Danskernes Historie Online
Danske Slægtsforskeres Bibliotek

Dette værk er downloadet fra Danskernes Historie Online

Danskernes Historie Online er Danmarks største digitaliserings-projekt af litteratur inden for emner som personalhistorie, lokalhistorie og slægtsforskning. Biblioteket hører under den almennyttige forening Danske Slægtsforskere. Vi bevarer vores fælles kulturarv, digitaliserer den og stiller den til rådighed for alle interesserede.

Støt vores arbejde – Bliv sponsor

Som sponsor i biblioteket opnår du en række fordele. Læs mere om fordele og sponsorat her: https://slaegtsbibliotek.dk/sponsorat

Ophavsret

Biblioteket indeholder værker både med og uden ophavsret. For værker, som er omfattet af ophavsret, må PDF-filen kun benyttes til personligt brug.

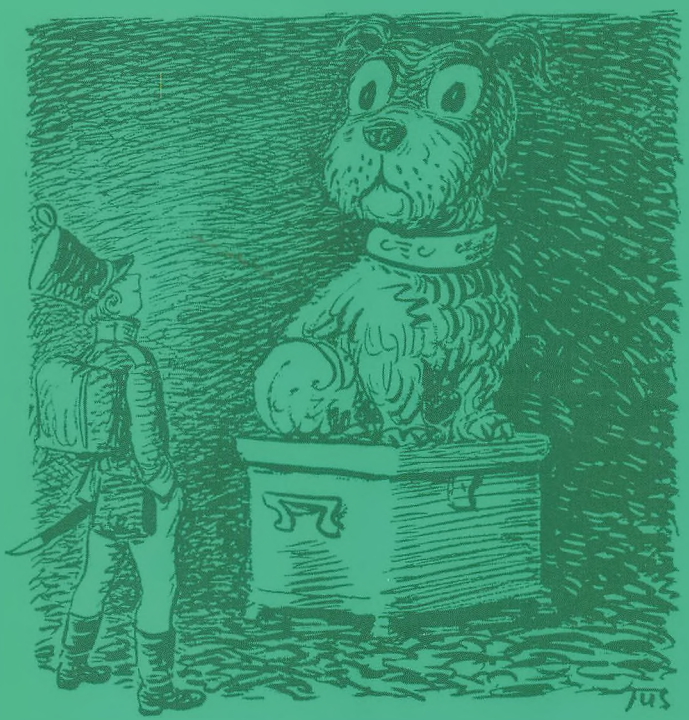
Links

Slægtsforskernes Bibliotek: https://slaegtsbibliotek.dk
Danske Slægtsforskere: https://slaegt.dk

Birgit Nüchel Thomsen (red.)

Retten til viden

Om adgang til den offentlige forvaltnings arkiver



»Du skulle ikke se så meget på mig!« sagde soldaten,
»du kunne få ondt i øjnene!«

Dansk Politik under Forandring 1945-85
og
Dansk udenrigspolitisk Institut

Retten til viden

Dansk Politik under Forandring 1945-1985 er et forskningsinitiativ under Statens humanistiske Forskningsråd.

Omslagstegningen er af Herluf Jensenius i *Eventyr og Historier.* Udvalgt og indledet af H. Topsøe-Jensen 1955.

Birgit Nüchel Thomsen (red.)

Retten til viden

Om adgang til den offentlige forvaltnings arkiver

DANSK SYGEPLEJERÅD
BIBLIOTEKET
VIMMELSKAFTET 38
POSTBOX 1084
1008 KØBENHAVN K

Odense Universitetsforlag

Udgivet af Statens humanistiske Forskningsråds projekt
Dansk Politik under Forandring 1945-85
og Dansk udenrigspolitisk Institut

© Odense Universitetsforlag og forfatterne 1990
Sats og tryk: Special-Trykkeriet Viborg a-s
ISBN 87 7492 788 4

Indhold

side

Forord 7

Introduktion af bogen og dens indhold 9

Erik Ib Schmidt:
Det voksende offentlige informationsbjerg – styre-, bruger- og genbrugsproblemer 13

Birgit Nüchel Thomsen:
Informationsfrihedens krav til lovgivningen 24

Niels Thomsen:
Censur ved kilden? – synspunkter på lov om offentlighed i forvaltningen 34

Carl Otto Brix:
Offentlighedsloven kan blive en parodi 50

Peter Blume:
Registerlovene og forskningen 57

Eigil Jørgensen:
Om kildetilgængelighed 66

Grethe Ilsøe:
Adgangen til den offentlige sektors arkivalier – nye regler og deres krav til en effektiv arkivforvaltning 71

Nikolaj Petersen:
For en dansk 30-års regel: Udenrigsministeriets arkiv og studiet af dansk sikkerhedspolitik 78

Tage Kaarsted:
Offentlige og private arkivers betydning for historie-forskningen 84

Jacob Vedel-Petersen:
Samfundsforskningens databehov 90

Sammenfatning af debatten om kildetilgængelighed og arkivlov på konferencen om "NATO 1948-1961" den 7. og 8. maj 1990. Ved Birgit Nüchel Thomsen 97

Forfatterne 101

Forord

Statens Humanistiske Forskningsråds initiativ "Dansk Politik under Forandring 1945-1985" og Dansk Udenrigspolitisk Institut afholdt den 7. og 8. maj 1990 en konference om "Danmark og NATO 1948-1961". I tilslutning til konferencen blev den 7. maj afholdt et meget velbesøgt aftenmøde om forskningens kildeadgang og kravene til en kommende arkivlov. Forskerne fik her adgang til at drøfte problemerne om kildeadgang til den offentlige forvaltnings arkiver med nuværende og tidligere politikere og embedsmænd.

Denne debat var så givende, at den er blevet fulgt op, dels med udsendelsen af et fyldigt referat af forhandlingerne, dels med udgivelsen af den foreliggende bog med bidrag bl.a. af deltagende embedsmænd og forskere ved dette møde.

Formålet med denne udgivelse er at rejse en debat herhjemme om informationsfrihedens vilkår og grænser, svarende til den debat, som man har haft i udlandet om disse spørgsmål.

Den danske debat har hidtil i for høj grad været fokuseret alene på hensynene til privatlivets fred. Derimod har der været ringe debat om offentlighedens behov for indsigt i forvaltningens akter med henblik på kontrol af denne og af hensyn til retssikkerhed og ligebehandling. Man har ligeledes kun i beskeden grad berørt de forskningsmæssige behov og disses legitimitet.

Vi er derfor taknemmelige for den meget positive holdning, som bogens bidragydere har vist over for denne udgivelse. Det gælder efter vores opfattelse for alle bogens artikler, at de er væsentlige bidrag til belysning af problemer, som i deres videste perspektiv vedrører almene demokratiske rettigheder, og som af mange samtidshistoriske og samfundsvidenskabelige forskere føles belastende og akutte.

Det skal i øvrigt for god ordens skyld tilføjes, at Dansk Politik-initiati-

vet og Dansk Udenrigspolitisk Institut ikke med denne udgivelse som institutioner har taget stilling til de heri berørte spørgsmål.

Birgit Nüchel Thomsen
Formand for forskningsinitiativet
Dansk Politik under Forandring
1945-1985

Christian Thune
Formand for
Dansk Udenrigspolitisk Institut

Introduktion af bogen og dens indhold

Denne bog ønsker at rejse en debat om større informationsfrihed i Danmark. Den drøfter spørgsmålene omkring en større åbenhed og friere adgang til den offentlige forvaltnings arkiver. Problematikken belyses fra flere sider nemlig af to højtstående embedsmænd, fire forskere fra historie- og samfundsvidenskaberne, to seniorforskere og arkivarer fra arkiverne og en journalist. Det er et grundlæggende synspunkt, at større åbenhed må tilvejebringes ved, at den kommende arkivlov, lov om offentlighed i forvaltningen og registerlovene ses som en enhed, og dette har været formende for bogens opbygning.

Den består derfor efter en indledende artikel, der behandler problematikken i større bredde, af artikler om krav til de tre lovgivningsområder: arkivlov, offentlighedslov og registerlov. Derefter følger tre artikler med synspunkter på tilgængelighedsproblematikken, og bogen afsluttes med artikler, som anskueliggør de offentlige og halvoffentlige arkivers betydning for historie- og samfundsforskningen her i landet.

En generel indføring i hele problematikken og en gennemgang af krav til lovgivning og styring gives i den indledende artikel af *fhv. departementschef* i Finansministeriet *Erik Ib Schmidt*. Han tager udgangspunkt i det, han kalder "det voksende offentlige informationsbjerg", og peger på de store organisatoriske problemer, der er forbundet med at styre udviklingen på dette for den demokratiske kontrol og for forskningen vigtige område. Han efterlyser en bred offentlig debat om spørgsmålet om informationsfrihed, som kan føre frem til en politisk afklaring af principperne for adgang til og for bevaring og kassation af disse informationssystemer, og af hvad det må koste at bevare og genbruge dem. Han foreslår, at man opretter et overordnet organ, der kan forestå styringen af de praktiske spørgsmål vedrørende arkivdannelsen i hele den offentlige administration, således at den kan foregå efter fælles retningslinjer; og han drøfter, hvor det overordnede ansvar for forvaltningen af arkivloven bør ligge. Hans konklusioner ses s. 22 f.

Arkivar ved Rigsarkivet, cand.mag. *Birgit Nüchel Thomsen* giver en kort indføring i informationsfrihedsdebatten og den ny lovgivnings principper i de angelsaksiske lande, hvor man er gået længst. Hun tilråder, at

man ligesom i Canada behandler spørgsmålet om informationsfrihed i sin helhed i form af et treleddet lovgivningskompleks, der omfatter lov om offentlighed i forvaltningen, registerlovene og arkivloven. Hun foreslår, at man nedsætter et udvalg med henblik på at forberede en lovgivning, der tager alle tre forhold i betragtning. Hun understreger det, hun kalder den samfundsmæssige databases betydning for den demokratiske kontrol, for forskningen og for de folkelige historiske interesser, hun advarer mod forhastede kassationer, og hun peger på veje til rationel styring af den offentlige sektors dataproduktion.

Professor, dr.phil. Niels Thomsen, Institut for Økonomisk Historie, Københavns Universitet, analyserer lov om offentlighed i forvaltningen og dens undtagelsesbestemmelser vedrørende aktindsigt. Han peger på, at offentlighedsprincippets sejr i dansk ret med 1970-loven byggede på alle borgeres ret til at studere, hvordan love og lignende beslutninger er blevet udformet og administreret, men at princippet i første omfang blev omgærdet af kraftige indskrænkninger. Disse er ikke senere som forventet blevet fjernet ved regler om "meroffentlighed" mv. – på et enkelt punkt endda skærpet med registerskrækkens gennembrud. Han tilråder, at man går ind i en væsentlig liberalisering; for sager vedrørende den politiske beslutningsproces foreslåes lukningen begrænset til otte år. Hans konklusioner ses s. 49.

Journalist og konsulent i informationsspørgsmål Carl Otto Brix, tidligere Radioavisen og Berlingske Tidende m.v. skriver om lov om offentlighed i forvaltningen, således som man har oplevet den i pressen. Loven, der blev modtaget med store forventninger, har været en stor skuffelse for pressen. Virkeliggørelsen af dens bestemmelser har ikke mindst været mangelfuld og utilfredsstillende i kommunerne. Han påpeger det uholdbare i, at EF-sager henføres til gruppen af lukkede udenrigspolitiske sager, da overførelsen af stadig flere interne politiske spørgsmål til EF-regi vil medføre en aldeles uacceptabel tilsnøring af adgang til oplysninger og af debatten om sager af klart indenrigspolitisk indhold.

Lektor, dr.jur. Peter Blume, Retsvidenskabeligt Institut B, Københavns Universitet, gennemgår registerlovgivningen, der er udarbejdet som en retsbeskyttelse af borgerne. Han påpeger, at dette hensyn ikke bør føre til flere restriktioner end retsbeskyttelsen kan bære. Han gør opmærksom på, at det har været almene hensyn og ikke forskningsproblemer, der har stået i centrum ved reglernes udformning, og at det er internationalt erkendt, at en sektororienteret regulering, hvor der kan tages særlige hensyn – som f.eks. til forskningen – kan være nyttig. Dette

sker f.eks. i Europarådet, hvis datakonvention løbende udbygges med rekommendationer. Peter Blume påpeger endvidere det historisk og forskningsmæssigt betænkelige i den nuværende registerlovs § 9 stk. 3-4, der forudsætter, at arkivering af offentlige edb-registre kun undtagelsesvis finder sted. Der ses ikke nogen holdbar argumentation for, at hovedhensynet, retsbeskyttelsen af individerne, skulle nødvendiggøre en sådan bestemmelse, og Peter Blume argumenterer endvidere for nødvendigheden af en videre forskningsadgang til aktuelle registre, end vi har i dag. Hans konklusioner ses s. 64 f.

Fhv. direktør i Udenrigsministeriet, *ambassadør Eigil Jørgensen* peger på nødvendigheden af, at man fremtidig etablerer systemer for sagsstyring og arkivering, som klassificerer, hvad der er bevaringsværdigt, og hvad der kan kasseres hvornår, og som angiver, hvad der kan gives adgang til efter hvilke tidsfrister. En generel nedklassificering af materiale, der ikke er henlagt ud fra sådanne principper, vil blive for dyr. Adgang til sådant materiale kan efter hans opfattelse kun gives efter en vis tidsgrænse og/eller som privilegeret adgang for forskere.

Vigtige sager vedrørende den politiske beslutningsproces bør kunne frigives efter korte åremål, andre sager må have længere lukningsfrister, nogle endda meget lange, og nogle sager må destrueres.

Han anbefaler, at der udarbejdes principielle retningslinjer for tilgængelighed, som bør udmøntes i fællesudvalg mellem ministerierne og arkiverne.

Landsarkivar Grethe Ilsøe, Landsarkivet for Sjælland m.m., behandler de nuværende brøstfældige og uoverskuelige regler for arkivadgang og peger på behov for nye regler, som bør omfatte *alle* offentlige arkivalier, statslige såvel som kommunale. Hun peger endvidere på behovet for at overføre bestemmelserne for lov om offentlighed i forvaltningen til de ældre arkivalier, og at det er nødvendigt at få sat tidsgrænser for lukningerne af adgang til materiale i lov om offentlighed i forvaltningen. Hun peger på, at den manglende regulering af kommunernes arkivforhold er et hovedproblem, som truer disse arkivers eksistens.

Professor Nikolaj Petersen, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, anker over, at der er en langt mere restriktiv politik i Danmark vedrørende adgang til udenrigsministerielle sager, end den man finder i udlandet. Han argumenterer for en mere liberal linje, der mindst sikrer en almindelig 30 års tilgængelighedsgrænse. Han peger på forskellige modeller for administration af mere liberale ordninger.

Professor, dr.phil. Tage Kaarsted, Historisk Institut, Odense Universi-

tet, påpeger, at historieforskningen som en udpræget empirisk videnskab formentlig mere end noget andet forskningsområde er afhængig af adgangen til kilderne. Den politiske historie kan ikke skrives uden adgang til arkiverne i de centre, hvor beslutningerne tages. Og samtiden vil være ukendt med sin egen tids historie, så længe man spærrer adgangen til kilderne. Han gennemgår det samspil mellem offentlige, private og halvprivate kilder, som indgår i den historiske forskningsproces. Mens det offentlige materiale må siges at være fællesskabets og derfor bør stilles til rådighed for forskningen med så korte tidsgrænser som muligt, så er der vanskelige afgrænsninger for halvoffentligt materiale, som der bør tages stilling til ved den ny arkivlov.

Direktør Jacob Vedel Petersen, tidligere Socialforskningsinstituttet, påpeger, at debatten om de offentlige registre har været skævvredet, idet man har opsat kunstige skel mellem hensynet til privatlivets fred og forskningens interesser. Dette har ført til restriktive adgangsbetingelser til vigtigt forskningsmateriale og til uovervejet drastiske bestemmelser om destruktion af data. Hensynet til privatlivets fred tilgodeses ved kontrol med adgang, ikke ved destruktion. Der skal være restriktioner, men det er afgørende, at de ikke sletter vor egen historie og ikke blinder forskningen. Han illustrerer, at samfundsforskningen arbejder med at beskrive og forstå samfundslivet bl.a. ved en forarbejdning af de data, der findes i arkiver eller forvaltning, og at der derved foretages en række analyser af samfundet og dets udvikling, som er nødvendige til mange politiske planlægnings- og styringsformål og for den politiske beslutningsproces i større almindelighed. Og han påpeger, at det ikke er nok at bruge aktuelle data. Studier af udviklingslinjer og forandringer i vor tilværelse forudsætter brug af såvel historiske som aktuelle data.

Erik Ib Schmidt

Det voksende offentlige informationsbjerg

– styre-, bruger- og genbrugsproblemer

Der er mange tegn på en tiltagende *historisk interesse* i befolkningen. Traditionelle historiske værker sælger godt, og også andre former for historieskrivning som f.eks. lokalhistorie, erhvervshistorie og socialhistorie florerer. Den voksende interesse for biografier, slægtshistorie og slægtsforskning peger i samme retning. Enhver arkæologisk udgravning følges nøje af et stort publikum.

Et helt andet udslag af historisk interesse er, at folk samler på alle mulige gamle sager fra antikviteter og gamle håndvåben til frimærker og gamle postkort, fra snustobaksdåser og piber til dukker og andet legetøj. Ny museer skyder op overalt i landet dækkende alt dette samt de for privatpersoner vanskeligt håndterlige sager som veteranbiler, lokomotiver, dampmaskiner, sporvogne, fly, kanoner og kampvogne osv.

Det er åbenbart, at den hurtige tekniske fornyelse på alle områder og de radikalt ændrede levevilkår ikke mindst som følge af bortvandringen fra landbruget og urbaniseringen har skærpet interessen for, hvorledes tidligere generationer levede. Nutidens rodløse byboere prøver på at finde deres rødder, og gamle familieskikke og husråd mm. studeres med interesse.

Arkiver og registre

Alt det beskrevne papir i offentlige – og også private – arkiver kommer ind i billedet som en hovedkilde for både den mere videnskabelige og den amatørmæssige udforskning af den politiske historie såvel som den bredere orienterede kortlægning af fortidige hændelser og samfundsforhold.

Adgangen til hele det enorme materiale, som henligger i vore offentli-

ge arkiver, er i de senere år blevet heftigt debatteret blandt historikere og arkivarer. Debatten har afdækket, at der her foreligger en række spørgsmål, bl.a. om principperne for adgang til arkivmateriale, som ikke har været behandlet systematisk og ikke har været gjort til genstand for en offentlig debat, endsige en overordnet politisk vurdering med henblik på gennem lovgivning at præcisere det danske demokratiske samfunds holdning til hele dette kompleks af spørgsmål. Faktisk har man på arkivområdet stort set levet videre på det *system, som stammer fra enevælden*. Det er i hvert fald kyndige forskeres vurdering:

> "Rigsarkivet kan via Det Kgl. Geheimearkiv føres tilbage ikke blot til enevælden, men helt tilbage til 1582. Det blev i 1889 baseret på en lov, som forholdt sig helt tavs om administrationens adgang til at udstede regulerende forskrifter ... det er ikke helt klart dels med hvilken hjemmel rigsarkivaren udøver sin myndighed og dels omfanget af denne myndighed".

Sådan skrev *Inger Dübeck* i 1980 i sin bog "Dansk Arkivret" (side 19), og hun fortsatte den næste side:

> "Men opretholdelsen af sådanne anstaltsystemer og de derfra udstedte anstaltanordninger betragtes i retsteorien som "en beklagelig anomali", der kun kan undskyldes ud fra historiske betragtninger, typisk at en institution snævert fortsætter en af enevældens institutioner".

Her lades jo ingen tvivl tilbage; enhver må få det indtryk, at vort offentlige arkivsystem retsligt set er en rodebutik.

Det indtryk forstærkes, når reglerne for arkivernes håndtering af ældre dokumenter sammenholdes med de langt mere liberale regler, som efter loven om offentlighed i forvaltningen fra 1971 gælder vedrørende de mere aktuelle offentlige papirer, som endnu beror i forvaltningens arkiver. Og endnu mere broget er billedet blevet med de ekstremt restriktive principper, som i 1978 blev gennemført med de meget følelsesladede, næsten panikprægede *registerlove*.

Et broget billede af regler og forskrifter

Loven om offentlighed i forvaltningen var klart et demokratisk frem-

skridt. *Grundprincippet* er offentlig adgang, bl.a. for pressen, men samtidig er præciseret en række *undtagelser* med nogenlunde rimelige begrundelser. Administrationen er stærkt decentraliseret, så "pågældende myndighed" og "vedkommende minister" træffer afgørelser og har ansvaret for, at der sker en hurtig ekspedition af "kunderne". Justitsministeren, hvis lov det er, er øverste instans.

Arkivsystemet henhører for tiden under *kulturministeren*, som siges at gå svanger med en ny lov. Det er som nævnt på høje tid – men det kræver omfattende forberedelse.

Det hævdvundne *grundprincip* er, at alt arkivmateriale fra tiden før offentlighedsloven er fortroligt i 50 år; herfra kan så dispenseres efter konkret og motiveret ansøgning i hver sag. Dispensationsbeføjelsen ligger hos den myndighed eller evt. person eller virksomhed, fra hvem arkivet stammer, men administreres i praksis af rigsarkivaren og hans medarbejdere på leverandørens vegne. Det giver rigsarkivaren en meget stor faktisk indflydelse på hele tilgængelighedsadministrationen.

Systemet er formløst, men betegnes af mange forskere som vilkårligt og urimelig omstændeligt, ikke mindst overordentlig tidskrævende. Forskere klager også over, at de ikke må *fotokopiere* de papirer, de arbejder med, medens offentlighedsloven giver ret til at få fotokopier. Forskere mm. må derimod gerne spilde deres tid med at sidde på Rigsarkivet og tage *afskrifter* af dokumenterne.

Lovgivningen om offentlige registre henhører også under *Justitsministeriet*. Medens ministeriets vejledning vedr. offentlighedsloven kun (!) fylder 34 tryksider, fylder en kommenteret udgave af registerlovene 76 tættrykte dobbeltspaltede sider.

Oprettelse af ny registre skal godkendes af *registertilsynet*, som kan foreskrive særlige vilkår for registreringen og anvendelsen af registrene. Tilsynet fører løbende kontrol med, at der ikke sker overtrædelse af loven og de mange forskrifter, som er givet i medfør af loven. Tilsynet har inspektionsbeføjelser, så det har adgang til registrene. Tilsynets pålæg og afgørelser kan ikke appelleres.

De fleste samfundsforskere, der benytter registeroplysninger i deres forskning, er enige om, at registrene indeholder et materiale, som forskningsmæssigt er helt fantastisk, men som kun i ringe grad er tilgængeligt. Bl.a. er det principielt forbudt at "samkøre" oplysninger fra forskellige edb-registre, og så har lovens § 9, stk. 3 den uhørt strenge bestemmelse, at "registrerede oplysninger, der på grund af deres alder eller af andre grunde har mistet deres betydning *for varetagelsen af registerets opgaver*

(min understregning) skal slettes". I særlige tilfælde kan Justitsministeriet dog efter ansøgning dispensere herfra.

Behov for politisk afklaring

Det er på høje tid, at hele denne problemkreds tages op til *samlet* behandling bl.a. med henblik på ensartede principper og et klart lovgrundlag for forvaltningen på de forskellige områder.

Det er oplagt, at dette ikke kun er et anliggende for de forskere, som gerne vil have klarere og enklere og mere liberale regler for deres adgang til arkiver og registre mv. Det er spørgsmål, som i et demokratisk samfund fortjener offentlig debat og politisk afvejning af de mange forskellige, delvis modstridende hensyn og interesser, som spiller ind.

Spegede interesser

Listen over interessegrupperne på arkivområdet er lang, og hver enkelt gruppes interesser kan være nok så spegede.

Den vigtigste gruppe er og bliver givet *producenterne*, som i forhold til arkiverne er *leverandører* af dokumenter mv. De betegnes også med et tvetydigt udtryk som "arkivskaberne". De er for en kortere eller længere periode også de *primære brugere*, og derfor er det nødvendigt, at hver institution har sit eget arkiv, hvor papirer mv. er deponeret midlertidigt en årrække.

Ofte har også de enkelte medarbejdere, navnlig i ledende positioner, deres eget håndarkiv med papirer, som de bruger løbende eller jævnligt. Undertiden findes de interessanteste papirer der – og kun der – og de journaliseres ikke altid og er derfor utilgængelige for alle andre. Mange af disse papirer ender i papirkurven.

I denne brugergruppe er *politikere* og *embedsmænd* centralt placeret.

Hvor mange år de primære brugere har interesse i at beholde arkivalierne, før disse overføres til *varig arkivering* i Rigsarkiv og landsarkiver, er svært at sige generelt. Mange sager i arbejdsarkiverne mister nok deres betydning for de primære brugere i løbet af få år. Den 30-års grænse, som vist er den almindelige for overførsel til varig arkivering, forekommer meget lang. Men på den anden side sker det også, at forvaltningen må hente langt ældre sager frem fra Rigsarkivet eller landsarkiverne, f.eks. for at få opklaret baggrunden for gamle aftaler eller love mv., eller for at finde fortilfælde for behandlingen af sager, som kun

forekommer yderst sjældent. For arkivleverandørerne er der naturligvis ikke noget tilgængelighedsproblem her.

Til den anden side kan de primære brugere også ud fra mange forskellige motiver være interesserede i at hindre, at andre – f.eks. oppositionspolitikere – får adgang til sagerne. Det gælder f.eks. helt aktuelle sager, og alt lovforberedende arbejde er derfor undtaget fra offentlighed.

Den anden store interessegruppe er *pressen* eller *medierne*. Her foreligger en åbenbar demokratisk interesse i, at medierne som repræsentanter for "offentligheden", dvs. vælgerne, har adgang til at kigge de folkevalgte magthavere og deres medhjælpere i kortene. Det gælder både den alment politisk interesserede del af befolkningen og de mange borgere, som har interesse i at følge behandlingen af specielle typer af sager eller evt. af en enkelt konkret sag.

Bag en del af pressen mv. vil altid stå den aktuelle politiske opposition, ligegyldigt hvad farve regeringen har. Og bag både regerings- og oppositionspolitikere og -presse står de politiske partier med deres interesse i at påvirke vælgerne og skaffe sig stemmer.

Og så må det ikke overses, at næsten alle medier er forretningsforetagender, som skal leve af at sælge deres produkter. Pressen påberåber sig hyppigt sin næsten hellige demokratiske pligt til at informere befolkningen og til at afdække og hindre overgreb fra magthaverne. Undertiden er dette jo kun et skinhelligt forsvar for rent kommercielle interesser i at bringe "en god historie" til torvs, og så sker det ind imellem, at offentlige personer og kendte forretningsfolk føler sig personligt tilsvinet. Her er der al mulig grund til at kunne tænde stoplyset for journalisters adgang til aktindsigt, men det er svært at håndtere, uden at der opstår formodning om misbrug.

