

Til lovforslag nr. L 18. Betænkning afgivet af Kulturudvalget den 21. november 2002

Betænkning

over

Forslag til arkivlov

[af kulturministeren (Brian Mikkelsen)]

1. Ændringsforslag

Der er stillet 1 ændringsforslag til lovforslaget af S, SF, RV, EL og KRF.

2. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 2. oktober 2002 og var til 1. behandling den 23. oktober 2002. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Kulturudvalget.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 3 møder.

Lovforslaget er en genfremsættelse af lovforslag nr. L 200 fra folketingsåret 2001-02, 2. samling. Udvalget har fået omdelt det materiale, der forelå i forbindelse med behandlingen af L 200, dog ikke høringssvarene, som er oversendt på ny den 18. oktober 2002 i forbindelse med fremsættelsen af lovforslaget, jf. nedenfor.

Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen i den foregående folketingssamling været sendt i høring, og kulturministeren sendte den 5. marts 2002 dette udkast til udvalget, jf. (2001-02, 2. samling) alm. del - bilag 220. Den 18. oktober 2002 fremsendte kulturministeren de indkomne høringssvar samt et notat herom til udvalget.

Skriftlige henvendelser

Udvalget har i forbindelse med udvalgsarbejdet modtaget 1 skriftlig henvendelse fra DIS-

Danmark. Kulturministeren har over for udvalget kommenteret henvendelsen.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 11 spørgsmål til kulturministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret. Nogle af udvalgets spørgsmål til kulturministeren og dennes svar herpå er optrykt i bilag 2 til betænkningen.

3. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et *flertal* i udvalget (S, SF, RV, EL og KRF) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med det stillede ændringsforslag. Hvis det stillede ændringsforslag ikke vedtages ved 2. behandling, vil mindretallet stemme for lovforslaget ved 3. behandling.

Socialdemokratiets, Socialistisk Folkepartis, Det Radikale Venstres og Kristeligt Folkepartis medlemmer af udvalget beklager meget, at det på trods af flere kvalificerede forslag ikke er lykkedes at overbevise regeringen om, at det vil være hensigtsmæssigt og korrekt at etablere et ankenævn af hensyn til borgernes retssikkerhed, således som det er foreslået af et mindretal i Betænkning nr. 1404 om revision af arkivloven, afgivet af Kulturministeriets arbejdsgruppe om revision af arkivloven, 2001. Partierne har den opfattelse, at det ikke bør være afgørende, at der ikke er særlig mange klagesager. Borgerne skal have mulighed for at få afprøvet administrative afgørelser om afslag på ansøgninger om adgang til arkivalier.

Socialdemokratiets, Socialistisk Folkepartis og Det Radikale Venstres medlemmer af udvalget udtaler i øvrigt, at det overrasker, at regeringen på nogle punkter indfører bestemmelser, der potentielt modvirker den liberalisering, man i øvrigt lægger op til. Eftersom tilgængeligheds- og afleveringsfristen ikke er synkroniseret, kan man frygte et efterslæb. Desuden kan de upræcise undtagelsesbestemmelser potentielt medføre, at nedsættelsen af tilgængelighedskriteriet ikke bliver reel. I forbindelse med oplysninger om enkeltpersoners private forhold nedsættes 80-årsfristen til 75 år, men det kan undre, at regeringen ikke i højere grad vil følge brugerens ønsker om, at 80-årsfristen ændres til at omfatte enkeltoplysninger i stedet for at omfatte hele arkivenheder. Det er en ordning, der med held praktiseres i USA. Der er ingen tvivl om, at en sådan ændring ville kræve flere ressourcer, men det ville have været et betydeligt fremskridt.

