



Riksarkivets föreskrifter om behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse

Innehåll

Sammanfattning	3
1. Riksarkivets föreskrifter om behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse.....	4
2. Riksarkivets bemyndiganden och förslag till föreskrifter.....	4
2.1 Bemyndigandet att meddela föreskrifter om personuppgiftsbehandling i enskilda arkiv	4
2.2 Bemyndigandet att meddela föreskrifter om behandling av känsliga personuppgifter och personuppgifter som rör lagöverträdelser	5
2.3 Förslag till föreskrifter	6
3. Behovet av föreskrifter	7
3.1 Enskilda arkiv och arkivinstitutioner	7
3.2 Rättslig grund för personuppgiftsbehandling i enskild arkivverksamhet.....	8
3.3 Vidarebehandling av insamlade personuppgifter för arkivändamål i enskilda arkiv	9
3.4 Behandling av känsliga personuppgifter i enskilda arkiv	10
3.5 Behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser i enskilda arkiv	11
3.6 Deponerade arkiv	12
4. Utgångspunkter för regleringen	13
4.1 Arkivändamål av allmänt intresse.....	13
4.2 Förutsättningar för att få behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse	15
4.2.1 Föreskrifternas syfte	15
4.2.2 Förhållandet till dataskyddsförordningen	16
4.2.3 Föreskrifternas tillämpningsområde	16
4.2.4 Vem som får tillämpa föreskrifterna.....	17
4.3 Definitioner.....	19



4.3.1 Vissa uttryck definieras i föreskrifterna.....	19
4.3.2 Arkivbildare	19
4.3.3 Arkivinstitution	20
4.3.4 Arkivverksamhet.....	20
4.3.5 Vissa uttryck definieras inte	21
5. Särskilda krav på enskilda arkivinstitutions behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse.....	22
5.1 Krav på kompetens och långsiktighet	22
5.2 Krav på nödvändighet	24
6. Behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser för arkivändamål av allmänt intresse	24
6.1 När behandlingen är tillåten.....	24
6.2 Skyddsåtgärder vid behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser	26
6.3 Särskild åtgärd för att förhindra obehörigt röjande	27
7. Integritetsanalys	30
7.1 Personuppgiftsbehandlingen	30
7.2 Integritetsriskerna med personuppgiftsbehandlingen	31
7.3 Befintlig reglering	32
7.4 Behovet av ny reglering	33
7.5 Intrång i den personliga integriteten	34
7.6 Utformning av den nya regleringen	34
7.7 Samlad proportionalitets- och nödvändighetsbedömning.....	35
8. Konsekvensbedömning	36
8.1 Problemet, bemyndigandet och vad som ska uppnås	36
8.2 Alternativa lösningar och effekterna av utebliven reglering	36
8.3 Vilka som berörs av regleringen	37
8.4 Kostnadsmissiga och andra konsekvenser	38
8.5 Överensstämmelse med EU-rätten.....	39
8.6 Ikraftträdande	39

Sammanfattning

Enligt 7 § förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning får Riksarkivet meddela föreskrifter om att personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv får behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Myndighetens föreskrifter får avse behandling av personuppgifter enligt artikel 9.1 (känsliga personuppgifter) och artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning¹ (personuppgifter som rör lagöverträdelse). Riksarkivet har nu tagit fram sådana föreskrifter.

Genom föreskrifterna ges personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv rätt att under vissa förutsättningar behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Med föreskrifter om arkiv avses arkivlagen (1990:782), föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen och andra föreskrifter som syftar till att arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av handlingar, behovet av information för rättskipning och förvaltning och forskningens behov. De nu aktuella föreskrifterna gäller följaktligen för sådana arkivbildare och arkivinstitutioner som inte omfattas av befintlig arkivlagstiftning, s.k. enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner.

En grundläggande förutsättning för att föreskrifterna ska vara tillämpliga är att det är fråga om personuppgiftsbehandling för arkivändamål av allmänt intresse. Behandlingen ska också vara nödvändig för ett sådant ändamål. Vad som avses med arkivändamål av allmänt intresse regleras inte i föreskrifterna, utan får bedömas från fall till fall av den som vill behandla personuppgifter med stöd av föreskrifterna.

För enskilda arkivinstitutioner gäller föreskrifterna vid all behandling av personuppgifter – som de utför såsom personuppgiftsansvariga – för arkivändamål av allmänt intresse, oavsett vilka personuppgifter som behandlas. För enskilda arkivbildare är föreskrifterna tillämpliga vid behandling av känsliga personuppgifter, när uppgifterna vidarebehandlas för arkivändamål av allmänt intresse. Enskilda arkivbildare kan många gånger stödja sin vidarebehandling av personuppgifter för arkivändamål direkt på bestämmelser i EU:s dataskyddsförordning.

Enskilda arkivinstitutioner måste klara av att bedriva sin verksamhet under lång tid för att kunna fullgöra det allmänna intresset av att arkivmaterial bevaras och hålls tillgängligt för framtiden. Det ställs därför krav på relevant kompetens och tillräckliga resurser för att enskilda arkivinstitutioner ska få behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. För såväl enskilda arkivbildares som enskilda arkivinstitutioners behandling av känsliga personuppgifter är – som en särskild skyddsåtgärd – möjligheterna att

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

lämna ut uppgifterna till utomstående begränsade. Detsamma gäller för enskilda arkivinstitutions behandling av sådana personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning. Detta för att minska risken för obehörigt röjande av skyddsvärda personuppgifter.

Föreskrifterna syftar till att enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstititioner ska kunna behandla personuppgifter i arkiv som har ett allmänt intresse. Om det inte skulle vara tillåtet att behandla personuppgifter i sådana arkiv skulle syftet med dem många gånger gå förlorat. Behovet av föreskrifter får därför, vid en sammantagen bedömning, anses stå i rimlig proportion till det intrång i den personliga integriteten som det kan tänkas medföra för enskilda vars personuppgifter förekommer i arkiven.

Förslaget kan få vissa ekonomiska och andra konsekvenser för de som berörs av föreskrifterna.

1. Riksarkivets föreskrifter om behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse

Se bilaga.

2. Riksarkivets bemyndiganden och förslag till föreskrifter

2.1 Bemyndigandet att meddela föreskrifter om personuppgiftsbehandling i enskilda arkiv

I 2 kap. lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) regleras vissa rättsliga grunder för behandling av personuppgifter. I 3 § finns bestämmelser om enskilda arkiv. Enligt dessa får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv får behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Regeringen har i 7 § första stycket förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning bemyndigat Riksarkivet att meddela sådana föreskrifter. Bemyndigandet finns under rubriken Enskilda arkiv.

Av artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning framgår att föreskrifterna, som ger en rättslig grund för behandling av personuppgifter för att utföra en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e, ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima målet som eftersträvas.

Som skäl för att Riksarkivet skulle få föreskriftsrätt anförde regeringen att Riksarkivet är den myndighet som har bäst förutsättningar för att kunna bedöma vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att en arkivverksamhet ska anses vara av allmänt intresse i den mening som avses i EU:s dataskyddsförordning. Enligt regeringen skulle föreskrifterna kunna innehålla generella bestämmelser för all arkivverksamhet av allmänt intresse som inte omfattas av arkivlagstiftningen, i linje med vad som anges i skäl 158 till dataskyddsförordningen. De berörda personuppgiftsansvariga skulle kunna anges i en bilaga till föreskrifterna, med angivande av den verksamhet som bedöms

vara av allmänt intresse. I förekommande fall skulle begränsningar avseende de generella bestämmelserna eller särskilda villkor för tillämpningen kunna anges. Regeringen överlämnade dock till Riksarkivet att bestämma det närmare innehållet i föreskrifterna.²

Enligt 2 kap. 3 § andra stycket dataskyddslagen får den myndighet som regeringen bestämmer i enskilda fall besluta att personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv får behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Regeringen har i 7 § andra stycket förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning gett Riksarkivet rätt att fatta sådana beslut.

2.2 Bemyndigandet att meddela föreskrifter om behandling av känsliga personuppgifter och personuppgifter som rör lagöverträdelse

I 3 kap. dataskyddslagen finns bestämmelser om behandling av vissa kategorier av personuppgifter (bl.a. känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse). Behandling av känsliga personuppgifter i arkiv regleras i 6 § andra stycket. Enligt det får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv får behandla känsliga personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Regeringen har i 7 § tredje stycket förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning förordnat att Riksarkivets föreskrifter, om att personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv får behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse, också får avse behandling av personuppgifter som avses i artikel 9.1 (känsliga personuppgifter).

Enligt artikel 9.2 j i EU:s dataskyddsförordning får känsliga personuppgifter behandlas om det är nödvändigt för arkivändamål av allmänt intresse i överensstämmelse³ med artikel 89.1, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträlvade syftet, vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Av artikel 89.1 framgår att behandling för bl.a. arkivändamål av allmänt intresse ska omfattas av lämpliga skyddsåtgärder i enlighet med förordningen för den registrerades rättigheter och friheter. Skyddsåtgärderna ska säkerställa att tekniska och organisatoriska åtgärder har införts för att se till att särskilt principen om uppgiftsminimering iakttas.

Bestämmelserna i dataskyddsförordningen kräver alltså uttryckligen, utöver förordningens säkerhetsbestämmelser, att föreskrifter som tillåter behand-

² Ny dataskyddslag, prop. 2017/18:105, s. 113 f.