Mediernes interesse samler sig hovedsagelig om aktuelle sager, hvor der kan være et kapløb om at komme først med en sensation, reel eller i nødsfald hjemmestrikket. Men også ældre sager, evt. fra arkiverne, kan komme ind i billedet, som vi f.eks. ser det vedr. besættelsestiden, vedr. Store Nordiske og Ø.K. eller Glückstad og Landmandsbanksagen.

Den tredje store interessegruppe er sagsobjekterne: de *personer* og *virksomheder*, som har en sag hos en offentlig myndighed. Det har vi jo faktisk allesammen i nutidens samfund, og hovedprincippet er at beskytte privatlivets fred. Men nogle sager og personer eller virksomheder er "demokratisk set" mere interessante end andre, f.eks. når nogen har søgt en særlig – fuldt lovlig – begunstigelse, f.eks. et offentligt tilskud

eller en tilladelse, evt. dispensation fra en almen regel osv. Her er det rimeligt, at journalister lurer på, om alt nu også er gået rigtigt til. Også politikere og embedsmænd indgår jo i denne gruppe, dels som alle andre borgere, dels i kraft af deres rolle som aktører i det offentlige liv.

Hensynet til *personbeskyttelse* har været helt dominerende for udformningen af registerlovgivningen, og hensynet til at beskytte privatlivets fred og erhvervsvirksomheders forretningshemmeligheder begrunder undtagelser i offentlighedsloven og begrænsninger i arkivadgangen.

Hvor mange år denne beskyttelse så skal fastholdes kan altid diskuteres. Specielt kan der rejses spørgsmål om de restriktive registerbestemmelser. Samfundsforskningens interesser vedrører jo overhovedet ikke enkeltpersoner og navnlig ikke identificerede enkeltpersoner, men er knyttet til at fremskaffe og bearbejde en statistisk viden, som kan blive af stor betydning på mange områder af samfundslivet og for ny offentlige tiltag.

Forskerne taget i videste forstand er den fjerde store interessegruppe og en udpræget brugergruppe – eller om man vil: genbrugergruppe. Bag den står hele den historisk interesserede del af befolkningen og i stigende omfang *brugere* af *samfundsforskningens resultater.*

Forskere kan også være styret af andre motiver end den historiske eller videnskabelige interesse. Nogle forskere ønsker således ligesom mange andre mennesker at komme på sporet af deres forfædre eller at få opklaret dramatiske hændelser i slægten – f.eks. under besættelsen – og har her et motiv til arkivstudier, evt. i dokumenter, som af andre grunde er sensitive.

Andre forskere har ligesom journalisterne en rent kommerciel interesse i at få adgang til fortroligtstemplede papirer. En god historie med ny "afsløringer" sætter salget af en bog i vejret, og den, der kan afdække hidtil oversete mere og mindre sensationelle sammenhænge, kan dermed forbedre sin position ikke blot i pressen og forlagsverdenen, men måske også i den akademiske verden.

Styrken og karakteren i disse mange forskellige hensyn og interesser ændrer sig undervejs fra det tidspunkt, hvor "en sag" fødes, gennem den periode, hvor den behandles og henligger hos den primære bruger, til det tidspunkt, hvor den enten går i papirkurven og omdannes til genbrugspapir eller afleveres til et af de offentlige arkiver, hvor den så muligvis efterhånden mister enhver interesse eller måske bliver til et umådeligt spændende dokument.

Denne proces forløber helt forskelligt for forskellige typer af sager og

de forskellige enkeltsager inden for samme type. At give enkle regler for håndteringen af arkivalierne i de forskellige faser er derfor ret håbløst. Hvilke sager kan frigives, og på hvilket trin i processen? Hvor lang tid skal hengå, før al fortrolighed eller hemmeligstempling kan ophæves? Hvor meget er overhovedet bevaringsværdigt, når det har mistet sin værdi for de primære brugere, og hvor meget kan smides væk?

Kassationsprincipper

En første og afgørende forudsætning for, at interessante offentlige optegnelser m.v., herunder registeroplysninger, er tilgængelige for eftertiden, er naturligvis, at de opbevares, og at det sker under betryggende forhold og på en sådan måde, at søgende sjæle har mulighed for at finde frem til og nyttiggøre det, de søger.

Det rejser en lang række *praktiske spørgsmål* om journalisering, katalogisering, mærkning og pakning, indretning af arkivlokaler, læsesale osv. osv. Alt det er forhold, som det vil være hensigtsmæssigt at indrette efter *fælles retningslinier*, som dækker alle faser fra starten på "en sag" til slutarkiveringen. Det forudsætter et samarbejde og et overordnet styrende organ.

Men frem for alt melder sig her det økonomiske spørgsmål, som igen bliver et politisk spørgsmål, da kun en del af arkivomkostningerne kan forventes dækket gennem *brugerbetaling*. *Hvor mange penge* vil staten (og kommunerne) ofre på at opretholde et effektivt offentlig arkivsystem taget i videste forstand?

Her skal man ikke søge trøst i alt det vås, der siges om, at vi bevæger os hen mod *det papirløse samfund*.

Bjerget af offentlige dokumenter vokser i accelererende tempo; den *samlede hyldelængde* i de danske offentlige arkiver nærmer sig afstanden fra København til Esbjerg, og når den faste storebæltsforbindelse engang bliver færdig, vil også den hurtigt kunne dækkes med arkivhylder.

Det er et resultat både af den totale vækst i den offentlige administration og af den ny teknologi med fotokopiering og edb-udskrifter, som dog søges frasorteret ved slutarkiveringen, samt den elektroniske tekstbehandling, som fører til, at notater og koncepter renskrives i flere forskellige udgaver. Dertil kommer så i voksende omfang båndoptagelser osv. Arkiverne skal ikke blot rumme offentlige dokumenter forstået som papirer, men også bånd og disketter, mikrofilm og fotografier, videobånd osv.

Disse ny informationsmidler stiller hver deres krav til de praktiske opbevarings- og tilgængelighedsfaciliteter.

Ingen forestiller sig en varig arkivering af alt det informationsmateriale, offentlige væsener producerer løbende. Men skal væksten i arkivmassen holdes inden for økonomisk overkommelige rammer, må der fastlægges meget stramme principper for, hvad der skal opbevares for eftertiden. Er det 30 eller 20 eller måske kun 10 procent, der er "bevaringsværdigt"? Hvor tidligt skal kassationen ske, hvem skal bestemme, efter hvilke retningslinjer der kan kasseres?

Det må på den anden side undgås, at vigtige papirer går i papirkurven, hvilket nok til en vis grad sker nu. Hvem kan sikre, at det ikke sker? En effektiv sorterings-, kassations- og nedklassificeringsproces vil være overmåde ressourcekrævende.

Fastlæggelsen af overordnede kassationsprincipper er en politisk beslutning, i sidste ende et anliggende for regering og folketing, på nogle områder også for kommunalbestyrelserne. Det er et anliggende, som ikke kun har interesse for de forskere, som skal leve af arkiverne, men også for hele den historisk interesserede del af befolkningen – og for arkivernes leverandører.

Selvfølgelig kan folketinget ikke fastlægge kassationsregler ned i alle detaljer, og navnlig kan sådanne principper ikke fastlægges en gang for alle. Beslutninger om kassation og opbevaring har jo konsekvenser for tid og evighed, og ingen kan i dag have nogen velbegrundet mening om, hvorvidt den danske befolkning om 100 år vil værdsætte alle de samlinger af arkivalier og brugte genstande i øvrigt, som er hobet op til den tid. Måske vil vore oldebørn forbande os for alt det, vi har smidt væk.

Den usikkerhed taler for at opbevare mest muligt, et synspunkt som klart vil blive støttet af historikere og andre forskere. Men selv om forskere utvivlsomt har et bedre grundlag end andre for den mere konkrete prioritering af, hvad der inden for givne rammer er mest bevaringsværdigt, har heller ikke de noget sikkert grundlag for at vurdere forskningens fremtidige behov. Helt nye former for historieforskning kan udvikle sig, nye temaer kan dukke op som studieobjekter, og navnlig kan helt andre grene af samfundsforskningen blive storforbrugere af arkivstof, herunder ikke mindst gamle registeroplysninger.

Et ressourcespørgsmål

Kassations- og opbevaringsprincipperne må i høj grad afpasses efter,

hvor mange penge det danske samfund i alt vil ofre fremover på den fortsatte udbygning og drift af de offentlige arkiver. Alt i alt drejer det sig ikke om så mange penge, for tiden godt et halvt hundrede mio. kr. om året til Rigsarkivet, landsarkiverne og erhvervsarkivet. Det samlede offentlige arkivpersonale – bortset fra de primære brugerarkiver, som der ikke findes opgørelser over – er ca. 250. Men tendensen er *voksende*, og det rimer jo ikke med de bestræbelser på at begrænse de offentlige udgifter, som i øvrigt er oppe i tiden.

Afvejningen af den økonomiske ramme for arkivvæsenet må bla. ske i lyset af, hvor store midler de andre kulturopbevaringsanstalter får til rådighed. Museer og biblioteker har langt større ressourcer, men det er også oplagt, at de har en langt større brugerkreds og nyder publikums bevågenhed i langt højere grad.

Men bevillingerne til arkivvæsenet må især indgå i den samlede prioritering af alle de mange forskellige offentlige opgaver. Det er en afvejning, som først og fremmest forudsætter en afklaring af, hvad det egentlig er, det danske samfund vil med sine arkiver.

Som omtalt foran drejer det sig ikke blot om historikernes interesse for at studere ældre og nyere offentlige dokumenter. Der er en række interessegrupper med positive og negative interesser i at dokumenter m.v. af forskellige typer destrueres eller opbevares for eftertiden, i at de hemmeligholdes længst muligt eller gøres offentligt tilgængelige så hurtigt som muligt.

Den komplicerede afvejning af alle de mange interesser og hensyn må nødvendigvis havne hos politikerne, da det drejer sig om offentlige "værdier" og om anvendelsen af offentlige ressourcer. Meget taler dog for, at politikerne begrænser sig til at fastlægge hovedprincipper og procedureregler og placere ansvaret for den løbende administration af arkiverne.

Det særlige ved denne politiske afvejning er, at politikerne her for en stor del selv er part i sagen og dermed kommer i en *dobbeltrolle*. De er parthavere både som "arkivproducenter", som primære arkivbrugere og som arkivobjekter. Arkivalierne bringer vidnesbyrd om deres store og gode gerninger og også om deres mindre vellykkede. Det er ikke altid, at det, som politikerne har sagt på lukkede møder, og de påtegninger, ministre mv. har forsynet interne notater med, rimer helt med det, de har sagt offentligt. Det kan ske, at politikere ligesom andre mennesker dummer sig, det kan også være, at de ud fra meget velovervejede betragtninger træffer beslutninger, men ikke ønsker at få deres egentlige motiver frem i den offentlige debat. – Her har oppositionspolitikerne en

modsat interesse, så længe de er i opposition, men det kan jo også tænkes, at de ræsonnerer som potentielle magthavere og derfor gerne vil støtte fortrolighedsprincipper, som tjener de til enhver tid siddende magthaveres interesse.

I sådanne tilfælde kan det være fristende for politikerne at sige, at fortrolighed er en "national interesse" eller må fastholdes af hensyn til "statens sikkerhed" osv. Ingen vil vel proklamere, at den mere håndgribelige interesse er hensynet til den pågældende politikers karriere eller hensynet til partiets omdømme hos vælgerne.

Set med uengagerede vælgerøjne er det en demokratisk interesse at få afdækket, hvis ansvarlige politikere og embedsmænd dummer sig og varetager deres job på en måde, som man ikke ville acceptere ret længe i en privat virksomhed. Endnu vigtigere er det at få frem i lyset, hvis en ansvarlig politiker eller embedsmand har misbrugt sin magt eller indflydelse til at favorisere gode venner eller opnå en særlig favør for sit parti eller sin organisation eller måske endda personlig vinding. Bevidstheden, om at alt på et eller andet ikke alt for fjernt tidspunkt kommer for dagens lys, kan vel også i den sammenhæng have en præventiv virkning.

Fristelsen til at destruere belastende papirer eller fortroligt-stemple dem kan i sådanne tilfælde være stor. En mulig konsekvens af øget offentlig indsigt og tilgængelighed kan også være, at man ordner sig med mundtlige aftaler og ret intetsigende referater. Den risiko er dog nok ret begrænset, da de færreste tør stole fuldt ud på deres hukommelse, og da der jo som regel er flere deltagere i samtaler og forhandlinger, er det vist uhørt sjældent, at der slet ikke er nogen, der gør notater.

Men i sidste instans er det de aktuelle og de potentielle politiske magthaveres egen afgørelse, hvor langt de vil strække sig med offentlig indsigt, både for så vidt angår løbende sager som længst afsluttede sager.

Afslutning

Mine konklusioner af disse betragtninger må bla. blive:

- at der er et behov for en systematisk belysning af hele denne kreds af problemer. De følgende indlæg giver hver for sig værdifulde bidrag hertil.
- at der er behov for en bred offentlig debat om spørgsmålet;
- at debatten må afsluttes med en lov, som fastlægger hovedlinjer for hele området, navnlig vedrørende kassation, fortroligstempling og til-

gængelighed; i sidste henseender vil en harmonisering med retningslinjerne i andre vestlige lande være naturlig.

- at der stiles mod en enkel forretningsgang baseret på en klar og decentraliseret ansvarsfordeling, og i øvrigt
- at der som nødvendigt supplement hertil gennem en central appelinstans sikres en ensartet behandling landet over af sager af samme type. I en sådan appelinstans vil en repræsentation for både de vigtigste leverandører – og brugergruppen være naturlig.
- at det forekommer påkrævet at overveje, om denne lov og forvaltningen af den skal henhøre under kulturministeren eller under en anden minister, f.eks. justitsministeren, som har loven om offentlighed i forvaltningen og registerlovgivningen.
- at det administrative ansvar i øvrigt placeres uden for ministeriet i et forvaltningsorgan med en leder, som udpeges efter sine administrative kvalifikationer og ikke primært efter sin indsats som forsker.

Birgit Nüchel Thomsen

Informationsfrihedens krav til lovgivningen

Er Danmark et åbent samfund?

De fleste danskere mener, at Danmark er et af de mest åbne samfund i verden. Går vi den påstand efter i sømmene, er det ikke så sikkert, at den holder vand. Angår det adgang til at se den offentlige forvaltning i kortene – så må man nærmest sige tværtimod; Danmark har formentlig den mest drastiske registerlovgivning i verden; og den undersøgelse af offentlighedslovgivningen, som fremlægges i denne bog, kommer til det resultat, at den *ret* til aktindsigt, der her gives borgerne, i virkeligheden er begrænset og bør udvides væsentligt. Og danske historikeres muligheder for at studere samtidshistorien er ringere end kollegernes i udlandet. Reglerne for arkivadgang her opererer med lukninger af arkiver i 50, 80 og 100 år, mens man i de mest åbne lande har tidsgrænser fra 5 år til 30 år alt efter arkivaliernes karakter. I en rapport fra Det Europæiske Universitetsinstitut i Firenze fra 1989 om reglerne for adgang til offentlige arkiver til forskningsmæssige formål karakteriseres Danmark som et af de mest lukkede lande i Vesteuropa og dermed i den vestlige verden. Muligvis gennemhulles de strenge danske bestemmelser af dispensationer, men det er uklart og uoverskueligt, i hvilket omfang der dispenseres, hvem der opnår dispensationer til hvad og efter hvilke principper.

Det mest åbne samfund er USA

Det mest åbne samfund i verden i informationsmæssig henseende er USA. I 1960erne og 1970erne har der raset en debat om informationsfrihed i de angelsaksiske lande, som i vid udstrækning har åbnet disse landes offentlige arkiver for forskningen, for pressen, ja for enhver som en demokratisk ret – mest radikalt i USA. Denne debat er blevet rejst af borgerrettighedgrupper som en udfyldelse af og en forudsætning for virkeliggørelsen af befolkningens forfatningssikrede rettigheder. Borgernes

muligheder for at deltage i den politiske proces på en meningsfuld måde ses tæt sammenknyttet med den frie adgang til information, og denne adgang igen som en forudsætning for retssikkerheden og for, at ytrings- og pressefriheden kan have den tilsigtede betydning. Man har kunnet finde inspiration for denne argumentation hos det 19. århundredes store liberale tænkere og i den amerikanske forfatnings bestemmelser. De rettigheder, der ved disse kampagner opnåedes i USA, var betydelige og samledes i "Freedom of Information Act" fra 1967. Der blev ved denne lov givet adgang til mange akter allerede efter 6 års forløb. Lovgivningen er senere blevet strammet noget under Reagan-administrationen, men USA er stadig det frieste land i verden i denne henseende, og fornyelserne inden for den dybdeborende journalistik og i den samtidshistoriske forskning er kommet herfra.

Nogle synspunkter på informationsfrihed

Professor Alf Ross har i sin statsforfatningsret kort været inde i overvejelser om informationsfrihedens betydning. Han understreger betydningen af offentlighedens ret til at få indsigt i myndighedernes sagsbehandling, for at man dermed kan udøve en kontrollerende funktion. Han eksemplificerer ved at henvise til pressens behov i denne henseende, for at den kan udfylde sin rolle. Professor Peter Germer er inde i lignende tankegange i sin disputats om Ytringsfrihedens Væsen, 1973. Han skriver, at det forudsættes i grundlovens par. 3, at Folketinget udøver sine funktioner under indflydelse af den offentlige mening. Kun når der hersker fuldkommen frihed til at sætte politiske problemer under debat, således at spørgsmålene kan blive belyst fra enhver synsvinkel, kan Folketinget udøve den lovgivningsfunktion, som er tillagt det ved grundloven.

Også det forhold, at Folketingets møder er offentlige, og at offentlighed i videst mulig udstrækning skal indføres i retsplejen, menes at pege i retning af den udvidelse af ytringsfrihedens princip, som med udgangspunkt i den amerikanske forfatning er blevet forfægtet og godkendt i amerikansk jura: at det må sikres, at de relevante oplysninger er forhånden til at gøre ytringsfriheden meningsfuld. Ifølge den amerikanske tankegang må den forfatningsretlige ytringsfrihedsbeskyttelse indebære en uindskrænket frihed for alle former for meddelelser, der kan opbygge vælgerens viden, intelligens og forståelse. Offentlig debat om spørgsmål af almen interesse og udbredelse af oplysninger og meninger, der kan

være af betydning for vurderingen af sådanne spørgsmål, må have absolut beskyttelse, hvis vælgeren skal kunne udøve sine funktioner.

De andre angelsaksiske lande i den nye verden har fulgt USA i informationsfrihedsspørgsmålet og har vedtaget de mest liberale lovgivninger i verden på området. Den mest gennemtænkte lovgivning er blevet gennemført i Canada. Efter mere end ti års forberedelse og debat blev der gennemført en "Access to Information Act" og en "Privacy Act" i 1983. Princippet i "Access to Information Act" er som ifølge den amerikanske "Freedom of Information Act" borgernes ret til nutidig information og statens pligt til at give adgang til sådan information. Med loven i hånden kan man skaffe sig adgang til akter i forvaltningen. Princippet er, at den offentlige forvaltnings arkiver er tilgængelige for offentligheden. Undtagelser herfra er begrænsede og specifikke og skal begrundes. Ved afslag kan der appelleres til en informationsombudsmand og i anden række til domstolene.

Krav om større informationsfrihed i Danmark

I de europæiske lande, herunder Danmark, satte bevægelsen for informationsfrihed sig ikke tilsvarende spor. Tværtimod, må man sige for Danmarks vedkommende. De politiske og folkelige indslag her var kampagner mod oprettelse af og adgang til edb-registre, som førte til den uhørt stramme registerlovgivning samt formentlig en øget ængstelse hos myndighederne for åbning af adgang til oplysninger også til andet end personakter. Man fik dog lov om partsoffentlighed fra 1967 og fra 1970 den forsigtige lovgivning om offentlighed i forvaltningen, der rummer mange fornuftige principper, men som trænger til liberalisering i en række paragraffer.

I løbet af firserne er der dog også i de europæiske lande begyndt et stormløb for større informationsfrihed. I England kom allerede i 1968 en liberalisering med nedsættelse af den almene tilgængelighedsgrænse til 30 år, men her presses der på for yderligere liberaliseringer. Det samme sker i en række andre europæiske lande, og der er kommet en række nye arkivlove i 1980erne, i de nordiske lande således i Norge i 1987 og i Sverige i 1988. Sverige bygger på en lang tradition for åbenhed.

I foråret 1990 begyndte presset for større informationsfrihed at sætte sig spor også i Danmark i den forsinkede og skarpe tv- og pressedebat om arkivadgang, hvor den undertrykte utilfredshed og bitterhed i forskerverdenen slog igennem. Og der er lignende tendenser til utilfredshed

med offentlighedsloven og med registerlovgivningen også hos andre grupper, herunder i pressen.

At det er demokratibevægelsen fra USA, der har fået udløbere i forskerverdenen i Danmark, fremgik klart af de forhandlinger om kildetilgængelighed, som blev ført på den af "Forskningsinitiativet Dansk Politik under Forandring" og "Dansk Udenrigspolitisk Institut" arrangerede konference om "NATO 1948-1961" den 7. maj 1990. Budskabet var her ret entydigt, at forskerne over en bank, inspireret fra USA, så kildeadgang som en demokratisk ret, der burde tilfalde ikke bare forskere, men også journalister og andre. Et sammendrag af de udtrykte synspunkter er optrykt s. 94 ff. I et interview med Carl Otto Brix i Information den 21.-22. juli 1990 fremsatte fhv. departementschef Erik Ib Schmidt i forlængelse af denne diskussion en række synspunkter på spørgsmålet, som i vid udstrækning svarer til de amerikanske frihedsretssynspunkter. Synspunktet om informationsfrihed blev her fremsat i en konsekvent og sammenhængende form som en demokratisk ret ikke blot for pressen og for forskningen, men for alle, og der stilledes krav til politikerne om at tage dette spørgsmål op til afklaring i forbindelse med det kommende forslag til arkivlov.

Hvorfor kravet om adgang til de offentlige arkiver?

Før vi går ind i dette spørgsmål, må man begynde med at skrotte de forestillinger om arkiver, som de fleste har fra deres egne arkiver derhjemme, der består af tilfældigt bevarede julekort, familiebreve og gamle regninger, eller de tilsvarende associationer hidrørende fra de private virksomheders lange rækker af fakturaer med ordrebestillinger.

De offentlige arkiver er noget ganske andet. De rummer de skriftlige nedslag af magthavernes styring af samfundet og de mangfoldige systematiske samlinger af informationer om det danske samfund og danskerne, som de styrende til forskellige tider har skullet besidde for at kunne regere og forvalte landet fra middelalder til nutid. Det er data, der står prentet på middelalderens pergamenter eller findes i form af vore dages edb-registre. Formen er forskellig, men formålet var og er det samme – samfundsmæssig styring. Og man kan godt opgive forestillingen om, at bare nogenlunde udviklede samfund kan eksistere uden personregistre, eller at personregistrering er noget, der kun hører nutiden tid. Personregistreringer er en af de første forudsætninger for eksistensen af kultursamfund med mandtalsregistre, skatteregistre, militære mandtalsregistre

osv., osv. De ældste danske personregistre i Rigsarkivet går tilbage til 1500-tallet og 1600-tallet. Og det ville have været en forarmelse uden lige, om der da havde været lignende bestemmelser som i den nuværende registerlov, der forudsætter automatisk destruktion af registre (med mindre særlig tilladelse til bevaring foreligger).

De mange protokoller og pakker med de tæt beskrevne sider i Rigsarkivet og i landsarkiverne er en dokumentation af, hvorledes den offentlige styring er sket, og de rummer de systematiske, uerstattelige samlinger om Danmark og danskerne, som har nedfældet sig under denne proces. Her ligger samfundets og nationens historie gemt i umådelig mangfoldighed som en stor vidunderlig database, som samfundet aldrig ville have bekostet etableret, hvis det ikke netop var, fordi de mange oplysninger var nødvendige, som et led i landets styring. For os udgør de nu samfundets hukommelse.

Når det står klart, er det også klart, hvad de offentlige arkiver kan bruges til. De kan bruges til at kontrollere magthavernes og forvaltningens handlinger og til at søge viden om det danske samfund. Og det er præcis kravet om at kunne gøre dette, der ligger bag kravet om informationsfrihed og adgang til de offentlige arkiver. I diktaturstaterne forsøger magthaverne at ødelægge arkiverne, før systemerne bryder sammen, fordi man vil slette sporene af sine handlinger. I demokratierne må det mane os til eftertanke. Vi må nå frem til en større forståelse af, hvilken betydning de offentlige arkiver har, og til en forståelse af, at den offentlige forvaltnings arkiver tilhører os alle, at der må gives en så liberal adgang til dens oplysninger som muligt, og at dens oplysninger skal bevares og kunne gøres let tilgængelige, i første omgang som en mulighed for parlamentarisk og folkelig kontrol af de styrende og forvaltningen og i næste omgang til brug for søgning af oplysninger til forskningsmæssige og historiske formål. Forvaltningens arkiver er kostbare investeringer i tilvejebringelse af information om os alle, vor fortid og vor nutid, som man ikke bare kan tillade sig at destruere.

Behov for lovgivning

Kulturministeriet vil i denne samling fremlægge et forslag til arkivlov, der behandler tilgængelighedsspørgsmålet, og Justitsministeriet vil fremlægge forslag til revision af registerloven. Vi tror imidlertid, at tiden er kommet, hvor man også i Danmark må have en drøftelse af spørgsmålet om informationsfrihed svarende til den, man allerede har haft i udlan-

det, og at de spredte love må ses i et samlet perspektiv. Det er her vigtigt, at man ikke får en arkivlov, der nøjes med bestemmelser og adgangsregler for de arkivalier, der er afleveret til Rigsarkivet og landsarkiverne. De nye regler bør omfatte alle arkivalier, hvad enten de befinder sig i forvaltningen eller i arkivinstitutionerne, og hvad enten de er statslige eller kommunale.

At give regler for hele dette store område er ikke nogen enkel sag. Det kræver en politisk afklaring af, hvorledes berettigede krav på større informationsfrihed for borgerne, for pressen, for forskningen og vel i virkeligheden også for Folketinget selv skal afvejes mod hensynene til legitime offentlige interesser i hemmeligholdelse i kortere eller længere tid og til enkeltindividers berettigede krav på hensyn til privatlivets fred.

Ved en sådan tilgang bør lov om offentlighed i forvaltningen, som er den danske pendant til den amerikanske lov om informationsfrihed, og som rummer de begrænsede rettigheder, der foreløbig er givet i Danmark med hensyn til indsigt i den offentlige forvaltnings arkiver, ses i sammenhæng med registerlovene, som er love til sikring af privatlivets fred. I disse love bør de politiske retningslinjer samles, som Folketinget ved en samlet afvejning af de forskellige hensyn vil fastsætte for informationsfriheden og dens grænser.

