

TILGÆNGELIGHEDSUDVALGET

v/ fmd. dommer Anders Martin Jensen
Retten i Næstved
Gardehusarvej 5, Næstved

BERETNING 21

Om vurdering af praksis på tilgængelighedsområdet
i perioden 1.1.2015 - 31.12.2015



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

Indholdsfortegnelse

I	INDLEDNING	3
II	UDVALGETS OVERVEJELSER	5
A.	RIGSARKIVET	5
1.	Ændringslov nr. 652 af 18. maj 2015 til arkivloven.....	5
2.	Bevaring, kassation og aflevering af arkivalier.....	6
	2.1. Aflevering af papirarkivalier og digitale arkivalier.....	6
	2.2. Reviderede bestemmelser for papirarkivalier.....	8
3.	Fastsættelse af længere tilgængelighedsfrister efter arkivlovens § 27.....	9
4.	Praksis vedrørende dispensationer	10
	4.1. Sagsbehandlingstider hos Rigsarkivet og hos myndigheder	10
	4.2. Tilladelser og afslag	12
	4.3. Afslag, partshøring og remonstration	14
	4.4. Enkeltsager om dispensation	14
5.	Særlige områder	15
	5.1. Tilsynet med museer.....	15
	5.2. Arkivudvalget.....	16
B.	KOMMUNALE ARKIVER	16
III	SAMMENFATNING	19

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 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 for at give udvalget de nødvendige oplysninger i den forbindelse.

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

Udvalgets virksomhed omfatter statens arkiver og de kommunale og regionale arkiver.

Statens Arkivers Rapport om praksis på tilgængelighedsområdet 2015 vedrører perioden fra 1. januar til 31. december 2015. Rapporten handler om såvel Statens Arkiver som de kommunale arkiver.

Rapporten har dannet grundlag for udvalgets arbejde med Beretning 21.

Udvalget har i perioden fra modtagelsen af Statens Arkivers rapport til afgivelsen af Beretning 21 afholdt to møder. Rigsarkivaren har deltaget i ét af disse.

På tidspunktet for afgivelse af Beretning 21 er medlemmerne af Tilgængelighedsudvalget følgende:

Formand:

Dommer Anders Martin Jensen

Øvrige medlemmer:

Forskningens repræsentanter:

Professor Sten Schaumburg-Müller, Syddansk Universitet

Lektor Rasmus Mølgaard Mariager, Københavns Universitet

Pressens repræsentanter:

Journalist Tine Johansen, Dansk Journalistforbund

Seniorkonsulent, cand.jur. Christina Moshøj, Danske Medier

Forvaltningens repræsentanter:

Fuldmægtig Sine Langskov Hansen, Udenrigsministeriet

Pens. major Bjørn Hartmann-Madsen, Forsvarsministeriet

Seniorkonsulent Flemming Nielsen, Kommunernes Landsforening

Som sekretær for udvalget fungerer Helle Jardorf.

II. UDVALGETS OVERVEJELSER

A. RIGSARKIVET

1.1. Ændringslov nr. 652 af 18. maj 2015 til arkivloven

Som omtalt i Tilgængelighedsudvalgets sidste beretning blev arkivloven senest ændret ved lov nr. 652 af 18. maj 2015. Der var ifølge Rigsarkivets rapport to formål med lovændringen.

For det første tog Statens Arkiver navneforandring til Rigsarkivet, således at Rigsarkivet nu betegner hele institutionen. Baggrunden for lovændringen var en omorganisering af det tidligere Statens Arkiver, der var trådt i kraft den 1. maj 2014. Statens Arkivers funktioner var bl.a. som følge af den almindelige administrative udvikling, herunder især forvaltningens digitalisering, ikke længere geografisk, men derimod funktionelt opdelt. Statens Arkivers opgaver løses i dag på tværs af landsdelene, og den tidligere geografiske opdeling af arkivernes virkeområde er ophævet.

Om valget af navnet Rigsarkivet for den samlede institution oplyses det videre i rapporten, at Rigsarkivet siden 1889 har været den betegnelse, som i daglig tale i offentligheden er blevet brugt om de institutioner, der før lovændringen blev betegnet som Statens Arkiver. En foretaget kendskabsanalyse støttede dette synspunkt. Navnet ”rigsarkivet” er endvidere brugt i grundlovens § 8, 2. pkt. På den baggrund fandt Statens Arkiver det hensigtsmæssigt, at betegnelsen Rigsarkivet generelt anvendes i lovgivningen for at karakterisere de statslige offentlige arkiver, jf. arkivlovens § 2.

For det andet havde der været en sag om Region Syddanmarks retsstridige indsamling af personfølsomme oplysninger om patienters helbredsforhold til arkivering i Dansk Almen Medicinsk Database (DAMD).

Det hedder herom i udvalgets sidste beretning:

”DAMD-databasen, som Region Syddanmark er dataansvarlig for, opsamlede automatisk fra praktiserende lægers journaler oplysninger om individuelle patienters tidsmæssige behandlingsforløb og om diagnose. Sådanne oplysninger måtte imidlertid kun indsamles for patienter med en (eller flere) af diagnoserne: Depression, kronisk

obstrueret lungefunktion (KOL), hjerte-/karsygdomme og diabetes.

Databaserne for disse fire diagnoser udgør såkaldte kliniske kvalitetsdatabaser, hvis formål er at opsamle erfaringer, der kan medvirke til at forbedre patientbehandlingen. Kliniske kvalitetsdatabaser kan kun lovligt oprettes efter godkendelse fra Statens Seruminstitut (tidligere Sundhedsstyrelsen), og der var således ikke hjemmel til at foretage indsamling af oplysninger om samtlige diagnoser i den primære sundhedstjeneste.

