



Socialdepartementet

Riksarkivets yttrande över Utkast till lagrådsremiss: En modern dataskyddsreglering på socialförsäkringsområdet

Riksarkivet instämmer i bedömningen att den aktuella dataskyddsregleringen behöver moderniseras. Den tekniska utvecklingen har varit omfattande sedan dess tillkomst och en viktig förändring är att både Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamhet idag bedrivs i princip helt digitalt, inte som tidigare där den digitala hanteringen kompletterade den manuella pappersbaserade. Detta påverkar bl.a. förutsättningarna för offentlighetsprincipen och myndigheternas arkivbildning. Även den rättsliga utvecklingen av dataskyddsregleringen har varit omfattande. Flera registerförfattningar har de senaste åren moderniserats och andra ses för närvarande över. Dagens moderna registerförfattningar har en i många avseende annorlunda utformning och beaktar både dagens krav på digitalt arbetssätt och utveckling och värnar samtidigt den personliga integriteten.

Mot bakgrund av detta anser Riksarkivet att det är problematiskt att de förslag som lyfts i utkastet till lagrådsremiss i flera delar inte tyckt vara samordnade med annat utredningsarbete. Ur Riksarkivets perspektiv gäller detta dels förslaget om en detaljerad reglering av primära och sekundära ändamål för behandlingen och dels att ordningen med tvingande gallringsbestämmelser som kompletteras med föreskriftsrätt för bevarande ska behållas. Den föreslagna lagstiftningen framstår här redan som omodern. Riksarkivet avstyrker båda dessa förslag, som varken är nödvändiga för integritetsskyddet eller anpassade till dagens förutsättningar och krav och som dessutom har eller håller på att mönstras ut ur annan lagstiftning. Riksarkivet utvecklar i följande avsnitt sina synpunkter i dessa två delar. Numrering och sidhänvisning följer utkastet till lagrådsremiss.

5.8.1 Primära ändamål och den detaljeringsgrad med vilken de ska anges (s. 25 ff.)

Riksarkivet avstyrker förslaget till ändamålsbestämmelser i utkastet till lagrådsremiss. Riksarkivet bedömer att förslaget försvårar en ändamålsenlig behandling av personuppgifter utan att bidra till skyddet av den personliga integriteten. Riksarkivet förordar istället det andra förslaget i hemställan med en bred ändamålsbestämmelse som avser all behandling inom tillämpningsområdet för kapitlet vilket myndigheterna sedan får precisera ytterligare för sina olika personuppgiftsbehandlingar.

I utkastet till lagrådsremiss föreslås ett antal kategorier av ändamål för vilka personuppgifter får behandlas (114 kap. 8 §). Skälen som anges i utkastet till lagrådsremiss är enligt Riksarkivets uppfattning delvis en sammanblandning av dataskyddsförordningens bestämmelser om rättslig grund i artikel 6 och kravet på särskilda och uttryckligt angivna ändamål i artikel 5.1 b. Såväl Försäkringskassans som Pensionsmyndighetens verksamhet omfattas av detaljerad och noggrant avvägd rättslig reglering vilket ger en tydlig rättslig grund för behandlingen. Redan genom denna ges tydliga, förutsebara och transparenta förutsättningar för myndigheternas personuppgiftsbehandling.¹

De föreslagna ändamålsbestämmelserna, som anger allmänna kategorier som dessutom utgår från relativt öppna och oprecisa begrepp, riskerar att inte ge den transparens och förutsebarhet som anges som skäl för dem. De föreslagna bestämmelserna kan även medföra tolkningsproblem och risken att de snabbt blir föråldrade.

Enligt Riksarkivets bedömning uppfyller utformningen av förslaget i denna del sannolikt inte kraven på särskilda och uttryckligt angivna ändamål i artikel 5.1 b dataskyddsförordningen. Myndigheterna kommer därför trots dessa sannolikt behöva ange preciserade ändamål för sina olika behandlingar. Riksarkivet bedömer mot bakgrund av detta att det vore lämpligare att ha en bred ändamålsbestämmelse.

¹ Jfr t.ex. prop. 2017/18:218 s. 122.

5.15 Gallring (s. 63 f.)

Rikssarkivet avstyrker utkastets förslag till gallringsbestämmelse (114 kap. 15 §). Denna bör enligt Rikssarkivets uppfattning ersättas med en generell bestämmelse om längsta tid för behandling för de nu föreslagna ändamålen. Rikssarkivet föreslår att bestämmelserna utformas i enlighet med vad som gäller enligt 2 kap. 17 brottsdatalagen och ges följande lydelse:

15 § Personuppgifter får inte behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Bestämmelsen i första stycket hindrar inte att en behörig myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

Rikssarkivet menar, i enlighet med vad som anförs i regeringens proposition avseende brottsdatalag,² att det är olyckligt att blanda samman dataskyddsreglering med det arkivrättsliga regelverket. En av orsakerna till detta är att huvudregeln i det arkivrättsliga regelverket är att uppgifter ska bevaras, medan det är det omvända i regelverket som skyddar personuppgifter. Gallring enligt det arkivrättsliga regelverket syftar till att avskilja sådant som inte behöver bevaras för evigt och som har ett lågt informationsvärde. Syftet med det är att öka arkivens tillgänglighet, medan gallring enligt registerlagstiftning har som syfte att skydda enskildas personliga integritet.