Enhedslistens medlem af udvalget mener, at lovforslaget kun i helt utilstrækkelig grad giver bedre adgang til de forskellige arkiver. Enhedslisten vil derfor uden for betænkningen stille yderligere 2 ændringsforslag, som vil løse enkelte af de udestående problemer. Det drejer sig om et forslag, der vil betyde, at kongehusets arkivalier betragtes som offentlige, for så vidt angår regentens funktion som statsoverhoved, og et forslag om, at afleveringsfristen nedsættes fra 30 år til 20 år. Under alle omstændigheder er der med lovforslaget tale om et – meget lille – skridt i den rigtige retning, og derfor stemmer Enhedslisten for lovforslaget.

Et *mindretal* i udvalget (V, DF og KF) indstiller lovforslaget til *vedtagelse uændret* og vil stemme imod det stillede ændringsforslag.

Tjóðveldisflokkurinn, Inuit Ataqatigiit og Simmut var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen. Der gøres opmærksom på, at et flertal eller et mindretal i udvalget ikke altid vil afspejle et flertal/mindretal ved afstemning i Folketingssalen.

4. Ændringsforslag med bemærkninger

Ændringsforslag

Af et flertal (S, SF, RV, EL og KRF):

Ny paragraf

1) Efter § 43 indsættes i kapitel 10 som ny paragraf:

»§ 01. Afslag på ansøgning om adgang til ikke umiddelbart tilgængelige arkivalier kan indbringes for et ankenævn.

Stk. 2. Nævnet udpeges af kulturministeren og består af en formand, som skal være dommer, en repræsentant for forvaltningen og en repræsentant for forskningen.

Stk. 3. Nævnet træffer endelig administrativ afgørelse og meddeler sin afgørelse til kulturministeren og vedkommende ressortminister eller vedkommende kommunalbestyrelse.

Stk. 4. Kulturministeren kan fastsætte nærmere regler om nævnets virksomhed og om myndighedernes afgivelse af oplysninger til nævnet.«

[Oprettelse af ankenævn]

Bemærkninger

Til nr. 1

Forslagsstillerne mener det er vigtigt, at der oprettes et ankenævn, der giver borgerne mulighed for at få afprøvet en administrativ afgørelse om afslag på ansøgning om adgang til ikke umiddelbart tilgængelige arkivalier.

Det foreslås, at nævnet består af tre medlemmer, en dommer som formand samt to repræsentanter for henholdsvis forskningen og forvaltningen. Nævnets medlemmer udpeges af kulturministeren efter indstilling af henholdsvis Domstolsstyrelsen (formanden), Statens Humanistiske og Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd i samråd (repræsentant for forskningen), samt Udenrigsministeriet, Justitsministeriet, Forsvarsministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet i samråd (repræsentant for forvaltningen).

Det fastsættes, at nævnet træffer den endelige administrative afgørelse, for så vidt angår afslag på arkivadgang, der er truffet af forvaltningsmyndigheder. Nævnet vil således have kompetence til at omgøre en afgørelse, der er truffet af

vedkommende ressortminister eller vedkommende kommunalbestyrelse.

Kulturministeren bemyndiges til at fastsætte nærmere regler om nævnets virksomhed og om myndighedernes afgivelse af oplysninger til nævnet. Sådanne regler kan indeholde nærmere bestemmelse om nævnets kompetence, sagsbehandling og sekretariatsbetjening. Det vil formentlig være nødvendigt at afgrænse nævnets kompetence over for de afgørelser om afslag, der

måtte blive truffet af retterne, af Datatilsynet og Domstolsstyrelsen som myndigheder på databeskyttelsesområdet, samt af afgørelser om afslag, der er betinget af traktatmæssige forpligtelser over for fremmede magter eller mellemfolkelige organisationer. Der vil ligeledes skulle fastsættes nærmere regler om nævnets adgang til dokumenter, der i henhold til herom fastsatte særlige bestemmelser er klassificeret »fortroligt« eller højere.

