

Yttrande

2019-09-23

Dnr RA 04-2019/7429

Ert Dnr A2019/01215/A

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 STOCKHOLM**Rikssarkivets yttrande över departementspromemorian
Etableringsjobb (Ds 2019:13)**

Rikssarkivet tackar för möjligheten att besvara denna remiss, då den föreslår lagändringar som i högsta grad berör Rikssarkivets verksamhetsområde. De avsnitt som är relevanta för Rikssarkivet att ge synpunkter på rör en mer ändamålsenlig behandling av personuppgifter inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Det gäller framför allt avsnittet 8.5.2. *Kravet på att Arbetsförmedlingen ska lämna över forskningsmaterial till en ny arkivmyndighet* samt de förslag till lagändringar som följer ur detta avsnitt.

Detta är en fråga som Rikssarkivet dels drivit gemensamt med Arbetsförmedlingen, dels tagit upp i ett större sammanhang i en inläga till den pågående Arkivutredningen (Ku 2017:02).ⁱ I den senare ingår Arbetsförmedlingens registeruppgifter bland ett flertal andra där liknande bestämmelser om gallring och omhändertagande för forskningens behov förekommer.

Rikssarkivet avstår från att ha synpunkter på övriga delar av promemorian.

Sammanfattning

Rikssarkivet instämmer i rapportens förslag. Arbetsförmedlingen bör själv kunna skilja ut uppgifter som inte längre behövs för den ordinarie verksamheten och vidta åtgärder för att åtkomsten inom myndigheten begränsas. Överlämnande av register till Rikssarkivet bör styras genom generella bestämmelser och inte genom olika särregleringar i särskilda registerförfattningar.

Rikssarkivet föreslår dessutom att formuleringen ”vetenskapliga eller historiska forskningsändamål” ersätts med ”arkivändamål av allmänt intresse och vetenskapliga, statistiska eller historiska ändamål”, så som grunden för personuppgiftsbehandlingen är uttryckt i dataskyddsförordningen.

Fördjupade kommentarer

Avsnitt 8.5.1. Tiden för gallring av statistikuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Nuvarande gallringsbestämmelser i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

När forskningsprojekt begär åtkomst till personuppgifter i statistikdatabaser är avsikten ofta att samköra dessa med personuppgifter i andra databaser. Om sådana behov ska kunna tillgodoses bör alltså en *pseudonymisering* av uppgifterna vara att föredra framför en fullständig *avidentifiering* (i dataskyddsförordningen benämnd *anonymisering*) när det gäller långtidsbevarande av statistikuppgifter för forskningens behov.

Principen om lagringsminimering i EU:s dataskyddsförordning och i lagen om den officiella statistiken

Riksarkivet anser att principen att myndigheten själv ska bedöma när personuppgifter inte längre behövs i den egna verksamheten i grunden är rimlig. Det förutsätter dock att krav inte längre ställs på att uppgifterna måste överlämnas till arkivmyndigheten när den registeransvariga myndigheten själv bedömer att den inte längre behöver dessa. Överlämnande av statistikdata till Riksarkivet får konsekvenser för belastningen hos Riksarkivet, både när det gäller hanteringen av överlämnandet och när det gäller besvarande av förfrågningar på uppgifterna.

Avsnitt 8.5.2. Kravet på att Arbetsförmedlingen ska lämna över forskningsmaterial till en arkivmyndighet

Nuvarande ordning för hur uppgifter för vetenskapliga eller historiska forskningsändamål bevaras

Riksarkivet är expertmyndighet i arkivfrågor och ska avgöra vilka uppgifter hos myndigheterna som ska bevaras för de syften som räknas upp i 3 § arkivlagen (1990:782), nämligen rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov. Riksarkivet står fast vid sin bedömning att de uppgifter som tillkommer i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet ska bevaras för vetenskapliga eller historiska forskningsändamål, och att de ska bevaras i det sammanhang de tillkommit och tillsammans med övriga relevanta delar av arbetsförmedlingens arkiv.

