



HØJESTERETS DOM

afsagt torsdag den 18. april 2024

Sag BS-49623/2023-HJR

(1. afdeling)

Dansk Forfatterforening som mandatar for A
(advokat Kurt Helles Bardeleben og advokat Aleksander Pilgaard, begge
beskikket)

mod

Rigspolitiet

og

Rigsarkivet

(advokat Sune Fugleholm for begge)

I tidligere instans er afsagt dom af Østre Landsrets 7. afdeling den 6. september
2023 (BS-2833/2020-OLR).

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Jens Peter Christensen, Hanne
Schmidt, Oliver Talevski, Lars Apostoli og Julie Arnth Jørgensen.

Påstande

Appellanten, Dansk Forfatterforening som mandatar for A, har nedlagt
følgende påstande:

Over for Rigspolitiet

Principal:

Rigspolitiet skal til A udlevere, subsidiært destruere, alle fysiske og slette alle
digitale sider, som Rigspolitiet råder over, af As dagbog.

Subsidiært:

Rigspolitiet skal anerkende, at Rigspolitiet er uberettiget til at opbevare fysiske og digitale kopier af siderne fra As dagbog – subsidiært er uberettiget til at opbevare personlige og private oplysninger fra As dagbog, som ikke er indgået i efterforskningen af straffesagen mod A og har vist sig at være uden betydning for efterretningstjenestens arbejde i øvrigt.

Over for Rigsarkivet

Principalt:

Rigsarkivet skal til A udlevere, subsidiært destruere, alle fysiske og slette alle digitale sider, som Rigsarkivet råder over, af As dagbog.

Subsidiært:

Rigsarkivet skal anerkende, at Rigsarkivet uberettiget opbevarer fysiske og digitale kopier af siderne fra As dagbog – subsidiært uberettiget opbevarer personlige og private oplysninger fra As dagbog, som ikke er indgået i efterforskningen af straffesagen mod A og har vist sig at være uden betydning for efterretningstjenestens arbejde i øvrigt.

Indstævnte, Rigspolitiet og Rigsarkivet, har påstået stadfæstelse.

Supplerende sagsfremstilling

Af Rigsarkivets redegørelse om indsamling af statslige papirarkivalier af 19. februar 2024 fremgår bl.a.:

"1. Sammenfatning

Den danske stat, tidligere kongen, har bevaret sine arkivalier siden middelalderen. Bevaringen af statslige arkivalier varetages i dag af Rigsarkivet.

Rigsarkivets virksomhed er reguleret af arkivloven og heraf afledte administrative forskrifter. Arkivloven knytter sig ifølge lovforarbejderne til to lovgivningsområder. Dels er den en del af kulturbevaringslovgivningen på linje med fx museumsloven, dels er den en del af den almindelige forvaltningsretlige regulering, hvor den supplerer bl.a. offentlighedsloven.

Rigsarkivet har sammen med de øvrige offentlige arkiver som hovedformål at bevare historisk værdifulde arkivalier og stille arkivalierne til rådighed for borgere og myndigheder som dokumentation eller til almenkulturelle eller forskningsmæssige formål.

Rigsarkivet stiller løbende arkivalier til rådighed for forskningsprojekter og udgør en vigtig kilde for forskningen i Danmark. Rigsarkivets arkivalier anvendes ikke kun inden for den historiske forskning, men også inden

for en række andre forskningsområder, som fx sundhedsvidenskab, klimaforskning, demografi, økonomi, sociologi, politologi, samfundsvidenskabelig forskning.

Herudover er Rigsarkivet også en søgt ressource for den øvrige offentlighed. I de senere år har Rigsarkivet bl.a. fået en større betydning for den almindelige borger, som ønsker indsigt i egne personoplysninger i Rigsarkivets arkivalier. Rigsarkivet har siden 2021 modtaget over 50.000 begæringer om indsigt i egne personoplysninger bl.a. til:

- forståelse af deres fortid,
- sundhedsoplysninger,
- som dokumentation i forhold til
 - adgang til en videregående uddannelse
 - til ny arbejdsgiver
 - offentlige myndigheder mv.

Rigsarkivet har også til opgave at udforme og gennemføre en overordnet bevarings- og kassationspolitik for offentlige arkivalier. Det er Rigsarkivets opgave at fastsætte ved administrative forskrifter, hvilke arkivalier som statslige myndigheder skal bevare henholdsvis kassere. Statslige myndigheder kan ikke kassere deres arkivalier, uden at dette er bestemt af Rigsarkivet.

Det er således Rigsarkivet, der vurderer, hvilke arkivalier der er bevaringsværdige efter arkivloven. Som det fremgår af arkivlovens § 4, nr. 1, er det arkivalier, som har historisk værdi eller tjener til dokumentation af forhold af væsentlig administrativ eller retlig betydning for borgere og myndigheder, som skal bevares.

Rigsarkivets vurdering af offentlige papirarkivaliers bevaringsværdi er bl.a. beskrevet i "Redegørelse om bevaring og kassation af offentlige arkivalier og om Statens Arkivers virke i forbindelse hermed" af 14. november 2005 til Folketinget, som opsummerende beskriver, at der ved bevaringsvurderingen bl.a. lægges vægt på:

- om arkivalierne dokumenterer vidtrækkende eller generelle bestemmelser med virkning for hele samfundet og arkivalier, som dokumenterer effekten af disse,
- arkivalier, hvis informationer er grundlæggende for offentlig planlægning,
- om arkivalierne dokumenterer væsentlige beslutninger eller indgreb, som vedrører den enkelte borger

- om arkivalierne dokumenterer offentlig aktivitet, hvor udfaldet ikke er regelbundet og derfor uforudsigeligt
- om oplysningerne i sagerne er unikke eller findes i andre arkiver (redundans)

Vurderingen af bevaringsværdighed foretages på emneniveau eller sags-type. Der foretages ikke en vurdering af den enkelte sag/dokument/oplysning, men af typen af sager, således at der er en dækkende dokumentation af det pågældende område med henblik på, at der foreligger tilstrækkelig dokumentation for beskrivelse og analyse af det danske samfund og dets udvikling i flest mulige aspekter.

For den fremtidige beskrivelse af Danmarks historie og forskningen er det fagligt relevant, at alle arkivalier inden for et bevaringsværdigt emne-/sagsområde bevares. Hvis der kun bevares et udsnit af sager, er det vanskeligt for en forsker at vurdere, hvilke sager som er atypiske, og hvilke der er "normale", hvilket kan lede til fejlagtige konklusioner. Det er nødvendigt at kunne se sammenhænge og kontekst. Det gælder både i forhold til den konkrete sag og til hele sagsområder. Det vil fagligt være vanskeligt at gennemføre forskning ud fra enkelte sager eller dokumenter, da det kræver et solidt kildegrundlag at kunne se sammenhænge i en forskningsmæssig kontekst.

I forhold til forskning har forskere brug for at kunne vurdere udsagnsværdi af alle dokumenter i en sag for korrekt gengivelse af begivenheder, afgørelser osv. For at kunne forstå rationaler, tilbøjeligheder og intentioner har forskere brug for den samlede kontekst og ikke kun enkelte sager eller dele af en sag. Forskere har endvidere ikke kun behov for at se en afgørelse, men har behov for at kunne følge en sagsgang/proces og se "mellemregningerne", som i mange tilfælde rummer betydelige oplysninger, som gør forskeren i stand til at få historisk indsigt og kontekst for beslutninger eller videre forløb.

Tilsvarende har borgere og myndigheder behov for at kunne se hele sagen for at forstå, hvad der er passeret i den pågældende sag, herunder ikke mindst, hvilke oplysninger som er indgået i sagen, og de eventuelle sagsskridt eller andre handlinger eller overvejelser, der har været i forbindelse med deres sagsbehandling. Ydermere vil enkelte sagsskridt eller oplysninger i en sag kunne være af betydning i en eventuel retssag mod staten eller kommunerne for erstatningspådragende fejl begået mod en borger.

Det er således fagligt vigtigt, at der ikke ændres på historien, ved at enkelt dokumenter eller oplysninger fjernes fra en sag eller et sagsområde. Inden for den enkelte sag fastsætter Rigsarkivet således ikke bevarings- og

kassationsbestemmelser på dokumentniveau, men gemmer hele den konkrete sag. Baggrunden for det er, at kassation på dokumentniveau ville være et brud på sagens integritet og dermed autenticitet og udfordrer genanvendelsen af den til både dokumentation og forskning, jf. ovenfor.

Politiets Efterretningstjeneste (PET) er ligesom andre offentlige myndigheder forpligtet efter arkivloven til at overføre bevaringsværdige arkivalier til Rigsarkivet efter arkivloven. PETs opbevaring af arkivalier var tidligere reguleret af en aftale mellem Rigsarkivet og PET fra 1965, der bl.a. fastsatte nærmere kriterier for, hvilke sager der bør bevares. Denne aftale blev endeligt erstattet ved Rigsarkivets bevarings- og kassationsbestemmelser for arkivalier fra Politiets Efterretningstjeneste i 2012. Denne bevarings- og kassationsbestemmelse havde afventet afslutningen af PET-kommissions arbejde.

Rigsarkivet opbevarer i dag mere end 450 hyldekilometer papirarkivalier og mere end 500 terabyte digitalt skabte data fra offentlige myndigheders it-systemer og fra en del private foreninger, institutioner og personer. Rigsarkivet opbevarer som en del heraf store mængder af arkivalier fra offentlige myndigheder, som er eller tidligere var klassificeret eller fortrolige, herunder bl.a. store mængder personoplysninger om private forhold bl.a. sundhedsoplysninger, sager inden for strafferetsplejen, sociale sager mv. Beskyttelsen af disse oplysninger sker ved de opsatte tilgængelighedsfrister i arkivlovens kapitel 6, som fastlægger, hvornår offentlige myndigheders arkivalier er tilgængelige for offentligheden. Det fremgår af arkivlovens § 22, at offentlige myndigheders arkivalier som udgangspunkt er tilgængelige, når de er 20 år.

For så vidt angår beskyttelsen af personoplysninger om private forhold, fremgår det af arkivlovens § 23, stk. 1, at arkivenheder, som indeholder oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold, er tilgængelige, når de er 75 år gamle. Det fremgår videre af arkivlovens § 23, stk. 2, at den afleverende myndighed kan, hvor forholdene taler herfor, efter drøftelse med det modtagende arkiv, fastsætte en kortere eller længere tilgængelighedsfrist for arkivenheder, der er omfattet af stk. 1.

Arkivlovens § 27, stk. 1, giver endvidere de afleverende myndigheder mulighed for, efter drøftelse med det modtagende arkiv, at fastsætte en længere tilgængelighedsfrist på op til 60 år, hvor dette er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:

- statens sikkerhed eller rigets forsvar,
- rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige organisationer,

- beskyttelse af vidner, sigtede eller andre i sager om strafferetslig eller disciplinær forfølgning,
- det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelse af det offentliges forretningsvirksomhed,
- enkeltpersoners eller private selskabers interesser i at beskytte oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende eller
- private eller offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

I særlige tilfælde kan der fastsættes en længere frist end 60 år. For statslige arkivalier kræver dette, at en sådan længere tilgængelighedsfrist fastsættes af vedkommende minister efter forhandling med kulturministeren, jf. arkivlovens § 27, stk. 2. For PET er der indgået en sådan aftale, der efter ønske fra PET fastsætter en længere tilgængelighedsfrist på 80 år for arkivenheder, der indeholder særlige beskyttelsesværdige dokumenter.

Ligesom i Danmark har der i mange europæiske lande såvel som andre vestlige lande, fx USA, været en lang tradition for bevaring af arkivalier fra den statslige sektor og andre dele af den offentlige forvaltning. Inden for de seneste fire årtier har der været fokus på at regulere opbevaringen af arkivalier ved lov. Ligesom i Danmark foretages bevaringen i de undersøgte lande på sagstype eller emneniveau, og de enkelte sager bevares normalt i deres helhed. Beskyttelsen af fortrolige oplysninger, som fx følsomme personoplysninger, sker normalt ved fastsættelse af tilgængelighedsfrister, der fastlægger, hvornår sådanne arkivalier er tilgængelige for offentligheden. I lighed med Danmark er der i landene også i visse tilfælde mulighed for dispensation herfor.

...

3. Rigsarkivets historie

Den danske stat, tidligere kongen, har bevaret sine arkivalier siden middelalderen. I 1582 blev den verdslige centraladministrations arkivalier i det væsentlige samlet på Københavns slot. Og det er dette år, man har sat for Rigsarkivets grundlæggelse. Frem til 1889 hed dette arkiv det kgl. Gehejmearkiv.

Som følge af udfordringer med at ministerier kunne aflevere nyere sager fra Enevælden til Det Kgl. Gehejmearkiv, grundet modstand fra den daværende gehejmearkivar, blev Kongerigets Arkiv oprettet i 1861 som en selvstændig arkivenhed under Indenrigsministeriet. Kongerigets Arkiv modtog både de ældre og nyere sager, der lå hos ministerierne.

Det nuværende Rigsarkiv blev til ved en sammenlægning af Det Kgl. Gehejmearkiv og Kongerigets Arkiv i 1882.

Den første lov, der regulerede Rigsarkivets virke, var lov nr. 42 af 30. marts 1889 om oprettelse af et Rigsarkiv og om lønninger for de derved ansatte embeds- og bestillingsmænd. Ved loven blev Rigsarkivet formelt oprettet ved sammenlægningen af Det Kgl. Gehejmearkiv og Kongerigets Arkiv. Ud over bestemmelserne om oprettelse af Rigsarkivet, bestående af et hovedarkiv og tre provinsarkiver, og om lønnen for de der ansatte embedsmænd, indeholdt loven om arkivernes virksomhed kun, at hovedarkivet – fra 1907 Rigsarkivet – skulle bestå af centraladministrationens arkivalier »så langt frem i tiden, som det måtte blive vedtaget af de enkelte ministerier«, og at provinsarkiverne - fra 1907 landsarkiverne - dannes ved afleveringer fra vedkommende embedsarkiver, ligesom kommunale og godsarkiver kunne optages i dem. 1889-loven blev senere suppleret med lov nr. 152 af 28. april 1931 om oprettelse af et landsarkiv for de sønderjyske landsdele.

I 1992 blev Rigsarkivet lagt sammen med landsarkiverne, Dansk Data Arkiv (DDA) og Erhvervsarkivet og blev til Statens Arkiver. I 2014 gennemgik Statens Arkiver en organisationsændring og ændrede navn til Rigsarkivet.

Frem til arkivloven fra 1992 blev Rigsarkivets opgaveløsning reguleret i en række administrative forskrifter, herunder bl.a.:

- Kulturministeriets bekendtgørelse nr. 91 om statsinstitutionernes arkiver og deres forhold til Rigsarkivet og landsarkiverne af 20. februar 1976. Denne bekendtgørelse fastsatte i § 7, at rigsarkivaren kunne fastsætte bestemmelser for, hvilke arkivalier som statens myndigheder kunne kassere, og hermed ikke aflevere til Rigsarkivet, samt at dette kunne ske ved generel tilladelse til kassation af bestemte kategorier af arkivalier. Rigsarkivet udstedte med hjemmel i § 7 bestemmelser for generelle tilladelser til kassation af statslige myndigheders arkivalier.
- Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 201 om kassation i kommunernes arkiver af 29. april 1981, som ændret ved bekendtgørelse nr. 42 af 18. februar 1985, nr. 152 af 18. april 1985 samt nr. 65 af 31. januar 1990.
- Spørgsmål om tilgængelighed til statslige arkivalier var nærmere behandlet i cirkulærer, som blev udstedt af rigsarkivaren, samt i aftaler med berørte myndigheder.

Loven fra 1889 efterlod en usikkerhed om Rigsarkivets retlige stilling. Den indeholdt alene en hjemmel for modtagelse af arkivalier fra den offentlige forvaltning, men regulerede ikke arkivernes funktioner i øvrigt, ligesom den ikke gav klar hjemmel til administrativ fastsættelse af regler om arkivalier. Med arkivloven af 1992 afløstes 1889-loven af tidssvarende bestemmelser, der regulerede alle væsentlige dele af Rigsarkivets virksomhed, således at der bl.a. blev skabt en klar hjemmel for Kulturministeriet til at udstede administrative forskrifter omkring bevaring og kassation, offentlighedens adgang til arkivalier mv. Det fremgår af 1992-lovens § 34, at loven også gælder for arkivalier, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse før lovens ikrafttræden.

Arkivloven knytter sig til to lovgivningsområder. Dels er den en del af kulturbevaringslovgivningen på linje med fx museumsloven, dels er den en del af den almindelige forvaltningsretlige regulering, hvor den supplerer bl.a. offentlighedsloven. I bemærkningerne til lovforslaget til arkivlov fra 1992, hedder det herom, at "et grundlæggende element i en lovgivning på området er [...] en fastlæggelse af de offentlige myndigheders ansvar med hensyn til bevaring af dokumentationsmateriale af væsentlig betydning for borgernes retssikkerhed, det offentliges dokumentationsbehov samt for forståelsen af landets historie."

I forbindelse med gennemførelse af en ny lovgivning om behandling af personoplysninger ændredes arkivloven igen ved lov nr. 445 om ændring af lov om offentlige arkiver mv. af 31. maj 2000. Hovedpunkterne i ændringen var navnlig:

- at der ikke skelnes mellem papirarkivalier og elektroniske arkivalier ved beslutning om bevaring af materiale med personoplysninger
- at beskyttelsen af den personlige integritet hos de personer, om hvem der bevares oplysninger i offentlige arkiver, varetages ved inddragelse af Datatilsynet ved fastsættelse af generelle regler om offentlige arkivers behandling af personoplysninger
- et krav om høring af Datatilsynet ved afgørelser om adgang til ikke umiddelbart tilgængelige arkivalier, der er omfattet af lov om behandling af personoplysninger, og som indeholder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold
- indførelse af en bestemmelse i arkivloven om de registreredes ret til indsigt i egne personoplysninger efter lov om behandling af personoplysninger
- hjemmelsmæssig klarhed med hensyn til aflevering og bevaring af private arkivalier, der er omfattet af lov om behandling af personoplysninger

- indførelse af en bestemmelse, som gav kulturministeren en udtrykkelig lovhjemmel til at delegerede den mere detaljerede regelfastsættelse vedrørende bevaring og kassation samt en række andre forhold af overvejende arkivteknisk karakter til rigsarkivaren.

I 2002 blev der vedtaget en ny arkivlov, som i vidt omfang baserede sig på den eksisterende arkivlov, og den er i dag struktureret således:

- Kapitel 1: lovens anvendelsesområde
- Kapitel 2: offentlige arkiver og deres formål, samt Rigsarkivets heraldiske opgave og Rigsarkivets adgang til at opkræve vederlag
- Kapitel 3: bevaring og kassation af offentlige arkivalier
- Kapitel 4: aflevering af statslige arkivalier, herunder også statens ret til at vindicere statslige arkivalier
- Kapitel 5: aflevering af kommunale og regionale arkivalier
- Kapitel 6: tilgængelighed til offentlige arkivalier, der beskriver tidsfristerne for, hvornår der er umiddelbar adgang til arkivalier afleveret til Rigsarkivet
- Kapitel 7: adgang til at søge om dispensation til at se ikke umiddelbart tilgængelige arkivalier, samt nedsættelse af et tilgængelighedsudvalg
- Kapitel 7a: ret til indsigt i egne personoplysninger
- Kapitel 8: benyttelse af offentlige arkivalier, herunder vilkår om fortrolighed og Rigsarkivets adgang til at stille vilkår, når der gives adgang til at se/indsigt i arkivalier, der ikke er umiddelbart tilgængelige
- Kapitel 10: klageregler
- Kapitel 11: private arkivalier
- Kapitel 12: straffe- og ikrafttrædelsesbestemmelser. Det fremgår af § 52, at loven også gælder for arkivalier, der er udfærdiget af en myndighed eller kommet i en myndigheds besiddelse før lovens ikrafttræden.

Den seneste ændring af arkivloven fra 2002 var i 2020, hvor der indførtes en ret til indsigt i egne personoplysninger i arkivalier, som ikke er omfattet af databeskyttelsesforordningen. Det fremgår af bemærkningerne til forarbejderne til ændringsloven fra 2020, at "Ændringen skal bl.a. sikre, at fx mennesker, der har været anbragt på et børnehjem eller under særfor sorgen, sikres en ret til at se deres egne personoplysninger i sager på arkiv."

Rigsarkivet opbevarer i dag mere end 500 hyldekilometer papirarkivalier og mere end 500 terabyte digitalt skabte data fra offentlige myndigheders

it-systemer og fra en del private foreninger, institutioner og personer. Digitaliseringen af den offentlige forvaltning har betydet, at arkivalier i dag i al overvejende grad er digitalt skabt, så det er kun få steder, hvor der i dag skabes og arkiveres papirdokumenter.

4. Arkivlovens bestemmelser om Rigsarkivets opgave med at bevare offentlige myndigheders arkivalier

Rigsarkivets opgaver reguleres af arkivloven og heraf afledte administrative forskrifter.

4.1 Arkivlovens anvendelsesområde

Det følger af arkivlovens § 1, stk. 1, at lovens bestemmelser om offentlige arkivalier gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning og domstolene. Loven gælder således for både statslige, regionale og kommunale myndigheder og institutioner, og loven gælder for alle områder af de omfattede myndigheder og institutioners virksomhed, og dermed ikke kun for afgørelsessager, men også for faktisk forvaltningsvirksomhed som fx børnepasning, undervisning, patientbehandling, forskning mv.

Ved arkivalier forstås såvel skriftligt materiale som enhver anden art af materiale, der formidler information. Arkivaliebegrebet omfatter fx kort, tegninger, planer og fotografier, der enten opbevares på papir eller digitalt. Radio- og TV-udsendelser er ikke omfattet af arkivloven.

4.2. Rigsarkivets formål

Formålet med Rigsarkivet er beskrevet i arkivlovens § 4, der fastlægger følgende:

”§ 4. Rigsarkivet har til formål

1. at sikre bevaringen af arkivalier, der har historisk værdi eller tjener til dokumentation af forhold af væsentlig administrativ eller retlig betydning for borgere og myndigheder,
2. at sikre muligheden for kassation af ikkebevaringsværdige offentlige arkivalier i samarbejde med de myndigheder, der er omfattet af denne lov,
3. at stille arkivalier til rådighed for borgere og myndigheder, herunder til forskningsformål,
4. at vejlede borgere og myndigheder i benyttelse af arkivalier,
5. at udøve forskning og udbrede kendskabet til forskningens resultater.”

Rigsarkivet har sammen med de øvrige offentlige arkiver som hovedformål at bevare historisk værdifulde arkivalier og stille arkivalierne til rådighed for borgere og myndigheder som dokumentation eller til almenkulturelle eller forskningsmæssige formål.

Med henblik på at opfylde lovens formål stiller Rigsarkivet løbende arkivalier til rådighed for forskningsprojekter inden for arkivlovens rammer. Rigsarkivets arkivalier anvendes ikke kun inden for den historiske forskning, men også inden for en række andre forskningsområder, som fx sundhedsvidenskab, klimaforskning, demografi, økonomi, sociologi, politologi, samfundsvidenskabelig forskning.

...

Herudover stiller Rigsarkivet arkivalier til rådighed for offentlige myndigheder i deres opgaveløsning. Ministerier, styrelser, kommuner, regioner og andre myndigheder kan hjemlåne deres papirarkivalier, som de selv har afleveret til Rigsarkivet. Ligeledes kan en myndighed hjemlåne arkivalier, der er afleveret fra andre myndigheder, hvis arkivalierne er relateret til et sagsområde, som myndigheden helt eller delvist har overtaget. Fx hjemlåner domstolene gamle domme, mens Ankestyrelsen hjemlåner arkivalier i forbindelse med sagsbehandling af arveretlige spørgsmål i forhold til bortadopterede. For så vidt angår arkivalier omfattet af databeskyttelsesforordningen, følges en særlig proces, hvor bl.a. Datatilsynet skal give samtykke, hvis afleverende myndighed skal have adgang til oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold.

...

4.5.2. Rigsarkivet vurderer bevaring og kassation

Rigsarkivet skal i henhold til arkivlovens § 4, nr. 1 og 2 og § 10, jf. arkivbekendtgørelsens § 4, stk. 1, og § 5, stk. 1, fortage en vurdering af og på baggrund heraf udarbejde bestemmelser om, hvilke arkivalier som skal bevares, og hvilke der kan kasseres, når der ikke længere er retligt eller administrativt behov for dem. Arbejdet tager udgangspunkt i den oversigt over arkivalierne/arkivserierne, som myndigheden har udarbejdet.

Den enkelte arkivseries bevaringsværdi bliver vurderet på baggrund af fx en gennemgang af en journalplan eller en emneordsliste kombineret med oplysninger i elektroniske journaler, stikprøver på sagerne og evt. supplerende oplysninger fra myndighederne. På baggrund af oplysningerne udarbejdes der en indstilling om bevaring og kassation, som godkendes af enhedschef/vicedirektør eller Rigsarkivets direktion alt efter bestemmelsens karakter.

Rigsarkivets vurdering fastsættes derefter, med henvisning til arkivbekendtgørelsens § 5, stk. 1, i en bevarings- og kassationsbestemmelse eller i en bekendtgørelse, såfremt bestemmelsen dækker flere myndigheder, fx alle politikredse eller alle domstole.

Rigsarkivet gør myndighederne opmærksomme på, at destruktion af ikke-bevaringsværdige arkivalier kan ske, når der ikke længere er retlig eller administrativ brug for arkivalierne. Kassation efter Rigsarkivets bestemmelser skal ske før aflevering til Rigsarkivet.

...

4.6. Hvad lægges der vægt på ved vurderingen af arkivaliers bevaringsværdi?

Rigsarkivet skal i henhold til arkivlovens § 4, nr. 1, sikre bevaringen af arkivalier, der har historisk værdi eller tjener til dokumentation af forhold af væsentlig administrativ eller retlig betydning for borgere og myndigheder. Det fremgår videre af arkivbekendtgørelsen § 4, stk. 1, nr. 1, at bevaring og kassation af offentlige arkivalier skal gennemføres således, at det sikres, at der sker bevaring af dokumentation for beskrivelse af det danske samfund og dets udvikling og af forhold af væsentlig administrativ eller retlig betydning for borgere og myndigheder.