Da det konstateredes, at en række oplysninger om patienter og diagnoser var indsamlet uden hjemmel i en godkendelse som klinisk kvalitetsdatabase, opstod spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende data skulle slettes. Rigsarkivet udtalte, at de pågældende data måtte anses som forskningsmæssigt værdifulde og bevaringsværdige, og at databasen på den baggrund skulle afleveres til opbevaring i Rigsarkivet. Rigsarkivet udtalte i forbindelse med sagen, at det ikke i sig selv kunne anses som et kriterium for kassation, at oplysningerne var indsamlet uden hjemmel.”

Rigsarkivet oplyser i sin seneste rapport, at det først blev foreslået, at der i arkivlovens § 9 a (lovforslagets § 1, nr. 3) indsattes en bestemmelse om, at personoplysninger i sundhedsmyndigheders registre om patienters helbredsforhold, øvrige rent private forhold og andre fortrolige oplysninger indsamlet i forbindelse med patientbehandling, der er konstateret retsstridigt indsamlet, opnår en særlig databeskyttelse i form af en blokering, som udelukker adgang til oplysningerne i 120 år fra tidspunktet for aflevering til Rigsarkivet eller til kommunale arkiver. Det blev endvidere foreslået, at der i lovens § 23, stk. 3 (lovforslagets § 1, nr. 4), fastsættes en tilgængelighedsfrist på 110 år beregnet fra udløbet af blokeringsperioden for ovennævnte arkivalier. Den fulde adgang til sådanne ulovligt indsamlede oplysninger gives dermed først efter samlet 230 år fra afleveringstidspunktet til Rigsarkivet eller et kommunalt arkiv. Der var dog ikke politisk opbakning til det fremsatte forslag om en frist på i alt 230 år. Ministeren fremsatte derfor et ændringsforslag, der gik ud på, at det retsstridigt indsamlede materiale i DAMD ikke skal afleveres til Rigsarkivet, men destrueres. Dette forslag blev vedtaget.

Debatten om DAMD gav anledning til, at spørgsmålet om offentlige arkivers bevaring af ulovligt eller retsstridigt indsamlede oplysninger blev drøftet. Dette spørgsmål indgår nu i Arkivudvalgets kommissorium, jf. nedenfor under pkt. 5.2.

2. Bevaring, kassation og aflevering af arkivalier

2.1. Aflevering af papirarkivalier og digitale arkivalier

I Tilgængelighedsudvalgets seneste beretning hedder det bl.a., at ”Rigsarkivet oplyser i sin seneste rapport, at cirkulæreskrivelsen om aflevering af papirarkivalier 2014-2016

blev udsendt den 6. januar 2014. Derudover er der udsendt en særlig tidsplan for aflevering fra Forsvarets enheder i januar 2015.”

Af Rigsarkivets seneste rapport fremgår, at Værnsfælles Forsvarskommando (VFK) har fået udsendt aflevering af papirarkivalier fra Forsvarskommandoen (FKO) 1993-ca. 2002 samt fra niveau 3-myndighederne. Udskydelsen skyldes planer om at digitalisere materialet. Rigsarkivet sætter afleveringerne på næste tidsplan for afleveringer, der går fra 2017-2020. Samtidig følges digitaliseringsprocessen løbende.

Rigsarkivaren har på udvalgets spørgsmål om, hvordan digitaliseringsprocessen følges løbende, supplerende oplyst, at VFK orienterede Rigsarkivet om det påtænkte digitaliseringsprojekt i februar 2015. Der var meningen, at der skulle være løbende kontakt mellem Rigsarkivet og VFK om udviklingen af projektet. Rigsarkivet ville således få mulighed for at følge processen på sidelinjen og kunne samtidig være VFK behjælpelig med rådgivning. Så vidt Rigsarkivet er orienteret, er projektet endnu ikke blevet igangsat. Arkivalier hos VFK fra de nedlagte myndigheder Forsvarskommandoen, Flyverstabten, Hærstabten og Marinestaben er på afleveringsplanen 2017-2020. I det omfang VFK ikke kan nå at indscanne materialet til de godkendte formater TIFF og JPEG 2000 og aflevere det digitalt, sker aflevering på papir.

Rigsarkivet oplyser endvidere, at digitaliseringsprojekter skal anmeldes til Rigsarkivet, jf. cirkulære nr. 9240 om anmeldelse og godkendelse, så det sikres at der ikke går bevaringsværdige arkivalier tabt ved digitaliseringen, og at der eventuelt kan træffes beslutning om bevaring af de digitale arkivalier i stedet for papirarkivalierne.

I den anledning har udvalget bedt rigsarkivaren redegøre for praksis vedrørende længere tilgængelighedsfrister end 20 år for elektronisk afleverede arkivalier, herunder Rigsarkivets eventuelle overvejelser om håndtering af ansøgninger om adgang til data.

Udvalget har endvidere spurgt, om rigsarkivaren har overvejet, hvorvidt beskyttelsen af personfølsomme data i de elektroniske arkiver kan modvirke arkivlovens målsætning om størst mulig åbenhed, og om hvordan Rigsarkivet sikrer, at intentionerne bag loven også kan opfyldes for elektroniske data.

Der henvises som eksempel til den i rapporten side 24 nævnte sag D (2013-018366: 5 maj 2015), hvor der blev givet generelt afslag, fordi Datatilsynet ikke kunne give samtykke. Datatilsynets begrundelse var, at en ordning, hvor myndighedens medarbejdere fik mulighed for opslag i arkiverede it-systemer, ikke ville være forenelig med persondataloven”.

Rigsarkivaren har hertil oplyst, at det skyldes tekniske årsager, at tilgængelighedsfrister fastsættes samlet for hele arkiveringsversioner/arkivenheder. Hvis en arkiveringsversion indeholder oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold, får hele arkiveringsversionen en tilgængelighedsfrist på 75 år, jf. arkivlovens § 23, stk. 1.

