvalgets forslag

I sin rapport 1997-2000 til ministeren anbefaler Privatarkivudvalget de forslag angående § 27, stk. 2, som et af udvalget nedsat juridisk udvalg har stillet.

Ifølge rapporten er det et meget stort problem affødt af § 27, stk. 2, at "arkiver", som ikke i arkivlovens forstand er offentlige arkiver, "formentlig" er afskåret fra at stille private arkivalier til rådighed på læsesalen. Bestemmelsen "skaber tvivl", om de pågældende institutioner kan stille ophavsretlig beskyttede private arkivalier til rådighed for benyttere til gennemsyn på læsesal. Der er en "uoverensstemmelse" mellem loven og institutionernes funktionsområde. Til illustration nævnes de betydelige praktiske vanskeligheder, der vil kunne være forbundet med at opspore ophavsmænd til private breve eller deres pårørende for at søge tilladelse til et gennemsyn.

På denne baggrund opstiller Privatarkivudvalget to alternative forslag.

Det ene forslag går ud på, at der ved en tilføjelse til arkivlovens § 5 skabes hjemmel for, at ministeren fastsætter regler om, hvilke af de pågældende institutioner der skal betragtes som offentlige arkiver med hensyn til private arkivalier.

Det andet forslag omfatter et nyt stykke i arkivlovens § 5 og en ændring af ophavsretslovens § 27, stk. 2, 1. pkt.

Arkivloven:

§ 5. Statens Arkiver samarbejder med og er rådgivende over for andre kulturelle eller videnskabelige institutioner i arkivmæssig henseende.

Stk. 2. Kulturministeren nedsætter et udvalg til fremme af det samarbejde, som er nævnt i stk. 1.

Stk. 3. *Kulturministeren kan bestemme, at regler i kapitel 6 om private arkivalier helt eller delvis skal gælde for nærmere angivne kulturelle eller videnskabelige institutioner, herunder institutioner uden for den offentlige forvaltning, i det omfang de pågældende institutioners virksomhed tilsiger dette.*

Ophavsretslovens § 27:

Stk. 2. Ophavsretten er ikke til hinder for, at arkivalier, der er afleveret til *offentlige arkiver eller til institutioner, der efter kulturministerens bestemmelse er sidestillet hermed*, gøres tilgængelige for almenheden i overensstemmelse med arkivlovgivningens bestemmelser herom. Der må dog ikke udleveres afskrifter eller fremstilles kopier af private arkivalier.

Kommentar

Med hensyn til ophavsretslovens ordning skal det for præcisionens skyld bemærkes, at lovens § 2 giver ophavsmanden eneret til at råde over sit værk, bl.a. ved "at gøre det tilgængeligt for almenheden". Når et beskyttet værk stilles til rådighed for en bruger til gennemsyn på en læsesal, er der tale om en handling, der falder ind under dette begreb.

§ 27, stk. 2, er en undtagelse fra eneretten i § 2, som gør det lovligt for offentlige arkiver at give brugere adgang til at gennemse private arkivalier, som måtte være ophavsretligt beskyttede, uden at der først skal indhentes samtykke fra indehaveren af ophavsretten. Privatarkivudvalget foreslår, at denne undtagelse skal gælde for flere institutioner med opgaver vedrørende private arkivalier.

Hvis det bliver besluttet i lov om offentlige arkiver m.v. at indsætte en bestemmelse, der med hensyn til private arkivalier gør det muligt at sidestille andre institutioner med de offentlige arkiver, vil Ophavsretskontoret være indstillet på at medvirke til den fornødne tilpasning af § 27, stk. 2, ved først givne lejlighed.

Dette kan antagelig gøres ved, at § 27, stk. 2, affattes således:

Stk. 2. Ophavsretten er ikke til hinder for, at arkivalier gøres tilgængelige for almenheden i overensstemmelse med arkivlovgivningens bestemmelser herom. Der må dog ikke udleveres afskrifter eller fremstilles kopier af private arkivalier.

Denne ændring af loven forventes at kunne foretages i forbindelse med det lovforslag, der vil skulle fremsættes for i dansk ret at gennemføre forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om harmonisering af visse aspekter af ophavsret og beslægtede rettigheder i informationssamfundet, når det er blevet vedtaget; formentlig i folketingssamlingen 2001-02.