Samtidig skal Rigsarkivet i henhold til arkivlovens § 4, nr. 2, sikre, at der kan ske kassation af ikkebevaringsværdige arkivalier. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget fra 1992, at selvom materiale er bevaringsværdigt, vil ikke alt kunne gemmes grundet økonomiske hensyn. Der anføres bl.a. følgende i bemærkningerne:

”Det er et led i arkivernes målsætning at sikre, at kassation af ikkebevaringsværdigt materiale kan gennemføres.

Allerede af ressourcemæssige grunde er det klart, at kun en mindre del af de offentlige myndigheders arkivalier kan bevares. Nøjagtige opgørelser over den årlige tilvækst af arkivalier i den offentlige sektor findes ikke, men det kan beregnes, at tilvæksten ligger på omkring 10.000 hyldemeter årligt pr. mio. indbyggere.

Kassation foretages således af økonomiske hensyn, ikke af forskningsmæssige. Der skal kasseres indtil grænsen for, hvad der er forsvarligt under hensyn til de formål, der søges opnået ved bevaring af arkivalier, og under anvendelse af metoder, der omkostningsmæssigt står i rimeligt forhold til den opnåede pladsgevinst. Kassationsprocessen er med andre ord en imødekommelse af samfundets berettigede krav om økonomisering med de ressourcer, der skal anvendes i forbindelse med bevaringen. Arkiverne har

således en forpligtelse til stadig at udvikle og forbedre kassationsprocessen i samarbejde med de arkivskabende myndigheder. Arkiverne arbejder her ud fra en klar, økonomisk prioritering, hvis mål er

- bevaring af flest mulige oplysninger med færrest mulige omkostninger i form af lokaleforbrug, arkivmæssig efterbehandling og tidsforbrug for benytterne
- størst mulig fysisk holdbarhed af de arkivalier, som skal bevares."

Det fremgår af forarbejderne til arkivloven fra 1992, at

"Arkivernes formål er at sikre bevaring af dækkende dokumentation for beskrivelse og analyse af det danske samfund og dets udvikling i flest mulige aspekter. Den primære genstand for denne målsætning er den statslige forvaltnings arkivalier. Dette har delvis historiske årsager, men skyldes navnlig statsforvaltningens centrale placering i samfundslivet. Imidlertid er det statslige område ikke tilstrækkeligt til at formidle et fuldstændigt billede af det danske samfunds tilstand og udvikling gennem tiderne. Det indgår derfor også som led i arkivernes målsætning at bidrage til at sikre bevaringen af primær- og amtskommunale arkivalier og af private arkivalier af historisk værdi."

Rigsarkivet skal således bevare de arkivalier, der har en historisk værdi. Historisk værdi skal ikke alene ses i forhold til historisk forskning, men også i forhold til andre discipliner, som anvender data tilbage i tid i deres forskning, fx sundhedsvidenskab, samfundsvidenskab eller naturvidenskab. Samtidig er der fokus på, at Rigsarkivet over tid bevarer de samme typer af arkivalier inden for de enkelte emne-/sagsområder, således at der foreligger en ensartet dokumentation over tid.

Rigsarkivet har også til formål at sikre bevaringen af arkivalier, der tjener til dokumentation af forhold af væsentlig administrativ eller retlig betydning for borgere og myndigheder."

Det betyder, at der også kan være andre hensyn at tage ved vurderingen af arkivaliers bevaringsværdi end alene den historiske værdi.

Rigsarkivets vurdering af arkivaliers bevaringsværdi (historisk værdi mv.) er bl.a. beskrevet i "Redegørelse om bevaring og kassation af offentlige arkivalier og om Statens Arkivers virke i forbindelse hermed" af 14. november 2005, som opsummerende beskriver, at der ved bevaringsvurderingen bl.a. lægges vægt på:

- om arkivalierne dokumenterer vidtrækkende eller generelle bestemmelser med virkning for hele samfundet og arkivalier, som dokumenterer effekten af disse
- arkivalier, hvis informationer er grundlæggende for offentlig planlægning
- arkivalier, der dokumenterer væsentlige beslutninger eller indgreb, som vedrører den enkelte borger
- arkivalier, der dokumenterer offentlig aktivitet, hvor udfaldet ikke er regelbundet og derfor uforudsigeligt
- om oplysningerne i sagerne er unikke eller findes i andre arkiver (redundans)

Vurderingen af bevaringsværdighed foretages på emneniveau eller sagstype. Der foretages ikke en vurdering af den enkelte sag/dokument/oplysning, men af typen af sager.

...

Bevarings- og kassationsbehandlingen udføres af videnskabeligt uddannede arkivarer. Arkivarernes faglige baggrund og forskningsmiljøet i Rigsarkivet bidrager til at sikre, at bevarings- og kassationsvurderinger foretages i bevidsthed om de forskningsmuligheder, som arkivalierne til enhver tid kan rumme. Til denne historiefaglige ballast hører også en træning i at vurdere, hvad der kan have formet den epoke, der skal udarbejdes bevarings- og kassationsbestemmelser for, og som der bør bevares materiale om til fremtidig forskning – uanset metodik eller historiesyn.

Det er vigtigt, at der sker bevaring på emneniveau/sagstype, således at der er en dækkende dokumentation af det pågældende område med henblik på, at der foreligger tilstrækkelig dokumentation for beskrivelse og analyse af det danske samfund og dets udvikling i flest mulige aspekter.

Afhængig af sagstypenes karakter og ud fra økonomiske hensyn kan der fastsættes, at en repræsentativ stikprøve af en defineret population bevares. Men her vil det skulle vurderes, om en sådan begrænset bevaring:

- stadigvæk udgør en tilstrækkelig dokumentation for beskrivelse og analyse af det danske samfund og dets udvikling
- imødekommer forskningens behov, og
- om sagerne er af væsentlig administrativ eller retlig betydning for borgere eller myndigheder, og derfor alle bør gemmes, eller om behovet for bevaring kan afløstes på anden vis (fx via digitale registreringer)

Denne form for repræsentativ bevaring gælder alene for sager, hvor sagsmængderne løber op i mange hyldekilometer som fx patientjournaler.

For den fremtidige beskrivelse af Danmarks historie og forskningen er det inden for visse områder vigtigt, at alle arkivalier inden for et bevaringsværdigt emne-/sagsområde bevares. Hvis der kun bevares et udsnit af sager, er det vanskeligt for en forsker at vurdere, hvilke sager som er atypiske, og hvilke der er "normale", hvilket kan lede til fejlagtige konklusioner. Det er nødvendigt at kunne se sammenhænge og kontekst. Det gælder både i forhold til den konkrete sag og til hele sagsområder.

Det kan være vanskeligt at gennemføre forskning ud fra enkelte sager eller dokumenter. Det kræver et solidt kildegrundlag at kunne se sammenhænge i en forskningsmæssig kontekst.

Inden for den enkelte sag fastsætter Rigsarkivet ikke kassationsbestemmelser på dokumentniveau, men gemmer hele den konkrete sag. Baggrunden for det er, at kassation på dokumentniveau ville være et brud på sagens integritet og dermed autenticitet og udfordrer genanvendelsen af den til både dokumentation og forskning. I forhold til dokumentation vil det fulde beslutningsgrundlag for en given afgørelse mangle. I forhold til forskning har forskere brug for at kunne vurdere udsagnsværdien af alle dokumenter i en sag for korrekt gengivelse af begivenheder, afgørelser osv. Mangler der et relevant dokument, så kan beskrivelserne blive fejlbehæftede.

For at kunne forstå rationaler, tilbøjeligheder og intentioner har forskere brug for den samlede kontekst og ikke kun enkelte sager eller dele af en sag.

Forskere har endvidere ikke kun behov for at se en afgørelse, men har behov for at kunne følge en sagsgang/proces og se "mellemregningerne", som i mange tilfælde rummer betydelige oplysninger, som gør forskeren i stand til at få historisk indsigt og kontekst for beslutninger eller videre forløb.

...

Tilsvarende har en borger behov for at kunne se hele sagen for at forstå, hvad der er passeret i vedkommendes sag, herunder ikke mindst hvilke oplysninger, som er indgået i sagen og de eventuelle sagsskridt eller andre handlinger eller overvejelser, der har været i forbindelse med deres sagsbehandling. Ydermere vil enkelte sagsskridt eller oplysninger i en sag kunne være af betydning i en eventuel retssag mod staten eller kommunerne for erstatningspådragende fejl begået mod en borger.

Ligeledes vil myndigheder kunne have behov for at se, hvad der er passeret i en sag herunder ikke mindst, hvilke oplysninger som er indgået i sagen, og de eventuelle sagsskridt eller andre handlinger eller overvejelser, der har været i forbindelse med deres sagsbehandling.

Det er således vigtigt, at der ikke ændres på historien ved, at enkelt dokumenter eller oplysninger fjernes fra en sag eller et sagsområde.

5. Beskyttelsen af privatlivets fred og andre private og offentlige interesser

Rigsarkivet opbevarer store mængder arkivalier fra offentlige myndigheder, som er eller tidligere var klassificeret eller fortrolige. Rigsarkivet opbevarer således bl.a. fortrolige sager fra:

- Politi, anklagemyndigheden og domstolene, herunder både inden for strafferetsplejen og den civile retspleje. Særligt sager inden for strafferetsplejen og familieretlige sager indeholder rent private oplysninger, som fx oplysninger om forældres alkoholmisbrug, psykiske sygdom, utroskab, seksuelle forhold, vidneforklaringer om voldtægt, seksuelle eller andre overgreb begået mod børn eller voksne, uddybende beskrivelse af begået strafbare forhold mv.
- Sociale sager, som fx sager om tvangsfjernelse eller anden frivillig ophold uden for hjemmet eller andre foranstaltninger. Disse sager indeholder beskrivelser af forældrenes problemer med alkohol, psykisk sygdom, overgreb på deres børn mv. såvel som beskrivelser af de sociale problemer, som forældre såvel som børn har i de pågældende sager
- Adoptionssager
- Faderskabssager ved både statslige myndigheder og domstolene. Disse sager kan indeholde beskrivelse af moderens seksuelle forhold samt beskrivelse af moderens og faderens indbyrdes seksuelle forhold
- Andre familieretlige sager, som fx skilsmisssager og sager om forældremyndighed. Disse sager kan indeholde beskrivelse af forældrenes rent private forhold, som fx alkoholmisbrug, psykiske sygdom mv., som kan have ført til beslutning om forældremyndighed
- Sundhedsoplysninger, som eksempelvis patientjournaler. Disse indeholder detaljeret beskrivelse af patienternes sundhedsoplysninger, hvilket både kan være fysiske og psykiske sygdomme.
- Offentlige myndigheders materiale i forbindelse med forskning. Visse forskningsprojekter indeholder rent private oplysninger, som fx borgeres sundhedsoplysninger, sociale problemer mv.
- Offentlige myndigheders registre, som fx Dødsårsagsregistret, CPR-registret, Skatteforvaltningens registre med oplysninger om

privatpersoners økonomiske forhold, Landspatientregisteret med oplysninger om alle diagnoser siden 1978, Sessionsregisteret med bl.a. oplysninger om intelligens og helbred

- Sager fra Forsvarsministeriets område og Forsvarets operationer, som blandt andet indeholder klassificerede oplysninger
- Sager fra Politiets Efterretningstjeneste, som indeholder klassificerede oplysninger, der kan dreje sig om rent private oplysninger og om begåede strafbare forhold

Beskyttelsen af disse oplysninger sker ved de opsatte tilgængelighedsfrister i arkivlovens kapitel 6, som fastlægger, hvornår offentlige myndigheders arkivalier er tilgængelige for offentligheden.

Rigsarkivets arkivalier opbevares i sikrede magasiner, og det er kun de medarbejdere, som har et arbejdsmæssigt behov og er godkendt hertil af ledelsen, som har adgang til dem. For så vidt angår klassificerede sager, gælder der særlige sikkerhedsmæssige tiltag.

Det fremgår af arkivlovens § 22, at offentlige myndigheders arkivalier som udgangspunkt er tilgængelige, når de er 20 år gamle. Der gælder dog en række undtagelser til denne frist.

For så vidt angår beskyttelsen af personers ret til privatlivets fred fremgår det af arkivlovens § 23, stk. 1, at arkivenheder, som indeholder oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold, er tilgængelige, når de er 75 år gamle. Det fremgår videre af arkivlovens § 23, stk. 2, at den afleverende myndighed kan, hvor forholdene taler herfor, efter drøftelse med det modtagende arkiv, fastsætte en kortere eller længere tilgængelighedsfrist for arkivenheder, der er omfattet af stk. 1. Fastsættelse af kortere tilgængelighedsfrist end 75 år for materiale af den art, der er omfattet af databeskyttelsesforordningen og lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger, kan dog kun finde sted efter indhentet udtalelse fra Datatilsynet, hvis materialet er afleveret fra myndigheder inden for den offentlige forvaltning, eller fra Domstolsstyrelsen, hvis materialet er afleveret fra retterne.

Arkivlovens § 23, stk. 2, er i en række tilfælde anvendt til at fastlægge en længere tilgængelighedsfrist for arkivalier, der indeholder private oplysninger, fx

- Det Psykiatriske Centralregister, der indeholder oplysninger om patienter, der har været indlagt på psykiatriske hospitaler mv., hvor der er fastsat en tilgængelighedsfrist på 150 år

- Socialstyrelsens datasæt "Vidensopsamling om børn og unge med seksuelt bekymrende eller krænkende adfærd, 2020-2021", hvor der er fastsat en tilgængelighedsfrist på 100 år
- Forsvarsministeriets Personalestyrelses Deploymentbase indeholder oplysninger om soldater udsendt i perioden 1988-2018. For at beskytte de udsendte soldater er der blev fastsat en tilgængelighedsfrist på 85 år.

Rigsarkivet er ikke bekendt med i nyere tid, at der er myndigheder, der har ønsket at fastsætte en kortere frist end de 75 år efter arkivlovens § 23, stk. 2.

Det fremgår af betænkning nr. 1404 om Revision af arkivloven fra 2001, at det nedsatte udvalg, som skulle se på en revision af arkivloven, bl.a. skulle komme med forslag til fremme af målsætningen om større åbenhed til de offentlige arkiver, herunder bl.a. se på en nedsættelse af de dagældende tilgængelighedsfrister.

Det fremgår af betænkningens kapitel 6, at udvalget gennemgik tilgængelighedsfristerne i arkivloven og bl.a. afvejede hensynet bag den længere tilgængelighedsfrist over for offentlighedens interesse i at få adgang til arkivalierne. I betænkningens kapitel 6.5.8. blev tilgængelighedsfristen for adgang til arkivalier, der indeholder oplysninger om enkeltpersoners private forhold, gennemgået.

Det fremgår af betænkningen, at tilgængelighedsfristen baserer sig på en afvejning mellem hensynet til privatlivets fred over for hensynet til offentlighedens adgang til arkivalier, dvs. informationsfriheden. Der blev i betænkningen lagt vægt på, at det var vigtigt at beskytte retten til privatlivets fred, men også at disse oplysninger med tiden kunne gøres tilgængelige for offentligheden.

Det fremgår videre af bemærkningerne til § 23 i forslag til arkivlov, fra 2002:

"Kulturministeriet må lægge stor vægt på, at lovens bestemmelser på dette område giver en så fuldstændig beskyttelse af borgernes privatliv og personlige integritet som muligt. Samtidig bør fristen ikke fastsættes til et tidsrum, der er længere end nødvendigt. Det er Kulturministeriets vurdering, at de nødvendige beskyttelseshensyn vil kunne varetages ved fastsættelsen af fristen til 75 år. Herved vil det sikres, at oplysninger om den enkelte borgers private forhold som altovervejende hovedregel ikke vil være frit tilgængelige for andre inden for den pågældendes levetid, samtidig med at der skabes den størst mulige åbenhed."

Med vedtagelsen af arkivloven i 2002 blev tilgængelighedsfristen for enheder, der indeholder oplysninger om enkeltpersoners private forhold, nedsat fra 80 år til 75 år med mulighed for fastsættelse af en længere frist, hvor forholdene taler herfor, jf. arkivlovens § 23.

Arkivlovens § 24 fastlægger, at arkivenheder, som omfatter sager inden for strafferetsplejen, er tilgængelige, når de er 20 år gamle. Dette gælder dog ikke straffesager rettet mod personer, eller hvor der indgår oplysninger om enkeltpersoners private forhold, da disse sager omfattes af arkivlovens § 23. For arkivenheder inden for strafferetsplejen, som er yngre end 50 år, skal der indhentes samtykke fra den afleverende myndighed til tilladelse til arkivadgang. I tilfælde, hvor det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn, kan den afleverende myndighed konkret beslutte at nægte samtykke til arkivadgang, jf. arkivlovens § 24. Et sådan afgørende hensyn er bl.a. retten til privatlivets fred.

Arkivlovens § 25 fastlægger, at arkivenheder, som indeholder myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres, er tilgængelige, når de er 50 år gamle, medmindre de indeholder oplysninger om enkeltpersoners private forhold, hvor der gælder en længere tilgængelighedsfrist efter arkivlovens § 23.

Arkivlovens § 27, stk. 1, giver endvidere de afleverende myndigheder mulighed for, efter drøftelse med det modtagende arkiv, at fastsætte en længere tilgængelighedsfrist på op til 60 år, hvor dette er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:

- statens sikkerhed eller rigets forsvar,
- rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige organisationer,
- beskyttelse af vidner, sigtede eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,
- det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelse af det offentliges forretningsvirksomhed,
- enkeltpersoners eller private selskabers interesser i at beskytte oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende eller
- private eller offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet

I særlige tilfælde kan der fastsættes en længere frist end 60 år. For statslige arkivalier kræver dette, at en sådan længere tilgængelighedsfrist fastsættes af vedkommende minister efter forhandling med kulturministeren, jf. arkivlovens § 27, stk. 2. For PET er der indgået en sådan aftale, der fastsætter en længere tilgængelighedsfrist på 80 år for arkivenheder, der indeholder særlige beskyttelsesværdige dokumenter.

Arkivlovens § 28 fastlægger, at

- Folkekirkens og de anerkendte trossamfunds ministerialbøger, sønderjyske personregistre og borgerlige ægteskabsbøger, som er afleveret til Rigsarkivet, er tilgængelige, når de er 50 år gamle
- Døds- og begravelsesregistre, som er afleveret til Rigsarkivet, er tilgængelige, når de er 10 år gamle
- Rigsarkivaren kan træffe bestemmelse om begrænsning i adgangen til arkivalier, der er yngre end 100 år, hvis ganske særlige forhold gør sig gældende

Rigsarkivaren har i helt særlige tilfælde fastsat en længere tilgængelighedsfrist for arkivalier, der er længere end 100 år. Fx er der fastsat en tilgængelighedsfrist på 250 år for tegninger over nuværende fængsler grundet sikkerhedsmæssige hensyn.

Endvidere er der fastsat en tilgængelighedsfrist på 150 år for materiale med børnepornografisk indhold, der indgår i fx pædofilisager inden for strafferetsplejen. Rigsarkivet har udarbejdet en særlig instruks for sager, der indeholder børnepornografisk indhold, der bl.a. fastlægger, at disse sager opbevares i særligt sikrede magasiner, og at der ikke kan gives adgang til materialet, medmindre der foreligger helt særlige omstændigheder, og at adgangen i helt særlige tilfælde vurderes berettiget.

Rigsarkivet har mulighed for at give ansøgere dispensation til at få adgang til ikke umiddelbart tilgængelige arkivalier efter arkivlovens § 30. I sådanne sager skal ansøger oplyse formålet med den tilsigtede benyttelse af de oplysninger, der søges om adgang til. Rigsarkivet træffer herefter afgørelse om adgang, som baserer sig på en afvejning af ansøgers formål med adgangen til arkivalierne over for de hensyn, som ligger til grund for de enkelte tilgængelighedsbestemmelser. Herudover har en ansøger ret til indsigt i egne personoplysninger i Rigsarkivets arkivalier efter arkivlovens kapitel 7 a. Det er afleverende myndighed, som behandler adgangen til indsigt i egne personoplysninger i digitale arkivalier efter databeskyttelsesreglerne, jf. arkivlovens § 39 a. Rigsarkivet behandler ansøgninger om indsigt i egne personoplysninger i papirarkivalier efter arkivlovens § 39 b.

Det fremgår af arkivloven, at afleverende myndighed skal give samtykke til, at der gives adgang til ikke umiddelbart tilgængelige arkivalier, når

- der for et dokument eller en arkivenhed er fastsat en længere tilgængelighedsfrist efter arkivlovens § 27, jf. arkivlovens § 33, nr. 1
- en arkivenhed indeholder materiale omfattet af arkivlovens § 25, dvs. materiale som vedrører myndigheders brevveksling med sagskyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres, jf. arkivlovens § 33, nr. 2
- en arkivenhed eller et dokument er yngre end 20 år, jf. arkivlovens § 33, nr. 3
- der er tale om arkivenheder, som omfatter sager inden for strafferechtsplejen, som er yngre end 50 år, jf. arkivlovens § 24

Herudover skal Datatilsynet, i henhold til arkivlovens § 34, give samtykke, hvis arkivenheden er afleveret fra en myndighed inden for den offentlige forvaltning og indeholder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold og

1. tidligere behandling af oplysningerne har været omfattet af lov om behandling af personoplysninger, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, databeskyttelsesloven eller lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger eller
2. oplysningerne stammer fra et edb-register, der har været ført for den offentlige forvaltning

Tilsvarende skal Domstolsstyrelsen, i henhold til arkivlovens § 35, give samtykke, hvis arkivenheden er afleveret fra retterne og indeholder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, og tidligere behandling af oplysningerne har været omfattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, databeskyttelsesloven og lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger.

Den, der får adgang til ikke umiddelbart tilgængelige arkivalier, er underlagt tavshedspligt. Det følger således af arkivlovens § 40, at "den, der får adgang til benyttelse af arkivalier, som ikke er umiddelbart tilgængelige, må ikke uberettiget offentliggøre, videregive eller udnytte fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab. En oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde

den for at varetage væsentlige hensyn til private eller offentlige interesser.”

Det fremgår videre af arkivlovens § 41, at Rigsarkivet kan opstille vilkår for en ansøgers benyttelse af umiddelbart ikke tilgængelige arkivalier. Tilsvarende kan myndigheder, som efter arkivlovens §§ 33- 35 skal give samtykke til adgang til arkivalier, stille vilkår for en ansøgers benyttelse af umiddelbart ikke tilgængelige arkivalier, jf. arkivlovens § 41, stk. 2. Det følger endvidere af arkivlovens § 51, stk. 1, at den, der overtræder arkivlovens § 40 eller vilkår fastsat i medfør af arkivlovens § 41, straffes med bøde eller fængsel i indtil 6 måneder.

...

6. Politiets Efterretningstjenestes aflevering til Rigsarkivet

PET er ligesom andre offentlige myndigheder forpligtet til at overføre materiale af historisk værdi til Rigsarkivet efter arkivloven. Det betyder, at selvom materiale skal slettes i medfør af regler for PET, skal bevaringsværdige arkivalier overføres til Rigsarkivet i medfør af bestemmelser om bevaring og kassation udstedt af Rigsarkivet, og de må derfor ikke destrueres eller slettes. Tilsvarende må ikkebevaringsværdige arkivalier kun kasseres, når dette er fastlagt i en bestemmelse udstedt af rigsarkivaren, jf. arkivbekendtgørelsens § 5, stk. 2.

PET's arkivalier adskiller sig fra de fleste andre myndigheders arkivalier ved, at PET's arkivalier er klassificerede. Dette betyder, at der stilles særlige sikringskrav for opbevaring af arkivalierne. Rigsarkivet havde frem til 2009 ikke kapacitet til at opbevare klassificerede materiale, hvorfor det blev opbevaret hos myndighederne, indtil materialet kunne afklassificeres. De nye magasiner på Kalvebod Brygge fik kapacitet til at opbevare klassificerede oplysninger. Rigsarkivet gik herefter i gang med at sagsbehandle aflevering af klassificerede oplysninger fra forskellige offentlige myndigheder.

PETs opbevaring af arkivalier var tidligere reguleret af en aftale mellem Rigsarkivet og PET fra 1965, der bl.a. fastsatte nærmere kriterier for, hvilke sager der burde bevares. Det fremgik af denne aftale, at der i bevaringsvurderingen bl.a. skulle lægges vægt på, om en person har haft en "mere fremtrædende politisk, kulturel, økonomisk eller administrativ position" (jf. aftalens pkt. 4), og "andet materiale, som skønnes at have eller at kunne få historisk værdi" (jf. aftalens pkt. 6).

I 1999 nedsatte den daværende regering PET-kommissionen i medfør af lov nr. 359 om undersøgelse af politiets efterretningsvirksomhed på det

politiske område og af de aktiviteter, der var baggrunden for denne virksomhed af 2. juni 1999. Inden da havde den daværende justitsminister i marts 1998 besluttet at indføre et makuleringsforbud for PET's sager på grund af den forestående undersøgelse af PET's virksomhed fra perioden 1945-1989. Det generelle makuleringsforbud blev efter aftale med den daværende justitsminister i 2008 forlænget, således at der tidligst måtte ske makulering 10 år efter PET-kommissionens afslutning. PET-kommissionen afgav beretning den 24. juni 2009, og makuleringsforbuddet gjaldt derfor til 24. juni 2019.

Daværende rigsarkivar Johan Peter Noack tiltrådte den 21. januar 2004 et internt oplæg til beslutning om, at Rigsarkivet fandt det hensigtsmæssigt at afvente afslutningen af arbejdet i PETkommissionen og DIIS' "Udredning om Danmarks sikkerhedspolitiske situation i perioden fra 1945 og frem til Sovjetunionens opløsning", inden der efter arkivloven skulle træffes afgørelse om bevaring og kassation af de af efterretningstjenesterne skabte eller tilvejebragte arkivalier.

Rigsarkivet begyndte sin sagsbehandling af bevarings- og kassationsvurdering samt aflevering af PET's arkivalier i 2009. Dette arbejdede førte til en ny bevarings- og kassationsbestemmelse den 12. april 2012. Det blev i bestemmelsen bl.a. fastsat, at alle B-sager (personsager) og alle operations-sager (undtaget sager uden egentlig sagsbehandling) skulle bevares, da sagerne efter Rigsarkivets vurdering var af meget væsentlig historisk betydning. Sagerne er helt centrale til belysning og forståelse af, hvordan PET arbejdede, og hvilke opgaver PET løste. PET's historie er en væsentlig brik i hele Danmarks historie under Den Kolde Krig. Det fremgår af denne bestemmelse, at aftalen mellem den daværende rigsarkivar og chef for PET fra 1965 blev ophævet.