Med det nuværende format for arkiveringsversioner er det ikke it-teknisk muligt at adskille personoplysninger og øvrige oplysninger. Et stort antal arkiveringsversioner vil derfor være omfattet af tilgængelighedsfristen på 75 år. Det har særlig betydning for slægtsforskerne, der netop ønsker adgang til personfølsomme oplysninger. Indtil videre har Rigsarkivet dog ikke modtaget nogen klager i den forbindelse.

Når en myndighed anmoder om forlængelse af den generelle frist på 20 år, jf. arkivlovens § 22, stk. 1, og § 27, stk. 1, eller forlængelse af den omtalte frist på 75 år, jf. arkivlovens § 23, stk. 2, skal myndigheden identificere de data - f.eks. saggrupper i et ESDH-system, for hvilke tilgængelighedsfristen ønskes forlænget.

Indeholder en arkiveringsversion med personoplysninger oplysninger om rent private forhold hos de registrerede, kræver imødekomme af en ansøgning om adgang til benyttelse før tilgængelighedsfristens udløb Datatilsynets, eller hvis oplysningerne findes i et register, der er ført for domstolene, Domstolsstyrelsens samtykke, jf. arkivlovens §§ 34-35.

Er oplysningerne i et register under 20 år gamle, eller er der for de oplysninger, der ønskes adgang til, fastsat særlige tilgængelighedsfrist efter § 27, stk. 1, kræver imødekomme af en ansøgning samtykke fra den afleverende myndighed.

Rigsarkivets behandling af ansøgninger om adgang til digitalt skabte arkivalier, herunder registre med personoplysninger, før tilgængelighedsfristens udløb, sker efter samme retningslinjer som for papirarkivalier. Det vil sige, at behandlingen af adgangsspørgsmålet tager udgangspunkt i karakteren af de oplysninger, der søges adgang til. Der foretages endvidere en vurdering af, om der i tilfælde af imødekomme kan fastsættes vilkår for benyttelsen, og om de beskyttelseshensyn, der varetages ved tilgængelighedsfristerne ved en dispensation kan iagttages, samtidig med at ansøgerens formål med benyttelsen tilgodeses. Kan der efter Rigsarkivets vurdering fastsættes passende vilkår for benyttelsen, imødekommes ansøgningen på disse vilkår, såfremt der meddeles samtykke hertil fra de pågældende myndigheder i de tilfælde, hvor samtykke kræves. Det er kostbart at lave udskrifter, hvor de personfølsomme data er fjernet og derfor en bedre løsning i stedet at tillade adgang med vilkår for benyttelsen, f.x. om anonymisering ved offentliggørelse af forskningsresultater.

Det er Rigsarkivets opfattelse, at disse regler og procedurer for adgangen til persondata giver en passende garanti for de registrerede personer integritet og privatliv. Rigsarkivet finder endvidere ikke, at der hermed handles i strid med arkivlovens intentioner om størst mulig åbenhed.

Den beskrevne praksis og afvejning af hensynet til adgang til arkivalier over for hensynet til beskyttelsen af personfølsomme oplysninger kan ikke give udvalget anledning til bemærkninger.

2.2. Reviderede bestemmelser for papirarkivalier

Rigsarkivet oplyser endvidere i sin rapport, at der i 2015 blev udstedt reviderede bestemmelser for Forsvarets arkivalier skabt under Den Kolde Krig (skabt før 2003). Revurderingen var ønsket af Forsvaret og betød en øget bevaring set i forhold til tidligere bestemmelser. Ved revurderingen blev der blandt andet truffet bevaringsbeslutning for kopibøger, som tidligere var bestemt til kassation. Arkivalierne hentes ind fra 2017 til 2020.

3. Fastsættelse af længere tilgængelighedsfrister efter arkivlovens § 27

Forlængelsen af den almindelige tilgængelighedsfrist på 20 år medfører, at de pågældende arkivalier, indtil fristens udløb kun er tilgængelige med samtykke fra den pågældende myndighed, jf. arkivlovens § 33, nr. 1, jf. § 22.

Rigsarkivet oplyser i sin rapport, at der i løbet af 2015 blev drøftet fastsættelse af særlige tilgængelighedsfrister for følgende arkivalier:

2014-016093: Miljøstyrelsen, papirsager fra Ringkøbing Amt om Cheminova 1955-2006 Miljøstyrelsen anmodede om fristforlængelser af papirsager overtaget fra Ringkøbing Amt om Cheminova. Rigsarkivet tiltrådte fristforlængelser af forskellige længder fra 40 til 60 år begrundet i produktions- og sikkerhedsforhold. Rigsarkivet anførte over for Miljøstyrelsen, at sagerne kan være underlagt lov om aktindsigt i miljøoplysninger, og at sager om arkivadgang eller aktindsigt behandles efter den lov, som giver bedst mulighed for at imødekomme en ansøgning.

2011-003452: Danmarks Tekniske Universitet, ESDH-system 2007-2012 Danmarks Tekniske Universitet (DTU) anmodede i januar om forlængelse af tilgængelighedsfristen til 60 år for en række sager i ESDH-systemet 2007-2012. Det drejer sig om følgende sager:

- Sager fra DTU Space om samarbejdet med NASA. Heri indgår oplysninger, som af hensyn til statens sikkerhed skal være fortrolige i 60 år. Forlængelsen er sket efter Arkivlovens § 27 stk.1, nr. 1; og

- Sager fra DTU Fødevarainstituttet om samarbejde med en række virksomheder. Heri indgår oplysninger om virksomhedernes forretningshemmeligheder. Forlængelsen er sket efter arkivlovens § 27, stk. 1, nr. 5.

Rigsarkivet tiltrådte anmodningerne.

