

TILGÆNGELIGHEDSUDVALGET

v/ fmd. dommer Tuk Bagger

Københavns Byret

Nytorv, 1450 København K

BERETNING 12

Om vurdering af praksis på tilgængelighedsområdet
i perioden 1.1.2006-31.12.2006



Afgivet af et udvalg under kulturministeren nedsat i henhold til
arkivlovens § 39.

Indholdsfortegnelse

I.	Indledning.....	2
II.	Udvalgets overvejelser.....	4-16
A. Statens Arkiver		
1.	Afleveringspraksis.....	4-6
1.1.	Afslutning af afleveringsplan 1997-2006.....	4
1.2.	Statens Arkivers afleveringsplan 2006-2010.....	5
2.	Fristforlængelser.....	6
2.1.	Udenrigsministeriet.....	6
2.2.	Undersøgelseskommissionen i Dan Lyngesagen.....	6
3.	Praksis vedrørende dispensationer.....	7-11
3.1.	Sagsbehandlingstider.....	7
3.2.	Dispensationsansøgninger.....	8
3.3.	Enkelt­sager om dispensation.....	10
4.	Særlige områder.....	11-14
4.1.	Arkivalier vedrørende Holocaust og den tyske besættelse af Danmark (perioden 1933-1950).....	11
4.2.	Henvendelse om tilsidesættelse af vilkår for benyttelse af ikke umiddelbart tilgængeligt materiale.....	12
4.3.	Afgørelsesgrundlag i spørgsmål om samtykke til imøde­kommelse af ansøgninger.....	12
4.4.	Hemmeligt fødende.....	13
4.5.	Spørgsmål om tilbageholdelse af lægdommeres og nævningers identitet ved arkivadgang.....	14
B. Kommunale Arkiver		
1.	Kommunale offentlige arkiver.....	14
2.	Kommunale myndigheder.....	15
III	Sammenfatning.....	16-17

1. INDLEDNING

Udvalget til vurdering af praksis på tilgængelighedsområdet blev nedsat første gang i henhold til arkivloven fra 1994 og har i overensstemmelse med udvalgets kommissorium løbende afgivet beretninger siden 1996. Beretningerne udarbejdes på grundlag af Statens Arkivers årlige rapport om tilgængelighedspraksis.

Efter arkivlovens § 39 nedsætter kulturministeren et udvalg - Tilgængelighedsudvalget - til at vurdere de offentlige arkivers og myndigheders praksis på tilgængelighedsområdet. Som nævnt i Beretning 11 vedrørte udvalgets virksomhed oprindeligt alene statens arkiver, men med virkning fra 1. juli 2003 blev de kommunale arkiver inddraget under arkivlovgivningen og dermed omfattet af udvalgets virksomhed. Ved lov nr. 563 af 24. juni 2005 (Udmøntning af kommunalreformen på kulturområdet) blev det som et led i forberedelserne til kommunalreformen, der er trådt i kraft 1. januar 2007 bestemt, at regionsrådene overtog ansvaret for varetagelse af arkivmæssige hensyn efter arkivlovens kapitel 3 for så vidt angår de arkivalier, der hidrørte fra amtskommunerne samt Hovedstadens udviklingsråd (HUR) og Hovedstadens Sygehusfællesskab (HS) og som ikke er overgået til anden myndighed i forbindelse med amtskommunernes nedlæggelse. Lovændringen har medført, at særlige tilgængelighedsfrister efter arkivlovens § 27 fastsættes af regionsrådene efter forhandling med det modtagende arkiv, ligesom regionsrådene træffer de afgørelser om tilladelse til benyttelse inden udløbet af tilgængelighedsfristerne, som efter arkivlovens § 32 tidligere blev truffet af amtsrådene.

Som ligeledes nævnt i Beretning 11 fremgår det af forarbejderne til arkivloven, at dens bestemmelser om tilgængelighed omfattes af regeringens lovovervågningsprogram. Statens Arkiver udarbejdede i efteråret 2005 i den anledning en redegørelse om hvorvidt tilgængelighedsbestemmelserne har levet op til de politiske målsætninger med loven. Med udgangspunkt i denne redegørelse har Tilgængelighedsudvalget ligeledes udarbejdet en redegørelse i februar 2006 til kulturministeren. Det konkluderedes i udvalgets redegørelse, at tilgængelighedsfristerne generelt fungerede tilfredsstillende, men udvalget eller et flertal i udvalget stillede forskellige forslag med henblik på at liberalisere tilgængeligheden yderligere. Ved ændringslov nr. 532 af 6. juni 2007 er udvalgets

forslag for en stor del fulgt, således er § 26 ophævet, og rigsarkivarens mulighed for at begrænse adgangen til folkekirken og de anerkendte trossamfunds ministerialbøger i op til 100 år vil kun kunne bringes i anvendelse, hvis ganske særlige forhold gør sig gældende, jf. § 28, stk. 3. Endelig er tilgængelighedsfristen for sager inden for strafferetsplejen bragt i overensstemmelse med den generelle tilgængelighedsfrist på 20 år, jf. lovens § 22. Loven er trådt i kraft den 1. juli 2007.

Statens Arkiver har udarbejdet Rapport XIV, der omhandler perioden 1. januar - 31. december 2006. Rapporten omhandler såvel Statens Arkiver som de kommunale arkiver.

Rapporten har dannet grundlag for udvalgets arbejde med Beretning 12, der således også omhandler de statslige og de kommunale arkiver.

Udvalget har i perioden fra januar 2007 til afgivelsen af Beretning 12 afholdt 2 møder. Rigsarkivar Johan Peter Noack har deltaget i ét af disse.

På tidspunktet for afgivelse af Beretning 12 er medlemmerne af Tilgængelighedsudvalget følgende:

Formand: Dommer Tuk Bagger

Øvrige medlemmer:

Professor Jørgen Elklit, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Chefkonsulent Carsten Egø Nielsen, Kommunernes Landsforening

Journalist John Jacobsen, Dansk Journalistforbund

Arkivchef Lars G. Karlsson, Udenrigsministeriet

Lektor Anne Løkke, Afdeling for Historie, Københavns Universitet

Pens. major og screeningsmedarbejder Bjørn Hartmann-Madsen, Forsvarsministeriet

Seniorkonsulent Christina Moshøj, Danske Dagblades Forening

Som sekretær for udvalget fungerer retsassessor Helle Jardorf.