Utredaren antyder på sidan 126 att det inte är självklart att göra den tolkning som såväl Riksarkivet som Arbetsförmedlingen gjort, att uppgifter i den arbetsmarknadspolitiska databasen som enligt lagen ska undantas från gallring, i samband med denna gallring ska överföras till arkivmyndighet. Denna tolkning bygger dock på förarbetena till lagen (1994:459) om arbetsförmedlingsregister, som gällde före lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. I prop. 1993/94:235, sidan 37, framgår det tydligt vad avsikten med bestämmelsen har varit, nämligen att personuppgifterna ska föras över till arkivmyndigheten omedelbart när gallringsfristen går ut. Lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten innebär ingen förändring därvidlag. Tvärt om står det i förarbetena, prop.

2001/02 sidan 55 att ”de överväganden som låg till grund för gallringstiderna är aktuella även vid bedömningen av vad som skall gälla för bevarande och gallring av uppgifter i den nu föreslagna lagen.”

Även om en annan tolkning av bestämmelserna skulle vara möjlig, och följaktligen kunna tillämpas även på andra registeruppgifter som ska gallras och överföras till arkivmyndighet, föredrar Riksarkivet att saken regleras på ett mer otvetydigt sätt redan i lagstiftningen, så som promemorian föreslår.

Enskildas rättigheter och överlämnande av material till RA

Riksarkivet instämmer i bedömningen att överföringen av uppgifter till Riksarkivet kan försvåra för enskilda att tillvarata sina rättigheter. I själva verket saknas lagligt stöd för att gallra, ändra eller rätta arkiverade personuppgifter som är överlämnade till en arkivmyndighet.ⁱⁱ Riksarkivet tar emot handlingar, inklusive personregister, från myndigheterna i befintligt skick och gör därefter inga ändringar i dem. Ett överlämnande till arkivmyndighet kan alltså innebära nackdelar för de registrerade, genom att felaktiga uppgifter som bevaras för all framtid om dem kan vara omöjliga att rätta.

Arbetsförmedlingens ”akt” rörande enskilda arbetssökande är uppdelad på en elektronisk del – enligt lagen överlämnad till Riksarkivet – som också fungerar som sökingång till en pappersdel, som fortfarande ligger kvar i Arbetsförmedlingens centralarkiv. Den arbetssökande som inte längre påträffas i Arbetsförmedlingens register blir då hänvisad till Riksarkivet, som kan plocka fram en del av uppgifterna men sedan ofta behöver hänvisa den arbetssökande tillbaka till Arbetsförmedlingens centralarkiv för kompletterande information. Förvaltningsekonomi i detta är inte optimal.

Överlämnande enligt arkivlagen

Riksarkivet anser att förutsättningen för att enskilda ska kunna tillvarata sina rättigheter är att myndigheternas arkiv finns kvar tillräckligt länge hos myndigheterna själva.

Riksarkivet anser vidare att de generella bestämmelserna om överlämnande i arkivlagen bör gälla för allt arkivmaterial, och att en arkivbildares (i det här fallet myndighets) arkiv ska hållas ihop, oavsett medium och eventuell förekomst av personkänsliga uppgifter. Utgångspunkt ska vara *proveniensprincipen*, som innebär att arkivbildning ska hållas samman som en enhet, ordnas i enlighet med arkivbildarens organisation och verksamhet och att man inte ska göra ändringar i hur handlingarna var organiserade från början.

Riksarkivets uppgift för överlämnade arkivbestånd är således inte bara att bevara och tillhandahålla informationen som sådan, utan framför allt att bevara och beskriva det sammanhang som denna information tillkommit i. Detta avspeglas också i *Riksarkivets regler och riktlinjer*

Yttrande

2019-09-13

RA 04-2019/7429

för överlämnande av statliga arkiv till Riksarkivet, där målet i så hög grad som möjligt är att ta emot hela bestånd, inte enstaka handlingsslag, åtminstone från en bestämd tidsperiod, för att de handlingar som ingår där ska förklara varandra.