³ I den svenska språkversionen anges begreppet *i enlighet med*. I den engelska språkversionen används begreppet *in accordance with*, vilket bättre motsvarar *i överensstämmelse med*.

ling av känsliga personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse innehåller bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Även om säkerhetsåtgärder inte uttryckligen nämns i Riksarkivets bemyndigande måste därför bestämmelser om sådana åtgärder anses innefattas i det som Riksarkivet får föreskriva om.

Enligt artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning får behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder enligt artikel 6.1 endast utföras under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs.

Av 3 kap. 8 § dataskyddslagen framgår att personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning får behandlas av myndigheter. Även andra än myndigheter får behandla sådana personuppgifter, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna följa föreskrifter om arkiv. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 3 kap. 9 § dataskyddslagen meddela ytterligare föreskrifter om i vilka fall andra än myndigheter får behandla personuppgifter som rör lagöverträdelser. Enligt 7 § tredje stycket förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning får Riksarkivets föreskrifter, om att personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv får behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse, också avse behandling av personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning.

Enligt 3 kap. 6 § tredje stycket dataskyddslagen får den myndighet som regeringen bestämmer i enskilda fall besluta att personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv får behandla känsliga personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Regeringen har i 7 § tredje stycket förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning gett Riksarkivet rätt att fatta sådana beslut. Enligt samma lagrum får Riksarkivets beslut också avse behandling av personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning.

2.3 Förslag till föreskrifter

Riksarkivet har under ett antal år arbetat med att ta fram föreskrifter som ska ge personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv möjlighet att behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Under 2019 remitterade Riksarkivet ett förslag som gick ut på att den rättsliga grunden för att få behandla personuppgifter skulle fastställas av Riksarkivet genom beslut. Föreskrifterna riktade sig främst till arkivinstitutioner som gavs möjlighet att hos Riksarkivet ansöka om att få behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse.

Ett reviderat förslag till föreskrifter remitterades under 2022. Det tidigare föreslagna ansökningsförfarandet hade då tagits bort. Förslaget utgick i stället från att en personuppgiftsansvarig som hade för avsikt att behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse själv skulle bedöma om det var möjligt utifrån bestämmelserna i föreskrifterna.

Riksarkivet har därefter tagit fram ett nytt förslag till föreskrifter om behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Förslaget har remitterats och totalt har 21 remissvar inkommit. Svaren finns tillgängliga hos Riksarkivet (dnr RA-KS 2024/00374). De som svarat på remissen (remissinstanserna) har genomgående tillstyrkt förslaget eller ställt sig positiva till det men haft invändningar i några delar. Det har framförts önskemål om förtydliganden och framhållits behov av ytterligare vägledning. Förslaget till föreskrifter och promemorian har efter remitteringen bearbetats, bl.a. med beaktande av inkomna synpunkter. I förhållande till det remitterade förslaget har också vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

3. Behovet av föreskrifter

3.1 Enskilda arkiv och arkivinstitutioner

Ett enskilt arkiv är ett arkiv som bildas i verksamheter som inte omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingar. De enskilda arkiven omfattas då inte heller av arkivlagen. Bestämmelserna om bevarande och gallring av handlingar i tryckfrihetsförordningen och arkivlagen omfattar således inte handlingar i de enskilda arkiven, vars verksamhet i huvudsak är oreglerad. Arkivbildare av enskilda arkiv är privaträttsliga rättssubjekt som t.ex. företag, föreningar, akademier och stiftelser. Även enskilda personer kan vara arkivbildare liksom familjer, släkter, gårdar och andra mer löst sammansatta grupperingar.⁴

Verksamheten hos en enskild arkivinstitution består bland annat i att ta emot, förvara och tillhandahålla enskilda arkivbestånd. De enskilda arkivinstitutionerna bedriver därmed vanligtvis sådan verksamhet som åsyftas i dataskyddsförordningens skäl 158 genom att förvärva, bevara, bedöma, organisera, beskriva, kommunicera, främja, sprida och ge tillgång till uppgifter av bestående värde för allmänintresset. Dessa arkivinstitutioner har fått sitt huvudsakliga och grundläggande uppdrag från sina medlemmar, ägare eller uppdragsgivare. Enskilda arkivinstitutioner kan antingen ha äganderätt till ett arkivbestånd eller ha mottagit det som deposition på uppdrag av arkivbildaren.⁵

⁴ Härifrån till evigheten. En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv, SOU 2019:58, s. 153 f. och Riksarkivets skrivelse dnr RA 04-2017/05870 s. 30 f.

⁵ SOU 2019:58 s. 155 f.

3.2 Rättslig grund för personuppgiftsbehandling i enskild arkivverksamhet

All personuppgiftsbehandling måste vara laglig. Det innebär att det ska finnas en rättslig grund för behandlingen. Detta kommer till uttryck i artikel 6.1 i EU:s dataskyddsförordning. Av den artikeln framgår att behandling av personuppgifter är laglig endast om något av de i artikeln uppräknade villkoren är uppfyllda. Om personuppgifter behandlas på den grunden att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse (punkten e) krävs det enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen att den rättsliga grunden är fastställd i enlighet med medlemsstaternas nationella rätt. Dessutom ska syftet med behandlingen vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Vad detta innebär i svensk rätt har förtydligats i dataskyddslagen.

Enligt 2 kap. 2 § dataskyddslagen får personuppgifter behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Den rättsliga grunden behöver alltså inte vara fastställd i en av riksdagen beslutad lag. Däremot måste den vara fastställd i laga ordning, dvs. på ett konstitutionellt korrekt sätt.⁶ Arkivlagen, arkivförordningen och med stöd av dessa författningar meddelade föreskrifter utgör en rättslig grund för de offentliga organens behandling av personuppgifter för arkivering. När det gäller personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, enligt 2 kap. 3 § dataskyddslagen föreskriva om att dessa får behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse (se avsnitt 2.1).

Enskilda arkiv kan bildas i vitt skilda verksamheter. Personuppgifter i dessa arkiv kan ha samlats in med stöd av samtliga de rättsliga grunder som anges i artikel 6. Uppgifterna torde alltid samlas in av arkivbildaren med stöd av en annan rättslig grund än arkivverksamhet av allmänt intresse. Vid arkivering av uppgifter hos enskilda arkivbildare handlar det därför om vidarebehandling av personuppgifter för andra ändamål än de för vilka uppgifterna samlades in (se vidare avsnitt 3.3).

Enskilda arkivinstitutioner bedriver vanligen arkivverksamhet som sitt primära syfte. När dessa övertar enskilda arkiv torde de som regel samla in personuppgifter enbart för arkivändamål av allmänt intresse. Det innebär att det behövs en rättslig grund enligt artikel 6.1 i EU:s dataskyddsförordning för att enskilda arkivinstitutioner ska få samla in och på annat sätt behandla sådana personuppgifter som finns i material som övertagits från enskilda arkivbildare (se dock avsnitt 3.6). Den rättsliga grunden som aktualiseras borde i normalfallet vara att verksamheten är av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e

⁶ Prop. 2017/18:105 s. 51 f.

i dataskyddsförordningen⁷, även om det kan finnas situationer där en arkivinstitution kan behandla personuppgifter med stöd av någon annan rättslig grund eller där detta är nödvändigt enligt särreglering eller kollektivavtal. Behandling för ett allmänt intresse förutsätter enligt 2 kap. 2 § dataskyddslagen att den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Eftersom enskilda arkivinstitutioners verksamhet i huvudsak är oreglerad saknas det rättslig grund för de enskilda arkivinstitutionernas personuppgiftsbehandling för arkivändamål av allmänt intresse. Det behövs därför föreskrifter som tillåter en sådan behandling. Detta behov tillgodoses nu genom Riksarkivets föreskrifter om behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse.

Det kan uppstå situationer där det finns skäl att tillåta behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse även om föreskrifterna inte är tillämpliga. Det kan vara att personuppgifter enbart ska behandlas under en begränsad tid eller i ett mycket begränsat avseende. Riksarkivet har därför getts möjlighet att i enskilda fall, efter hörande av Integritetsskyddsmyndigheten⁸, pröva om den behandling som ska utföras kommer att vara för arkivändamål av allmänt intresse i dataskyddsförordningens mening. Om Riksarkivet bedömer att sökandens arkivverksamhet uppfyller dataskyddsförordningens krav kan denna genom ett särskilt beslut ges rätt att behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Den personuppgiftsbehandling som är nödvändig för detta ändamål kan då utföras med beslutet som rättslig grund.⁹ Detta skulle till exempel kunna bli aktuellt i fall där en enskild arkivinstitution inte uppfyller de särskilda kraven på kompetens och långsiktighet (se avsnitt 5.1) – och därmed inte omfattas av föreskrifterna – men där det ändå finns ett specifikt behov av att få behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse.

3.3 Vidarebehandling av insamlade personuppgifter för arkivändamål i enskilda arkiv

Personuppgifter i enskilda arkiv behandlas ursprungligen, som framgått ovan, för andra ändamål än arkivverksamhet och kan ha samlats in med stöd av olika rättsliga grunder enligt artikel 6.1 i EU:s dataskyddsförordning. När personuppgifter bevaras för längre tid än vad som är nödvändigt för det ursprungliga ändamålet innebär det en vidarebehandling som aktualiserar principen om ändamålsbegränsning. Enligt artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen ska personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Ytterligare behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska än-

⁷ Ny dataskyddslag. *Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning*, SOU 2017:39, s. 216 ff.