II. UDVALGETS OVERVEJELSER

A. STATENS ARKIVER

1. Afleveringspraksis.

1.1. Afslutning af afleveringsplan 1997-2006.

Som anført i Statens Arkivers Rapport XIV konstaterede Tilgængelighedsudvalget i Beretning 3, at den dagældende arkivlovs bestemmelser ikke var blevet efterlevet i fuldt omfang. En undersøgelse af myndighedernes arkivforhold, som Statens Arkiver gennemførte i 1995-1996, viste, at der i myndighedernes varetægt befandt sig betragtelige mængder arkivalier, der havde overskredet afleveringsfristen på 30 år. Udvalget henstillede, at der blev tilvejebragt de nødvendige ressourcer til sikring af rettidig aflevering. Blandt andet på denne baggrund blev indhentning af det konstaterede afleveringsefterslæb et af de højest prioriterede strategiske mål i de resultatkontrakter, som Kulturministeriet indgik med Statens Arkiver for perioderne 1997-2000, 2001-2004 og 2005-2008.

Der blev udarbejdet planer, hvorefter afleveringsefterslæbet i al væsentlighed skulle indhentes i løbet af 2 kontraktperioder samtidig med, at der indførtes initiativer for at forebygge dannelsen af et nyt efterslæb.

Statens Arkiver oplyser i sin rapport, at der i den første kontraktperiode fra 1997 til 2000 udarbejdedes bestemmelser om bevaring og kassation af arkivalier, og at man fra Statens Arkivers side prioriterede afleveringer fra de myndigheder, som havde det største afleveringsefterslæb. I den anden kontraktperiode fra 2001 til 2006 er der ifølge Statens Arkivers oplysninger foretaget en systematisk gennemgang af alle øvrige myndigheder, som hører under de enkelte ministeriers ressortområder.

Som omtalt i tidligere beretninger blev efterslæbet i de første år opgjort i hylde meter efter en kompliceret beregningsmetode. Fra 2002 blev det besluttet at ændre beregningsmetode, således at efterslæbet siden har været opgjort som et produkt af afsluttede afleveringssager.

Det fremgår af Rapport XIV, at Statens Arkiver har modtaget i alt 64,5 hyldekilometer arkivalier i perioden 1997-2006, mens omkring 15,5 hyldekilometer er omfattet af beslutninger om udskudt aflevering efter arkivlovens bestemmelser. Det fremgår videre, at der i samme periode er rejst 991 sager om aflevering af statslige arkivalier, og at 959 var afsluttet med udgangen af 2006. Hovedparten af disse sager vedrører arkivalier, der på afleveringstidspunktet var 20 år gamle, mens en mindre del vedrører arkivalier, der på afleveringstidspunktet var mere end 30 år gamle og som fremkom som følge af en kontrolgennemgang, som Statens Arkiver foretog i 2003. Det fremgår endelig, at der udover de 991 sager løbende er rejst ad hoc sager uden for aktivitetsplanen gennem perioden.

Rigsarkivaren har supplerende oplyst over for udvalget, at antallet af afleveringssager hidrører fra Statens Arkivers beslutningsregistrering og er et udtryk for antallet af

myndigheder, der er ansvarlig for at indrapportere sager. Der er tale om et øjebliksbillede forstået på den måde, at tallet ændres løbende i takt med, at antallet af myndigheder indskrænkes eller udvides. Statens Arkiver vil indsætte forklaring om baggrunden for opgørelsen i kommende rapporter.

Rigsarkivaren har på udvalgets forespørgsel nærmere oplyst, at 23 af de uafsluttede 32 sager vedrører arkivalier inden for Folkekirkens område, der var i Statens Arkivers varetægt, men som ikke kunne afsluttes, fordi det afleveringsforberedende arbejde ikke var udført efter Statens Arkivers standarder. Statens Arkiver valgte derfor selv at slutte forberedelsen. Arbejdet strakte sig ud over 2006, men er afsluttet i 2007. De kirkelige myndigheder fik først kvittering for aflevering, da arbejdet var færdigt.

Rigsarkivaren har videre oplyst, at de nævnte rejste ad hoc sager uden for aktivitetsplanen vedrører sager, der er dukket op f. eks. som følge af myndigheders flytning eller lign. Statens Arkiver har strakt sig langt for at tage mod sådanne særlige afleveringer i en overgangsperiode, men de forsøger at begrænse denne trafik mest muligt. Der skal være tale om rene undtagelsessituationer. Myndighederne skal som hovedregel følge afleveringsplanen, som er beskrevet i det udsendte cirkulære, idet afleveringer udenfor planen bryder forstyrrende ind i Statens Arkivers arbejdsgange og er meget ressourcekrævende.

Det fremgår videre af rapporten, at i 8 ud af de 32 sager, som vedrører store afleveringer, er afleveringsfristen af forskellige grunde overskredet betragteligt, og at der med udgangen af marts måned 2007 fortsat manglede en aflevering. Rigsarkivaren har supplerende oplyst, at overskridelserne måtte betegnes som kvalificerede, fordi aflevering ikke var sket og det afleveringsforberedende arbejde ikke godkendt. 7 ud af de 8 sager blev efterfølgende afsluttede. Der mangler alene aflevering fra Jernbanemuseet i Odense. Trods massiv indsats for også at få afsluttet den sag, står det hen i det uvisse, om det lykkes, fordi institutionen ikke ønsker at samarbejde.

Med hensyn til den i rapporten nævnte sag fra Forsvarsministeriets departement, der vedrører afklassificering af arkivalier, har Rigsarkivaren endelig oplyst, at afleveringen endnu ikke er afsluttet.

Udvalget ønsker at understrege vigtigheden af, at offentlige myndigheder i al almindelighed efterlever de afleveringsbestemmelser, som er fastsat af afleveringsmyndighederne. Udvalget udtaler i den forbindelse kritik af Jernbanemuseet i Odenses manglende samarbejdsvilje i sagen.