Rigsarkivet havde dog i 2004 på grund af pladsproblemer hos PET udstedt en bevarings- og kassationsbestemmelse for PET, der muliggjorde, at PET kunne kassere sager om personsikkerhedsregistrering uden belastende oplysninger, som var skabt i perioden 1957-1989.

Det fremgår ligeledes af denne bestemmelse, at aftalen mellem den daværende rigsarkivar og chef for PET fra 1965 blev ophævet.

I forbindelse med udstedelsen af bevarings- og kassationsbestemmelsen for PET i 2004, udstedte Statens Arkiver (Rigsarkivet) også en afleveringsbestemmelse, hvor det blev fastlagt, at PET skulle aflevere sine ældste arkivalier fra perioden 1918-1956, som ikke var omfattet af PETkommissionens arbejde, jf. Statens Arkivers bestemmelse om aflevering af arkivalier af 26. august 2004. Rigsarkivaren besluttede imidlertid i november 2006 at

udskyde afleveringen af disse arkivalier til PET-Kommissionen og DIIS-udredning om "Danmarks sikkerhedspolitiske situation i perioden fra 1945 og frem til Sovjetunionens opløsning" var afsluttet. PET begyndte at aflevere disse arkivalier i 2011.

Efter udstedelse af bevarings- og kassationsbestemmelser for arkivalier fra Politiets Efterretningstjeneste af 12. april 2012 afleverede PET i 2014 B-sagerne og i 2018 operationssagerne. Sagen om A er en B-sag, men der findes også oplysninger på en operationssag.

7. Arkivlovgivning i andre lande

Der har i mange europæiske lande såvel som andre vestlige lande, fx USA, været en lang tradition for bevaring af arkivalier fra den statslige sektor og andre dele af den offentlige forvaltning. Inden for de seneste fire årtier har der været fokus på at regulere opbevaringen af arkivalier ved lov.

Rigsarkivet har i forbindelse med vedtagelsen af 1992- og 2002-arkivloven såvel som i sit løbende arbejde med at fastsætte principper for bevarings- og kassationsbestemmelser bl.a. indhentet følgende beskrivelser om arkivlovgivningen i andre lande:

...

7.2. Rigsarkivets beskrivelse af arkivolove i andre lande i forhold til bevarings- og kassationsbestemmelser mv.

Rigsarkivet opdaterer løbende de principper, som ligger til grund for bevarings- og kassationsvurdering (BK-vurdering) af arkivalier fra såvel den offentlige som den private sektor. Det sker for at sikre, at vurderingerne sker ud fra de overordnede principper, der er fastsat i arkivlovens § 4, og at bestemmelserne er tidssvarende, så de passer til de typer af arkivalier, som Rigsarkivet møder i såvel offentlig som privatsektoren.

I forbindelse med den seneste opdatering af Rigsarkivets bevarings- og kassationsprincipper (BKprincipper) for digitale arkivalier i 2022 gennemgik Rigsarkivets Indsamlingsenhed de gældende bevaringsprincipper hos visse nordiske og europæiske nationalarkiver for at hente inspiration til det videre arbejde med de danske principper. Bevaringsprincipperne i Sverige, Norge, Tyskland, Nederlandene og Storbritannien er sammenfattet i et internt notat, som der i det følgende refereres fra. Notatet og det følgende afsnit bygger på oplysninger fra de pågældende landes nationale arkivers hjemmeside og lovgivning. Der er ikke i den forbindelse taget kontakt til de pågældende landes nationale arkiver.

7.2.1. Sverige

a. Lovgrundlag

I Sverige er grundlaget for det svenske Riksarkivets nuværende BK-arbejde den svenske arkivlov af 7. juni 1990 (1990:782), hvor det i lovens § 3 hedder:

”Myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet. Myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser

- 1) rätten att ta del av allmänna handlingar,
- 2) behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
- 3) forskningens behov.”

Bevaring af arkivalier skal således tilgodeses tre forhold. For det første retten til indsigt i offentlige myndigheder. En ”allmän handling” er et grundlæggende begreb i svensk offentlig administration, som er reguleret af trykkefrihedsforordningen af 5. april 1949 (1949:105). En almen handling kan være en tekst, et billede, en film eller en lydindspilning, som er indkommet til eller skabt af myndigheden. Efter arkivlovens § 3 skabes en myndigheds arkiv af de almene handlinger fra myndighedens virksomhed, som myndigheden beslutter sig for at arkivere. For det andet skal bevaring sikre informationer til retsvæsen og forvaltningen. For det tredje at sikre arkivalier til brug for forskning i Sveriges historie. Den svenske arkivlovskommission har i dens betænkning ”Härifrån till evigheten. En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv” fra 2019 henstillet til, at ordlyden i formålsparagraffen videreføres uændret.

Arkivloven gælder for alle offentlige myndigheder, såvel statslige som kommunale, jf. § 1, 1. pkt., i arkivloven.

b. Bevarings- og kassationsprincipper

Riksarkivets nuværende bevaringsprincipper er beskrevet i publikationen ”Bevarandet av nutiden. Riksarkivets gallrings & bevarandepolicy” fra 1995, hvor det overordnede princip er, at ”almene handlinger” skal bevares som en selvstændig del af kulturarven. Kassation skal ikke drives længere, end at de handlinger, som bevares, skal kunne tilgodeses retten til at tage del i almene handlinger, behovet for information for retsvæsen og forvaltning og forskningens behov, dvs. de overordnede principper, der er nedfældet i arkivloven, jf. ovenfor.

De overordnede principper er udmøntet i to underprincipper:

- Bevaring af dokumentation af myndighedens virksomhed, dvs. almene handlinger, som har direkte forbindelse med den virksomhed, som myndigheden eller institutionen har til opgave at bedrive. Dette indebærer bevaring af:
 1. Dokumentation af organisation, planlægning, økonomiske rammer, regler og rutiner, policy-beslutninger vedr. virksomhedsindhold og arbejdsmåder, og
 2. Dokumentation af, hvordan virksomheden reelt er blevet bedrevet under iagttagelse af, hvor stort et handlingsrum myndigheden har i spørgsmål om beslutninger
- Bevaring af dokumentation af information om myndighedens omverden, dvs. almene handlinger, som giver oplysninger om de generelle forhold og om konkrete individer, hændelser og begivenheder

c. Bevaringsniveau

Bevaring af myndighedens arkivalier sker på sagstype eller emneniveau. Bevaringen af de enkelte sager omfatter ikke kun den endelige beslutning eller enkelte dokumenter, men hele sagsforløbet, jf. ovenstående princip om "Dokumentation af, hvordan virksomheden reelt er blevet bedrevet". Bevaring på sags- eller emneniveau gælder for alle dele af den offentlige forvaltning, herunder også efterretningstjenesterne.

d. Bevaring og aflevering af arkivalier fra efterretningstjenester

Det svenske Riksarkiv har ud fra disse bevaringsprincipper truffet beslutning om bevaring af "handling" fra Säkerhetspolisen (Säpo) ved bevaringsbestemmelser af 9. december 2015 (RA-MS 2015:61) og 14. juni 2023 (RA-MS 2023:26), hvor følgende arkivalier af "allmänt intresse och vetenskapliga, statistiska eller historiska ändamål" skal bevares:

- Almene handlinger i sager, som er registreret i sagsstyringssystemet fra og med 2002
- Personoplysninger, som fælles tilgængelige hos Säkerhetspolisen, og som indgår i den centrale dataindsamling.

Säpo har afleveret arkivalier til det svenske Riksarkiv:

- Hovedarkivet 1929-2001
- Stockholm Politis kriminalafdeling 1886-1946
- Rigspolitiets Sikkerhedsafdeling 1965-1979

e. Regulering af adgang til arkivalier

Hensynet til fortrolighed, herunder private forhold, i bl.a. efterretningstjenesternes sager, og dermed adgangen til almene handlinger er reguleret i

offentlighets- og sekretesslagen (OSL) af 20. maj 2009 (2009:400). Udgangspunktet er, at almene handlinger som udgangspunkt er offentligt tilgængelige. Dog er dokumenter, der omhandler fx menneskers personlige integritet eller rigets sikkerhed, belagt med tilgængelighedsfrister. Således er oplysninger om Sveriges forbindelser med andre stater, mellemfolkelige organisationer og myndigheder eller personer belagt med 40 års tilgængelighedsfrist, hvis det formodes, at oplysningerne vil skade Sveriges mellemfolkelige forbindelser eller det land, som oplysningerne omhandler (kapitel 15, § 1, i OSL). På samme måde er fx personoplysninger

- om sundhed og om en persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering underlagt en 70 års tilgængelighedsfrist, jf. kapitel 21, § 1, i OSL
- fra socialforvaltningen belagt med en 70 års tilgængelighedsfrist, jf. kapitel 26, § 1, i OSL

Arkivalier fra Säpo er underlagt en tilgængelighedsfrist på 70 år, jf. kapitel 18, § 2, og kapitel 35, § 1, i OSL, ifølge oplysninger i Riksarkivets digitale arkivdatabase, hvorved hensyn til fortrolighed varetages ved fastsættelse af en 70 års tilgængelighedsfrist.

Når en borger eller forsker ønsker adgang til arkivalier i Riksarkivet, foretager Riksarkivet en "sekretessprövning" for at se, om der er oplysninger i handlingerne, som er omfattet af fortrolighed (tavshedsbelagte oplysninger). Hvis der er tavshedsbelagte oplysninger, som en borger eller forsker ønsker adgang til, er der i OSL, kapitel 10, § 14, hjemmel til, at en myndighed kan udlevere disse oplysninger ("sekretessbrytande bestämmelser"), herunder at udlevere oplysningerne med en række betingelser ("förbehåll"), der indskrænker borgerens eller forskerens ret til at videregive eller udnytte oplysningerne. Dvs. der dispenseres fra tilgængelighedsfristerne, hvor der så stilles vilkår for benyttelsen af de pågældende arkivalier. I de tilfælde, hvor en myndighed ikke vil give adgang til oplysninger, fordi de er omfattet af en tilgængelighedsfrist, kan en borger eller en forsker anke beslutningen til Kammerretten, den svenske forvaltningsdomstol.

7.2.2. Norge

a. Lovgrundlag

Grundlaget for det norske Arkivverks bevarings- og kassationsarbejde er den norske lov nr. 126 af 4. december 1992 om arkiv, hvor det i § 1 fastsættes, at der skal bevares arkiver, som "har monaleg [dvs. betydelig] kulturelt eller forskningsmessig verdi eller som inneheld rettsleg eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at dessa kan verta tekne vare på og gjorde tilgjengelege for ettertida". Formålet med bevaring af arkivalier

er således at sikre arkivalier, der har betydelig kulturel eller forskningsmæssig værdi, eller som har retlig eller vigtig forvaltningsmæssig dokumentation.

Arkivloven gælder for alle offentlige organer, dog med undtagelse af Stortinget, Rigsrevisionen, Civilombuddet og andre organer under Stortinget, jf. arkivlovens § 5.

b. Bevarings- og kassationsprincipper

Arkivverkets bevaringsprincipper er beskrevet i dokumentet "Hovedprincipper for riksarkivarens arbeid med bevaring og kassasjon i offentlig forvaltning" (10.8.2006), der findes på Arkivverkets hjemmeside. Bevaring sker efter disse fire hovedprincipper/formål (F):

- F1: at dokumentere offentlige organers funktioner i samfundet, deres udøvelse af myndighed, deres rolle i forhold til det øvrige samfund og deres rolle i samfundsudviklingen. Dette formål repræsenterer det kulturelle og forskningsmæssige aspekt og det langsigtede bevaringsbehov. Formålet er at bevare arkivmateriale, som i væsentlig grad dokumenterer både offentlige organers forvaltningsmæssige rolle og den samfundsmæssige betydning af offentlige organers virksomhed
- F2: at beholde tilgængeligt materiale, som giver information om forhold i samfundet på et givent tidspunkt, og som belyser samfundsudviklingen. Er rettet mod den informationsværdi, som går ud over det, som ligger i dokumentationen af offentlige organers virksomhed i samfundet (F1). Formålet er at bevare arkivmateriale, som giver vigtig kundskab om samfundet og kan danne grundlag for forståelse af samfundsudviklingen i eftertiden. Ved bevaring skal der også lægges vægt på, om informationen har en betydelig efterspørgsel i samfundet eller kan ventes at udløse en sådan efterspørgsel
- F3: at dokumentere personers og virksomheders rettigheder og pligter i forhold til det offentlige og i forhold til hverandre. Repræsenterer det retlige aspekt ved arkivmateriale, der hvor bevaringsbehovet kan være langsigtet. Formålet er at bevare dokumentation, som danner grundlag for at varetage retssikkerheden for enkeltpersoner og virksomheder
- F4: at dokumentere de arkivskabende organers rettigheder og pligter i forhold til andre instanser. Formålet skal varetage myndighe-

dernes egne dokumentationsbehov. Bevaring vurderes af myndigheder og indgår i de bevarings- og kassationsplaner, som rigsarkivaren vedtager

c. Bevaringsniveau

Ifølge §§ 9-12 i forskrift nr. 2105 af 15. december 2017 om offentlige arkiv (arkivforskriften) har offentlige myndigheder i Norge pligt til at journalføre alle indgående og udgående dokumenter, som efter § 4 i den norske offentlighedslov regnes som sagsdokumenter, samt interne dokumenter udarbejdet til brug for sagsforløbet. En sags dokumenter skal samles i en journalsag efter arkivforskriftens § 20, således at den oprindelige orden og indre sammenhæng opretholdes så vidt muligt. I en sag må en myndighed kun slette de dokumenter, der er modtaget til orientering, og dokumenter som fx koncepter (brevudkast), kladder, overtallige kopier mv., som ikke har værdi som dokumentation, jf. § 14, nr. a-b, i arkivforskriften. Koncepter, der har noteringer og påtegninger, der er nødvendige for at forstå sagen og den sammenhæng, den indgår i, må dog ikke slettes ifølge § 14, nr. b, 2. pkt.

Bevaring af myndighedens arkivalier sker på sagstype eller emneniveau. Bevaring af norske myndigheders arkivalier omfatter ikke kun den endelige beslutning eller enkelte dokumenter, men hele sagen, jf. arkivforskriftens § 20, hvorefter den oprindelige orden og indre sammenhæng i arkivalier skal opretholdes ved aflevering til arkiv. Bevaring på sags- eller emneniveau gælder for alle dele af den offentlige forvaltning, herunder også efterretningstjenesterne.

d. Bevaring og aflevering af arkivalier fra efterretningstjenesterne

Med hjemmel i §§ 3-21 i arkivforskriften, jf. § 12 i arkivloven, fastsætter Arkivverket bevarings- og kassationsbestemmelser for myndighedernes fagsager. Således er der for Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) fastsat bevaringsbestemmelser af 19. august 2021 for sager om personkontrol og klarering, hvorved der skal bevares og afleveres:

1. sager omtalt i årsberetningen,
2. præcedensskabende sager,
3. sager, hvor oplysninger fra Politiets sikkerhetstjenestes (PST) registre indgår
4. sager, som har en særlig historisk interesse, og
5. sager, der har været genstand for domstolsbehandling.

NSM og PST ses ikke endnu at have afleveret arkivalier til Arkivverket.

e. Regulering af adgang til arkivalier

Hensynet til fortrolighed, herunder private forhold, i bl.a. efterretningstjenesternes sager, og dermed adgangen til sager og dokumenter er reguleret ved lov af 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), hvor oplysninger, som er underlagt tavshedspligt, er undtaget fra indsyn. I forvaltningslovens § 13c, 4. pkt., er det fastsat, at tavshedspligten bortfalder efter 60 år, hvis andet ikke er bestemt. Efter § 11 i forskrift nr. 1456 af 15. december 2006 til forvaltningsloven kan riksarkivaren bestemme, at tavshedspligten for personlige oplysninger skal gælde i mere end 60 år eller efter den frist, som særlovgivningen hjemler. Der er således fx

- en 80 års tilgængelighedsfrist for faderskabssager,
- en 100 års tilgængelighedsfrist for adoptions- og børnesager, for oplysninger fra Norges Statistik og for straffesager
- en 150 års tilgængelighedsfrist for patientjournaler

Riksarkivaren kan efter forvaltningslovens § 13d give adgang til tavshedsbelagte oplysninger til brug for forskning (forskerindsyn) ud fra en bedømmelse af, om der er tale om et reelt forskningsprojekt, hvor følsomme de pågældende oplysninger er, og om ansøgeren har kompetencer til at fuldføre et forskningsprojekt (dvs. har en videnskabelig grad eller skriver speciale). På tilsvarende vis har en borger ret til at se oplysninger om sig selv (partindsigt), men ikke oplysninger om andre personer, så lang tid tilgængelighedsfristen ikke er udløbet.

7.2.3. Tyskland

a. Lovgrundlag

I Tyskland eksisterer der arkivlove for forbundsmyndighedernes arkivalier og for de enkelte delstaters arkivalier. Forbundsmyndighedernes arkivalier er reguleret ved Bundesarchivgesetz af 10. marts 2017 (BGBL. I, 410).

b. Bevarings- og kassationsprincipper

Med udgangspunkt i forbundsarkivloven har det tyske forbundsarkiv (Bundesarchiv) udarbejdet en bevaringsprofil for forbundsmyndighedernes arkivalier: "Strategiepapier Bewertungsgrundsätze (Dokumentationsprofil) des Bundesarchivs für Unterlagen der Bundesrepublik Deutschland" af 17. maj 2011, der findes på Forbundsarkivets hjemmeside.

Det fremgår af strategipapiret, at kernevirkksomheden er en bevaring af politiske beslutninger og overordnede udviklinger. Bevaringsvurderingen forfølger det mål, at der alene skal bevares de arkivalier, som kan anvendes til at reflektere og forstå de forskellige områder inden for politik og

administration, der er differentieret efter deres betydning i de nationale og nutidige rammer. Der er derfor opstillet en principmodel, hvor hierarkisk højtstående myndigheder skal bevare mere end myndigheder, der er lavere i hierarkiet. Forbundsministeriers og Forbundsrettens arkivalier bevares derfor i langt højere grad, fordi de har større beslutningskompetence, hvorimod ikke-ministerielle myndigheders arkivalier er genstand for bevaring og kassation, fordi de har mindre beslutningskompetence.

Hos ministerier bevares der:

- Sager om organisation og organisationsudvikling
- Sager om retningslinjer for opgaveløsning
- Personalesager i udvalg
- Fagsager: strategi, planlægning, lovgivning, forvaltningsforskrifter af grundlæggende karakter, sager af europæisk og international karakter, ministerielle arbejdsgrupper, interessehåndtering (kontakt med repræsentanter for virksomheder, fagforeninger mv.)

c. Bevaringsniveau

Bevaring sker således på sagstype eller emneniveau. Det er endvidere sagsakter, der skal bevares, og ikke enkeltstående dokumenter, idet sagsdannelsen hos tyske ministerier og styrelsen skal ske i form af sagsakter (Sachakten), der er henlagt efter en journalplan, jf. §§ 10-13 i "Registrierungsrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien" af 11. juli 2001. Bevaring på sags- eller emneniveau gælder for alle dele af den offentlige forvaltning, herunder også efterretningstjenesterne.

d. Bevaring og aflevering af arkivalier fra efterretningstjenester

Den tyske indre efterretningstjeneste, Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) har afleveret arkivalier fra perioden 1945-2000. Fx. sager om "Geheim- und Sabotageschutz" fra årene 1952-1980 eller sager om overvågning af organisationer og personer på venstrefløjen ("Organisationen und Personen des politisch linken Spektrums") 1946-1983.

e. Regulering af adgang til arkivalier

Hensynet til fortrolighed, herunder private forhold, i bl.a. efterretningstjenesternes sager, og dermed adgangen til arkivalier er reguleret ved beskyttelsesfristen i § 11 i arkivloven, hvorefter den almindelige frist er 30 år, jf. § 11, nr. 1, hvorimod arkivalier med personoplysninger tidligst er frit tilgængelige 10 år efter personens død. Er dødsdatoen ukendt, indtræder der en 100 års frist regnet fra personens fødselsdato. Er fødselsdatoen også ukendt, er der en 60 års frist regnet fra sagens opståen, jf. arkivlovens § 11, nr. 2.

I henhold til § 12, stk. 1, i forbundsarkivloven kan Forbundsarkivet forkorte (nedsætte) tilgængelighedsfrister for arkivalier, der er omfattet af en tilgængelighedsfrist. Med hjemmel i § 12, stk. 2, nr. 1-2, i samme lov kan det ske, hvis 1) de pågældende arkivalier er afgørende for et videnskabeligt forsknings- eller dokumentationsprojekt eller for at forfølge legitime interesser, der er i en anden persons altoverskyggende interesse, og 2) en forringelse af de berørte eller deres beskyttelsesværdige pårørendes interesse kan udelukkes gennem passende foranstaltninger, fx indsendelse af anonymiserede gengivelser eller indhentning af forpligtelseserklæringer. Der kan således stilles betingelser for benyttelse af de pågældende arkivalier.

En særlig del af det tyske forbundsarkiv er det såkaldte STASI-arkiv (Stasi-Unterlagen-Archiv), der indeholder 111 km sagsakter (personsager og generelle sager) fra Ministeriet for Statsikkerhed 1950-1989. Forvaltningen af og adgang til sagsakterne er reguleret ved Stasi-Unterlagen-Gesetz af 18. februar 2007 (BGBl. I: 162). Privatpersoner kan få aktindsigt i STASI-sagsakter, der vedrører personen selv, jf. §§ 12-18 i loven, mens adgangen for forskere og medier er fastsat i §§ 32-34 i samme lov, herunder at arkivalier kan stilles til rådighed for forskningen på bestemte vilkår, jf. § 32, stk. 1, nr. 6-7.

7.2.4. *Nederlandene*

a. Lovgrundlag

Grundlaget for det nederlandske nationalarkivs bevarings- og kassationsarbejde er arkivbekendtgørelsen (Archiefbesluit) af 15. december 1995, artikel 2, nr. 1, hvorefter der skal lægges vægt på (Rigsarkivets oversættelse):

- a. det relevante regeringsorgans opgave;
- b. dette regeringsorgans forhold til andre regeringsorganer;
- c. værdien af arkivalier som en del af kulturarven; og
- d. vigtigheden af dataene i arkivdokumenterne for statslige organer, for dem, der søger retfærdighed eller beviser og for historisk forskning."

Arkivloven gælder for alle dele af den offentlige sektor, herunder også efterretningstjenesterne.

b. Bevarings- og kassationsprincipper

Nationalarkivets bevaringsprincipper er beskrevet i publikationen "Belangen in balans. Handreiking voor waardering en selectie van archiefbe-scheiden in de digitale tijd" fra marts 2015, hvor man udmønter arkivbekendtgørelsen ud fra følgende spørgsmål:

- Hvor lang tid er oplysningerne nødvendige for det offentlige organ (eller for andre organer) for at kunne udføre arbejdet? Dette spørgsmål besvares på baggrund af en risikoanalyse
- Hvilke oplysninger har organisationen brug for, så man kan redegøre for sig selv: politisk, socialt rimelig (over for borgeren, der søger retfærdighed og bevismateriale), økonomisk og juridisk? Og hvor lang tid er der brug for oplysningerne? Disse spørgsmål besvares også på baggrund af risikoanalysen
- Hvilke oplysninger kan der være, som har særlig følelsesmæssig eller symbolsk betydning for grupper i samfundet? Dette spørgsmål besvares af hotspot-monitoren
- Hvilke oplysninger er nødvendige for at forstå historien om en organisations handlinger, sammenlignet med andre organisationer og samfund? Dette spørgsmål bliver besvaret på basis af systemanalysen

Systemanalysen og hotspot-monitoren bestemmer, hvilke arkivalier der skal bevares, idet der lægges vægt på bevaring af dokumentation af beslutninger og disses implementering

- processer, der er centrale for organisationen
- rapporter og planer, der udarbejdes af organisationen, og der giver et billede af organisationens resultater, ambitioner og udvikling
- basisregistre, dvs. grundlæggende, nationale registre, der giver vigtig information om personer, organisationer, bygninger, geografi og økonomi

Som supplement til systemanalysen anvendes hotspot-monitoren, der er rettet mod at identificere begivenheder og problemer i samfundslivet, som i høj grad har haft indflydelse på aktiviteterne i organisationen.

c. Bevaringsniveau

Bevaring sker således på sagstype eller emneniveau ifølge de oplysninger, som Rigsarkivet kan udlede af det nederlandske nationalarkivs hjemmeside.

d. Bevaring og aflevering af arkivalier fra efterretningstjenester

Arkivalierne fra den nederlandske sikkerhedstjeneste Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) og forgængere er afleveret til nationalarkivet. Arkivet indeholder ifølge nationalarkivets hjemmeside mere end 71.000 sagsakter over personer, der blev undersøgt af sikkerhedstjenesten i perioden 1945-1998. Det er hele sagsakten, som er blevet bevaret og afleveret til nationalarkivet.

e. Regulering af adgang til arkivalier

Hensynet til fortrolighed, herunder private forhold, i bl.a. efterretningstjenesternes sager, og dermed adgangen til arkivalier i det nederlandske nationalarkiv vedr. personoplysninger, statens interesser eller oplysninger, der kan skade andre, er reguleret af artikel 15 i arkivloven af 28. april 1995, hvorefter den længste tilgængelighedsfrist for disse oplysninger er 75 år efter artikel 15-4.

For sagsakter fra sikkerhedstjenesten gælder det således, at sagsakterne kun er offentligt tilgængelige i begrænset omfang, idet sagsakterne er omfattet af en såkaldt B-opmærkning, som er for arkivalier med særlige persondata efter GDPR og arkivalier fra politi og retsvæsen. Bopmærkede arkivalier er kun tilgængelige efter ansøgning til nationalarkivet, som udsteder en adgangstilladelse og fastsætter vilkår for benyttelse, fx at der må ikke tages fotos eller laves skanninger, og at oplysningerne kun må bruges i forbindelse med eksempelvis en videnskabelig eller statistisk undersøgelse.

