

## TILGÆNGELIGHEDSUDVALGET

v/ fmd. dommer Anders Martin Jensen

Retten i Næstved

Gardehusarvej 5, Næstved

## BERETNING 15

om vurdering af praksis på tilgængelighedsområdet  
i perioden 1.1.2009-31.12.2009.



Afgivet af et udvalg under kulturministeren nedsat i henhold til  
arkivloven, lovbekendtgørelse nr. 1035 af 21. august 2007

## Indholdsfortegnelse

<b>I</b>	<b>INDLEDNING</b> .....	3
<b>II</b>	<b>UDVALGETS OVERVEJELSER</b> .....	4
	<b>A. Statens Arkiver</b>	
1.	Afleveringspraksis .....	4
1.1.	Statens arkivers afleveringsplan for 2006-2010 .....	4
1.2.	Statens Arkivers kassationsbestemmelser.....	5
2.	Forhandlinger om fristforlængelser .....	7
2.1.	PET-kommisionens retsbøger .....	7
2.2.	Nationalbanken .....	8
2.2.a.	Papirarkivet.....	8
2.2.b.	Det elektroniske arkiv 2002-2009.....	8
2.3.	Miljøstyrelsen .....	9
3.	Praksis vedrørende dispensationer .....	9
3.1.	Sagsbehandlingstider i Statens Arkiver og hos myndigheder.....	9
3.2.	Tilladelser og afslag .....	10
3.3.	Enkeltsager om dispensation .....	12
4.	Særlige områder .....	13
4.1.	Offentlighedskommisionen.....	13
4.2.	Spørgsmål om arkivadgang i forbindelse med forskning i den kolde krigs historie .....	14
	<b>B. Kommunale Arkiver</b>	
1.	Kommuner .....	15
2.	Kommunale offentlige arkiver .....	15
<b>III</b>	<b>SAMMENFATNING</b> .....	16

## I. INDLEDNING

Udvalget til vurdering af praksis på tilgængelighedsområdet blev nedsat første gang i henhold til arkivloven fra 1994 og er senest nedsat i henhold til lov nr. 1050 af 17. december 2002, som trådte i kraft den 1. juli 2003. Efter lovens § 39 nedsætter kulturministeren et udvalg - Tilgængelighedsudvalget - til at vurdere de offentlige arkivers og myndigheders praksis på tilgængelighedsområdet.

Det er udvalgets kommissorium at vurdere praksis på tilgængelighedsområdet på baggrund af en årlig rapport udarbejdet af rigsarkivaren og at udtale sig om, hvorvidt der bør gennemføres ændringer på området.

Rigsarkivarens årlige rapport skal beskrive følgende hovedpunkter:

- Praksis vedrørende tilgængelighed til ikke-afleverede statslige arkivalier, der er over 20 år gamle.
- Afleveringspraksis
- Praksis vedrørende tilgængelighedsfrister og screening
- Praksis vedrørende dispensationer
- Praksis vedrørende tilgængelighed til kommunale og amtskommunale arkivalier, der er over 20 år gamle.

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 fra Statens Arkiver kan deltage i udvalgets møder med henblik på at kunne give udvalget de nødvendige oplysninger i relation hertil.

På baggrund af udvalgets drøftelser afgives en årlig beretning til kulturministeren.

Udvalgets virksomhed omfatter statens arkiver og de kommunale arkiver.

Statens Arkiver har udarbejdet Rapport XVII om tiden fra den 1. januar 2009 til den 31. december 2009. Rapporten omhandler såvel Statens Arkiver som de kommunale arkiver.

Rapporten har dannet grundlag for udvalgets arbejde med Beretning 15.

Udvalget har i perioden fra januar 2010 til afgivelsen af Beretning 15 afholdt to møder, hvoraf

rigsarkivaren har deltaget i det ene.

På tidspunktet for afgivelse af Beretning 15 er medlemmerne af Tilgængelighedsudvalget følgende:

Formand:

Dommer Anders Martin Jensen, Retten i Næstved

Øvrige medlemmer:

Forskningens repræsentanter:

Professor, dr. scient.pol., ph.d. Lotte Jensen, Copenhagen Business School

Professor, dr. phil. Anne Løkke, Københavns Universitet

Pressens repræsentanter:

Journalist Jette Hvidtfeldt, Dansk Journalistforbund

Seniorkonsulent, cand.jur. Christina Moshøj, Danske Dagblades Forening

Forvaltningens repræsentanter:

Chefkonsulent Caroline Rubow, Udenrigsministeriet

Major René Buron, Forsvarsministeriet

Chefkonsulent Carsten Egø Nielsen, Kommunernes Landsforening

Funktionschef Helle Jardorf, Retten i Roskilde, er sekretær for udvalget.

## **II. UDVALGETS OVERVEJELSER**

### **A. STATENS ARKIVER**

#### **1. Afleveringspraksis.**

##### **1.1. Statens arkivers afleveringsplan for 2006-2010.**

Statens Arkivers aktivitetsplan, jf. cirkulære nr. 8 af 19. januar 2006 om bevaring og kassation samt aflevering af statslige myndigheders arkivalier i årene 2006-2010, blev i 2008 forlænget med to år til 2012.