Kim Andersen (V) fmd. Ester Larsen (V) Leif Mikkelsen (V) Preben Rudiengaard (V)

Louise Frevert (DF) Poul Nødgaard (DF) Carina Christensen (KF) Charlotte Dyremose (KF)

Bodil Kornbek (KRF) Frode Sørensen (S) Jytte Andersen (S) Jytte Witrock (S)

Mette Frederiksen (S) Poul Qvist Jørgensen (S) Ole Sohn (SF) Naser Khader (RV)

Søren Søndergaard (EL)

Tjóðveldisflokkurin, Inuit Ataqatigiit og Siumut havde ikke medlemmer i udvalget.

Folketingets sammensætning

| | | | |
|--------------------------------------|-----|------------------------------------|---|
| Venstre, Danmarks Liberale Parti (V) | 55* | Enhedslisten (EL) | 4 |
| Socialdemokratiet (S) | 52 | Kristeligt Folkeparti (KRF) | 4 |
| Dansk Folkeparti (DF) | 22 | Tjóðveldisflokkurin (TF) | 1 |
| Det Konservative Folkeparti (KF) | 16 | Inuit Ataqatigiit (IA) | 1 |
| Socialistisk Folkeparti (SF) | 12 | Siumut (SIU) | 1 |
| Det Radikale Venstre (RV) | 9 | Uden for folketingegrupperne (UFG) | 2 |

* Heraf 1 medlem valgt på Færøerne

Oversigt over bilag vedrørende L 18

| Bilagsnr. | Titel |
|-----------|---|
| 1 | Høringssvar og høringsnotat, fra kulturministeren |
| 2 | Spm. 1 om udarbejdelse af ændringsforslag om oprettelse af et ankenævn, til kulturministeren |
| 3 | Tilgængelighedsudvalgets »Beretning 7 om vurdering af praksis på tilgængelighedsområdet i perioden 1.1.2001-31.12.2001« |
| 4 | Spm. 2 om ændringsforslag om kongehusets arkivalier, til kulturministeren Spm. 3 om ændringsforslag, så loven også omfatter lokale private arkiver, til kulturministeren Spm. 4 om bestemmelse om, at Statens Arkiver kan opkræve gebyr hos brugerne, til kulturministeren Spm. 5 om ændringsforslag om afleveringsfristen, til kulturministeren Spm. 6 om ændringsforslag om at opretholde den særlige afleveringsordning vedrørende forswarets klassificerede materiale, til kulturministeren Spm. 7 om nedsættelse af den almindelige tilgængelighedsfrist, til kulturministeren Spm. 8 om ændringsforslag om klageinstans og/eller et uvildigt screeningsnævn, til kulturministeren |
| 5 | Tilgængelighedsudvalgets »Beretning 6 om vurdering af praksis på tilgængelighedsområdet i perioden 1.1.2000-31.12.2000« samt orientering herom, fra kulturministeren (Kopi af bilag - (2001-02, 2. samling) L 200 - bilag 3) |
| 6 | Kopi af udenrigsministerens brev af 4/1-02 til kulturministeren vedrørende Udenrigsministeriets høringssvar af 20/3-02 (Kopi af bilag (2001-02, 2. samling) L 200 - bilag 4) |
| 7 | Svar på spm. 1-9 til L 200 (Kopi af bilag - (2001-02, 2. samling) L 200 - bilag 6) fra udvalgets behandling af lovforslaget |
| 8 | Forslag til tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget |
| 9 | Svar på spm. 1 om udarbejdelse af ændringsforslag om oprettelse af et ankenævn, fra kulturministeren |
| 10 | Spm. 9, om ministeren vil yde yderligere teknisk bistand til udarbejdelse af ændringsforslag, til kulturministeren |
| 11 | Foreløbig tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget |
| 12 | Spørgsmålsoversigt |
| 13 | Henvendelse af 10/11-02 fra DIS-Danmark |
| 14 | Spm. 10 om kommentar til henvendelse af 10/11-02 fra DIS-Danmark, til kulturministeren |