Som et tredje led kommer arkivloven ind i billedet. Den er for en del en afledning af de to første loves bestemmelser. Den skal sikre, at deres bestemmelser kan føres ud i livet.

Krav til arkivloven
Hvem skal bestemme, hvad der skal gemmes?

Dette fører over i nogle overvejelser i større bredde om det tredje led i lovkomplekset om informationsfrihed – arkivloven.

Den nuværende lov er gammel, fra 1889, og utilstrækkelig, da den alene beskæftiger sig med spørgsmålet om de mest elementære fysiske rammer. Det må være Folketingets opgave nu at tage stilling ikke bare til hovedprincipperne for, hvad der skal bevares af den store historiske database. Det må tage ansvaret for sikringen (eller destruktion) af de mange store videnskabelige og kulturelle værdier, den rummer. Dette er en ny synsvinkel, som med rette blev ført ind i debatten af fhv. departementschef Erik Ib Schmidt i Information den 21.-22. juli 1990.

I øjeblikket er det i princippet rigsarkivaren, der skal give tilladelse til, at arkiver eller dele af arkiver kan kasseres. Det er for så vidt ikke nogen

dårlig ordning, men det er et voldsomt ansvar at lægge på i sidste instans en enkelt mand. Kasseres der for meget? Kasseres der for lidt? Er der noget, der burde bevares, som nu kasseres? Der er brug for generelle retningslinjer for bevaring. Og hvor forpligtende er i virkeligheden den nuværende ordning? Hvor er sanktionsmulighederne? I praksis bliver det ofte embedsmændene, der afgør, om en række vigtige eller kontroversielle sager bliver bevaret. Er det embedsmændene, der skal afgøre, om sikkerhedstjenestens arkiver skal destrueres? Og skal behandlerne og behandlersystemet inden for de mange forskellige forvaltninger ikke kunne ses på fingrene og stilles til ansvar for deres afgørelser eller handlinger ved, at man bevarer arkiverne?

Og er det bare forskningsmæssige hensyn, der skal tilgodeses ved bevaringen? Forskningen kan ofte nøjes med repræsentative udsnit af sager, men det kan de folkelige interesser, der søger data vedrørende den enkeltes slægt og identitet, ikke nøjes med. Ansvaret for hovedprincipperne for bevaring må være Folketingets.

Ingen panikkassationer

Den samfundsmæssige database er i bestandig vækst. Hver generation efterlader sine oplysninger som et nedslag af deres handlinger, og med den offentlige sektors og den offentlige regulerings stærke vækst vokser også datamængden. Dette er i sig selv ikke noget onde, tværtimod skulle man mene. Er viden ikke magt? Der er al mulig grund til at lade alle advarselslys blinke over for panikreaktioner i form af krav om omfattende hovedløse kassationer som en reaktion på denne vækst. Danmark kommer ikke til at synke i havet, fordi arkivhylderne, der rummer det danske folks historie, ville kunne sno sig fra København til Esbjerg. Og destruktion af værdifulde data i arkiverne burde give samme kuldegysninger som maskinstorm, bogbrændinger og hærværk på kulturværdier. I praksis rummes de mange data i de statslige arkivinstitutioner i nogle få tæt pakkede magasiner i København, Odense, Århus, Viborg og Åbenrå.

Styring af arkivdannelsen

Det er næppe omkostningerne ved *opbevaringen* af de unikke data i den samfundsmæssige database, der bør fylde nogen med forskrækkelse. Omkostningerne er knyttet til ordningen og registreringen af arkivalier,

som sker i forvaltningen som en nødvendig forudsætning for at kunne styre sagerne. Her spiller det en helt afgørende rolle, at hensynene til offentlighedens og forskningens senere adgang til sagerne tages i betragtning fra starten ved opbygning af arkivsystemerne. Dvs. der må være journalvejledninger og journal- og arkivplaner, der kan styre arkivordenen og tilvejebringe gode hjælpemidler til at finde sager og oplysninger. Disse journalplaner må også rumme mærkning af, hvilke grupper af sager der skal bevares, og hvilke der skal kasseres, hvilke grupper der skal lukkes for og for hvor lange perioder. Disse klassificeringer af sager kan ske løbende, men det forudsætter et tidligt samarbejde om disse ting mellem den centrale arkivmyndighed og de pågældende myndigheder. Overførslen til arkivinstitutionerne efter endt administrativ brug vil derefter kunne ske problemløst og blive slutstenen på den administrative proces.

Der må være et centralt styrende organ

Arkivloven må dække alle offentlige og halvoffentlige organer, den skal definere et aktstykke, den skal sikre, at forvaltningsakter bevares eller kasseres på en ordnet og dokumenteret facon og bl.a. ud fra det princip, at de samme oplysninger ikke skal bevares flere steder. Den skal sikre, at de kan gøres tilgængelige for offentligheden. Lovgivningen bør forpligte myndighederne til som beskrevet at føre bog over og at beskrive statens informationsbeholdning. Jeg er helt enig i, at der, som Erik Ib Schmidt foreslår, må tillægges et centralt organ kompetence til forvaltning af regeringens ansvar for dens informationsbeholdning. Det er vigtigt, at ledelsen og bemandingen af et sådant organ rummer videnskabelig indsigt. Rigsarkivet og landsarkiverne er med Kulturministeriets arkivbekendtgørelse af 20. januar 1976 allerede gået et godt stykke ad denne vej, og det vil være naturligt at bygge videre på det, der herved er skabt, og give et organ i forbindelse med arkiverne de ønskede beføjelser. Der er herved brug for at få udvidet og styrket eksisterende bemyndigelser og det formaliserede samarbejde med forvaltningen på et højt plan i forbindelse med udmøntning af retningslinjer for såvel tilgængelighedsbestemmelser som kassationsbestemmelser.

Hvem skal have det overordnede ansvar?

Der er måske også brug for, at man overvejer, hvor ansvaret for forvalt-

ningen af den samfundsmæssige database egentlig bør ligge. Anbringelsen under Kulturministeriet er måske ikke så selvfølgelig. Arkivernes rolle som vogtere af statens hemmeligheder peger på et tilhørsforhold til Justitsministeriet, deres ansvar for den samfundsmæssige database og deres rolle som sektorforskningsinstitutioner peger mod Forskningsministeriet, deres centrale og nyttige funktioner for styringen af den offentlige forvaltnings arkivdannelse kunne dog betinge, at de fik en særlig placering under Forskningsministeriet. Danmark kunne formentlig blive et foregangsland ved at kombinere forskning og administration på dette område.

Arkiverne, der jo ikke blot er til lyst, men også til gavn, har tilsyneladende ikke haft nogen fremtrædende plads i Kulturministeriets verdensbillede, hvor hensynene til teater, film, biblioteker, kunstsamlinger og den materielle kulturs efterladenskaber synes at have været hovedsagen. Arkiverne er et af Kulturministeriets billigste væsener, dets bevillinger er vokset mindre end de langt større biblioteks- og museumsvæsener, og i den tiårsplan for kulturbevillinger, som Kulturministeriet har fremlagt i dette efterår, opereres der med hundreder af millioner kroner til udbygning af ministeriets andre ansvarsområder, men der har ikke været plads for investering i dette område, hvor informationsteknologien frem for noget andet sted vil give uanede muligheder i det kommende årti.

Der er et væld af uafklarede problemer i den foreliggende sag.

Det anbefales

- at der nedsættes et udvalg til forberedelse af
  revision af lov om offentlighed i forvaltningen
  revision af registerlovene og
  udarbejdelse af en ny arkivlov

således at disse love ses i sammenhæng, og således at arkivloven kan sikre demokratiske kontrolbehov samt forskningsmæssige og folkelige behov i forbindelse med bevaringen og brugen af oplysningerne i den offentlige forvaltnings arkiver.

Litteratur

Patrick Birkinshaw: Freedom of Information. The Law, the Practice and the Ideal, London 1988.
Vandkunsten 1.89. Tankekontrol og historieskrivning.
Arkivpolitik fra NATO til Glasnost, 1989.
Alf Ross: Statsforfatningsret 1 og 2, 1980.
Peter Germer: Ytringsfrihedens Væsen, 1973.

Niels Thomsen

Censur ved kilden?

– *synspunkter på lov om offentlighed i forvaltningen*

Aktindsigt som en demokratisk rettighed

I den sidste menneskealder har lovgivningen i demokratiske stater verden over i stigende grad anerkendt, at den frie og kvalificerede debat og oplysning om samfundsforhold, som er en nødvendig bestanddel i folkestyret, ikke sikres alene ved forbud mod censur og lignende indgreb mod ytrings- og pressefriheden: Det er lige så vigtigt, at offentligheden – derunder pressen – har adgang til at iagttage de informationer og tiltag, der indgår i lovgivningsprocessen og dens gennemførelse. Samtidig er der rejst stærkere krav om at sikre den enkelte borger en retfærdig og forståelig behandling i berøringen med samfundsmagten, som griber stedse dybere og hyppigere ind i alle menneskers tilværelse.

Der har da fra to sider været behov for en udvidelse af informationsfriheden. Denne blev længe hovedsageligt tilgodeset ved sikringen af offentlighed i parlamenternes og i domstolenes virksomhed. Hertil har de fleste demokratiske lande nu fået bestemmelser om offentlighed i forvaltningen, som sikrer den personligt berørte aktindsigt i hans egen sag (partsoffentlighed), men også giver borgerne i almindelighed adgang til de papirer, som indgår i myndighedernes udarbejdelse og forvaltning af love og andre retsregler. Princippet rækker helt ned til den konkrete sagsbehandling, men gælder også på et højere niveau.

Det er væsentligt at fastholde, at offentlighedsprincippet ikke bare sigter på den enkelte person og ikke bare på enkelte sager, men også på offentlighedens indsyn i lovgivnings- og forvaltningsprocessen som sådan. Heri ligger, at informationsfriheden både skal give friere arbejdsmuligheder for sagførere, for "dybdeborende" reportere og for dem, der vil kortlægge og udforske samfundets virkemåde på en mere systematisk måde.

Den lov om offentlighed i forvaltningen, som gennemførtes herhjemme 10. juli 1970 (senere ændret ved lov af 19.12.1985), var vel generelt mindre vidtgående end reglerne i Sverige – foregangslandet på dette område – og flere andre steder, men den sigtede klart på en udbygning af informationsfriheden langs alle de tre nævnte dimensioner. Dette fremgår for så vidt allerede af den kendsgerning, at loven var en udbygning af loven om partsoffentlighed, der indførtes allerede i 1963, men det udtryktes også tydeligt af dem, der gennemførte loven, at der hermed skabtes noget nyt: "den nye lov, som hedder lov om offentlighed i forvaltningen, (er) en helt ny tilstand af offentlighed" (som den konservative ordfører Jørgen Langkilde udtrykte det). Justitsminister Knud Thestrup opsummerede sin forelæggelse således: "Gennemførelse af offentlighed i forvaltningen er en udbygning af folkestyret. Det er en naturlig følge af den ret, vi alle er enige om, at befolkningen skal have til at diskutere og tage stilling til offentlige anliggender. Det svarer til den offentlighed, vi har i lovgivningen og i retsplejen ..." (Flkt. 8.10.1969, sp. 133). Ved første behandling sagde Socialdemokratiets ordfører J.P. Hansen (der blev formand for udvalget), at "offentlighed i forvaltningen er et betydningsfuldt og helt påkrævet led i vort folkestyre ... Det er nu engang meget væsentligt for vælgerne at kende til de sager, som det offentlige beskæftiger sig med: Hvad er det for sager og problemer, som foreligger? Hvilke oplysninger er bilagt disse sager? Hvilke afvejninger er foretaget? Hvilke kendsgerninger har vejet til ved afgørelsen af en sag?" Og venstremanden Ib Thyregod, der blev udvalgets næstformand, erklærede sig enig i, "at offentligheden er af betydning også i forhold til de enkelte vælgere, i forhold til befolkningen for at skabe bedre tilslutning til demokratiet, for at skabe bedre forståelse for de afgørelser, der træffes og skabe garantier for bedre afgørelser og en bedre kommunikation i det hele taget".

Der var overhovedet total principiel enighed om den nye lovs første sætning i dens fulde rækkevidde: "Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning" (§ 1, stk. 1). Under folketingets behandling af sagen var der generelt en vis stemning for efter nogle års forløb at fjerne nogle af de begrænsninger i princippets gennemførelse, som man nu – i overensstemmelse med kommissionsforslaget af 1963 – fandt rimelige i en overgangsperiode. Og ikke mindst sagde lovens § 9, at "vedkommende minister kan bestemme, at oplysninger om nærmere angivne dokumenter kan meddeles efter et vist åremål uanset bestemmelserne i

dette kapitel". Thi som det hed i Justitsministeriets vejledning (af 10.11.1970), "loven regulerer alene spørgsmålet om, i hvilket omfang forvaltningen er forpligtet til at give aktindsigt. Vedkommende myndighed er derfor ikke afskåret fra efter eget skøn at give adgang til aktindsigt i videre omfang end fastsat i loven". Den førende ekspert på området, dr.jur. Niels Eilschou Holm anførte hertil i sin kommentar s.a.: "Bestemmelsen tilsigter i første række at åbne mulighed for en mere generel regulering af den skønsmæssige adgang til at gøre aktstykker i offentlige myndigheders arkiver tilgængelige, navnlig for forskningen, når de hensyn, der tilsiger hemmeligholdelse, på grund af den forløbne tid må skønnes ikke længere at være til stede" ("Offentlighedsloven", Kbh. 1971, s. 122). Andre har herom anvendt udtrykket "meroffentlighed".

Tyve år efter: Stilstand

Det var altså ganske klart meningen, at den nye lovs indledningsafsnit (som ovenfor citeret) skulle være en bindende overordnet retningslinje, og dette ikke mindst for så vidt angik forskning og anden generelt sigtende analyse af akternes indhold.

En nærmere overvejelse af de grænser, loven sætter for offentlighedsprincippet og de givne begrundelser bekræfter, at meningen også har været en udvidelse af forskningens frihed og arbejdsmuligheder. De skadevirkninger, man har villet undgå – eller om man vil, de modstående hensyn, man har givet forrang – drejer sig dels om individers og virksomheders ønske om anonymitet og diskretion, dels om gennemførlighed af konkrete samfundsmæssige dispositioner. Det er risici, som forskningen ikke bidrager nævneværdigt til. Ikke desto mindre er indskrænkningerne forblevet overordentlig følelige fra en forskningsmæssig synsvinkel. Lovens mulighed for generel frisætning af større områder og dokumenttyper synes ikke udnyttet, og den revision af loven, der gennemførtes 19.12.1985, kom ikke til at indebære større ændringer på dette område, selv om lovgiverne i 1970 havde betonet, at kun klog forsigtighed over for et ukendt problemfelt afholdt dem fra at gå raskere frem.

1985-loven gennemførtes efter et større kommissionsarbejde (afsluttet 1978) og efter høring af mange forskellige instanser, og den fik på mange måder en anden skikkelse end forgængeren. Således overførtes bestemmelserne om partsoffentlighed nu til en særlig forvaltningslov (af samme

dato). Der er også tale om en vis udvidelse af lovens område, idet den nu også eksplicit dækker kraft- og varmeanlæg samt, hvor fagministeren (og justitsministeren) bestemmer det, andre selskaber, som det offentlige betaler eller giver beslutningsret. Men om nogen generel liberalisering af bestemmelserne var der ikke tale – mindre lempelser på eet område stod over for mindre stramninger på et andet, som vi skal se. Den formentlig største ændring, der påtænktes, udgik endda hovedsageligt fra hensyn til pressen: Ministeren (og kommissionen) foreslog, at forvaltningsmyndighederne hos os, som i Norge og Sverige, skulle føre løbende postlister og lade dem gennemse af journalister og andre, der ønskede det, således at man slækkede den praktiske begrænsning af aktindsigten, der ligger i, at begæringen herom nærmere skal angive, hvilken sag eller hvilke dokumenter det drejer sig om. Bestemmelsen udgik af hensyn til det merarbejde, det ville kunne give forvaltningen – ikke af principielle grunde.

Loven af 19.12.1985, der trådte i kraft ved nytår 1987, har som hovedprincip "Enhver kan ... forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed ..." (§ 4,1) – såvel som med andre dokumenter, som fagministeren specielt har frigivet "efter et vist åremål" (§ 3, 1-2). Men mangfoldige emner, dokumenttyper og sensitive oplysninger er holdt eller kan holdes uden for aktindsigten – inklusive det materiale, der er ældre end 1971. Det kan have sin interesse at se på, hvordan de hyppigt overlappende typer af begrænsninger i aktindsigten griber ind i forskellige slags forskningsrelevant materiale – og hvordan de er begrundet, fordi vejen til lempelser skal findes her.

Den drabelige vagt om »privatlivet

"Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om (1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold" eller væsentligere produktions- og forretningshemmeligheder (§ 12). Og forlods gælder loven hverken for sager inden for strafferetsplejen eller om ansættelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste (§ 2). Sigtet med disse meget omfattende begrænsninger er naturligvis dels at sikre den enkelte borgers ret til at nyde privatlivets fred, sin egen og andres sympati og agtelse samt adgang til erhverv og indkomst på linje med andre – uforstyrret af udspredning af mere eller mindre relevante og fuldstændige oplysninger om politisager, domme, understøttelser, præstations-, evne- og helbredsvurderinger osv. – dels at sikre virksomheders lovlige adgang til erhverv og indtje-

ning, derunder deres konkurrenceevne og kreditværdighed, uhindret af konkurrenters, forretningsforbindelsers og offentlighedens adgang til oplysninger, som ikke i øvrigt er gjort offentligt tilgængelige.

For så vidt kan man tale om to forskellige komponenter – en "menneskelig" samlet om privatlivets fred og en økonomisk, hvor det centrale er indkomst og formue. For det sidstnævnte område er det logisk at lade dokumentadgangen vige "for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes", således som det siges m.h.t. produktionsteknik m.v. (i § 12, 1,1). Det betyder naturligvis, at den nægtede oplysning skal have en vis økonomisk betydning nu og i fremtiden. For den menneskelige komponent er grundlaget langt mere ubestemt, fordi forestillinger om oplysningers betydning for selvagtelse, borgerligt omdømme og almindelig sympati jo langt hen må udgå fra rent subjektive, tids- og situationsbestemte forestillinger hos den pågældende selv, hans/hendes nærtstående og miljø. Men der er faktisk tale om et grænsefelt af en vis dybde mellem den menneskelige og den økonomiske komponent, idet prestige og tillid unægteligt spiller en rolle både ved køb og salg, kreditgivning, stillingsbesættelser og meget andet. De absolutte krav, der måske med rimelighed kan stilles til sikring af personlig integritet, kan derfor undertiden få virkninger for sager, der reelt drejer sig om mindre ophøjede ønsker end dem, der umiddelbart knytter sig til begrebet privatlivets fred: skattesvindel, konkursrytteri, socialbedrageri og mange andre grove og kostbare forsyndelser såvel mod medborgere som mod det samfund, der i dag har næsten altomfattende forsørgelses- og fordelingsopgaver og vanskeligt kan løse dem uden aktiv moralsk og praktisk støtte fra sine borgere.

Den totale beskyttelse af den enkeltes ret til at leve og tjene penge upåagtet, i ly af privatlivets fred, kan da undertiden stride mod hans og andre samfundsborgeres ret til at få et konkret og grundigt indblik i, hvordan givne love fungerer og efterleves i praksis. Denne latente konflikt øges naturligvis jo flere opgaver, der tillægges offentlige organer, og jo højere vi stiller kravene til retfærdig, ensartet og gennemskuelig behandling af enkelte sager og personer – navnlig hvis vi også ønsker, at der skal tages individuelle menneskelige hensyn. Alt dette fordrer stigende mængder af informationer til offentlige organer, og når disse skal styres og kontrolleres af offentligheden gennem valg og debat, vil der foreligge et stort og velbegrundet krav om adgang til oplysninger, som kan krænke den personlig integritet.

Principielt er det derfor umuligt at garantere privatlivets fred gennem hemmeligholdelse af oplysninger, der samles i forvaltningen. Også praktisk er mulighederne små for at sikre total anonymitet i et åbent og udviklet samfund – der er talløse lovlige og mindre regulære kilder at øse af til etablering af mere eller mindre sandfærdige og fuldstændige skildringer, som vil være meget svære at korrigere eller gendrive uden brug af offentlige arkiver. Den "censur ved kilden", som ligger i den principielle hemmeligholdelse i offentlighedslovens § 12, er derfor ikke nogen god løsning på problemet.

Generelt bygger vort samfunds- og kommunikationssystem på et andet princip. Det indeholder i sig selv betydelige risici for at skadelige, fordrejede og utidige informationer kommer frem – ligesåvel som grundløse anklager, opfordring til ulovligheder og forbudte meninger. Men med ophævelsen af censuren den 24. marts 1848 gik Danmark over til en retsorden, hvor bekæmpelsen af disse forseelser hviler direkte på reglerne og straffe- og erstatningsbestemmelserne i lovgivningen, således som den håndhæves af domstolene. Kun i oplagte undtagelsestilfælde kan man derfor med domstolenes hjælp forlods forhindre udspredningen af ulovlige oplysninger og ytringer gennem et fogedforbud. Ellers er systemet, at de, der fremsætter den slags, kan retsforfølges og idømmes straf eller erstatning ud fra en konkret vurdering af overtrædelsens omstændigheder og skadevirkninger.

Anonymitet kontra informationsfrihed

Den principielle hemmeligholdelse, der på dette punkt ligger i offentlighedsloven og også i registerloven af 1978, må altså fra denne synsvinkel kaldes en undtagelse i vor retsorden og vort informationssystem. De oplysninger, der findes i forvaltningens arkiver og i de offentlige registre, vedrører foranstaltninger, som myndighederne udfører efter påbud fra folkevalgte forsamlinger. De bør altså være tilgængelige for den offentlighed, der har iværksat eller godkendt foranstaltningerne, med mindre helt særlige forhold taler imod det. I tilgængeligheden ligger naturligvis ikke fri ret til at benytte oplysningerne til hvad som helst, f.eks. til at udsprede dem gennem medierne uden anledning og omtanke – eller til forretningsmæssig og privat chikane. Men misbrug skal normalt forhindres gennem de forbud, loven har sagt imod det. Hvis disse regler ikke er omfattende, præcise og skarpe nok, foreligger der i første omgang en lovgivningsopgave.

Der er givetvis områder, hvor denne metode ikke vil slå til – nemlig

hvor videregivelse af en oplysning vil påføre nogen en skade, han ikke (længere) har fortjent, og som praktisk vil være uoprettelig. F.eks. at den pågældende har lidt eller lider af en farlig smitsom (eller uhelbredelig) sygdom, som purung har begået eller været tiltalt for strafbare eller foragtelige handlinger, er blevet nedvurderet ved faglig bedømmelse eller tilhører et ildeset mindretal. Censur kan måske enkelte steder være den eneste løsning – men den må ikke bruges "for en sikkerheds skyld". Thi en vandtæt hemmeligholdelsesregel vil let kunne føre til, at man forhindrer information, som ikke ville kunne rammes af en retskendelse, der tager højde for informationens sigte, berettigelse og mulige skadevirkninger. Dette er prisen for denne type af censur – en pris man da selvfølgelig kun bør betale i nødsfald, hvor ingen anden metode virker, og hvis virkninger man mest mulig må begrænse.

100% garantier eksisterer jo heller ikke på dette område, når data overhovedet er indsamlet. Og når både offentlighedsloven (1970 § 2,1 = 1985 § 12,1) og registerloven (1987 §§ 16 og 17) helt generelt undtager personrelaterede oplysninger fra offentlighedsprincippet, er dansk lovgivning gået meget langt, og videre end rimeligt er i forhold til de andre hensyn. Tænker man alene inden for den bestående lovgivnings rammer, peger dette naturligvis på, at myndighederne så vidt muligt udnytter deres adgang til at praktisere "meroffentlighed" ud fra førnævnte § 3 samt ministrenes adgang til at fastsætte bløde regler her og der (§ 4,2). Men det bør tilføjes, at to væsentlige informationsområder ikke kan berøres af sådanne dispensationer, da de (iflg. § 2) helt falder uden for offentlighedens område. Det gælder sager i strafferetsplejen, hvor jo bla. rehabiliterings- og resocialiseringshensyn griber stærkt ind, men også sager om ansættelse og forfremmelse i offentlig tjeneste – et område, hvor offentligt indsyn vel tværtimod skulle være en helt selvfølgelig ting: Embedsudnævnelser er vel et centralt redskab i styringen af samfundet – og tillige et af dem, hvor erfaringen fremviser flest eksempler på misbrug helt fra salig kejser Julius Nepos' regeringstid (Rom (474-475 e.Kr.). Et blødt forslag i 1978-betænkningen om dog at offentliggøre navne på ansøgere kom ikke med i loven.

Behovet for tilpasning og liberal administration af lovgivningen gælder ikke mindst forskningen og anden systematisk analyse af de mægtige mængder af materiale, der er indsamlet for offentlige midler, og som udgør en eksisterende ressource med henblik på vurderingen af offentlige institutioners og offentlige reguleringers effektivitet og virkemåde. Dette så meget mere som praktisk talt al forskning – såvel medicinsk og

naturvidenskabelig som sociologisk, økonomisk, retsvidenskabelig og historisk – har meget ringe interesse i identifikationen af enkelte personer som sådan, for så vidt angår de oplysninger, der foreligger i massedata. Men det er nødvendigt, at kunne konstatere sammenhænge mellem forskellige egenskaber hos individer.

I øvrigt vil naturligvis også et ansvar for diskretion i brugen af massedata og andre offentlige arkivoplysninger såre let kunne gøres virksomt gældende, fordi denne slags forskning næsten alene drives inden for bestående ansvarlige forskningsinstitutioners rammer – og det øvrige vil kunne kanaliseres herigennem. Når statsmagten og bag den offentligheden kan tillade indsamling af persondata til administrativt brug, så er det meningsløst at formene forskningen adgang til samme materiale. Med det rette kontrolapparat for opretholdelse af anonymiteten med straf for overtrædelse i form af udelukkelse fra kildeadgang mm. og med en klar ansvarsplacering vil der ikke reelt være tale om nogen forøget risiko for krænkelse af personers integritet.

Forretningsoplysningers ukrænkelighed

Undtaget fra retten til aktindsigt er som nævnt også oplysninger om "tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold el.lign., for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes" (§ 12,1,1). Vurderingen af "væsentlig" indeholder, som det blev sagt i 1978-betænkningen (s. 255), "en konkret afvejning af skadevirkninger ved oplysningernes offentliggørelse", dvs. at den pågældende virksomheds påstand herom ikke er tilstrækkelig grund. For forskningen indebærer dette vel bla., at oplysninger, som ikke direkte angår de allerseneste år, må kunne gøres offentligt tilgængelige i henhold til bestemmelserne i § 3. I forlængelse heraf kan det nævnes, at offentlighedslovens § 10 nr. 6 generelt undtager "Materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelsen af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser" fra den almindelige adgang til aktindsigt. Hensigten med denne bestemmelse var at gøre det muligt at indhente oplysninger ved at garantere fuldstændig diskretion (1978-bet. s. 247f). Spørgsmålet er dog, om der ikke også her skulle være mulighed for at sætte en vis tidsmæssig begrænsning på sådanne diskretionsgarantier.