7.2.5. Storbritannien

a. Lovgrundlag

Retsgrundlaget for det britiske nationalarkiv er arkivloven (Public Records Act) af 23. juli 1958 (1958 c. 51), hvor det i sektion 3 (1) fastslås, at der skal ske bevaring af "those records which ought to be permanently preserved (...)."

b. Bevarings- og kassationsprincipper

Med udgangspunkt i arkivloven har det britiske nationalarkiv udarbejdet en "Appraisal policy" i 2012, der gælder for alle administrative og departementale arkivalier, der tilhører Hans Majestæt i egenskab af Kronens overhoved, herunder også efterretningstjenesterne.

I politikken er der opstillet to overordnede vurderingsværdier ("Appraisal values"):

- Værdi for organisationen (forretningsværdi) og
- Værdi for samfundet (arkivalsk værdi som en ressource for historisk forskning). Bevarings- og kassationsvurderingen skal foretages med udgangspunkt i udvælgelse af følgende arkivalier med højste arkivalsk værdi:
 - "events
 - Institutions
 - Policies
 - processes and procedures

- social development, including demographic, cultural and economic change
- changes to the physical environment"

Når man foretager en konkret vurdering af arkivaliernes historiske værdi, skal der lægges vægt på dokumentation af:

- "the history of the department, its organisation and procedures
- the formulation of policy and legislation and, more selectively, its implementation and interpretation
- notable events or persons when the records add significantly to what is already known
- major events, developments or trends in political, social, legal or economic history
- scientific, technological or medical research and development
- regional or local conditions when it is unreasonable to expect information to be available locally, when it is convenient to hold it centrally, or when it is known that significant local information does not survive locally
- demographic, medical, social, cultural and economic history and historical geography, by means of statistical and quantitative research"

c. Bevaringsniveau

Bevaring sker således på sagstype eller emneniveau. Med udgangspunkt i disse bevaringsprincipper afleverer britiske myndigheder sagsakter (case files), som indeholder indkomne og afsendte skrivelser, interne notater, notitser mv. Det gælder også for arkivalier fra efterretningstjenesterne.

d. Bevaring og aflevering af arkivalier fra efterretningstjenester

I publikationen "Operational Selection Policy. OSP8. The Security Service (The Secret Service Bureau: 1909-1916, MI5: 1916-1931, The Security Service: 1931-) fra 2005 har det britiske nationalarkiv fastsat bevarings- og kassationsbestemmelser for den britiske sikkerhedstjeneste MI5.

Blandt de arkivalier, som skal bevares fra MI5, er:

- "Records of subversive figures, terrorists, spies, defectors, proliferators, arms traffickers, major criminals and adverse vetting responses", fx "All officers and co-opted workers of hostile foreign intelligence services and their agents" eller "British nationals working for the enemy in wartime"

- “Records of individuals who achieved positions of public eminence or were involved in important historical events”, fx “Prominent individuals in public life” eller “Prominent figures in literature, the arts and sciences”
- “Records of causes célèbres in a security context”
- “Selection of files for individuals”: “A selection of files on individuals who were not of significance nationally or internationally at the time they came to the notice of the Service will be preserved. The selection will show the geographical, national and social range of these individuals. “

Fra sikkerhedstjenesten MI5 er der fx afleveret sagsakter vedr. undersøgelser vedr. relaterede personer og organisationer (“The Security Service: List (L Series) Files”) 1929-1972 og sagsakter vedr. overvågede personer (“The Security Service: Personal (PF Series) Files”) 1913-1983. MI6, efterretnings-tjenesten, har endnu ikke afleveret arkivalier.

e. Regulering af adgang til arkivalier

Hensynet til fortrolighed, herunder private forhold, i bl.a. efterretningstjenesternes sager, og dermed adgangen til arkivalier, er reguleret ved Freedom of Information Act (FOI) af 30. november 2000 (2000 c. 36), som giver borgere ret til at se informationer hos offentlige myndigheder, herunder nationalarkivet. Sagsakter hos myndigheder bliver til historiske arkivalier 30 år fra sagsaktens oprettelse, men er stadig underlagt adgangsbegrænsninger, jf. artikel 62 (1) i FOI. Således vil tilgængelighedsfristen for arkivalier fra politi- og retsvæsen, migrationsmyndigheder og kriminalforsorgen være op til 100 år, hvis den afleverende myndighed ikke fastsætter andet, jf. artikel 63 (4) i FOI. Ved en FOI-ansøgning vil myndigheden gennemgå de pågældende sager og/eller dokumenter, som ansøgningen omhandler, for at se, om sagen eller dele af den kan udleveres. Myndigheden kan vælge at sløre (overstrege) de oplysninger, som er omfattet af en tilgængelighedsfrist, ligesom myndigheden kan tilbageholde bestemte dokumenter.

For arkivalier fra MI5 gælder det, at FOI ikke gælder for hverken MI5 eller MI6, hvorfor en bruger skal ansøge den pågældende tjeneste om adgang. Det britiske nationalarkiv offentliggør dog med mellemrum sagsakter (personsager), hvor indholdet har kunnet af- eller nedklassificeres.

7.5.6 Sammenfatning af adgang til arkivalier

Rigsarkivet har på baggrund af dette notats afsnit 7.5.1-7.5.5 udarbejdet en oversigt over de undersøgte landes arkivlovgivning.

Det er ud for hvert enkelt land i skemaet angivet, hvilke offentlige myndigheder i det pågældende land der skal aflevere deres arkivalier, om bevaring sker på sags- og emneniveau, om der er fastsat tilgængelighedsfrister af hensyn til fortrolighed og endelig, om der kan meddeles dispensation fra adgang til ikke tilgængelige arkivalier.

Rigsarkivet kan konstatere, at der for de undersøgte lande – i lighed med Danmark – er et system, hvor offentlige myndigheder, herunder efterretningstjenester, skal aflevere deres arkivalier til arkiv, at bevaring af arkivalier sker på sags- og emneniveau (ikke på dokumentniveau), og at der af hensyn til fortrolighed er fastsat tilgængelighedsfrister, men at der også for samtlige lande er fastsat regler om dispensation herfor.

	Hvilke offentlige myndigheder skal aflevere deres arkivalier?	Sker bevaring på sags- og emneniveau?	Er der fastsat tilgængelighedsfrister af hensyn til fortrolighed ?	Kan der meddeles dispensation til adgang til ikke tilgængelige arkivalier?
Sverige	Gælder for alle offentlige myndigheder, herunder bl.a. også sikkerhedstjenesten	Ja	Ja	Ja
Norge	Gælder for alle offentlige organer, dog med undtagelse af Stortinget, Rigsrevisionen, Civilombuddet og andre organer under Stortinget, herunder bl.a. også den nationale sikkerhedsmyndighed	Ja	Ja	Ja
Tyskland (Arkivloven for forbundsmyndighedernes arkivalier)	Der er udstedt arkivlove for Forbundsmyndighedernes arkivalier og for de enkelte delstaters arkivalier, herunder bl.a. også den tyske indre efterretningstjeneste	Ja	Ja	Ja
Nederlandene	Gælder for alle dele af den offentlige sektor, herunder bl.a. også den indre efterretningstjeneste	Ja	Ja	Ja
Storbritannien	Gælder for alle statslige administrative og	Ja	Ja	Ja

	departementale arkivalier, herunder bl.a. også MI5			
--	--	--	--	--

...”

Af notat fra Politiets Efterretningstjeneste af 21. februar 2024 fremgår bl.a.:

”Redegørelse om As dagbogs efterforsknings- og efterretningsmæssige relevans

1. Indledning

Til brug for ankesagen ved Højesteret (sag BS-49623/2023-HJR) har Politiets Efterretningstjeneste (PET) udarbejdet denne supplerende beskrivelse af den efterforsknings- og efterretningsmæssige relevans af As dagbog.

Redegørelsen er bl.a. baseret på PET's udtalelse af 28. november 2014, hvor PET har redegjort nærmere for, hvordan PET kom i besiddelse af As dagbøger. Udtalelsen er omtalt i Østre Landsrets dom af 6. september 2023 s. 19-22. Der henvises endvidere i relevant omfang til PET-kommissionens beretning, bind 13, som gennemgår bl.a. politiets bevismateriale mod A, herunder forfatterens dagbogsblade, jf. beretningens kapitel 4, s. 68 ff. PET har ikke fundet anledning til at eftergå de i beretningen anførte kildeangivelser.

Redegørelsen indeholder endvidere generelle betragtninger om relevansvurderingen for PET.

2. Tilvejebringelse og opbevaring af kopien af dagbogen frem til 2010

Politiet beslaglagde den 3. november 1981 As dagbøger i forbindelse med ransagningen af hans bopæl. Retten traf efterfølgende afgørelse om beslaglæggelse af dagbøgerne i medfør af den dagældende retsplejelovs § 782 med henvisning til, at materialet blev vurderet at have betydning som bevismidler i sagen.

...

PET kan oplyse, at dagbøgerne er anvendt i efterforskningen af sagen vedrørende A. Kopiering af dagbogen og journalisering af kopierne på operationssagen var nødvendig og udtryk for et sædvanligt led i PET's sagsbehandling og efterforskning af sagen for at kunne dokumentere og anvende materialet i efterforskningen. Det bemærkes i den forbindelse, at materialet blev beslaglagt på baggrund af en kendelse afsagt af retten med henblik på at indgå som bevis i sagen.

...

I forbindelse med Justitsministeriets beslutning om tiltalefrafald i 1982 leverede PET de beslaglagte dagbøger – men ikke kopien på operationssagen – tilbage til A. Kopien af dagbøgerne på operationssagen er siden blevet opbevaret af PET sammen med sagens øvrige akter.

PET bevarede efterfølgende en kopi af dagbøgerne på den journalsag (operationssag), som havde dannet grundlag for sigtelsen og tiltalefrafaldet, idet disse kopier indgik som akter i den strafferetlige efterforskning mod A og af hensyn til PET's øvrige efterretningsarbejde med kontraspionage.

Operationssagen blev opbevaret af hensyn til varetagelsen af PET's opgaver frem til 2010.

...

5. Efterforsknings- og efterretningsmæssig relevans efter tiltalefrafaldet

I 2010 tog PET stilling til, hvorvidt operationssagen vedrørende A fortsat var nødvendig af hensyn til varetagelsen af PET's opgaver i henhold til Justitsministeriets daværende retningslinjer af 7. december 2009 for PET's behandling af personoplysninger mv. PET vurderede, at dette ikke var tilfældet.

Det er – som beskrevet i pkt. 4 – væsentligt at bemærke, at en relevansvurdering af materiale i tjenestens efterretningsoperationssager afspejler de særlige karakteristika for PET's kontraspionagevirksomhed, hvor en oplysning kan have haft betydning for arbejdet, uden at hver enkelt oplysning i sig selv vil føre til et specifikt sagsbehandlingsskridt rettet mod individer, men eksempelvis kan bidrage til bedre forståelse af metoder og modus hos trusselsaktører, når oplysningerne analyseres og sammenkædes med andre kilder.

Flere af de nævnte karakteristika ved PET's efterforsknings- og efterretningsvirksomhed går igen i operationssagen vedrørende A.

PET foretog i operationssagen en grundig indsamling af informationer fra forskellige kilder, herunder aflytning, ransagning og overvågning. Der var endvidere tale om, at de sovjetiske diplomater, der blev betragtet som sagens hovedpersoner, blev mødt med diplomatiske skridt i stedet for strafferetlig retsforfølgning.

Operationssagen er endvidere et eksempel på, at efterforskning og forebyggelse af spionageaktiviteter fra fremmede efterretningstjenester er kendetegnet ved professionelle modstandere med en høj kapacitet, der plan-

lægger og gennemfører aktiviteter med en lang tidshorizont. I den forbindelse bemærkes det, at sagen illustrerer bl.a. relationsopbygning og anvendelse af klassiske motiverende faktorer, herunder ved at der blev foræret gaver og appelleret til målobjektets ideologi.

Det er samtidig fastslået i sagen, at tiltalefrafaldet ikke betød en indskrænkning af politiets videre muligheder for at foretage efterforskning inden for retsplejelovens rammer, jf. Justitsministeriets orientering af 17. april 1982, omtalt i landsretsdommen s. 7. Dette må også omfatte PET's fremadrettede kontraspionageindsats efter tiltalefrafaldet.

PET skal bemærke, at efterforskningen af spionage fra sovjetisk/russisk side ikke ophørte med tiltalefrafaldet i 1981. Dagbogskopierne – herunder også sider i dagbøgerne, som ikke var blevet gjort til genstand for rapport-skrivning i forbindelse med straffesagen mod sagsøgeren – kunne derfor potentielt bidrage til det videre arbejde med kontraspionage og forståelse af fremmede magters kapacitet, vilje og evne til at begå overtrædelser af straffelovens kapitel 12.

Det er PET's vurdering, at dagbogen – sammenholdt med øvrige informationer – har givet et indblik i fremmede efterretningstjenesters modus operandi og således belyst, hvordan fremmede tjenester arbejder på dansk jord, herunder hvilke persontyper, der er potentielle mål for et samarbejde, ligesom dagbogen indeholder oplysninger om motiverende faktorer. Operationssagen, herunder dagbogskopierne, havde således relevans for PET's kontraspionageindsats i årene efter, at der blev truffet afgørelse om tiltalefrafald. Først i 2010 vurderede PET, at operationssagen ikke længere var nødvendig at opbevare.

6. Sammenfatning

Det er sammenfattende PET's politi- og efterretningsfaglige vurdering, at hele dagbogskopien har haft væsentlig betydning for PET's arbejde med den strafferetlige efterforskning mod A og for PET's øvrige og efterfølgende efterretningsmæssige arbejde med kontraspionage i perioden 1981 og frem til 2010. Først i 2010 vurderede PET, at opbevaring af operationssagen, herunder dagbogskopierne, ikke længere var nødvendig."

Supplerende retsgrundlag

Arkivlovgivningen

Af bekendtgørelse nr. 91 af 20. februar 1976 om statsinstitutioners arkiver og deres forhold til Rigsarkivet og landsarkiverne fremgår bl.a.:

”§ 6. Institutionerne afleverer deres arkivalier til Rigsarkivet eller landsarkiverne, når arkivalierne er 30 år gamle, med mindre der i gældende love, bekendtgørelser, cirkulærer m.m. er fastsat andre frister. Rigsarkivaren eller landsarkivarerne, kan dog, hvor forholdene taler for det, forlænge denne afleveringsfrist eller give en institution lov til at aflevere arkivalier, som endnu ikke er 30 år gamle. Afleveringspligten omfatter ikke arkivalier, som er en del af en institutions videnskabelige samlinger. Rigsarkivaren kan desuden fritage institutionerne for aflevering af arkivalier, som til stadighed anvendes i det løbende arbejde. Rigsarkivaren træffer afgørelse i sådanne spørgsmål.

§ 7. Kassation af arkivalier må kun finde sted med Rigsarkivarens samtykke eller i henhold til bestemmelser, som er godkendt af Rigsarkivaren.

Stk. 2. Rigsarkivaren kan give generel tilladelse til kassation af bestemte kategorier af arkivalier.

Stk. 3. Rigsarkivaren kan foreskrive, at visse arter af materiale ikke må indgå i arkiverne eller skal udskilles inden arkivaliernes aflevering til Rigsarkivet eller landsarkiverne.

Stk. 4. Arkivalier, der i medfør af stk. 1 er bestemt til kassation, kan ikke afleveres til arkivvæsenet. De skal destrueres på en sådan måde, at uvedkommende ikke kan få adgang til dem, f.eks. ved makulering, opbrænding eller formaling i papir- eller papfabrik.”

Ud over de i landsrettens dom citerede bestemmelser er arkivlovens § 10, stk. 1 og 3, § 12, § 13, § 29, § 40 og § 51, stk. 1, sålydende:

”§ 10. Kulturministeren fastsætter til varetagelse af arkivmæssige hensyn regler om behandling, bevaring og kassation af statslige myndigheders arkivalier.

Stk. 3. Kulturministeren kan bemyndige rigsarkivaren til at foretage den mere detaljerede regelfastsættelse om bevaring og kassation af offentlige arkivalier.

§ 12. Statens myndigheder og institutioner, folkekirken samt anerkendte trossamfund kan kun aflevere deres arkivalier til Rigsarkivet, jf. § 3.

Stk. 2. Kulturministeren fastsætter nærmere regler om aflevering til Rigsarkivet.

§ 13. De myndigheder m.v., der er nævnt i § 12, stk. 1, afleverer, medmindre modstående hensyn gør sig gældende, deres arkivalier til Rigsarkivet, inden arkivalierne er 30 år gamle, jf. dog stk. 2 og 3.

Stk. 2. Kulturministeren fastsætter nærmere regler om tidspunktet for aflevering, herunder om de tilfælde, hvor en udskydelse af afleveringstidspunktet kan finde sted.

Stk. 3. Kulturministeren kan fastsætte nærmere regler om tidspunktet for aflevering af arkivalier, der er lagret på elektronisk medium. Det kan herunder fastsættes, at aflevering skal finde sted på et tidligere tidspunkt end efter stk. 1.

§ 29. Tilgængelighedsfristen for en arkivenhed, jf. §§ 22-25, og § 27, stk. 4, regnes fra en arkivenheds slutningsår. Tilgængelighedsfristen for et dokument, jf. § 27, stk. 1-3, regnes fra dokumentets dato.

§ 40. Den, der får adgang til benyttelse af arkivalier, som ikke er umiddelbart tilgængelige, må ikke uberettiget offentliggøre, videregive eller udnytte fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab. En oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til private eller offentlige interesser.

§ 51. Med bøde eller fængsel i indtil 6 måneder straffes den, der overtræder § 40 eller vilkår fastsat i medfør af § 41."

I bekendtgørelse nr. 591 af 26. juni 2003 om offentlige arkivalier og om offentlige arkivers virksomhed, der er udstedt med hjemmel i bl.a. arkivlovens § 10, stk. 1 og stk. 3, lyder § 4 og § 5 således:

"§ 4. Bevaring og kassation af offentlige arkivalier skal gennemføres således, at det sikres,

- 1) at der sker bevaring af dokumentation for beskrivelse af det danske samfund og dets udvikling og af forhold af væsentlig administrativ eller retlig betydning for borgere og myndigheder, og
- 2) at kassation kan gennemføres systematisk og effektivt, således at de ressourcer, der anvendes i forbindelse med bevaring, udnyttes mest hensigtsmæssigt.

Stk. 2. Kassation af offentlige myndigheders arkivalier må først finde sted, når der ikke længere er administrativt eller retligt behov for dem.

§ 5. Rigsarkivaren fastsætter nærmere regler om bevaring og kassation af offentlige arkivalier. Nærmere regler om kommunale myndigheders bevaring og kassation af arkivalier fastsættes efter drøftelse med de kommunale parter.

Stk. 2. Kassation af arkivalier må kun finde sted efter bestemmelser, der fastsættes i medfør af bestemmelsen i stk. 1.

Stk. 3. Regler, der fastsættes med hjemmel i stk. 1, bringes til offentlighedens kundskab.”

Af Rigsarkivets bevarings- og kassationsbestemmelser af 26. august 2004 for arkivalier fra Politiets Efterretningstjeneste fremgår bl.a.:

”I medfør af § 5, stk. 1, i Kulturministeriets bekendtgørelse nr. 591 af 27. juni 2003 om offentlige arkivalier og offentlige arkivers virksomhed fastsættes:

1 Område

Bestemmelserne gælder for arkivalier, som er skabt af Politiets Efterretningstjeneste fra 1957-1989

2 Arkivalier som skal bevares eller kasseres

Arkivalierne bevares og kasseres efter følgende retningslinier: Sager vedr. personsikkerhedsregistrering uden belastende oplysninger kan kasseres.

3 Kassation af arkivalier som ikke skal bevares

Arkivalier, som ikke skal bevares i henhold til afsnit 2, kasseres, når opbevaringspligt efter andre bestemmelser er opfyldt, og når de efter Politiets Efterretningstjenestes egen vurdering i øvrigt ikke længere har retlig eller administrativ betydning.

4 Ikrafttrædelse mv.

Bestemmelserne træder i kraft straks. Samtidig ophæves Rigsarkivarens bestemmelser af 17. december 1965.”

Arkivlovgivningens forarbejder

Af de almindelige bemærkninger til arkivloven fra 1992, jf. lov nr. 337 af 14. maj 1992, fremgår bl.a. (Folketingstidende 1991-92, tillæg A, lovforslag nr. L 182, spalte 4061-4064 og 4068-4071):

”Ved lovforslaget søges for første gang de væsentlige dele af de offentlige arkivers virksomhed reguleret i sammenhæng. Under hensyn til de samfundsmæssige interesser, der knytter sig til de offentlige arkivers virksomhed, finder regeringen det rigtigt, at principperne for de offentlige arkivers forhold gøres til genstand for lovgivning.

Denne lovgivning må udformes under hensyn til de love, der er gældende på områder af betydning for de offentlige arkivers forhold, og der tænkes herved navnlig på lov om offentlighed i forvaltningen og lov om offentlige myndigheders registre.

Det er primært hensigten med lovforslaget at fastsætte de overordnede retningslinjer på området og dermed skabe en hensigtsmæssig ramme for den mere detaljerede regulering af de offentlige arkivers forhold, som må finde sted i lys af de krav, som udviklingen vil stille.

Formålet med lovforslaget er at understrege de offentlige arkivers rolle ved udformningen og gennemførelsen af en overordnet bevarings- og kassationspolitik vedrørende offentlige arkivalier. Forslaget skal endvidere understrege myndighedernes ansvar for behandlingen af deres arkivalier som led i en sådan politik. Formålet er endelig at skabe størst mulig åbenhed med hensyn til adgangen til de offentlige arkivers samlinger for offentligheden, herunder forskningen.

...

Baggrund for forslaget

Bevaring, behandling og tilgængeliggørelse af den del af det danske samfunds kulturarv, der består i arkivalier, er hidtil ikke behandlet samlet i lovform. Inden for de seneste årtier er der i en række lande følt behov for en sådan samlet lovmæssig regulering.

Behovet er begrundet dels i de meget store arkivmasser, der skabes i det moderne informationssamfund, dels i det forhold, at det moderne samfunds indsamling og behandling af informationer bliver stadig mere kompliceret.

Blandt de lande, der har etableret lovgivning på arkivområdet, kan nævnes USA 1984, Frankrig 1979, Finland 1981, Canada 1987 og Sverige i 1991. Lovgivning er endvidere gennemført i visse tyske delstater, ligesom der i Norge forberedes lovgivning på arkivområdet.

De spørgsmål, som de pågældende landes arkivlovgivning tager stilling til, afhænger naturligvis af forholdene i de enkelte lande, herunder den

lovgivning, der findes på beslægtede områder. Et grundlæggende element i en lovgivning på området er imidlertid en fastlæggelse af de offentlige myndigheders ansvar med hensyn til bevaring af dokumentationsmateriale af væsentlig betydning for borgernes retssikkerhed, det offentliges dokumentationsbehov samt for forståelsen af landets historie.

En side af samme sag er fastlæggelsen af ansvaret for, at der ikke bevares mere end nødvendigt, dvs. at det materiale, som det ikke er nødvendigt at bevare af de ovennævnte grunde, kasseres på betryggende måde. Det må anses for ønskeligt på dette område at understrege statens arkivers rolle som tilsynsmyndighed over for den offentlige forvaltning med hensyn til bevaring og kassation af arkivalier.

...

Lovudkastets bestemmelser om disse forhold er i et vist omfang en stadfæstelse af gældende ordninger og praksis. Men en lovgivning på området må antages at skabe et mere hensigtsmæssigt grundlag bl.a. for udformningen af en overordnet bevarings- og kassationspolitik for den offentlige forvaltning og for den praktiske gennemførelse af en sådan politik, således at de ressourcer, der anvendes til bevaring af offentlige arkivalier, udnyttes så effektivt og hensigtsmæssigt som muligt.

Den debat, der med mellemrum opstår om offentlighedens og den historiske forsknings adgang til arkivalier - hvad enten disse befinder sig hos myndighederne eller er afleveret til arkiverne - har også rettet opmærksomheden mod behovet for en afklaring og forenkling af de bestemmelser, der regulerer spørgsmålet om betingelserne for arkivtilgængelighed og kompetenceforholdene i denne forbindelse."

Af bemærkningerne til arkivlovens nugældende § 4 (tidligere § 2) fremgår bl.a. (Folketingstidende 1991-92, tillæg A, lovforslag nr. L 182, spalte 4068-4071):

"Bestemmelsen opregner hovedformålene for de statslige arkivers virksomhed, d.v.s. gennemførelse af den nationale bevaringspolitik, herunder varetagelse af kassationshensynet, tilgængeliggørelse af arkiverne for myndighederne og offentligheden samt gennemførelse af forskning.

Til stk. 1, nr. 1

Arkivernes formål er at sikre bevaring af dækkende dokumentation for beskrivelse og analyse af det danske samfund og dets udvikling i flest mulige aspekter.

Den primære genstand for denne målsætning er den statslige forvaltnings arkivalier. Dette har delvis historiske årsager, men skyldes navnlig statsforvaltningens centrale placering i samfundslivet. Imidlertid er det statslige område ikke tilstrækkeligt til at formidle et fuldstændigt billede af det danske samfunds tilstand og udvikling gennem tiderne. Det indgår derfor også som led i arkivernes målsætning at bidrage til at sikre bevaringen af primær- og amtskommunale arkivalier og af private arkivalier af historisk værdi.

...

Til stk. 1, nr. 2

Det er et led i arkivernes målsætning at sikre, at kassation af ikke-bevaringsværdigt materiale kan gennemføres. Allerede af ressourcemæssige grunde er det klart, at kun en mindre del af de offentlige myndigheders arkivalier kan bevares. Nøjagtige opgørelser over den årlige tilvækst af arkivalier i den offentlige sektor findes ikke, men det kan beregnes, at tilvæksten ligger på omkring 10.000 hylde-meter årligt pr. mio. indbyggere.