| Bilagsnr. | Titel |
|------------------|---|
| 15 | Svar på spm. 2 om ændringsforslag om kongehusets arkivalier, fra kulturministeren Svar på spm. 3 om ændringsforslag, så loven også omfatter lokale private arkiver, fra kulturministeren Svar på spm. 4 om bestemmelse om, at Statens Arkiver kan opkræve gebyr hos brugerne, fra kulturministeren Svar på spm. 5 om ændringsforslag om afleveringsfristen, fra kulturministeren Svar på spm. 6 om ændringsforslag om at opretholde den særlige afleveringsordning vedrørende forswarets klassificerede materiale, fra kulturministeren Svar på spm. 7 om nedsættelse af den almindelige tilgængelighedsfrist, fra kulturministeren Svar på spm. 8 om ændringsforslag om klageinstans og/eller et uvildigt screeningsnævn, fra kulturministeren |
| 16 | Svar på spm. 9, om ministeren vil yde yderligere teknisk bistand til udarbejdelse af ændringsforslag, fra kulturministeren |
| 17 | Svar på spm. 10 om kommentar til henvendelse af 10/11-02 fra DIS-Danmark, fra kulturministeren |
| 18 | 1. udkast til betænkning |
| 19 | Spm. 11 om yderligere teknisk bistand til et ændringsforslag om oprettelse af en ankeinstans, til kulturministeren |
| 20 | Svar på spm. 11 om yderligere teknisk bistand til et ændringsforslag om oprettelse af en ankeinstans, fra kulturministeren |
| 21 | Spørgsmålsoversigt |

Nogle af udvalgets spørgsmål til kulturministeren og dennes svar herpå

Spørgsmål 1, 8 og 11 og kulturministerens svar herpå er optrykt efter ønske fra S

Spørgsmål 1:

Kulturministeriet anmodes om at udarbejde et ændringsforslag om oprettelse af et ankenævn.

Svar:

Som det fremgår af de almindelige bemærkninger til L 18 har spørgsmålet om oprettelse af et ankenævn været drøftet i arbejdsgruppen til revision af arkivloven. Arbejdsgruppens overvejelser fremgår af Betænkning nr. 1404 om revision af arkivloven. Der blev i arbejdsgruppen ikke opnået enighed om spørgsmålet. Brugerepræsentanterne foreslog, at der etableres et uvildigt nævn, der vil kunne efterprøve og eventuelt omgøre afgørelser om tilgængelighed. Det blev anført, at en række af arkivlovens bestemmelser er bredt formuleret og giver en vid ramme for myndighedernes skøn. Det er derfor af betydning for borgernes retssikkerhed, at myndighedernes skøn kan efterprøves. Forvaltningens repræsentanter indstillede, at der ikke indføres et særligt ankenævn, men at de gældende ankemuligheder opretholdes. Denne del af arbejdsgruppen fandt ikke, at der har vist sig noget særligt behov for et ankenævn, og man henholdt sig i øvrigt til den udtalelse, der i 1996 blev afgivet af Tilgængelighedsudvalgets flertal.

Tilgængelighedsudvalgets flertal udtalte i forbindelse med 1997-revisionen af arkivloven, at det er bedst stemmende med den parlamentariske tradition, at de væsentlige afgørelser, der blandt andet vedrører hensynet til rigets sikkerhed, træffes af vedkommende ressortminister, der i sin administration er ansvarlig over for Folketinget.

Med hensyn til omfanget af klager er der i perioden 1998–2001 kun givet afslag på adgang i ca. 4 pct. af samtlige adgangssager. Disse sager vedrører dels det familieretlige område, dels statens sikkerhed. Det er regeringens holdning, at det politiske ansvar for sådanne sager fortsat bør være gældende.

Arkivloven har nær sammenhæng med anden lovgivning om adgang til offentligt sagsmateriale. Jeg skal gøre opmærksom på, at også afgørelser om aktindsigt efter offentlighedsloven er underkastet sædvanlig parlamentarisk kontrol, og at der således heller ikke i henhold til offentlighedsloven er oprettet særligt ankenævn til behandling af klager over afslag på aktindsigt. Situationen på området for dokumenter, der er omfattet af arkivloven, er således ikke anderledes end for dokumenter, der er omfattet af offentlighedsloven.