1.2. Statens arkivers afleveringsplan for 2006-2010.

Det fremgår af Rapport XIV, at Statens Arkiver har gennemført et arkivtilsyn i andet halvår af 2006, hvorunder de statslige myndigheder bl.a. har afgivet oplysninger om papirarkivalier i deres varetægt. Informationen udgør grundlaget for Statens Arkivers aktiviteter i den kommende periode, hvor der rejses afleveringssag i forhold til alle myndigheder, som har bevaringsværdige papirarkivalier i deres varetægt, som er ældre end 1991. Det fremgår videre, at det er Statens Arkivers generelle indtryk, at myndighederne typisk har gennemført afleveringer frem til 1980 eller senere. I

enkelte tilfælde er der dog fremkommet oplysning om arkivalier, der er mere end 30 år gamle, og som derfor skulle have været afleveret inden udgangen af 2006. Statens Arkiver oplyser, at man vil sørge for, at det nu sker i løbet af den næste aktivitetsperiode. Statens Arkiver konkluderer, at afleveringsefterslæbet faktisk er indhentet, hvis der bortses fra denne enkelte undtagelse.

Rigsarkivaren har på et møde i udvalget nærmere oplyst om baggrunden for, at de mere end 30 år gamle arkivalier endnu ikke er blevet afleveret, at ikke alle myndigheder tidligere har besvaret forespørgsler om besiddelse af disse gamle arkivalier. Der er derfor dukket en del sager op inden for de sidste 10 år, hvor mange myndigheder har fået ryddet op i egne arkiver. Statens Arkiver har et forbilledligt samarbejde med langt de fleste myndigheder. I praksis er der dog ikke altid ressourcer til at leve helt op til arkiveringsreglerne.

Tilgængelighedsudvalget udtrykker sin anerkendelse af Statens Arkivers ekstraordinære indsats for at sikre aflevering af mere end 20 år gamle sager, den kontrol af afleveringsefterslæbet, der er gennemført, samt de forebyggende tiltag, som er blevet iværksat.

2. Forhandlinger om fristforlængelser efter arkivlovens § 27.

2.1. Udenrigsministeriet.

Statens Arkiver oplyser i Rapport XIV, at Udenrigsministeriet i forbindelse med sin gennemførelse af aflevering af arkivet for 1973-1988 som hidtil har fastsat en række særlige tilgængelighedsfrister for dele af arkivet. De særlige tilgængelighedsfrister er dog generelt kortere end de frister, der blev sat for tilsvarende dele af arkivet ved de tidligere afleveringer af materiale for perioderne 1909-1945 og 1945-1972. Udenrigsministeriet har i samme forbindelse revurderet de tidligere fastsatte særlige tilgængelighedsfrister og har ophævet en række af dem. Statens Arkiver konkluderer, at der samlet tegner sig et billede af en ikke ubetydelig liberalisering af ministeriets praksis efter § 27.

Tilgængelighedsudvalget tiltræder Statens Arkivers vurdering og anerkender, at Udenrigsministeriet med de skete tiltag medvirker aktivt til, at formålet bag arkivloven om størst mulig åbenhed, herunder også vedrørende Udenrigsministeriets arkiver, tilgodeses.

2.2. Undersøgelseskommissionen i Dan Lynges sagen.

Statens Arkiver oplyser videre i sin seneste rapport, at Undersøgelseskommissionen har afgivet sin beretning i september 2006, og at kommissionens arkiv i den forbindelse er blevet afleveret til Rigsarkivet. Justitsministeriet har ved brev af 22. december 2006 fastsat en særlig tilgængelighedsfrist på 60 år for dele af arkivet af hensyn til statens sikkerhed.

Tilgængelighedsudvalget har ingen bemærkninger hertil.

3. Praksis vedrørende dispensationer.

3.1. Sagsbehandlingstider.

Statens Arkiver oplyser i sin rapport i lighed med tidligere, at sagsbehandlingstider og eventuelle overskridelser heraf udregnes i det elektroniske journalsystem. I de tilfælde, hvor Statens Arkiver selv træffer afgørelse, er der en svarfrist på 15 dage. Såfremt der kræves samtykke fra den afleverende myndighed, er fristen 50 dage. Af disse 50 dage kan Statens Arkiver anvende indtil 15 dage til arkivundersøgelser, hvorefter den berørte myndighed har indtil 30 dage til at afgive sit svar, og Statens Arkiver har herefter indtil 5 dage til ekspedition af afgørelsen. I de tilfælde, hvor der skal indhentes samtykke fra den afleverende myndighed, underrettes ansøgeren herom, ligesom ansøgeren underrettes, når en myndighed efter 30 dage ikke har truffet afgørelse i samtykkespørgsmålet. Såfremt der finder partshøring sted, forlænges tidsforløbet i henhold til reglerne herfor.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for adgangssager, der besluttedes af Statens Arkiver, var 5 dage i 2006 mod 6 dage i 2005. Svarfristen på 15 dage blev i rapportperioden overskredet i 20 ud af 1.320 sager. Rigsarkivaren har på et møde i udvalget nærmere oplyst, at overskridelserne var mellem 1 og 3 dage og derfor må betegnes som bagatelagtige.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for adgangssager, der har krævet forudgående høring af anden myndighed, var 9 dage i 2006 mod 30 dage i 2005. Rigsarkivaren har oplyst, at forbedringen af sagsbehandlingstiden skyldes en stramning af Statens Arkivers praksis. Der er indført en løbende intern kontrol af sagernes gennemløbs tid via en ugentlig restanceliste, som gennemgås af rigsarkivaren og hans chefkonsulent for at sikre, at ekspeditionen af sagerne lever op til de fastsatte frister.

Sagsbehandlingstiden på indtil 50 dage blev overskredet i 31 af 334 sager mod 39 ud af 369 sager i 2005. Af de 31 overskridelser af 50-dages fristen tegner Rigsarkivet sig for de 26 tilfælde. Rigsarkivaren har nærmere oplyst herom, at de typisk vedrørte komplicerede sager. Statens Arkiver rykker myndigheden hver 30. dag, indtil svar foreligger og giver ansøgeren besked om, at sagsbehandlingen trækker ud, og hvornår afgørelsen kan forventes at foreligge. Det har som oftest været Rigsadvokaten og Justitsministeriet, der har været længe om at besvare høringer om sager indenfor strafferetsplejen, navnlig sager fra besættelsestiden. Efter ændringen af arkivloven, der er trådt i kraft den 1. juli 2007, skal der imidlertid ikke indhentes samtykke mere i sager inden for strafferetsplejen, der er ældre end 50 år, hvilket er med til at fremskynde sagsbehandlingen. Det er dog stadig personfølsomme sager, der skal overvejes grundigt, selvom Statens Arkiver nu har kompetencen til at træffe afgørelse alene.