Kassation foretages således af økonomiske hensyn, ikke af forskningsmæssige. Der skal kasseres indtil grænsen for, hvad der er forsvarligt under hensyn til de formål, der søges opnået ved bevaring af arkivalier, og under anvendelse af metoder, der omkostningsmæssigt står i rimeligt forhold til den opnåede pladsgevinst. Kassationsprocessen er med andre ord en imødekommelse af samfundets berettigede krav om økonomisering med de ressourcer, der skal anvendes i forbindelse med bevaringen. Arkiverne har således en forpligtelse til stadig at udvikle og forbedre kassationsprocessen i samarbejde med de arkivskabende myndigheder.

Arkiverne arbejder her ud fra en klar, økonomisk prioritering, hvis mål er

- bevaring af flest mulig oplysninger med færrest mulig omkostninger i form af lokaleforbrug, arkivmæssig efterbehandling og tidsforbrug for benytterne;
- størst mulig fysisk holdbarhed af de arkivalier, som skal bevares.

Målsætningen er i øjeblikket at sikre kassation af 70-80% af den samlede arkivtilvækst i den offentlige forvaltning. Dette søges bl.a. opnået ved en forhåndsplanlægning af arkivdannelsen, således at ikke-bevaringsværdige arkivalier let kan udskilles uden detaljeret gennemgang af de enkelte sager. Samtidig tjener planlægning af arkivdannelsen også som hjælp til orientering i arkivalierne, mens de er i administrativt brug. Herved opnås ikke blot en effektivisering af det administrative arbejde, men også en øget retssikkerhed for borgerne i tilknytning til reglerne i forvaltnings- og offentlighedslovene.

Bevaring af flest mulig oplysninger med færrest mulig omkostninger forudsætter et tæt samarbejde med de arkivskabende myndigheder. De betydelige datamængder, som opbygges i det moderne informationssamfund, må bringes på anvendelig og overskuelig form ved hensigtsmæssig tilrettelæggelse af papir- og informationsgangen i myndighederne og ved systematisk kassation af ikke-bevaringsværdigt materiale, f.eks. overflødige kopier, ensartede sager uden væsentlig interesse i kraft af det individuelle tilfælde, materiale af rutinemæssig eller orienterende karakter, etc.

Til stk. 1, nr. 3

Arkivernes målsætning er rettet mod dels en betjening af myndighederne m.h.t. oplysninger i afleverede arkivalier, dels en betjening af offentligheden, herunder navnlig forskningen. Denne forskning er ikke kun knyttet til faget historie i snævrere forstand, men også til talrige andre discipliner, som arbejder på grundlag af historiske data; som eksempler kan nævnes lægevidenskab, geografi, miljøforskning, demografi, økonomi, politologi og sociologi. En meget betydelig del af arkivbenyttelsen falder endvidere uden for det videnskabelige forskningsbegreb, idet den er knyttet til f.eks. journalistisk arbejde eller opfyldelsen af individuelle borgeres behov bl.a. for egen udforskning af deres personlige afstamning eller af deres hjemstavnshistorie.

Benyttelsen af arkivernes samlinger er et højt prioriteret led i arkivernes aktuelle målsætning. Et så bredt udsnit af befolkningen som muligt bør kunne benytte arkiverne og gøre sig bekendt med resultaterne af andres arkivbenyttelse. Dette mål fremmes af arkiverne ved

- at betjene læsesale, hvor publikum kan benytte arkivalierne,
- at udarbejde og publicere oversigter og hjælpemidler til arkivernes benyttelse (registraturer mv.), og
- at åbne mulighed for benyttelse af arkivalierne uden for arkivernes egne læsesale, enten ved udlån til benyttelse på godkendte institutioner eller ved salg eller udlån af mikrofilm m.v.

Udarbejdelsen af nye hjælpemidler – registraturer m.v.- og en bevidst udlåns- og kopispredningspolitik er en forudsætning for, at arkiverne også i fremtiden kan betjene den store kreds af stadig mere alsidigt historisk interesserede, som benytter arkivalier.

Det bør nævnes i denne forbindelse, at arkiverne også har en vigtig kulturel funktion over for andre lande. Som følge af den danske stats politiske historie rummer arkiverne centrale kilder for den historiske forskning vedrørende lande og områder, som nu har en særlig statsretlig stilling in-

den for det danske monarki (Færøerne og Grønland), er selvstændige (Island og Norge) eller bestanddele af fremmede stater (Ghana, Indien, Estland og Letland, Storbritannien, Sverige, Tyskland og U.S.A.).

De problemer med hensyn til arkivbenyttelsen, som udspringer af dette forhold, søges løst ved bilateralt samarbejde med de respektive nationale arkivmyndigheder, primært baseret på udveksling af kopier. Herved søger arkiverne at sikre en tilsvarende forbedring af danske historikers muligheder for at benytte materiale til belysning af dansk historie i fremmede arkiver. Derudover skal det nævnes, at arkivernes samlinger på det nævnte område også udnyttes af udenlandske forskere, der besøger arkivernes læsesale.

Til stk. 1, nr. 4

Det er en nødvendig forudsætning for opfyldelsen af arkivernes målsætning, at de råder over et bredt kendskab til den historisk orienterede forsknings problemstillinger og metoder, både nationalt og internationalt. Såvel kassation som registrering og vejledning kan således kun udføres forsvarligt på grundlag af et ajourført kendskab til forskningens metoder og problemstillinger.

For at sikre, at arkivernes forskningsindsats til stadighed kan leve op til de kvalitetskrav, der må stilles til et nationalt forskningsmiljø på internationalt niveau, har arkiverne status som sektorforskningsinstitution.

Det indgår samtidig i arkivernes målsætning at udbrede kendskabet til forskningens resultater. Dette skyldes primært arkivernes placering som national institution med den opgave at bevare og formidle kulturarven. Hertil kommer det praktiske forhold, at arkivmedarbejdernes forskning ofte yder væsentlige bidrag til forståelsen og anvendeligheden af arkivernes samlinger."

Af bemærkningerne til arkivlovens § 13 fremgår bl.a. (Folketingstidende 1991-92, tillæg A, lovforslag nr. L 182, spalte 4080-4082):

"De nugældende regler om statslige myndigheders aflevering af arkivalier til statens arkiver er optaget i Kulturministeriets bekendtgørelse nr. 91 af 20. februar 1976. Hovedreglen er, at arkivalierne afleveres til statens arkiver, når de er 30 år gamle, da det generelt må antages, at arkivalierne efter en 30 års periode ikke længere er nødvendige for den løbende administration.

Bekendtgørelse nr. 91 af 20. februar 1976 er udstedt efter forhandling med samtlige ministerier. Under den gældende ordning kan myndighederne,

hvor forholdene taler herfor, efter aftale med det modtagende arkiv aflevere arkivalier senere end 30 år. En række administrative og praktiske hensyn kan således føre til, at der fastsættes en længere afleveringsfrist. I den hidtidige praksis er dette blandt andet tilfældet, hvor arkivalierne stadig er i administrativ brug. En række myndigheder afleverer dog - af praktiske og ressourcemæssige grunde - arkivalier til statens arkiver, før de er 30 år gamle.

Det foreslås, at hovedreglen - aflevering efter 30 år - nu lovfæstes. Det præciseres dog, at modstående hensyn kan medføre, at denne hovedregel fraviges.

Kulturministeren bemyndiges til, efter forhandling med de berørte ministerier, at fastsætte nærmere regler om myndighedernes aflevering af arkivalier, herunder om de tilfælde, hvor en fravigelse af hovedreglen kan finde sted.

Den praktiske gennemførelse af afleveringen vil være baseret på aftale mellem det modtagende arkiv og den afleverende myndighed. Praktiske årsager (bl.a. journalperioder) kan indebære, at der kan medgå et vist tidsrum udover 30 år, inden afleveringen er endelig gennemført.

Det vil i reglerne blive fastsat, at afgørelse om afvigelse fra den almindelige afleveringsfrist som hovedregel træffes af Rigsarkivaren eller vedkommende landsarkivar i samråd med den afleverende myndighed.

Den afleverende myndighed kan dog fastsætte en længere frist for så vidt angår materiale, der er klassificeret »FORTROLIGT« eller højere i henhold til de bestemmelser, som er fastsat herom, herunder Statsministeriets cirkulære af 1. november 1986 og Forsvarets tilsvarende bestemmelser. Dette svarer til den gældende praksis.

Efter praksis afleveres disse arkivalier i et vidt omfang først efter nedklassificering er foretaget. Nedklassificering foretages som hovedregel først, når sagerne er 60 år gamle, og sagerne opbevares således indtil dette tidspunkt hos den afleverende myndighed. Denne praksis forudses videreført.

Dette forhold kan have sikkerhedsmæssige grunde og har i denne sammenhæng først og fremmest betydning for Forsvarets myndigheder og efterretningstjenesterne.

Derudover kan der foreligge ressourcemæssige problemer i forbindelse med nedklassificering, i det udskydelsen af afleveringstidspunktet har sammenhæng med de forholdsvis betydelige ressourcer, der ville medgå

dels til en gennemgang af sagerne med henblik på nedklassificering efter 30 års perioden, dels til opfyldelse af de sikkerhedskrav, det modtagende arkiv ved større afleveringer af ikke-nedklassificeret arkivmateriale ville blive stillet overfor.

De regler, der til afløsning af de nugældende bestemmelser agtes fastsat med hjemmel i § 13, vil derudover bl.a. indeholde bestemmelser om de tilfælde, hvor aflevering sker før udløbet af den generelle afleveringsfrist. Hvor aflevering af arkivalier sker før udløbet af 30 års fristen, vil der kunne fastsættes regler om vederlag for opbevaring m.v., indtil arkivalierne har opnået 30 års alder.

Fravigelse af den i § 13, stk. 1, l. pkt. nævnte hovedregel kan endvidere i særlige tilfælde vedrøre afleveringspligten. Der tænkes herved navnlig på, at der for så vidt angår de særlige forvaltningsenheder, som ifølge lovforslaget vil være omfattet af arkivlovens bestemmelser, kan være tale om at tage hensyn til den praksis, som hidtil har været fulgt m.h.t. aflevering. Endvidere kan henvises til, at afleveringspligten efter de gældende regler ikke omfatter arkivalier, som er en del af en institutions videnskabelige samlinger.”

Af bemærkningerne til arkivlovens kapitel 5 om tilgængelighed (nugældende kapitel 6 om tilgængelighed af offentlige arkivalier) og lovens dagældende § 22 (nugældende § 23) fremgår bl.a. (Folketingstidende 1991-92, tillæg A, lovforslag nr. L 182, spalte 4088 og 4091-4093):

”Adgangen til offentlige arkivers samlinger er ikke tidligere reguleret ved lov.

Spørgsmålet om offentlige arkivaliers tilgængelighed er et forhold, som ofte har været genstand for debat, bl.a. i forbindelse med overvejelser om eventuel lovgivning på arkivområdet.

Der har i denne forbindelse været fremført kritik af den gældende ordning, som bl.a. påstås at være for restriktiv m.h.t. arkivadgang og for uigennemsigtig i administrativ henseende.

Det er ministeriets opfattelse, at der er behov for en politisk afklaring af de hensyn, der skal afvejes mod hinanden i spørgsmålet om adgang til arkivalier. På den ene side står hensynet til offentlighedens, herunder forskningens interesse i at benytte de oplysninger om bl.a. politiske og historiske forhold, der opbevares i arkiverne. På den anden side står hensynet til beskyttelse af væsentlige interesser, der vedrører privatlivets fred, statens sikkerhed m.v.

Lovforslaget er baseret på et ønske om størst mulig åbenhed med hensyn til adgangen til offentlige arkivalier.

Dette kommer til udtryk i en generel tilgængelighedsfrist, der er kortere end den i dag gældende, samt ved opstilling af særlige krav til de situationer, hvor en længere tilgængelighedsfrist ønskes fastsat.

For så vidt angår de ovennævnte beskyttelseshensyn er forslaget baseret på et ønske om at bringe reglerne herom i overensstemmelse med bestemmelserne om aktindsigt i offentligheds- og forvaltningslovene, jf. nedenfor.

For så vidt angår spørgsmålet om dispensation fra fastsatte frister er forslaget baseret på et ønske om en præcisering af kompetenceforholdene i denne forbindelse, således at det klargøres, hvornår en afgørelse træffes af rigsarkivaren, og hvornår en afgørelse om tilgængelighed forudsætter ressortmyndighedens samtykke. Det forudsættes i øvrigt, at ønsket om størst mulig åbenhed med hensyn til adgang til offentlige arkivalier også kommer til udtryk i behandlingen af dispensationsansøgninger.

...

Til § 22

Til stk. 1

Bestemmelsen fastsætter en tilgængelighedsfrist på 80 år for arkivalier, der indeholder oplysninger om enkeltpersoners private og økonomiske forhold, herunder registre, der er omfattet af lov om offentlige myndigheders registre. Tilgængelighedsfristen svarer til den i øjeblikket gældende, idet det dog bemærkes, at en række arkivalier, der indeholder særligt følsomme oplysninger, efter de gældende regler først er tilgængelige efter 100 år. Der er således tale om en nedsættelse af den generelle tilgængelighedsfrist for en række sager.

Tilgængelighedsfristen på 80 år finder ligeledes anvendelse på sager inden for strafferetsplejen, på myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres, samt på materiale, der tilvejebringes af Danmarks Statistik med henblik på udarbejdelse af offentlig statistik. Bestemmelsen er i overensstemmelse med den praksis, der følges under de nugældende regler.

I det udkast, der i efteråret 1990 blev udsendt til høring, var fristen for tilgængelighed med hensyn til personoplysninger m.v. foreslået fastsat til 90 år. Baggrunden for dette forslag var især nyere udenlandsk arkivlovgivning, hvor fristen for fri tilgængelighed på dette område er fastsat til 90 år under hensyn til den generelt højere levealder. Ligeledes var i det nævnte

udkast samme frist anvendt på materiale, der vedrører møder mellem ministre.

Det blev i høringsrunden fremført, at en skærpelse af tilgængelighedsfristen fra 80 til 90 år på personbeskyttelsesområdet næppe kunne anses for tilstrækkeligt begrundet i en højere gennemsnitslevetid, samt at benyttelse af adskillige arkivalier, hvis frie tilgængelighed efter 80 år ikke har medført problemer, ved bestemmelsen ville blive gjort afhængig af dispensation. Særligt er det blevet påpeget, at en generel 90 års tilgængelighedsfrist for personoplysninger syntes at indebære en stramning med hensyn til tilgængeligheden af kirkebøger. Endelig er det påpeget, at en generel 90-års tilgængelighedsfrist med hensyn til materiale, der vedrører møder mellem ministre, ikke forekom begrundet.

Forslaget er i lyset heraf udformet således, at den gældende 80-års frist for arkivalier, der indeholder oplysninger om enkeltpersoners private forhold m.v., opretholdes.

Med hensyn til fristen for tilgængelighed til materiale, der vedrører møder mellem ministre, må det antages, at den almindelige 30 års frist i langt de fleste tilfælde vil yde tilstrækkelig beskyttelse, hvortil kommer, at den afleverende myndighed vil kunne forlænge 30 års fristen, jf. § 21, hvor ganske særlige hensyn gør sig gældende. Hvad særligt angår kirkebøger, skal bemærkes, at der ikke tilsigtes nogen ændring i den 50-års frist, som er fastsat ved Kulturministeriets cirkulære nr. 47 af 10. marts 1976. Fastsættelse af sådan særlig tilgængelighedsfrist er hjemlet i forslagens § 22, stk. 2.

Til stk. 2

Hvis der i særlige tilfælde måtte være anledning til at fastsætte en frist for tilgængelighed til det i stk. 1 nævnte materiale, der rækker ud over 80 år, kan en længere frist fastsættes af den afleverende myndighed efter samråd med det modtagende arkiv.

Det skal påpeges, at bestemmelsen tillige hjemler mulighed for, at den afleverende myndighed i samråd med det modtagende arkiv fastsætter en tilgængelighedsfrist, der er kortere end 80 år, hvis det findes, at beskyttelseshensynet må anses for at være bortfaldet før udløbet af den generelle frist.

Der kan her henvises til det ovennævnte cirkulære om kirkebøgers tilgængelighed, ligesom der muligt vil kunne fastsættes kortere frister for visse former for statistisk grundmateriale m.v.

Det bemærkes særligt, at fastsættelse af en kortere tilgængelighedsfrist for så vidt angår edb-registre, der er omfattet af lov om offentlige myndigheders registre, forudsætter, at Registertilsynet i kraft af tilsynets almindelige forpligtelser efter lov om offentlige myndigheders registre, og de vilkår, der fastsættes efter § 14, stk. 3, godkender en afvigelse fra 80 års tilgængelighedsfristen.”

Af bemærkningerne til arkivlovens § 40 (tidligere § 25) fremgår bl.a. (Folketingstidende 1991-92, tillæg A, lovforslag nr. L 182, spalte 4096):

”Bestemmelsen pålægger den, der får tilladelse til at benytte ikke almindelig tilgængelige arkivalier, tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, der måtte findes i arkivalierne. Denne bestemmelse er ny i arkivlovssammenhæng og må som nævnt antages at ville bane vej for en smidigere behandling af ansøgninger om adgang til ikke almindelig tilgængelige arkivalier.

Siden 1987 er der i en række tilfælde blevet pålagt forskere og andre, der har ønsket at anvende ikke almindelig tilgængeligt arkivmateriale, tavshedspligt i henhold til forvaltningslovens § 27, stk. 3, med hensyn til oplysninger af fortrolig karakter, der måtte findes i det benyttede materiale.

Det er i den offentlige debat hævdet, at tavshedspligtspålægget vil lægge hindringer i vejen for den forskningsmæssige udnyttelse af arkivalier. Praksis har imidlertid vist, at dette ikke er tilfældet.”

Arkivloven blev revideret i 2002 ved lov nr. 1050 af 17. december 2002, hvorved reglerne om tilgængelighed af offentlige arkivalier blev ændret. Lovforslaget var baseret på betænkning nr. 1404/2001 om revision af arkivloven afgivet af en arbejdsgruppe under Kulturministeriet. I betænkningen blev det overvejet at nedsætte 80-års-fristen for beskyttelse af enkeltpersoners private forhold, og hvorledes der i givet fald kunne tages rimelige beskyttelseshensyn. Af arbejdsgruppens overvejelser herom fremgår bl.a.:

”1. Indledning

...

1.2 Sammensætning

Formand: rigsarkivar, dr.phil. Johan Peter Noack.

Medlemmerne af arbejdsgruppen i øvrigt er
Afdelingschef Poul Bache, Kulturministeriet
Seniorkonsulent Ole Cohen, Kommunernes Landsforening
Journalist Anders Jerichow

Souschef, fuldmægtig Jørgen Krogh, Forsvarsministeriet
 Journalist Vibeke Sperling
 Kontorchef Jørgen Steen Sørensen, Justitsministeriet
 Kontorchef Kenneth Hirsch Sørensen, Amdsrådsforeningen
 Souschef, fuldmægtig Peter Taksøe-Jensen, Udenrigsministeriet
 Lektor Anette Warring, RUC
 Lektor, dr.phil. Poul Villaume, Københavns Universitet.

...

6. Tilgængelighed

...

6.5 Arbejdsgruppens overvejelser

...

6.5.8 Tilgængelighedsfristen på 80 år efter arkivlovens § 22, stk. 1

6.5.8.1 Problemstilling

Arbejdsgruppen skal ifølge sit kommissorium vurdere en nedsættelse af 80-års-fristen for beskyttelse af oplysninger om enkeltpersoners private forhold, og hvorledes man i givet fald kan tage rimelige beskyttelseshensyn.

Arkivlovens tilgængelighedsfrister indebærer, at oplysninger, der er omfattet af en tilgængelighedsfrist, efter fristens udløb frit vil kunne udnyttes, videregives, offentliggøres m.v. Arkivloven normerer således udløbet af den beskyttelse, der finder sted såvel efter arkivloven som efter anden offentligretlig lovgivning.

Efter udløbet af tilgængelighedsfristen efter § 22 er privatlivets fred udelukkende beskyttet af straffelovens bestemmelser om freds- og ærekrænkelser.

I en vurdering af en nedsættelse af 80-års-fristen må hensynet til beskyttelsen af privatlivets fred afvejes over for de hensyn, der kan tilsige en større åbenhed med hensyn til oplysninger om enkeltpersoners private og økonomiske forhold. Det må herunder vurderes, om de hensyn, der i den forbindelse skal varetages, med tiden vil gøre sig gældende med mindre vægt.

6.5.8.2 Beskyttelsen af privatlivets fred i § 22

Arkivloven § 22, stk. 1, nr. 1, fastsætter en tilgængelighedsfrist på 80 år for arkivenheder, der indeholder oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Denne 80-års-frist tilsigter først og fremmest at beskytte privatlivets fred hos den enkelte borger.

Ifølge § 22, stk. 2, kan den afleverende myndighed, hvor forholdene taler herfor, efter drøftelse med det modtagende arkiv fastsætte en kortere eller længere tilgængelighedsfrist for arkivenheder, der er omfattet af § 22, stk. 1. Fastsættelse af kortere frist end 80 år for materiale, der er omfattet af persondataloven, kan dog kun finde sted efter indhentet udtalelse fra databeskyttelsesmyndighederne, dvs. Datatilsynet eller Domstolsstyrelsen. Det bemærkes, at denne bestemmelse stort set ikke er udnyttet i praksis.

Bestemmelserne i § 22, stk. 1-2, kan således siges at udgøre en del af de garantier, der ifølge artikel 6, stk. 1, litr. b og e, i EU-direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 skal gives i forbindelse med behandling af personoplysninger i historisk, statistisk eller videnskabeligt øjemed.

Det er ikke muligt at opstille en udtømmende opregning af oplysninger, der frit tilgængelige vil kunne krænke privatlivets fred hos de borgere, oplysningerne omhandler. Den udbredte tilslutning til princippet om åbenhed ses derfor som regel ledsaget af kraftige tilkendegivelser af, hvor vigtigt det også er at beskytte privatlivets fred.

6.5.8.3 Offentlighedsloven og privatlivets fred

Offentlighedslovskommission af 1956 overvejede i sin betænkning offentlighedsprincippet forhold til privatlivets fred. I betænkningen hedder det herom:

”Det anføres, at en offentlighedsordning let kan medføre, at personer skaffer sig dem ganske uvedkommende oplysninger om andre personers personlige og private forhold, og at dette kan give anledning til misbrug. Myndighederne beskæftiger sig i stigende grad med oplysninger om den enkelte borgers personlige forhold, og begrundelsen for et offentlighedsprincip kan ikke føre til, at sådanne oplysninger prisgives.

Hertil er at sige, at man naturligvis ved en lovgivning på dette område fra offentlighedskravet vil gøre undtagelser, der går ud på at sikre privatpersoner mod uhjemlet indblanding i deres privatliv. Praktiseringen af sådanne undtagelsesbestemmelser vil dog frembyde vanskeligheder, og der kan være mulighed for misbrug af adgangen til en sags aktstykker.” (Betænkning 325/1963, s. 48).

Offentlighedsloven af 1970 indeholdt på den baggrund i § 2, stk. 1, en bestemmelse, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfattede oplysninger om enkeltpersoners private og økonomiske forhold. Undtagelsesadgangen var

absolut i den forstand, at hemmeligholdelse ikke var betinget af en konkret interesseafvejning, men alene betinget af dokumentets faktiske indhold.

Bestemmelsen er med en ændret formulering opretholdt i den gældende offentlighedslovs § 12, stk. 1, nr. 1, der lyder: "Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om 1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold ..."

Om fortolkningen af denne bestemmelse anføres i den kommenterede offentlighedslov, at "Undtagelsesadgangen er principielt knyttet til en vurdering af oplysningernes karakter. Det er ikke en forudsætning for bestemmelsens anvendelse, at hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde må anses for påkrævet." (John Vogter: Offentlighedsloven, 1998, s. 217).

Der er således ikke, som når retten til aktindsigt begrænses af hensyn til statens sikkerhed, rigets forsvar, udenrigspolitiske forhold m.v., tale om en konkret interesseafvejning, jf. at begrundelsen for at begære aktindsigt er uden betydning for afgørelsen af aktindsigtsspørgsmålet.

"Lovgivningsmagten har generelt foretaget den fornødne afvejning af på den ene side hensynet til, at der for pressen og andre består en almindelig adgang til aktindsigt i den offentlige forvaltnings dokumenter, og på den anden side beskyttelsen af privatlivet. Det er sket gennem en almindelig afgrænsning af de undtagne oplysninger til at angå "private forhold" ". (John Vogter: Offentlighedsloven, 1998, s. 218).

6.5.8.4 Definition af privatlivets fred

Hensynene til beskyttelse af privatlivets fred eller såkaldt følsomme oplysninger er ikke i anden lovgivning defineret udtømmende. Det kan næppe heller lade sig gøre.

Beskyttelse af privatlivets fred reguleres ud over arkivloven tillige af bl.a. straffeloven, forvaltningsloven, offentlighedsloven, persondataloven, folkeresterloven, lov om patienters retssikkerhed (opregningen er ikke udtømmende).

Efter straffelovens § 264 d straffes den, "der uberettiget videregiver meddelelser eller billeder vedrørende en andens private forhold eller i øvrigt billeder af den pågældende under omstændigheder, der åbenbart kan forlanges unddraget offentligheden." Ifølge bestemmelsens 2. pkt. finder den også anvendelse, hvor meddelelsen eller billedet vedrører en afdød person.

I dansk ret ophører beskyttelsen af privatlivets fred hos den enkelte således ikke ved den pågældendes død, som tilfældet er f.eks. i USA.

Straffeloven omtaler "private forhold" og "omstændigheder, der åbenbart kan forlanges unddraget offentligheden". I fortolkningen af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, hedder det, at "udgangspunktet for afgrænsningen af, hvilke bestemmelser der kan anses for omfattet af undtagelsesbestemmelsen, navnlig må søges i en vurdering af, hvorvidt oplysningerne kan betragtes som "følsomme", dvs. er af en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab." (John Vogter: Offentlighedsloven, 1998, s. 217).

Visse typer af oplysninger er i forvaltningsloven karakteriseret som oplysninger om "rent private forhold". Det drejer sig om oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, foreningsmæssige, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold, væsentlige sociale problemer og misbrug af nydelsesmidler. Opregningen er ikke udtømmende, men angiver alene karakteren af oplysninger, som må opfattes som særligt følsomme. Således kan også oplysninger om interne familieforhold, familiestridigheder, opdragelsesmåde, adoption m.v. være af rent privat karakter.

