



Notat

24. september 2020

Høringsnotat – høring over udkast til lovforslag om ændring af arkivloven (ret til indsigt i egne oplysninger)

Kulturministeriet sendte den 7. februar 2020 et udkast til lovforslag om ændring af arkivloven (ret til indsigt i egne oplysninger) i høring.

Med lovforslaget foreslås det at indføre:

- En ret for borgere til indsigt i egne oplysninger i dokumenter m.v., der er afleveret på arkiv.
- Retten til indsigt skal være betalingsfri.

Høringsfristen var 6. marts 2020.

Ved fristens udløb var der indkommet 25 høringssvar. Efter fristens udløb har tre fremsendt høringssvar henholdsvis den 9., 10. marts 2020 og 20. marts 2020.

Der henvises til vedlagte bilag med oversigt over indkomne høringssvar. 15 af svarene går alene på, at man ikke har bemærkninger/ikke ønsker at udtale sig. Disse er på oversigten markeret med kursiv.

I det følgende redegøres for hovedbemærkningerne i de modtagne høringssvar og Kulturministeriets kommentarer hertil.

Det bemærkes, at der fra en række høringssvarter og myndigheder er modtaget forslag til præciseringer samt lovtekniske og sproglige ændringer, som ikke er omtalt i dette notat. Forslagene er indarbejdet i det reviderede lovudkast i det omfang, ministeriet har fundet det relevant.

Høringsnotat er opdelt i følgende afsnit:

- A. Ret til indsigt i digitale arkivalier, jf. foreslåede § 39 a
- B. Forskel på indsigt efter foreslåede § 39 a og § 39 b
- C. Krav om samtykke fra myndigheder
- D. Undtagelser til indsigt
- E. Identifikationskrav, jf. foreslåede § 39 d
- F. Klageadgang
- G. Private arkivalier
- I. Øvrigt

Rigsarkivet har bidraget til nærværende høringssvar.

Ad. A. Ret til indsigt i digitale arkivalier, jf. foreslåede § 39 a

Rigspolitiet og Domstolsstyrelsen opfordrer til, at det i lovforslaget adresseres, at retshåndhævelseslovens § 15 ikke finder anvendelse på behandling af personoplysninger, der foretages med henblik på at varetage arkivmæssige hensyn, men at hensynene og principperne bag retshåndhævelsesloven fortsat skal iagttages, efter at oplysningerne er afleveret til arkiv.

Rigspolitiet og Domstolsstyrelsen bemærker, at retshåndhævelseslovens regler ikke finder anvendelse på privates behandling af personoplysninger, og henvisningen i § 39 a, stk. 4 bør udgå.

Domstolsstyrelsen bemærker, at lovforslagets § 39 a, stk. 3 kan give anledning til at overveje, om det offentlige arkiv fungerer som databehandler for retterne og andre myndigheder i forbindelse med videresendelse af anmodningen fra den registrerede til retten.

Kulturministeriets bemærkninger:

Kulturministeriet bemærker, at henvisningen til retshåndhævelsesloven blev indført i arkivloven i 2018 i forbindelse med en række konsekvensrettelser i diverse danske love som opfølgning på databeskyttelsesforordningen.

Nærværende lovforslag har ikke til formål at ændre i den foreslåede § 39 a, da der blot er tale om, at bestemmelsen flyttes fra § 42 af lovtekniske hensyn.

Det følger imidlertid af retshåndhævelseslovens § 1, stk. 1, at loven kun gælder for de retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger. Det følger desuden af de specielle bemærkninger til retshåndhævelseslovens § 5, at i det omfang, der er tale om behandling af personoplysninger med henblik på arkivformål, er det databeskyttelsesforordningen, der gælder.

Kulturministeriet forslår derfor en ændring af lovforslaget således at høringssvarene imødekommes i forhold til retshåndhævelsesloven og de nødvendige konsekvensrettelser foretages. Der er ikke tale om ændringer af indholdet af bestemmelsen og den retsstilling, som borgeren har.