⁸ 8 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

⁹ Prop. 2017/18:105 s. 114.

damål i enlighet med artikel 89.1, ska inte anses vara oförenlig med de ursprungliga ändamålen. När vidarebehandlingen är förenlig med de ursprungliga ändamålen krävs det enligt skäl 50 till dataskyddsförordningen inte någon annan rättslig grund än den med stöd av vilken insamlingen av personuppgifter medgavs.

Eftersom det följer direkt av artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning att en arkivbildares vidarebehandling av insamlade personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse inte ska anses oförenlig med de ursprungliga ändamålen, krävs det för att behandlingen ska vara tillåten inte någon annan rättslig grund än den för vilken personuppgifterna samlades in.¹⁰ Huruvida en behandling utgör ett arkivändamål av allmänt intresse är en fråga som den enskilda arkivbildaren måste ta ställning till i sin verksamhet och som ytterst får avgöras i rättstillämpningen. Vidarebehandlingen förutsätter inte att detta har fastställts i enlighet med den nationella rätten (såsom fallet är när ett allmänt intresse utgör den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandlingen enligt artikel 6.1 e).

En enskild arkivbildare kan också komma att vidarebehandla personuppgifter genom att bevara dem för andra ändamål än arkivändamål av allmänt intresse. Arkivbildaren måste då ta ställning till om behandlingen är förenlig med det ändamål för vilket personuppgifterna ursprungligen samlades in. Vägledning för denna prövning finns i artikel 6.4 i EU:s dataskyddsförordning. Socialdatautredningen resonerade kring denna prövning genom att anföra att man vid en ”oförenlighetsprövning” hypotetiskt bör utgå från hur en registrerad typiskt sett, alltså inte den registrerade i det enskilda fallet, skulle se på saken. Kommer man vid en sådan bedömning fram till att den registrerade rimligen har att räkna med att de insamlade personuppgifterna också får behandlas för det nya ändamålet, kan det nya ändamålet inte anses vara oförenligt med det ursprungliga ändamålet.¹¹ Om viss vidarebehandling följer av författningskrav måste behandlingen som regel anses förenlig med det ursprungliga ändamålet.

Eftersom enskilda arkivbildare enligt artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen får vidarebehandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse behövs det inte några föreskrifter som reglerar detta.

3.4 Behandling av känsliga personuppgifter i enskilda arkiv

Enligt artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning är behandling av så kallade känsliga personuppgifter (i dataskyddsförordningen benämnda särskilda kategorier av personuppgifter) förbjuden, förutom i de fall som räknas upp i artikelns andra punkt. Den punkten kan sägas innehålla de rättsliga grunderna för behandling av känsliga personuppgifter. Med känsliga personuppgifter avses sådana uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att

¹⁰ SOU 2017:39 s. 215 ff.

¹¹ *Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten*, SOU 1999:109, s. 160.

entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning.

Känsliga personuppgifter får enligt artikel 9.2 j i EU:s dataskyddsförordning behandlas om det är nödvändigt för arkivändamål av allmänt intresse i överensstämmelse med artikel 89.1, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträlvade syftet, vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Enligt 3 kap.

6 § dataskyddslagen får känsliga personuppgifter behandlas för arkivändamål av allmänt intresse om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna följa föreskrifter om arkiv. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om att personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv får behandla känsliga personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse (se avsnittet 2.2).

För behandling av känsliga personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse innebär regleringen att det måste finnas en rättslig grund enligt artikel 6.1 i EU:s dataskyddsförordning för att få behandla uppgifterna (se avsnitt 3.2). Dessutom måste förutsättningarna i artikel 9.2 j i dataskyddsförordningen vara uppfyllda. Det ställer krav på att behandlingen av de känsliga personuppgifterna är nödvändig för arkivändamål av allmänt intresse på grundval av den nationella rätten.¹² Detta gäller även vid sådan vidarebehandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse som är tillåten enligt artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen (se avsnitt 3.3).

Eftersom enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner inte omfattas av arkivlagens bestämmelser är deras behandling av känsliga personuppgifter inte nödvändig för att de ska kunna följa föreskrifter om arkiv enligt 3 kap. 6 § dataskyddslagen. För att de ska få behandla känsliga personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse behövs det föreskrifter som ger rätt till en sådan behandling.

En enskild arkivbildare kan komma att vidarebehandla känsliga personuppgifter genom att bevara dem för andra ändamål än arkivändamål av allmänt intresse. Det är då tillåtet att vidarebehandla känsliga personuppgifter om det finns en rättslig grund för att behandla sådana uppgifter för det ursprungliga ändamålet och det nya ändamålet är förenligt med det för vilket uppgifterna samlades in (se avsnitt 3.3).

3.5 Behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser i enskilda arkiv

I EU:s dataskyddsförordning finns det inte, på samma sätt som för känsliga personuppgifter, några särskilda bestämmelser om att personuppgifter som

¹² Se SOU 2017:39 s. 221 f. och Öman, *Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m.*, 13 okt. 2022, Version 2A, JUNO, kommentaren till artikel 9:2 j.

rör lagöverträdelser får behandlas för arkivändamål av allmänt intresse. Enskilda arkivbildare kan dock vidarebehandla sådana uppgifter för arkivändamål av allmänt intresse med direkt stöd av artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen (se avsnitt 3.3). Eftersom det då finns en rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen behöver det inte finnas några föreskrifter som reglerar detta.

För enskilda arkivinstitutioner, som i egenskap av personuppgiftsansvariga samlar in och behandlar personuppgifter som finns i material som har övertagits från enskilda arkivbildare, krävs det enligt artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning att behandlingen är tillåten enligt medlemsstaternas nationella rätt. För att dessa ska få behandla personuppgifter som rör lagöverträdelser behöver det finnas föreskrifter som tillåter en sådan behandling.

Riksarkivet får i enskilda fall besluta att personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv får behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Sådana beslut får gälla behandling av personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning. För en enskild arkivinstitution som inte omfattas av de nu föreslagna föreskrifterna, exempelvis därför att verksamheten inte når upp till de krav som ställs (se avsnitt 5.1), kommer det finns möjlighet att få ett beslut om att personuppgifter som rör lagöverträdelser får behandlas för arkivändamål av allmänt intresse.

3.6 Deponerade arkiv

Enskilda arkivinstitutioner kan antingen överta äganderätten till enskilda arkiv eller motta dem som deposition på uppdrag av arkivbildaren. Deponerings av arkiv hos en arkivinstitution kan påverka kravet på rättslig grund för ett allmänt ändamål enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen beroende på om denna är personuppgiftsansvarig för personuppgiftsbehandlingen eller utför behandlingen i egenskap av arkivbildarens personuppgiftsbiträde.

Enligt artikel 4 i EU:s dataskyddsförordning är den personuppgiftsansvarige en fysisk eller juridisk person, en offentlig myndighet, en institution eller ett annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Det är den personuppgiftsansvarige som ansvarar för att dataskyddsförordningens krav är uppfyllda vid behandlingen (se bl.a. artikel 5.2). Ett personuppgiftsbiträde är en fysisk eller juridisk person, en offentlig myndighet, en institution eller ett annat organ som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning.

Bestämmelser som anger förutsättningarna för att anlita personuppgiftsbiträden och om deras behandling av personuppgifter finns i artikel 28 i dataskyddsförordningen. Det krävs att ett särskilt personuppgiftsbiträdesavtal upprättas med biträdet, som sedan får behandla personuppgifter enbart efter dokumenterade instruktioner från den personuppgiftsansvarige. Europeiska dataskyddsstyrelsen (EDPB) lämnar i *Riktlinjer angående begreppen per-*

*sonuppgiftsansvarig och personuppgiftsbiträde i GDPR*¹³ konkret vägledning för bedömningen av om någon är personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde för en viss personuppgiftsbehandling.

När en enskild arkivinstitution mottar ett arkivbestånd som deposition från en arkivbildare och då uppträder som arkivbildarens personuppgiftsbiträde, utgör institutionens personuppgiftsbehandling en del av arkivbildarens. Det krävs då inte någon annan rättslig grund enligt artikel 6.1 i EU:s dataskyddsförordning för behandlingen än den med stöd av vilken arkivbildaren behandlar personuppgifterna.¹⁴ Eftersom arkivbildaren inte behöver ha någon särskild rättslig grund för sin behandling, behöver inte heller arkivinstitutionen i dessa fall ha det för att få behandla personuppgifterna (se avsnitt 3.3).

4. Utgångspunkter för regleringen

4.1 Arkivändamål av allmänt intresse

I EU:s dataskyddsförordning finns det, som delvis redan framgått, ett antal bestämmelser som specifikt rör personuppgiftsbehandling för arkivändamål av allmänt intresse och för vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller för statistiska ändamål. Enligt artikel 5.1 b gäller exempelvis att ytterligare behandling av personuppgifter för sådana ändamål (dvs. bl.a. för arkivändamål av allmänt intresse) inte ska anses oförenlig med de ursprungliga ändamålen. Av artikel 5.1 e framgår att personuppgifter får lagras under en längre tid än vad som normalt gäller, om uppgifterna enbart kommer att behandlas för arkivändamål av allmänt intresse eller för vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller för statistiska ändamål. Den förlängda tiden gäller i den mån som lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder vidtas i enlighet med kraven i artikel 89.1 för att säkerställa de registrerades fri- och rättigheter.