Det må dog betragtes som en forudsætning for at betragte en oplysning som rent privat, at der ikke foreligger forhold, der gør, at oplysningen ikke er fortrolig, f.eks. efter omstændighederne ved at den, oplysningen vedrører, selv har offentliggjort den.

Persondataloven opregner også en række oplysningstyper, som må betragtes som særlig følsomme, med den retsfølge, at de som hovedregel ikke må indsamles og behandles. Der er ikke sammenfald mellem persondatalovens og forvaltningslovens opregning. F.eks. falder oplysninger om "væsentlige sociale problemer", "interne familieforhold" og "strafbare forhold" uden for de kategorier, der opregnes i persondataloven.

Behovet for beskyttelse af privatlivets fred har gennem mere end hundrede år været stigende i den forstand, at det offentlige har indsamlet stadig flere oplysninger om borgerne. Den samfundsmæssige, administrative og teknologiske udvikling har betydet, at flere og flere borgere med stigende hyppighed har kontakt med stat og kommuner. Offentlige institutioner har derfor måttet bevare en stigende mængde dokumenter, som rummer stadig flere oplysninger om borgernes privatliv. Borgerne har en klar interesse i, at disse oplysninger beskyttes. Beskyttelsen skal hindre

krænkelser ved det offentlige selv, medborgerne og medierne. Om krænkelser ved det offentlige selv føres der med mellemrum diskussioner, som viser, hvor ømfindtligt emnet er.

Forvaltningsloven og lov om behandling af personoplysninger rummer bestemmelser om tavshedspligt og bestemmelser, som regulerer myndighedernes ret og pligt til at beskytte eller videregive oplysninger til andre myndigheder.

Krænkelser ved private drøftes sjældnere, men der hersker næppe tvivl om, at den enkelte føler krav på, at oplysninger ikke videregives til andre, herunder heller ikke til arbejdsgivere, kolleger, venner og bekendte, for så vidt heller ikke til nære slægtninge. Reaktionen i primærgrupper på oplysninger, som krænker privatlivets fred, er formentlig kendt af enhver. Virkningerne kan være vidtrækkende eller skæbnesvangre for den enkelte.

Mediernes udnyttelse af private oplysninger udgør også en risiko for krænkelser. Historier, som går tæt på privatlivet – herunder dets mere intime sider – er over årene blevet stadig bedre stof. Der kan uden tvivl spores stigende konkurrence på området – mellem tabloidaviser, ugeblade og tilsvarende programmer og kanaler i radio og fjernsyn. Borgernes utryghed er steget tilsvarende. Frygten gælder mediernes offentlige gabestok. I den mere seriøse del af medievirkksomheden tilgodeses sådanne følelser ved tilsløring af ansigter og fordrejning af stemmer, ligesom grænserne for realistiske reportager af konkrete udsnit fra den sociale virkelighed står til debat. Problemet er human interesse: konkrete detaljer om navngivne individer sælger godt.

På den anden side forekommer der også en tendens til, at borgernes stigende eksponering i sig selv fører til større åbenhed om privatsfæren. Flere kendte personer afgiver efterhånden oplysninger om deres privatliv, som de for årtier siden ville have holdt helt for sig selv. Ændringerne i familiemønstrene trækker i samme retning. Separationer, skilsmisser, adoptioner kan i sig selv ikke holdes fortrolige. Det samme gælder til en vis grad den mindre stramme seksualmoral.

Det forhold, at en del af befolkningen i visse sammenhænge selv videregiver, offentliggør eller samtykker til offentliggørelse af oplysninger om private forhold, kan dog ikke medføre, at oplysninger om andre borgers privatliv også bør være tilgængelige.

6.5.8.5 Beskyttelseshensynene i arkivlovens § 22

Der er i offentlighedsloven forskellige beskrivelser og begrundelser for de undtagelser, som sammen efter arkivlovens § 22 har en frist på 80 år. Det

bør derfor for hver enkelt overvejes, med hvilken ret den kan sammenkædes med det hensyn til privatlivets fred, som begrundet 80-års-fristen.

Oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold

I arkivlovens § 22 er der fastsat en frist på 80 år for de undtagelser i offentlighedsloven, som skal beskytte borgernes fred. Den centrale bestemmelse findes i stk. 1, nr. 1, som gælder "oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold". Formuleringen er overtaget fra offentlighedslovens § 12. Der hersker ingen tvivl om, at denne formulering må opretholdes, og at fortolkningen af bestemmelsen må svare til fortolkningen af offentlighedslovens bestemmelse.

§ 22, stk. 1, nr. 2-4, fastsætter en 80-års-tilgængelighedsfrist for sager inden for strafferetsplejen, for myndigheders brevveksling med sagkyndige i forbindelse med retssager m.v. samt for statistisk grundmateriale. Retsvirkningen af bestemmelserne i 22, stk. 1, nr. 2-4, er, at rigsarkivarens imødekommelse af ansøgninger om dispensation fra tilgængelighedsfristen er afhængig af samtykke fra den afleverende myndighed, dvs. i sidste ende vedkommende minister.

Bestemmelserne i § 22, stk. 1, nr. 2-4, har således nærmere tilknytning til bestemmelserne om dispensation fra tilgængelighedsfristerne. Der henvises herom nærmere til afsnit 6.6.1 om dispensationer. I det følgende skal kun overvejes, om de oplysningstyper, der er nævnt i § 22, stk. 1, nr. 2-4, udgør et særligt område i forbindelse med beskyttelsen af privatlivets fred.

Sager inden for strafferetsplejen

I arkivlovens § 22 stk. 1, nr. 2, er der tilsvarende fastsat 80-års-frist for sager inden for strafferetsplejen. Sager inden for strafferetsplejen er som helhed undtaget fra offentlighedslovens virkeområde, jf. § 2, 1. pkt., i offentlighedsloven. Det fremgår af offentlighedskommissionens betænkning, 1978, at begrundelsen for undtagelsen er retshåndhævelsens effektivitet og privatlivets fred.

Det må antages, at hensynet til retshåndhævelsens effektivitet ganske få år efter en sags afslutning og i hvert fald efter udløbet af den generelle frist på 30 år ofte ikke længere kan spille nogen rolle. Deraf følger, at 80-års-fristen for sager inden for strafferetsplejen først og fremmest skal tilgodese hensynet til privatlivets fred.

Det kan anføres, at oplysninger om strafbare forhold i sig selv ikke kan betragtes som anliggender, der hører til privatlivets fred. Hvis ikke medborgere, samfundet eller staten kunne anses for krænket, ville der ikke blive

rejst straffesag. Man kunne derfor sætte spørgsmålstegn ved, om sager inden for strafferetsplejen bør være omfattet af den lange frist, som primært er begrundet i hensynet til privatlivets fred. Det bemærkes i denne sammenhæng, at sådanne sager efter den svenske lov om tavshedspligt kun holdes fortrolige i indtil 50 år.

Det må her konstateres, at oplysninger om strafbare forhold såvel i forvaltningsloven som i persondataloven er karakteriseret som stærkt følsomme af hensyn til beskyttelsen af privatlivets fred. Dertil kommer, at sager inden for strafferetsplejen ofte rummer oplysninger om private forhold hos tredjepart, den forurettede, vidner, pårørende eller andre.

Hensynet til beskyttelsen af privatlivets fred vil således kunne varetages dækkende gennem bestemmelsen § 22, stk. 1, nr. 1.

Ophæves bestemmelsen i § 22, stk. 1, nr. 2, vil følgen være, at sager inden for strafferetsplejen, der ikke rummer oplysninger om fysiske, men derimod udelukkende om juridiske personer, ikke falder ind under 80-års-tilgængelighedsfristen.

Korrespondance med sagkyndige i forbindelse med det offentliges retssager
Hensigten med bestemmelsen, der svarer til offentlighedslovens § 10, nr. 4, er at beskytte de oplysninger om enkeltpersoner, der måtte fremgå i forbindelse med en myndigheds overvejelse af, om en retssag bør føres.

Den tilsvarende bestemmelse i offentlighedsloven har et videre formål, nemlig at beskytte en myndigheds brevveksling med sagkyndige om juridiske tvivlsspørgsmål og om anden konkret rådgivning, f.eks. af regnskabsmæssig, lægelig eller teknisk art, når brevvekslingen finder sted i forbindelse med konkrete retssager eller overvejelser om en sådan bør føres. Det er uden betydning, om der er tale om civile sager eller sager inden for strafferetsplejen.

For så vidt angår bestemmelsen i arkivloven, vil det tilsigtede beskyttelseshensyn formentlig varetages ved bestemmelsen i § 22, stk. 1, nr. 1, og det kan derfor overvejes, om der er anledning til opretholde den.

Udgår bestemmelsen, vil det medføre, at overvejelser om retssager, der ikke angår fysiske personer, falder uden for 80-års-tilgængelighedsfristen.

Statistisk grundmateriale

§ 30 i forvaltningsloven fastsætter, at "fortrolige oplysninger, der udelukkende er indhentet med henblik på statistiske uddrag eller som led i en videnskabelig undersøgelse, må ikke videregives til en forvaltningsmyndighed til anden anvendelse".

Forvaltningslovens bestemmelse indebærer, at myndigheder eller private virksomheder, der videregiver fortrolige oplysninger med henblik på statistik eller videnskabelige undersøgelser, er sikret mod, at oplysningerne bliver videregivet til administrativ brug, f.eks. kontrol med overholdelse af lovgivning.

Persondataloven indeholder ligeledes bestemmelser, der sikrer, at oplysninger om fysiske personer, der af myndigheder indsamles til udelukkende videnskabelig eller statistisk brug, ikke anvendes til andet formål.

For så vidt angår den tillid til fortrolig behandling af oplysninger til brug for udarbejdelse af offentlig statistik, der er nødvendig for at sikre, at korrekte oplysninger afgives, vil denne formentlig kunne sikres ved en lavere frist end 80 år. Det bør i denne forbindelse overvejes, om den almindelige tilgængelighedsfrist ikke vil være tilstrækkelig til at sikre den "statistiske fortrolighed". Er der tale om beskyttelse af oplysninger om juridiske personer, vil beskyttelseshensynet formentlig kunne varetages ved den almindelige tilgængelighedsfrist, eller ved særlig længere frist.

For så vidt angår beskyttelsen af privatlivets fred i forbindelse med personstatistik, vil denne kunne varetages ved den almindelige bestemmelse i § 22, stk. 1, nr. 1.

Under hensyn til bestemmelserne om anvendelse af statistisk eller forskningsmæssigt grundmateriale i forvaltningsloven og persondataloven er der næppe anledning til at optage særlige bestemmelser om genanvendelse af statistisk grundmateriale i arkivloven.

Konklusion

Bestemmelserne i § 22, stk. 1, nr. 2-4, udgør således ikke i sig selv en yderligere beskyttelse af privatlivets fred i forhold til bestemmelsen i § 22, stk. 1, nr. 1. På den baggrund bør det i forbindelse med lovrevisionen overvejes at nedsætte tilgængelighedsfristen efter § 22, stk. 1, nr. 2-4, således at den svarer til de særlige beskyttelseshensyn, der her skal varetages.

6.5.8.6 Forskellige modeller for frister

Arbejdsgruppen har under indtryk bl.a. af reguleringer i udlandet drøftet forskellige løsninger på problemet om, hvordan der fastsættes bestemmelser til særlig beskyttelse af oplysninger, der hører til privatlivet. Diskussionen har samlet sig om følgende muligheder:

1. En flad frist, dvs. en generel, forholdsvis høj frist, som gælder enten i princippet for alle relevante dokumenter, eller med en mulighed for kortere eller længere frister, som i praksis er lidet benyttet
2. En lavere, mere profileret frist under væsentlig større udnyttelse i praksis af muligheden for at sætte længere eller evt. kortere frister for relevante dokumenter eller sager
3. Differentierede frister ordnet i et katalog, dvs. en lang liste af oplysnings-specifikke frister, som dem der er anført i den svenske lov om tavshedspligt.

ad 1

Det har været drøftet, om den flade danske 80-års-frist burde sænkes til 70 år, som i Sverige er den normale overgrænse for frister inden for området, men det blev fundet utilfredsstillende i flere henseender. For det første blev der argumenteret for, at nedsættelsen måtte forekomme utilstrækkelig. For det andet virkede det ikke overbevisende uden nærmere begrundelse at følge det svenske eksempel i så henseende.

ad 2

Under drøftelserne blev det foreslået at sænke fristen til 50 år, alternativt 60 år. Fortalerne pegede overvejende på de udbredte ønsker om en liberalisering, som skønnedes forsvarlige, hvis der for typer af oplysninger blev sat længere frister, når der fandtes tungtvejende begrundelser. Der blev derudover peget på, at der i Norge gælder en ordning, hvor 60 år er den normale overgrænse for fristen.

ad 3

Der er under drøftelserne argumenteret for at fastsætte udtømmende materialespecifikke frister som i den svenske lov om tavshedspligt. Der er ingen tvivl om, at det med de svenske fristniveauer ville føre til en betragtelig liberalisering, hvis man ser bort fra mulighederne for dispensation efter arkivlovens § 24. Argumentet imod har været, at de svenske frister er fremgået af en lang tradition, som ikke er så lettilgængeligt dokumenteret, at begrundelserne uden videre kan drøftes, og som kan have sammenhæng med den svenske praksis for sagsdannelse. Gennemførelse af en sådan ordning kunne derfor kræve års forarbejder og større omlægninger i forvaltningen.

6.5.8.7 Begrundelse for, hvor lang fristen bør være

Arkivlovens frist for umiddelbar tilgængelighed har siden 1992 været 30 år. Hensynet til privatlivets fred fik dog regeringen og Folketinget til at fastsætte en længere frist for en række oplysninger, som sammenfattende

kan betragtes som private. Fristen, der afløste en række administrativt fastsatte, differentierede frister fra 80 til 100 år, blev fastsat til 80 år.

Skal man overveje alternativer til 80-års-fristen, bør man undersøge begrundelserne for i det hele taget at operere med en længere frist.

I det lovudkast, der i 1990 blev udsendt til høring, var fristen for tilgængelighed med hensyn til personoplysninger m.v. foreslået fastsat til 90 år. Baggrunden for dette forslag var især nyere udenlandsk arkivlovgivning, hvor fristen for fri tilgængelighed på dette område var sat til 90 år under henvisning til den generelt højere levealder. Det blev i høringsrunden fremført, at en skærpelse af tilgængelighedsfristen fra 80 til 90 år på personbeskyttelsesområdet næppe kunne anses for tilstrækkeligt begrundet i en højere gennemsnitslevetid, samt at benyttelse af adskillige arkivalier, hvis frie tilgængelighed efter 80 år ikke havde medført problemer, ved bestemmelsen ville blive gjort afhængig af dispensation.

Det lovforslag, der blev fremsat i 1992, blev i lyset heraf udformet således, at der fastsattes en generel 80-års-frist for arkivenheder, der indeholder oplysninger om enkeltpersoners private forhold m.v.

Der er således ingen tvivl om, at en forestilling om borgernes krav på beskyttelse af oplysninger om private forhold livet igennem mere eller mindre direkte har spillet en rolle, da fristen blev fastsat. I det følgende søges begrundelsessammenhængen præciseret med henblik på at finde argumenter for en lavere eller en højere frist.

Skal fristen yde beskyttelse livet igennem, kunne det være fristende at knytte den til middellevetiden. Ønsker man lavere frister, står man så med den vanskelighed, at middellevetiden i det lange løb er steget og trods forbigående stagnation eller fald sandsynligvis vil stige yderligere. Med denne betragtning kan man altså tværtimod begrunde en højere frist end 80 år, jf. ovenfor om lovudkastet fra 1990. Middellevetiden er dertil ikke et særligt betryggende grundlag for fastsættelsen af fristen. Mange mennesker lever betydeligt længere, og selv om fristen ikke skulle sættes efter den maksimalt konstaterede levetid i Danmark, taler i så fald meget for en noget højere frist end 80 år.

Skal beskyttelsen vare livet igennem, kunne man i stedet lade fristen gælde, så længe den person lever, som oplysningerne drejer sig om. Det rejser imidlertid det problem, at myndighederne og arkiverne ville blive belastet af et større arbejde med at undersøge, om og hvornår vedkommende måtte være død. Skal det ikke tages med i købet, kunne adgang ef-

ter vedkommendes død kombineres med et krav om, at den, der søger oplysningen, skal godtgøre dødsfaldet. Det ville betyde en almindelig lang frist med den undtagelse, at godtgøres dødsfaldet, er der retskrav på adgang. Spørgsmål om krav til godtgørelsen ville vel nok kunne afklares, men i sig selv ville det blive en besværlig og noget uigennemskuelig ordning at administrere.

Adgang efter vedkommendes død rejser endnu et spørgsmål. Den almindelige frist på omkring middellevetiden yder også de pårørende beskyttelse. Det er således også nødvendigt at tage stilling til, i hvilken udstrækning de pårørende har krav på beskyttelse af den afdødes privatliv. Der er næppe tvivl om, at ægtefæller og børn kan opleve en sådan interesse. For børnenes forhold kan det angå familiens ære. I så fald kunne det blive til meget lange frister.

I stedet for rent at lægge en omtrentlig middellevetid til grund kan man overveje et voksent livs længde. En sådan betragtning har en del for sig, for så vidt som det overvejende er efter voksenlivets indtræden, borgerne afgiver oplysninger til det offentlige. Anses der da at være behov for det, kunne der sættes længere frist for de oplysninger, som indsamles om borgerne, mens de endnu er børn eller unge.

Følges tankegangen, skal man beslutte sig for tidspunktet for voksenlivets indtræden. Det bør vel i så fald senest være, når myndighedsalderen nås, altså 18 år. Alternativt kunne man overveje den kriminelle lavalder, altså 15 år. Trækker man et åremål af denne længde fra en middellevetid på knap 80 år, nærmer man sig en tilgængelighedsfrist på ca. 60 år. En sådan frist ville dog stadig se bort fra den beskyttelse, de borgere har krav på, som lever væsentlig længere end middellevetiden. Med et rundhåndet tillæg på 20 år ville man komme tilbage til 80-års-fristen.

Endelig må man spørge sig, om borgerne virkelig bør have krav på beskyttelse af privatlivets fred, for så vidt angår oplysninger af meget ældre dato. Beskyttelseshensynet kan forekomme så indlysende, at det er svært at stille dette spørgsmål, men det bør dog gøres. For at nærme sig et svar, kan man supplerende spørge, hvilken skade borgerne ville lide i deres ældre år, hvis der røbes private oplysninger om dem, som stammer fra deres yngre dage, f.eks. fra da de var mellem 15 og 25 år.

Groft taget kan skaderne på en sådan adgang til fortrolige oplysninger være af to slags. For det første kan i så fald borgerne blive ramt på deres ære. Det behøver ikke blot være et problem for deres anseelse, men kan føre til en væsentlig forringelse af deres sociale relationer, med andre ord det kan skade eller nedbryde forholdet til bekendte, venner og slægtninge,

ja selv til de nærmeste pårørende. Selv om følgerne således kan blive yderst følelige, bør man på den anden side overveje sandsynligheden for, at oplysningerne i forvejen for det meste kan være kendt i den nærmeste kreds, og at deres følsomhed med tiden er taget stærkt af.

For det andet kan borgere, som der slipper uønskede oplysninger ud om, blive ramt på deres erhvervskarriere eller beskæftigelsesmuligheder. Det vil utvivlsomt kunne anses som så alvorligt et slag, at der bør ydes beskyttelse for denne mulighed. I så fald bør overvejelsen om fristlængden også funderes i tilbagetrækningsaldrer. For at være på den sikre side, kunne man derfor gå ud fra 67 år eller 70 år.

Der kan således argumenteres for, at hensynet til privatlivets fred er rimelig tjent med en frist på 55 år. Beslutter man sig for denne længde, bør der foretages fristforlængelser for i hvert fald de dokumenter, som rummer oplysninger, der stammer tilbage fra borgernes barndom, før de fyldte 15 år.

En konklusion på dette grundlag er vanskelig at drage. Tillægger man skade på ære og anseelse med deraf flydende følger for socialt samspil væsentlig betydning, bør fristen sættes til 70-80 år (middellevetiden fradraget 15 år for kriminel lavalder og tillagt et begrænset antal år for levealder længere end middellevetiden). Kommer man derimod til den afvejning, at tildragelser i ungdommen på et langt senere stadium i livet bør have mistet deres brod i en sådan grad, at ældre borgere bør kunne se dem i øjnene, tale om dem og se dem nævnt offentligt, er en større nedsættelse forsvarlig. Til grund for niveauet kan så lægges hensynet til, at ingen borgere må lide skade på deres levebrød før pensionering. Det kan så føre til en frist på 55 år (pensionsalder på 70 år fradraget 15 år for kriminel lavalder). Denne frist bør i givet fald suppleres med fristforlængelse for dokumenter som belyser borgernes private forhold i tiden, før de er fyldt 15 år.

Anskues hensynet til beskyttelse af privatlivets fred derimod som et forhold, der i princippet ikke lader sig graduere, er konklusionen klar. En hvilken som helst nedsættelse af tilgængelighedsfristen efter § 22, stk. 1, nr. 1, indebærer en ringere beskyttelse end en opretholdelse af den eksisterende frist.

En del af arbejdsgruppen (Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring, Poul Villaume) har fremført, at beskyttelsen af oplysninger om enkeltpersoners private forhold, som § 22 omfatter, primært udgør et tilgængelighedsproblem, fordi den 80-årige beskyttelsesperiode omfatter arkivenheder eller grupper af arkivenheder og ikke enkelte oplysninger. Det betyder i praksis, at arkivalier, som også rummer oplysninger, der ikke

vedrører enkeltpersoners forhold, og som derfor ifølge arkivlovens § 20 ville være tilgængelige efter 30 år, ikke er tilgængelige for borgerne før efter 80 år. Derfor foreslår denne del af arbejdsgruppen, at § 22 ændres til følgende ordlyd: »Tilgængelighedsfristen er 80 år for oplysninger om enkeltpersoners private forhold«. Dokumenter, der indeholder personoplysninger kan på begæring gøres tilgængelige før 80-års-fristens udløb ved, at der sker en ekstrahering eller anonymisering af personoplysninger. Det er klart, at en sådan adgangliberaliserende lovændring vil have ressourcemæssige konsekvenser, men forslaget vil repræsentere en god afbalance- ring af på den ene side ønsket om offentlighed og på den anden side hensynet til beskyttelse af private oplysninger. Vælges en sådan lovændring ikke af f.eks. ressourcemæssige grunde, må et alternativ søges til liberali- sering af arkivadgangen, og her peger denne del af arbejdsgruppen på en nedsættelse af fristen for arkivenheder, der indeholder oplysninger om en- kelpersoners forhold til 55 år. Dog bør loven, i lighed med § 21, indeholde muligheder for fristforlængelser for dokumenter, der indeholder særligt personfølsomme oplysninger, f.eks. skolepsykologiske undersøgelser, fa- derskabssager og socialsager.

6.5.8.8 Tidspunkt for ikrafttrædelse

Under drøftelserne er det blevet anført, at en nedsættelse af 80-års-fristen kun burde gælde for dokumenter, som er blevet til, efter at lovændringen er trådt i kraft. Argumentet er, at de oplysninger, som indgår, er afgivet under andre forudsætninger, dvs. reelt et løfte om længere tids fortrolig- hed.

Reelt ville det betyde, at en frist på 55 år først kunne få gyldighed præcis lige så længe efter ikrafttrædelsen. For det første ville det indebære en så væsentlig tilsidesættelse af de øjeblikkelige liberaliseringsønsker, at det i virkeligheden er identisk med en politisk vilje til at fastholde den nugæl- dende frist på 80 år. Og for det andet sås der i forbindelse med vedtagel- sen af den første arkivlov intet til hinder for bestemmelsen, der bemyndi- gede kulturministeren til at sætte lovens frister i kraft også for ældre arki- valier.

6.5.8.9 Arkivenheds- eller dokumentniveau

Arbejdsgruppen har drøftet spørgsmålet om tilgængelighed på dokument- niveau for arkivalier, for hvilke der af hensyn til beskyttelsen af privatli- vets fred gælder en særlig længere frist.

Forholdet er det, at en arkivenhed, dvs. f.eks. en protokol, en pakke eller et sagslæg, der indeholder oplysninger om enkeltpersoners private, herun- der økonomiske forhold, som helhed falder ind under tilgængelighedsfri-

sten efter § 22, stk. 1, nr. 1. Dokumenter i arkivenheden, der ikke indeholder sådanne oplysninger, er derfor også først umiddelbart tilgængelige efter 80 år.

Giver en konkret sag, der involverer enkeltpersoner, således anledning til principielle eller politiske overvejelser uden forbindelse til enkeltpersoner, kan reglen i § 22, stk. 1, således medføre, at sådanne dokumenter først vil være umiddelbart tilgængelige efter 80 år, mens de samme dokumenter, hvis de i forvaltningen var udskilt som selvstændige sager uden indhold af personoplysninger, ville være tilgængelige efter reglerne i arkivlovens § 20.

At tilgængelighedsfristen efter § 22, stk. 1, beregnes på arkivenhedsniveau, har først og fremmest sin baggrund i praktiske og ressourcemæssige hensyn. Ekstrahering af oplysninger eller dokumenter, der indgår i arkivenheder, der indeholder personoplysninger, eller anonymisering af personoplysninger i enkeltdokumenter kan stille sådanne krav til ressourceanvendelse, at det kan forekomme prohibitivt.

6.5.9 Arbejdsgruppens indstillinger om 80-års-tilgængelighedsfristen

Arbejdsgruppen er enig om at anbefale, at det i forbindelse med lovrevisionen overvejes at nedsætte 80-års-tilgængelighedsfristen efter § 22, stk. 1, nr. 2-4.

En del af arbejdsgruppen (Poul Bache, Ole Cohen, Ole Hasselgaard, Jørgen Krogh, Johan Peter Noack, Peter Taksøe-Jensen) finder i afvejningen af de fremførte argumenter for en fristnedsættelse over for hensynet til beskyttelsen af privatlivets fred

- at måtte tillægge beskyttelsen af borgernes privatliv og personlige integritet overvægten og kan derfor ikke anbefale en generel nedsættelse af 80-års-fristen efter § 22, stk. 1, nr. 1.