For så vidt angår sager, der blev rejst som tilgængelighedssag, men som ikke førte til behandling af et konkret adgangsspørgsmål har Statens Arkiver oplyst, at arkivets sagsbehandlingstid i 2006 gennemsnitligt var 5 dage i lighed med året før. Svarfristen på 15 dage blev overskredet i 12 ud af 1.057 sager mod 3 ud af 907 sager året før.

Som omtalt i Beretning 10 og 11 iværksatte Statens Arkiver i 2004 en del initiativer for at nedbringe sagsbehandlingstiden. En efterfølgende kontrol har vist, at initiativerne har båret frugt i et vist omfang. Statens Arkiver har i rapporten oplyst fortsat at ville følge overholdelsen af sagsbehandlingstiderne, men har ikke fundet grundlag hverken for at sætte nye eller for at sætte supplerende initiativer i værk til yderligere nedbringelse af sagsbehandlingstiderne.

Udvalget udtrykker sin anerkendelse af den interne kontrol med overholdelse af sagsbehandlingstider, som Statens Arkiver har iværksat ved indførelse af restancelister, og som har nedbragt sagsbehandlingstiden til et absolut minimum.

3.2. Dispensationsansøgninger.

Statens Arkiver oplyser i rapporten, at alle enheder i Statens Arkiver i rapportåret har ført statistik over modtagne ansøgninger og disses behandling i 2006 på samme måde som for tidligere år. Optællingerne baserer sig i lighed med det foregående rapport år på antallet af afgørelser, uanset om der i visse tilfælde, f.eks. i forbindelse med større forskningsprojekter, kan være tale om det samme arkivmateriale.

Statens Arkiver modtog i 2006 3.424 henvendelser om adgang til ikke umiddelbart tilgængeligt materiale mod 3.444 henvendelser i 2005, hvilket er et fald på 20 henvendelser.

Af de 3.424 henvendelser i 2006 førte de 1.359 ikke til en afgørelse om tilgængelighed efter arkivlovens regler mod 1.235 af 3.444 i 2005. Til denne gruppe henregnes forespørgsler om tilladelse til benyttelse af umiddelbart tilgængeligt materiale, henvendelse om aktindsigt efter anden lovgivning, som er henvist til den relevante myndighed, og henvendelser vedrørende materiale, der enten ikke er bevaret eller ikke kan identificeres eller som er bevaret i institutioner uden for Statens Arkiver m.v. I disse tilfælde er henvendelserne blevet besvaret med den efter omstændighederne relevante vejledning. Til sammenligning udgjorde andelen af sager, der ikke førte til tilgængelighed, 39,69 % i 2006 mod 35,85 % i 2005.

De henvendelser, der berettigede til en afgørelse om adgang, udgjorde 2.065 i 2006 mod 2.209 i 2005, hvilket er et fald på 144 sager eller knap 7 %.

Af de 2.065 egentlige adgangsansøgninger i 2006 vedrørte de 1.788 offentlige arkiver mod 1.968 i 2005.

For så vidt angår henvendelser vedrørende offentlige arkiver blev der meddelt 1.753 adgangstilladelser og 35 afslag, hvilket giver en afslagsprocent på ca. 2 mod knapt 3 % i 2005. Statens Arkiver bemærker i sin rapport, at langt størsteparten af ansøgerne således får den ønskede tilladelse på vilkår, som er rettet ind efter det angivne formål. I de tilfælde, hvor et afslag er blevet omgjort, tæller såvel det oprindelige afslag som den senere imødekommeelse med som separate afgørelser.

Det fremgår af Statens Arkivers rapport, at afslagsprocenten i 1995 var ca. 4,5, at den i 1996 var ca. 7,5 % og i 1998 var ca. 6,5 %. Det fremgår videre, at afslagsprocenten

siden er faldet år for år til nu i rapportåret at være ca. 2 %.

Udvalget konstaterer med tilfredshed, at der er en vedvarende tendens til et fald i afslagene set over en 10-årig periode. Udvalget finder, at faldet kan ses som udtryk for, at arbejdet for at sikre størst mulig åbenhed omkring arkiverne har båret frugt.

Statens Arkiver har i Rapport XIV i lighed med tidligere udarbejdet en statistik over særligt udvalgte grupper af ikke umiddelbart tilgængeligt materiale. Fra statistikken kan fremhæves, at der i gruppen af ansøgninger efter arkivlovens § 27 (statens sikkerhed) vedrørende tilgængelighed til materiale, der er fristforlænget i op til 60 år, og hvor rigsarkivaren meddeler tilladelse på betingelse af den afleverende myndigheds samtykke, blev meddelt 25 tilladelser og 3 afslag mod 49 tilladelser og 4 afslag i 2005.

I gruppen af ansøgninger efter arkivlovens § 24 vedrørende tilgængelighed til sager inden for strafferetsplejen, der er yngre end 75 år, blev der i 2006 meddelt 261 tilladelser og 11 afslag mod 299 tilladelser og 19 afslag i 2005. I gruppen af ansøgninger efter arkivlovens § 23 vedrørende tilgængelighed til sager om enkeltpersoners private og økonomiske forhold, der er yngre end 75 år, blev der meddelt 1.207 tilladelser og 20 afslag mod 1.264 tilladelser og 32 afslag i 2005. Særligt vedrørende folketællinger, der er mellem 0 og 75 år gamle blev meddelt 232 tilladelser og ingen afslag mod 368 tilladelser og ingen afslag i 2005.

Ifølge rapporten er afslagsprocenten på det familieretslige område faldet til godt 1,6 % mod ca. 2,5 % i 2005. For så vidt angår ansøgninger vedrørende sager inden for strafferetsplejen er andelen af afslag ligeledes faldet i forhold til 2005. Statens Arkiver konkluderer som tidligere, at der ikke kan udledes nogen egentlig tendens af tallene på grund af deres relativt små udsving, hvilket udvalget kan tilslutte sig.