Det fremgår bl.a. af cirkulæret, at myndighederne skal aflevere deres arkivalier til Statens Arkiver, inden de er 30 år gamle, medmindre modstående hensyn gør sig gældende. Det skal dog som hovedregel tilstræbes, at der sker aflevering af statslige papirarkivalier til Statens Arkiver, inden de er 20 år gamle, således at afleveringsfristen falder sammen med arkivlovens almindelige tilgængelighedsfrist på 20 år. Der er dog mulighed for at udskyde afleveringsfristen, hvis modstående hensyn gør sig gældende, f.eks. hvis arkivalierne fortsat er i hyppig brug hos myndigheden. Det er endvidere en forudsætning for aflevering, at arkivalier, som skal kasseres, udskilles inden afleveringen. Kassation må først ske, når de arkivalier, der skal kasseres, ikke

længere er administrativt eller retligt aktuelle, hvilket indebærer, at Statens Arkiver normalt ikke kan modtage arkivalier, der er yngre end ca. 15 år. Den hidtidige 10-års turnus for myndighedernes aflevering af arkivalier blev med cirkulæret erstattet af en 5-års turnus.

Statens Arkiver oplyser i Rapport XVII om praksis på tilgængelighedsområdet, at Statens Arkiver tilstræber at indgå aftaler med de arkivskabende myndigheder om aflevering af alle papirarkivalier, som er ca. 15 år gamle på afleveringstidspunktet, forudsat at

- afleveringen kun omfatter arkivalier, som skal bevares,
- arkivalierne ikke er i hyppig administrativ brug, og
- statens Arkivers magasinplads er tilstrækkelig

Statens Arkiver oplyser endvidere i Rapport XVII, at der i 2010 vil være opnået overensstemmelse mellem den almindelige tilgængelighedsfrist på 20 år og afleveringstidspunktet, således at statslige myndigheders arkivalier som altovervejende hovedregel vil være afleveret til Statens Arkiver, før de er 20 år gamle med de undtagelser i form af udskudt aflevering, der beslutes i medfør af bestemmelserne herom.

Særligt for så vidt angår opbevaring af statslige papirarkivalier oplyste Statens Arkiver i forrige Rapport XVI, at afleverings- og aktivitetsplanen i forbindelse med resultatkontrakten for 2009-2012 var blevet forlænget med to år, og at der i næste aktivitetsplanperiode fra 2013 stadig ville være en række papirarkivalier mere end 20 år gamle i en række myndigheders varetægt. Ingen af disse ville imidlertid overskride arkivlovens afleveringsfrist på 30 år.

Rigsarkivaren har på et møde med Tilgængelighedsudvalget nærmere oplyst herom, at der som følge af den nu efterhånden gennemførte digitalisering af forvaltningen kan spores et stærkere ønske hos myndighederne om at aflevere selv forholdsvis nye papirarkivalier. Det er derfor Statens Arkivers indtryk, at den varslede forlængelse med to år af indhentningen af over 20 år gamle arkivalier ikke vil få effekt, men at over 20 år gamle statslige papirarkivalier er afleveret eller afleveringen er under gennemførelse ved udgangen af 2012. Dette gælder dog ikke, når der på grund af modstående hensyn (stadig administrativ brug, videnskabelige samlinger, klassificeret materiale) er aftalt en længere afleveringsfrist. I løbet af fem år vil kommunerne være færdige med at aflevere papirarkivalier inden for de store sagsområder, f.eks. socialforvaltning. For statslige myndigheder vil tidshorisonten være ca. ti år.

Udvalget har taget Statens Arkivers oplysninger om forlængelsen af afleveringsplanen 2006-2010 til efterretning.

## **1.2. Statens Arkivers kassationsbestemmelser.**

Som omtalt i udvalgets tidligere beretninger har Statens Arkiver udtalt, at det fremgår af bestemmelserne i arkivbekendtgørelse nr. 591 af 26. juni 2003, at arkivalier bestemt til kassation ikke skal afleveres, men destrueres på betryggende vis. Meropbevaring hos myndighederne er derfor som udgangspunkt ikke tilladt. Destruktionstidspunktet afgøres dog af myndighederne. Hensynet bag reglen er et ønske om at undgå uofficielle samlinger af arkivmateriale og en hensigtsmæssig udnyttelse af ressourcerne til bevaring. Myndighederne må i givet fald bede om tilladelse til udskudt aflevering. Hvis der fra en myndigheds side fremsættes ønsker om meropbevaring, er Statens Arkiver lydhøre.

Det anførte gælder ikke for de kommunale arkivalier. Kommunalbestyrelserne kan besluttet at bevare arkivalier i videre omfang end fastsat af rigsarkivaren. Kommunernes repræsentant har oplyst, at kommunerne følger den nationale bevaringsstrategi, selvom de ikke har nogen afleveringspligt til staten.

Udvalget har tidligere udtalt, at Statens Arkivers opgave må være at bevare de mest værdifulde arkivalier, og at der bør være rimelige bevarings- og kassationsbestemmelser. Udvalget har dog flere gange drøftet det forhold, at myndighederne kan have et ønske om at bevare ellers kassabelt materiale med oplysninger om forhold af historisk og samfundsmæssig betydning.

En af forskningens repræsentanter i Tilgængelighedsudvalget har anført, at det ikke er til at forudse, hvilke oplysninger eftertiden vil anses for væsentlige. Der er i dag en større risiko end tidligere for, at eftertiden vil miste værdifulde oplysninger om for eksempel politiske eller biologiske forhold. Som eksempel er anført oplysninger fra sundhedsplejen til brug for forskningen i børnefedme.

Statens Arkiver fører ikke en egentlig statistik eller anden måling over arten af udlånt materiale, men har tidligere oplyst, at der typisk er særlig efterspørgsel på emner, der er til samfundsmæssig debat. Sager fra besættelsestiden påkalder sig også generelt opmærksomhed. Den 1. november 2009 igangsattes et elektronisk bestillingssystem, foreløbigt gældende for udlån fra Rigsarkivet og Landsarkivet For Sjælland. Systemet vil kunne give data om benyttelsesfrekvensen for de forskellige arkivalier på længere sigt.