Begreppet arkivändamål av allmänt intresse är ett unionsrättsligt begrepp som inte definieras i dataskyddsförordningen. I det tidigare dataskyddsdirektivet användes i stället begreppet historiska ändamål. Det är oklart om det är avsett att vara någon skillnad i innebörd. Rent språkligt kan begreppet allmänt intresse antas avse något som är av intresse för eller berör många människor på ett bredare plan, i motsats till ett särintresse.¹⁵ Den närmare innebörden av begreppet arkivändamål av allmänt intresse får dock klargöras i rättstillämpningen.¹⁶

Uttrycket allmänt intresse förekommer också på andra ställen i EU:s dataskyddsförordning, utan koppling till arkivändamål. Så föreskrivs bl.a. i artikel 6.1 e, som en laglig grund för behandling av personuppgifter, att behandlingen ska vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse.

¹³ EDPB, *Riktlinjer 07/2020 angående begreppen personuppgiftsansvarig och personuppgiftsbiträde i GDPR*, Version 2.0, Antaget den 7 juli 2021.

¹⁴ Prop. 2017/18:105 s. 111 och SOU 2017:39 s. 220.

¹⁵ SOU 2017:39 s. 214.

¹⁶ Prop. 2017/18:105 s. 110.

Statliga och kommunala myndigheters verksamhet är i allt väsentligt av allmänt intresse. En uppgift av allmänt intresse måste inte vara uttryckt i lag eller förordning utan kan anges i en annan föreskrift, förutsatt att föreskriften har meddelats med stöd av lag eller förordning. Uppgifter av allmänt intresse kan enligt svensk rätt även fastställas genom beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Till exempel kan en sådan uppgift genom ett regeringsbeslut ha tilldelats en statlig myndighet eller ett statligt bolag med särskilt samhällsintresse. Även privaträttsligt bedriven verksamhet av allmänt intresse omfattas om verksamheten är reglerad i lag eller annan författning eller följer av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Däremot omfattas inte oreglerad verksamhet och inte heller verksamhet som i och för sig är reglerad men som inte kan anses vara av allmänt intresse i unionsrättslig mening.¹⁷ Någon närmare förklaring till vad som avses med allmänt intresse i detta sammanhang finns inte i förordningen.

Svenska myndigheter, kommunala bolag och vissa andra organ är skyldiga att bevara sina allmänna handlingar. Myndigheternas arkiv är, enligt 3 § arkivlagen, en del av det nationella kulturarvet och ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen samt forskningens behov. Den behandling av personuppgifter som utförs för att uppfylla de krav som ställs i arkivlagen och anslutande föreskrifter görs för arkivändamål av allmänt intresse.¹⁸

Föreskrifter om arkiv finns även på andra områden än inom den offentliga sektorn. Enligt 12 § lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan ska kyrkans arkiv bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av kyrkans handlingar, behovet av information för rättsskipning och förvaltning och forskningens behov. Behandling som är nödvändig för att uppfylla sådan annan arkivlagstiftning, som på motsvarande sätt som arkivlagen syftar till att bevara och vårda en del av det svenska kulturarvet, anses också utgöra arkivändamål av allmänt intresse. Annan behandling av personuppgifter som utförs för att uppfylla krav på bevarande för andra syften, såsom exempelvis kravet på arkivering av räkenskapsinformation enligt bokföringslagen (1999:1078), anses däremot inte utgöra behandling för arkivändamål av allmänt intresse.¹⁹

Organ som inte omfattas av arkivlagstiftningen kan också ha anledning att behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Av skäl 158 till EU:s dataskyddsförordning framgår att ett sådant organ bör ha en rättslig skyldighet att förvärva, bevara, bedöma, organisera, beskriva, kommunicera, främja, sprida och ge tillgång till uppgifter av bestående värde för allmänintresset. Medlemsstaterna bör enligt samma skäl ha rätt att föreskriva att personuppgifter får vidarebehandlas för arkivering, exempelvis i syfte att till-

¹⁷ SOU 2017:39 s. 361 f.

¹⁸ Prop. 2017/18:105 s. 110.

¹⁹ Prop. 2017/18:105 s. 111.

handahålla specifik information om politiskt beteende under tidigare totalitära regimer, folkmord, brott mot mänskligheten, särskilt Förintelsen, eller krigsförbrytelser.

Eftersom arkivändamål av allmänt intresse är, som framgått, ett EU-rättsligt begrepp kan det inte definieras i nationell lagstiftning.²⁰ Av den anledningen har det inte tagits in någon definition av begreppet i dataskyddslagen eller i den tillhörande förordningen. Det bör därför inte heller i Riksarkivets föreskrifter uttryckligen anges vad som avses med arkivändamål av allmänt intresse. I stället får innebörden av begreppet avgöras från fall till fall vid tillämpningen av föreskrifterna. Hur det avgränsas i vilka fall föreskrifterna är tillämpliga vid behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse behandlas i avsnitt 4.2.4.

4.2 Förutsättningar för att få behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse

4.2.1 Föreskrifternas syfte

Det finns i Sverige ett antal enskilda organ som behandlar personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Den rättsliga grunden för denna behandling torde i normalfallet vara att verksamheten är av allmänt intresse. Det är dock oklart om uppgifterna för de enskilda arkivorganen, vilkas verksamhet är av allmänt intresse, alltid är fastställda i enlighet med svensk rätt på det sätt som krävs enligt artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning (se avsnitt 3.2). Personuppgiftsbehandlingen ska vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse och grunden för behandlingen ska vara fastställd i nationell rätt. Av den anledningen har det, som tidigare nämnts, införts en möjlighet för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter som tillåter personuppgiftsansvariga att behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. En föreskrift som tillåter en personuppgiftsansvarig att behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse ger det stöd i rättsordningen som behövs. Om en föreskrift tillåter att t.ex. en förening behandlar personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse innebär det i sig att föreningen erkänns ha befogenhet att bedriva arkivverksamhet av allmänt intresse. Därmed är en uppgift av allmänt intresse fastställd på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 första stycket i dataskyddsförordningen.²¹ En behandling av personuppgifter för ett arkivändamål av allmänt intresse är då också en behandling för ett allmänt intresse och därmed laglig.

Regeringen har, som tidigare har nämnts, delegerat föreskrifträtten till Riksarkivet. Syftet med de föreskrifter som Riksarkivet har tagit fram är följaktligen att fastställa den rättsliga grund som behövs för att enskilda arkivorgan som inte omfattas av arkivlagstiftningen ska kunna behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Om det inte är tillåtet för dessa att behandla personuppgifter finns det en stor risk för att arkiven inte

²⁰ Prop. 2017/18:105 s. 113.

²¹ Prop. 2017/18:105 s. 113.

kan bevaras och att en viktig del av vårt kulturarv därmed går förlorad. Det skulle också kunna få negativa konsekvenser för forskningen om inte enskilda arkiv kan bevaras på grund av att personuppgifter i dem inte får behandlas.

Föreskrifterna tar alltså sikte på den enskilda arkivverksamheten. De innehåller därför bestämmelser om behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse, när behandlingen utförs av personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv. Det anges uttryckligen i föreskrifterna att syftet med dem är att ge personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv möjlighet att behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Med föreskrifter om arkiv avses främst arkivlagen. Dit hör också föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen och andra föreskrifter som syftar till att arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser möjligheten att ta del av vissa handlingar, behovet av information för rättskipning och förvaltning och forskningens behov.

4.2.2 Förhållandet till dataskyddsförordningen

EU:s dataskyddsförordning är i alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga medlemsstater i EU. Förordningen utgör den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom unionen. Den ska alltså tillämpas av myndigheter och enskilda på samma sätt som en lag antagen av Sveriges riksdag. Ett förhållandevis stort antal artiklar i dataskyddsförordningen förutsätter eller medger nationella bestämmelser som kompletterar eller föreskriver undantag från förordningens bestämmelser. De kompletterande bestämmelser av generell karaktär som har ansetts nödvändiga eller lämpliga finns i dataskyddslagen och i förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Som framgått i avsnitt 3 ger befintliga bestämmelser inte en tillräcklig reglering för den enskilda arkivsektorns personuppgiftsbehandling. Det behövs därför kompletterande bestämmelser i nationell rätt. Riksarkivets föreskrifter om personuppgiftsbehandling för arkivändamål av allmänt intresse kommer därmed att komplettera bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning. För att tydliggöra föreskrifternas förhållande till förordningen har det i föreskrifterna tagits in en bestämmelse om detta. Bestämmelsen klargör att föreskrifterna inte kan tillämpas fristående, utan ska tillämpas tillsammans med dataskyddsförordningen.

4.2.3 Föreskrifternas tillämpningsområde

Som har konstaterats ovan (se avsnitt 3.3) behövs det inte några särskilda föreskrifter för att enskilda arkivbildare ska få vidarebehandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Däremot behövs det föreskrifter som ger dessa rätt att behandla känsliga personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. När det gäller de enskilda arkivinstitutionerna, som övertar arkiv från enskilda arkivbildare, är det nödvändigt med föreskrifter som ger dessa rätt att behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt

intresse. Det sagda utgör därför tillämpningsområdet för de aktuella föreskrifterna.

I artikel 2.1 i EU:s dataskyddsförordning anges att förordningen ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg och på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. Register definieras i artikel 4.6 som en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden. Av skäl 15 till dataskyddsförordningen framgår att skyddet för fysiska personer bör vara teknik neutralt och inte vara beroende av den teknik som används. Skyddet för fysiska personer bör vara tillämpligt på både automatiserad och manuell behandling av personuppgifter, om personuppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i ett register. Akter eller grupper av akter samt omslag till dessa, som inte är ordnade enligt särskilda kriterier, bör inte omfattas av förordningen.