Kulturministeriet bemærker i forhold dataansvarsforholdet, at der med udarbejdelsen af lovforslaget ikke er foretaget nærmere overvejelser i relation til den foreslåede bestemmelse i arkivlovens § 39 a, stk. 3 om hvorvidt, der er fælles dataansvar mellem arkivet og vedkommende myndighed i forbindelse med videregivelse. Kulturministeriet bemærker, at ændringer af arkivlovens § 39 a, stk. 3 vil indgå i en bredere overvejelse om revision af arkivloven.

Ad. B. Forskel på indsigt efter foreslåede § 39 a og § 39 b

Datatilsynet bemærker, at det ikke står klart for tilsynet, om det er en ligestillet ret mellem den foreslåede § 39 a og § 39 b, når der for så vidt angår førstnævnte sløres oplysninger om tredjepart, og der for sidstnævnte stilles vilkår om brugen af de udleverede oplysninger om tredjepart. Desuden er det for § 39 a afleverende myndighed, der har afgørelseskompetence, og for § 39 b er det det offentlige arkiv. Det er Datatilsynets opfattelse, at § 39 b bør udformes i overensstemmelse med § 39 a, og der vil således ikke være behov for bestemmelser om samtykke og vilkår.

Rigspolitiet bemærker, at der ikke er en klar afgrænsning mellem anvendelsesområdet for § 39 a og § 39 b, da førstnævnte ikke er begrænset til digitale arkivalier, men er begrænset til databeskyttelsesreglernes anvendelsesområde. Rigspolitiet foreslår, at det nævnes eksplicit, at § 39 b alene vedrører tilfælde, der falder uden for databeskyttelsesreglernes anvendelsesområde.

Kulturministeriets bemærkninger:

Kulturministeriet bemærker, at forskellen på § 39 a og § 39 b blandt andet skyldes, at formålet med lovændringen ikke er at foretage en ændring af § 39 a, men at der sikres en ret for borgeren til at se egne oplysninger i den type af arkivalier, som ikke er omfattet af § 39 a. Indsigt efter § 39 a skal behandles efter de gældende regler i databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven, hvor indsigt efter den nye § 39 b skal behandles efter samme praksis, som de offentlige arkiver efter gældende regler har behandlet ansøgninger om tilladelse til adgang til ikke umiddelbart tilgængelige arkivalier, jf. den gældende §§ 31 og 32.

Kulturministeriet bemærker at det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at den afgørende forskel i forhold til de gældende regler er, at den person, som ønsker indsigt i egne sager, ikke skal søge om tilladelse, men får et retskrav på indsigt i egne oplysninger. Der foreslås ikke ændringer til de gældende regler om samtykke fra afleverende myndighed, Datatilsynet og Domstolsstyrelsen, ligesom der ikke ændres i reglerne om fastsættelse af vilkår for brugen af arkivalierne. Dette med henblik på at beskytte øvrige afgørende hensyn – fx hensynet til tredjepart eller statens sikkerhed.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til lovforslaget, at den foreslåede § 39 b vedrørende indsigt i egne oplysninger i arkivalier kun har betydning for den type af arkivalier, som ikke i forvejen er omfattet af den foreslåede § 39 a, som er afgrænset til databeskyttelsesforordningens anvendelsesområde. Den foreslåede § 39 b skal dermed forstås som en opsamlingsbestemmelse til § 39 a. For at sikre en klar retstilling ændres formulering af § 39 a og § 39 b på baggrund af høringssvarene.

Ad. C. Krav om samtykke fra myndigheder

PET forudsætter, at indsigt i PET's arkivalier, jf. § 33 altid kræver samtykke fra PET, og at rigsarkivaren kun tillader indsigt i det materiale, som PET har samtykket til.

Kulturministeriets bemærkninger:

Det følger af den foreslåede § 33, at tilladelse til indsigt kræver samtykke fra afleverende myndighed, hvis der er fastsat en længere tilgængelighedsfrist, hvis der er tale om arkivenheder, jf. § 27, hvis materialet indeholder materiale til brug for retssager eller overvejelse herom, og hvis materialet er yngre end 20 år.