Rigsarkivaren har over for udvalget supplerende oplyst om sag 2011-003452 fra DTU, Fødevarainstituttet, specifikt for så vidt angår begrundelsen ”forretningshemmeligheder”, at der var tale om en database med oplysninger om produktsammensætninger, herunder tilsætningsstoffer i fødevarer, jf. arkivlovens § 27, stk. 1, nr. 5. Begrundelsen var helt

konkret.

2011-003454: Københavns Universitet (universitetsklinikken), ESDH-system 2006-2012.
Københavns Universitet anmodede i maj om fristforlængelse til 110 år for en række særligt følsomme sager med personoplysninger fra Universitetsklinikken. Det drejede sig om følgende sagsgrupper:

- Hele sagsgruppe 821, Psykologi klientsager (Psykologis egen unikke sagsgruppe til formålet). Der er i alt 553 sager med et gennemsnitligt antal dokumenter på ca. 5-10 stk.
- 49 sager i sagsgruppe 512, Enkelte forskningsprojekter. Sagerne er registreret med Ansvarlig afdeling 2680-Universitetsklinikken (Psykologisk klinik).

Den 28. september 2015 meddelte Styrelsen for Videregående Uddannelser til Københavns Universitet, at kulturministeren havde fastsat tilgængelighedsfristen for de omhandlede arkivalier til 110 år efter forhandling, jf. arkivlovens § 27, stk. 2. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne herom i udvalgets forrige beretning side 7.

2014-002589 – GEUS, SAMBA-databasen: GEUS (Danmarks og Grønlands Geologiske undersøgelse) anmodede i februar om fristforlængelse for SAMBA-databasen, som indeholder strengt fortrolige data, som hovedsageligt leveres af olieselskaber. Disse data har en meget stor kommerciel værdi og kan benyttes til afsløre et olieselskabs efterforsknings og produktionshemmeligheder. Den 20. april 2015 tiltrådte Rigsarkivet, at der blev fastsat en 60 års tilgængelighedsfrist for data i arkiveringsversioner fra SAMBA, jf. arkivlovens § 27, stk. 1, nr. 5.

2011-001384 – DSB Togvedligeholdelse/IC4 Program, d3 EDH system:

DSB anmodede i juni om fristforlængelse i henhold til arkivlovens § 27, stk. 1, nr. 1, 4, 5 og 6 på arkiveringsversionen af it-systemet af sikkerhedsmæssige årsager. Rigsarkivet tiltrådte anmodningen. Rigsarkivaren har om begrundelsen ”sikkerhedsmæssige årsager” supplerende oplyst, at det drejede sig om fortroligt materiale om infrastruktur, der ville kunne bruges til planlægning af terror.

Fristforlængelserne giver ikke Tilgængelighedsudvalget anledning til bemærkninger.

4. Praxis vedrørende dispensationer.

4.1. Sagsbehandlingstider hos Rigsarkivet og hos myndigheder

Sagsbehandlingstiden for ansøgninger om dispensation fra arkivlovens tilgængelighedsfrister i Rigsarkivet opgøres ved hjælp af Rigsarkivets journalsystem. Der foretages tre opgørelser, delt op i følgende kategorier; 1) sager, hvori rigsarkivaren eller den, han har bemyndiget hertil, træffer afgørelsen uden ekstern høring, 2) sager, hvor imødekommelse af en ansøgning afhænger af samtykke fra den afleverende myndighed eller ressortmyndigheden, samt 3) henvendelser, der ikke har givet anledning til afgørelse om

tilgængelighed, i de fleste tilfælde fordi det materiale, der er søgt om, er umiddelbart tilgængeligt, i andre tilfælde fordi materialet ikke er afleveret til Statens Arkiver eller ikke eksisterer.

Arkivlovens § 36 fastsætter en svarfrist på højst 15 dage for ansøgninger eller henvendelser om benyttelse af ikke umiddelbart tilgængeligt arkivmateriale. Sagsbehandlingsfristerne er yderligere indskærpet i rigsarkivarens instruks om behandling af tilgængelighedssager, kapitel X, afsnit A, hvori det hedder:

”A. Svarfrister

1. Ansøgeren skal efter arkivlovens § 36 have svar inden 15 dage. Denne frist skal ubetinget overholdes.
2. Fristen regnes fra ansøgningens modtagelse til afsendelse af svar, således at alle kalenderdage regnes med, herunder modtagelsesdagen. Svar skal altså afgå fra Statens Arkiver senest den 15. dag.
3. Svarfristen gælder også i de tilfælde, hvor der ikke foreligger en afgørelse. I så fald skal Statens Arkiver efter arkivlovens § 36 oplyse om grunden hertil, herunder om hvornår svaret kan ventes.
4. Hvis rigsarkivaren eller den, han bemyndiger hertil, træffer afgørelse, vil grunden til senere besvarelse, normalt være, at afgørelsen kræver meget omfattende undersøgelser, eller at der er opstået en så alvorlig tvivl, at sagen er forelagt rigsarkivaren eller afleverende myndighed.
5. Skal der høres om samtykke, skal skrivelse til afleverende myndighed afgå snarest og senest den 15. dag fra og med modtagelse af ansøgningen.
6. Ansøgeren orienteres med kopi af høringskrivelse. I orienteringen anføres, at svar først kan ventes, når afleverende myndighed har taget stilling til samtykke.
7. I høringskrivelse mindes afleverende myndighed om, at fristen for svar på samtykke efter arkivloven er 30 dage.
8. Har Statens Arkiver ikke modtaget svar på høring om samtykke inden 30 dage, rykkes afleverende myndighed snarest, dog senest inden 10 dage.”

Vedrørende kategori 1)

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for adgangssager, der blev afgjort af Rigsarkivet alene var i 2015 7,47 dage mod 8,31 dage i 2014 og 8,22 dage i 2013. Svarfristen på 15 dage blev overskredet i 39 ud af 3.202 sager mod 67 ud af 2.899 sager i 2014 eller i 1,22 % af sagerne mod 2,3 % i 2014 og 1,40 % i 2013.