De aktuella föreskrifterna ska därför gälla endast vid helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register. Detta bör, i likhet med andra moderna registerförfattningar²², komma till uttryck i föreskrifterna. Det innebär att tillämpningsområdet för föreskrifterna på ett tydligt sätt ansluter till dataskyddsförordningens bestämmelser. Exempel på behandling som därmed inte kommer att omfattas av föreskrifterna är minnesanteckningar som enbart förts på papper²³ (se också avsnitt 7.1).

4.2.4 Vem som får tillämpa föreskrifterna

Med utgångspunkt i vad regeringen anförde i samband med att föreskrifträtten delegerades till Riksarkivet (se avsnitt 2.1) har myndigheten övervägt möjligheten att ta fram en lista över vilka enskilda arkivorgan som ska få tillämpa föreskrifterna. Till den enskilda arkivsektorn hör, som framgått, inte bara enskilda arkivinstitutioner såsom förenings-, folkrörelse- och näringslivsarkiven utan också arkivsektorns branschorganisationer. Utöver dessa omfattas alla enskilda arkivbildare i form av föreningar, företag, akademier och stiftelser. Även enskilda personer, familjer, släkter, gårdar och andra mer löst sammansatta grupperingar kan vara arkivbildare och därmed ingå i den enskilda arkivsektorn.

Det är en bred skara av personuppgiftsansvariga som skulle kunna omfattas av föreskrifterna. En närmare precisering av dessa låter sig inte enkelt göras. Förutom svårigheterna med att få en uppräknings heltäckande finns det alltid en risk för att uppräknings snabbt blir inaktuell. En detaljerad lista kan

²² Se t.ex. 1 kap. 2 § andra stycket vägtrafikdatalagen (2019:369) och 1 kap. 2 § andra stycket lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten. Se också *Framtidens dataskydd. Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden*, SOU 2023:100, s. 367.

²³ *Utbetalningsmyndigheten*, prop. 2022/23:34, s. 120 och SOU 2023:100 s. 367.

komma att behöva ändras allt eftersom arkivsektorn utvecklas medan en allmänt hållen lista kan leda till tillämpningssvårigheter och gränsdragningsproblem. Riksarkivets tidigare förslag till föreskrifter har kritiserats för att de skulle ge ett minskat oberoende inom den enskilda arkivsektorn, om en statlig myndighet bestämmer vad som utgör arkivverksamhet av allmänt intresse. Sådan invändning skulle kunna göras även mot en lösning som går ut på att berörda personuppgiftsansvariga uttryckligen anges i t.ex. en bilaga till föreskrifterna. Riksarkivet har därför bedömt att det inte ska preciseras i en bilaga till föreskrifterna, eller på något annat sätt, vilka personuppgiftsansvariga som berörs av föreskrifterna. Den bedömningen har delats i yttrande över det senast remitterade förslaget till föreskrifter. Så har t.ex. framhållits att eftersom den enskilda arkivsektorn omfattar en mångfald av arkivbildare och arkivinstitutioner är det bra att Riksarkivet inte försöker definiera dessa i en lista.

Riksarkivet har i ett tidigare förslag till föreskrifter övervägt ett alternativ med ett ansökningsförfarande. Förslaget ifrågasattes av remissinstanserna utifrån möjligheten för Riksarkivet att handlägga ansökningar från alla de personuppgiftsansvariga som kunde tänkas vilja behandla personuppgifter med stöd av föreskrifterna. En ordning med ett ansökningsförfarande skulle kunna bli mycket resurskrävande och kostsamt för både Riksarkivet och de sökande. Förslaget innehöll dessutom bestämmelser som i viss mån gav Riksarkivet befogenhet att utöva tillsyn över de personuppgiftsansvarigas behandling av personuppgifter. Det står emellertid klart att all behandling av personuppgifter som utförs inom dataskyddsförordningens tillämpningsområde omfattas av Integritetsskyddsmyndighetens tillsyn. En ordning med ett ansökningsförfarande är, bland annat mot den bakgrunden, inte en lämplig eller ändamålsenlig ordning. Att det tidigare föreslagna ansökningsförfarande frångåtts har framhållits som något positivt också vid remitteringen av det senaste föreskriftsförslaget.

Avgränsningen av vilka personuppgiftsansvariga inom den enskilda arkivsektorn som får tillämpa föreskrifterna ska i stället utgå ifrån om personuppgifter ska behandlas för arkivändamål av allmänt intresse. Det blir upp till den som vill behandla personuppgifter i enskilda arkiv att bedöma om behandlingen är i allmänt intresse. Om syftet med behandlingen av personuppgifter är arkivändamål av allmänt intresse, är följaktligen föreskrifterna tillämpliga. Vad som utgör arkivändamål av allmänt intresse får bedömas utifrån skäl 158 till EU:s dataskyddsförordning. Det kan handla om att förvärva, bevara, bedöma, organisera, beskriva, kommunicera, främja, sprida eller ge tillgång till uppgifter av bestående värde för allmänintresset eller att vidarebehandla personuppgifter för arkivering. Vilka uppgifter som är av bestående värde för allmänintresset framgår inte av dataskyddsförordningen eller av skälen till den. Det skulle dock enligt Riksarkivet kunna röra sig om arkivmaterial som har betydelse för exempelvis rättssäkerheten, liv och hälsa, miljö, näringsliv, forskning och kunskapsutveckling eller kulturarvet i övrigt, under ett betydligt längre tidsperspektiv än det sammanhang i vilket informationen uppkommit. Frågan om den personuppgiftsbehandling som

ska utföras är för arkivändamål av allmänt intresse får, som framgått, alltid avgöras utifrån förhållandena i det enskilda fallet.

Genom att tillämpningen knyts till arkivändamål av allmänt intresse blir avgränsningen tillräckligt flexibel för att kunna tillämpas i den praktiska verksamheten. De personuppgiftsansvariga inom den enskilda arkivsektorn får, utifrån sin erfarenhet och kompetens, bedöma för vilket ändamål personuppgifterna ska behandlas. De remissinstanser som har yttrat sig i denna del har inte haft några invändningar mot den nu valda lösningen. Tvärtom har flera remissinstanser instämt i bedömningen att det bör ligga på enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner att avgöra om kravet på arkivändamål av allmänt intresse är uppfyllt genom att personuppgifterna ska behandlas för ett sådant ändamål. Att som någon remissinstans varit inne på precisera arkivändamål av allmänt intresse i form av allmänna råd till föreskrifterna bedöms inte som ändamålsenligt och skulle snarare motverka syftet med att överlåta till de personuppgiftsansvariga att bedöma för vilket ändamål personuppgifterna ska behandlas.

Eftersom det är personuppgifter, ibland känsliga sådana, som ska få behandlas med stöd av föreskrifterna är det enligt Riksarkivet viktigt att regleringen är tydlig och lämpligt avgränsad. För att tillämpningen inte ska bli alltför vidsträckt, och för att värna enskildas integritet, bör det ställas vissa krav på de arkivverksamheter som ska få behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. En utgångspunkt här är att en arkivverksamhet måste vara långsiktigt beständig för att fylla en funktion för det allmänna intresset av att bevara handlingar för t.ex. framtida forskning. Vilka närmare krav som ska ställas behandlas i avsnitt 5.

4.3 Definitioner

4.3.1 *Vissa uttryck definieras i föreskrifterna*

I föreskrifterna används vissa ord som kan behöva förklaras. För det första bör termer och uttryck i föreskrifterna, i den mån det är aktuellt, ha samma innebörd som i EU:s dataskyddsförordning. Det gäller t.ex. uttrycket känsliga personuppgifter. För det andra finns det uttryck och begrepp som används i arkivsammanhang och som här bör ges en specifik betydelse. Sådana uttryck bör definieras i föreskrifterna. Dessa beskrivs i det följande.

4.3.2 *Arkivbildare*

Arkivbildare är organisationer och individer genom vars verksamhet ett arkivbestånd uppstår. Ett arkivbestånd är resultatet av en verksamhet, dvs. handlingarna har skickats in till eller skapats av arkivbildaren för att på olika sätt dokumentera verksamheten. Enskilda arkivbildare är privaträttsliga rättssubjekt som t.ex. företag, föreningar, akademier och stiftelser. Även enskilda personer kan vara arkivbildare, liksom familjer, släkter, gårdar och olika mer löst sammansatta grupper.²⁴

²⁴ SOU 2019:58 s. 142 och 154.

I föreskrifterna definieras arkivbildare som den i vars verksamhet uppgifter som behandlas för ett arkivändamål av allmänt intresse ursprungligen har samlats in.