Ifølge Statens Arkiver er alle afslag givet med anvisning af ankemulighed. Gives afslaget af et landsarkiv, kan dette indbringes for rigsarkivaren. I 2006 blev 1 afgørelse truffet af et landsarkiv indbragt for rigsarkivaren, der opretholdt afgørelsen.

Det fremgår af rapporten, at Statens Arkiver i de tilfælde, hvor den afleverende myndigheds samtykke er påkrævet før adgang, men dette ikke har kunnet opnås, har foretaget partshøring med en 30-dages frist til at fremkomme med nye oplysninger, Hvis ansøgeren har svaret, er partens udtalelse forelagt myndigheden til genovervejelse. Hvis ansøgeren ikke har svaret, er der meddelt endeligt afslag.

Rigsarkivaren har på et møde i udvalget på udvalgets forespørgsel om, hvordan partshøringer påvirker processen, forklaret, at parten i langt de fleste tilfælde ikke svarer på fremsendelse af høringsbrev i forbindelse med et foreløbigt afslag. I de tilfælde, hvor parten kommer med supplerende oplysninger og dokumentation, videresendes svaret til myndigheden med anmodning om genovervejelse. Det sker, at det fører til samtykke, hvor der først var givet afslag. Det drejer sig om 6-10 tilfælde om året og for det meste i ansøgninger, der har forskning som formål.

3.3 Enkeltsager om dispensation

Blandt de af Statens Arkiver i Rapport XIV omtalte enkeltsager, hvor der er meddelt afslag på tilgængelighed, har udvalget anmodet om yderligere oplysninger om følgende sager:

Vedrørende B (LAK 2006-611-09427) og B (LAK 2006-611-09955) nævnt i Rapport XIV på side 23 (bilag 3 til rapporten), der begge vedrørte indhentelse af accept fra arvinger i et dødsbo til at udlevere personoplysninger om dem med henblik på ansøgers kontakt til samme. Landsarkivet krævede timebetaling fra ansøger for at foretage en sådan undersøgelse.

I den forbindelse har udvalget anmodet rigsarkivaren om at redegøre for, hvornår Statens Arkiver udleverer oplysninger gratis, og hvornår der kræves brugerbetaling.

Rigsarkivaren har oplyst, at det fremgår af en instruks for Statens Arkiver, at hvis det drejer sig om udlevering af standardoplysninger, er arbejdet og kopien gratis. Hvis oplysninger derimod skal ekstraheres og afskrives, kræves der betaling, hvis arbejdet tager mere end 1 1/2 time.

Vedrørende kategori C-sager og navnlig (RA 2005-611-07044 og -07045) nævnt i Rapport XIV på side 24 (bilag 3 til rapporten), der begge vedrørte adgang til en række sager fra Udenrigsministeriet til brug for et speciale om danske reaktioner på menneskerettighedssituationen i en række tredjelande, og hvor Rigsarkivet meddelte afslag til de ansøgte sager fra det såkaldte "Lukket arkiv", da samtykke ikke var meddelt af Udenrigsministeriet.

Udvalget har nærmere undersøgt, hvad betegnelsen "lukket" arkiv dækker. Der hentydes med betegnelsen til Nato-arkivet, som ifølge oplysninger fra Udenrigsministeriet indeholder den største andel af klassificerede akter. Der kan imidlertid søges om dispensation til tilgængelighed, ligesom der ligger en fortegnelse over arkivets indhold på Rigsarkivets læsesal. Udvalget er på baggrund af orientering om drøftelser navnlig mellem Udenrigsministeriet og Statens Arkiver nået til den konklusion, at begrebet "lukket arkiv" ikke er retvisende, og at det derfor er mest hensigtsmæssigt at undgå at bruge denne betegnelse fremover, hvilket Statens Arkiver har erklæret sig enig i.

På udvalgets forespørgsel har rigsarkivaren oplyst nærmere omkring sagsbehandlingstiden for de to nævnte forskningsrelaterede ansøgninger, at ansøgning blev indgivet 17. november 2005, og at sagen blev sendt i høring hos Udenrigsministeriet den 23. november samme år. Udenrigsministeriet svarede den 2. december 2005 med tilladelse til delvis adgang. Statens Arkiver sendte dette i høring hos ansøger den 8. december 2005 og fik ikke noget svar. Endeligt svar blev meddelt ansøgeren den 6. februar 2006. Den lange sagsbehandlingstid hos Statens Arkiver er ikke længere aktuell, efter de at de tidligere omtalte restancelister er indført som fast sagsbehandlingsprocedure.

Vedrørende E (LAK 2006-611-08213) nævnt i Rapport XIV på side 25 (bilag 3), der vedrørte adgang til anklagemyndighedens journalsag om en efterforskning fra

retsopgøret efter 2. Verdenskrig, hvor påtale blev opgivet. Landsarkivet gav først afslag, da Statsadvokaten for Sjælland ikke ville give samtykke til adgang til anklagemyndighedens journalsag, fordi sagens person stadig var i live, men ansøger havde også søgt adgang til Nordre Birk Politis sag og fik adgang hertil med samtykke fra Politimesteren i Gladsaxe. Udvalget har anmodet om rigsarkivarens kommentar til, at ansøgeren først fik afslag på baggrund af nægtelse af samtykke fra en politimyndighed og derefter fik arkivadgang på baggrund af samtykke fra en anden politimyndighed.

Rigsarkivaren har svaret, at der ikke findes en specifik forklaring på det og har henvist til, at det må skyldes manglende kommunikation mellem de involverede myndigheder.

Vedrørende E (LAV 2006-611-08068) nævnt i Rapport XIV på side 26 (bilag 3), der omhandlede adgang til retsbøgerne for ekstraordinære sager fra Frederikshavn i perioden 1945-1950 med henblik på at afdække omfanget af de lokale næringsdrivendes økonomiske samarbejde med tyskerne og det efterfølgende retsopgør. Landsarkivet så intet til hinder for at meddele arkivadgang, men retten i Frederikshavn afslog samtykke under henvisning til, at sagerne var af så personfølsom art, at efterkommere af kollaboratører kunne føle sig krænkede, og at virksomheders goodwill kunne lide skade, hvis oplysningerne blev offentliggjort. Dommeren oplyste, at der ikke kunne gives en generel adgang til sagerne, men at ansøger måtte søge om adgang til konkrete domme, så hver sag kunne vurderes for sig.