Den nuvarande modellen innebär att ett register bryts ut ur myndighetens övriga arkiv. Om lagstiftningen även i fortsättningen tvingar fram "förtida" och isolerade överlämnanden av registerdata så riskerar denna information att bli kontextlös, när den inte ingår i det sammanhang som hela myndighetens information utgör. Detta avsteg från proveniensprincipen blir ett hinder, inte bara för den som vill skapa sig en helhetsbild av myndighetens verksamhet utan även för enskilda som behöver tillgodose sina intressen.

Kravet på att material ska lämnas över till arkivmyndighet tas bort Riksarkivet anser principiellt att överlämnande av register till Riksarkivet bör styras genom generella bestämmelser, främst i arkivlagen, och inte genom olika särregleringar i särskilda registerförfattningar.

Uppgifter som inte längre får behandlas i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet eller för statistikändamål med mera bör avskiljas från Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet men fortsatt förvaras inom myndigheten till dess att hela arkivet ska överlämnas. Lämpliga skyddsåtgärder som bör vidtas är då att åtkomsten till uppgifterna begränsas till särskilt angivna tjänstemän. Eftersom uppgifterna inte får utnyttjas utanför den verksamhet för vilka de är sekretessreglerade och sekretess gäller, enligt 7 kap. 1 § och 8 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), mellan olika verksamhetsgrenar inom myndigheten, så kommer uppgifterna att omfattas av sekretess även mellan de olika verksamheterna hos Arbetsförmedlingen.

Sedan den nu gällande lagstiftningen kom till har Arbetsförmedlingen, i likhet med många andra myndigheter, skaffat sig sådana tekniska möjligheter som tidigare nästan bara fanns hos Riksarkivet när det gäller att avskilja och bevara uppgifter. Det handlar om tydligare bevarandeformat, behörighetsbegränsningar och liknande. Det finns nu också en rad bestämmelser om informationssäkerhet som gör att dessa myndigheter är tvingade att ha den kapaciteten, till exempel säkerhetsskyddslagen (2018:585) och Säkerhetspolisens föreskrifter (2019:2) om säkerhetsskydd, lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter på informationsområdet.

I de modernare registerförfattningarna finns därför redan registerlagstiftning som utgår från att personuppgifter som undantas från gallring ska avskiljas från verksamhetssystem och bevaras hos den personuppgiftsansvariga myndigheten. Det gäller både hos de

brottsbekämpande myndigheterna, som ju har mycket integritetskänslig information, och hos till exempel Säkerhetspolisen och myndigheterna under försvarsdepartementet, som ju har kvalificerat hemlig information.

8.5.3. Föreskrifter om bevarande av personuppgifter för vetenskapliga eller historiska ändamål

Riksarkivet tillstyrker förslaget att ta bort bestämmelsen om att uppgifter som bevaras för vetenskapliga och historiska ändamål ska överlämnas till arkivmyndighet. Detta innebär förstås inte att uppgifterna aldrig någonsin kommer att överlämnas till arkivmyndigheten. Den eftersträlvade följden av förslaget blir däremot att sådana uppgifter överlämnas till arkivmyndigheten i sitt sammanhang tillsammans med andra delar av myndighetens arkiv. Det är också rimligt att begreppet ”material” ersätts med ”personuppgifter” i bestämmelsen.

Riksarkivet föreslår dessutom att formuleringen ”vetenskapliga eller historiska forskningsändamål” ersätts med ”arkivändamål av allmänt intresse och vetenskapliga, statistiska eller historiska ändamål”, så som grunden för personuppgiftsbehandlingen är uttryckt i dataskyddsförordningen och som också används i annan registerlagstiftning som tillkommit efter det att dataskyddsförordningen trädde i kraft.