Samtidig skal denne del af arbejdsgruppen anbefale,

- at bestemmelsen i § 22, stk. 2, 1. pkt., der bl.a. hjemler fastsættelse af en kortere frist end 80 år, hvor forholdene taler herfor, søges udnyttet i størst muligt omfang.

Denne del af arbejdsgruppen henviser i øvrigt til den praksis, der har udviklet sig på dispensationsområdet, og som har medført, at der i langt de fleste tilfælde gives adgang til materiale, der indeholder personoplysninger, men på vilkår, som sikrer beskyttelsen af privatlivets fred.

En anden del af arbejdsgruppen (Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring, Poul Villaume) indstiller,

- at arkivlovens 80-års-tilgængelighedsfrist ændres fra at omfatte hele arkivenheder til alene at omfatte enkeltoplysninger om enkeltpersoners private forhold.

Kan der ikke samles flertal for en sådan ændring, foreslår Anders Jerichow, Vibeke Sperling, Anette Warring og Poul Villaume subsidiært,

- at fristen sænkes til 55 år (70 års pensionsalder fradraget 15 år for kriminel lavalder) dog med mulighed for fristforlængelse på op til maksimalt 80 år af dokumenter, der indeholder særligt personfølsomme oplysninger, f.eks. skolepsykologiske undersøgelser, faderskabssager og socialsager.

I forbindelse med den nødvendige afvejning af hensynet til offentligheden og hensynet til beskyttelse af personoplysninger er det synspunktet, at med en sådan frist kan mennesker ikke rammes på deres indtjeningssevne med frigivelsen af oplysninger, som angår tildragelser før det fyldte 15. år. Det skønnes dertil, at oplysninger, som kunne skade ære og anseelse, efter 55 år i de allerfleste tilfælde har mistet deres brod, og at omkostningerne ved en længere frist er for høje til at retfærdiggøre beskyttelsen i de færre tilfælde, hvor oplysningerne ikke har mistet deres brod.”

Af bemærkningerne til arkivloven § 23 fremgår bl.a. (Folketingstidende 2002-03, tillæg A, lovforslag nr. L 18, side 215-216):

”Til stk. 1

Bestemmelsen er ny. Der fastsættes en tilgængelighedsfrist på 75 år for arkivenheder, der indeholder oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold. Den gældende bestemmelse i § 22, stk. 1, nr. 1, fastsætter en 80-års tilgængelighedsfrist for umiddelbar adgang til sådanne oplysninger.

Spørgsmålet om en eventuel nedsættelse af 80-års tilgængelighedsfristen er drøftet i arbejdsgruppen til revision af arkivloven. Gruppen har ikke kunnet opnå enighed om en ændring af grundlaget for en nedsættelse af 80-års tilgængelighedsfristen efter den gældende § 22, stk. 1.

Brugerrepræsentanterne har indstillet, at 80-års tilgængelighedsfristen vedrørende enkeltpersoners private forhold ændres fra at omfatte hele arkivenheder til alene at omfatte oplysninger om enkeltpersoners private forhold. Det vil sige, at tilgængelighedsfristen skal bedømmes på dokumentniveau.

Alternativt har brugerrepræsentanterne indstillet, at fristen sænkes til 55 år (70 års pensionsalder fradraget 15 år for kriminel lavalder), dog med

mulighed for fristforlængelser på op til 80 år af dokumenter, der indeholder særligt personfølsomme oplysninger.

Forvaltningens repræsentanter har indstillet, at den gældende bestemmelse om 80-års tilgængelighedsfristen for arkivenheder med oplysninger om enkeltpersoners private forhold opretholdes. I afvejningen af argumenter har man fundet, at hensynet til beskyttelsen af privatlivets fred og den personlige integritet må tillægges overvægt i forhold til en åbenhedshensyn. Denne del af arbejdsgruppen har derudover henvist til praksis med hensyn til dispensationer på området. I langt de fleste tilfælde gives der adgang til materiale, der indeholder personoplysninger, men på vilkår, som sikrer beskyttelsen af privatlivets fred.

Tilgængelighedsudvalget har tilsvarende udtalt, at fristen på 80 år er fastsat under hensyn til, at der generelt er tale om så personfølsomme oplysninger, at det af lovgiver vurderes som rimeligt, at fristen er 80 år. En kortere frist vil kunne føre til, at sådanne følsomme oplysninger bliver fri inden for de berørtes levetid. Tilgængelighedsudvalget føjer dertil, at det er dets opfattelse, at den dispensationspraksis, der med hjemmel i arkivlovens § 24 har udviklet sig på området, i vidt omfang eliminerer risikoen for, at fristen på 80 år kan virke urimeligt lang. På denne baggrund er det udvalgets opfattelse, at der ikke er grundlag for at foretage ændringer, for så vidt angår den del af bestemmelsen, der vedrører hensynet til beskyttelsen af personer.

For så vidt angår brugerrepræsentanternes forslag om, at tilgængelighedsfristen på 80 år opretholdes, men beregnes på dokument- og ikke som hidtil på arkivenhedsniveau, er der herom i betænkningen anført, at beregningen af fristen for arkivenheder og ikke for dokumenter eller dele af dokumenter først og fremmest er begrundet i praktiske og ressourcemæssige hensyn. Udtagelse af oplysninger eller dokumenter, der indgår i arkivenheder, der indeholder personoplysninger, kan stille sådanne krav til ressourceanvendelse, at det kan forekomme meget u hensigtsmæssigt.

Kulturministeriet må lægge stor vægt på, at lovens bestemmelser på dette område giver en så fuldstændig beskyttelse af borgernes privatliv og personlige integritet som muligt. Samtidig bør fristen ikke fastsættes til et tidsrum, der er længere end nødvendigt. Det er Kulturministeriets vurdering, at de nødvendige beskyttelsehensyn vil kunne varetages ved fastsættelsen af fristen til 75 år. Herved vil det sikres, at oplysninger om den enkelte borgers private forhold som altovervejende hovedregel ikke vil være frit tilgængelige for andre inden for den pågældendes levetid, samtidig med at der skabes den størst mulige åbenhed.

En nedsættelse af fristen til 55 år, som foreslået af brugerrepræsentanterne i arbejdsgruppen, må forventes at medføre, at der skal fastsættes særlige, længere frister for adgang til en lang række oplysninger, der vedrører enkeltpersoners private forhold. Under den gældende lov er det kun i et enkelt tilfælde fundet nødvendigt at fastsætte en særlig, længere frist end 80 år på dette område.

En nedsættelse af fristen til 75 år vurderes ikke at ville medføre et stigende behov for at fastsætte særlige, længere frister end under den gældende bestemmelse.”

Af de almindelige bemærkninger til ændring af arkivloven i 2015, jf. lov nr. 652 af 18. maj 2015, fremgår bl.a. (Folketingstidende 2014-15, tillæg A, lovforslag nr. L 168, side 2-3):

”Indledning og baggrund

...

Efter de gældende regler i arkivloven er det uden betydning for adgangen til arkivalierne, om det er oplysninger, som er indsamlet retsstridigt, jf. nedenstående afsnit 2.2.1.

...

Det bemærkes, at selvom oplysningerne er retsstridigt indsamlet, skal de bevares, hvis de har historisk værdi eller tjener til dokumentation af forhold af væsentlig administrativ eller retlig betydning for borgere og myndigheder, jf. arkivlovens § 4.

...

2. Hovedpunkter i lovforslaget

...

2.2. Blokering og fastsættelse af tilgængelighedsfrist til 110 år

...

Det har ikke selvstændig betydning for fastsættelse af tilgængelighedsfristen eller for adgang til arkivalierne inden tilgængelighedsfristens udløb, om indsamling af personoplysninger er sket på retsstridig måde.”

Ved behandlingen af det lovforslag, der lå til grund for ændringen af arkivloven i 2015, besvarede kulturministeren spørgsmål nr. 1 om bl.a. opbevaring af retsstridigt indhentede sundhedsoplysninger i Rigsarkivet. Af ministerens svar fremgår bl.a.:

”Efter den gældende arkivlov er det blandt andet Rigsarkivets formål at sikre bevaringen af arkivalier, der har historisk værdi eller tjener til dokumentation af forhold af væsentlig administrativ eller retlig betydning for borgere og myndigheder, jf. § 4, nr. 1. Arkivloven skelner ikke mellem data indsamlet med eller uden gyldig hjemmel.

...

Lovforslaget regulerer ikke, hvilke databaser m.v., som skal afleveres til arkiv – denne beføjelse til at vurdere, om oplysninger i en database er bevaringsværdige, tilkommer Rigsarkivaren. ...

...

Lovforslaget balancerer på den ene side hensynet til de registreredes retsfølelse ved, at oplysningerne blokeres for indsigt i mere end en menneskealder og på den anden side hensynet til at dokumentere og bevare materiale af historisk værdi ved, at materialet bevares for eftertiden.”

Ophavsret

Ud over de i landsrettens dom citerede bestemmelser i ophavsretsloven lyder lovens § 27, stk. 2, således:

”§ 27 ...

Stk. 2. Ophavsretten er ikke til hinder for, at arkivalier, der er afleveret til et offentligt arkiv eller en institution, som efter kulturministerens bestemmelse kan sidestilles hermed, gøres tilgængelige for almenheden i overensstemmelse med arkivlovgivningens bestemmelser herom. Der må dog ikke udleveres kopier af private arkivalier.”

Bestemmelsen blev indført ved lov nr. 395 af 14. juni 1995. Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår bl.a. (Folketingstidende 1994-95, tillæg A, lovforslag nr. L 119, spalte 1360-1361):

”Til stk. 2

Bestemmelsen i lovforslagets stk. 2 er ny. Efter forslaget til stk. 2 er ophavsretten ikke til hinder for, at arkivalier, der er afleveret til et offentligt arkiv, gøres tilgængelige for almenheden i overensstemmelse med arkivlovgivningens bestemmelser herom. Der må dog ikke udleveres afskrifter eller fremstilles kopier af private arkivalier.

Baggrunden for forslaget til stk. 2 er lov nr. 337 af 14. maj 1992 om offentlige arkiver mv., der indeholder en række bestemmelser om tilgængelighed af arkivalier. Dette rejser - i lighed med offentlighedslovgivningens

bestemmelser om aktindsigt - spørgsmålet, om en sådan tilgængeliggørelse kan ske uden hensyn til bestemmelserne i ophavsretsloven.

Bestemmelserne om tilgængelighed af offentlige arkivalier findes i arkivlovens kap. 5. Efter lovens § 20 er arkivenheder, der hidrører fra offentlige myndigheder, tilgængelige for enhver, når de er 30 år gamle. I lovens §§ 21-24 er der fastsat bestemmelser, som kan medføre en kortere eller længere tilgængelighedsfrist. Efter lovens § 26 kan kulturministeren fastsætte regler om tilgængelighed vedrørende offentlige arkivalier, der er afleveret til kommunale arkiver.

For private arkivalier - dvs. arkivalier, som hidrører fra enkeltpersoner, foreninger, organisationer mv. - træffes der ved afleveringen aftale mellem den afleverende part og det modtagende arkiv. Efter hidtidig praksis gælder der i sådanne tilfælde for hovedparten af private personarkiver en 80 års tilgængelighedsfrist og for private institutioners, foreningers mv. arkiver en 50 års frist.

Arkivadgang vil normalt foregå ved gennemsyn på arkivets læsesal, udlån til en læsesal på et andet arkiv eller bibliotek, der af Rigsarkivet er godkendt hertil, eller ved kopiering af arkivalierne.

I en del tilfælde vil offentlige arkivalier have karakter af litterære eller kunstneriske værker, der er beskyttede efter ophavsretsloven. Dette gælder både materiale, som fx privatpersoner indsender til en offentlig myndighed, og materiale, som er udarbejdet af myndigheden selv, og som ikke falder ind under lovforslagets § 9 om offentlige aktstykker. Den ophavsretlige beskyttelse varer som hovedregel, indtil 70 år er forløbet efter ophavsmandens dødsår, jf. lovforslagets § 63.

...

Arkivadgang indebærer, at arkivalierne gøres tilgængelige for almenheden, hvilket omfattes af ophavsmandens enerettigheder efter ophavsretslovens § 2. Da undtagelsesbestemmelserne i lovforslagets kap. 2 i en del tilfælde ikke giver hjemmel til arkivadgang, bl.a. fordi der ofte er tale om ikke-offentliggjorte værker, finder Kulturministeriet, at der bør gennemføres en ny undtagelsesbestemmelse, som medfører, at ophavsretten ikke er til hinder for arkivadgang efter arkivlovgivningen. De rettighedsmæssige interesser, som er involveret i en sådan tilgængeliggørelse af materialer, der er udarbejdet af eller indgået til offentlige myndigheder, må antages at være minimale.

...

Kulturministeriet finder, at sådanne værker, der ikke tidligere har været offentliggjort, og som ophavsmanden kan have ønsket skulle behandles fortroligt, kun bør kunne gøres tilgængelige for almenheden i form af gennemsyn af de pågældende arkivalier på de offentlige arkivers læsesale mv. Hensynet til ophavsmændene tilsiger, at der ikke gives mulighed for uden samtykke fra rettighedshaverne at udlevere afskrifter eller fremstille kopier af sådanne arkivalier. Gennemsyn af private arkivalier, der er afleveret til offentlige arkiver, udgør efter ministeriets opfattelse et så begrænset indgreb i ophavsmændenes rettighedsmæssige interesser, at der ikke knytter sig afgørende betænkeligheder til gennemførelse af en sådan begrænset kollisionsregel vedrørende private arkivalier. Ministeriet har i den forbindelse især lagt vægt på, at tilgængelighedsreglerne i arkivlovgivningen og arkivmyndighedernes praksis for så vidt angår private arkivalier i sig selv giver en begrænset adgang til de pågældende arkivalier.”

EU-ret

Artikel 4, stk. 2, i Traktaten om den Europæiske Union lyder således:

”Art. 4

...

2. Unionen respekterer medlemsstaternes lighed over for traktaterne samt deres nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, herunder regionalt og lokalt selvstyre. Den respekterer deres centrale statslige funktioner, herunder sikring af statens territoriale integritet, opretholdelse af lov og orden samt beskyttelse af den nationale sikkerhed. Navnlig forbliver den nationale sikkerhed den enkelte medlemsstats eneansvar.

...”

Artikel 5, stk. 3, litra e, artikel 9 og artikel 10, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/29/EF af 22. maj 2001 om harmonisering af visse aspekter af ophavsret og beslægtede rettigheder i informationssamfundet (Infosoc-direktivet) har følgende ordlyd:

”Artikel 5

Undtagelser og indskrænkninger

...

3. Medlemsstaterne kan indføre undtagelser fra eller indskrænkninger i de rettigheder, der er nævnt i artikel 2 og 3, i følgende tilfælde:

...

e) hvis der er tale om anvendelse, der sker af hensyn til den offentlige sikkerhed eller med henblik på en korrekt gennemførelse eller referering af administrative, parlamentariske eller retslige procedurer

...

Artikel 9

Fortsat anvendelse af andre retlige bestemmelser

Dette direktiv berører ikke bestemmelser vedrørende især patentret, varemærker, mønsterrettigheder, brugsmønstre, halvlederprodukters topografi, skrifttyper, adgangsstyrede og adgangsstyrende tjenester, adgang til radio- og tv-spredningstjenesters kabel, beskyttelse af nationale skatte, pligtaflevering, lovgivning om restriktiv praksis og illoyal konkurrence, forretningshemmeligheder, sikkerhed, klassificerede oplysninger, databeskyttelse og privatlivets fred, aktindsigt i offentlige dokumenter og aftal Lovgivningen.

Artikel 10

Tidsmæssig anvendelse

1...

2. Dette direktiv berører ikke handlinger foretaget og rettigheder erhvervet inden den 22. december 2002."

Bernerkonventionen

Af bekendtgørelse nr. 112 af 19. november 1981 af Bernerkonventionen af 9. september 1886 til værn for litterære og kunstneriske værker fremgår bl.a.:

"Artikel 9

1) ...

2) Det er forbeholdt unionslandenes lovgivning at tillade reproduktion af sådanne værker i visse særlige tilfælde, under forudsætning af, at en sådan reproduktion ikke på skadelig måde påvirker den normale udnyttelse af værket og ikke på urimelig måde gør indgreb i ophavsmandens legitime interesser.

Artikel 17

Denne konventions bestemmelser indskrænker ikke i nogen henseende den ret, som tilkommer regeringen i hvert af unionens lande, til ved lovgivning eller ved politimæssige bestemmelser at tillade, overvåge eller forbyde spredningen, fremførelsen eller udstillingen af ethvert værk eller frembringelse, med hensyn til hvilke den kompetente myndighed måtte finde det nødvendigt at udøve denne ret.”

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i en række domme udtalt sig om den såkaldte general measures-doktrin.

Menneskerettighedsdomstolen behandlede ved dom af 22. april 2013 i sag 48876/08 (Animal Defenders International mod Storbritannien) spørgsmålet, om et generelt forbud mod betalt politisk reklame på radio og tv var forenelig med artikel 10 i Menneskerettighedskonventionen. Af dommen fremgår bl.a.:

”3. The Court’s assessment of whether the interference was necessary in a democratic society

...

(b) Preliminary remarks

106. Whether or not the interference was so pleaded in the above-cited VgT case, the present parties accepted that political advertising could be regulated by a general measure and they disagreed only on the breadth of the general measure chosen. It is recalled that a State can, consistently with the Convention, adopt general measures which apply to pre-defined situations regardless of the individual facts of each case even if this might result in individual hard cases (*Ždanoka v. Latvia* [GC], no. 58278/00, §§ 112-115, ECHR 2006 IV). Contrary to the applicant’s submission, a general measure is to be distinguished from a prior restraint imposed on an individual act of expression (*Observer and Guardian v. the United Kingdom*, 26 November 1991, § 60, Series A no. 216).

107. The necessity for a general measure has been examined by the Court in a variety of contexts such as economic and social policy (*James and Others v. the United Kingdom*, 21 February 1986, Series A no. 98; *Mel-lacher and Others v. Austria*, 19 December 1989, Series A no. 169; and *Hat-ton and Others v. the United Kingdom* [GC], no. 36022/97, § 123, ECHR 2003 VIII) and welfare and pensions (*Stec and Others v. the United King-dom* [GC], no. 65731/01, ECHR 2006 VI; *Runkee and White v. the United Kingdom*, nos. 42949/98 and 53134/99, 10 May 2007; and *Carson and Others v. the United Kingdom* [GC], no. 42184/05, ECHR 2010). It has also been examined in the context of electoral laws (*Ždanoka v. Latvia* [GC], cited above); prisoner voting (*Hirst v. the United Kingdom* (no. 2) [GC],

no. 74025/01, ECHR 2005 IX; and *Scoppola v. Italy* (no. 3) [GC], no. 126/05, 22 May 2012); artificial insemination for prisoners (*Dickson v. the United Kingdom* [GC], no. 44362/04, §§ 79-85, ECHR 2007 V); the destruction of frozen embryos (*Evans v. the United Kingdom* [GC], no. 6339/05, ECHR 2007 I); and assisted suicide (*Pretty v. the United Kingdom*, no. 2346/02, ECHR 2002 III); as well as in the context of a prohibition on religious advertising (the above-cited case of *Murphy v. Ireland*).

108. It emerges from that case-law that, in order to determine the proportionality of a general measure, the Court must primarily assess the legislative choices underlying it (*James and Others*, § 36). The quality of the parliamentary and judicial review of the necessity of the measure is of particular importance in this respect, including to the operation of the relevant margin of appreciation (for example, *Hatton*, at § 128; *Murphy*, at § 73; *Hirst* at §§ 78-80; *Evans*, at § 86; and *Dickson*, at § 83, all cited above). It is also relevant to take into account the risk of abuse if a general measure were to be relaxed, that being a risk which is primarily for the State to assess (*Pretty*, § 74). A general measure has been found to be a more feasible means of achieving the legitimate aim than a provision allowing a case-by-case examination, when the latter would give rise to a risk of significant uncertainty (*Evans*, § 89), of litigation, expense and delay (*James and Others*, § 68 and *Runkee*, § 39) as well as of discrimination and arbitrariness (*Murphy*, at §§ 76-77 and *Evans*, § 89). The application of the general measure to the facts of the case remains, however, illustrative of its impact in practice and is thus material to its proportionality (see, for example, *James and Others*, cited above, § 36).

109. It follows that the more convincing the general justifications for the general measure are, the less importance the Court will attach to its impact in the particular case. This approach of the Court to reviewing general measures draws on elements of its analysis in both the above-cited *VgT* and *Murphy* cases, the latter of which was applied in *TV Vest*. The *VgT* (no. 2) judgment of 2009 (cited above) is not relevant, concerned as it was with a positive obligation on the State to execute a judgment of this Court.

110. The central question as regards such measures is not, as the applicant suggested, whether less restrictive rules should have been adopted or, indeed, whether the State could prove that, without the prohibition, the legitimate aim would not be achieved. Rather the core issue is whether, in adopting the general measure and striking the balance it did, the legislature acted within the margin of appreciation afforded to it (*James and Others v. the United Kingdom*, § 51; *Mellacher and Others v. Austria*, § 53; and *Evans v. the United Kingdom* [GC], § 91, all cited above)."

Menneskerettighedsdomstolen behandlede ved dom af 30. marts 2021 i sag 51220/13 (M.C. mod Storbritannien) spørgsmålet, om en generel ordning, hvorefter oplysninger om tidligere straffelovsovertrædelser, der blev givet til en kommende arbejdsgiver i forbindelse med jobansøgning, var forenelig med artikel 8 i Menneskerettighedskonventionen. Af dommen fremgår bl.a.:

“(a) Whether the measures were necessary in a democratic society

49. The Court reiterates that a State can, consistently with the Convention, adopt general measures which apply to pre-defined situations regardless of the individual facts of each case even if this might result in individual hard cases (see *Animal Defenders International v. the United Kingdom* [GC], no. 48876/08, §§ 106 107, ECHR 2013 (extracts) and the authorities cited there). Such general measures may be in the form of a single, absolute prohibition (as in *Animal Defenders International* itself) or may, as in the present case, be in the form of a criterion which, if met, carries particular consequences. The central issue in both kinds of cases is not whether less restrictive rules should have been adopted but whether, in adopting the general measure in question and striking the balance it did, the State acted within the margin of appreciation afforded to it (see *Animal Defenders International*, cited above, § 110).

50. The Court observes that the proportionality of the post 29 May 2013 regime for disclosure was considered at length by the Supreme Court in *R (P, G & W)* (see paragraphs 22 26 above), with reference to *Animal Defenders International*. The court did not expressly address the proportionality of the currency rule (see paragraph 16 above) itself, since none of the claimants in the case was affected by that rule. However, it did consider in some detail the question whether legislation by reference to pre-defined categories, in the specific context of disclosure of criminal record information, was justified, and concluded that it was. It also considered how to approach the examination of the proportionality of the precise boundaries drawn.

51. Drawing from the principles outlined in *Animal Defenders International*, cited above, §§ 108 109, and in the Supreme Court in *R (P, G & W)* (see paragraphs 22 26 above), the Court will approach its task to assessing the proportionality of the relevant general measure in the present case with the following considerations in mind.

52. First, it is of importance whether a case-by-case examination would give rise to a risk of significant uncertainty, litigation, expense, delay, discrimination or arbitrariness. Second, the Court will take into account the legislative choices underlying the measure including, in particular, the

quality of the parliamentary and judicial review of the necessity of that measure. Third, in assessing whether the particular general measure adopted fell within the margin of appreciation, the Court will have regard to whether the measure is a nuanced one which seeks to cater for concerns by distinguishing between relevant different categories on appropriate grounds and whose impact may lessen with time. Finally, the application of the general measure at issue to the facts of the case will be illustrative of its impact in practice, and is in this way material to its proportionality. But the more convincing the justification for the general measure is, the less importance the Court will attach to its impact in the particular case.

53. The Court agrees with the Supreme Court that, in this context, the need for certainty is particularly important (see paragraph 22 above). There is an obvious interest in ensuring that those applying for employment in sensitive areas are able to know in advance which convictions will be disclosed in an ECRC. This is all the more important given the interplay between the individual disclosure obligation arising from the 1974 Act and the 1975 Order and the disclosure obligation in an ECRC under the 1997 Act. General measures in this field are also likely to help to avoid arbitrary outcomes which could occur were disclosure to be decided on a case by case basis, necessarily leaving some discretion to individual decision makers. It is also relevant that the scheme caters for a very large number of inquiries (see paragraph 21 above). The Court therefore accepts, as the Supreme Court pointed out, that determining disclosure obligations on a case by case basis would likely entail a need for considerable additional resources, financial and logistical.

54. The Court observes that the 2013 amendments to the 1997 Act and 1975 Order were introduced following a review process which had taken place from 2009 to 2011 and which agreed on the need to filter out old and minor convictions (see paragraphs 11 12 above). The Supreme Court described the new provisions as being “the result of substantial research and intensive consultation with a wide range of interested and expert groups and individuals” (see paragraph 23 above). It is true that the Government have not provided evidence in the present case of any detailed pre legislative or parliamentary discussion of the currency rule or the fixing of the eleven year period which applied in the applicant’s case. But it is evident that the rule is intended to identify old convictions and that the period fixed represents the Government’s determination, accepted by the legislature, of what is an old conviction imposed on an adult offender. This assessment does not seem, in itself, unreasonable and is difficult for this Court to second-guess. As the Supreme Court pointed out, balancing the risk of blighting the prospects of ex offenders and the risk of appointing unsuitable people to sensitive positions involves a difficult

value judgment; the fact that a judge might have drawn the line in a different place from the legislature does not in itself render the scheme disproportionate (see paragraph 24 above)

55. Turning to the content of the impugned measure, the applicant's conviction was subject to mandatory disclosure as a result of the currency rule (see paragraph 16 above), which requires disclosure of all convictions and cautions for a defined, finite period of time. The period for disclosure under the legislation varies depending whether the case concerns a conviction or a caution – reflecting the perceived seriousness of the offending – and whether the individual in question was under or over the age of eighteen on the date of conviction. It can thus be seen that the currency rule is not a blunt instrument but is intended to distinguish between ex-offenders on grounds which are in themselves relevant to whether disclosure should be made. It is also significant that its application is limited in time, which inevitably reduces its impact on those affected by it.