Kulturministeriet bemærker, at dette samtykkekrav fastholdes i lovforslaget. Hvis den afleverende myndighed har nægtet samtykke efter øvrige afgørende hensyn, kan det offentlige arkiv ikke meddele indsigt til borgeren.

Ad. D. Undtagelser til indsigt

Københavns Universitet og Aalborg Universitet foreslår, at der indføres en undtagelse til indsigtsretten, så det ikke gælder for oplysninger, der udelukkende behandles i videnskabeligt eller statistisk øjemed.

PET lægger til grund, at bestemmelserne i § 39 b, stk. 2 og 3 vedrørende vilkår og ekstrahering kun vedrører de oplysninger, som PET efter høring i medfør af § 33, har samtykket til indsigt i.

Kulturministeriets bemærkninger:

Kulturministeriet bemærker, at det også følger af undtagelsesbestemmelserne til de databeskyttelsesretlige regler, at der er undtagelse til indsigtsretten for så vidt angår oplysninger, der udelukkende behandles i videnskabeligt eller statistisk øjemed.

Kulturministeriet bemærker, at der skal være en rimelig balance mellem på den ene side hensynet til borgeren og dennes indsigtsret og på den anden side hensynet til andre beskyttelsesværdige interesser, herunder bl.a. til, at der ikke pålægges de dataansvarlige for vidtgående byrder i forbindelse med behandlingen af oplysninger.

Kulturministeriet bemærker desuden, at en undtagelse om oplysninger, der udelukkende behandles i videnskabeligt eller statistisk øjemed, vil skabe en ligestillet ret mellem indsigt efter § 39 a og § 39 b, og en ændring af § 39 b og imødekommes derfor.

Ad. E. Identifikationskrav, jf. foreslåede § 39 d

Danske Medier foreslår, at vejledningspligten indskærpes overfor offentlige myndigheder, da den enkelte borger ikke har viden om arkivernes opdeling og løbende ændringer for myndigheder ift. sammenlægninger og opdelinger.

Digitaliseringsstyrelsen foreslår, at bemærkningen til § 39 d, stk. 1 ændres fra at nævne NemID til digital identifikation til ”den til enhver tid gældende nationale eID”, da NemID overgår til MitID i 2021.

KL angiver, at KL ikke er enige i, som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at kommunearkiverne har pligt til at identificere arkivalier. KL oplyser, at kommunerne er forpligtede til at stille arkivalier til rådighed og vejlede, men hvor Rigsarkivet har hjemmel til at tage betaling for arkivundersøgelser, i form af identifikation og fremfinding, kan KL ikke genkende, at kommunearkiverne skulle være forpligtede til at foretage arkivundersøgelser.

Kulturministeriets bemærkninger:

Kulturministeriet bemærker, at det følger af bemærkningerne til lovforslaget, at udgangspunktet er, at alle myndigheder skal aflevere alle bevaringsværdige dokumenter til de offentlige arkiver. Der har desuden gennem tiden været forskellige kassationsregler for myndighederne, hvorfor alle oplysninger ikke er afleveret. Desuden har de offentlige arkiver forskellig praksis for, hvordan arkivalier er registreret. Kulturministeriet medgiver derfor, at det kan være svært for den enkelte borger i tilstrækkelig grad at identificere, hvor dennes oplysninger findes. Det indskræpes derfor over for arkiverne og myndighederne, at den forvaltningsretlige vejledningspligt efterkommes på bedste vis, så borgerne så vidt muligt hjælpes på vej.

Kulturministeriet bemærker desuden, at det er vigtigt, at ændringen af loven ikke bliver hurtigt forældet grundet den teknologisk udvikling, og ændringen bør derfor imødekommes.