Folketinget har jævnligt taget sager om praksis for arkivadgang op til debat, og den politiske opmærksomhed omkring tilgængeligheds spørgsmål må antages at være mere fremmende for åbenhed i arkivadgangen end den afpolitiseret af tilgængelighedsspørgsmål, der ville følge af en henlæggelse af endelig afgørelse fra den politisk ansvarlige myndighed til et uafhængigt nævn.

På denne baggrund finder jeg ikke, at det vil være hensigtsmæssigt at udarbejde et ændringsforslag om oprettelse af et ankenævn.

Jeg kan tilføje, at Tilgængelighedsudvalget årligt rapporterer om praksis på tilgængelighedsområdet, herunder om konkrete sager af principiel betydning, og foretager en samlet vurdering af udviklingen på området. Det er fast praksis, at Tilgængelighedsudvalgets beretninger sendes til Folketingets Kulturudvalg til orientering. Den hidtidige praksis på tilgængelighedsområdet giver ikke anledning til at antage, at borgernes retsstilling på området ikke varetages tilfredsstillende inden for de nuværende klagemuligheder.

Spørgsmål 8:

Vil ministeren stille et ændringsforslag, som sikrer, at der oprettes en klageinstans og/eller et uvildigt screeningsnævn, som kan behandle klager over afslag på arkivadgang, eller at Tilgængelighedsudvalgets kompetence udvides til også at omfatte behandling af klagesager, og vil ministeren i modsat fald yde teknisk bistand til at udarbejde et sådant ændringsforslag?

Svar:

For så vidt angår spørgsmålet om etablering af en ankeinstans, der ville kunne omgøre en ministerbeslutning om arkivadgang, kan jeg ikke tiltræde en sådan løsning, og jeg henviser til mit svar på spørgsmål nr. 1.

For så vidt angår spørgsmålet om et screeningsnævn, der skal overvåge myndighedernes arbejde med af- eller nedklassificering af arkivalier, skal jeg bemærke følgende: Spørgsmålet har været drøftet i arbejdsgruppen til revision af arkivloven. Brugerrepræsentanterne i arbejdsgruppen har foreslået oprettelse af sådanne nævn - i første omgang hos Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet. Forvaltningens repræsentanter i arbejdsgruppen har ikke fundet, at der er behov for oprettelse af sådanne nævn. Jeg kan tilslutte mig forvaltningsrepræsentanternes indstilling og lægger også vægt på, at Tilgængelighedsudvalget allerede i dag i vid udstrækning udfører den overvågnings- og kontrolvirksomhed, som er tiltænkt et screeningsnævn. Hertil kommer praktiske hensyn og vanskeligheder ved at sikre, at et screeningsnævn ville være i besiddelse af den fornødne sagkundskab, som de enkelte myndigheder har, og som er en forudsætning for at kunne foretage en dækkende vurdering af de hensyn, der skal afvejes ved afgørelser om af- og nedklassificering, tilgængeliggørelse eller fristforlængelse af arkivalier.

For så vidt angår spørgsmålet om at give Tilgængelighedsudvalget kompetence til at kunne behandle enkeltsager som ankeinstans, skal jeg for det første henvise til mit svar på spørgsmål nr. 1. Jeg skal for det andet bemærke følgende: Tilgængelighedsudvalget har vurderet spørgsmålet i deres beretning nr. 5. Udvalgets flertal finder det uforeneligt, at et organ, som ser på de generelle regler og kontrollerer og vurderer administrationen af arkivlovgivningen, skulle kunne træffe afgørelser i enkeltsager som øverste klageinstans. Hertil kommer, at det ville medføre et behov for en grundlæggende ændring af udvalgets arbejdsform og en væsentlig øget arbejdsbyrde, hvis udvalget skulle træffe afgørelse i enkeltsager. I samme beretning udtaler Tilgængelighedsudvalgets flertal sig ligeledes imod oprettelsen af et ankenævn.