Principielt fandt udvalget bag 1978-betænkningen, at den nævnte afvejning af forretnings- og produktionshemmeligheders væsentlighed skulle ske "uden at den offentlige interesse i, at oplysninger kommer

frem tages i betragtning". Udvalget afviste herved ønsker fra pressens repræsentanter om oplysninger om større erhvervsvirksomheders skattemæssige forhold mv., som kunne være af interesse for "den løbende debat om erhvervslivets stilling i samfundet". Dette var baggrunden for, at man ved lovrevisionen i 1985 på dette punkt blev stående ved bestemmelsen i 1970-loven (bortset fra tilføjelsen "o.lign.", der refererer til ophavsretsspørgsmål).

Tankegangen er her, at offentlighedslovens sigte alene er at åbne adgang til selve beslutningsprocessen. Undertiden indebærer dette også faktisk adgang til oplysninger om andre og videre spørgsmål af interesse for offentligheden. Men det er ikke denne lovs opgave som sådan at åbne for den slags oplysning, og en vis betydning i så henseende vil altså ikke kunne påberåbes som reelt modargument mod f.eks. virksomhedens ønske om hemmeligholdelse, når denne i øvrigt kan siges at være begrundet. Udvalget tager udtrykkeligt ikke stilling til, om offentligheden skal have udvidet adgang til oplysninger om erhvervslivets forhold – men mener, at i så fald "bør regler herom fastsættes i særlovgivningen, f.eks. i selskabslovgivningen" (s.282).

I visse tilfælde vil dette udgangspunkt nok være for begrænset. En vigtig del af næsten enhver beslutningsproces er informationsgrundlaget – og her ikke bare de oplysninger, som direkte bliver præmisser for en bestemt afgørelse, men reelt også hvad man kan kalde oversigts- eller overvågningsinformationer. Dette er under alle forhold tilfældet for så vidt angår den anden hovedgruppe af dokumenter og oplysninger, som vedrører udformningen og udfyldelsen af lovgivningen. Men her er det netop beslutningsprocessen, loven vil beskytte.

Hensyn til beslutningsprocessen – et princibrud

Både 1970-loven og 1985-loven fastlægger – i omtrent samme omfang bortset fra, at der nu er mulighed for at inddrage koncessionerede selskaber – en række begrænsninger på offentlighedsprincippets anvendelse, som af 1978-betænkningen er sammenfattet under betegnelserne hensynet til myndighedernes interne beslutningsproces, til den politiske beslutningsproces i særdeleshed og til beskyttelse af offentlige interesser. Alle de tre typer af indskrænkninger skærer dybt ind i medborgernes faktiske adgang til at iagttage og kontrollere de overvejelser og afgørelser, som politikere og embedsmænd foretager på deres vegne, om deres forhold og for deres penge. Men målsætningen og begrundelserne er højst forskellige, og dermed også mulighederne for at gennemføre gene-

relle eller specielle undtagelser fra hemmeligholdelsen og udsigterne til at få gennemført ændringer i loven.

Den kvantitativt betydeligste indskrænkning i 1985-loven er uden tvivl den, som undtager "en myndigheds interne arbejdsdokumenter" – derunder dens notater til eget brug, udkast, korrespondance med og mellem egne afdelinger og udvalg osv. (§ 7). Selve begrebet "en myndighed" (eller "samme m.") skal forstås ud fra kompentencen til at træffe afgørelser på egen hånd, således at f.eks. de papirer, et direktorat udarbejder som forslag til en afgørelse i ministeriet, eller udkast til planer, det indsender, må betegnes som interne (og altså principielt ikke underkastet retten til aktindsigt) – i modsætning til korrespondance, direktoratet evt. sender til ministeriet angående afgørelser, det selv vil træffe. Men undtaget er også dokumenter, som udveksles, fordi "en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden" (§ 10,4). Den nye lov har, som tilrådet i betænkningen, afstået fra at give en positiv definition af begrebet "internt", men har i stedet opregnet visse kategorier af dokumenter, der ikke kan henregnes hertil – nemlig beslutningsreferater, notater af væsentlige oplysninger modtaget mundtligt, faktuelt undersøgelsesmateriale, generelle instrukser for behandling af bestemte sagstyper (§ 8). Men kun for så vidt dokumentet ikke indeholder andet internt materiale – f.eks. vurderinger. Denne negative definition af "internt" bliver hermed meget vid. Det er jo den pågældende myndighed selv, der (inden ti dage) giver eller afslår begæringer om aktindsigt – med sædvanlig ret til de sædvanlige appelinstanser, ultimativt ministeren og domstolene (§§ 15-16), hvorimod tanken om et særligt ankenævn bortfaldt.

Grundlaget for i så høj grad at unddrage det basale dokumentmateriale fra offentlighedens ret til indsyn var ifølge 1963-betænkningen (s. 51) følgende argument, der helt ud støttedes i 1978-betænkningen (s. 213): "Det findes nødvendigt, at tjenestemændene har adgang til på fri og formløs måde at foretage deres overvejelser over sagerne og udføre det forberedende arbejde, eventuelt under drøftelse med kolleger, uden at arbejde under presset af offentliggørelse af de i referatet nedfældede betragtninger, som måske vil skifte i værdi, efterhånden som sagen skrider frem". Det er det såkaldte hensyn til "myndighedernes interne beslutningsproces", der dels skal beskytte de enkelte embedsmænd mod, at deres råd og vurderinger kommer offentligt frem – dels "forhindre samarbejds- og loyalitetskonflikter mellem den politiske ledelse af forvaltningen og embedsmændene" ved offentlig omtale af meningsforskelle i sagsbehandlingen. Det viser sig her, at undtagelsen af "internt materia-

le" på det nærmeste vil kunne undergrave hele offentlighedslovens virkeliggørelse, fordi den jo faktisk retter sig mod lovens princip: Hvis et materiale systematisk friseres for tvivl og meningsforskelle mellem dem, der har behandlet sagen, står kun en tom skal af den bureaukratiske procedure tilbage, som kunne føre til reprimander m.h.t. myndighedens postgang og måske for manglende inddragelse af visse relevante momenter – men ikke til et samlet, gennemskueligt kritisk indblik i forløbet.

Heroverfor står det elementært berettigede i at sikre sagsbehandlerne frihed og ro til at vurdere sagens momenter og lade sig overtale og overtale andre uden for mange kontorintriger, prestigehensyn og forsinkelser. Samt den såre nærliggende risiko for, at sagerne i realiteten afgøres uden at sætte sig spor i myndighedernes arkiver, førend en endelig afgørelse med velovervejet, eenstemmig og skudsikret argumentation er stillet på benene. Ganske som det for længe siden blev fremført under drøftelserne af præsident Wilsons krav om "åbent diplomati".

Kompromiset ligger i tidsdimensionen

Der er ingen perfekt løsning på dette problem, som jo er en udløber eller variant af demokratiets problem. Det engelske underhus modsatte sig helt frem til 1790'erne offentliggørelse af sine debatter med nogenlunde samme begrundelse, og vore domstole helt til 1916. Vore folketingsudvalg gør det endnu i dag: offentlighed komplicerer unægteligt beslutningsprocessen og indfører automatisk en tendens til hyklerisk, åleglat skinoffentlighed, hvor man før kunne have kynisk åbenhjertig sekretesse! Men uden et betydeligt mål af offentlighed er der intet sandt demokrati – ingen mulighed for, at offentligheden kan kontrollere og styre statens tjenere, sine egne embedsmænd og de igangværende institutioners og regelsystemers virkning.

Grundlaget for det nødvendige kompromis mellem de to modstående hensyn er dog klart nok: Hovedparten af problemerne omkring åbenhed i styring og forvaltning ligger på tidsdimensionen i rollefordeling og delegation af myndighed og ansvar. Sagen kan illustreres ud fra hverdagslivet med fænomenet back-seat-drivers! Det generer kørslen, hvis nogle af passagererne med tilråb og forskrækkede skrig påvirker chaufføren under igangværende trafikmanøvrer – og det er livsfarligt, hvis de prøver at nå rattet eller bremsen. Men de skal ikke derfor nøjes med på forhånd at give chaufføren besked om turens mål, rute og fart. Om nødvendigt må de også undervejs påtale stedfundne hasarderede overhalinger, brud på hastighedsgrænser osv. Bagefter må de selvsagt kunne kræve fuld forkla-

ring, så de ved, om de bør skifte chauffør. Chaufføren kører ikke bedre, fordi han alene kan se vejbanen og instrumentbrættet, selv om det gør det lettere for ham at imødegå kritik.

En løsning på dilemmaet kan da være, at der automatisk gives adgang til samtlige papirer i forvaltningen efter et kortere åremåls forløb -når stridende organisationers, stræbsomme folketingskandidaters og sensationshungrende reporteres umiddelbare hunger efter afsløringer og omprøvninger af afgørelser (ud over de normale appelmuligheder) er dæmpet ned. Da formålet med hemmeligholdelsen som fremført er at afværge samarbejds- og loyalitetskonflikter mellem politikere og embedsmænd, skulle udløbet af to valgperiode være fuldt tilstrækkeligt – og længere bør fristen jo ikke sættes, når meningen også er at give offentligheden baggrund for et kritisk indsyn i de eksisterende fremgangsmåder.

Afskærmning af den politiske proces

Samme løsning synes rimelig også, når man ser på de undtagelser fra offentlighedsprincippet, som mere direkte udgår fra hensynet til den politiske beslutningsproces. Det gør især en del af § 10: "Retten til aktindsigt omfatter ikke: (1) Statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder. (2) Brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove". Hertil skal lægges, at "sager om lovgivning, herunder bevillingslove, er kun omfattet af loven, for så vidt lovforslag er fremsat for folketinget" (§ 2,2), særlige undtagelsesklausuler for næsten alle udenrigspolitiske papirer (§ 10,3, § 13,1) samt ikke mindst betydningen af begrebet "interne arbejdsdokumenter" mht. forberedelse af lovgivning, kommunalt plan- og budgetarbejde mv. (i § 7). Betænkningen af 1978 præsenterer med rette hele dette problem som "en vanskelig afvejning af modstridende hensyn": "De informations- og kontrolhensyn, loven tilsigter at tilgodese, vil ... blive undergravet, såfremt sager, der behandles på politisk niveau ... i større omfang undtages ..." – Mens på den anden side "den politiske beslutningsproces både på statsligt og kommunalt niveau fordrer et vist mål af fortrolighed". Da "regeringen udadtil må betragtes som en enhed", er det af afgørende betydning, at udenforstående ikke har adgang til at blive gjort bekendt med regeringens interne overvejelser, herunder med eventuelle meningsforskelle". Og tilsvarende: "Såfremt der var adgang til at blive gjort bekendt også med rent foreløbige overvejelser på de forskellige stadier af den kommunale beslutningsproces, ville dette let kunne medføre en

fastfrysning af standpunkter og dermed være til hinder for opnåelsen af kompromiser ..." (s. 235).

Selvfølgelig kan det være vanskeligt for en politiker bagefter offentligt at skulle forsvare et standpunkt, han bevisligt selv var imod, indtil partidisciplin eller modydelser fik ham på bedre tanker -og pinagtigt at skulle angribe en anden mening, han bevisligt selv var villig til at støtte, indtil presset fra støttegrupper eller rivaler i og uden for partiet lod ham se sagen i et nyt lys. Det kan, i hvert fald på kort sigt, nedsætte autoriteten og overtalelsesevnen, når man må indrømme, at sagen har to sider og flere hensyn. Og nogle vil tøve med at tegne deres parti og give et betinget tilsagn, hvis det kan komme frem, førend hele handelen er i hus. Derfor må både ministre, regeringsmedlemmer og andre ledende politikere have lov til at spille det parlamentariske spil med lukkede kort – som det jo også principielt er knæsat, sålænge folketingsudvalgenes arbejde sker for lukkede døre. Det er også klart, at vigtige dele af spillet ellers ville blive forlagt til endnu snævrere cirkler og endnu mere uforpligtende afvejningsprocesser.

Men koncessionen til denne konkrete side af den politiske praksis må have en grænse. I sig selv er det ikke nogen ulykke, men en naturlig og gavnlig ting, at politikeres skiftende standpunkter, uenigheder og aftaler holdes fast og kommer udførligt og dokumentarisk frem til vælgernes kundskab – ud kommer det meste jo alligevel, men ofte kun halvt og skævt. Bevidstheden om, at vælgerne – der jo i alle måder betaler for den politiske proces – i løbet af et kortere åremål vil få fuld besked, vil motivere politikerne til mere redelighed, og vælgerne selv vil lære at modtage slagord og polemik mere realistisk. Åben adgang til regeringens, ministeriernes og kommunalbestyrelsernes papirer, såvel som til folketingets papirer efter udløbet af to fulde valgperioder vil betyde en styrkelse af folkestyret. Det er også den logiske og fornuftige konsekvens af offentlighedsprincippet, som i lovens nuværende skikkelse tilsidesættes af mange vidtgående begrænsninger indsat eller udvidet "for en sikkerheds skyld" –. Når f.eks. offentlighed ikke angår lovforberedende materiale, med mindre (og førend) lovforslag er fremsat, er der jo ikke bare tale om at give "en tidsbegrænset undtagelse" med henblik på kommissionsarbejde mv., men om at lukke adgang til store og vigtige dokumentsamlinger.

Sikring med både seler og livrem

Naturligvis kan der også i ministerrådsreferater, lovforberedende mate-

riale m.v. forekomme dokumenter og oplysninger, som eksponerer andet og mere end ømme politikertæer. Men lovens § 13 – der stort set svarer til bestemmelserne herom i 1970-loven (§ 2,2) – indeholder rigelige muligheder for at fastlægge konkret hemmeligholdelse ud fra bestemte samfundshensyn: "Retten til indsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til ...", hvorpå der opregnes fem typer af offentlige opgaver, som kan rejse problemer: landets sikkerhed og forsvar; udenrigspolitik og udenrigsøkonomi (bla. i medfør af traktatlig tavshedspligt); modvirken af forbrydelser; økonomisk regulering, planlægning og kontrol samt skatte- og afgiftsændringer; offentlige forretningsinteresser (jfr. ovenfor om de private). Hertil som nr. 6 en "generalklausul" til brug alle andre steder, hvor "hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet".

Som før omtalt er det den pågældende forvaltningsmyndighed selv, der i første omgang afgør, om aktindsigt kan gives (§§ 15-16), og selv om afgørelsen kan ankes videre til ministeren og domstolene, vil denne første afgørelse utvivlsomt veje tungt. Ifølge 1978-betænkningen var opfattelsen i Justitsministeriet i hvert fald den, at den pågældende myndighed "må anses for at have de bedste forudsætninger for at træffe afgørelser" om, hvorvidt adgang til aktindsigt ville rumme "nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning" (s. 263). Der er tale om meget vidtgående sikring med både seler og livrem. Det gælder specielt alt det, som vedrører Danmarks forbindelser med andre lande og med internationale organisationer. Ganske vist bortfaldt i 1985 den formulering, at "adgangen til at få oplysninger omfatter ikke ... dokumenter om udenrigspolitiske og udenrigsøkonomisk forhold" (§ 5 nr. 6 i 1970-loven). Men uden for aktindsigt er stadig "dokumenter, der udarbejdes i forbindelse med behandlingen af forslag til EF-vedtagelser, eller som vedrører spørgsmål om fortolkningen eller opfyldelsen af fællesskabsretlige regler" (§ 10 nr. 3).

Også på dette område forekommer tankegangen urimeligt restriktiv. Meningen er jo nu, at dansk forvaltning og dansk politik skal indgå som et led i større europæiske og internationale enheder, så at et fortsat levende folkestyre forudsætter en åbning af informationerne om det, der tidligere bevaredes som hemmeligheder for ikke at komme til fjenders og konkurrenters kundskab. Selv om man indrømmer, at danske politikere og diplomater fortsat må have lov til at spille med lukkede kort i visse faser af den løbende politiske proces, er det hverken muligt eller rimeligt at blive stående ved en så tillukket informationspolitik, når

samfundet i øvrigt skal åbnes udadtil. Også her bør de før foreslåede overgange til langt hurtigere åbning af forvaltningens og lovgivningsarbejdets dokumenter kunne indføres – om fornødent med tilsyn af et deklassificeringsnævn. Principielt er det jo ikke muligt at tale om offentlighed i forvaltningen, hvis det er forvaltningen selv, der afgør, hvilke dele af dens papirer, der skal være offentlige.

Principbruddenes konsekvens

Som hidtil udformet er vor offentlighedslovgivning med andre ord på mange måder i strid med sit eget principgrundlag, fordi de nødvendige øjeblikshensyn, der kan begrunde en vis udskydelse af den totale aktindsigt, har fået karakter af evigtgyldige regler, som ikke er blevet gennembrudt af de oprindeligt varslede generelle åbninger "efter et vist åremål" (§ 3,2). Mest inkonsekvent er alligevel den bestemmelse, at "Loven gælder ikke for dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller kommet i en myndigheds besiddelse før den 1. januar 1971" (§ 17,3). Den er, som datoen viser, overtaget af den forudgående lov af 1970 (§ 13), idet man blot tilføjede en vis opblødning for overlappende dokumenter.

Dette svarede til forslaget fra 1978-betænkningen (s. 148, 168), der uden videre overvejelser godtog begrundelsen i 1963-betænkningen – "at dokumenter, som er udfærdiget ud fra forudsætningen om den nu bestående retstilstand med hensyn til offentlighed i forvaltningen, ikke bør undergives offentlighed" (s. 68). Et flertal havde da fundet dette rimeligt "under hensyn til, at det ikke kan udelukkes, at sådanne dokumenter er udfærdiget ud fra forudsætningen om den før nyordningen bestående retstilstand" (s. 57). Et mindretal havde ikke været "betænkelige ved i denne henseende at give lovudkastene tilbagevirkende kraft". Men ministeren og folketinget fulgte altså flertallet, da man gennemførte loven om partsoffentlighed i 1963 – og lod også bestemmelsen stå uden videre, da man i 1970 imod kommissionsflertallets indstilling gik videre til en almindelig offentlighedslov.

Man forstår vel, at lovgiverne ikke i 1970 ville øge embedsmændene modvilje mod offentlighedsprincippet yderligere ved at blotlægge bramfrie og skødesløse papirarbejder formuleret i tillid til juridiske normer imod lovgivning med tilbagevirkende kraft. Efter 27 års udvikling og personaleudskiftning må disse betænkeligheder være bortfaldet. Man bør da eliminere dette urimelige forhold, at folk frit kan studere dokumenter fra i år, men ikke de tilsvarende fra 1950'erne. Man tror jo ikke

gerne, at dokumenterne i dag formes eller rubriceres ud fra ønsket om at inddæmme offentlighedsprincippets realitet, eller at nogen nu vil skærme fortids fejl af betydning.

Den principielle enighed bag offentlighedsprincippets sejr i dansk ret med 1970-loven byggede på alle borgeres ret til at studere, hvordan love og lignende beslutninger er blevet udformet og administreret. Men princippet blev i første omgang omgærdet af meget kraftige indskrækninger, og disse er ikke (som forventet) senere blevet fjernet ved regler om "meroffentlighed" m.v. – på et enkelt punkt endda skærpet ved registerskrækkens gennembrud.

Det er på tide nu at genoptage kampen mod "censur ved kilden" efter 20 års pause.

Især bør man:

- tidsbegrænse de hemmeligholdelser, der tilsigter at afskærme den politiske og administrative beslutningsproces (generalt til otte år).
- fastlægge klarere grænser for varigheden og niveauet i hemmeligstemplingen ud fra sikkerhedsgrunde.
- udvikle procedurer, som muliggør, at forskning på grundlag af personrelaterede data, kan ske uden reel risiko for privatlivets fred.
- fastlægge forældelsesfrister for anonymiteten ved indberetninger til de offentlige dataindsamlinger.
- gøre dokumenter fra før 1971 offentlige på linje med alle senere.

Litteratur

Lov om offentlighed i forvaltningen (nr. 280 af 10. juni 1970)

Lov om offentlighed i forvaltningen (nr. 572 af 19. december 1985)

Forvaltningslov (nr. 571 af 19. december 1985)

Betænkning om offentlighed i forvaltningen (bet.nr. 325, 1963)

Betænkning om offentlighedslovens revision (bet.nr. 857, 1978)

N. Eilschou Holm: Offentlighedsloven med kommentarer (1971)

Justitsministeriets vejledning af 10. november 1971

Vejledning til lov om offentlighed i forvaltningen. Justitsministeriet, 1980

Folketingstidende 1967-68, 1969-70, 1983-84, 1984-85, 1985-86

K.A. Frøbert: Dansk informationsret 4. Information om offentlige anliggender (IPS, Aarhus 1978)

Inger Dübeck: Dansk arkivret (Århus, 1980)

Peter Blume: Retsinformationssamfundet (1985)

Carl Otto Brix

Offentlighedsloven kan blive en parodi

Myndighederne kan ved at henvise til EF-sammenhæng – og det meste og mest interessante hænger sammen med EF – undtage sager fra aktindsigt.

Nej til åbne postlister

Socialistisk Folkeparti stillede i folketingssamlingen 1989-90 forslag om en ændring af offentlighedsloven, så kommunerne skulle stille postlister til rådighed for offentligheden.

Forslaget blev trukket tilbage, da det under forhandlingerne viste sig, at det ikke kunne samle flertal.

> Den danske offentlighedslov er en politisk skandale af overordentlige dimensioner.
>
> Knud Frøbert

Jeg mindes stadig med hvilken begejstring, vi for tyve år siden modtog lov om offentlighed i forvaltningen. Her en halv menneskealder og mange erfaringer senere er erindringen forsynet med et skævt smil.

På Ritzaus Bureau, hvor jeg dengang arbejdede, oprettede vi et selvstændigt kontor, som jeg fik ansvaret for. Nu skulle vi stå til rådighed for de mange aviser, som ønskede vor medvirken til at efterforske dunkle sager i centraladministrationen – sager, som man ikke havde kunnet få gravet op fra Esbjerg eller Svendborg.

Vore smukt arrangerede hængereoler med mapper i alfabetisk række-

følge forblev tomme. Dengang var det overraskende; i dag forstår jeg bedre, hvorfor det gik sådan.

Vi evnede dengang ikke at udnytte loven ordentlig. Det måtte tage sin tid, og det var der selvfølgelig ingen, som havde tålmodighed til. Men jeg må da også tilføje, at der i vidt omfang var venlig imødekommenhed fra embedsmænd, når en sag skulle efterforskes.

Naturligvis ikke, når den var rigtig farlig, sagen. Så måtte man gå andre veje, men det er vel også rigtigt husket, at der var længere mellem de farlige sager dengang, end der er i dag. Eller forstod systemet bare bedre at skjule dem?

Hertil kommer, at loven var strammere affattet i den første udgave. Bla. var det meste af det kommunale område holdt udenfor, og det gav naturligvis visse begrænsninger.

Lovens fader, nuværende kabinetchef hos Dronningen Niels Eilschou-Holm, og jeg talte ved et stort møde for kommunalrødder fra Lolland-Falster, da loven var blevet gennemført, og der var larmende tavshed, da vi forsøgte at gøre de folkevalgte begribeligt, at der her var tale om en minimumslovgivning, og at de naturligvis var i deres ret til at åbne mere, end lovens bogstav angav, ja, at det faktisk ville være i lovens ånd, hvis de gjorde det. Det lød bestemt ikke, som om der var mange, der havde lyst til at have det besvær.

Jeg kunne ellers berette om, hvor smertefrit, det gik i Stockholm, for der havde jeg været på studieophold for at se på, hvordan man håndterer problemet. Her så jeg for første gang i praksis, hvordan de åbne postlister fungerer, og jeg kan den dag i dag ikke begribe, at den danske kommunalforvaltning er så meget stivere end den svenske, at systemet med få lysende undtagelser ikke som en selvfølge virker overalt her tillands.

Det kommunale område er kommet med i den reviderede lovgivning fra 1985, men forudsætningen er stadig, at man som journalist ret præcist skal vide, hvad man skal spørge efter – og hvordan man skal spørge.

Hvis den lokalt arbejdende journalist dagligt eller nogle gange om ugen kan få lov at se, hvad der er kommet af breve til kommunen, ved hun eller han naturligvis, hvad der skal spørges efter, men denne praktiske foranstaltning, er kun gennemført af en halv snes kommuner.

At journalister anser de åbne postlister for at være et vigtigt arbejdsredskab fremgår af, at Dansk Journalistforbund har hædret kredsforeningen for Viborg og Ringkøbing amter, der er pioner på feltet.

Kredsformanden Jan Kaare, Struer, modtog i april den såkaldte Car-

sten Nielsen-pris, opkaldt efter den første forbundsformand. Det er bla. lykkedes ham at overtale Thyholm Kommune til at gennemføre åbne postlister, og det er både kommunalbestyrelse og borgere godt tilfredse med.

Jan Kaare oplyser, at i hvert fald følgende kommuner har fulgt Thyholms eksempel: Nyborg, Nordborg, Århus (alle magistrater), København (en magistrat), Hjørring, Skive, Rødby og Hadsten.

Men det er altså kun 5 pct. af de danske kommuner, der på denne måde lader offentlighedsloven ledsage af det nødvendige redskab for at kunne bruge den, som lovgiverne vel har ment, var hensigten.

Det er nemmest at sige nej

I den henseende er ikke blot Sverige, men også Norge langt foran os.

Jan Kaare har således i "Dansk Presse" lavet reportage fra Norge om, hordan man der har det med de åbne postlister. Stort set har man det godt. Journalister og embedsmænd har lært at leve med denne form for åbenhed, men også der er der brådne kar.

Redaktør Nils E. Øy fra Institut for Presseforskning i Frederiksstad bliver mindst en gang om ugen kontaktet af journalister, der ønsker oplysning om deres rettigheder ifølge offentlighedsloven.

Tilsyneladende er der ikke tale om, at politikere og embedsmænd systematisk forsøger at unddrage sig lovens krav, men problemet for forvaltningen er som regel, at den ikke ved, hvad offentligheden har krav på, og "det er nemmest at sige nej, når man er usikker på, hvad man skal gøre" siger Øy.

I Danmark er der så mange kommuner, der siger nej, at en ekspert på området, afdelingsforstander ved Danmarks Journalisthøjskole Aage Frøbert i 1988 sagde til bladet "Danske Kommuner": "Loven om offentlighed i forvaltningen fungerer ikke efter hensigten. Mange kommuner er mere tilbageholdne, end de skal i forhold til loven".