Enligt 16 § i lagen (2002:546) ska uppgifter om arbetssökande i en arbetsmarknadspolitisk databas gallras senast tre år efter utgången av det år då behandlingen av uppgifter har avslutats i ett ärende hos Arbetsförmedlingen. Därefter ska uppgifterna bevaras för forskningsändamål. Utredningen föreslår ingen förändring i den tidsgränsen, men förutsätter samtidigt, i de resonemang som förs om individens rättssäkerhet, ett behov hos enskilda att efterfråga sina uppgifter ur registren även efter att dessa skiljts ut. Utredningen vill samtidigt inskräpa att bevarandet för vetenskapliga och historiska ändamål innebär, att bevarandet görs för *nya syften*. Dessa nya syften är i själva verket det enda skälet till att inte uppgifterna gallras. Det förefaller alltså som om diskussionen kring tidsgränser och förhållandet mellan ursprungliga och nya syften bör fördjupas och redas ut. De frågor som riktas till Riksarkivet på redan överlämnade uppgifter kan tjäna som exempel:

Riksarkivet har sedan 2008 fått in drygt 350 förfrågningar som avser Arbetsförmedlingens system. En bråkdel, om ens några, av dessa förfrågningar kommer från forskare, det vill säga utgår från bevarandets nya syften. De allra flesta beställningarna kommer från enskilda personer som önskar få ut sina egna registeruppgifter. Det är uppenbart att flera av dessa har ett eget behov av uppgifterna, i vissa fall för att påvisa missgrepp i hanteringen. Detta förhållande torde vara nog för att påstå att det ursprungliga syftet inte är överspelat –

Yttrande

2019-09-13

RA 04-2019/7429

Arbetsförmedlingens åtgärder och den enskildes rättssäkerhet kring handläggningen av dessa.

I vissa fall framgår att enskilda personer söker sina tidigare personuppgifter på uppmaning av sin handläggare vid Arbetsförmedlingen, i samband med en förnyad kontakt flera år senare. Det händer till och med att förfrågan kommer direkt från en handläggare vid Arbetsförmedlingen som då uppmanas att återkomma med fullmakt från den sökande. Det synes alltså vara så att arbetsförmedlare gör en annan bedömning än lagstiftningen beträffande behovet av äldre uppgifter för att kunna tillhandahålla en god förmedlingsverksamhet. Det är inte Riksarkivets sak att bedöma detta, men att det förhåller sig så framgår alltså av att uppgifter som ska ha gallrats och endast bevarats för nya syften i första hand synes återanvändas för de ursprungliga.

Ett ytterligare exempel är då Försäkringskassan efterfrågat uppgifter ur Arbetsförmedlingens register med åberopande av 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken som slår fast att ”myndigheter /---/ ska på begäran lämna Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och allmän försäkringsdomstol uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av denna balk”. Ska sådana förfrågningar tillmötesgå, även utan medgivande från de registrerade, efter att uppgifterna avskiljts för ”nya syften” efter att de ”gallrats” hos Arbetsförmedlingen innebär det att uppgifterna i grunden behandlas enligt de *ursprungliga* ändamålen. Dessa ursprungliga ändamål är således inte överspelade redan efter tre år, vilket innebär att gallringsfristen för personuppgifterna inte är rimlig.

En annan möjlighet är dock att såväl Arbetsförmedlingens som Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens, Skatteverkets handläggare inte ska ges tillgång till sådana uppgifter. En sådan begäran ska alltså avslås med hänvisning till att uppgifterna endast bevaras för nya ändamål, något som i så fall tydligare borde framgå av offentlighets- och sekretesslagstiftningen respektive socialförsäkringsbalken. Detta bör gälla oavsett om de avställda uppgifterna bevaras hos Riksarkivet eller hos Arbetsförmedlingen.

Yttrande

2019-09-13

RA 04-2019/7429

Beslut i detta ärende har fattats av riksarkivarie Karin Åström Iko efter föredragning av sektionschefen Ulf Jönson. Vid ärendets slutliga beredning har verksjuristen Ulrika Sturesdotter Andersson, enhetschefen Annika Tergius och Riksarkivets dataskyddsombud Jari Pyyluoma deltagit.

Karin Åström Iko

Ulf Jönson

ⁱ Riksarkivets skrivelse till arkivutredningen, bestämmelser om överlämnande av arkivhandlingar till Riksarkivet i registerförfattningar, 2019-04-08, dnr RA 04-2017/5870

ⁱⁱ HfD:s dom den 13 februari 2019 i mål nr 5437-18