For så vidt angår de enkelte myndigheders opbevaring af kassabelt materiale oplyste Statens Arkiver i forrige beretning, at en myndighed kan beholde arkivalier, så længe den ønsker, såfremt der er behov for det af administrative grunde. Længden af dette tidsrum afgøres alene af myndigheden, og det retter Statens Arkiver sig efter. Det gælder kun materiale inden for myndighedens ressort, og kun så længe materialet anvendes til det formål, det er bestemt til. Udvalget har noteret sig dette.

Særligt vedrørende kassation af forsvarets myndigheders arkivalier for perioden under og efter den kolde krig blev der i beretningsåret 2008 stillet et folketingsspørgsmål af Folketingets Forsvarsudvalg på baggrund af et indlæg i Weekendavisen af brigadegeneral og historiker Michael H. Clemmensen, der anførte, at Statens Arkiver destruerer al viden om Danmarks militær efter 1957, så kommende historieforskere ikke har noget grundlag at forske videre på. Forsvarsministeren svarede, at det selvfølgelig er vigtigt ikke at afskære eftertiden fra at forske i forsvarets rolle i og aktiviteter under den kolde krig. Vurderingen, om arkivalier skal opbevares eller kasseres, sker på baggrund af regler udstedt af Statens Arkiver. I erkendelse af at der kunne være et behov for at gennemgå de bestående kassationsregler anmodede Forsvarskommandoen i marts 2008 forsvarets myndigheder om at undlade at kassere arkiver indtil videre. Der blev endvidere aftalt et møde mellem forsvaret og Statens Arkiver ultimo april 2008 med henblik på at drøfte spørgsmålet om opbevaring af arkivalier for perioden 1957-2002. Statens Arkiver og Forsvarskommandoen aftalte at sætte kassationen i bero, indtil Forsvarskommandoen kom med sin redegørelse, som forventedes færdig i april 2011.

Rigsarkivaren har på et møde i udvalget oplyst, at Statens Arkiver ikke deltager i udvalgsarbejdet, som efter de for Rigsarkivet foreliggende oplysninger er et internt udvalg inden for forsvaret. Rigsarkivet har heller ikke modtaget nogen oplysning om, hvilke overvejelser man gør sig i udvalget, eller hvor langt arbejdet er kommet. Foranlediget af Tilgængelighedsudvalgets bemærkninger vil Statens Arkiver imidlertid tage kontakt til Forsvarskommandoen med forespørgsel om status i sagen. Når resultatet af udvalgsarbejdet foreligger, vil Statens Arkiver

indgå bevarings-og kassationsaftaler i dialog med Forsvarskommandoen på samme måde som med andre myndigheder.

Udvalget bemærker i den anledning, at udvalgsarbejdet i forsvaret om kassation af forsvarets arkivalier vil blive fulgt.

Udvalget drøftede ligeledes i forrige beretning spørgsmålet om, hvordan Statens Arkiver forholder sig til den digitale opbevaring, der er på vej, og om det vil medføre ændringer af kassationspolitikken. Statens Arkiver oplyste i den anledning, at de første masseoplysninger, som f.eks. postnumre, er arkiveret digitalt. Digitale oplysninger opbevares indtil videre i deres helhed i form af simple databaser med vedhæftede filer. Det kan dog endnu ikke betale sig at lagre oplysninger fra konkrete sager digitalt. Det er langt dyrere end papirarkivering. Arkiverne består også af meget andet end papir, f.eks. billeder, lyd og video. Disse medier kræver langt mere digital opbevaringsplads og vil fordre gennemgang og udskillelse af de bevaringsværdige dele.

Rigsarkivaren har på et møde i udvalget oplyst om den nyeste udvikling inden for området, at det i 2009 var praksis at bevare et systems fulde data, når systemet var bevaringsværdigt og ellers kassere hele systemet. Der kunne dog i de enkelte systemer kasseres tabeller med oplysninger, som fandtes andre steder.

Ved bekendtgørelse nr. 995 af 3. august 2010 om bevaring og kassation af arkivalier i kommunerne blev der åbnet mulighed for at kassere dokumenter esdh-system for at begrænse omkostningerne til bevaring. Statens Arkiver overvejer for tiden, om der i almindelighed bør gennemføres kassation af ikke-bevaringsværdige dokumenter i esdh-systemer. For så vidt angår bevaringsværdigt materiale forlanger Statens Arkiver en arkiveringsversion enten i TIFF- eller i JSF-format, så dokumenterne foreligger i et uforanderligt format. Det er relativt dyrt at foretage konverteringen, og der går nok omkring 5 år, inden der kan gøres status. Priserne for dokumenthåndtering er dog faldende. I 2010 blev der modtaget lige dele manuelle og digitale dokumenter til opbevaring.

Udvalget vil følge udviklingen omkring den digitale opbevarings indflydelse på kassationspolitikken.

## **2. Fastsættelse af længere tilgængelighedsfrist efter arkivlovens § 27.**

### **2.1. PET-kommissionens retsbøger**

Statens Arkiver har i Rapport XVII oplyst, at Justitsministeriet ved brev af 30. september 2009 anmodede om fastsættelse af en længere tilgængelighedsfrist - 60 år - for PET-kommissionens retsbøger 1999-2009. Anmodningen var begrundet i, at retsbøgerne i meget vidt omfang indeholder oplysninger om enkeltpersoners private og personfølsomme forhold og oplysninger, som det er nødvendigt at beskytte af hensyn til statens sikkerhed og Politiets Efterretningstjenestes fremtidige arbejdsmuligheder, herunder samarbejdet med udenlandske efterretningstjenester.

Statens Arkiver tiltrådte den 9. oktober 2009 anmodningen om en 60 års tilgængelighedsfrist for retsbogen for 1999-2009, jf. arkivlovens § 27, stk. 1, nr. 1) - 3) og 5)-6).