Rigsarkivet bemærker, at faldet formentlig skyldes en stærk fokusering på overholdelse af sagsbehandlingsfristerne både for den pågældende områdeleders og fra sagsbehandlernes side. Der afgives en ugentlig rapport af områdelederen for sagsbehandlingen på tilgængelighedsområdet om sagsantal og fremdrift, ligesom hver enkelt overskridelse af sagsbehandlingstiden rapporteres særskilt.

Vedrørende kategori 2)

For så vidt angår sager, der har krævet samtykke fra andre myndigheder, var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for Rigsarkivet og myndighederne tilsammen 10,39 dage mod 12,39 dage i 2014 og 10 dage i 2013 svarende til en gennemsnitlig overskridelse af svarfristen i 3,65 % af sagerne mod 4,30 % i 2014 og 2,47 % i 2013. Det fremgår af statistikken, at overskridelserne vedrører fem sager.

Rigsarkivet oplyser, at årsagen til, at antallet af overskridelser af sagsbehandlingsfristen også er faldet i sager, hvor imødekommelse kræver samtykke fra den afleverende myndighed, formentlig kan tilskrives en konsekvent gennemført rykkerprocedure.

Vedrørende kategori 3)

For så vidt angår sager, der rejses som tilgængelighedssager, men som ikke fører til behandling af et konkret adgangsspørgsmål, var Rigsarkivets sagsbehandlingstid i 2015 7,77 dage i gennemsnit mod 9,14 dage i 2014 og godt 8 dage i 2013. Overskridelse af fristen forekom i 8 ud af 2.456 sager mod 43 af 2.277 sager i 2014 eller i 0,33 % af sagerne i 2015 mod 1,89 % af sagerne i 2014 og ca. 2 % i 2013.

I Tilgængelighedsudvalgets sidste beretning var der en omtale af, at høringsvarene fra enkelte ressortmyndigheder indimellem kan være længe undervejs. Udvalget udtalte i den anledning kritik af svartiderne hos især PET, Arbejdsskadestyrelsen og Datatilsynet, der i flere tilfælde har været alt for lange uden en oplyst grund.

Tilgængelighedsudvalget har bedt om en status på Rigsarkivets opfølgning af kritikken fra den seneste beretning og om at oplyse, om der er sket fremskridt.

Rigsarkivaren har hertil oplyst, at ved udgangen af 2015 var de myndigheder, der overskred svarfristerne i et sådant omfang, at Rigsarkivet måtte rykke, følgende: Udenrigsministeriet (tre sager, hvoraf den ældste var fra 2013), Politiets Efterretningstjeneste (tre sager – alle fra 2015), Forsvarskommandoen (en enkelt ansøger), Kulturministeriet (en enkelt ansøger. Svartiden var omkring 6 måneder) og Statsministeriet (en enkelt ansøger, men med 6 ansøgninger. Svartiden på disse var op til et år). Det er som oftest PET og Statsministeriet, der har for lange svarfrister, men der er dog generelt set tale om en markant forbedring i svartiderne, hvilket skyldes at Rigsarkivet er blevet bedre til at følge op.

Rigsarkivaren har supplerende oplyst, at der var et enkelt tilfælde af uhjemlet kassation i en kommune i 2015. Tilgængelighedsudvalget har savnet oplysninger herom i rapporten. Rigsarkivaren har oplyst, at det skyldes indførsel af et nyt journalsystem, at disse oplysningen ikke fremgår af rapporten. Kommende rapporter vil indeholde oplysninger om uhjemlede kassationer.

Udvalget finder, at sagsbehandlingstiderne generelt må anses for særdeles tilfredsstillende. Det er positivt, at Rigsarkivet rykker og følger op i forhold til myndigheder - navnlig Statsministeriet og PET – hvis svartider tidligere har været for lange, og at det virker.

4.2. Tilladelser og afslag.

Rigsarkivet oplyser i rapporten, at alle sagsbehandlerne har ført statistik over modtagne ansøgninger og disses behandling i 2015 på samme måde som tidligere år. I rigsarkivarens instruks om behandling af tilgængelighedssager, kapitel X, afsnit C, hedder det om indberetning af oplysninger:

- ”1. Efter arkivlovens § 39, stk. 3, skal rigsarkivaren hvert år til kulturministeren afgive rapport om tilgængelighed.
2. Med henblik på udarbejdelse af denne rapport afgiver alle enheder senest 14 dage efter udløbet af hvert kvartal oplysning om behandling og afgørelse af ansøgninger efter arkivlovens § 31 efter de tidligere herom udstedte bestemmelser, dog således at indberetningerne nu følger kalenderens kvartaler.
3. Afslag indberettes løbende til rigsarkivaren med kopi af sagens vigtigste dokumenter (ansøgning, svar på samtykkehøring og brev til ansøger).”

For så vidt angår de offentlige arkiver afgjorde Rigsarkivet 3.563 sager i 2015 mod 3.819 sager i 2014 og 4.453 sager i 2013. Afgørelserne fordelte sig på 3.492 tilladelser og 71 afslag mod 3.762 tilladelser og 57 afslag i 2014, hvilket svarer til en stigning i afslagene på 0,5 %.

Rigsarkivet bemærker, at stigningen i antallet af afslag ikke skyldes en mindre liberal praksis end tidligere år, og at langtidstendensen er, at afslagene udgør en meget lille andel af de modtagne ansøgninger.

Rigsarkivet har i sin rapport i lighed med tidligere udarbejdet en statistik over særligt udvalgte grupper af ikke umiddelbart tilgængeligt materiale. Statistikken er vedlagt som et bilag til rapporten.