Udvalget har på baggrund af sagen bedt Rigsarkivaren om at redegøre for de overvejelser, Statens Arkiver gør sig ved ansøgninger, der berører grænseområdet mellem retsplejelovens regler om aktindsigt og arkivlovens regler om adgang til ikke umiddelbart tilgængeligt materiale. Udvalget har endvidere anmodet om at få oplyst i hvilken egenskab ansøger rettede henvendelse.

Rigsarkivaren har i den forbindelse oplyst, at ansøgeren var forsker og i gang med en undersøgelse for en lokal historisk institution i Nordjylland. Afslaget blev givet af retten i Frederikshavn. Myndigheden er efterfølgende nedlagt, og ansøger fik senere samtykke fra retten i Hjørring. Statens Arkiver forvalter alene efter arkivloven. Retsplejelovens bestemmelser om aktindsigt vedrører kun sager hos domstolene, der endnu ikke er 20 år gamle. Statens arkiver respekterer naturligvis den høerte myndighed, hvis der gives afslag på baggrund af retsplejelovens regler.

Udvalget har taget rigsarkivarens oplysninger om, at der ikke er nogen konflikt mellem arkivlovens tilgængelighedsregler og retsplejelovens aktindsigtsregler til efterretning, idet reglerne tager sigte på at værne forskellige interesseområder.

4. Særlige områder.

4.1. Arkivalier vedrørende Holocaust og den tyske besættelse af Danmark (perioden 1933-1950).

Som omtalt i tidligere beretninger anmodede kulturministeren i år 2000 Statens

Arkiver om at være særlig opmærksom på ansøgninger om adgang til arkivalier vedrørende Holocaust eller den tyske besættelse af Danmark, at følge princippet om størst mulig åbenhed i disse sager og om at rapportere om tilfælde, hvor adgang til sådant materiale måtte give anledninger til problemer.

Statens Arkiver har i sin seneste rapport oplyst, at der ikke i 2006 er blevet indberettet sådanne tilfælde til kulturministeren. I forbindelse med udarbejdelse af rapport XIV blev Statens Arkiver imidlertid opmærksom på et afslag, som Landsarkivet for Nørrejylland havde meddelt den 5. september 2006 på adgang til sådant materiale. Den konkrete sag E (LAV 2006-611-08068) er nævnt ovenfor under pkt. 3.3. Der henvises til bemærkningerne herunder.

Udvalget tager oplysningerne til efterretning.

4.2. Henvendelse om tilsidesættelse af vilkår for benyttelse af ikke umiddelbart tilgængelige arkivalier.

Statens Arkiver oplyser i Rapport XIV, at man i 2006 modtog en henvendelse fra en privatperson A, der gjorde opmærksom på, at en anden arkivbruger B muligvis havde tilsidesat de vilkår, der var fastsat for tilladelse til benyttelse af ikke umiddelbart tilgængeligt materiale om begivenheder under den tyske besættelse af Danmark. A havde selv fået tilladelse til benyttelse af arkivmateriale med oplysninger af følsom karakter om en tredjemand C, som B havde rettet henvendelse til. A gjorde gældende, at B havde misbrugt betingelserne for arkivadgang. Statens Arkiver hørte B, der oplyste, at henvendelse til C var sket på baggrund af kontakt med C's pårørende og ikke på baggrund af oplysninger, som stammede fra det ikke umiddelbart tilgængelige arkivmateriale. Statens Arkiver fandt herefter ikke anledning til at foretage sig yderligere i sagen.

Udvalget tager Statens Arkivers afgørelse til efterretning.

4.3. Afgørelsesgrundlag i spørgsmål om samtykke til imødekommelse af ansøgninger.

Som anført i udvalgets Beretning 10 og Rapport XII havde Statens Arkiver bemærket, at Justitsministeriet og myndigheder herunder ved afgørelse af spørgsmålet om samtykke til imødekommelse af ansøgninger, blandt andet om adgang til materiale vedrørende besættelsestiden, anmodede ansøgere om at indsende forlagsaftaler, eller når det drejede sig om ansøgninger fra studerende, udtalelser fra deres vejledere. Statens Arkiver fandt det uheldigt og tog spørgsmålet op over for Justitsministeriet i 2005 i anledning af en konkret sag. Spørgsmålet blev genstand for videre drøftelser mellem Statens Arkiver, Justitsministeriet og Kulturministeriet i sommeren 2006.

Statens Arkiver oplyser nu i sin seneste rapport, at Justitsministeriet under drøftelserne gav udtryk for, at deres hidtidige praksis med at kræve forlagskontrakter m.v. lå inden for arkivlovens rammer og derfor ikke var lovstridig, men at man støttede Statens Arkiver synspunkt om, at materialets karakter må være af større vigtighed end ansøgerens formål ved afgørelse af samtykkespørgsmålet. Ministeriet var endvidere enig med Statens Arkiver i, at ansøgerens formål først og fremmest tillægges vægt i relation til de vilkår, der kan fastsættes for arkivadgang.

Resultatet af forhandlingerne blev, at Justitsministeriet og dets institutioner ville ændre praksis, således at hovedvægten lægges på karakteren af de oplysninger, der søges indsiget i.

Udvalget påskønner Statens Arkivers indsats for at få Justitsministeriet til at ændre praksis i høringsager med det formål at lette tilgængeligheden til deres arkiver.

Udvalget har i sin Beretning 11 erklæret at ville følge udviklingen på området med henblik på at vurdere, om handlingsplanen i tilfredsstillende omfang medvirker til at forkorte sagsbehandlingstiden i sager, hvor Justitsministeriets samtykke er påkrævet.

Rigsarkivaren har på et møde i udvalget oplyst, at der skete en markant forbedring i Justitsministeriets sagsbehandlingstid i første kvartal af 2007. På grund af den allerede omtalte ændring af arkivlovens § 24 pr. 1. juli 2007 lod ministeriet de senere fremsendte ansøgninger ligge og returnerede dem efter 1. juli, hvor deres medvirken ikke længere var nødvendig. Der er efter denne dato kun et fåtal af sager tilbage, hvor høring af ministeriet er nødvendig.