Den særlige tilgængelighedsfrist medfører, at der indtil 2069 alene kan meddeles adgang til PET-kommissionens retsbøger med Justitsministeriets samtykke.

PET-kommissionens 16 bind lange beretning er offentlig tilgængelig på internettet med udførligt navne- og sagsregister. Om forholdet mellem oplysningerne i beretningen og i retsbøgerne har Rigsarkivaren på et møde i udvalget nærmere oplyst, at PET-kommissionens retsbøger, så vidt Statens Arkiver er orienteret, ikke findes på nettet. Retssagerne blev ifølge PET-loven afleveret til Justitsministeriet i forbindelse med kommissionens ophævelse og af Justitsministeriet med det samme afleveret til Rigsarkivet. Det øvrige kommissionsarkiv er afleveret direkte fra kommissionen. Retssagerne er omfattet af en særlig, længere tilgængelighedsfrist, fordi de under vidneansvar afhørte embedsmænd har afgivet klassificerede oplysninger til kommissionen, ligesom der er afgivet andre oplysninger af fortrolig karakter. De fleste af disse oplysninger er ikke gengivet i den offentliggjorte beretning.

## **2.2. Nationalbanken**

### **2.2.a. Papirarkivet**

Nationalbanken anmodede i forbindelse med afleveringen af bankens arkiv om fastsættelse af længere tilgængelighedsfrister på henholdsvis 30 og 60 år for dele af arkivet, heriblandt forlængelse af fristen til 30 år for Torben Fris' embedsarkiv: arkivserie: Valutafonden og Verdensbankens møde i København 1970, pakke 17, og 60 år for Personale- og Organisationskontoret; arkivserie: Gagereglementer 1819-1975, pakke 1.

Rigsarkivaren har ved breve af 23. marts 2009 og 23. oktober 2009 tiltrådt Nationalbankens anmodninger.

Om baggrunden for nødvendigheden af at hemmeligholde disse oplysninger har Rigsarkivaren på et møde i udvalget oplyst, at Nationalbankens gagereglementer er omfattet af 75 års fristen efter arkivlovens § 23, stk. 1, fordi de indeholder oplysninger om enkeltpersoners økonomiske forhold. Fristforlængelsen betyder alene, at de skal høres ved behandling af adgangssager. Der er endnu ikke modtaget nogen forespørgsler på materialet.

### **2.2.b. Det elektroniske arkiv 2002-2009**

Nationalbanken anmodede endvidere i brev af 6. oktober 2009 om forlængelse af tilgængelighedsfristen til 60 år for arkiveringsversionen af bankens elektroniske arkiv 2002-2009, fordi der indgår dokumenter af højst fortrolig karakter, jf. arkivlovens § 27, stk. 1, nr. 2), nr. 4) og nr. 5) - 6). Banken oplyste, at det på grund af den facetplan, der er anvendt til opbygning af arkivet, ikke er muligt at identificere eller på anden måde at udskille de fortrolige dokumenter uden gennemsyn af hele arkiveringsversionen. Det drejer sig bl.a. om dokumenter vedrørende bankens internationale forpligtelser, valutakurspolitik, seddelmateriale, bygningssikkerhed m.v. I forhold til konkrete spørgsmål om tilgængelighed ville eventuelle dokumenters fortrolighed kun kunne konstateres ved gennemsyn af hele arkiveringsversionen, hvilket ville kræve et uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug.

Rigsarkivaren tiltrådte den 7. oktober 2009 af de anførte grunde Nationalbankens anmodning, hvorefter der fastsattes en tilgængelighedsfrist på 60 år for den arkiveringsversion af Nationalbankens elektroniske arkiv 2002-2009, der afleveres til Rigsarkivet.



## **2.3. Miljøstyrelsen**

Miljøstyrelsen anmodede den 18. august 2009 om fastsættelse af en tilgængelighedsfrist på 60 år for en række sagsgrupper i styrelsens journalarkiver for perioden fra 1983 og frem. Det oplystes, at det drejer sig om godkendelsessager, der indeholder oplysninger om stofsammensætninger i plantebeskyttelsesmidler.

Ved et brev af 25. august 2009 tiltrådte rigsarkivaren anmodningen.

Rigsarkivaren har over for udvalget nærmere oplyst, at baggrunden for den længere tilgængelighedsfrist til dette materiale er, at man har lagt oplysninger fra Miljøstyrelsen til grund. De første sagsgrupper omfatter godkendelsessager, som indeholder oplysninger om stofsammensætninger i plantebeskyttelsesmidler. Der er tale om forretningshemmeligheder, der også kan omfatte oplysninger om patenterede produkter, jf. arkivlovens § 27, stk. 1, nr. 5. De andre sagsgrupper indeholder oplysninger om "nye stoffer", og sådanne oplysninger omfatter stofsammensætning og produktionsmetode for "Anmeldelse af nye kemiske stoffer". Der er tale om oplysninger, som ligeledes ønskes beskyttet.

Rigsarkivaren oplyste generelt om forlængelse af tilgængelighedsfrister, at Statens Arkiver vurderer hver anmodning om fastsættelse af en længere tilgængelighedsfrist konkret og anmoder kun myndigheden om at genoverveje sin anmodning i de tilfælde, hvor den er uforenelig med praksis.

Tilgængelighedsudvalget tager rigsarkivarens oplysninger til efterretning.

## **3. Praksis vedrørende dispensationer.**

### **3.1. Sagsbehandlingstider i Statens Arkiver og hos myndigheder**

Statens Arkiver har i lighed med tidligere år oplyst, 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. Hvis 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. Når samtykke skal indhentes fra den afleverende myndighed, underrettes ansøgeren herom, ligesom ansøgeren underrettes, når en myndighed efter 30 dage ikke har truffet afgørelse i samtykkespørgsmålet. Hvis myndigheden nægter samtykke, skal Statens Arkiver partshøre ansøgeren.