Rigsarkivet behandlede i 2015 i alt 37 sager om arkivadgang, der drejede sig om offentlige arkivalier yngre end 20 år, jf. arkivlovens § 22, stk. 1. Heraf blev 27 ansøgninger imødekommet og 10 blev afslået. Til sammenligning behandlede arkiverne 20 sager om arkivadgang i 2014 og alle 20 ansøgninger blev imødekommet. I 2013 behandlede arkivet ligeledes 20 ansøgninger. Heraf blev 18 ansøgninger imødekommet og 2 afslået.

Der blev behandlet i alt 43 ansøgninger om adgang til arkivenheder, der indeholder sager inden for strafferetsplejen, som er over 20, men under 50 år gamle, jf. arkivlovens § 24. 35 ansøgninger blev imødekommet og 8 blev afslået. Til sammenligning blev der i 2014 behandlet i alt 47 ansøgninger, hvoraf 39 blev imødekommet og 8 blev afslået. I 2013 blev der behandlet 23 ansøgninger, hvoraf 20 ansøgninger blev imødekommet og 3 afslået.

I gruppen af ansøgninger efter arkivlovens § 23, stk. 1, (sager om enkeltpersoners private og økonomiske forhold, der er yngre end 75 år) blev der behandlet i alt 3.412 ansøgninger. Heraf blev 3.384 ansøgninger imødekommet, mens 28 ansøgninger blev afslået. I 2014 blev der meddelt 3.660 tilladelser og 27 afslag, eller i alt 3.687 ansøgninger. I 2013 blev der meddelt 4.374 tilladelser og 23 afslag, eller i alt 4.397 ansøgninger. En stor del

af dispensationsansøgningerne i denne kategori vedrører borgere, der søger adgang til sager om egne forhold.

I gruppen af ansøgninger efter arkivlovens § 27, stk. 1, (sager om statens sikkerhed mv.) om tilgængelighed til materiale, der er fristforlænget i op til 60 år, og hvor rigsarkivaren meddeler tilladelse på betingelse af den afleverende myndigheds samtykke, blev der i 2015 meddelt 37 tilladelser og 23 afslag, mens der i 2014 blev meddelt 42 tilladelser og 22 afslag og i 2013 15 tilladelser og 17 afslag.

Fra statistikken vedrørende de private arkiver kan endelig fremhæves, at der vedrørende ansøgninger til ikke umiddelbart tilgængelige private arkiver blev meddelt 329 tilladelser og 11 afslag mod 267 tilladelser og 7 afslag i 2014 og 265 tilladelser og 3 afslag i 2013.

Afslagsprocenterne, der ligesom de foregående år er lave, giver ikke udvalget anledning til bemærkninger.

4.3. Afslag, partshøring og remonstration

Ifølge det tidligere oplyste fra Rigsarkivet er alle afslag givet med anvisning af ankemulighed, bortset fra visse private arkivalier, hvor dispensation efter de derom fastsatte bestemmelser ikke kan meddeles før et senere tidspunkt.

I tilfælde hvor den afleverende myndigheds samtykke er påkrævet før adgang, men dette ikke har kunnet opnås, har Rigsarkivet 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 tidligere over for udvalget oplyst, at afslagene tæller fuldt med i statistikken, også selvom nogle alene er delvise afslag på ansøgninger, der i øvrigt kan imødekommes, og i så fald tillige tæller som en tilladelse.

4.4. Enkeltsager om dispensation

Blandt de i Rigsarkivets seneste rapport omtalte enkeltsager, hvor der er meddelt afslag på tilgængelighed, har udvalget anmodet om yderligere oplysninger om følgende sager:

Sag C 2015-003330: 16. september 2015) nævnt i rapporten side 23.

Sagen vedrørte en ansøgning om tilladelse til at benytte Politiets Efterretningstjenestes Wollweber-sag (9 arkivæsker). Formålet var en fremstilling om fremmede magters spionage og efterretningsaktioner i Danmark i mellemkrigstiden. PET har fristforlænget

materialet i 80 år. Rigsarkivet gav afslag til de dele af sagen, PET, hvor PET ikke gav samtykke. PET begrundede afgørelsen med, at materialet kan give en vis indsigt i efterretningstjenestens kapacitet og samarbejde med udenlandske partnere.

Udvalget har anmodet Rigsarkivaren om en nærmere begrundelsen for afslaget på grund af sagens alder (1930'erne). Rigsarkivaren har hertil supplerende oplyst, at PET har vurderet tilgængeligheden i sagen og har lyttet til sine udenlandske samarbejdspartnere.

Når PET henviser til klassificerede udenlandske dokumenter, så er de klassificerede. PET kan høre udenlandske samarbejdspartnere som fx. NATO, om de vil afklassificere, men Rigsarkivet forholder sig ikke til, om det sker. Det er myndighederne selv, der afgør, om de vil indhente yderligere oplysninger under en høring.

Oplysningerne om afslagene på dispensation i enkeltsager giver ikke i øvrigt udvalget anledning til bemærkninger.

5. Særlige områder

5.1. Tilsyn med museer

Rigsarkivet oplyser i rapporten, at arkivet er blevet opmærksomt på, at der på mange museer bliver opbevaret arkivalier af offentlig proveniens. Det er et problem for adgangen til arkivalierne, da de ikke er registreret i søgeregistret ”DAISY”, og de i øvrigt ikke behandles efter arkivlovens bestemmelser.

Der blev derfor indledt et tilsyn med de statsanerkendte museers beholdning af offentlige arkivalier i 2015. Tilsynet skete i samarbejde med Kulturstyrelsen. Museerne blev bedt om at indberette til Rigsarkivet, hvad de har liggende af offentlige arkivalier i deres samlinger. Indtil videre har seks museer meldt tilbage, at de har offentlige arkivalier i deres varetægt. Der er afholdt møde med nogle af de museer, som har større mængder arkivalier liggende. Der følges op på tilsynet i 2016, hvor der træffes aftale om aflevering af arkivalierne til Rigsarkivet eller andet offentligt arkiv.