Regeringen menar i den angivna propositionen att bevarande och gallring som begrepp därför enbart bör användas i den betydelse de har i arkivlagstiftningen och att man istället bör tala om en längsta tid för behandling av personuppgifter utifrån olika ändamål i dataskyddslagstiftningen. Detta avspeglar sig också i brottsdatalagen.³ Rikssarkivet vill dock uppmärksamma att betydelsen av att personuppgifter inte längre får behandlas, inte är kopplat till någon förstöring av informationen. Av ovan nämnda reglering i brottsdatalagen framgår att bestämmelsen om att begränsa tiden för behandlingen inte hindrar att en behörig myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet, även om uppgifterna naturligtvis ska gallras i enlighet med arkivlagstiftningen om den saknar bestående informationsvärde.

² Prop 2017/18:269 Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning s. 120-121.

³ Brottsdatalag (2018:1177) 2 kap 17 §.

Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen reglerar inte gallring, det görs i arkivlagstiftningen. Utgångspunkten i dataskyddslagstiftningen är istället uppgiftsminimering.

Riksarkivet menar att dataskyddslagstiftningens minimering av personuppgifter som ofta sker innan en myndighet faktiskt inhämtar dem, som en del av en bedömning av vilka uppgifter man behöver för att kunna utföra sitt förvaltningsuppdrag, borgar för att myndigheternas behandling tillgodoser kraven på uppgiftsminimering genom att myndigheten tydligt anger ändamålet med behandlingen (se avsnittet ovan om ändamålsbestämmelser).

När uppgifterna väl inhämtats kommer de att utgöra en del av myndighetens allmänna handlingar och dessutom snart att vara arkiverade. Med dagens definition i arkivförordningen ligger tidpunkten för arkivering nära, och inte sällan samtidigt, med den tidpunkt då en handling blir en allmän handling. Särskilt uppenbart är detta i system för digital handläggning (se Arkivförordningen 3 §).

När det gäller allmänna handlingar och uppgifter ur allmänna handlingar har tryckfrihetsförordningen och arkivlagen företräde framför dataskyddsförordningens bestämmelser om längsta bevarandetid för personuppgifter. Detta är ett viktigt förhållande att framhålla just för myndigheters hantering av personuppgifter, som därmed skiljer sig från exempelvis enskildas och företags hantering.

Enligt Riksarkivet bör reglerna om bevarande och gallring därför utgå från tryckfrihetsförordningens och arkivlagens bestämmelser. Lagstiftningen måste ge myndigheterna rättsliga förutsättningar att behandla de personuppgifter som behövs och att vid behov kunna långsiktigt bevara dem. Riksarkivet menar att sådan behandling och ett långsiktigt bevarande måste ske genom väl utvecklade och säkra system för sekretess- och informationshantering samt goda rutiner för behörighetskontroll.

Riksarkivet har genom deltagande som expert i utredningar, i remissyttranden och genom synpunkter som lämnats efter delning av författningsförslag, haft inställningen att integritetskänsliga personuppgifter som huvudregel inte bör gallras genom bestämmelser i registerlag. De bör istället skyddas genom bestämmelser om sekretess och informationssäker behandling av uppgifterna. Ett sådant synsätt ger en större rättssäkerhet vid misstankar om integritetskränkande behandling av personuppgifterna och



sker då i den registrerades intresse. Då finns uppgifterna kvar i den kontext de uppkommit liksom uppgifter i t.ex. behörighetskontroll- och loggsystem. Behandlingen av personuppgifter kan då rekonstrueras och ligga till grund för utredningar om eventuella tjänstefel eller skadeståndsanspråk. I dataskyddsförordningen (GDPR) och dataskyddslagen har möjligheten att hävda denna omvända integritetssyn, i enlighet med arkivlagens bestämmelser, tydliggjorts genom att personuppgifter får behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål.

Centralt är att en informationsvärdering ska styra vad som gallras, oavsett om informationen innehåller personuppgifter eller inte. En informationsvärdering ser till helheten av om och hur dessa uppgifter kan användas eller deras betydelse såväl i enskilda fall som för kunskaper om välfärdssystemet i sin helhet.

Att gallra är en oåterkallelig åtgärd med en slutlig förlust av rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och forskningens behov.

Det är Riksskivrets uppfattning att den reglering som redan finns inom det arkivrättsliga området är tillräcklig för att hantera bevarande och gallring av den information som uppstår i den statliga förvaltningen.

Beslutande i detta ärende har varit riksskivarie Karin Åström Iko. Föredragande har varit arkivarie Patrik Höij. I den slutliga handläggningen har avdelningschef Peter Sivervall, enhetschef Petra Dornbusch och chefsjurist Jens Västberg deltagit.

Karin Åström Iko

Patrik Höij