Vedrørende KL's bemærkning om identifikation, bemærker Kulturministeriet, at kommunerne i henhold til arkivlovens allerede gældende regler er forpligtede til at vejlede og stille arkivalier til rådighed. Det er Kulturministeriets vurdering, at for at denne forpligtelse kan opfyldes, skal kommunerne foretage arkivundersøgelser i form af identificering og afgrænsning af arkivalier. Kulturministeriet bemærker desuden, at før det kommunale arkiv kan meddele tilladelse efter de gældende regler om adgang til ikke-umiddelbart tilgængelige arkivalier, kræver det, at arkivet gennemfører en arkivundersøgelse for at identificere og fremfinde de relevante arkivalier, som ansøgningen om tilladelse omhandler, således at borgeren ikke uretmæssigt får adgang til øvrige arkivalier, som ikke umiddelbart er tilgængelige. Endeligt bemærker Kulturministeriet, at opgaven vedrørende egenaces og aktindsigt allerede eksisterer for offentlige myndigheder efter f.eks. forvaltnings- og offentlighedsloven.

Ad. F. Klageadgang

PET opfatter, at der er et sikkerhedsmæssigt behov for, at Justitsministeriet fortsat kan behandle klager over afgørelser truffet i relation til PET's materiale, da det grundet materialets klassifikation er nødvendigt at begrænse indsigten til sikkerhedsgodkendte medarbejdere i Justitsministeriets Sikkerhedskontor.

Kulturministeriets bemærkninger:

Kulturministeriet bemærker, at det er vigtigt, at adgangen til efterretningstjenesternes materiale skal begrænses vidt muligt. Kulturministeriet bemærker desuden, at der kan være andre myndigheders materiale, hvor adgangen også bør begrænses. Samtidig bemærker Kulturministeriet, at det er vigtigt, at der sikres en klagemulighed for borgerne, så afgørelser kan indbringes for en anden myndighed, så der er en retssikkerhedsgaranti for korrekte afgørelser.

Desuden bemærker Kulturministeriet, at den foreslåede bestemmelse i § 43 a hjemler en klageret for så vidt angår Rigsarkivets afgørelse, som Kulturministeriet er overordnet myndighed for. Klageadgangen bør dermed rettes til Kulturministeriet.

Kulturministeriet foreslår imidlertid, at klageadgangen for så vidt angår materiale, der er klassificeret af sikkerhedsmæssige hensyn, skal rettes til den overordnede myndighed, der har ansvaret for det pågældende område. Det vil i praksis betyde, at klager over indsigt i PET's materiale, vil skulle rettes til Justitsministeriet.

Ad. G. Private arkivalier

Organisationen Danske Arkiver spørger til, om det ikke ville være mere hensigtsmæssigt, at typen af private arkivalier, som foreslås omfattet af indsichtsretten, bliver omfattet af arkivlovens bevaringsbestemmelser.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der i en bestemmelse i arkivloven eller i bemærkningerne fastlægges, hvordan et offentligt arkiv skal forholde sig i situationer, hvor arkivet skal tage stilling til materiale afleveret af en privat aktør – herunder om der skal foretages høring forud for indsigt.

Amnesty International anbefaler, at en styrkelse af borgernes indsichtsret altid bør gælde den type af private arkivalier, som lovforslaget lægger op til, skal være omfattet af indsichtsretten, og at de omhandlede private/selvejende institutioner altid bør have pligt til at aflevere sådanne personoplysninger til de offentlige arkiver. Amnesty International opfordrer desuden til, at forslaget ændres, således at det fremgår, at omtale/oplysninger/viden af en person, som en professionel/behandler alene i kraft af sit virke, ikke skal anses for at være ”rent privat” og ikke skal holdes ude af borgernes indsichtsret.

Kulturministeriets bemærkninger:

Kulturministeriet bemærker, at private arkivalier er reguleret i arkivlovens kapitel 11. Overdragelse af private arkivalier fra enkeltpersoner til offentlige arkiver bygger i henhold til arkivloven på et princip om frivillighed inden for de aftaleretlige rammer. Lovforslaget er derfor forfattet på en sådan måde, at det aftaleretlige grundlag i forhold til private arkivalier fastholdes i videst mulig omfang dog således, at der gives ret til indsigt i visse private arkivalier, idet disse afgrænsede

private arkivalier antages at være af særlig betydning for realisering af formålet med lovforslaget om at give borgere ret til indsigt i egne oplysninger.