Hverdagen rundt på landets rådhuse ligger langt fra lovens intentioner. Offentlighed er hovedreglen i loven, og de undtagelser, hvor det princip ikke gælder, skal være stærkt begrænset. "Men", tilføjer Frøbert, "her er det, at det ofte kikser, fordi mange i stedet gør undtagelserne til hovedreglen".

Et andet arbejdsredskab kniber det også gevaldigt med at få stillet til rådighed. Det er dagsordener for udvalgsmøderne. Selv om man i enkelte kommuner er gået over til at dele udvalgsmøderne op i åbne og

lukkede (når personsager er på), så er der også her tale om undtagelsen og ikke reglen.

EF-samarbejdet gør loven til en parodi

På det lokale plan føres der altså en ihærdig kamp for at få lov om offentlighed i forvaltningen til at fungere efter hensigten. Der er visse små sejre, men åbenbart også mange store nederlag, så der går vel tyve år endnu, før lovens ånd har grebet også den yderste træge kommunalpolitiker.

På nationalt plan ser det ud til at gå den modsatte vej. I takt med det voksende samarbejde inden for EF mister offentlighedsloven terræn, og sker der ikke en renovering, vil den udvikle sig til at være en ren parodi.

Det viser en sag, som Morgenavisen Jyllands-Posten kørte sommeren 1989.

Bladet ville grave i modsætningerne, der blev afsløret om ministeriernes holdning til fremgangsmåden ved licitationen vedrørende den faste forbindelse over Storebælt, men det gik endnu værre end med den forsinkede boring, der nu sker mellem Sjælland og Fyn. Det blev nemlig slet ikke til noget.

Bladet skrev til Trafikministeriet, hvilket vel var meget naturligt, da det var dette ministerium, der udadtil stod for sagen.

Trafikministeriet svarede så, at den pågældende sag "for så vidt angår" forholdet til EF henhører under Justitsministeriet og Udenrigsministeriet. Henvendelse om udlevering af sagsakter "vedrørende det pågældende spørgsmål bør derfor retteligt stiles til et af de pågældende ministerier" (Man behøver ikke at udråbe et lange leve kancellistilen; den lever i bedste velgående.)

Trafikministeriet bryder dog ud af den ophøjede stil ved at fortælle avisen, at den ikke behøver at ulejlige sig med en ny henvendelse.

Dokumenter i sagen vil nemlig ikke blive udleveret, "alene fordi disse dokumenter ikke er omfattet af retten til aktindsigt".

De falder ind under undtagelserne for loven, fordi de vedrører spørgsmål om fortolkning eller opfyldelse af fællesskabsretlige regler.

Det venlige Trafikministerium henviser desuden til lovens paragraf 13, stk. 2, der som begræsning i retten til aktindsigt nævner rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner.

Og desuden til den yderligere udvanding, der ligger i samme paragraf,

stykkerne 5 og 6, hvori der tales om det offentliges økonomiske interesser og "private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet".

Ministeriet havde altså mere end nok at stå på i sin afvisning.

Jyllands-Posten havde allerede ulejliget Udenrigsministeriet med en anmodning om aktindsigt af samme karakter, men bemærkelsesværdigt nok blev bladet afvist også der med nogenlunde samme begrundelse – dog havde Udenrigsministeriet henvisning til endnu flere undtagelsesparagraffer.

Næste skridt var en klage til ombudsmanden fra avisens side. Chefredaktør Nils Thostrup gjorde bla. gældende:

"Ifølge offentlighedslovens paragraf 10 nr. 2 er brevveksling mellem danske ministerier undtaget fra retten til fri aktindsigt, såfremt brevvekslingen angår lovgivning, herunder bevillingslove. Som følge af denne overordnede bestemmelse må al anden brevveksling mellem ministerierne i princippet anses for offentligt, også brevveksling, der vedrører EF-spørgsmål".

Bladet mente, at man med denne hovedbestemmelse overskygger den samme paragrafs næste stykke. Her står som undtagelse fra aktindsigt: "Dokumenter, der er udarbejdet i forbindelse med behandling af forslag til EF-vedtagelser eller som vedrører spørgsmål om fortolkningen eller opfyldelsen af fællesskabsretlige regler".

Men den gik ikke, Granberg.

Ombudsmanden måtte give ministerierne ret. Formålet med undtagelsesbestemmelsen i paragraf 10, nr. 3 er netop at beskytte det samarbejde, herunder brevveksling, som foregår mellem forskellige ministerier om EF-spørgsmål.

Her er det så min påstand kommer ind, og den støttes af særdeles kompetente kilder: Offentlighedsloven udvikler sig til en ren parodi, hvis dette her får lov at fortsætte.

På kryds og tværs mellem ministerierne er der nemlig nedsat udvalg, der beskæftiger sig med EF-spørgsmål. Det er ikke for meget sagt, at netop på disse felter finder vi den vigtigste økonomiske og politiske diskussion overhovedet i dagens Danmark.

Men da der altså er klistret et EF-mærkat på dem, kan de holdes ude fra offentlighedens nysgerrige blikke. Embedsmændene kan bare læne sig tilbage og lade kontorbudet klæbe det beskyttende mærkat på, og det hele kan få lov at fortsætte som i salig kong Frederik VI's enevoldstid. Intet profant kikkeri over skulderen.

Rørende er det i sagsakterne at læse de to ministeriers forsikring om, at der naturligvis er mødeindkaldelser og andet materiale, som ikke falder ind under lovens undtagelsesbestemmelser, men den slags har man ikke ment havde Jyllands-Postens interesse.

Det har man ikke villet ulejlige med.

Med en smule fantasi kan man godt forestille sig, hvordan ombudsmandens slutbemærkninger er blevet modtaget i de to ministerier. Han gør nemlig her traditionen tro opmærksom på, at "undtagelsesbestemmelsen i (bla.) offentlighedslovens paragraf 10 ikke er til hinder for, at vedkommende myndighed beslutter, at materialet alligevel skal udleveres".

Det har "vedkommende myndighed" nok ikke villet ulejlige med.

Ytringsfrihed for hvem?

I hele denne skarpe diskussion må man naturligvis ikke lukke øjnene for, at tjenestemanden med eller uden grund kan frygte for at komme til at overtræde sin tavshedspligt, hvis han udleverer materiale.

Sagkyndige fra professor Poul Andersen til professor Lars Nordskov Nielsen fastslår dog uden vaklen, at en embedsmands ytringsfrihed er den samme som alle andre borgeres i vort demokratiske samfund. Det er kun i det øjeblik, at tjenestemanden er ekspert og/eller ministerens/borgmesterens fortrolige, at han skal være varsom med de oplysninger, han giver til offentligheden. Knud Erik Frøbert sagde ved en konference, som Dansk Journalistforbund holdt i sommeren 90 i Århus (her citeret efter pjecen "Glasnost", som udkom med konferencens indlæg), at "det er en grundlæggende misforståelse, når embedsmænd ofte nægter at udtale sig om en sag på grund af deres tavshedspligt. Ingen embedsmand kan undskylde sig med tavshedspligt. Den må vige for offentlighedsloven".

Det er sikkert lettere sagt end gjort. En tjenestemand, som får det ry på sig, at han snakker over sig, kan højst imødese en karriere som fuldmægtig i det offentlige.

En reel anvendelse af lov om offentlighed i forvaltningen trues fra mange sider. Lad mig blot som et apropos nævne privatiseringen, der griber om sig. I takt med, at staten og andre offentlige myndigheder sælger ud af besiddelserne, hvadenten det er arvesølvet eller det håbløse gældsforetagende, taber offentligheden retten til indsigt i akterne. Hvad følger efter Statsanstalten for Livsforsikring?

Værst er det dog under offentligheds-synsvinkelen med integreringen i Det Europæiske Fællesskab med endemålene en økonomisk-monetær og en politisk union.

Danske myndigheder kan holde offentligheden i skak allerede nu, fordi så meget af det væsentlige, der foregår i ministerierne, har EF-sammenhæng, og det bliver drøjere for hvert trin, vi tager op ad unionstrappen. Det kan så af andre grunde være vigtigt, at vi går den vej, men vi skal se konsekvenserne i øjnene. Andre EF-lande som f.eks. Frankrig har en helt anden administrationskultur, end vi har. Den er lukket med dobbeltlås.

I det memorandum, som regeringen og Socialdemokratiet er blevet enige om som forhandlingsgrundlag for den videre færd frem mod unionen, stilles der krav om større åbenhed i hele EF-systemet. Om kravet virkeliggøres, kan man ikke vide. Og da slet ikke i hvilket omfang. Men selvom der gøres en begyndelse, vil systemet med hensyn til offentlighedens indblik i forvaltningen næppe inden for en lang årrække komme til blot at *ligne* det, vi i almindelighed forstår ved et åbent, folkestyret samfund.

Peter Blume

Registerlovene og forskningen

De lovgivningsmæssige rammer for forskningens praktiske arbejdsvilkår afhænger i dag af den teknologiske metode, der bliver bragt i anvendelse ved håndteringen af det informationsmateriale, som danner det empiriske grundlag for den videnskabelige undersøgelse, og af den form, hvori de oplysninger, som forskningen ønsker at benytte, er opbevaret. I denne artikel ses der på, hvorledes benyttelse af edbteknologien har betydning for den retlige regulering, idet der alene inddrages personidentificerbare oplysninger, d.v.s. enhver oplysning, som direkte eller indirekte kan henføres til fysiske personer. Det er med andre ord reguleringen i de to registerlove, som behandles med hovedvægten lagt på de offentlige registre, jvf. under 4. Artiklen afsluttes under 5 med, at der fremlægges en række retspolitiske anbefalinger.

1. De almindelige hensyn

Det kan være hensigtsmæssigt indledningsvis kort at skitsere de grundlæggende hensyn, der ligger bag registerlovene.

Ved edbteknologiens fremkomst opstod der nye og forbedrede muligheder for at registrere personoplysninger. Det blev muligt at opbevare en langt større informationsmængde end tidligere, at benytte disse oplysninger på mere effektive og nuancerede måder, at sammenstille oplysninger fra flere forskellige registre med muligheden for dannelsen af egentlige personprofiler og hurtigt at videregive registrerede oplysninger til andre.

Denne kvalitativt nye form for informationsbehandling, der under en ressourcesynsvinkel kan være meget fordelagtig, indebærer betydelige risici for, at registrene benyttes på måder, der er krænkende for den enkelte borgers personlige integritet og privatliv. Det var derfor tidligt klart, at det ville være utilrådeligt, om denne teknologi kunne benyttes

frit. En lovgivningsmæssig regulering med begrænsninger i relation til teknologianvendelsen var påkrævet, og resultatet blev de to registrelove, som blev vedtaget i 1978. I 1987 blev lovene revideret, men deres hovedsigte, at være en beskyttelse, et retsværn for borgerne, er fortsat det samme. Ved en vurdering af de eksisterende regler, også i relation til forskningshensynene, er det dermed centralt, at deres væsentligste funktion er at yde en retsbeskyttelse af borgerne, og at dette som konsekvens har at teknologianvendelsen begrænses.

Det er dog samtidig væsentligt, at retsbeskyttelse ikke er lovgivningens eneste formål. Der lægges også en ramme for, på hvilken måde private virksomheder og offentlige myndigheder kan bruge edbteknologi i forhold til persondata. Det er således anerkendt, at der kan være gode samfundsmæssige grunde til at benytte edbteknologi til håndtering af personoplysninger, og at reglerne må gøre dette muligt. Det følger heraf, at beskyttelseshensynene ikke må føre til flere restriktioner, end de reelt kan bære. Dette er en vigtig pointe, når forskningens vilkår skal vurderes.

Det må endvidere fremhæves, at registerreguleringen omfatter informationsanvendelse i alle mulige relationer, og at forskningsproblemerne ikke har stået i centrum for reglernes udformning. Selvom der, som omtalt nedenfor, findes enkelte bestemmelser, der særlig tager sigte på forskningen, er det i mange tilfælde de almindelige bestemmelser, som finder anvendelse. Det er internationalt erkendt, at denne almene indfaldsvinkel har nogle svagheder, og at en sektororienteret regulering, hvor der kan tages særlige hensyn til specifikke forhold, kan være nyttig. Dette er tilfældet i Europarådet, hvis datakonvention (nr. 108/1981) løbende udbygges med rekommandationer inden for forskellige sektorer. Denne sektororienterede reguleringsteknik kan danne et vist grundlag for en retspolitisk vurdering af den gældende danske ordning.

2. Private registre

Lov om private registre m.v. (lovbekendtgørelse nr. 622 af 2/10 1987) omfatter enhver form for elektronisk registrering af personoplysninger og herudover manuel registrering i det omfang, denne sker systematisk. Årsagen, til at også de traditionelle kartoteker etc. er omfattet, er, at der ikke er anden lovgivning, der i almindelighed tager sigte på disse registre, hvis anvendelse under en retssikkerhedssynsvinkel kan indebære risici for borgerne. Det er altså et meget betydeligt antal registre, der er

undergivet denne lov, som kun indeholder ganske få regler, der direkte tager sigte på forskningen.

Ses der først på forskningsregistre, var disse oprindeligt fuldstændigt undtaget fra lovens krav, men dette blev i forbindelse med lovrevisionen under indtryk af den meget omtalte Metropolitundersøgelse modificeret. Efter § 2 stk. 3 (1) skal forskningsregistre, der indeholder følsomme oplysningstyper som beskrevet i § 3 stk. 2, anmeldes til Registertilsynet, der kan fastsætte nærmere vilkår for registerets anvendelse. I praksis er der fastsat en række standardvilkår, der findes påtrykt den anmeldelsesblanket, som skal benyttes (2). Det er væsentligt at fremhæve, at bestemmelsen omfatter både elektroniske og manuelle registre. Der findes dermed utvivlsomt et ganske betydeligt antal anmeldelsespligtige registre, selvom kun et fåtal i praksis faktisk er blevet anmeldt. I 1988 anmeldtes 205 og i 1989 215 registre. De stillede vilkår for disse registre angår sædvanligvis krav om, at der skal tilvejebringes en acceptabel datasikkerhed, at der skal være en klar fastlæggelse af, hvilke personer der har adgang til registeret, og at der ikke må videregives identificerbare oplysninger fra registeret. Bestemmelsen er omfattet af lovens strafferegler, hvilket betyder, at undladt anmeldelse eller overtrædelse af de stillede vilkår er strafbart.

Som nævnt omfatter § 2 stk. 3 et betydeligt antal registre, hvilket skyldes, at hovedparten af den forskning, der bedrives her i landet, anses for privat. Dette gælder, selvom forskningen er offentligt finansieret, såfremt forskeren frit kan vælge forskningsprojekt og ikke under dets udførelse er underlagt instruktionsbeføjelser (3). Forskningen ved de højere læreanstalter er dermed privat, med mindre der er tale om lovpålagte opgaver eller kontraktforskning bestilt af offentlige myndigheder. Forskningsregistre, der fysisk befinder sig i den offentlige forvaltning, og som er indrettet på opgaver for forvaltningen, anses for offentlige og er ikke omfattet af denne bestemmelse.

Anmeldelsesordningen, der kan forekomme betænkelig ud fra hensynet til forskningens frihed, har næppe haft alvorlige konsekvenser for forskningens vilkår i praksis bortset fra arbejdet med anmeldelserne. De opstillede krav er alt i alt rimelige, når det tages i betragtning, at der er tale om følsomme oplysninger. Det væsentlige problem er, at reglen er så omfattende, at den uvilkårligt overtrædes, og dette kan selvfølgelig sætte den enkelte forsker i et dårligt lys. Det er dog min opfattelse, at det ikke er i henseende hertil, at registerlovgivningen skaber de store problemer for forskningen.

Af større interesse er mulighederne for at få adgang til registrerede oplysninger. Dette afhænger af adgangen til at videregive oplysningerne. Dette forudsætter for følsomme oplysninger efter § 4 stk. 1, såfremt der ikke foreligger et samtykke fra den registrerede, særlig lovhjemmel og for de ikke-følsomme oplysninger, at det er et naturligt led i virksomhedens drift, jvf. stk. 2. I § 4 stk. 3 er dog taget særlig hensyn til forskningsformål, idet ikke-følsomme oplysninger frit kan videregives til dette formål, ligesom dette gælder for helbredsoplysninger. De øvrige følsomme oplysninger vil dermed sædvanligvis ikke kunne videregives. I den forbindelse må tilføjes, at samkøring af et elektronisk forskningsregister med andet register ikke er tilladt, jvf. § 4 stk. 4, med mindre Registertilsynet undtagelsesvist dispenserer herfra, jvf. stk. 5.

Alt i alt er der efter min opfattelse åbnet en rimelig adgang til at få videregivet oplysninger fra private registre, men det må tilføjes, at der ikke foreligger nogen pligt hertil. Det er op til den enkelte virksomheds frie skøn, hvorvidt oplysninger skal videregives.

Om der overhovedet sker videregivelse forudsætter selvsagt, at der er noget at videregive. Denne problemstilling er særlig knyttet til, hvad der sker med forældede oplysninger. Ifølge § 6 stk. 1, der alene vedrører edbregistre, skal sådanne oplysninger slettes, hvilket er en følge af det almindelige princip om, at dataophobning ikke må finde sted. Under en forskningsmæssig synsvinkel er det særlig interessant, at arkivering ikke er anvist som et alternativ. En konsekvens af edbteknologiens anvendelse er således, at disse oplysninger forsvinder for altid. En lidet tilfredsstillende ordning, hvilket i det følgende uddybes nærmere i relation til offentlige registre, og som under 5 inddrages i de retspolitiske overvejelser.

3. Offentlige registre

I almindelighed forudsætter oprettelse af offentlige registre godkendelse af den politiske ansvarlige myndighed og udstedelse af en registerforskrift. Dette gælder også for forskningsregistre. Som nævnt ovenfor er langt de fleste forskningsregistre private, hvilket betyder, at der i relation til lov om offentlige myndigheders registre (lovbekendtgørelse nr. 621 af 2/10 1987) er størst interesse knyttet til spørgsmålet om, i hvilket omfang der kan opnås adgang til de oplysninger, der findes i offentlige edbregistre. Det er derfor denne problemstilling, der sættes i fokus i det følgende. Der ses alene på den private forsknings muligheder.

Problemstillingen falder naturligt i to dele. For det første hvorvidt oplysninger opbevares for eftertiden, således at de kan blive til gavn for forskningen og for det andet mulighederne for at få adgang til aktuelle oplysninger. I begge henseender er det almene problem, hvorvidt hensynet til en fri og uafhængig forskning er blevet afbalanceret på en hensigtsmæssig måde over for hensynet til beskyttelsen af borgernes integritet.

To af de principper, der sædvanligvis søges tilgodeset ved den konkrete registerregulering, har betydning i relation til opbevaring af oplysninger. Disse er kravet om, at registre alene må indeholde korrekte oplysninger og kravet om, at unødvendig dataophobning må undgås. Disse principper er baggrunden for de omdiskuterede bestemmelser i § 9 stk. 3-4 (4). Det fastsættes her, at oplysninger, der grundet alder eller andre årsager har mistet deres betydning, skal slettes, samt at registre, der anvendes løbende, skal organiseres således, at oplysningerne bliver ajourført. I de tilfælde, hvor man frem for sletning ønsker at opbevare et registereksemplar i arkiv, forudsætter dette en justitsministeriel tilladelse. Det er således – i modsætning til retsstillingen ved manuelle registre – et klart udgangspunkt, at arkivering ikke finder sted.

I betragtning af at den klare udviklingstendens er, at flere og flere oplysninger opbevares elektronisk, og at det forekommer sandsynligt, at det inden for få år vil være sjældent, at manuelle registre benyttes, er der tale om en regulering, som er så betænkelig, set under en forskningsmæssig og almen historisk synsvinkel, at der må foreligge væsentlige hensyn, som kan legitimere den gældende retstilstand. Det må altså vurderes, hvorvidt hensynet til beskyttelsen af borgernes integritet kan bære denne regulering. Dette er i bedste fald særdeles tvivlsomt.

For så vidt angår aktuelt anvendte registre er det klart, at de opbevarede oplysninger må være korrekte, eftersom dette er en primær forudsætning for, at de afgørelser, som registeret danner grundlaget for, bliver korrekte. Denne korrekthedsnorm er dog ikke ensbetydende med, at oplysninger, der ikke (længere) er korrekte, skal slettes, dvs. forsvinde for altid i stedet for at blive overdraget til arkiv og her være underlagt de tilgængelighedsbetingelser, der sædvanligvis gælder for arkivalier af offentlig proveniens. Skulle den gældende regulering være fornuftig, ville det forudsætte, at arkivering af elektronisk materiale indebærer særlige personbeskyttelsesproblemer, der ikke er aktuelle for manuelt materiale. Så vidt det kan bedømmes, skulle den eneste begrundelse være, at datasikkerheden i relation til et elektronisk arkivalie skulle være mindre

end ved et papirarkivalie. En sådan antagelse er der ikke noget grundlag for, eftersom det tværtimod er således, at elektroniske arkivalier vil kunne sikres særligt effektivt.

Man taler undertiden om den enkelte borgers ret til at blive glemt, men varetagelsen af denne rettighed kan ske via de tilgængelighedsfrister, der fastsættes, og ved eventuelle vilkår for publiceringen af de forskningsresultater, der udspringer af oplysningernes brug. Herudover må tilføjes, at hensynet til at undgå dataophobning alene har relevans for registre, der er aktive, dvs. indgår i myndighedernes administrative virksomhed. Endelig må bemærkes, at selve den omstændighed, at edbteknologiens anvendelse medfører, at informationsmængderne i det offentlige er voldsomt forøget ikke kan begrunde, at oplysningerne ikke bevares for eftertiden.

Det er derfor min konklusion, at udgangspunktet burde være, at registereksemplarer arkiveres, og at den praktiske vurdering af, hvilke registre der faktisk skal arkiveres, må foretages af arkivmyndighederne.

Ved udførelsen af forskningsopgaver kan der være behov for adgang til oplysninger for aktuelt anvendte registre, ja dette kan være en forudsætning for forskningsprojektets gennemførelse (5). Under en demokratisk synsvinkel er det ønskeligt, at der er gode muligheder for uafhængig forskning, der bl.a. skaber et grundlag for en vurdering af den måde lovgivningen administreres, og hvilke samfundsmæssige virkninger lovgivningen har. Der foreligger således væsentlige hensyn, der kan begrunde en adgang til også personidentificerbare oplysninger, og som dermed kan legitimere en afvigelse fra registerlovens hovedregel, at oplysninger kun kan videregives med samtykke fra den registrerede, hvilket sædvanligvis vil være meget upraktisk i forskningsmæssig sammenhæng.

Bestemmelserne i lovens kap. 5 angår videregivelse til private og bortset fra særlige regler af betydning for lægevidenskabelig forskning i § 16 stk. 5-6, hvilket ikke skal omtales nærmere her, findes hovedreglen i §§ 16 stk. 2 nr. 5 og 17 stk. 4 (6). Heraf fremgår, at følsomme oplysninger kan videregives til videnskabelige undersøgelser "af væsentlig samfundsmæssig betydning", og at ikke-følsomme oplysninger kan videregives til forskning i al almindelighed. Videregivne oplysninger må ikke yderligere videregives i personidentificerbar form, jvf. § 16 stk. 7, og endvidere må fremhæves, at videregivelse med henblik på samkøring med private forskningsregistre efter § 19 forudsætter, at der først indhentes en udtalelse fra Registertilsynet.

I alle tilfælde er myndighederne ikke forpligtet til at videregive oplys-

ninger, og det er især bemærkelsesværdigt, at der ved de følsomme oplysninger er givet administrative myndigheder en beføjelse til at vurdere, hvorvidt forskningsprojektet er væsentligt. Da i hvert fald en række forskningsprojekter er kritiske over for myndighederne, er dette en betænkelig regel. Det kan være ønskeligt, at den enkelte forsker kan underkastes vilkår af integritetsbeskyttelsesmæssig karakter, men det er i forhold til gældende ret ønskeligt, at forskningsmæssige interesser har en medbestemmelse i henseende til, om oplysninger skal videregives, således at dette ikke er en ren administrativ afgørelse. Videregivelse skal ikke ske ukontrollabelt, men hensynet til beskyttelsen af borgernes integritet vil kunne varetages, selvom oplysninger i større udstrækning videregives til forskeres professionelle brug.

4. International regulering

Forinden ovenstående vue over den gældende danske ordning sammenfattes i nogle retspolitiske synspunkter, kan det være hensigtsmæssigt kort at se på reguleringen i udlandet. Det er et fælles træk ved registerlove, at principperne om datakvalitet, og om at dataophobning skal undgås, bliver implementeret. Dette sker også i artikel 5 i Europarådets datakonvention, som Danmark ratificerede i 1989, og som for Danmarks vedkommende trådte i kraft den 1.2.1990. Det er dog samtidig væsentligt, at disse principper finder anvendelse over for aktuelt anvendte registre, medens en regel om, at arkivering som hovedregel ikke kan ske, mig bekendt er en særlig dansk konstruktion. Det er især væsentligt at fremhæve, at datakonventionen ikke udelukker, at arkivering kan ske og ej heller stiller særlig kvalificerede krav hertil.

For så vidt angår videregivelse af oplysninger til forskningsbrug foreligger der differentierede regler i den udenlandske lovgivning, og datakonventionen indeholder ikke specielle bestemmelser herom. Det synes at være således, at der ikke internationalt er tradition for at give forskningen en særlig favorabel position i henseende til at få videregivet oplysninger i elektronisk form. Et anvendeligt paradigma for en ændret dansk regulering ses ikke at foreligge. Det må forventes, at der i løbet af et til to år vil blive gennemført et EF-direktiv vedrørende behandlingen af persondata, og at EF-retlig regulering i fremtiden vil få stor betydning på dette område. Det af kommissionen udarbejdede direktivudkast (juli 1990) indeholder ikke særlige regler om forskningen. I artikel 16 fastslås, at dataophobning skal undgås, og at oplysninger ikke må opbevares

længere end formålet tilsigter. Af de ledsagende bemærkninger til udkastet synes at fremgå, at historisk opbevaring forudsætter en form for teknisk anonymisering, hvilket i øvrigt også gælder for manuelle arkiver. Der vil dog fremover også blive udformet særlige sektororienterede regler, og disse kunne bl.a. omfatte forskningen. Den foreslåede EF-retlige regulering udelukker næppe arkivering og nok ej heller, at der i den nationale lovgivning gennemføres en særlig regulering med henblik på videregivelse af oplysninger til forskningsformål. Det er meget væsentligt, at også forskningsinteresser bliver kendte under behandlingen af direktivudkastet.