Jeg skal tilføje, at jeg finder det betænkeligt at ændre grundlaget for det meget værdifulde ar-

bejde, som Tilgængelighedsudvalget har udført i en årrække, og som har haft stor betydning for vurderingen af forvaltningens praksis på området.

Teknisk bistand til udarbejdelse af et ændringsforslag om oprettelse af en ankeinstans:

Et ændringsforslag til en ny paragraf kunne se således ud:

§ 43 a. Afslag på ansøgning om adgang til ikke umiddelbart tilgængelige arkivalier kan indbringes for et ankenævn.

Stk. 2. Nævnet består af.....

Stk. 3. Nævnet træffer endelig administrativ afgørelse og meddeler sin afgørelse til kulturministeren og vedkommende ressortminister eller vedkommende kommunalbestyrelse.

Stk. 4. Kulturministeren kan fastsætte nærmere regler om nævnets virksomhed og om myndighedernes afgivelse af oplysninger til nævnet.

Det tilføjes, at der i givet fald ville skulle tages stilling til, hvordan der skal forholdes i relation til afgørelser om arkivadgang, der er truffet af domstolene eller af Datatilsynet.

Spørgsmål 11:

I forlængelse af svar på spørgsmål nr. 8, jf. L 18 - bilag 15, ønskes en fyldestgørende teknisk bistand vedrørende forslag til et ændringsforslag om oprettelse af en ankeinstans.

Svar:

I mit svar på spørgsmål nr. 8 om teknisk bistand vedrørende forslag til et ændringsforslag om oprettelse af en ankeinstans, havde jeg ladet nævnets sammensætning stå åben med henblik på overvejelse og udfyldelse af forslagsstillerne.

Jeg kan på den givne foranledning foreslå, at et eventuelt ankenævn kommer til at bestå af 3 medlemmer, heraf en formand, som skal være dommer.

§ 43 a, stk. 2 i ændringsforslaget vedrørende nævnets sammensætning kan herefter formuleres således:

Stk. 2. Nævnet udpeges af kulturministeren og består af en formand, som skal være dommer, en repræsentant for forvaltningen og en repræsentant for forskningen.

Forslag til bemærkninger til § 43 a, stk. 2-4:

Til stk. 2

Det foreslås, at nævnet består af tre medlemmer, en dommer som formand samt to repræsentanter for hhv. forskningen og forvaltningen. Nævnets medlemmer udpeges af kulturministeren efter indstilling fra hhv. Domstolsstyrelsen (formanden), Statens Humanistiske og Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd i samråd (repræsentant for forskningen), samt Udenrigsministeriet, Justitsministeriet, Forsvarsministeriet og Indenrigsministeriet i samråd (repræsentant for forvaltningen).

Til stk. 3

Det fastsættes, at nævnet træffer den endelige administrative afgørelse, for så vidt angår afslag på arkivadgang, der er truffet af forvaltningsmyndigheder. Nævnet vil således have kompetence til at omgøre en afgørelse, der er truffet af vedkommende ressourceminister eller vedkommende kommunalbestyrelse.

Til stk. 4

Kulturministeren bemyndiges til at fastsætte nærmere regler om nævnets virksomhed og om myndighedernes afgivelse af oplysninger til nævnet.

Sådanne regler kan indeholde nærmere bestemmelse om nævnets kompetence, sagsbehandling og sekretariatsbetjening.

Det vil formentlig være nødvendigt at afgrænse nævnets kompetence over for de afgørelser om afslag, der måtte blive truffet af retterne, af Datatilsynet og Domstolsstyrelsen som myndigheder på databeskyttelsesområdet, samt af afgørelser om afslag, der er betinget af traktatmæssige forpligtelser over for fremmede magter eller mellemfolkelige organisationer.

Der vil ligeledes skulle fastsættes nærmere regler om nævnets adgang til dokumenter, der i henhold til herom fastsatte særlige bestemmelser er klassificeret »fortroligt« eller højere.