BILAG 8.



Kulturministeriet
Nybrogade 2
Postboks 2140
1015 København K

21. marts 2001

Vedrørende revision af arkivloven

Datatilsynet
Christians Brygge 28, 4.
1559 København V

Telefon 3314 3844
Fax 3313 3843

E-post
dt@datatilsynet.dk
www.datatilsynet.dk

J.nr. 2001-112-0017
Sagsbehandler
Ulla Østergaard
Direkte 3314 3855 + 238

Ved brev af 30. januar 2001 har Kulturministeriet rettet henvendelse til Datatilsynet vedrørende det forberedende arbejde med revision af lov om offentlige arkiver m.v. (arkivloven).

Det fremgår af henvendelsen, at Kulturministeriet har nedsat en arbejdsgruppe, som forbereder en revision af arkivloven i folketingssamlingen 2001-2002.

Under det forberedende arbejde har Privatarkivudvalget, der er nedsat i henhold til arkivlovens § 5, afgivet en rapport til Kulturministeren, hvoraf bl.a. fremgår, at man ønsker at ligestille nærmere angivne institutioner med opgaver på privatarkivområdet med offentlige arkiver.

Datatilsynet har modtaget uddrag af den ovennævnte rapport. Det fremgår heraf, at der i Danmark findes en række institutioner, der indsamler, opbevarer og stiller private arkivalier til rådighed for lånere på samme måde som de offentlige arkiver. Disse institutioner anvender arkivlovens bestemmelser som grundlag for deres virksomhed, men er ikke offentlige arkiver i arkivlovens forstand.

Det fremgår imidlertid af arkivlovens § 28 a, at private arkivalier af den art, der er omfattet af lov om behandling af personoplysninger, kun kan afleveres til offentlige arkiver.

Det er Privatarkivudvalgets opfattelse, at den nye bestemmelse i lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger (persondataloven) § 14, er til hinder for, at sådanne institutioner for fremtiden kan modtage private arkivalier samt stille disse arkivalier til rådighed for lånere, idet det følger af persondatalovens § 14, at personoplysninger omfattet af loven kun kan overføres til opbevaring i offentlige arkiver.

Det er Privatarkivudvalgets opfattelse, at såfremt de pågældende institutioner ikke kan modtage private arkivalier, vil der være risiko for, at væsentlige dele af den danske kulturarv går tabt.

(95) Det er endvidere Privatarkivudvalgets opfattelse, at problemet kan løses ved en ændring af arkivloven, således at Kulturministeren efter indhentet udtalelse

2001-112-0017
2000.2101-4

fra Datatilsynet kan give tilladelse til, at nærmere angivne institutioner kan modtage og behandle strukturerede persondata efter bestemmelserne i arkivloven.

Kulturministeriet har anmodet om Datatilsynets bemærkninger til en sådan ændring.

Datatilsynet skal i den anledning udtale følgende:

Det fremgår af persondatalovens § 14, at oplysninger, der er omfattet af loven, kan overføres til opbevaring i arkiv efter reglerne i arkivlovgivningen.

Bestemmelsen indebærer, at der vil kunne ske arkivering af behandlede oplysninger i det omfang, dette følger af reglerne i arkivlovgivningen.

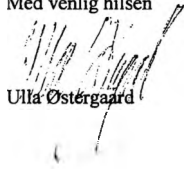
Spørgsmålet om, hvilke oplysninger, der kan/skal afleveres i arkiv, samt til hvilke arkivtyper aflevering kan ske, afgøres således efter arkivlovgivningen og ikke persondataloven.

Datatilsynet har på det foreliggende grundlag ikke umiddelbart nogle indvendinger imod, at arkivloven ændres som forslået af Privatarkivudvalget.

Datatilsynet skal dog henlede opmærksomheden på persondatalovens § 57, hvoraf fremgår, at der skal indhentes en udtalelse fra Datatilsynet i forbindelse med udfærdigelse af bekendtgørelser, cirkulærer eller lignende generelle retsfor skrifter, der har betydning for beskyttelsen af privatlivet i forbindelse med behandling af oplysninger. Tilsvarende gælder ved udfærdigelse af lovforslag.