Kulturministeriet bemærker desuden, at de almindelige forvaltningsretlige principper og retsgrundsætninger vil gælde for behandlingen af sager om indsigt i egne oplysninger. I forbindelse med sagens oplysning og den konkrete sagsbehandling om udlevering af materiale, herunder ved udlevering oplysninger som hidrører fra en privat donator, må der således foretages en individuel vurdering af de oplysninger, som indgår i sagen; herunder om der måtte være konkret anledning til f.eks. at foretage partshøring m.v.

Kulturministeriet bemærker endeligt, at det fremgår af bemærkningerne i lovforslaget, at det foreslås, at indsigtsretten også skal gælde for visse typer af private arkivalier, der er afleveret til de offentlige arkiver. Det foreslås dog undtaget for private arkivalier, som vurderes "rent private", hvor der er tale om en privat meddelelse mellem to private personer, som fx i et brev, eller hvor en person er omtalt i andre rent private arkivalier, fx i dagbøger. Det er på baggrund af høringssvaret præciseret, at dette ikke gælder, såfremt den private meddelelse mellem to parter er sendt som led i deres professionelle virke, som fx behandler eller lignende.

Ad. I. Øvrigt

Danske Medier foreslår, at Kulturministeriet følger op på implementeringen, og at dette gøres gennem rigsarkivarens årlige rapport om tilgængelighedspraksis, der afleveres til Tilgængelighedsudvalget.

KL og Organisationen Danske Arkiver anmoder om, at loven tidligst træder i kraft 1. august 2020 og gerne 1. september 2020, da de kommunale arkiver holder sommerferielukket.

Organisationen Danske Arkiver så gerne, at der kom en mere omfattende revision af arkivloven, som vil gøre driften af offentlige arkiver mere operationel i forhold til bl.a. digitalisering og databeskyttelsesloven, og ser beklageligt på, at det lovforberedende arbejde, som foregik i arkivudvalget ikke er inddraget i lovforslaget.

Organisationen Danske Arkiver mener ikke, at lovforslaget tager højde for, at det er sværere at fremsøge oplysninger i arkivalier frem for oplysninger, som myndigheder ligger inde med, som behandles efter de forvaltningsretlige love.

Organisationen Danske Arkiver oplyser, at der i den nuværende arkivlov ikke er afleveringsfrister for kommunale arkiver, hvis der er tale om oplysninger, der er omfattet af databeskyttelseslovens sletningsbestemmelser, og sager kan derfor risikere ikke at være afleveret, og borgere går forgæves. Organisationen Danske Arkiver spørger i den forbindelse til, om arkivlovens regler fortsat vil gælde for kommunerne, når arkivalierne endnu ikke er afleveret til arkiv.

Færøernes Nationalarkiv opfordrer til, at der ses på, om den danske arkivlov bør være gældende i Færøerne. Det skyldes at lovforslaget kan være medvirkende til en større skævvridning af forskellen på de oplysninger i Færøerne, som er endt på arkiv.

KL og Organisationen Danske Arkiver efterspørger, at det enten præciseres i bemærkningerne eller i en form for vejledning, hvordan arkiverne skal fastlægge vilkår, og hvornår der skal foretages ekstrahering af oplysninger, så der sikres en ensrettet praksis på tværs af arkiverne

Kulturministeriets bemærkninger:

Kulturministeriet bemærker, at Rigsarkivet i den årlige rapport til Tilgængelighedsudvalget vil kunne inddrage sager om indsigt i egne oplysninger efter den forslåede bestemmelse i arkivlovens § 39 b i forbindelse med afrapporteringen af Rigsarkivets praksis på tilgængelighedsområdet.

Kulturministeriet bemærker i forhold til dato for lovens ikrafttræden, at et retskrav for borgeren til indsigt i egne oplysninger bør iværksættes uden unødigt ventetid, og loven bør træde i kraft i direkte forlængelse af vedtagelsen i Folketinget.