4.3.3 Arkivinstitution

Arkivinstitution används som samlingsnamn för olika slags enskilda arkivinstitutioner och arkivmyndigheter. Ordet kan också användas för att beskriva sådana myndigheter som samlar in och tar emot arkivsamlingar. De enskilda arkivinstitutionerna har ett uppdrag som liknar arkivmyndigheternas, nämligen att ta emot, förvara och tillhandahålla arkivbestånd. En skillnad är dock att de enskilda arkivinstitutionerna som drivs av en förening eller en organisation har sitt huvudsakliga och grundläggande uppdrag från sina medlemmar, ägare eller uppdragsgivare. En annan skillnad mellan offentliga sektorns arkivmyndigheter och enskilda arkivinstitutioner är att när en myndighet levererar arkiv till en arkivmyndighet övergår ägandet av arkivet till arkivmyndigheten, vilket inte händer på samma sätt inom den enskilda sektorn. I den mån det handlar om en gåva gäller samma princip, dvs. ägandet övergår till mottagaren. Det är dock vanligare att den enskilde arkivbildaren deponerar sitt arkivbestånd hos arkivinstitutionen, som förvaltar det och fungerar som en medlemsorganisation. Arkivbildaren betalar en årlig medlemsavgift och oftast även en hyllmeteravgift, medan institutionen erbjuder arkivlokaler, stöd till medlemmarna och olika slags publika evenemang, t.ex. visningar och föreläsningar. Vissa arkivinstitutioner erbjuder gratis rådgivning till sina medlemmar medan andra tar ut extra avgifter för särskilda insatser.²⁵

Med arkivinstitution ska i föreskrifterna förstås en juridisk person som övertar eller åt annan behandlar arkivmaterial för arkivändamål av allmänt intresse.

4.3.4 Arkivverksamhet

Arkivverksamhet är inte på samma sätt som arkivinstitution och arkivbildare ett begrepp med en viss innebörd. Det används snarare som ett samlingsnamn på all verksamhet som har med arkiv att göra. Alla typer av arkivverksamheter med dess olika aktörer bildar tillsammans arkivsektorn i Sverige. Arkivverksamheten kan vara statlig, regional, kommunal eller enskild.

I föreskrifterna avses med arkivverksamheten en verksamhet i vilken personuppgifter behandlas för arkivändamål av allmänt intresse. Det kan handla om sådana åtgärder som räknas upp i skäl 158 till EU:s dataskyddsförordning, t.ex. att förvärva, bevara, bedöma, organisera, beskriva, kommunicera, främja, sprida eller ge tillgång till uppgifter av bestående värde för allmänintresset.

²⁵ SOU 2019:58 s. 155.

4.3.5 Vissa uttryck definieras inte

Det finns också vissa uttryck som används i föreskrifterna men som av olika anledningar inte bör definieras. Ett sådant uttryck är, som tidigare nämnts, arkivändamål av allmänt intresse (se avsnitt 4.1). Det bör ankomma på den som vill tillämpa föreskrifterna att avgöra om personuppgifter ska behandlas för ett sådant ändamål.

En remissinstans har i sitt yttrande över föreskriftsförslaget framfört önskemål om ytterligare definitioner av uttryck, utöver dem som Riksarkivet har tagit upp i förslaget. Ett sådant uttryck är *personuppgift*. Det är ett ord som förekommer frekvent i föreskrifterna men också i ett stort antal andra författningar.

Personuppgift definieras i artikel 4 i EU:s dataskyddsförordning:

personuppgifter: varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (nedan kallad en registrerad), varvid en identifierbar fysisk person är en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en identifierare som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringssuppgift eller onlineidentifikatorer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet.

Ett annat sådant uttryck är *tredje part*. Även det definieras i artikel 4 i EU:s dataskyddsförordning:

tredje part: en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller organ som inte är den registrerade, den personuppgiftsansvarige, personuppgiftsbiträdet eller de personer som under den personuppgiftsansvariges eller personuppgiftsbitrådets direkta ansvar är behöriga att behandla personuppgifterna.

Eftersom både personuppgift och tredje part definieras i dataskyddsförordningen saknas det skäl att ta in definitioner av dessa i de föreskrifter som kompletterar förordningen. Detsamma gäller för andra uttryck som definieras i förordningen, såsom behandling och personuppgiftsansvarig.

En annan remissinstans har i yttrande framfört att *enskild arkivbildare* och *enskild arkivinstitution* skulle kunna förklaras i föreskrifterna. Såväl arkivbildare som arkivinstitution finns med bland de uttryck som definieras i föreskrifterna, dock inte i kombination med ordet enskild. Riksarkivet konstaterar att det av den inledande paragrafen i föreskrifterna – som anger syftet med dem – framgår att de gäller för personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv. Vad som menas med föreskrifter om arkiv anges också i paragrafen. Enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner är följaktligen sådana arkivbildare och arkivinstitutioner som inte omfattas av arkivlagens bestämmelser eller andra föreskrifter om att arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas. Redan av regeringens bemyndigande till Riksarkivet att meddela aktuella föreskrifter (se avsnitt 2.1) följer att med personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv avses detsamma som enskilda arkiv. Bemyndigandet – som innehåller uttrycket

personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv – återfinns under rubriken Enskilda arkiv. Något behov av att närmare precisera vad som avses med enskild i detta sammanhang finns därför inte.

5. Särskilda krav på enskilda arkivinstitutioners behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse

5.1 Krav på kompetens och långsiktighet

Arkiven är en del av kulturarvet och arkivverksamheterna är viktiga för att trygga tillgången till och öka kunskapen om innehållet i arkiven. Liksom de offentliga arkiven innehåller de enskilda arkiven handlingar om samhällsviktiga funktioner och handlingar som är viktiga ur ett kulturhistoriskt perspektiv. De enskilda arkiven innehåller information om bl.a. människor, företag och organisationer och om frågor som är och har varit viktiga genom historiska samhällsförändringar och i tider med olika idéer och tankar. Utan tillgång till information från civilsamhället och företagen blir samhällsdokumentationen ofullständig och dåtid och samtid riskerar att feltolkas. Om enskilda arkivinstitutioner inte skulle få behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse genom att t.ex. samla in och bevara uppgifterna, skulle det innebära att viktig information om vår tid går förlorad.

De enskilda arkivinstitutionerna spelar en viktig roll genom att i enlighet med vad som sägs i skäl 158 i EU:s dataskyddsförordning förvärva, bevara, bedöma, organisera, beskriva, kommunicera, främja, sprida och ge tillgång till uppgifter av bestående värde för allmänintresset. För att kunna sägas bedriva arkivverksamhet av allmänt intresse och därmed få behandla personuppgifter i arkiv som överlämnats till dem, behöver de enskilda arkivinstitutionerna enligt Riksarkivet uppfylla vissa krav. Genom att begränsa vilka arkivinstitutioner som får behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse värnas också de enskildas personliga integritet på ett sätt som är förenligt med EU:s dataskyddsförordning. I föreskrifterna anges därför uttryckligen vilka krav som ställs på dessa verksamheter.

Ett grundläggande krav för att en enskild arkivinstitution ska få behandla personuppgifter i arkiv som överlämnats dit är att institutionen har tillräckliga resurser och relevant kompetens för att kunna bedriva en arkivverksamhet under stabila och långsiktiga former. Det innebär att arkivinstitutionen ska kunna säkerställa att personal som arbetar där, eller personer som hyrs in eller på annat sätt anlitas för att arbeta med arkiven, har rätt kompetens för uppgiften. Här handlar det bl.a. om att personalen bör ha sådan kompetens att den kan avgöra vilken information som är värd att bevara. Kompetensen kan grunda sig på att de har genomgått lämplig utbildning inom arkivområdet eller har tillägnat sig motsvarande arkivalisk sakkunskap på annat sätt, t.ex. genom arbetserfarenhet. Personal som inte har tillräcklig arkivalisk sakkunskap bör arbeta under ledning av personer som har sådan kompetens.

Med arkivalisk sakkunskap avses att det finns kunskaper om t.ex. informationsvärdering, hur information uppkommer och ska struktureras och organiseras, hur information ska hanteras, vårdas, bevaras, redovisas och skyddas och hur arkivlokaler ska vara utformade och underhållas för att informationen inte ska gå förlorad. Arkiv- och dokumenthantering blir allt viktigare som instrument för att hantera växande informationsmängder i vårt samhälle. I detta sammanhang är det inte minst av vikt att det finns tillräcklig kompetens och sakkunskap för att kunna bedöma vilka skyddsåtgärder som behöver vidtas för att undvika att personuppgifter obehörigen röjs. Enskildas personliga integritet måste kunna värnas när enskilda arkivinstitutioner behandlar personuppgifter som finns i arkiven.

I syfte att främja att arkivverksamheten bedrivs under arkivprofessionella former bör arkivinstitutionen ha en arkiv- och informationshantering som stämmer överens med relevanta branschregler och standarder. Här kan nämnas t.ex. The International Council on Archives (ICA); The Universal Declaration on Archives och Code of Ethics, och EAG Guidelines on the enforcement of the EU General Data Protection Regulation 2016/679 in the archive sector. Arkivinstitutionerna kan även när så är lämpligt följa Riksarkivets generella föreskrifter i tillämpliga delar, t.ex. de mediespecifika föreskrifterna.

Arkiv behöver bevaras, hållas ordnade och vårdas under en längre tid för att bland annat kunna tillgodose intresset av framtida forskning. De enskilda arkivens information behöver vara hållbar, säkerställd och användbar både i dag och i framtiden. Det är därför viktigt att arkivverksamheten vid de enskilda arkivinstitutionerna bedrivs på ett sätt som är långsiktigt och stabilt över tid. Det behövs en stadga i organisationen för att informationen ska kunna bevaras. Ett långsiktigt bevarandeperspektiv och en stabil organisation bör vara nödvändigt för att kunna bedriva arkivverksamhet av allmänt intresse. Det förutsätter i sin tur att det finns personella, ekonomiska och lokalmässiga resurser som kan säkerställa kvaliteten och långsiktigheten i verksamheten under en lång tid framöver.

Ett flertal remissinstanser har uttryckt farhågor kring vad kraven på långsiktighet och kompetens kommer att innebära för små och resurssvaga arkivinstitutioner vars verksamhet är beroende av ideella krafter och som finansieras genom medlemsavgifter och bidrag. Några instanser ställer sig frågande till om Riksarkivet tillräckligt har utrett vilka konsekvenser kraven i föreskrifterna kan komma att få för de enskilda arkivinstitutionerna.