56. Finally, as to the impact of the general measure on the applicant, the Court is not persuaded that the conviction in question is particularly trivial or minor such that its disclosure in the employment context would evidently be disproportionate. It is also noteworthy that the applicant was able to take up her teaching post following the disclosure in January 2013 (see paragraph 5 above). There is, accordingly, no evidence that the measure has had a plainly disproportionate impact in the applicant's case.

57. In view of the foregoing, the Court finds that in adopting the general measure in question and striking the balance it did, the State acted within the margin of appreciation afforded to it and there has been no violation of Article 8 of the Convention."

Menneskerettighedsdomstolen behandlede i dom af 9. marts 2023 i sag 36345/16 (L.B. mod Ungarn) spørgsmålet, om en generel ordning hvor skattedebitorers personlige oplysninger blev offentliggjort på en hjemmeside, var en krænkelse af Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Af dommen fremgår bl.a.:

"3. Legitimate aim

108. The Court reiterates that the enumeration of the exceptions to the individual's right to respect for his private life, as listed in Article 8 § 2, is exhaustive and that their definition is restrictive. For it to be compatible with the Convention, a limitation of this freedom must, in particular, pursue an aim that can be linked to one of those listed in this provision (see *Parrillo v. Italy* [GC], no. 46470/11, § 163, ECHR 2015).

109. The Court has itself recognised that in most cases it will deal quite summarily with the question of the existence of a legitimate aim within the meaning of the second paragraphs of Articles 8 to 11 of the Convention (see *Leyla Şahin v. Turkey* [GC], no. 44774/98, § 99, ECHR 2005-XI; see also *Merabishvili v. Georgia* [GC], no. 72508/13, § 297, 28 November 2017). Although the legitimate aims and grounds set out in the restriction clauses in the Convention are exhaustive, they are also broadly defined and have been interpreted with a degree of flexibility. The real focus of the Court’s scrutiny has rather been on the ensuing and closely connected issue: whether the restriction is necessary or justified, that is, based on relevant and sufficient reasons and proportionate to the pursuit of the aims or grounds for which it is authorised. Those aims and grounds are the benchmarks against which necessity or justification is measured (*ibid.*, § 302).

...

4. Necessary in a democratic society

(a) Preliminary remarks

115. An interference will be considered “necessary in a democratic society” for the achievement of a legitimate aim if it answers a “pressing social need” and, in particular, if the reasons adduced by the national authorities to justify it are “relevant and sufficient” and if it is proportionate to the legitimate aim pursued (see *Vavříčka and Others v. the Czech Republic* [GC], nos. 47621/13 and 5 others, § 273, 8 April 2021).

116. At the heart of this case lies the question whether a correct balance was struck between, on the one hand, the public interest in ensuring tax discipline and the economic well-being of the country and the interest of potential business partners in obtaining access to certain State-held information concerning private individuals and, on the other hand, the interest of private individuals in protecting certain forms of data retained by the State for tax collection purposes. Thus, the Court finds it necessary, at the outset, to outline the general principles deriving from its case-law on the right to privacy under Article 8 of the Convention, particularly in the context of data protection.

117. The Court further finds it important to point out that the disputed publication was not a matter of individual decision by the Tax Authority, but fell within the scheme set up by the legislature using systematic publication of major tax debtors’ personal data on the Tax Authority’s website as a tool to tackle non-compliance with tax regulations. The scheme applied to all taxpayers who, at the end of the quarter, had owed large

amounts of tax for a period longer than 180 consecutive days, and provided for the publication of the debtors' names, home addresses, registered offices, places of business and tax identification numbers. It is recalled that a State can, consistently with the Convention, adopt general measures which apply to pre-defined situations regardless of the individual facts of each case even if this might result in individual hard cases (see *Ždanoka v. Latvia* [GC], no. 58278/00, §§ 112-15, ECHR 2006-IV). Given this context the Court considers it appropriate to examine whether the chosen statutory scheme remained within the State's margin of appreciation in the light of the competing public and private interests at stake. It therefore finds it instructive for its examination to reiterate the principles applied in the context of general measures (see paragraphs 124-126 below). Moreover, since the Court has not previously been called on to consider whether, and to what extent, the imposition of a statutory obligation to publish taxpayers' data, including the home address, is compatible with Article 8, it is particularly important to consider from the outset the scope of the margin of appreciation available to the State when regulating questions of this nature.

(b) Scope and operation of the margin of appreciation

(i) General considerations

118. The margin of appreciation to be accorded to the competent national authorities will vary in the light of the nature of the issues and the seriousness of the interests at stake (see *Strand Lobben and Others v. Norway* [GC], no. 37283/13, § 211, 10 September 2019). The margin will tend to be narrower where the right at stake is crucial to the individual's effective enjoyment of intimate or key rights. Where a particularly important facet of an individual's existence or identity is at stake, the margin will be restricted (see *S. and Marper*, cited above, § 102).

...

(iii) *General measures and the quality of parliamentary review*

124. The Contracting Parties, in accordance with the principle of subsidiarity, have the primary responsibility to secure the rights and freedoms defined in the Convention and the Protocols thereto, and in doing so they enjoy a margin of appreciation, subject to the supervisory jurisdiction of the Court. Through their democratic legitimation, the national authorities are, as the Court has held on many occasions, in principle better placed than an international court to evaluate local needs and conditions (see, inter alia, *Lekić v. Slovenia* [GC], no. 36480/07, § 108, 11 December 2018, and *M.A. v. Denmark* [GC], no. 6697/18, § 147, 9 July 2021).

125. Where the legislature enjoys a margin of appreciation, the latter in principle extends both to its decision to intervene in a given subject area and, once having intervened, to the detailed rules it lays down in order to ensure that the legislation is Convention compliant and achieves a balance between any competing public and private interests. However, the Court has repeatedly held that the choices made by the legislature are not beyond its scrutiny and has assessed the quality of the parliamentary and judicial review of the necessity of a particular measure. It has considered it relevant to take into account the risk of abuse if a general measure were to be relaxed, that being a risk which is primarily for the State to assess. A general measure has also been found to be a more feasible means of achieving the legitimate aim than a provision allowing a case-by-case examination, when the latter would give rise to a risk of significant uncertainty, of litigation, expense and delay as well as of discrimination and arbitrariness. The application of the general measure to the facts of the case remains, however, illustrative of its impact in practice and is thus material to its proportionality (see *M.A. v. Denmark*, cited above, § 148, and *Animal Defenders International v. the United Kingdom* [GC], no. 48876/08, § 108, ECHR 2013, with further references). It falls to the Court to examine carefully the arguments taken into consideration during the legislative process and leading to the choices that have been made by the legislature and to determine whether a fair balance has been struck between the competing interests of the State or the public generally and those directly affected by the legislative choices (see *S.H. and Others v. Austria* [GC], no. 57813/00, § 97, ECHR 2011, and *Correia de Matos v. Portugal* [GC], no. 56402/12, § 117, 4 April 2018).

126. The central question as regards such measures is not whether less restrictive rules should have been adopted or, indeed, whether the State could prove that, without the impugned measure, the legitimate aim would not be achieved. Rather the core issue is whether, in adopting the general measure and striking the balance it did, the legislature acted within the margin of appreciation afforded to it (see *Animal Defenders International*, cited above, § 110).

(iv) The degree of consensus at national and European level

127. Yet a further factor of relevance to the scope of the margin of appreciation is the existence or not of common ground between the national laws of the Contracting States.”

Højesterets begrundelse og resultat

Sagens baggrund og problemstillinger

A blev i november 1981 anholdt og sigtet for overtrædelse af straffelovens § 108 ved ulovligt at have bistået en fremmed efterretningstjeneste (KGB). Ved en ransagning af hans bopæl kom Politiets Efterretningstjeneste (PET) i besiddelse af hans dagbøger. Politiets beslaglæggelse af dagbøgerne blev godkendt ved retskendelse. I april 1982 meddelte justitsministeren A tiltalefrafald. Efterfølgende blev de beslaglagte dagbøger tilbageleveret til ham.

En kopi af dagbøgerne på den sag (operationssagen), som havde dannet grundlag for sigtelsen og tiltalefrafaldet, blev fortsat opbevaret hos PET. Kopier af dele af dagbøgerne forblev endvidere på personsagen hos PET. Personsagen og operationssagen blev afleveret til Rigsarkivet i henholdsvis 2014 og 2018. PET opbevarer på vegne af Rigsarkivet to administrative sager. Sagerne blev i 2008 og 2009 oprettet i forbindelse med stillingtagen til afklassificering af en del af de politirapporter med dagbogsblade, som var udarbejdet af politiet i forbindelse med straffesagen. Afklassificeringen skete med henblik på udlevering af materialet til Center for Koldkrigsforskning.

Dansk Forfatterforening som mandatar for A gør overordnet gældende, *at* PET's kopiering af dagbøgerne og den efterfølgende opbevaring af dagbogskopierne var retsstridig, *at* kopieringen, afleveringen til Rigsarkivet og den herved mulige tilgængeliggørelse af dagbogskopierne udgør en krænkelse af hans ophavsret, og *at* opbevaringen strider mod hans ret til privatliv efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

Rigspolitiet og Rigsarkivet gør overordnet gældende, *at* PET's kopiering af As dagbøger og opbevaring af dagbogskopierne var og er retmæssig, *at* indgreb i hans ophavsret er hjemlet i ophavsretlige undtagelsesregler, og *at* arkiveringen i henhold til arkivlovgivningen ikke strider mod Menneskerettighedskonventionens artikel 8.

Dagbogskopierne er ikke fremlagt for Højesteret.

Hovedspørgsmålet i sagen er, om A har krav på, at Rigsarkivet og Rigspolitiet udleverer eller destruerer hele eller dele af dagbogskopierne, der indgår i de arkiverede sager. Det beror i første række på arkivlovgivningen.

Arkivering efter arkivlovgivningen

Det følger af arkivlovens § 13, at statslige myndigheder skal aflevere deres arkivalier til Rigsarkivet. Efter arkivlovens § 10, stk. 1, fastsætter kulturministeren til varetagelse af arkivmæssige hensyn regler om behandling, bevaring og kassation af statslige myndigheders arkivalier, og kulturministeren kan bemyndige rigsarkivaren til at foretage den mere detaljerede regelfastsættelse om bevaring og kassation af offentlige arkivalier, jf. § 10, stk. 3. Det følger af § 5, stk. 2, jf. stk. 1, i bekendtgørelse nr. 591 af 26. juni 2003 om arkiver og offentlige arkivers

virksomhed (arkivbekendtgørelsen), der er udstedt i medfør af bl.a. arkivlovens § 10, at kassation af offentlige arkivalier kun må finde sted, når rigsarkivaren har fastsat regler herom.

Det følger således af arkivloven og arkivbekendtgørelsen, at offentlige myndigheder har pligt til at bevare og overføre alle arkivalier til Rigsarkivet, medmindre rigsarkivaren har fastsat bestemmelser om kassation (destruktion).

Da PET i 2010 efter det oplyste traf beslutning om arkivering af operationssagen, personsagen og de to administrative sager, havde rigsarkivaren ikke truffet bestemmelse om kassation af betydning for disse sager, og det er heller ikke sket efterfølgende. Højesteret bemærker herved, at rigsarkivarens bevarings- og kassationsbestemmelser for PET af 26. august 2004 kun gav PET ret til at kassere sager om personsikkerhedsregistreringer uden belastende oplysninger skabt i perioden 1957-1989.

Efter det anførte finder Højesteret, at PET har været forpligtet til at bevare sagerne med dagbogskopierne og til at aflevere sagerne til Rigsarkivet.

Arkivlovgivningen indeholder ikke hjemmel til, at borgere kan kræve offentlige arkivalier udleveret eller kasseret.

Tilvejebringelse af kopier, ophavsret mv.

Efter arkivlovgivningen gælder arkiveringspligten, uanset om arkivalierne er tilvejebragt retsstridigt.

Højesteret finder, at den oprindelige tilvejebringelse og opbevaring af dagbogskopierne ikke var retsstridig, og at der heller ikke foreligger en krænkelse af As ophavsret til dagbøgerne. Herom bemærker Højesteret følgende:

Beslaglæggelsen i 1981 af dagbøgerne som bevis i straffesagen havde hjemmel i retsplejelovens dagældende § 782 og blev godkendt af byretten og af Østre Landsret.

Kopieringen af dagbøgerne blev foretaget i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige principper som et sædvanligt led i politiets sagsbehandling, herunder som led i efterforskningen af straffesagen og PET's efterretningsvirksomhed.

Efter tiltalefrafaldet i 1982 blev de beslaglagte dagbøger tilbageleveret til A i overensstemmelse med retsplejelovens dagældende § 793, 2. pkt., hvorefter ting, som er beslaglagt for at tjene som bevismidler, skal tilbagegives, når de ikke længere behøves. Politiets kopier af dagbøgerne var ikke beslaglagt materiale og dermed ikke omfattet af tilbagegivelsespligten.

Efter de foreliggende oplysninger må Højesteret lægge til grund, at PET's opbevaring af operationssagen, herunder af dagbogskopierne, efter tiltalefrafaldet var begrundet i PET's øvrige og efterfølgende efterretningsmæssige arbejde med kontraspionage af hensyn til statens sikkerhed.

Kopieringen af de beslaglagte dagbøger var ikke i strid med den dagældende ophavsretslov eller i strid med Bernerkonventionen, jf. herved konventionens artikel 9. Kopieringen må anses som en underordnet, bagatelagtig værksudnyttelse, der skulle tjene politi- og efterforskningsmæssige formål.

Arkiveringen af dagbøgerne med den deraf mulige tilgængeliggørelse er heller ikke i strid med ophavsretsloven. Det fremgår således af ophavsretslovens § 27, stk. 2, at ophavsretten ikke er til hinder for, at statslige arkivalier, der er afleveret til Rigsarkivet, gøres tilgængelige for almenheden i overensstemmelse med arkivlovgivningens bestemmelser herom. Det følger forudsætningsvis af bestemmelsen, at aflevering af arkivalier til Rigsarkivet ikke udgør en krænkelse af ophavsretten.

Kopieringen, opbevaringen og arkiveringen af dagbogskopierne er ikke i strid med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/29/EF af 22. maj 2001 om harmonisering af visse aspekter af ophavsret og beslægtede rettigheder i informationsområdet (Infosoc-direktivet).

Sager om den nationale sikkerhed er ikke omfattet af EU-retten, jf. artikel 4, stk. 2, i Traktaten om den Europæiske Union. Infosoc-direktivet omfatter i øvrigt ikke handlinger foretaget inden den 22. december 2002, jf. artikel 10, stk. 2, jf. lov nr. 1051 af 17. december 2002 om ændring af ophavsretsloven § 2. Efter direktivets artikel 5, stk. 3, litra e, kan medlemsstaterne desuden fastsætte undtagelser til artikel 2 og 3 om retten til eksemplar fremstilling og spredning, hvis der er tale om anvendelse, der sker af hensyn til den offentlige sikkerhed eller med henblik på en korrekt gennemførelse eller referering af administrative, parlamentariske eller retslige procedurer. Direktivet berører ikke nationale bestemmelser om bl.a. pligtaflevering og aktindsigt, jf. artikel 9.

Retten til privatliv

Spørgsmålet er herefter, om Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om bl.a. retten til privatliv – uanset det ovenfor anførte – fører til, at A har krav på, at Rigsarkivet og Rigspolitiet udleverer eller destruerer hele eller dele af dagbogskopierne, der indgår i de arkiverede sager.

Efter Menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 1, har enhver ret til respekt for sit privatliv. Efter artikel 8, stk. 2, må staten ikke gøre indgreb heri,

medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Indledningsvis bemærkes, at beslaglæggelsen af dagbøgerne og PET's kopiering og opbevaringen af dagbogskopierne indtil 2010 indebar et indgreb i As ret til privatliv, jf. artikel 8, stk. 1. Indgrebet var som nævnt lovhjemlet og var begrundet i den nationale sikkerhed og i hensynet til at forebygge uro og forbrydelse (kriminalitetsbekæmpelse). Under hensyn til straffesagen og PET's efterretningsmæssige arbejde finder Højesteret, at dette indgreb var proportionalt, jf. artikel 8, stk. 2.

Arkiveringen af dagbogskopierne og den deraf følgende arkivadgang må også anses for at være et indgreb i As ret til privatliv efter artikel 8, stk. 1.

Som anført ovenfor er opbevaringen af operationssagen og personsagen på Rigsarkivet og de to administrative sager hos Rigspolitiet – og dermed også af dagbogskopierne – hjemlet i arkivlovgivningen. Højesteret finder, at dette hjemmelsgrundlag må anses for tilstrækkelig præcist, forudsigeligt og tilgængeligt. Det bemærkes herved, at arkivlovgivningens ordning er, at der ikke kan ske destruktion af offentlige arkivalier, medmindre rigsarkivaren har fastsat bestemmelser herom. A måtte dermed gå ud fra, at hans sager skulle bevares, idet rigsarkivarens kassationsbestemmelser fra 2004 og den forudgående aftale fra 1965 ikke var offentliggjort. De nævnte bestemmelser omfattede i øvrigt ikke kassation af As sager.

Det fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at de legitime hensyn, der er opregnet i artikel 8, stk. 2, er udtømmende. De er bredt defineret og er blevet fortolket fleksibelt, jf. f.eks. Menneskerettighedsdomstolens dom af 9. marts 2023 i sag L.B. mod Ungarn, præmis 108 og 109.

Efter arkivlovens § 4 har Rigsarkivet til formål bl.a. at sikre bevaringen af arkivalier, der har historisk værdi eller tjener til dokumentation af forhold af væsentlig administrativ eller retlig betydning for borgere og myndigheder samt at stille arkivalier til rådighed for borgere og myndigheder, herunder til forskningsformål. Ifølge forarbejderne skal arkiverne sikre bevaring af dækkende dokumentation for en beskrivelse og analyse af det danske samfund og dets udvikling i flest mulige aspekter. Det er en del af arkivernes målsætning at bevare og formidle kulturarven.

Højesteret finder, at arkivlovgivningen varetager formål, der er omfattet af de hensyn, som er opregnet i Menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 2, herunder hensynet til at beskytte andres friheder og rettigheder.

Spørgsmålet er herefter, om arkiveringen kan anses for nødvendig i et demokratisk samfund til varetagelse af de nævnte hensyn. Det beror på en proportionalitetsvurdering.

Efter Menneskerettighedsdomstolens praksis er det foreneligt med konventionen, at medlemsstaterne foretager indgreb ved en generel regulering ("general measures"), når en individuel vurdering i hvert enkelt tilfælde vil kunne føre til bl.a. betydelig usikkerhed, ressourceforbrug, forsinkelse og vilkårlighed, jf. f.eks. Menneskerettighedsdomstolens dom af 9. marts 2023 i sag L.B. mod Ungarn, præmis 125.

Ved vurderingen af, om et indgreb ved en generel regulering er foreneligt med artikel 8, skal det først undersøges, om lovgivningsmagten har søgt at foretage en afbalancering af de modstående hensyn. Det indgår endvidere i vurderingen, om der hersker konsensus på området mellem de kontraherende stater. Der skal dernæst foretages en vurdering af virkningen af den generelle regulering for den konkrete klager, jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolens dom af 22. april 2013 i sag Animal Defenders mod Storbritannien, præmis 106-110, og Menneskerettighedsdomstolens dom af 9. marts 2023 i sag L.B. mod Ungarn, præmis 125-127.

Efter arkivlovens § 4 og forarbejderne til bestemmelsen er udgangspunktet, at alle offentlige arkivalier bevares, og at kassation kun sker af ressourcemæssige grunde.

Efter Rigsarkivets redegørelse af 19. februar 2024 lægger Højesteret til grund, at Rigsarkivet opbevarer mere end 500 hyldekilometer papirarkivalier og mere end 500 terabyte digitalt skabte data fra bl.a. offentlige myndigheders it-systemer. Rigsarkivarens bestemmelser om bevaring og kassation er baseret på en arkivfaglig vurdering og fastsættes på emneniveau eller efter sagstype. Kassation på dokumentniveau ville være et brud på en sags integritet, som ville skabe usikkerhed i forhold til dokumentationen for det fulde beslutningsgrundlag og for forskningen.

Rigsarkivet opbevarer store mængder fortrolige personoplysninger og oplysninger, som er eller tidligere var klassificeret som fortrolige. Arkivalierne opbevares i sikrede magasiner, og det er kun de medarbejdere, der har et arbejdsmæssigt behov og er godkendt hertil, som har adgang til dem.

Beskyttelsen af oplysningerne sker ved reglerne i arkivlovens kapitel 6 om tilgængelighedsfrister for adgangen til offentlige arkivalier. Det følger af disse regler bl.a., at arkivenheder, som indeholder oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold, er tilgængelige, når de er 75 år gamle, jf. arkivlovens § 23, stk. 1. Efter arkivlovens § 29, 1. pkt., regnes tilgængelighedsfristen fra arkivenhedens slutningsår.

Efter arkivlovens § 30 har Rigsarkivet mulighed for at give en ansøger dispensation til at få adgang til arkivalier, der ikke er umiddelbart tilgængelige. Den, der får adgang til arkivalier, som ikke er umiddelbart tilgængelige, er efter lovens § 40 underlagt tavshedspligt, og rigsarkivaren kan i øvrigt fastsætte vilkår for benyttelsen af arkivalierne, jf. § 41. Det følger af arkivlovens § 51, stk. 1, at den, der overtræder § 40 eller vilkår fastsat i medfør af § 41, straffes med bøde eller fængsel i indtil 6 måneder.

Reglerne om tilgængelighed og fristerne herfor blev lovreguleret med arkivloven fra 1992, jf. lov nr. 337 af 14. maj 1992. For at beskytte bl.a. privatlivets fred blev der indført en særlig lang tilgængelighedsfrist på 80 år for arkivalier, der indeholder oplysninger om bl.a. enkeltpersoners private forhold, jf. arkivlovens dagældende § 22. Af forarbejderne fremgår bl.a., at der var behov for en politisk afklaring af de hensyn, der skal afvejes mod hinanden i spørgsmålet om adgang til arkivalierne. På den ene side står hensynet til offentlighedens, herunder forskningens, interesse i at benytte de oplysninger om bl.a. politiske og historiske forhold, der opbevares i arkiverne. På den anden side står hensynet til beskyttelsen af væsentlige interesser, der vedrører privatlivets fred, statens sikkerhed mv.

Ved en revision af arkivloven i 2002, jf. lov nr. 1050 af 17. december 2002, blev bl.a. tilgængelighedsfristen på 80 år for oplysninger om enkeltpersoners private forhold ændret til 75 år, jf. arkivlovens § 23 (dagældende § 22). Lovændringen var baseret på overvejelser i betænkning nr. 1404/2001 om revision af arkivloven afgivet af en bredt sammensat arbejdsgruppe nedsat af Kulturministeriet. Af betænkningen fremgår, at arbejdsgruppen havde indgående drøftelser og overvejelser om at nedsætte 80-års-fristen for at beskytte oplysninger om enkeltpersoners private forhold, og hvorledes man i givet fald kunne tage rimelige beskyttelseshensyn. Af forarbejderne til § 23 fremgår, at der ved lovens udformning er lagt stor vægt på, at loven giver en så fuldstændig beskyttelse af borgernes privatliv og personlige integritet som muligt, men samtidig at tilgængelighedsfristen ikke fastsættes for et tidsrum, der er længere end nødvendigt. Det var kulturministerens vurdering, at de nødvendige beskyttelseshensyn ville kunne varetages ved fastsættelse af fristen til 75 år, da det herved blev sikret, at oplysninger om den enkelte borgers private forhold som altovervejende hovedregel ikke vil være frit tilgængelige for andre inden for den pågældendes levetid.

Det fremgår af Rigsarkivets redegørelse af 19. februar 2024, at Sverige, Norge, Tyskland, Holland og Storbritannien – i lighed med Danmark – har et system, hvor offentlige myndigheder, herunder efterretningstjenester, skal aflevere deres arkivalier til arkiv, at bevaring af arkivalier sker på sags- og emneniveau (ikke på dokumentniveau), og at der af hensyn til fortrolighed er fastsat tilgængelighedsfrister, men at der også for samtlige lande er fastsat regler om dispensation herfor.

Arkivlovgivningen udgør som beskrevet en generel regulering af, hvilke offentlige arkivalier der skal bevares eller kasseres. Højesteret finder, at en individualiseret bevarings- og kassationsvurdering på dokument- eller sagsniveau ville indebære et endog meget betydeligt ressourceforbrug og en stor forsinkelse i arkiveringsprocessen. En sådan vurdering ville endvidere medføre risiko for usikkerhed og vilkårlighed i forbindelse med arkiveringen.

Højesteret finder, at lovgivningsmagten ved arkivlovgivningens generelle ordning, herunder ved indførelsen af tilgængelighedsfrister og særlige beskyttelses hensyn ved fravigelsen heraf, har foretaget en nøje afvejning af på den ene side offentlighedens interesser i bevaring og adgang til statslige arkivalier og på den anden side hensynet til enkeltpersoners ret til privatliv.

De fire omhandlede sager blev som nævnt arkiveret i 2010. Virkningen af arkivlovgivningens ordning for A, der i dag er 81 år, er, at dagbogskopierne vil være tilgængelige i 2085, jf. arkivlovens § 23, stk. 1, jf. § 29, 1. pkt.

På den anførte baggrund og henset til Menneskerettighedsdomstolens praksis om indgreb ved en generel regulering ("general measures") finder Højesteret efter en samlet vurdering, at arkiveringen af dagbogskopierne og den deraf følgende arkivadgang må anses for et proportionalt indgreb i As ret til privatliv efter Menneskerettighedskonventionens artikel 8.

Menneskerettighedskonventionens artikel 8 fører derfor ikke til, at A har krav på, at Rigsarkivet og Rigspolitiet udleverer eller destruerer hele eller dele af dagbogskopierne, der indgår i de arkiverede sager.

Konklusion

Højesteret frifinder Rigsarkivet og Rigspolitiet og stadfæster landsrettens dom.

Under hensyn til sagens principielle karakter, herunder dens generelle betydning for arkivlovgivningen, finder Højesteret, at ingen part skal betale sagsomkostninger for Højesteret til den anden part eller til statskassen.

THI KENDES FOR RET:

Landsrettens dom stadfæstes.

Ingen part skal betale sagsomkostninger til den anden part eller til statskassen.