Kulturministeriet bemærker i forhold til, om lovændringen kan betyde et større antal sager, hvor der er behov for at indhente samtykke fra henholdsvis afleverende myndighed, Datatilsynet og Domstolsstyrelsen, at det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at det er Kulturministeriets vurdering, at der vil komme en øget tilførsel af sager, men det er ikke muligt at anslå stigningens omfang og varighed.

Kulturministeriet bemærker desuden, at der kan være tale om fremsøgning og identifikation af mere komplekse sager, men at det ligesom med antallet er sager, ikke er muligt at anslå omfanget heraf.

I forhold til en revision af hele arkivloven, anerkender Kulturministeriet, at arkivloven på flere punkter trænger til en opdatering, og der har tidligere været iværksat et arbejde omkring dette. Kulturministeriet bemærker, at dette lovforslag begrænser sig til indførelsen af en ret til indsigt i egne oplysninger.

Kulturministeriet bemærker i forhold til afleveringsfrister for de kommunale arkiver, at indførelse af den forslåede bestemmelse i arkivlovens § 39 b om adgang til egne oplysninger ikke medfører ændringer i arkivlovens eksisterende bestemmelser om frister for aflevering for kommunale arkiver. Det skal dog understreges at arkivloven og den øvrige lovgivning om indsigtsret efter f.eks. forvaltningsloven gælder parallelt med arkivloven, hvilket betyder at en borger fortsat kan bede om aktindsigt i en sag, selvom denne ikke er afleveret til arkiv. De offentlige arkiver og øvrige offentlige myndigheder vil som følge af den almindelige forvaltningsretlige vejledningspligt, have pligt til at vejlede borgeren om muligheden for søge aktindsigt i sagen efter f.eks. forvaltningslovens regler.

Kulturministeriet bemærker i forhold til arkivlovens virkning i Færøerne, at dette lovforslag begrænser sig til indførelsen af en ret til indsigt i egne oplysninger.

Kulturministeriet bemærker hertil, at spørgsmålet indgår i en bredere overvejelse om revision af arkivloven, men anerkender samtidig, at der bør tages stilling til spørgsmålet for at undgå skævvridningen for borgerne i Færøerne.

I forhold til en præcisering af praksis eller udarbejdelse af en vejledning om fastsættelse af vilkår og praksis for ekstrahering, bemærker Kulturministeriet, at enhver afgørelse skal træffes efter en individuel konkret vurdering.

Kulturministeriet anerkender, at der skal sikres en så ensartet praksis som muligt, så borgerne ikke stilles forskelligt alt efter hvilket offentligt arkiv, der træffer afgørelsen. Dette naturligvis under iagttagelse af, at der træffes individuelle konkrete afgørelser. Rigsarkivet har oplyst, at Rigsarkivet er i gang med at udarbejde et administrationsgrundlag herunder en intern vejledning til Rigsarkivets medarbejdere og deler gerne overvejelser, erfaringer mv. med kommunerne. Rigsarkivet har desuden oplyst, at Rigsarkivet i den årlige rapport til Tilgængelighedsudvalget vil inddrage sager om indsigt efter den foreslåede § 39 b, og udvalgets rapporter offentliggøres. Rigsarkivets praksis kan dermed deles med de øvrige offentlige arkiver.

Bilag:

Oversigt over modtagne hørings svar

(Dem der har angivet, at de ikke har bemærkninger/ikke ønsket at udtale sig er markeret med kursiv)

Advokatrådet

Amnesty International

Byretterne

Dansk Arbejdsgiverforening

Danske Medier

Danske Regioner

Datatilsynet

Departementet for Uddannelse, Kultur og Kirke, Grønlands Selvstyre

Digitaliseringsstyrelsen

Domstolsstyrelsen

Familieretshuset

Færøernes Nationalarkiv

Institut for Menneskerettigheder

KL

Kriminalforsorgen

Københavns Universitet

Organisationen Danske Arkiver

PET

Politiforbundet

Procesbevillingsnævnet

Rigsadvokaten

Rigsombuddet på Færøerne

Rigspolitiet

Roskilde Universitet

Sø- og Handelsretten

Vestre Landsret

Østre Landsret

Aalborg Universitet