Det är givetvis så att kraven i dessa delar kan medföra att vissa enskilda arkivinstitutioner behöver lägga stora resurser på organisatoriska åtgärder. Att så kan bli fallet är en oundviklig konsekvens av att dataskyddsregleringen blir tillämplig. Vissa åtgärder behöver vidtas för att enskildas personliga integritet ska kunna värnas. I sammanhanget är det dock viktigt att framhålla att Riksarkivets föreskrifter endast syftar till att ge en rättslig möjlighet för vissa personuppgiftsansvariga att få behandla personuppgifter i enlighet med EU:s dataskyddsförordning och ställer inte några krav på att information som är analogt tillgänglig ska digitiseras. Regleringen gäller i huvudsak

sådan personuppgiftsbehandling som är helt eller delvis automatiserad. För annan behandling krävs det att personuppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, för att den ska falla in under dataskyddsförordningen. Om inte personuppgifterna är strukturerade på ett sådant sätt är det inte fråga om en personuppgiftsbehandling som behöver dataskydd. Dataskyddsförordningen är inte heller tillämplig på uppgifter om avlidna personer. Det är därför långt ifrån all personuppgiftsbehandling i enskild arkivverksamhet som kommer att träffas av föreskrifterna. Kraven på kompetens och långsiktighet måste ses mot denna bakgrund. Riksarkivet återkommer till konsekvenserna av föreskrifterna i avsnitt 8.

5.2 Krav på nödvändighet

En annan förutsättning för att enskilda arkivinstitutioner ska få behandla personuppgifter ska enligt Riksarkivet vara att behandlingen är nödvändig för ett sådant arkivändamål av allmänt intresse som avses i artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning. Det ska alltså gälla en behandling som bedöms nödvändig för att utföra en arkivuppgift av allmänt intresse. Det blir upp till institutionen att själv bedöma om behandlingen är nödvändig för ett arkivändamål av allmänt intresse. Om så inte bedöms vara fallet får arkivinstitutionen inte behandla personuppgifter i avsett syfte.

Ordet nödvändig förekommer på många ställen i EU:s dataskyddsförordning. Enligt Svenska Akademiens Ordbok betyder det svenska ordet nödvändig att någonting absolut fordras eller inte kan underlåtas. Det unionsrättsliga begreppet har dock inte denna strikta innebörd. Nödvändighetsrekvisitet har t.ex. inte ansetts utgöra ett krav på att det ska vara omöjligt att utföra en uppgift av allmänt intresse utan att behandlingsåtgärden vidtas.²⁶

I föreskrifterna ställs det krav på att bedömningen av om nödvändighetskravet är uppfyllt ska dokumenteras. Dokumentationen ska göras innan personuppgiftsbehandlingen påbörjas. Genom dokumentationen ska det vara möjligt att i efterhand kunna kontrollera vilka överväganden som har gjorts. För att kunna bedöma om behandlingen av personuppgifter är nödvändig för ett arkivändamål av allmänt intresse är det viktigt att den enskilda arkivinstitutionen har sådan kompetens som redogjorts för ovan.

6. Behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser för arkivändamål av allmänt intresse

6.1 När behandlingen är tillåten

Personuppgifter i enskilda arkiv behandlas ursprungligen för andra ändamål än arkivverksamhet och har samlats in med stöd av olika rättsliga grunder enligt artikel 6.1 i EU:s dataskyddsförordning (se avsnitt 3.2). Den ursprungliga insamlingen kan innefatta känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser och behandlas med stöd av någon av bestämmelserna i

²⁶ Prop. 2017/18:105 s. 46 f.

artikel 9.2 eller artikel 10 i dataskyddsförordningen och de kompletterande bestämmelserna i 3 kap. dataskyddslagen. Detta gäller både när en enskild arkivinstitution samlar in känsliga personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse och när en enskild arkivbildare har samlat in sådana uppgifter för andra ändamål, men vidarebehandlar dem för arkivändamål av allmänt intresse.²⁷ Som framgått krävs det stöd i nationell rätt för att få behandla känsliga personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse, både när det gäller arkivinstitutions behandling som personuppgiftsansvariga och enskilda arkivbildares vidarebehandling. Vad gäller uppgifter om lagöverträdelser krävs det stöd för enskilda arkivinstitutions behandling som personuppgiftsansvariga.

Om känsliga personuppgifter aldrig skulle få behandlas i enskilda arkiv skulle syftet med att behandla uppgifter för arkivändamål av allmänt intresse i många fall försvåras eller till och med omöjliggöras. Det skulle kunna medföra att viktig information om vår samtid för alltid går förlorad.²⁸ Föreskrifterna innehåller därför bestämmelser som tillåter behandling av känsliga personuppgifter när personuppgifter behandlas för arkivändamål av allmänt intresse. Detsamma gäller när enskilda arkivinstitutioner i egenskap av personuppgiftsansvariga behandlar personuppgifter som rör lagöverträdelser.

För att känsliga personuppgifter ska få behandlas bör det enligt Riksarkivet krävas att uppgifterna ursprungligen behandlades med stöd av artikel 9.2 i EU:s dataskyddsförordning. Det ska alltså ha varit en tillåten behandling. På motsvarande sätt bör det för enskilda arkivinstitutions behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser ställas krav på att den ursprungliga behandlingen gjordes med stöd av artikel 10. Det bör också i båda fallen krävas att personuppgiftsbehandlingen är nödvändig för arkivändamål av allmänt intresse, t.ex. genom att syftet med att arkivera uppgifter från den aktuella verksamheten annars skulle motverkas. Det skulle här kunna handla om medlemsuppgifter i en förening som avslöjar politisk eller religiös tillhörighet. Genom denna nödvändighetsbedömning säkerställs kravet på uppgiftsminimering i artikel 5.1 c och 89.1 i EU:s dataskyddsförordning.

Förutom att Riksarkivet får meddela föreskrifter om att personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv får behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse, får myndigheten också i enskilda fall besluta att sådana personuppgiftsansvariga får behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Beslut som meddelas får avse behandling av känsliga personuppgifter och personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning. Enligt förarbetena kan sådana förvaltningsbeslut meddelas i samband med att den rättsliga grunden fastställs för den personuppgiftsansvariges behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Förvaltningsbeslut kan enligt förarbetena även meddelas

²⁷ Prop. 2017/18:105 s. 197.

²⁸ Prop. 2017/18:105 s. 117 f.

som komplement till en tidigare antagen föreskrift som ger den personuppgiftsansvarige rättslig grund för behandling av personuppgifter för detta ändamål.²⁹ Beslut i enskilda fall torde främst bli aktuellt om föreskrifterna inte är tillämpliga, exempelvis därför att en arkivinstitution inte kan uppfylla kraven på kompetens och långsiktighet (se avsnitt 5.1).

Ett beslut om att en personuppgiftsansvarig som inte omfattas av föreskrifter om arkiv får behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse får förenas med villkor. Det gäller även när beslutet avser behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse. Innan Riksarkivet meddelar ett sådant beslut ska Integritetsskyddsmyndigheten ges tillfälle att yttra sig över Riksarkivets förslag. Beslut som tillåter ett enskilt organ att behandla t.ex. känsliga personuppgifter får alltså villkoras av att den personuppgiftsansvarige vidtar särskilda åtgärder. Det kan röra sig om åtkomstbegränsningar, krav på särskilda tekniska säkerhetsåtgärder eller någon annan åtgärd som bedöms lämplig och proportionerlig i det aktuella fallet.³⁰

6.2 Skyddsåtgärder vid behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse

För att behandling av känsliga personuppgifter ska vara tillåten enligt artikel 9.2 j i EU:s dataskyddsförordning krävs det att nationell rätt innehåller bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder som säkerställer den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.³¹ Detta krav överensstämmer med det som gäller för behandling av känsliga personuppgifter med hänsyn till andra viktiga allmänna intressen enligt artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen. För att uppgifter om lagöverträdelse ska få behandlas enligt artikel 10 krävs det att lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs i nationell rätt. Vilka åtgärder som krävs för att behandlingen av känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse ska vara lovlig anges inte i förordningen. Det får i stället bestämmas i nationell rätt vad som kan vara lämpligt.

I artikel 32 i dataskyddsförordningen finns det generella bestämmelser om säkerhet i samband med att personuppgifter behandlas. Den personuppgiftsansvarige ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken. Vid bedömningen av lämplig säkerhetsnivå ska särskild hänsyn tas till de risker som behandlingen medför, i synnerhet från oavsiktlig eller olaglig förstöring, förlust eller ändring eller till obehörigt röjande av eller obehörig åtkomst till de personuppgifter som överförts, lagrats eller på annat sätt behandlats.

Gällande den personuppgiftsbehandling som görs vid arkiv som omfattar allmänna handlingar och därmed har rättslig grund i arkivlagen och anslutande föreskrifter har lagstiftaren bedömt att svensk rätt innehåller lämpliga

²⁹ Prop. 2017/18:105 s. 117 f.

³⁰ Prop. 2017/18:105 s. 118.