Udvalget har taget oplysningerne om følgerne af lovændringen til efterretning.

4.4. Hemmeligt fødende.

Spørgsmålet om tilgængelighed til arkivalier vedrørende såkaldte "hemmeligt fødende" har været omtalt i tidligere beretninger. Reglerne om hemmeligholdelse af fødende går tilbage til 1750, hvor man skulle forebygge et stort antal fødsler i "dølgsmål", der ofte blev efterfulgt af drab på barnet. Det blev ved kongelige reskripter af 13. marts 1750 og 6. januar 1764 bestemt, at kvinder, der fødte i det såkaldte "Frie Jordemoderhus" (senere Fødselsstiftelsen), kunne føde, uden at deres identitet blev afsløret. Der var tale om fuldstændig anonymitet. Ved børneloven af 1908 blev det pålagt Fødselsstiftelsen at sikre sig oplysning om den fødendes identitet, og ved børneloven af 1937, der trådte i kraft 1. januar 1938, bortfaldt adgangen til at føde hemmeligt på den tidligere Fødselsstiftelse, nu Rigshospitalets fødeafdelinger. Ved kgl. resolution af 27. februar 1939 lempedes reglerne om hemmeligholdelse, således at der intet var til hinder for at meddele oplysninger om navnet på mødre fra Fødselsstiftelsens protokoller til deri interesserede, når der var forløbet 100 år efter den pågældende fødsel. Ved senere ændringer af børneloven er det som i 1937-loven bestemt, at for børn, der er født før denne lovs ikrafttræden, gælder de på barnets fødselstidspunkt gældende regler.

Statens Arkiver har taget spørgsmålet om ophævelse af de gamle reskripter op, da de må anses for forældede efter nutidens forhold. Arbejdet har medført, at de to gamle kongelige reskripter er blevet ophævede ved den netop vedtagne ændring af arkivloven, således at lovens almindelige tilgængelighedsregler er gældende. Herefter er oplysningerne omfattet af den almindelige tilgængelighedsfrist på 75 år, jf. lovens § 23, stk. 1.

Udvalget påskønner Statens Arkivers indsats, der har skabt tilgængelighed til disse arkivalier og således medvirket til at øge åbenheden betragteligt.

4.5. Spørgsmål om tilbageholdelse af lægdommeres og nævningers identitet ved arkivadgang.

I Beretning 10 på side 4 nederst omtales en konkret sag, der vedrørte spørgsmålet om hvorvidt lægdommeres og nævningers identitet skal tilbageholdes i tilfælde, hvor der gives adgang til retsbøger m.v. før tilgængelighedsfristens udløb. Rigsarkivaren havde oplyst, at der i forbindelse med en ændring i retsplejeloven blev indført en præceptiv bestemmelse, hvorefter lægdommeres og nævningers identitet ikke må udleveres. Bestemmelsen er efter Statens Arkivers opfattelse i modstrid med bestemmelserne i arkivloven, hvor der kan meddeles arkivadgang på nærmere fastsatte vilkår, hvilket giver disse persongrupper den fornødne beskyttelse. Statens Arkiver har oplyst, at man drøftede spørgsmålet med justitssekretæren for Østre Landsret, men da enighed ikke kunne opnås, blev den konkrete sag optaget til afgørelse ved kendelse.

Rigsarkivaren har på et møde i udvalget oplyst, at Rigsarkivaren oplyste, at kendelsen endnu ikke var afsagt, da ændringen af arkivloven trådte i kraft 1. juli 2007, og at Østre Landsret i et brev af 3. august 2007 svarede, at landsretten på grund af ændringen af arkivlovens § 24 ikke foretog sig yderligere. Det er herefter arkivmyndigheden alene, der afgør hvornår begrundelsen for arkivadgang falder bort også med hensyn til lægdommerne og nævninge.

Udvalget har taget dette til efterretning.

B. DE KOMMUNALE ARKIVER.

1. Kommunale offentlige arkiver.

Statens Arkiver oplyser i sin rapport XIV, at der er tale om offentlige arkiver, som er oprettet og drevet af kommuner, og at Statens Arkiver i 2007 i lighed med året før har udsendt et spørgeskema til de pågældende arkiver, der blev bedt om at indberette antallet og udfaldet af sager om benyttelse af ikke umiddelbart tilgængelige offentlige arkivalier. Såfremt en ansøgning havde medført afslag, blev arkivet anmodet om kort at beskrive typen af henvendelse og begrundelse for afslaget. Endvidere blev arkivet bedt om at oplyse den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for ansøgningerne.

Det fremgår af undersøgelsen, at 21 arkiver er blevet spurgt.

Det fremgår videre, at 9 arkiver har modtaget ansøgning om arkivadgang, hvoraf Københavns Stadsarkiv har modtaget langt de fleste af de i alt 145 henvendelser. Der blev meddelt 1 afslag. Ansøgningen vedrørte en sag i Mødrehjælpens arkiv og blev indgivet af en biologisk mor, som ønskede at finde sit bortadopterede barn. Afslaget blev meddelt under henvisning til privatlivets fred hos adoptivbarnet og dets pårørende.

12 af de 21 kommuner har ikke modtaget ansøgninger.

Udvalget tager oplysningerne til efterretning, jf. dog afsnit B 2, de to sidste afsnit.

2. Kommunale myndigheder.

Statens Arkiver nævner i sin Rapport XIV, at bestemmelserne om tilgængelighed i arkivloven omfatter alle offentlige arkivalier, der er over 20 år gamle, uanset om de er afleveret til offentligt arkiv, eller om arkivalierne opbevares hos den myndighed, der har skabt eller tilvejebragt dem, eller hos en anden offentlig myndighed. Arkivloven forudsætter, at myndigheder, der er i besiddelse af offentlige arkivalier, der er over 20 år gamle, stiller disse arkivalier til rådighed for borgere og myndigheder, jf. arkivlovens § 22, stk. 2, jf. §§ 23-27.