Det kan i denne forbindelse oplyses, at Rigsarkivet har deponeret en række arkivalier hos museer efter derom indgåede aftaler. Sådanne arkivalier er registreret i ”DAISY”.

Udvalget har bedt rigsarkivaren om en status på sagen, herunder om flere museer har afleveret offentlige arkivalier siden tilsynet.

Rigsarkivaren har oplyst, at de statsanerkendte museer blev bedt om at indberette, hvis de har offentlige arkivalier i varetægt. Rigsarkivet går derfor ud fra, at de museer, som undlod at svare, ikke har offentlige arkivalier i varetægt. Nogle museer overlader

arkivvaretagelsen til det kommunale arkiv, andre følger selv op. Det afgør hver enkelt museum for sig. I de tilfælde, hvor arkivvaretagelsen overlades til stadsarkivet, er den omfattet af Rigsarkivets tilsyn med kommunerne. Rigsarkivet har bedt Slots- og Kulturstyrelsen under Kulturministeriet om at vejlede museerne om, at arkivloven også gælder for dem.

5.2. Arkivudvalget

Regeringen besluttede i 2016 at nedsætte et arkivudvalg, som skal afdække, hvilke konsekvenser digitaliseringen af den offentlige forvaltning har for arkivlovgivningen. I udvalgets kommissorium af 8. juni 2016 fremgår, at udvalget skal behandle følgende temaer:

- Anmeldelse af dataregistre til Rigsarkivet
- Uretmæssig indsamling af oplysninger – herunder fortrolige personoplysninger
- EU-forordning og – direktiv om databeskyttelse
- Forskningsdata
- Ændring af arkivlovgivningen som følge af ny offentlighedslov
- Andre landes håndtering af problemstillinger

Arkivudvalget består af formand og en række eksperter med indsigt i arkivområdet, og som repræsenterer væsentlige interessenter. Tilgængelighedsudvalget har udpeget senior-konsulent, cand.jur. Christina Moshøj, Danske Medier som udvalgets repræsentant i udvalget.

B. DE KOMMUNALE ARKIVER.

Rigsarkivet udsendte i 2015 i lighed med tidligere år et spørgeskema til samtlige 98 kommuner, der blev bedt om at indberette antallet og udfaldet af ansøgninger om benyttelse af ikke umiddelbart tilgængelige offentlige arkivalier efter arkivlovens bestemmelser.

Det fremgår af undersøgelsen, at 93 kommuner besvarede spørgeskemaet mod 61 kommuner i 2014, hvilket svarer til ca. 95 % mod ca. 62 % i 2014. Heraf har 40 kommuner angivet at have modtaget i alt 719 henvendelser om adgang til ikke umiddelbart tilgængeligt materiale, mens 53 kommuner angiver ikke at have modtaget sådanne henvendelser. Af de 719 ansøgninger endte 692 med adgang og 27 med afslag. Af de 27 afslag vedrørte 25 henvendelser, der ikke førte til en identifikation af de ønskede sager. Til sammenligning modtog de kommunale arkiver i 2014 i alt 557 ansøgninger, hvoraf 544 endte med adgang og 13 med afslag.

Der foreligger i lighed med de forrige år ingen oplysninger i Rigsarkivets Rapport om sagsbehandlingstiden.

Udvalget finder det meget positivt, at næsten alle kommuner besvarede spørgeskemaet i 2015.

Tilsyn med kommuner og regioner

Rigsarkivet oplyser i rapporten for 2015, at arkivet startede et tilsyn med kommuner og regioner i 2015.

For kommunernes vedkommende omfattede tilsynet både papirarkivalier og it-systemer, mens det for regionernes vedkommende kun omfattede it-systemer. Tilsynene blev gennemført ved hjælp af et webbaseret spørgeskema. Derudover bestod det kommunale tilsyn af tilsynsbesøg hos seks kommuner. Det er første gang, Rigsarkivet har været på fysisk tilsynsbesøg hos myndighederne.

Formålet med det kommunale tilsyn var:

- At følge op på tidligere tilsyn angående it-systemer, herunder at sikre, at kommunerne faktisk får arkiveret data i systemerne, inden de kører sletningsrutiner i dem, eller inden it-systemerne bliver så gamle, at arkivering bliver vanskelig eller umulig
- At sikre at alle kommuner ved, hvilke systemer der skal arkiveres fra, og at de har en oversigt over disse.
- At indhente oplysninger om nye systemer, som kommunerne har taget i brug, og som skal adresseres, når der udarbejdes nye bevarings- og kassationsbestemmelser for kommunerne i 2016. Her er det blandt andet vigtigt at få belyst, hvad overflytningen af opgaver til Udbetaling Danmark (UDK) og KOMBITs monopolbrud har betydet for den kommunale arkivdannelse, og
- At indhente oplysninger om hvilke papirarkivalier kommunerne er i besiddelse af, samt sikre, at de er placeret i arkivmæssige forsvarlige lokaler.

Alle kommuner svarede på tilsynet, men ikke alle har endnu svaret fyldestgørende.

Tilsynsbesøgene hos de seks kommuner blev gennemført i løbet af efteråret 2015 og gav et godt indblik i den kommunale forvaltnings problematikker i henhold til arkivering. Der blev udstedt breve med nogle påbud samt med vejledning i varetagelse af arkivmæssige hensyn.

Det kommunale tilsyn forventedes afsluttet i 1. kvartal 2016.

Udvalget har i den anledning spurgt rigsarkivaren, på hvilket grundlag de 6 kommuner blev udvalgt, hvilke påbud der blev udstedt og til hvilke kommuner. Udvalget har endvidere bedt om en nærmere redegørelse for resultatet af tilsynet med nye it-systemer i kommunerne, herunder hvilke problematikker vedrørende kommunernes arkivdannelse, der blev afdækket i relation til udarbejdelse af nye bevarings- og kassationsbestemmelser. Udvalget har endvidere bedt om oplysninger om og eksempler på de påbud og vejledninger, der blev udstedt til kommunerne, samt oplysning om, hvad der skete i 2016, da tilsynet sluttede.