Statens Arkiver oplyser i Rapport XVII, at den største del af ansøgningerne er behandlet inden for de fastsatte tidsfrister.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for adgangssager, der afgøres af Statens Arkiver alene, var 8,6 dage mod 4,5 dage i 2008. Svarfristen på 15 dage blev overskredet i 197 ud af 2.390 sager mod 9 ud af 1.598 sager i 2008.

For så vidt angår sager, der har krævet indhentning af samtykke fra andre myndigheder, har den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for Statens Arkiver og myndighederne tilsammen været 22,3 dage i 2009 mod 43,7 dage i 2008. I 44 sager, som alle er behandlet af Rigsarkivet, overskred sagsbehandlingstiden 45 dage.

Rigsarkivet oplyser, at der er tale om en opgørelse over sagsbehandlingstidens længde, der ikke skelner mellem sager, hvor den hørte myndighed før udløbet af 30 dages fristen har givet Rigsarkivet orientering om en længere sagsbehandlingstid, jf. arkivlovens § 37 og tilfælde, hvor myndigheden ikke har overholdt reglen.

Rigsarkivet oplyser, at man følger den etablerede praksis, hvorefter myndigheden rykkes efter 30 dage, såfremt svar på anmodningen ikke foreligger.

Rapport XVII indeholder ingen oplysninger om, i hvilket omfang de enkelte ministerier svarer inden 30-dagesfristen og de enkelte ministeriers samlede sagsbehandlingstid. Rigsarkivaren har herom oplyst på et møde med udvalget, at det for tiden er Statsministeriet, der har den længste sagsbehandlingstid. På baggrund af udvalgets spørgsmål vil han undersøge de konkrete høringsager nærmere, og oplysninger herom vil indgå i den kommende rapport.

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 gennemsnitligt var 13,7 dage i 2009 mod 4,7 dage i 2008. Svarfristen på 15 dage blev overskredet i 137 ud af 1.660 sager i 2009 mod 12 ud af 816 sager året før.

Rigsarkivaren har nærmere oplyst om årsagen til stigningen i antallet af disse sager, at Statens Arkiver ikke har nogen sikker formodning herom. Søgnesystemet "Daisy", som giver brugerne adgang til online søgning, er blevet forbedret, så der er lettere tilgang til samlingerne. Brugere søger f.eks. om adgang til at benytte sager, som allerede er tilgængelige i henhold til arkivlovens bestemmelser.

Udvalget har ingen bemærkninger til oplysningerne om den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, der fortsat må anses for tilfredsstillende.

En af forskningens repræsentanter i Tilgængelighedsudvalget har gjort opmærksom på, at de lange sagsbehandlinger derimod udgør et problem og medfører tab af tid for forskere og studerende, der har brug for oplysningerne for at komme videre og gøre deres afhandlinger og opgaver færdige.

Udvalget har endvidere noteret sig, at oplysning om hvilke myndigheder, der henholdsvis overholder og ikke overholder høringsfristerne og i sidstnævnte tilfælde overskridelsernes længde, vil fremgå af den kommende rapport fra Statens Arkiver. På grundlag af de foreliggende oplysninger finder udvalget dog tilstrækkeligt grundlag for at anføre, at ministeriernes sagsbehandling er uensartet, og at det for tiden er Statsministeriet, der har den længste sagsbehandlingstid, jf. i øvrigt udvalgets kritik af Statsministeriet i Beretning 14, s. 23.

### **3.2. Tilladelser og afslag.**

Statens Arkiver har i Rapport XVII oplyst, at alle enheder i Statens Arkiver i rapportåret har ført statistik over modtagne ansøgninger og disses behandling i 2009 på samme måde som tidligere år. Optællingerne baserer sig i lighed med det foregående rapportår på antallet af afgørelser over for den enkelte ansøger, uanset om der i visse tilfælde, f.eks. i forbindelse med større forskningsprojekter, kan være tale om det samme arkivmateriale.

Statens Arkiver afgjorde i 2009 i alt 3.359 sager mod 2.977 i 2008. Afgørelserne fordelte sig på 3.294 tilladelser mod 2.931 i 2008 og 65 afslag mod 46 i 2008. Regnes de private arkivalier med,

blev der i 2009 meddelt i alt 3.562 adgangstilladelser mod 3.251 i 2008 og 86 afslag mod 50 i 2008, hvilket vil sige, at i alt 3.648 ansøgninger blev realitetsbehandlet mod 3.301 ansøgninger året før.

Derudover førte 1.546 henvendelser ikke til en afgørelse om tilgængelighed efter arkivlovens regler mod 1.434 i 2008. 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, 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.

I de tilfælde hvor et afslag er blevet omgjort, tæller såvel det oprindelige afslag som den senere imødekommeelse med som separate afgørelser.

Statens Arkiver har i Rapport XVII i lighed med tidligere år 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 66 tilladelser og 18 afslag i 2009 mod 63 tilladelser og 12 afslag i 2008. Udvalget bemærker, at en del af de registrerede afslag vedrører ansøgninger, der er delvist eller i det væsentligste imødekommet, jf. pkt.3.3.

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 3.087 dispensationer og 45 afslag i 2009 mod 2.731 dispensationer og 26 afslag i 2008. En stor del af dispensationsansøgningerne i denne kategori vedrører borgere, der søger adgang til sager, der vedrører egne forhold.