5. Retspolitiske anbefalinger

Udgangspunktet for den retspolitiske vurdering er, at lovgivningen må afbalancere hensynet til beskyttelsen af den personlige integritet over for hensynet til, at forskningen får gode arbejdsbetingelser. Hensynet til den enkelte borger er det centrale, men det forekommer klart, at oplysninger vil kunne stilles til rådighed for forskningen, uden at der opstår risici for krænkelser af den personlige integritet. Dette beror på, at henholdsvis arkivering og videregivelse af arkiverede og aktuelle oplysninger ikke bør ske ukontrollabelt, men efter bestemmelser, som sikrer, at de benyttes i overensstemmelse med de integritetshensyn, der er virksomme.

Hensynet til forskningsfrihed må ikke overbetones. Det må accepteres, at borgerne også over for forskningsmæssig brug har et beskyttelsesbehov, og at der derfor må være en vis kontrol. Når der er tale om professionel forskning, er det dog lige så væsentligt, at oplysninger i vidt omfang vil kunne videregives, uden at retssikkerheden trues.

Konkret indebærer disse synspunkter:

- At registre i den offentlige sektor som regel må arkiveres.
- At oplysninger fra aktuelle registre i videre omfang bør kunne videregives under vilkår fastsat af myndighederne i samarbejde med repræsentanter for forskningsinteresser.
- At pligten til at anmelde private forskningsregistre med følsomme oplysninger bør opretholdes.
- At der også i den private sektor må åbnes mulighed for at registre kan arkiveres.

Udover denne materielle konklusion er det væsentligt at fremhæve, at

de forskningsrelevante bestemmelser i de forskellige love bør være indbyrdes koordinerede og konsistente. Dette er altså et krav, der har særlig betydning i relation til den offentlige sektor, hvor registerlov, offentlighedslov, forvaltningslov og den kommende arkivlov bør være afpasset således, at der fremstår en klar regulering, som forskere kan overskue og forstå.

Generelt er det ønskeligt, at Folketinget i den kommende tid, hvor der skal tages stilling til arkivloven og til ændringer i registerlovgivningen, har det fornødne overblik og ligeledes er opmærksom på de særlige forskningsmæssige behov. Ikke blot af hensyn til forskerne, men mere ud fra en forståelse af det samfundsmæssigt betydningsfulde i, at den frie og uafhængige forskning har gode arbejdsbetingelser.

Noter

(1) Se nærmere om bestemmelsen Peter Blume: Personregistrering (København 1987) p. 27-29.
(2) Optrykt i Registertilsynets Årsberetning 1988, p. 289-90.
(3) Jvf. eksempelvis om overlægers forskning, Registertilsynets Årsberetning 1989 p. 53-54.
(4) Se hertil Peter Blume: Personregistrering p. 138-41.
(5) Se generelt om problemstillingen Peter Blume, Juristen 1988 p. 357-68.
(6) Jvf. nærmere om disse regler i Personregistrering p. 157-58, 163.

Eigil Jørgensen

Om kildetilgængelighed

Den offentlige sektors arkiver

På et tidspunkt, hvor kommunikationen mellem stater og regeringer indbyrdes udvikler sig og skifter karakter, og hvor den offentlige sektors aktiviteter er i en så rivende udvikling, som tilfældet er i dag, er det svært at fastsætte generelle regler for arkivering, bevaring og kassation af og tilgængelighedsregler for det materiale, som findes i den offentlige sektor.

Omfanget af materialet er så stort, at det for at styre det er nødvendigt at etablere systemer for sagsstyring og arkivering, der løbende registrerer materialets art, som klassificerer, hvad der er bevaringsværdigt, hvad der kan kasseres hvornår, og som angiver, hvad der kan gives adgang til efter hvilke tidsfrister. Materialet er så stort, at en rimelig sortering, efter at arkiverne er dannet, vil være en næsten uoverkommelig opgave. De offentlige instanser vil umiddelbart tøve med at anvende tilstrækkelige ressourcer til at gennemgå materialet.

Spørgsmålet er forbundet med udviklingen i de tekniske hjælpemidler, der er til rådighed som medium for arkivalier og mulighederne for at udnytte den ny teknik på rationel måde.

Under alle omstændigheder er man nødt til at tage stilling til spørgsmålet om, hvor mange ressourcer man fra det offentliges side vil anvende på sikring af de historisk, forskningsmæssigt og kulturelt betydningsfulde data, der dannes i den offentlige sektor, og hvorledes deres arkivering og tilgængeliggørelse mest hensigtsmæssigt vil kunne ske.

For mig at se vil en generel nedklassificering af materiale, der ikke er arkiveret og henlagt ud fra de nævnte hensyn, blive så arbejdskrævende og dyr, at adgang til sådant materiale i stedet må gives efter en vis tidsgrænse og/eller som privilegeret adgang for forskere.

Tidsfrister for tilgængelighed

I denne sammenhæng er det relevant at drøfte en tidsfrist for, hvornår materialet kan blive tilgængeligt for forskere og for offentligheden.

Af centrale områder, som ikke er umiddelbart tilgængelige i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen, er der tale om fire hovedområder:

a) Materiale som vedrører personspørgsmål, herunder spørgsmål om familiemæssige og strafferetlige forhold.
b) Spørgsmål som har relevans f.eks. i den politiske beslutningsproces, herunder materiale til brug for ministermøder.
c) Efterretningsmæssige spørgsmål.
d) Spørgsmål der vedrører forhold til udlandet.

ad a) Personspørgsmål

Det er svært at fastsætte generelle regler for adgang til arkivmateriale inden for dette område. Noget skal formentlig holdes hemmeligt med meget lange tidsfrister, medens andet materiale måske kan frigives efter en årrække.

ad b) Den politiske beslutningsproces

En række af de problemer, som behandles i det materiale, der udarbejdes i den politiske beslutningsproces, kan der være anledning til at holde uden for offentlighedens kendskab, men for en stor del af materialets vedkommende kun i en forholdsvis kort periode, fortrinsvis i den periode, hvor selve beslutningsprocessen finder sted.

Der er således meget, der taler for, at man sætter en forholdsvis kort tidsfrist på, således at offentligheden kan få adgang til det meste af dette materiale inden for 5-10 år efter, at begivenhederne har fundet sted.

De to undtagelser, der typisk findes i lov om offentlighed i forvaltningen, er dels materiale til brug for ministermøder, dels interne notater i de enkelte ministerier.

En hel del af dette materiale har givetvis historisk interesse, og det er derfor meget væsentligt, at dette materiale ikke tilintetgøres, men bliver opbevaret i arkiverne.

Man står her over for et dilemma i retning af, at jo friere adgang man vil give med hensyn til offentlighedens adgang til dette materiale, når det er overgivet til arkiverne, jo mere tøvende vil administrationen være med at aflevere materiale til arkiverne.

Målet må være at fastsætte nogle forholdsvis enkle regler med hensyn til, hvornår et materiale kan blive offentligt tilgængeligt, men således at man nedsætter sagkyndige udvalg med repræsentanter for administrationen og arkiverne, som nøje gennemgår materialet, inden det bliver offentligt tilgængeligt efter de almindeligt fastsatte generelle regler.

Troværdigheden, med hensyn til hvordan reglerne administreres, vil komme til at spille en afgørende rolle, og man bør derfor være omhyggelig med at fastlægge de generelle kriterier, som skal være gældende for de pågældende udvalgs arbejde.

ad c) Efterretningsspørgsmål

Efterretningstjenesten danner, både med hensyn til lov om offentlighed i forvaltningen og i det hele taget, en absolut undtagelse.

En hel del af det materiale, som efterretningstjensten ligger inde med, bør tilintetgøres efter efterretningstjenestens eget skøn.

Efterretningstjenestens samarbejde med andre landes efterretningstjenester lægger meget snævre grænser for, hvad der kan og skal gøres med det pågældende materiale.

Den danske efterretningstjeneste er i højere grad end de store landes efterretningstjenester afhængig af det internationale samarbejde på området. Hvis man har liberale regler med hensyn til adgang til det pågældende materiale, begrænser man muligheden for at få væsentlige oplysninger fra andre lande, særlig de store lande, til skade for dansk efterretningstjenestes effektivitet.

Det er næsten umuligt at fastlægge regler på området, hvad enten det drejer sig om dansk materiale eller det drejer sig om materiale, man har fået fra andre lande.

Danmark kan være i den situation, at det er i dansk interesse ikke at lade offentligheden få adgang til materiale i danske arkiver, som man i givet fald kunne få adgang til i udenlandske arkiver.

Danmark som lille land kan have et behov for at være mere restriktivt på dette område end de store lande.

ad d) Forholdet til udlandet

Ser man på det område, der vedrører forholdet til udlandet, er det uden videre klart, at særlig Udenrigsministeriet må tage særlige hensyn. Det er

ikke alene noget, man siger, men det er et reelt hensyn, som er relevant både for NATO og for andre områder inden for Udenrigsministeriet.

Hvis det bliver den almindelige opfattelse i udlandet, at de oplysninger, man giver til Danmark, på et eller andet tidspunkt bliver tilgængelige for andre, så indskrænker man de muligheder, Danmark har for at få oplysninger i udlandet.

Små lande er mere opmærksomme på dette forhold end de store lande, som ikke er så afhængige af at få oplysninger fra andre lande.

Små lande baserer sig i høj grad på oplysninger, man får fra anden side, og får man dem ikke, kan et lille land ikke deltage på lige fod med de store lande i det internationale samarbejde.

Vi er i Danmark meget omhyggelige med at bevare hemmeligheden i de oplysninger, vi får udefra. Vore ambassadører og repræsentanter i udlandet ville blive meget dårligt stillet, hvis den opfattelse bredte sig, at de fortrolige oplysninger, de indhenter, på et eller andet tidspunkt ville blive frigivet. Det er, som jeg nævnte, et reelt hensyn og ikke noget, man blot siger for at finde en formel argumentation imod aktindsigt.

For NATO's vedkommende gælder det specielt, at der er en så stor mængde af dokumenter, der skal gennemgås, hvis man skulle give aktindsigt, at det – som jeg tidligere nævnte – ville være uoverkommeligt, hvis man skulle gennemgå alt foreliggende materiale.

Hvis der i et NATO-dokument er en mindre ting, der er hemmelig, så bliver hele dokumentet hemmeligstemplet. Man kan således ikke nøjes med at se på dokumenternes overskrifter, men skal læse hele dokumentet igennem for at tage stilling til en nedklassificering. Som nævnt tror jeg, det er et næsten uoverkommeligt arbejde, og de fleste vil formentlig mene at man burde tilintetgøre de pågældende dokumenter fremfor at gå dem igennem med henblik på at se, hvad der i givet fald kunne frigives til forskere og andre.

Der eksisterer i dag en ordning, hvorefter man giver anerkendte forskere adgang til arkiverne fra 1945-1949, for så vidt angår samarbejdet i NATO.

Der er meget, der taler for, at man forlænger denne periode, f.eks. til slutningen af 60'erne.

Der er selvsagt et behov for at være lige så restriktiv som andre NATO-lande på dette område.

På den anden side indeholder materialet givetvis så mange værdifulde oplysninger, at det tjener et formål at prøve at udnytte dette materiale til forskningsformål.

Betingelser for adgang til materiale

Det er væsentligt at finde frem til en ordning for arkivering, der på den ene side medfører, at administrationen overlader foreliggende materiale til arkiverne, og som på den anden side medfører en rimelig adgang for forskere og for offentligheden til dette materiale.

Der er her tale om en balancegang. Nogle veldefinerede generelle regler kombineret med udvalg med repræsentanter fra ministerier og arkiver kunne formentlig løse de fleste spørgsmål.

Med hensyn til at fastsætte en mere formel procedure vil man kunne bygge på de erfaringer, man hidtil har haft i den praksis, der har været fulgt med hensyn til forskningsadgang til NATO-materialet fra 1945-49.

Spørgsmålet er, om man kunne benytte en lignende fremgangsmåde inden for andre områder, uden at man nødvendigvis behøver fuldstændig at følge den praksis, man har fulgt med hensyn til NATO-materialet.

Fastsættelse af nogle generelle retningslinjer kombineret med udvalg, der træffer den endelige afgørelse inden for rammerne af de generelle retningslinjer, vil formentlig kunne skabe en så stor troværdighed med hensyn til arkivernes behandling af materialet, at administrationen uden betænkelighed vil lade det foreliggende materiale tilgå arkiverne.

Grethe Ilsøe

Adgangen til den offentlige sektors arkivalier

– nye regler og deres krav til en effektiv arkivforvaltning

Der er gode grunde til at revidere bestemmelserne om arkivadgang. De nugældende danske regler er restriktive sammenlignet med de øvrige nordiske, de vesteuropæiske og de nordamerikanske. Desuden er de ukoordinerede og uigennemskuelige, ligesom forvaltningen af dem er ukoordineret og langsommelig. Ønsket om liberalisering af arkivadgangen er især fremført af den samfundsorienterede og historiske forskning og af mediekulturen, der bla. anvender dokumentariske rekonstruktioner ("faktion"). I det følgende skal fremføres et forslag til nye regler med understregning af nogle af de væsentligste krav, disse vil stille til myndighedernes fremtidige arkivforvaltning.

Nugældende regler

De nuværende regler om adgang til arkivalier er indviklede. For arkivalier, der er blevet til efter 1. januar 1971 gælder loven om offentlighed i forvaltningen, og for alle offentlige myndigheders edb-registre, der indeholder personoplysninger, gælder registerloven. Men for arkivalier, skabt før offentlighedsloven, gælder forskellige regler afhængig af, om de endnu befinder sig hos forvaltningsmyndigheden eller er afleveret til arkivvæsenet. I sidstnævnte tilfælde er de fleste arkivalier almindeligt tilgængelige, når de er 50 år gamle. Undtaget er arkivalier, der indeholder oplysninger, som er af betydning for statens sikkerhed, vedrører kongehuset, kan være krænkende for den person, de angår og vedkommendes nærmeste familie, eller vedrører forhold, der tilhører privatlivets fred. Sådanne arkivalier er først tilgængelige efter 80 eller 100 år. Dispensation fra adgangsreglerne gives af rigsarkivaren, dog skal skriftlig tilladelse indhentes fra pågældende forvaltningsmyndighed, hvis arkiva-

lierne er under 25, subsidiært under 50 år. Fra en række ministerier, bla. Udenrigs-, Forsvars- og Justitsministeriet skal der dog under alle omstændigheder indhentes adgangstilladelse, når arkivalierne ikke er almindeligt tilgængelige. Hvorvidt der gives adgang til arkivalier fra tiden før 1. januar 1971, der ikke er afleveret til arkivvæsenet (Rigsarkiv/landsarkiv), er helt den pågældende forvaltningsmyndigheds egen afgørelse.

Statslige myndigheder har afleveringspligt, og deres arkivalier afleveres almindeligvis, når de er 30 år gamle. Kommunale myndigheder derimod kan aflevere deres arkivalier til pågældende landsarkiv, men har ingen pligt til det. Alle amtskommuner og en del kommuner benytter sig af afleveringsmuligheden, men de mange kommuner, der fortsat selv forvalter deres arkivalier helt fra 1842/1868, er principielt kun bundne af offentlighedslovens og registerlovens adgangsbestemmelser. Det vil sige, at den enkelte kommunalbestyrelse suverænt bestemmer, til hvilke arkiver der gives adgang, hvilke personer der får adgang og på hvilke vilkår.

Det er disse brøstfældige og ukoordinerede regler, der styrer sagsbehandling og beslutning i sager om arkivadgang. De er uigennemskuelige for arkivbrugerne, og de er for den statslige sektors vedkommende uhyre tidskrævende. De frister bla. til overadministration. Der sker således let overflødige høringer ministerierne imellem og imellem rigsarkivaren og ministerierne. Frem for alt er de indviklede regler med til at forflygtige ansvaret såvel reelt som i folks bevidsthed.

Forskningsadgang

Ser man på, hvorledes forskerne formelt er stillet i henhold til de eksisterende adgangsregler, giver registerloven den klareste besked.Heri tillades udtrykkeligt videregivelse af oplysninger såvel til private som til offentlige myndigheder, "når videregivelsen er nødvendig til udførelsen af videnskabelige eller statistiske undersøgelser af væsentlig samfundsmæssig betydning"; samt til læger til brug ved "konkrete forskningsprojekter". Offentlighedslovens § 4 åbner mulighed for såkaldt "meroffentlighed", men nævner ingen typeeksempler, altså heller ikke videnskabelige formål. Endelig er der i de gældende interne cirkulærebestemmelser om tilgængelighed af arkivalier i henholdsvis landsarkiverne (1964) og Rigsarkivet (1968) alene tale om at give adgangstilladelse "til forsk-

ningsbrug" uden kvalifikationskrav, hvorimod rigsarkivarens cirkulære 1972 om folketællinger opererer med "kvalificerede forskere, der som led i en videnskabelig undersøgelse ...".

Igen må man konstatere reglernes brøstfældighed, og igen er det adgangen, nu forskningsadgangen til ikke-afleverede arkivalier før 1971 i hele den offentlige sektor, der er ureguleret og ukoordineret. En utilfredsstillende situation.

Nye regler

Der må naturligvis skabes helt klare og håndterlige regler omkring arkivadgang. Reglerne bør omfatte alle offentlige arkivalier, statslige såvel som kommunale, og gælde uanset om arkivalierne er afleveret til arkivvæsenet eller beror hos pågældende forvaltningsmyndighed.

Offentlighedslovens adgangsprincipper bør udstrækkes til at omfatte alle forvaltningsarkivalier, indtil de er 30 år gamle. Herefter bør de principielt være frit tilgængelige, idet dog hensynet til statens sikkerhed og enkeltpersoners integritet sikres ved særlige bestemmelser frem til en 80-års grænse.

For arkivalier yngre end 30 år bør forvaltningen af tilgængelighedsreglerne udøves i henhold til offentlighedslovens bestemmelser, dvs. af den arkivskabende myndighed, mens forvaltningen af arkivadgangen i forbindelse med de særlige bestemmelser vedrørende statens sikkerhed og enkeltpersoners integritet, når det drejer sig om de 30-80-årige arkivalier foreslås henlagt til et særligt nævn, som repræsenterer den nødvendige juridiske og forskningsmæssige kompetence og det politisk nødvendige ansvar.

Rigsarkivet bør være sekretariat og som sådant repræsentere den arkivfaglige ekspertise. Ressortministeriet bør altid høres. Nævnet træffer begrundede flertalsafgørelser. Nævnet fastsætter selv sin forretningsgang, dog skal en ansøger sikres endeligt svar inden 30 dage fra ansøgningens modtagelse i sekretariatet. Når en fast praksis er oparbejdet, vil formentlig kun få adgangssager kræve principielle drøftelser i nævnet. Nævnet publicerer hvert år en beretning om sin virksomhed.

Ved således at udvide offentlighedsloven til at omfatte alle offentlige forvaltningsakter yngre end 30 år har man gjort arkivadgang til en RET, der kun begrænses af nøje definerede og lovfæstede undtagelser, i mod-

sætning til den nuværende situation, hvor arkivadgang til arkivalier fra før 1971 og yngre end 50, subsidiært 80/100 år, principielt er et dispensationsanliggende.

Og ved at gøre hensynet til statens sikkerhed og den personlige integritet til ENESTE lovfæstede grund for undtagelse af offentlige arkivalier mellem 30 og 80 år fra principiel tilgængelighed, og ved at henlægge forvaltningen af bestemmelserne til et kompetent og ansvarligt nævn, har man på én gang understreget undtagelsernes vægt og deres eksklusivitet. Og man har i videst muligt omfang sikret ansøgningerne en både ensartet og alsidig behandling. Hertil kommer, at nævnets årsberetning vil give offentligheden indsigt i og mulighed for kontrol med nævnets afgørelser. Årsberetningen kan desuden være et rimeligt parameter for, hvorvidt og hvornår undtagelsesbestemmelserne bør justeres.

Forskernes stilling

Ved offentlighedslovens udvidelse til at omfatte alle forvaltningsarkivalier yngre end 30 år har forskningen fået sikret muligheden for acces til arkivalier, der er undtaget almindelig aktindsigt. Lovens § 3 fastslår således, at ressortministeren efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om, at nærmere angivne myndigheder, sagsområder eller arter af dokumenter, der i henhold til lovens bestemmelser i almindelighed vil medføre, at begæring om aktindsigt kan afslås, skal være undtaget fra loven; ligesom ressortministeren kan fastsætte regler om, at der efter et vist åremål skal være ret til at blive gjort bekendt med nærmere angivne dokumenter, der ikke er undergivet retten til aktindsigt. Endvidere kan i henhold til lovens § 4 en forvaltningsmyndighed give aktindsigt i videre omfang, med mindre andet følger af regler om tavshedspligt mv. Spørgsmålet er så, om forskerne selv vil forsøge at få udmøntet de nævnte muligheder i konkrete bestemmelser om privilegeret forskeradgang, f.eks. i lighed med de (ovennævnte) i registerloven kodificerede. At spørgsmålet om aktindsigt i videnskabeligt øjemed har været behandlet i forbindelse med offentlighedslovens revision fremgår i øvrigt af flere bemærkninger i revisionsbetænkningen (Betænkning nr. 857, 1978), således (s. 71): "Det er givet, at behovet for oplysninge navnlig fra afsluttede konkrete eller generelle sager til brug for videnskabelige undersøgelser eller i andet tilsvarende øjemed ikke kan tilfredsstilles alene gennem anvendelse af den almindelige adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven".

Forvaltningen af de særlige bestemmelser vedrørende hensynet til statens sikkerhed og enkeltpersoners integritet, når det drejer sig om 30-80-årige arkivalier, vil formentlig nødvendiggøre en nøjere indholdsbestemmelse af de to begreber. Det vil da være væsentligt for forskerne, at definitionerne ikke knyttes til formelle arkivalietyper, men til arkivaliernes indhold.

"God arkivskik" – en forudsætning for acces

For at offentlighedsloven kan fungere tilfredsstillende er det vigtigste krav både for almenheden og for forskningen, at den offentlige sektors arkivalier er i en sådan orden og tilstand, at de efterspurgte dokumenter faktisk lader sig identificere og uden videre fremfinde. Selv om offentlighedsloven indeholder bestemmelse om notatpligt, og forvaltningsloven (§ 10) forudsætter journalisering mv., så viser erfaringerne fra mange års arbejde med offentlige myndigheders arkiver, at der er behov for en omfattende konsulentbistand på arkivområdet og for et effektivt arkivtilsyn. GOD ARKIVSKIK er simpelthen alfa og omega i bevarings- og søge/finde-processen. Det drejer sig i princippet om alle forhold lige fra spørgsmålet om medium (art, kvalitet, format), alle anliggender inden for records management (indretning af journalplan, anvendelse af kontorteknik, etablering af korrekte opbevaringsforhold, sagsrensning og kassationseffektuering i henhold til de af arkivvæsenet udarbejdede bevarings- og kassationsplaner mm.) til førelsen af en arkivregistrant.

Krav til den kommunale sektor

Offentlighedsloven forudsætter god arkivskik i hele den offentlige sektor. Hidtil er der imidlertid kun etableret regler for god arkivskik hos de statslige myndigheder, senest ved arkivbekendtgørelsen af 20. februar 1976, der som rammebekendtgørelse dog stadig mangler en del udfyldende bestemmelser. Værre står det til med hensyn til de kommunale arkiver. Her er man ikke nået videre end til i den kommunale styrelseslov at have en bestemmelse om, at kommunalbestyrelsen skal "drage omsorg for, at kommunens arkivalier opbevares på betryggende måde". Det er imidlertid aldrig blevet fastslået, hvilke betingelser der skulle opfyldes, for at opbevaringen kunne karakteriseres som "betryggende". Arkivvæsenets hidtil væsentligste indsats for at sikre de kommunale arkiver er udarbejdelsen af en bevarings- og kassationsplan for primærkom-

munerne, der er udsendt som en indenrigsministeriel bekendtgørelse i 1981, og en tilsvarende for amtskommunerne, udsendt i 1990. Desuden har landsarkiverne siden 1964 haft tilsyn med amtsrådenes (de nuværende amtskommuners) arkiver. Det er således først og fremmest primærkommunernes arkivalier, der er truet. Dog har København siden 1751 haft en "archivarius" og siden 1869 et stadsarkiv under videnskabeligt uddannet ledelse, og enkelte kommuner (Kolding, Næstved, Ballerup, Herlev og Farum) har i de allerseneste år oprettet egne professionelt ledede stadsarkiver.

Eftersom ca. 80% af den offentlige sektors opgaver nu varetages af amts- og primærkommunerne, er det absolut nødvendigt, at alle kommunale arkiver bringes på fode og tilgængeliggøres af hensyn både til kommunernes eget dokumentationsbehov og til den enkelte borgers i medfør af offentlighedslovens berettigede krav om aktindsigt, og ikke mindst til forskningens muligheder for acces til basalt kildemateriale. Hertil kræves langt flere ressourcer end især primærkommunerne hidtil har anvendt til arkivformål. Det drejer sig bla. om etablering af brandsikrede, opvarmede og ventilerede arkivmagasiner med kapacitet til de eksisterende arkivalier og til den samlede arkivproduktion for et rimeligt antal år frem i tiden, og det drejer sig om ansættelse af professionelt uddannet arkivpersonale til vejledning ved arkivdannelsen og til varetagelse af ordning, registrering, kassation, dokumentation og forskerservice mv.

Krav om uddannelse og professionalisering

I hele den offentlige sektor er arkivforvaltningen generelt præget af, at såvel ledelse som medarbejdere savner tilstrækkelig arkivkundskab, og at arkivfunktionen hos myndighederne almindeligvis er lavt prioriteret. På Forvaltningshøjskolen har 2 medarbejdere fra arkivvæsenet siden 1988 på kursusbasis undervist sagsbehandlere og journalførere i records management. Kurserne har haft succes, men kan naturligvis langt fra dække det faktiske uddannelsesbehov. Hvis offentlighedsloven både i sit nuværende omfang, men især hvis den udvides til at omfatte alle forvaltningsakter yngre end 30 år, skal fungere efter hensigten, må der satses på en elementær arkivuddannelse af offentligt ansatte, specielt sagsbehandlere og teknisk-administrativt personale. Desuden må den elementære arkivuddannelse udvides med en specialuddannelse for de medarbejdere, der har ansvaret for og udfører den pågældende myndigheds eller institutions daglige arkivarbejde. I slutningen af 1970'erne nedsatte un-

dervisningsministeren et udvalg til at udarbejde forslag til en sådan arkiv- og dokumentationsuddannelse. Udvalget har afleveret sin betænkning, men videre er der ikke sket i sagen. Der foreligger således allerede et vel gennemarbejdet grundlag for en fornuftig løsning af et presserende problem.

Nikolaj Petersen

For en dansk 30-års regel: Udenrigsministeriets arkiv og studiet af dansk sikkerhedspolitik

Indledning

Sikkerhedspolitikken opfattes i alle lande som et særlig sensitivt område, som normalt er undergivet politisk bestemte begrænsninger i forskernes adgang til de relevante arkivdata. Karakteren og omfanget af disse begrænsninger varierer imidlertid stærkt selv mellem åbne, demokratiske systemer i den vestlige kulturkreds, uden at der kan gives andre forklaringer herpå end politiske traditioner, der oftest bunder i politiske og bureaukratiske bekvemmelighedshensyn.