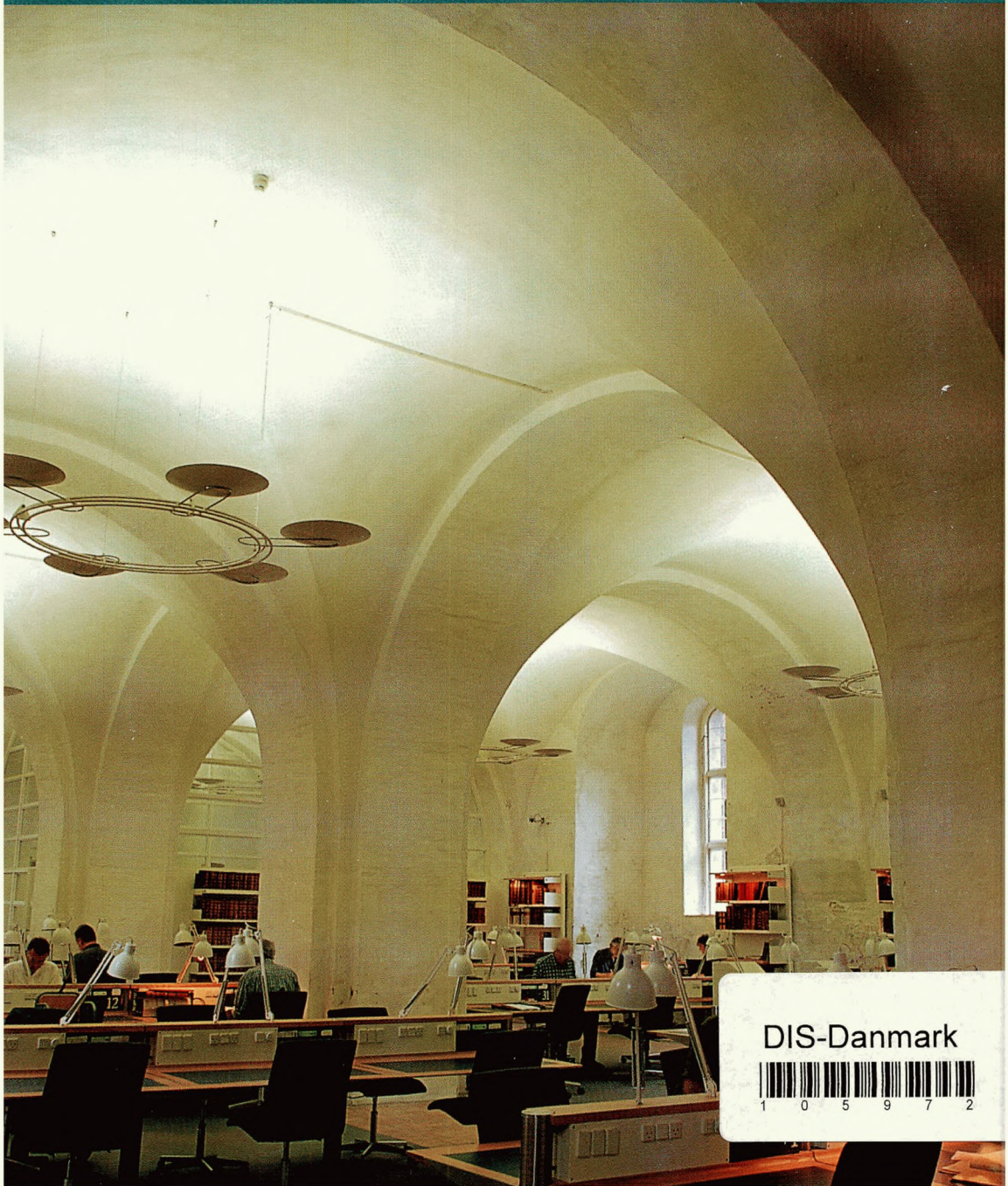
Datatilsynets udtalelse skal således indhentes i forbindelse med fremsættelse af et eventuelt forslag til lov om ændring af arkivloven. Datatilsynet forbeholder sig sin endelige stillingtagen til det rejste spørgsmål indtil et sådant lovforslag måtte foreligge.

Med venlig hilsen



Ulla Østergaard

Kultur
MINISTERIET



DIS-Danmark
1 0 5 9 7 2