Ændringen af arkivlovens § 24 om adgang til arkivalier inden for strafferetsplejen med virkning fra 1. juli 2007 førte i andet halvår af 2007 og i 2008 til et stort fald i antallet af sager, hvor der skal indhentes samtykke fra myndigheder uden for Statens Arkiver. Tendensen er fortsat, således at der i 2009 alene blev behandlet i alt 23 ansøgninger, hvoraf 22 blev imødekommet og 1 afslået mod 42 ansøgninger i 2008, hvoraf 37 blev imødekommet og 5 afslået.

Derudover behandlede Statens Arkiver 95 sager om arkivadgang, der drejede sig om offentlige arkiver, der var yngre end 20 år. Heraf blev 94 ansøgninger imødekommet og 1 afslået. I 2008 behandlede Statens Arkiver 68 sager af denne type, hvoraf 65 blev imødekommet og 3 afslået.

Det fremgår, at der er sket en mindre stigning i afslagsprocenten i forhold til 2008. Afslagsprocenten på 1,9 svarer til niveauet for 2006. Statens Arkiver oplyser, at stigningen er jævnt fordelt mellem de forskellige sagskategorier.

Udvalget tager oplysningerne om afslagsprocenten til efterretning. Udvalget bemærker i den forbindelse, at en del af de registrerede afslag vedrører ansøgninger, der er blevet delvist eller i det væsentlige imødekommet.

Om det forhold at afslagene tæller fuldt med i statistikken, også selvom nogle af dem alene er delvise afslag på ansøgninger, har rigsarkivaren på et møde i udvalget oplyst, at en ansøgning, der er delvist imødekommet, tæller både som et afslag og en tilladelse. Statens Arkiver finder, at denne

opgørelsesform giver det mest retvisende billede af forholdene. Opgørelsesmåden kan dog i visse situationer give anledning til fejltolkninger. For at imødegå dette vil Statens Arkiver fremover lave en note under statistikbilledet med forklaring om de delvise afslag.

Det er udvalgets indtryk, at Statens Arkiver i en række sager har ydet god vejledning i forbindelser med ansøgninger, der ikke umiddelbart har kunnet imødekommes, og at en del (fuldstændige) afslag derved er undgået. Udvalget anerkender denne vejledning.

Ifølge Statens Arkiver er alle afslag givet med anvisning af ankemulighed. Gives afslaget af et landsarkiv, kan dette indbringes for rigsarkivaren. Når den afleverende myndigheds samtykke er påkrævet før adgang, men dette ikke har kunnet opnås, foretager Statens Arkiver 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.

Det fremgår af Statens Arkivers rapport, at der i 2009 blev omgjort en afgørelse som følge af anke eller remonstration mod tre i 2008.

### **3.3. Enkeltsager om dispensation**

Blandt de af Statens Arkiver i Rapport XVII omtalte enkeltsager med afslag på tilgængelighed, har udvalget anmodet om yderligere oplysninger om følgende sager:

Med hensyn til sag RA (2009-005667) har udvalget anmodet om en forklaring på, hvorfor sagen er kategoriseret under arkivlovens § 22, stk. 1, (kategori A), når materialet er fristforlænget til 30 år.

Rigsarkivaren har herom oplyst, at ansøgningen vedrørte referater fra Udenrigspolitisk Nævn 1979-1983. Det er en fejl, at den er placeret under i kategori A. Til denne kategori bør kun henføres arkivalier, der er yngre end 20 år.

Sagerne C (RA 2009-001573), C (RA 2009-005962), C (RA 2009-012397 2009), C (RA 2009-005962), C (RA 2009-009451) og C (RA 2009-010273) om adgang til Udenrigsministeriets sager med en fastsat længere tilgængelighedsfrist efter arkivlovens § 27 havde alle samme ansøger og emne. Ansøgningen blev i vidt omfang imødekommet. Udvalget har ønsket en forklaring på, hvorfor ansøgningerne blev delt op i seks enkeltsager.

Udvalget har i den anledning endvidere rettet en generel forespørgsel til rigsarkivaren, om det er overvejet, om delvise afslag kan udskilles og registreres i sagsbehandler-statistikken for sig selv.

Rigsarkivaren har svaret, at det er den enkelte indkomne ansøgning, der er afgørende for oprettelse af en sag i forbindelse med journaliseringen, hverken ansøgeren eller emnet. I sagen (RA 2009-001573) ansøgte i første omgang om et ubestemt antal arkivenheder. I sagen (RA 2009-005962) ansøgte om ni arkivenheder.

Med hensyn til kategorisering af delvise imødekommelser af ansøgninger er dette punkt behandlet ovenfor under pkt.3.2.

Vedrørende sag PDO (RA 2009-015189) har udvalget ønsket en uddybet, hvorfor Rigsarkivet ikke ville forelægge ansøgningen om dispensation fra 80-årsfristen for Beskæftigelsesministeriets

departementschef på grund af den manglende kandidatgrad, herunder om det skyldes, at den private donor havde stillet en kandidatgrad som betingelse for seriøst forskningsformål.

Rigsarkivaren har svaret, at adgangen vedrørte Frihedsfondens arkiv, og at formålet var en biografi om "Citronens" enke. Arkivet indeholdt fortrolige oplysninger om enkeltpersoners privatliv. Ved forfølgelse af visse seriøse forskningsformål vil der kunne fastsættes adækvate vilkår for anonymisering mv. Dette gælder dog ikke, når det drejer sig om f.eks. slægtshistorisk forskning, biografier eller almenkulturelt formål. Adgang til arkivet er ikke afhængig af kandidatgrad, men alene af, om forskningsformålet er seriøst. Kandidatgraden burde derfor ikke være anført som begrundelse. Den rigtige afvisningsgrund var, at der ikke var tale om et seriøst forskningsformål.