Statens Arkiver bemærker videre, at før indførelsen af disse bestemmelser i arkivloven, der trådte i kraft den 1. juli 2003, har myndighederne i mange tilfælde stillet ældre arkivalier til rådighed for borgerne med hjemmel i offentlighedslovens bestemmelser om meroffentlighed. I tilfælde, hvor ansøgerens formål var forskningsrelateret, og arkivalierne indeholdt fortrolige oplysninger, har myndigheden pålagt ansøgeren tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27, stk.3.

Statens arkiver har spurgt samtlige 98 nye eller stadig eksisterende kommuner, om der i 2006 er modtaget anmodninger om adgang til arkivalier efter arkivlovens bestemmelser og i bekræftende fald, om der meddelt adgang eller afslag. Af de 98 kommuner har 21 kommuner svaret, at enten den eller dens forgænger har modtaget henvendelser herom i 2006.

Det fremgår af undersøgelsen, at der blev indgivet 203 ansøgninger i alt, og at der ikke blev meddelt nogen afslag, idet et afslag fejlagtigt blev givet af Greve kommune, der har genoptaget sagen. Det fremgår videre, at alle henvendelser til henholdsvis Frederiksberg og Københavns kommune er blevet henvist til Stadsarkiverne. Det fremgår endelig, at oplysningerne fra Frederikshavn kommune formentlig omfatter alle aktindsigtssager, og at oplysningerne fra Lemvig kommune er behæftet med usikkerhed.

Der er ikke indhentet oplysninger om de nu nedlagte amtskommuners praksis på tilgængelighedsområdet.

Rigsarkivaren har på udvalgets forespørgsel oplyst om statistikkerne, der er lavet på basis af spørgeskemaundersøgelserne, at alle kommunale arkiver og myndigheder har besvaret spørgeskemaet. Nogle kommunale myndigheder har dog svaret så sent, at det ikke er kommet med i rapporten. I de tilfælde, hvor kommunen har et stadsarkiv, henvises til statistikken vedrørende disse. Særlig vedrørende statistikken over dispensationsansøgninger, tilladelser og afslag og svaret fra Lolland kommune bemærkes, at den sidste ansøgning er besvaret i 2007 og derfor udeladt i statistikken. Som tidligere oplyst over for udvalget, baserer Statens Arkivers statistikker sig ikke på et videnskabeligt grundlag, idet der ikke er afsat de fornødne ressourcer hertil. Der kan derfor forekomme unøjagtigheder i optællingsgrundlaget.

Der er endvidere ikke registreret problemer i relation til, at myndighederne ikke har kunnet overholde arkivlovens svarfrist på 14 dage.

Rigsarkivaren har på et møde svaret på udvalgets spørgsmål om generelle tiltag over for de kommunale myndigheder, at det er for tidligt at iværksætte større ændringer, da

bølgerne efter kommunalreformen endnu ikke har lagt sig. Der er dog nedsat et udvalg (K-udvalget) med deltagelse af repræsentanter for Statens Arkiver, Kommunernes Landsforening, Stadsarkiverne og regionerne, der bl.a. skal kigge på muligheder for forbedringer. Der arbejdes på at få udnævnt en arkivansvarlig i hver af de 98 kommuner, som vil få tilsendt det årlige spørgeskema og som skal være ansvarlig for besvarelsen af det. Der vil endvidere blive udsendt en vejledning om udfyldelse af spørgeskemaerne.

Udvalget bifalder det initiativ, der med nedsættelsen af K-udvalget er taget med henblik på allerede nu at se på muligheder for forbedringer. Udvalget anerkender det arbejde, der dermed er der sat arbejde i gang for at forbedre tilgængeligheden til de kommunale arkiver. Udvalget henstiller samtidig, at fremtidige rapporter fra Statens Arkiver indeholder oplysninger om sagsbehandlingstiden vedrørende tilgængelighed til de kommunale arkiver og kommunale myndigheders arkiver, så det bliver muligt for udvalget at forholde sig hertil.

III. SAMMENFATNING

I Beretning 12 har Tilgængelighedsudvalget tiltrådt Statens Arkivers tilkendegivelse af, at der samlet tegner sig et billede af en ikke ubetydelig liberalisering af Udenrigsministeriets praksis efter § 27. Udvalget har anerkendt, at Udenrigsministeriet med de skete tiltag fortsat medvirker meget aktivt til, at formålet bag arkivloven om størst mulig åbenhed, herunder også vedrørende Udenrigsministeriets arkiver, tilgodeses.

Tilgængelighedsudvalget har videre i beretningen udtrykt sin anerkendelse af Statens Arkivers ekstraordinære indsats for at sikre aflevering af mere end 20 år gamle sager, og sin anerkendelse af den kontrol af afleveringsefterslæbet, der er gennemført, samt de forebyggende tiltag, som er blevet iværksat.

Tilgængelighedsudvalget har endvidere udtrykt sin anerkendelse af den interne kontrol med overholdelse af sagsbehandlingstider, som Statens Arkiver har iværksat ved indførelse af restancelister, og som har nedbragt sagsbehandlingstiden til et absolut minimum.

Tilgængelighedsudvalget har udtalt, at begrebet "lukket arkiv" i Udenrigsministeriet ikke er retvisende, og at det derfor er mest hensigtsmæssigt at undgå at bruge denne betegnelse fremover.

Tilgængelighedsudvalget har påskønnet Statens Arkivers indsats, der har ført til ophævelse af de gamle reskripter vedrørende hemmeligt fødende, og udtalt at indsatsen har skabt tilgængelighed til disse arkivalier og således medvirket til at øge åbenheden betragteligt.

Tilgængelighedsudvalget har ønsket at understrege vigtigheden af, at offentlige myndigheder i al almindelighed efterlever de afleveringsbestemmelser, som er fastsat

af afleveringsmyndighederne.

Tilgængelighedsudvalget har anerkendt og bifaldet nedsættelsen af K-udvalget med henblik på allerede nu at se på mulighederne for forbedringer vedrørende de kommunale arkiver.

Endelig har Tilgængelighedsudvalget henstillet, at fremtidige rapporter fra Statens Arkiver indeholder oplysninger om sagsbehandlingstiden vedrørende tilgængelighed til de kommunale arkiver og kommunale myndigheders arkiver, så det bliver muligt for udvalget at forholde sig hertil i de beretninger, der udarbejdes fremover.

København, den 4. april 2008
Arkivtilgængelighedsudvalget

v/Tuk Bagger
formand