I forhold til de lande, som det er relevant at sammenligne os med, er den danske adgangspolitik vedrørende sikkerhedspolitisk relevante akter yderst restriktiv. For Udenrigsministeriets arkiv, som er emnet for denne artikel, er forholdet det, at der for så vidt angår perioden frem til 2. verdenskrig ikke hersker særlige adgangsindskrænkninger. For perioden fra 4. maj 1945 til 24. august 1949 er arkivet i lighed med andre statslige arkiver ved en Kgl. resolution af 15. juni 1977 gjort tilgængeligt for medarbejdere ved Udgiverselskabet for Danmarks Nyere Historie (DNH) "med de undtagelser, som de enkelte ministre måtte anse for ndvendige til varetagelse af hensynet til statens sikkerhed og tilbørlig diskretion over for enkeltpersoner", og således at ministeren i de enkelte tilfælde kan betinge sig, at "offentliggørelse først finder sted, efter at han har haft lejlighed til at gennemse det, der ønskes offentliggjort". Adgangen omfatter ikke det udenrigspolitiske nævns protokoller, som dog med tilladelse fra Folketingets præsidium i enkelttilfælde er gjort tilgængelige for forskningen. For perioden efter Atlantpagtens ikrafttræden den 24.

august 1949 er de sikkerhedspolitiske dele af Udenrigsministeriets arkiv endnu hermetisk lukkede, i øvrigt i modsætning til dele af forsvarets arkivalier fra samme periode(1). Det er på det sidste punkt – adgangen til udenrigsministerielle arkivalier efter 1949 – at dansk praksis markant adskiller sig fra praksis i de fleste vestlige lande. Sigtet med denne artikel er at diskutere rimeligheden af denne praksis og at argumentere for indførelsen af en generel 30-års regel for adgangen til Udenrigsministeriets arkiv.

Hvorfor de danske restriktioner?

Der kan næppe gives noget enkelt svar på, hvorfor et land med en lavt profileret og reaktiv udenrigs- og sikkerhedspolitik skal have en så restriktiv adgangspolitik. Den Kgl. resolution af 1977 anfører som nævnt to helt legitime og relevante forhold: hensynet til statens sikkerhed og "tilbørlig diskretion" over for enkeltpersoner; et tredje relevant hensyn, der ikke nævnes i resolutionen, er hensynet til andre magters interessere. Ingen af disse tre hensyn kan dog veje tungere for Danmark end for andre vestlige lande. Som småstat må Danmark naturligvis i sin arkivpolitik tage et rimeligt hensyn til andre staters interesser og kan derfor næppe tillade sig en større liberalitet end de større lande i alliancen. Men hensynet til andre landes interesser kan let overdrives. I den periode, som vil blive dækket af en 30-års regel, p.t. 1945-60, vil det være vanskeligt at pege på problemer i vort forhold til lande som USA, Storbritannien, Forbundsrepublikken eller Norge, der kan begrunde en specielt restriktiv politik.

Forklaringen på den danske adgangspolitik må derfor søges i indenrigspolitiske og bureaukratiske hensyn. Hensynet til enkeltpersoner, hvad enten det drejer sig om politikere eller embedsmænd, er utvivlsomt relevant, hvor det drejer sig om egentlige personlige forhold, herunder tjenesteforhold i snævrere forstand. Hvor det gælder politikeres og embedsmænds varetagelse af deres hverv, som de pågældende er valgt/ansat til og (rimeligt) betalt for at varetage, må det være en naturlig ting, at offentligheden får lejlighed til at kigge dem over skulderen, i hvert fald retrospektivt; der er jo tale om offentlige, ikke private funktioner. Dette synspunkt strider givetvis mod indgroede forestillinger hos både politikere og embedsmænd. Danske embedsmænd er næsten uden undtagelse fantastisk loyale over for deres politiske arbejdsgivere, der til gengæld beskytter embedsmændene mod offentlig kritik. Denne gensidige politi-

ker-embedsmandsloyalitet er et dybt forankret træk i dansk politisk kultur, hvis oprindelse fortaber sig i vor politiske og administrative historie. På det sikkerhedspolitiske område forstærkes den af det indgroede synspunkt, at sikkerhedspolitik ikke egner sig til at blive inddraget i den demokratiske proces, ej heller retrospektivt, og af den dermed sammenhængende politiseringsfrygt, der har sin rod i tidligere tiders stærke modsætninger på dette område. På embedsmandsside er denne frygt formentlig blevet yderligere underbygget af det sidste tiårs sikkerhedspolitiske kontroverser. Konsekvensen har været en interesse i det politisk-administrative establishment i at tilsløre, at sikkerhedspolitik er et politikområde som andre politikområder, og at den bliver til ved en proces, der ikke altid svarer til ideelle forestillinger om en særlig rationalitet afledt af en fælles forståelse af "den nationale interesse".

Det er således indenrigspolitiske og bureaukratiske hensyn, der ligger bag adgangspolitikken, snarere end hensynet til statens sikkerhed, til fremmede magters interesser eller til personlige forhold. Problemet ligger på det holdningsmæssige plan og kan kun løses på dette. Der er behov for en mere moden, oplyst og afslappet holdning til udenrigs- og sikkerhedspolitikken, herunder en åben erkendelse af, at den bliver til ved en i sin kerne politisk proces, og at konflikter omkring den måske nok kan være ubekvemme, men er uundgåelige.

En liberaliseret adgangspolitik

Hvis dansk historisk og politologisk forskning skal have samme vilkår som forskningen i andre NATO-lande, er der således et påtrængende behov for en liberalisering af adgangen til de relevante akter, ikke mindst i Udenrigsministeriets arkiv. For perioden op til NATO-tilslutningen i 1949 vil en generel åbning af arkivet være ganske uproblematisk. Der har ikke i det omfattende materiale, som jeg har haft anledning til at gennemse, været forhold, hvad enten det drejer sig om statens sikkerhed, fremmede magters interesser eller personhensyn, der blot med nogen ret kan begrunde fortsatte restriktioner i adgangen.

For den efterfølgende periode, der går fra NATO-beslutningen i 1949 til etableringen af Enhedskommandoen i 1961-62, vejer de tidligere omtalte hensyn naturligvis tungere. Det kan ikke udelukkes, at hensynet til statens sikkerhed fortsat kan begrunde, at visse akter holdes tilbage, men det vil formentlig dreje sig om ganske få. Jeg har ikke fantasi til at

forestille mig, at der er ret mange politisk-militære hemmeligheder fra 1950'erne, der efter den kolde krigs ophør fortsat har behov for at blive beskyttet. Hensynet til fremmede magters interesse vil være et mere tungtvejende hensyn, for denne periode især i relation til amerikanske og vesttyske interesser. Men der er ingen grund til, at vi tager disse interesser tungere, end de pågældende lande selv gør det. Endelig er der selvfølgelig det reelle problem, at en del af det relevante aktmateriale vil være af NATO-proveniens og som sådant undergivet særlige bestemmelser, der naturligvis må respekteres. Denne begrænsning vil dog næppe betyde særlig meget for forskningsmulighederne. Og i øvrigt kan man meget vel forestille sig, at adgangen til NATO's arkiver vil blive liberaliseret i takt med de indledte ændringer i organisationens funktioner.

Bortset fra ganske få og ikke specielt interessante dokumentkategorier er der således ikke argumenter, der taler imod en liberalisering af adgangen til Udenrigsministeriets arkiv for perioden fra 1945 til begyndelsen af 1960'erne. Samtidig taler mange vægtige argumenter for indførelsen af en generel 30-års regel. For det første at en sådan stort set ville svare til tilstanden i mange andre NATO-lande. Det er mildest talt bizart, at danske forskere, der gerne vil forske i 1950'ernes sikkerhedspolitik, kan finde relevant materiale i Washington, London, Oslo og andre steder i udlandet – men ikke på Asiatisk Plads. For det andet er der et presserende behov for en udforskning af dansk sikkerhedspolitik i 1950'erne. Nok blev de helt afgørende beslutninger truffet i 1948-49, men i 1950'erne og de tidlige 1960'ere udgør en meget væsentlig tilpasningsperiode, hvor NATO-rammen efterhånden blev fyldt ud ved implementerende beslutninger om forsvarets udformning, om dets organisatoriske indplacering i NATO (specielt Enhedskommandoen 1961-62) samt om base- og atompolitikken. Der foreligger her omfattende forskningsproblemer, hvis løsning er en forudsætning for forståelsen af dansk sikkerhedspolitik op til slutningen af 1980'erne. For det tredje er vi i de seneste år trådt ind i en ny forandringsperiode i dansk sikkerhedspolitik, der (måske) tåler sammenligning med perioden 1945-61. Dette betyder på den ene side, at de hensyn, der hidtil har begrænset adgangen til akterne fra denne periode, har fået yderligere mindsket vægt – den er på ganske få år i egentligste forstand blevet historie. På den anden side øger parallelliteten mellem de to perioder behovet for at få forskningsmæssig hold på, hvorledes Danmark sidste gang – i fyrrerne og halvtredserne – mødte udfordringen fra store og omvæltende ændringer i det ydre sikkerhedspolitiske miljø.

En dansk 30-års regel i praksis

Der kan tænkes i hvert fald to forskellige modeller for gennemførelsen af en 30-års regel herhjemme. Den ene er den, der gennem en årrække har været praktiseret i USA og Storbritannien, hvor der foregår en løbende nedklassificering efter bestemte regler. Ved en screening af aktmaterialet opdeles det i en mindre del af enkeltakter, der fortsat holdes klassificeret, men som eventuelt kan frigives i henhold til en ankeprocedure (f.eks. den amerikanske Freedom of Information Act), og en større del, der gøres tilgængelig for alle, der måtte ønske det. Fordelen er ikke-diskrimination over for brugerne og et klart regelsæt for akternes anvendelse. Ulempen er, at forskningen fortsat vil kunne være unddraget indsigt i vigtige dokumenter. Man kunne måske også fremføre, at nedklassificeringen efter denne procedure såvel som administration af ankeprocedurer er omfattende aktiviteter, der ressourcemæssigt kunne anspænde kræfterne i en mindre organisation som det danske Udenrigsministeriums arkiv. Hvis man imidlertid går ud fra den grundpræmis, at alt materiale som hovedregel skal nedgraderes efter 30 år med undtagelse af visse fast definerede kategorier (personsager, materiale af fremmed proveniens, NATO-papirer), vil arbejdet med screening kunne reduceres så meget, at det ikke kan være et reelt argument imod en liberalisering.

Den anden – mere konservative – model er den, der har været praktiseret i forbindelse med den begrænsede adgang til Udenrigsministeriets akter fra 1945 til 1949. Forskeren får her adgang til materialet uden forudgående screening, men på betingelse af, at der ikke publiceres før et gennemsyn fra den adgangsgivende myndighedsside. Fordelene ved denne model er, at den er lidet ressourcekrævende, og at den giver forskeren adgang til aktpakkerne uden screening. (Dette forhindrer dog naturligvis ikke, at visse – formodet sensitive – akter kan opbevares uden for aktpakkerne og derfor ikke gøres tilgængelige.) Ulemperne er i øvrigt, at den indskrænker brugergruppen til forskere, som ministeriet har tillid til, samt at disse kan komme i et afhængighedsforhold til den adgangsgivende myndighed. Denne model er derfor ikke nær så tilfredsstillende som den førstnævnte model.

Et afgørende spørgsmål i forbindelse med begge modeller er, hvem der i praksis kan få adgang. Dette problem kan principielt løses på tre måder. Adgangen kan 1) forbeholdes en bestemt forskergruppe (jvf. "DNH-modellen"), eller der kan 2) gives adgang til alle, der kan dokumentere en seriøs og relevant forskningsinteresse, f.eks. ved et projekt, der er "blåstemplet" af en anerkendt forskningsinstans (institution eller

forskningsråd). Endelig kan man 3) give principielt fri adgang. De to førstnævnte principper kan måske være brugbare i en overgangsfase, men udsondringen af "seriøse" og "ikke-seriøse" brugere vil formentlig blive så vanskelig og problemfyldt, at ordningen vil være vanskelig at administrere. Dette er naturligvis et argument for en generel åbning af arkivet efter bestemte regler, således som det nu praktiseres i de fleste NATO-lande. En generel 30-års regel (eller endnu bedre: en 25- eller 20-års regel) er den enkleste løsning på et problem, som presser sig på for en løsning. Vanskelighederne ligger ikke på det praktiske plan og heller ikke i hensynet til statens sikkerhed, fremmede landes berettigede interesser eller enkeltpersoners gode navn og rygte. De ligger på det holdningsmæssige plan og dybest set i en tyndhudet, men grundlæggende misforstået frygt hos politikere og embedsmænd for kritik og kontrovers omkring sikkerhedspolitikken.

Note

(1) Disse er bl.a. anvendt af Michael Clemmensen i "Udviklingen i Danmarks forsvarsdoktrin fra 1945 til 1969", Militärhistorisk Tidskrift, 1987, s. 7-81.

Tage Kaarsted

Offentlige og private arkivers betydning for historieforskningen

Samtidshistoriens behov

Historieforskningen er formentlig den videnskabsgren, der mest af alle anvender arkivstudier som led i forskningsprocessen. Historikerne er derfor også meget afhængige af adgang til den offentlige forvaltnings og andre arkiver. Så afhængige, at nægtet adgang kan føre til, at forskningen går i stå. Tidligere førte det til den situation, som mange af os husker fra vor barndom, at skolebøgerne i historie ikke omfattede samtidens historie. Både historikerne og offentligheden havde den opfattelse, at det var en selvfølge, at man måtte vente med at studere samtidens historie, indtil arkiverne blev tilgængelige; og det var i regelen i hvert fald først efter ca. 50 år. I min skoletid tyndede historien således ud op omkring 1. verdenskrig.

Efter 2. verdenskrig voksede imidlertid kravet om en historieundervisning, der gik helt op til elevens samtid. Det gjaldt ikke mindst international historie. I de år – 1955-68 – hvor jeg selv virkede som gymnasielærer, læstes den nyeste tids historie på alle skoler. Den var ikke arkivbaseret, men trak på åbne kilder.

Undervisningsplanerne har den sidste menneskealder forudsat, at der lægges betydelig vægt på den moderne historie, et forhold, som man kunne have forventet var blevet fulgt op med mere liberale regler for forskningens adgang til forvaltningens arkiver. Nutiden spiller en større rolle i historiebøgerne end tidligere, og meget mere trykt stof er tilgængeligt til studiet af den moderne historie, end der var tidligere. Men det

er ikke muligt at udføre historisk grundforskning på en lang række områder uden arkivadgang, og fremstillingen af samtidshistorien risikerer at operere med irrelevante problemstillinger og at give skæve og utilstrækkelige fremstillinger, så længe arkiverne er lukkede.

50 års-grænsen bevirker endvidere, at for ringe en del af historikernes aktivitet bliver sat ind på udforskningen af den moderne historie. Det bliver let for risikabelt for mange unge, hvad enten de er specialestuderende eller stipendiater, at gå i gang med studier, der indebærer brug af båndlagt materiale, som de måske efter lang tids venten ikke kan få adgang til.

Nogle opnår de nødvendige dispensationer, andre skriver på grundlag af åbne kilder og private arkiver, så faktisk foreligger der en omfattende historieskrivning om tiden efter 1945. Mange er for resten ikke opmærksomme på allerede tilgængeligt kildemateriale. Jeg tror derfor heller ikke på, at mængden af samtidshistoriske arbejder vil stige ved en liberalisering af arkivadgangen, men kvaliteten burde naturligvis blive bedre.

De, der mener, at det ikke haster med at skabe overblik og indsigt i vor egen tids historie, har efter min opfattelse ikke ret. I stedet for viden bygget på metodiske studier og kildeindsigt af forskere og dybdeborende journalister, produceres og distribueres der nemlig løbende i mangel af bedre gennem presse, tv og andre medier formodninger, gisninger og myter om forhold og sammenhænge, som risikerer at blive direkte misinformation. Danmark bør følge udviklingen i de mere avancerede, åbne samfund, hvor den professionelle bearbejdning af samtidshistorie og -politik tages op tidligst muligt for at kunne indgå i den livlige kommunikation og nyhedsspredning om samfundsmæssige forhold, som den tekniske udvikling muliggør og til dels fremtvinger.

Problemet er naturligvis, hvor man skal sætte grænsen. Åbner man for tidligt, risikerer man, at de, der skaber arkiverne, skriver mindre og tynder ud. Der er også forhold, som kan skade rigets sikkerhed, og der er personfølsomme sager. Mange gamle modstandfolk står helt uforstående over for, at Ditlev Tamm (og jeg som opponent) fik adgang til Justitsministeriets akter vedrørende retsopgøret, derunder det såkaldte centralregister. Hvis dette arkiv blev åbnet, ville det bane vejen for store menneskelige ulykker. De straffede eller deres efterslægt kunne finde og opsøge personer, som har udtalt sig belastende til politirapporter, i breve og på anden måde. Det er som bekendt ikke alt indsamlet materiale, der indgår i en retssag. Der vil også være sociale klienter, som har krav på beskyttelse. Den bør dog ikke være så kategorisk, at man løbende tilin-

tetgør akterne, sådan som det sker med skolepsykologsagerne. Omvendt er det en smule barokt, at man i USA's arkiver for år tilbage har kunnet hente oplysninger om dansk udenrigspolitik 1948-49, som først nu med dirk og hammer er ved at komme ud af vore egne statslige arkiver. Mange mener, at en 30 års-grænse for almindelige offentlige arkiver vil være rimelig. Denne grænse gælder i mange lande, og det bør vel også være dér, vi ender.

Historien er et stort hus med mange rum og aktiviteter, og jeg har ikke tænkt mig at udtømme de mange forskellige måder, på hvilke historieforskningen gør brug af offentlige arkiver, men vil blot generelt herom understrege, at alle former for historieforskning – politisk historie, udenrigspolitikkens og udenrigshandelens historie, økonomisk og social historie, lokalhistorie, retshistorie, slægts- og egnshistorie osv. – hviler tungt på data, som findes i den offentlige forvaltnings arkiver. Det drejer sig både om den statslige og den lokale forvaltnings arkiver.

Det kan bekymre, at man i Danmark ikke har en arkivlovgivning, der tager vare på den lokale forvaltnings arkiver, og også dette spørgsmål bør tages op i forbindelse med den ny arkivlov.

Jeg vil dog her først og fremmest opholde mig ved det forhold, at den offentlige forvaltnings arkiver ved en række historiske studier ikke er tilstrækkelige som grundlag for forskningen, men må suppleres med studier i arkiver af privat eller halvoffentlig proveniens.

Adgangen til private arkiver

Det gælder, når man vil studere erhvervslivets historie, hvad enten det f.eks. er i form af virksomhedshistorie eller branchehistorie, eller det drejer sig om forskellige erhvervsgruppers historie, entreprenørernes, landmændenes, arbejdernes historie osv. Disse områder forsøger man også med specielle arkivinstitutioner at tage vare på, således via Erhvervsarkivet i Århus, som indsamler erhvervslivets og dets organisationers arkiver, via Arbejderbevægelsens arkiv, som fagbevægelsen og dens organisationer afleverer til. Disse virksomheder og institutioner har herved vist, at de forstår betydningen af, at deres arkiver bevares og kan stilles til rådighed for den historiske forskning. De følger for en del de offentlige regler for adgang, men der synes at være en større liberalitet end hos det offentlige. Set fra forskernes side er der således i almindelighed grund til at glæde sig over, at der ofte fra privat side vises både

liberalitet og fleksibilitet. På den anden side er vi retsløse, når arkivbesiddere destruerer forskningsmæssigt betydningsfuldt materiale i deres besiddelse, eller afviser at aflevere til en arkivinstitution, selv med sikkerhed for lang lukning. De mange lokalhistoriske arkiver, der er opstået de senere år, kunne måske ved opsøgende virksomhed redde arkiver fra firmaer, foreninger og enkeltpersoner.

I nogle, ikke så få tilfælde er væsentlige arkiver i privat eje utilgængelige, fordi der ikke er midler til at ordne og registrere dem. I Finland har man en bevilling, som den finske rigsarkivar kan bruge til at finansiere ordning og tilgængeliggørelse af ellers utilgængelige private arkiver af stor forskningsmæssig værdi på betingelse af, at de bevares og stilles til rådighed for forskningen efter visse regler. Dette sker i henhold til en lov, som også har den mere vidtrækkende bestemmelse, at der kan gives op til 80 pct. statstilskud til drift af arkiver, som rummer materiale af betydelig forskningsmæssig værdi, og som drives af en registreret forening eller institution. De således godkendte institutioner fungerer under tilsyn af det finske rigsarkiv. Ni arkiver er hidtil blevet godkendte efter denne lov.

Offentlige papirer i private arkiver

Men hertil kommer, at kilder til i egentlig forstand offentlige processer ikke bare findes i det offentliges arkiver, men i høj grad også i private personers, og hvad man må kalde halvprivate eller halvoffentlige organisationers og institutioners arkiver. En afklaring af, hvor grænsen mellem offentlige og private rettigheder ligger, er tiltrængt.

Som eksempler på private arkiver af denne art, skal jeg blot nævne, at ministerarkiver ikke regnes for offentlige arkiver, selv om de rummer offentligt materiale af første rang, nemlig f.eks. referater af forhandlinger om regeringsdannelser, helt centrale oplysninger og papirer om rigets tilstand, referater af ministermøder, ministerudvalgspapirer mv. Jeg har selv haft adgang til adskillige ministerarkiver, altså de pågældende politikeres privatarkiver. Det er helt åbenbart, at mange ministre ved deres afgang føler sig berettiget til at medtage egentlige statsakter, undertiden endda højt klassificeret materiale. Jeg ser ingen løsning på dette problem, sålænge ministeren er i funktion, thi hvilken ministersekretær har autoritet til at sortere sin ministers akter efter andre principper, end dem, ministeren ønsker? Også højtplacerede embedsmænds arkiver kan

tilsvarende rumme helt centrale papirer vedrørende beslutninger på det øverste plan. Bestemmelsesretten over disse papirer dvs. afgørelse af, om de skal bevares eller destrueres ligger, som det er nu, hos den pågældende minister eller embedsmand. I praksis bliver det oftest den efterladte familie, der får afgørelsen. Man kan spørge, om det ville være urimeligt at kræve, at papirer, som den pågældende var i besiddelse af som led i sit offentlige virke, ikke måtte destrueres, men at de ved dødsfald blev udskilt fra hans private papirer og afleveret til ministeriet eller til Rigsarkivet. Retfærdigvis må det tilføjes, at der ofte er stor forståelse hos ministre og deres efterladte for betydningen af at gemme disse papirer; og hvad der ikke kommer ind gennem den ene minister kan meget vel komme ind i form af tilsvarende materiale i en af de andres arkiver.

Blandingsadministrationens arkiver

I Danmark træffes de politiske beslutninger ikke blot i et samspil mellem politikerne og embedsmændene og de politiske partier, men også i et samspil med samfundets institutioner, organisationer og pressionsgrupper i øvrigt.

Mange eksempler kan gives på sådanne organisationer og institutioner, der har stor politisk medindflydelse på de områder, som de er interesserede i. De varetager interesser for meget store dele af befolkningen. Nogle forvalter også meget vigtige erhvervsmæssige eller samfundsmæssige funktioner. Hos sådanne organisationer og institutioner kan statsakter findes i et stort omfang, fordi de simpelthen har været inddraget i den offentlige beslutningsproces. Af denne grund får disse organisationer og deres arkiver en særlig placering. Arkivmæssigt bliver frem for alt bevaringsaspektet og problemet om god arkivorden centralt. Det er næppe urimeligt at forlange, at de sørger for en bevaring af deres arkiver og for, at de bliver gjort tilgængelige efter regler og tidsgrænser som de offentlige arkiver, gerne med de meroffentlighedsmuligheder, som i forvejen ligger i lov om offentlighed i forvaltningen. Som nævnt svarer det nogenlunde til den praksis, som de pågældende organisationer allerede i forvejen har indledt.

Blandt de almene organisationer af denne art, som ofte inddrages i den politiske beslutningsproces, er erhvervslivets hovedorganisationer, de store lønmodtagerorganisationer og deres forhandlingspartnere iøjnefaldende eksempler. Man kan nævne LO og Dansk Arbejdsgiverfor-

ening, Landbrugsrådet og Industrirådet, Kommunernes Landsforening med mange flere. Utallige foreninger spiller på denne måde en rolle i den offentlige proces.

Vi har også en såkaldt blandingsadministration. Mange opgaver, som må siges at være af offentlig karakter, administreres ikke af offentlige myndigheder, men af private organisationer eller institutioner, som kan siges at have såkaldt offentligretlige opgaver, eller som udøver funktioner, som det offentlige lader disse private organisationer eller institutioner udføre på sine vegne evt. med store statstilskud. Nationalbanken er således en privat institution. De mange arbejdsløshedskasser administreres af fagforeningerne med meget store offentlige tilskud, Dansk Flygtningehjælp administrerer tilsynet med og omsorgen for flygtninge i Danmark, Dansk Røde Kors administrerer med store statstilskud Danmarks deltagelse i det internationale hjælpearbejde. Eksemplerne er talløse, og overgangene fra privat til offentligt er glidende.

I lov om offentlighed i forvaltningen har man i øvrigt peget på de sidstnævnte institutioner og forudsætter, at de skal give adgang til deres arkiver efter offentlighedslovens regler.

Således er der mange spørgsmål, som må finde deres afklaring i en ny arkivlov. Den må gerne være klar og entydig, forenkle og lette borgernes adgang til deres nyeste historie. Selv om loven handler om papir, skulle den nødig gå hen og blive en papirtiger.

Jacob Vedel-Petersen

Samfundsforskningens databehov

Samfundsforskningens kilder er i vidt omfang de oplysninger, det offentlige indsamler og lagrer i forbindelse med myndighedernes løbende opgaver. Lige så nødvendige disse oplysninger er for forvaltning, styring og planlægning, lige så uundværlige er de for forskningens analyser af samfundets udvikling og af de politiske og økonomiske processer, der til syvende og sidst former borgernes levekår.

Ikke mindst den del af samfundsforskningen, der betegnes som anvendt forskning har behov for adgang til data, der befinder sig rundt omkring i de offentlige organer, hvad enten disse er i brug eller befinder sig i arkiver. Målet kan være at tilvejebringe materialer med henblik på lovforberedende arbejde, offentlig planlægning eller vurdering af gældende ordninger på det ene eller det andet område.

Men også forskning med sigte på bl.a. teoriudvikling har brug for disse datakilder, såvel de friske som de støvede.

Der er debat om de offentlig registres bevarelse og om forskningens adgang til dem. Der er bl.a. anført etiske synspunkter vedr. hensynet til borgernes privatliv og integritet til fordel for meget restriktive adgangsbetingelser og hurtig kassation af registrene. Der er også peget på, at registerarkiver kan blive misbrugt under ekstreme politiske forhold.