For så vidt angår PDO (RA 2009-012567), hvori Rigsarkivet meddelte afslag på adgang til Kongehusets arkivalier efter den 14. maj 1912, har udvalget anmodet om oplysning om praksis vedrørende afslag på adgang til kongehusets arkiver efter tronskiftet 14. maj 1912. Kongehusets arkiver anses for private, således at tilgængelighed kun kan ske på de betingelser, som donator har udstukket over for sin repræsentant. Donators repræsentant er Dronningen, og efter retningslinjerne er der ikke adgang til oplysninger i arkiverne efter 1912. Der er dog en opblødning på vej, da Dronningen har åbnet for adgang til Christian den X's arkiver i tiden helt op til 1920.

Rigsarkivaren har om praksis med hensyn til kongehuset arkivalier oplyst, at alle ansøgninger, der angår Christian X's og senere regenters arkiver, ikke er fremmet ved forelæggelse for Dronningens kabinetssekretær med henblik på forestilling for Hendes Majestæt til imødekommelse. Dronningen har derimod personligt givet visse forskere adgang til dele af Christian X's arkiv.

På denne baggrund har rigsarkivaren drøftet muligheden for en revision af de gældende bestemmelser for adgangen til kongehusets arkiv med kabinetssekretæren. Efter de for Statens Arkiver foreliggende oplysninger har udkastet til reviderede bestemmelser endnu ikke været forelagt for Dronningen. Hvis Rigsarkivet ved, at der efter praksis vil blive meddelt afslag, afgøres sagen uden forelæggelse for hoffet.

Udvalget vil følge udviklingen vedrørende tilgængeligheden af kongehusets arkiver efter 1912.

#### **4. Særlige områder**

Statens Arkiver har oplyst, at der i 2009 ikke blev rejst nogen principielle spørgsmål vedrørende arkivlovens tilgængelighedsregler.

##### **4.1. Offentlighedskommissionen**

Statens Arkiver nævner i Rapport XVII, at Offentlighedskommissionen i bet. 1510/2009 har foreslået, at der indføres en journaliseringspligt hos statslige forvaltningsmyndigheder og hos kommunale og regionale enheder, der kan henregnes til den kommunale og regionale centralforvaltning. Det hedder herom i betænkningen på side 866:

"Det overblik, der skabes med journaliseringen over en forvaltningsmyndigheds sager og dokumenter, formindsker risikoen for, at sagerne og dokumenterne går tabt, navnlig efter at de ikke længere tjener et administrativt formål. Dette har særlig betydning i forhold til de sager og dokumenter, der i overensstemmelse med arkivreglerne skal afleveres til arkivmyndighederne med

henblik på journalisering. Journaliseringen tjener således også arkivmæssige (bevaringsmæssige) hensyn”.

Statens Arkiver har henledt Justitsministeriets opmærksomhed på de bestemmelser om statslige myndigheders journalisering, der er fastsat i medfør af arkivloven, og har spurgt, om et eventuelt tilsyn med overholdelse af journaliseringspligten kan henlægges til Statens Arkiver. Justitsministeriet og Kulturministeriet har ikke fundet anledning til at henlægge en sådan kontrolfunktion til Statens Arkiver.

Rigsarkivaren har i den forbindelse på et møde i udvalget henvist til bemærkningerne til forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen, hvor der under afsnit 4.7.2.4 anføres følgende:

”Justitsministeriet har i øvrigt overvejet spørgsmålet om, hvorvidt en lovmæssig regulering af journaliseringsspørgsmålet bør ske i arkivloven i stedet for i offentlighedsloven. Justitsministeriet finder, at en række af de hensyn, jf. betænkningens kapitel 25, pkt. 3.1 (side 865 f.), som journaliseringen tjener – bl.a. at identificere sager og dokumenter, understøtte gennemførelsen af aktindsigt samt ved hjælp af aktlisten (journalindførslen) og understøtte kontrollen af, om en aktindsigtsanmodning bliver imødekommet fuldt ud – taler for, at en generel regulering af forvaltningsmyndighedernes journaliseringspligt bør ske i offentlighedsloven. Det forhold, at journaliseringen ikke har direkte betydning for omfanget af borgernes ret til aktindsigt, kan efter ministeriets opfattelse ikke føre til, at reguleringen skal ske i arkivloven.”

#### **4.2. Spørgsmål om arkivadgang i forbindelse med forskning i den kolde krigs historie.**

Statens Arkiver har i en tidligere rapport oplyst, at det i forbindelse med oprettelsen af Center for Koldkrigsforskning blev drøftet mellem en række myndigheder, hvorledes der skulle forholdes med hensyn til arkivadgang for medarbejdere ved centret, som er en selvstændig og uafhængig institution under Forsvarsministeriet. Det blev bl.a. drøftet, om Statens Arkiver kan stille arkivalier til rådighed på baggrund af forvaltningslovens bestemmelser om videregivelse af oplysninger til anden myndighed. Det var Statens Arkivers opfattelse alene at kunne behandle spørgsmål om tilgængelighed efter arkivlovens bestemmelser, og at afgørelse om spørgsmål om videregivelse af fortrolige oplysninger efter forvaltningsloven må træffes af den afleverende myndighed. Statens Arkiver har fastholdt sin opfattelse således, at når det drejer sig om arkivalier, der er afleveret til Statens Arkiver, må den afleverende myndighed rekvirere de pågældende arkivalier for derefter selv at stille dem til rådighed for Center for Koldkrigsforskning. Statens Arkiver kan kun stille arkivalier til rådighed for andre end den afleverende myndighed efter arkivlovens almindelige regler.

Udvalget har udbedt sig en orientering om tilgængeligheden til disse sager.