Rigsarkivaren har svaret, at Rigsarkivets tilsyn 2015 blev afrapporteret i maj 2016.

Rapporten kan hentes på: https://www.sa.dk/wp-content/uploads/2016/06/Afrapportering-af-kommunetilsyn-2015_publicering.pdf.

Tilsynet blev laves ud fra en detaljeret spørgeskemaundersøgelse, og det tog tid ude i kommunerne. Nogle steder skete besvarelsen fra centralt hold, andre steder skulle hver enkelt institution som f.eks. daginstitutioner besvare skemaet.

De identificerede nye systemer under tilsynet. Kommunerne indberettede i alt 50 nye it-systemer i forbindelse med tilsynet. En gennemgang af systemerne viste dog, at der i høj grad var tale om systemer, som adresserer opgaver, som tidligere har været behandlet i et andet system. Alle de indberettede systemer var i forvejen kendt af Rigsarkivet, da de har været anvendt i andre kommuner end de indberettende.

nale område. De var således dækket ind af de gældende bestemmelser.

Den største udfordring med kommunernes sagsdannelse set i forhold til arkivering er, at kommunerne anvender mange af de samme it-systemer, men forskelligt fra kommune til kommune. Bevaringsværdige data/dokumenter fra et bestemt forvaltningsområde kan således være lagret på ganske forskellig måde hos kommunerne. Det betyder, at de økonomiske omkostninger ved arkivering kan variere fra kommune til kommune alt efter kommunens systemarkitektur. Der ligger således en væsentlig vejledningsopgave forbundet med arkiveringen for at sikre, at alle bevaringsværdige data arkiveres.

En anden udfordring er, at kommunerne i et vist omfang har bevaringsværdige data og dokumenter liggende uden for de systemer, hvorfra der arkiveres data og dokumenter. Således kan der ligge bevaringsværdige data og dokumenter på eksempelvis fællesdrev eller intranet.

Ved tilsynets afslutning blev der foruden rapporten sendt et brev til alle kommunaldirektører med anbefalinger vedrørende varetagelse af arkivmæssige hensyn. Resultatet var pænt. Det var dog ikke alle tilsynsindberetninger, der var fyldestgørende besvaret ved tilsynets afslutning. 6 kommuner blev således indberettet til Statsforvaltningen for ikke at have indberettet institutionsarkivalier, sletningsfrister mv. Det var en blanding af små og store kommuner. De store kommuner havde ikke givet tilstrækkelige information, mens de mindre kommuner generelt manglede viden på området. Derudover blev 3 kommuner indberettet for uhjemlet kassation af it-systemer. 2 af kommunerne har dog efterfølgende

fundet frem til systemerne, så pt. ser det ud til, at der kun er identificeret uhjemlet kassation af data i et enkelt it-system i forbindelse med tilsynet, hvilket er meget positivt.

For så vidt angår tilsynet med regionerne oplyser Rigsarkivet i sin rapport, at formålet med dette tilsyn var

- At følge op på tidligere tilsyn i 2011 og afklare, om alle relevante it-systemer bliver arkiveret, og om der er nye it-systemer, som Rigsarkivet skal have ken2dskab til, og
- At sætte arkivering på dagsordenen hos regionerne

Det regionale tilsyn forventes ligeledes afsluttet i 1. kvartal 2016.

III. SAMMENFATNING

Rigsarkivet har i rapporten for 2015 og i forbindelse med spørgsmål fra Tilgængelighedsudvalget redegjort for praksis vedrørende tilgængelighedsfrister længere end 20 år for elektronisk afleverede arkivalier, hvordan evt. længere tilgængelighedsfrister fastsættes for hele arkivenheder, og hvordan hensynene til beskyttelsen af personfølsomme oplysninger og ansøgers interesse i adgang afvejes f.x. ved fastsættelse af vilkår for benyttelsen.

Den beskrevne praksis kan ikke give udvalget anledning til bemærkninger, jf. ovenfor under pkt. II.2.1.

Fastsættelsen af længere tilgængelighedsfrister, jf. arkivlovens § 27, stk. 1, nr. 1, 4 og 5, for arkivalier fra Miljøstyrelsen, Danmarks Tekniske Universitet, Københavns Universitet, GEUS (Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelse) og DSB giver ikke udvalget anledning til bemærkninger, jf. ovenfor under pkt. II.A.3.

Udvalget finder, at sagsbehandlingstiderne generelt må anses for særdeles tilfredsstillende. Det er positivt, at Rigsarkivet rykker og følger op i forhold til myndigheder, hvis svartider tidligere har været for lange, og at det virker, jf. ovenfor under pkt. II.A.4.1.

Afslagsprocenterne, der ligesom de foregående år er lave, giver ikke udvalget anledning til bemærkninger, jf. ovenfor under pkt. II.A.4.2.

Udvalget har i en enkelt dispensationssag – Wollweber-sagen – hvor der blev givet afslag på tilgængelighed, fordi materialet kunne give en vis indsigt i efterretningstjenestens kapacitet og samarbejde med udenlandske partnere, anmodet Rigsarkivaren om en nærmere begrundelse for afslaget på grund af sagens alder (1930'erne). Rigsarkivaren har hertil supplerende oplyst, at PET har vurderet tilgængeligheden i sagen og har lyttet til udenlandske samarbejdspartnere, jf. ovenfor under pkt. II.A.4.4.

Oplysningerne om afslagene på dispensation i enkeltsager giver ikke i øvrigt udvalget anledning til bemærkninger.

København, den juli 2017

Anders Martin Jensen
formand