Der skal her gøres nogle betragtninger over spørgsmålet set med samfundsvidenskabelige øjne. Pointen skal ikke skjules: Det er klart, der skal være restriktioner, men det er afgørende, at de ikke sletter vor egen historie og ikke blinder forskningen.

Man har sommetider set problemet fremstillet som en konflikt mellem befolkningens interesser og forskernes: Forskerne spørger efter alle mulige mere eller mindre private data, og befolkningen ser helst disse data under lås og slå. Dette synspunkt har en vis appel, men er ikke desmindre skævvredet.

Samfundsforskningen arbejder med at beskrive og forstå samfundslivet, bl.a. ved høj forarbejdning af de rådata, der findes til rådighed i arkiver eller forvaltninger. Og den stiller en strøm af analyser til rådighed for den almindelige demokratiske beslutningsproces. Den gennemlyser de politiske og økonomiske kræfter til brug for den interesserede almenhed, for politikere, embedsapparat og organisationer m.fl. Der er tale om facts, analyser og ræsonnementer over samfundslivet, som styrker et åbent og oplyst samfund, og som på lige fod med pressen og kunsten belyser tilværelsens vilkår.

Samfundsforskningen holder også et uafhængigt og kritisk øje med forhold, som f.eks. det offentliges styringsformer, retssikkerhed, borger og myndigheder, fordelingspolitik m.v., og det sker endda, at den giver forurettede, men tavse grupper mæle.

Med disse første betragtninger over samfundsforskningens behov for data fra arkiver og offentlige myndigheder har jeg villet pege på, at dens arbejdsresultater tjener de demokratiske processer med bidrag til oplysning, debat, kritik, planlægning og styring. Den uro, der måtte findes i befolkningen ved forskningens anvendelse af arkivdata m.v., må vurderes i sammenhæng med, at et oplyst og velfungerende samfund også er i borgernes interesse. Det kan anføres, at hele problemet strengt taget ikke drejer sig om forskningens adgang til data, men om disse datas eksistens og arkivering i det hele taget. Hertil kan man fra forskningens side kun sige, at data også tilbage i tiden i veldefinerede udvalg må være forhånden, hvis den skal fylde sin funktion.

En anden side af sagen vedrører landets historie, som reflekteres i registre og arkiver. Jeg tænker ikke først og fremmest på historiske begivenheder i snæver forstand, men navnlig på udviklingen i erhvervslivet, økonomi, leveforholdene, befolkning, familieforhold, uddannelse og sundhed m.m., som tilsammen tegner et fyldigt og sammenhængende billede af befolkningens hverdag og af bevægelser i samfundslivets aktiviteter. Der er i arkiverne spor efter de mange beslutninger og afgørelser, der gennem årene træffes af private og af myndigheder, som hver for sig er sket under de givne vilkår, og som set i sammenhæng fortæller om udviklingstendenser og om periodernes holdninger og adfærdsmønstre.

Undersøgelser af forskellige befolkningsgruppers livsforløb og skæbne under skiftende betingelser er også en del af historieskrivningen. Meget af det, en generation ikke fik sagt, ligger gemt i arkiver og sommetider i rå data, som først får mening i samfundsvidenskabelig bearbejdelse.

I arkiverne og registrene ligger svarene i kim på mange spørgsmål om

vort samfunds udvikling og meget materiale til brug for overvejelserne om, hvor det bevæger sig hen.

Endelig vil jeg pege på nogle spørgsmål, som hyppigt stilles til den anvendte samfundsforskning, og jeg skal nævne nogle eksempler fra et område, jeg har særligt kendskab til. Det drejer sig om behovet for viden om, hvorvidt offentlige ordninger og foranstaltninger virker efter hensigten, og om behandlingsindsats og institutioner af forskellig slags fylder de mål, man har sat sig. Undersøgelser af denne type forudsætter i mange tilfælde, at man har adgang til data fra en længere årrække.

Ved vurderingen af f.eks. bestemte arbejdsløshedsbekæmpende foranstaltninger kommer man ganske vist et stykke på vej med summariske opgørelser. Men ønsker man at gå dybere i problemet og belyse virkningerne for forskellige undergrupper, må der mere specificerede data til, evt. om den enkeltes hele arbejdslivshistorie. Det er jo muligt, at en tilsyneladende gunstig virkning hidrører fra, at de, der har fået arbejde, er de mange personer, der alligevel havde hjulpet sig selv, mens en mindre gruppe mere marginale arbejdssøgere ikke er blevet hjulpet i arbejde. Gennemsnitseffekten er måske pæn, men et vigtigt mål med ordningen, nemlig de særligt udsatte, er ikke opfyldt. Man må altså i en del tilfælde have individualiserede data, der spænder over en årrække, for at nå frem til resultater, der er brugbare for det videre arbejde med det pågældende problem.

Analogt hermed vil vurderingen af behandlingsforanstaltninger for bistandsmodtagere og handicappede eller for sådanne grupper som f.eks. alkoholikere, kriminelle, narkomaner m.v. være afhængig af data om de pågældendes forudsætninger og historie. I forskning om behandlingseffekt for sådanne grupper er spørgsmålet sjældent så simpelt som: Hvor stor procentdel bliver hjulpet? Det vil i reglen være mere frugtbart for det videre udviklingsarbejde at spørge, hvilke personer, med hvilken baggrund og i hvilken situation bliver hjulpet af en given behandlingsform, og hvilke bliver det ikke. D.v.s. at også her har man brug for data om livsforløb og en ofte langvarig indsats. Her er tale om ulykkelige tilstande for de enkelte, som er kostbare for det offentlige, og som fortjener den mest indgående forskningsindsats.

Det er ikke min hensigt med disse betragtninger at plædere for, at rub og stub skal gemmes. Heller ikke, selv om moderne arkiveringsteknik gør de praktiske problemer mindre end tidligere.

Hensigten er at pege på, at der i offentlige registre og i arkiver ligger data, som på centrale områder udgør vort samfunds fælles hukommelse,

og som samfundsvidenskaberne udnytter til oplysning for den demokratiske meningsdannelse og til gavn for styring og planlægning. Den tegner også sammenhænge og perspektiver til brug for fortolkningen af udviklingslinjerne, og den udfører en række konkrete forskningsopgaver til gavn for erhvervslivet og til vurdering af offentlige foranstaltninger m.v.

For at løse disse opgaver må forskningen have adgang til data, nutidige og fortidige, eventuelt i mindre grupper og serier udvalgt systematisk med henblik på de krav, analyserne må stille.

Det vil rigtig nok være vanskeligt at afgøre, hvilke arter af data som bør bevares, og hvilke der kan undværes, fordi de spørgsmål, der stilles til forskningen, og de spørgsmål, forskningen selv rejser, skifter med tiden. Men man må på den anden side pege på, at enkle og – fristende nok – let administrerbare regler om sletning eller båndlæggelse af data næppe er en heldig løsning, fordi forskningen i så fald bliver henvist til at hente sit stof fra borgernes korte og lunefulde erindringer eller andre mindre pålidelige kilder.

Det er min overbevisning, at den omhu og de etiske hensyn, der må tages i forbindelse med data i registre og arkiver, ikke bør tilgodeses ved summarisk kassation eller nedlåsning. Men at tyngdepunktet for varetagelse af disse hensyn bør ligge i strenge sikkerhedsbestemmelser, som forskningen må underkaste sig. Besværet hermed er dog at foretrække fremfor at få kilderne snøret til.

Man skulle have passet bedre på guldhornene, og vi bør i dag ikke være lige så letsindige med de spor af danskernes liv, der findes i registre og arkiver.

Sammenfatning af debatten om kildetilgængelighed og arkivlov ved Statens Humanistiske Forskningsråds initiativ Dansk Politik under Forandring og Udenrigspolitisk Instituts konference om "NATO 1948-1961" den 7.-8. maj 1990.

Ved Birgit Nüchel Thomsen

Regler for adgang til arkiver i Danmark

Landsarkivar *Grethe Ilsøe* beskrev de brøstfældige, ukoordinerede og uoverskuelige regler, der styrer sagsbehandling og beslutninger om arkivadgang i Danmark. Ved den ny arkivlov måtte der ske en harmonisering med lov om offentlighed i forvaltningen. I denne måtte der fastlægges tidsfrister for afklassificering af de ved loven lukkede sager. En ny arkivlov måtte indeholde de overordnede og principielle bestemmelser om arkivadgang, men mere detaljerede regler og procedurer burde være udskilt i et særligt regelsæt, som kunne justeres uden lovændring. Reglerne burde gælde alle offentlige arkivalier, statslige såvel som kommunale og gælde uanset om arkivalierne er afleveret til arkivvæsenet eller endnu beror hos den pågældende forvaltningsmyndighed. Hensynet til arkivaliernes bevaring måtte gå forud for ønsket om åbenhed, hvis åbenheden kunne true deres bevaring, således som det har været tilfældet i forbindelse med krav om såkaldt "etisk kassation". Hun ville fo-

reslå, at offentlighedslovens adgangsprincipper udstrækkes til at omfatte alle forvaltningsarkivalier, indtil de er f.eks. 30 år gamle. Forvaltningen af adgangsbestemmelserne skulle indtil da udføres efter offentlighedslovens bestemmelser dvs. af den arkivskabende myndighed. Forvaltningen af arkivadgang i forbindelse med sager vedr. statens sikkerhed og enkeltpersoners integritet burde for 30-80 år gamle arkivalier henlægges til et særligt organ, som repræsenterer den nødvendige kompetence (herunder forskningen) og det nødvendige ansvar. Ved offentlighedslovens udvidelse til at omfatte alle forvaltningsarkivalier yngre end 30 år, ville forskningen få mulighed for acces til arkivalier, der var undtaget almindelig aktindsigt.

Norske nedklassificeringsregler

Professor *Knut Einar Eriksen*, Det norske Riksarkiv, redegjorde for de nye regler for åbningen af arkiver i forbindelse med den nye norske arkivlov. Der sker en nedklassificering af akter med forskellige frister efter forældelseskriterier. Tidsfristerne ligger alt efter arkivaliernes art på 2-5 år, 30 år, 40 år eller derover. Hovedfristen, der gælder for den store del af de klassificerede dokumentmasser, ligger på 30 år. For sensitive områder er nedklassificeringen 40 år eller mere. Nedklassificering af hovedmassen af sager sker automatisk i hele serier, mens en systematisk nedklassificering dokument for dokument udelukkende sættes ind på specielt sensitive områder. Hvis et sagsområde vedrørende norske forhold eller norske oplysninger bliver nedklassificeret i et andet land, så vil de også automatisk blive nedklassificeret i Norge. Til at tilse at regelsættet bliver fulgt op i praksis, var der blevet nedsat et rådgivende nedklassificeringsråd.

Nedklassificeringsordningerne finder anvendelse på hele den offentlige forvaltning i Norge, og det er de grene af forvaltningen, som har udstedt dokumenterne, der har ansvaret for nedklassificeringen.

Forskningens behov for arkivadgang

Professor *Nikolaj Petersen* fremførte forskerens syn på spørgsmålet om arkivadgang. Han undrede sig over, at Danmark skulle have en mere restriktiv politik for adgang til arkivalier end en række andre lande. I en række vestlige lande med USA i spidsen er der langt friere adgang til arkivalier end i Danmark. Historikere og samfundsvidenskabsfolk måtte

søge bevillinger til rejser og ophold i USA for at studere dansk udenrigspolitik efter 1945. Måske kunne man i Danmark ikke tillade sig en større liberalitet med hensyn til udenrigsministerielle akter end i de store lande, men man behøver vel ikke at være mindre liberal end disse. Han kunne heller ikke se, at hensynet til politikere og embedsmænd kunne betinge lukning i længere tid. Det drejer sig jo om adgang til akter, der vedrører varetagelse af offentlige funktioner. Den nuværende lukning var en alvorlig hindring for relevant samtidshistorisk forskning, og en liberalisering af adgangen måtte til efter lignende modeller som i udlandet f.eks. efter samme model som den norske afklassificeringsordning. Han så nødig, at man i stedet for en afklassificeringsordning som den norske opererede med en privilegeret forskeradgang. Det ville give vanskelige afgrænsningsproblemer.

Diskussion

Den efterfølgende diskussion samlede sig om følgende hovedpunkter:

1. Styringen af den offentlige sektors papirbjerge og mulighederne for nedklassificering af materiale efter norsk mønster på dansk materiale

Oberstløjtnant *Michael Clemmesen* betvivlede de tekniske muligheder for at kunne gennemføre en afklassificering efter norsk mønster på danske militære arkivers materiale, således som de hidtil har været arkiveret og henlagt. Embedsmændene fhv. departementschef *Erik Ib Schmidt* og fhv. departementschef og direktør i Udenrigsministeriet, ambassadør *Eigil Jørgensen* pegede begge på de meget store organisatoriske problemer, der var knyttet til styringen af væksten i den offentlige sektors papirbjerge og understregede, at man måtte indlægge ressourcebetragtninger ved bevarings-, kassations- og nedklassificeringsspørgsmålenes løsning. *Eigil Jørgensen* betvivlede, at der overhovedet var ressourcer til at foretage så omfattende nedklassificeringer ude i administrationen. Det ville indebære et kæmpearbejde, som han anså for uoverkommeligt.

Arkivar *Birgit Nüchel Thomsen* fremhævede, at Erik Ib Schmidt og Eigil Jørgensen havde peget på helt centrale problemer, som der var behov for at få arbejdet videre med. Man kunne som en fremadrettet foranstaltning søge at få forvaltningernes journalplaner indrettet med henblik på adskillelse af klassificerede sager fra andre sager. Rigsarkivet tog i forvejen stilling til nye journalplaner og traf beslutninger om beva-

ring og kassation, hvorved der skete en vurdering af arkivaliegrupper. Dette burde kunne forbindes med klassifikationsbeslutningerne. Man skulle imidlertid helst ind i billedet på et tidligt tidspunkt for at indbygge noget sådant i arkivprocedurerne, og det ville forudsætte samarbejde mellem Rigsarkivet og forvaltningerne på et højt, regelsættende plan.

Professor *Knut Einar Eriksen* mente, at når man faktisk havde fundet frem til brugbare nedklassificeringsordninger i Norge og andre steder, så kunne man nok også i Danmark.

2. Hvad skal klassificeres?

Fhv. departementschef *Erik Ib Schmidt* pegede på, at det måtte være en selvfølge, at reglerne i lov om offentlighed i forvaltningen måtte forlænges bag ud til de ældre sager før 1971, således at de gamle sager faldt ind under de samme regler som de nye. Han efterlyste endvidere nøje definitioner af, hvad det var der skulle gøres utilgængeligt. Hvad var rigets og nationens interesser? Der var reelle interesser, der måtte tages hensyn til, sikkerhedspolitiske, tekniske og økonomiske interesser, men de måtte defineres, ellers kunne det meget nemt vise sig at dreje sig om noget helt andet, nemlig politiske partiers, politiske personers, ministres og embedsmænds interesser eller handlinger, som man ønskede at skjule. Det var et politisk spørgsmål at tage stilling til åbning eller lukning af adgang til arkivalier, men det burde gøres klart og kunne drøftes, hvad der skulle holdes åbent, og hvad det var legitimt at lukke.

3. Hvem skal give adgang?

Lektor *Niels Amstrup* og arkivar *Birgit Nüchel Thomsen* påpegede det urimelige i, at der ikke var samme regler for adgang til arkivalier, som var afleveret til Rigsarkivet og til dem, som endnu beroede i forvaltningen.

Birgit Nüchel Thomsen pegede endvidere på uklarheder og modsigelser i regelsættene, som de nu er, som gjorde en revision absolut nødvendig. Der var således ikke overensstemmelse mellem bestemmelserne om, hvem der skulle forvalte adgangen til arkivalier i lovene om offentlighed i forvaltningen, Kulturministeriets cirkulære af 20. februar 1976 par. 9 og rigsarkivarens cirkulære om tilgængelighed af materiale i Rigsarkivet af 30. september 1968, som fortsat var gældende. Ved udformningen af nye regler burde man være opmærksom på, at Kulturministe-

riets bekendtgørelse af 20. februar 1976 par. 9 kunne føre til, at en betydelig koncentration af bestemmelsesret over adgang til data samledes i Rigsarkivet.

4. Tilgængelighed og tilgængelighedsfrister

Ambassadør *Eigil Jørgensen* advarede mod, at man stillede en meget generel hovedregel op for fri adgang. Jo friere adgang, des snævrere ville det område blive, som man kunne give forskerne adgang til.

For Udenrigsministeriets sager var der et hensyn at tage til udlandet både for så vidt angik NATO-sager og andre sager. Små lande er mere afhængige af at få oplysninger fra andre lande for at kunne være med på lige fod, end de store lande er, og vi er derfor i Danmark meget omhyggelige med, at fortrolige oplysninger fra andre lande ikke bliver frigivet i utide. Han måtte derfor anbefale, at man byggede videre på den ordning, der blev etableret med Udgiverselskabet for Danmarks Nyere Historie, som havde givet anerkendte forskere adgang til arkiverne frem til 1949, og som havde fungeret godt. Kunne man finde frem til et regelsæt med overskuelige og fornuftige regler kombineret med en eller anden kontrolinstans, troede han, at man ville kunne komme videre end i dag.

Fhv. departementschef *Erik Ib Schmidt* anførte, at sagerne forældedes langt tidligere end efter de nuværende adgangsfrister på 50 år og i almindelighed allerede efter 10 eller måske 20 år, og en anden ledende embedsmand gav udtryk for, at de fleste steder i forvaltningen ville korte adgangsfrister for historikere næppe udgøre noget som helst problem set fra embedsmændenes synsvinkel.

Redaktør *Ib Faurby* gjorde opmærksom på, at nok kunne man lukke for adgang til sagerne, men skrevet bliver der jo alligevel. Vi ser i stigende grad politikererindringer, der er meget åbenhjertige med de hemmeligste ting – og det nok så selektivt. Og lektor *Carsten Due Nielsen* gjorde opmærksom på, at studeret blev der alligevel, men på den måde, at man måtte ofre tid og penge på at tage til USA og andre mere åbne lande. En holdningsændring med større åbenhed, når det ikke drejede sig om personsager, syntes ved at slå igennem. En forskning, der var ført længere frem mod samtiden ville kunne bidrage til at forbedre aktørernes beslutningsgrundlag og den offentlige debat.

Fuldmægtig *Otto Schepelern*, Udenrigsministeriet, advarede mod at fremtvinge en uigennemtænkt åbenhed i arkivadgangen. Man risikerede herved, at de vigtigste papirer blev holdt tilbage og ikke kom i akterne,

således at det, man fik, var skueakter. Det, der var godt for forvaltningen, var også godt for forskningen. Når der blev givet adgang til Udenrigsministeriets akter, så fik man hele sagen ubeskåret, og Udenrigsministeriets manuskriptkontrol havde alene den karakter, at man forlangte sløring af visse oplysninger. Man tog ikke stilling til vurderinger og konklusioner.

Professor, redaktør *Bent Jensen* pegede på, at uhjemlet tilbageholdelse eller destruktion af akter vel kunne gøres strafbart. Han så dette problem som det eneste reelle problem i forbindelse med gennemførelse af en større informationsfrihed her i landet, som måtte betragtes som en demokratisk ret.

Redaktør *Søren Møller Christensen* ønskede, at man i Danmark skulle gå over til det amerikanske system, hvor man kunne anmode om adgang ifølge Freedom of Information Act, og hvor afslag kunne appelleres. Han påpegede i øvrigt, at der for ham at se var kommet så mange uafklarede problemer frem ved dette møde, at det burde føre til, at Kulturministeriet iværksatte et udvalgsarbejde omkring den nye arkivlov.

Landsarkivar *Grethe Ilsøe* understregede påny, at hensynet til arkivaliernes bevaring måtte gå forud for åbenhed, hvis åbenhed kunne føre til destruktion af data. Måske måtte man på nogle områder, f.eks. for så vidt angik personfølsomme data, efterretningsarkivalier osv., gå ind på den betingelse, at visse dele af arkivet blev gjort til et "gehejmearkiv", som i enevældens dage med særlig lange lukninger. Det var nødvendigt med et nært og tillidsfuldt samarbejde mellem arkiverne og administrationens topledelser om disse spørgsmål.

5. Privilegeret forskeradgang

Holdningerne til, om der skulle gives privilegeret adgang til forskere, var hos de forskere, der ytrede sig, at de helst så en lige adgang for alle til arkivindsigt. (Professor *Nikolaj Petersen*, professor *Knut Einar Eriksen*, professor *Bent Jensen*, lektor *Carsten Due Nielsen*, forskningsstipendiaterne *Thorsten Borring Olesen* og *Poul Villaume* samt fhv. departementschef *Erik Ib Schmidt.*) Begrundelserne var, at dette var mere demokratisk, det stemte mere med det åbne samfund, andet ville genere den intersubjektive kontrol, som var forskningens livsnerve, privilegeret adgang til forskere ville give vanskelige afgrænsningsproblemer, begrænsningen i adgang ville kunne omgås. Dog udtrykte nogle forskere den holdning, at kunne man ikke få andet, så ville man dog foretrække

den privilegerede adgang. Det blev fremført, at i betragtning af, at sagerne forældedes langt hurtigere nu end tidligere, så var en 30-års regel for lige adgang i virkeligheden ikke noget vidtgående krav, og kunne man gøre en 15-års regel for kvalificeret adgang løbende, så ville de fleste forskere nok være godt tilfredse. Ambassadør *Otto Borch* undrede sig over de udtrykte betænkeligheder ved privilegeret forskeradgang, når det dog var forskerne selv, der skulle udpege, hvem der var forskere.

6. Adgang til private arkiver

Fhv. minister *Frode Jacobsen* gjorde opmærksom på de mange arkiver af privat proveniens, som blev afleveret til Rigsarkivet, og som ofte havde et langt mere sensitivt indhold end de offentlige arkiver, f.eks. sager fra besættelsestiden. Hvis ikke de blev båndlagt i mange år i overensstemmelse med giverens ønsker, ville de aldrig blive afleveret. Arkivar *Birgit Nüchel Thomsen* understregede, at privatarkiver, hvad enten det var personarkiver, virksomhedsarkiver, private institutioners eller organisationers arkiver faldt uden for reglerne for de offentligt arkiver, og at giverne på dette område selv fastsatte adgangsbetingelserne. I det omfang, der var tale om private arkiver, måtte disse betragtes som privat ejendom, og offentligheden havde ingen ret til indsigt. Noget andet er, at mange personer og organisationer m.fl., som har beskæftiget sig med sager af offentlig interesse selv vælger at aflevere deres sager til arkivinstitutionerne og at stille deres arkiver til rådighed for forskningen efter et vist åremål.

Forfatterne

Erik Ib Schmidt, dr.scient.pol.hc., mangeårig departementschef i Det Økonomiske Sekretariat og Finansministeriets Budgetdepartement, leder af perspektivplanlægningen og en række andre styrings- og planlægningsopgaver, fra 1982 leder af en række samfundsvidenskabelige forskningsinitiativer, herunder Egmontfondens Fremtidsstudie og Rockwoolfondens forskningsprojekt Tid og Forbrug.

Birgit Nüchel Thomsen, arkivar ved Rigsarkivet, formand for Statens Humanistiske Forskningsråds initiativ "Dansk Politik under Forandring 1945-1985", tidligere medlem af Statens Humanistiske Forskningsråd og Det Faglige Landsudvalg for De Humanistiske Uddannelser. Censor ved universiteterne i faget historie. Medlem af en række historiske selskaber.

Niels Thomsen, professor, dr.phil., Institut for Økonomisk Historie, Københavns Universitet, formand for Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, medlem af styringsgruppen for forskningsinitiativet "Dansk Politik under Forandring 1945-1985", medlem af Videnskabernes Selskab og en række historiske selskaber, tidl. medlem af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd.

Carl Otto Brix, journalist, bl.a. i en lang årrække politisk medarbejder ved Radioavisen og Berlingske Tidende på Christiansborg, nu free lance og konsulent i informationsspørgsmål.

Peter Blume, lektor, dr.jur., Retsvidenskabeligt Institut B, Københavns Universitet, forfatter til kommentaren til de to registerlove: Personregistrering, Kbh. 1987 og medlem af bestyrelsen for Dansk Forening for EDB og Jura.

Eigil Jørgensen, tidligere departementschef i Statsministeriet 1964-1973, direktør i Udenrigsministeriet 1974-1983, ambassadør i Washington 1983-1989, fra 1989 tilknyttet A.P. Møller koncernen.

Grethe Ilsøe, landsarkivar ved Landsarkivet for Sjælland mm., formand for Dansk Historisk Fællesforening, censor ved universiteterne i faget historie, medlem af en række historiske foreninger og af undervisningsministeriets læseplanudvalg vedr. historie i gymnasiet 1986.

Nikolaj Petersen, professor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, medlem af Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalgs formandsskab, af Den Nordiske Samarbejdskomité for International Politik, af International Institute for Strategic Studies, næstformand i Dansk Udenrigspolitisk Institut.

Tage Kaarsted, professor, dr.phil., Historisk Institut, Odense Universitet, kgl. ordenshistoriograf, medlem af styringsgruppen for Statens Humanistiske Forskningsråds initiativ "Dansk Politik under Forandring 1945-1985", tidligere medlem af Forskningsrådet for Udviklingsforskning og af Statens Humanistiske Forskningsråd, medlem af Videnskabernes Selskab, medlem af en række historiske selskaber.

Jacob Vedel-Petersen, tidligere direktør for Socialforskningsinstituttet, gennem en årrække videnskabelig leder af en række forskningsprojekter og medlem af en række offentlige råd, udvalg og kommissioner vedr. forskning m.m., således Justitsministeriets kriminalpolitiske forskningsudvalg, nordisk samarbejdsorgan for drogeforskning, regeringens børnekommission, Statens samfundsvidenskabelige Forskningsråd.

Forvaltningens arkiver er kostbare investeringer i information til styringsformål, som samtidig rummer de mest omfattende data om Danmark og danskerne, som findes.

I denne bog rejses en debat om informationsfriheden i Danmark og adgangen til forvaltningens sager af en gruppe forskere og en journalist. Problematikken kommenteres af to af Danmarks tidligere højest placerede embedsmænd med et indgående internt kendskab til forvaltningen og de involverede problemer.

Debatten har hidtil ensidigt fokuseret på edb-registre og beskyttelse af privatlivets fred. Spørgsmålene omkring offentlighedens krav på indsigt i forvaltningens akter af hensyn til kontrollen med magthaverne og til sikring af retssikkerhed og ligebehandling er derved blevet skubbet i baggrunden. Og den eksisterende lovgivning og dens forvaltning har kun i ringe grad taget skyldigt hensyn til legitime forskningsmæssige behov for adgang til data.

I bogen foreslås ændringer af disse forhold.

Odense Universitetsforlag