Rigsarkivaren har herom oplyst, at forvaltningslovens regler om en myndigheds videregivelse af fortrolige oplysninger til andre myndigheder omhandler oplysninger, som den pågældende myndighed har tilvejebragt eller modtaget som led i sin forvaltningsmæssige virksomhed. Oplysningerne vedrører derfor forhold, hvor alene den pågældende myndighed kan træffe afgørelse. Statens Arkiver fastholder på den baggrund sin opfattelse, idet man næppe selvstændigt kan træffe afgørelse om videregivelse af fortrolige oplysninger, som Statens Arkiver har modtaget som aflevering på andet grundlag end arkivlovens, der som bekendt fastsætter, at Statens Arkiver i en række tilfælde hører den afleverende myndighed.

## **B. DE KOMMUNALE ARKIVER.**

### **1. Kommuner.**

Det fremgår af Rapport XVII, at Statens Arkiver i 2009 udsendte et spørgeskema til samtlige 98 kommuner, hvori de blev bedt om at indberette antallet og udfaldet af ansøgninger om benyttelse af ikke umiddelbart tilgængelige offentlige arkivalier. Såfremt en ansøgning havde medført afslag, blev kommunen anmodet om at angive begrundelsen for afslaget.

Det fremgår af undersøgelsen, at 18 kommuner, der ikke driver eget offentligt arkiv, modtog i alt 219 ansøgninger. 70 kommuner angav ikke at have modtaget nogen ansøgning. Til sammenligning indberettede 21 kommuner i 2008 at have behandlet i alt 175 sager om dispensation. 77 kommuner svarede, at de ikke havde modtaget sådanne henvendelser.

Af de 219 modtagne ansøgninger blev 214 imødekommet. To kommuner oplyste, at visse anmodninger ikke kunne behandles, da kommunen ikke var i besiddelse af det materiale, anmodningerne vedrørte. En kommune svarede, at materialet ikke var tilgængeligt på grund af vandskade. Der blev ikke meddelt nogen egentlige afslag i 2008.

### **2. Kommunale offentlige arkiver.**

For kommuner med eget offentligt arkiv er der modtaget indberetning fra i alt 25 stadsarkiver. 14 arkiver oplyser at have modtaget i alt 80 ansøgninger, mens ni arkiver oplyser ikke at have modtaget sådanne henvendelser. Til sammenligning blev der i 2008 modtaget indberetning fra i alt 24 stadsarkiver. 16 arkiver oplyste at have modtaget i alt 445 ansøgninger, mens 8 arkiver oplyste ikke at have modtaget sådanne henvendelser. Af de i alt 80 anmodninger vedrørte 71 dispensation fra arkivlovens § 23 vedrørende tilgængelighed til sager om enkeltpersoners private og økonomiske forhold, der er yngre end 75 år og syv sager drejede sig om arkivalier, der var yngre end 20 år.

To anmodninger behandlet af Vejle Byarkiv førte til afslag. Det drejede sig om to ansøgninger om adgang til folkeregisterkort med det formål at identificere eventuelle halvsøskende.

Samtlige stadsarkiver oplyser at have behandlet alle anmodninger inden for 15-dages fristen, jf. Arkivlovens § 36.

Rigsarkivaren har om det store fald i antallet af ansøgninger til de kommunale offentlige arkiver fra 2008 (445) til 2009 (82) oplyst, at fluktuationer i antallet af ansøgninger vanskeligt lader sig forklare. For det kommunale område kan der være spørgsmål om korrekt visitation af henvendelser, d.v.s. om det reelt drejer sig om aktindsigt eller om arkivadgang, ligesom kommunalreformen kan have haft indflydelse.

## **III. SAMMENFATNING**

Udvalget har taget Statens Arkivers oplysninger om forlængelsen af afleveringsplanen 2006-2010 til efterretning, herunder oplysningen om at over 20 år gamle statslige papirarkivalier i 2012 enten vil være afleveret eller under aflevering.

Udvalget vil følge det interne udvalgsarbejde inden for forsvarrets myndigheder om kassation af arkivalier for perioden 1957-2002 og eventuelle bevarings- og kassationsaftaler mellem Statens Arkiver og forsvarrets myndigheder i den forbindelse.

Udvalget har noteret, at det endnu ikke kan betale sig at lagre oplysninger fra konkrete sager digitalt, men at der digitalt lagres blandt andet masseoplysninger og databaser med vedhæftede filer. Udvalget følger fortsat udviklingen i den digitale opbevaring og dens indflydelse på kassationspolitikken.

I 2009 blev der – i modsætning til de senest forudgående år – fastsat længere tilgængelighedsfrister for arkivalier fra PET-kommissionen, Nationalbanken og Miljøministeriet, men forlængelserne har ikke givet udvalget anledning til bemærkninger.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i adgangssager, der afgøres af Statens Arkiver alene, er steget fra 4,5 dage i 2008 til 8,6 dage i 2009, og i sager, der kræver samtykke fra anden myndighed, faldet fra 43,7 dage i 2008 til 22,3 dage i 2009. De gennemsnitlige sagsbehandlingstider må anses for tilfredsstillende og giver ikke udvalget anledning til bemærkninger.

Nævnet har anmodet om, at det af den næste rapport fra rigsarkivaren fremgår, hvilke myndigheder der overholder og ikke overholder høringsfristerne, og i givet fald overskridelsernes længde, idet er grund til at antage, at sagsbehandlingstiden varierer fra myndighed til myndighed.

Det er udvalgets indtryk, at Statens Arkiver i en række sager har ydet god vejledning i forbindelser med ansøgninger, der ikke umiddelbart har kunnet imødekommes, og at en del (fuldstændige) afslag derved er undgået. Udvalget anerkender denne vejledning

Udvalget vil følge tilgængeligheden af kongehusets arkiver.

København, den 20. juli 2011

Anders Martin Jensen  
formand