³¹ Prop. 2017/18:105 s. 116.

och särskilda åtgärder som skyddar enskildas integritet, t.ex. i form av sekretess, rätt till partsinsyn och föreskrifter om informationssäkerhet och gallring. I synnerhet de nationella författningsbestämmelserna om sekretess anses utgöra en sådan lämplig och särskild åtgärd som avses i artikel 9.2 j, eftersom dessa har utformats noggrant efter en avvägning mellan behovet av skydd och intresset av insyn.³²

Den personuppgiftsbehandling som utförs i enskilda arkiv har inte sin grund i arkivlagstiftningen och skyddas inte heller av bestämmelser om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det finns alltså inte någon lagstiftning som på samma sätt som för personuppgifter i allmänna handlingar skyddar enskildas integritet. Allmänna bestämmelser om personuppgiftsbehandling i dataskyddsförordningen, i form av bl.a. krav på uppgiftsminimering, ger visserligen ett bra skydd också för känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse som kommer behandlas för arkivändamål av allmänt intresse. Enligt Riksarkivet är det dock nödvändigt att – i de föreskrifter som tillåter personuppgiftsbehandling i enskild arkivverksamhet – ta in bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa de registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Bestämmelser som begränsar möjligheten att lämna ut personuppgifter, till exempel begränsning av tillåtna ändamål för utlämnande och bestämmelser om tystnadsplikt, är åtgärder som generellt sett anses minska integritetsriskerna för de vars personuppgifter behandlas.³³ Sådana åtgärder har därför övervägts.

6.3 Särskild åtgärd för att förhindra obehörigt röjande

En åtgärd för att förhindra att känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse sprids på ett sätt som inte överensstämmer med EU:s dataskyddsförordning skulle alltså kunna vara att införa ett förbud mot att röja uppgifterna, dvs. föreskriva om tystnadsplikt. I det remitterade förslaget till föreskrifter föreslogs därför att det skulle tas in en bestämmelse om att den som är anställd eller innehar motsvarande uppdrag hos en enskild arkivbildare eller en enskild arkivinstitution skulle omfattas av ett avtal om tystnadsplikt, för att få behandla känsliga personuppgifter. Detsamma skulle gälla när en enskild arkivinstitution såsom personuppgiftsansvarig behandlar sådana personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning.

I yttrande över det remitterade förslaget har vissa remissinstanser ställt sig tveksamma till bestämmelsen om tystnadsplikt. Det har framför allt handlat om hur kravet på avtal om tystnadsplikt ska kunna efterlevas i praktiken och att det skulle kunna bli betungande för de som träffas av föreskrifterna att leva upp till detta krav. Integritetsskyddsmyndigheten har ansett att det är bra att det införs en bestämmelse om tystnadsplikt, men förordat att den för-

³² Prop. 2017/18:105 s. 116.

³³ Integritetsskyddsmyndigheten, *Vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete*, diariern IMY-2022-10835, s. 23.

muleras så att det framgår att tystnadsplikt gäller för den som hanterar uppgifterna. Som exempel på en sådan reglering har Integritetsskyddsmyndigheten nämnt 9 kap. 1 § lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden. Liknande bestämmelser om tystnadsplikt för den som hanterar uppgifter finns också i annan lagstiftning.³⁴

Riksarkivet kan konstatera att föreskrifter om tystnadsplikt för enskilda får, enligt 2 kap. 20 § regeringsformen, regleras enbart i lag. Det är alltså inte möjligt att i föreskrifter ta in bestämmelser som förbjuder den som hanterar personuppgifter i enskild arkivverksamhet att obehörigen röja uppgifterna. Den situation som Integritetsskyddsmyndigheten hänvisar till går följaktligen inte att överföra på den nu aktuella. Riksarkivet får inte föreskriva om eller besluta några sanktioner mot den som bryter mot innehållet i föreskrifterna. Ansvar att utöva tillsyn över föreskrifterna ankommer inte heller på Riksarkivet. Några möjligheter för Riksarkivet att agera mot den som hanterar känsliga personuppgifter eller uppgifter om lagöverträdelse i enskilda arkiv på ett sätt som inte är avsett finns därför inte. En bestämmelse som förbjuder den som hanterar uppgifterna att röja dem skulle följaktligen inte få någon avsevärd effekt. Ett avtal om tystnadsplikt mellan en arbetstare/uppdragstagare och arkivbildaren eller arkivinstitutionen skulle närmast vara av arbetsrättslig betydelse. Mot denna bakgrund framstår det inte som en lämplig skyddsåtgärd att uppställa krav på avtal om tystnadsplikt.

För att förhindra att personuppgifter som är särskilt skyddsvärda sprids på ett okontrollerat sätt bör det i stället begränsas i vilka fall sådana uppgifter får lämnas ut till en utomstående, tredje part. Genom att ange villkoren för utlämnande av skyddsvärda personuppgifter minskar riskerna för integritetsintrång för de personer vars uppgifter förekommer i arkiven. Att fastställa detta i föreskriftsform bedöms vara en lämplig åtgärd för att säkerställa de registrerades rättigheter och intressen.

I Riksarkivets föreskrifter har det därför tagits in en bestämmelse som anger under vilka förhållanden känsliga personuppgifter som behandlas för arkivändamål av allmänt intresse får lämnas ut till tredje part. Uppräkningen är uttömmande. Det innebär att om inte någon av situationerna är för handen, får uppgifterna inte lämnas ut till en utomstående. Bestämmelserna i föreskrifterna knyter an till de relevanta rättsliga grunderna för personuppgiftsbehandling i EU:s dataskyddsförordning och till de specifika situationer för vilka personuppgifterna bevaras när de behandlas för arkivändamål av allmänt intresse. På motsvarande sätt regleras det i föreskrifterna när en enskild arkivinstitution i egenskap av personuppgiftsansvarig får lämna ut personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning till tredje part. Begränsningarna för utlämnande är desamma för känsliga personuppgifter som för uppgifter om lagöverträdelse. De aktuella uppgifterna ska få lämnas ut till tredje part endast i följande situationer.

³⁴ Se t.ex. 34 § lagen (1970:244) om allmänna vatten och avloppsanläggningar, 42 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster och 7 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.



Den registrerade har uttryckligen lämnat sitt samtycke till att uppgifterna lämnas ut (jfr artikel 9.2 a i dataskyddsförordningen). Bestämmelser om särskilda skyddsåtgärder är här till för att skydda den registrerade mot obehörigt röjande. Om den registrerade samtycker till att uppgifterna lämnas ut till tredje part finns det inte längre skäl att skydda den enskilde mot att uppgifterna sprids. Det handlar då inte om något obehörigt röjande och det finns inte någon anledning att inte lämna ut dem. Ett krav på medgivande från den registrerade för att behandlingen ska vara tillåten är alltså i dessa fall en integritetshöjande åtgärd. Den registrerades uttryckliga samtycke bör följaktligen medföra att känsliga personuppgifter och personuppgifter som rör lagöverträdelse får lämnas ut till tredje part.

Uppgifterna har på ett tydligt sätt offentliggjorts av den registrerade (jfr artikel 9.2 e i dataskyddsförordningen). Om den registrerade själv har offentliggjort de känsliga personuppgifterna eller uppgifterna om lagöverträdelse kan det inte förorsaka honom eller henne någon skada eller något men att uppgifterna lämnas ut till tredje part. Uppgifterna är då redan röjda av den registrerade. I enskilda arkiv kan det exempelvis finnas uppgifter om partitillhörighet hos personer som förekommer i handlingarna. Är det en person som offentligt har företrätt ett visst parti är en uppgift om hans eller hennes partitillhörighet inte särskilt känslig och behöver inte skyddas från att lämnas ut till utomstående.

Om utlämnande av uppgifterna krävs för att skydda den registrerades vitala intressen (jfr artikel 9.2 c i dataskyddsförordningen). I dessa fall lämnas uppgifterna ut till tredje part för att tillgodose ett grundläggande intresse hos den registrerade. Det kan då inte orsaka honom eller henne någon skada eller något men att uppgifterna lämnas ut. Om den registrerade är fysiskt eller rättsligt förhindrad att ge sitt samtycke och personuppgiftsbehandlingen är nödvändig för att skydda den registrerades grundläggande intressen får alltså uppgifterna lämnas ut till tredje part. Ett sådant fall skulle kunna avse uppgifter om den registrerades hälsa som finns bevarade hos en privat vårdgivare.

För forskning som har godkänts vid etikprövning enligt lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor (etikprövningslagen). Ett viktigt skäl till att få behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse är för att möjliggöra framtida forskning. Alla som forskar och då behandlar känsliga personuppgifter eller uppgifter om lagöverträdelse behöver vidta särskilda åtgärder för att skydda de registrerades grundläggande rättigheter och intressen. En sådan skyddsåtgärd kan vara etikprövning. I etikprövningslagen finns bestämmelser om behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse för forskning. Dessa bestämmelser säkerställer att den registrerade inte drabbas av någon skada eller något men. Känsliga personuppgifter och personuppgifter som rör lagöverträdelse ska därför kunna lämnas ut till en utomstående som har en godkänd etikprövning.

Om skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller annan författning. Finns det en skyldighet enligt lag eller förordning att lämna ut uppgifterna



ska inte Riksarkivets föreskrifter hindra det. Även om det handlar om känsliga personuppgifter eller uppgifter om lagöverträdelser ska sådana uppgifter alltså kunna lämnas ut till tredje part om det finns en sådan uppgiftsskyldighet. Denna grund har tillkommit efter förslag från Integritetsskyddsmyndigheten.

Om det inte finns någon risk för att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada, men eller annan olägenhet om uppgifterna lämnas ut. Känsliga personuppgifter och personuppgifter som rör lagöverträdelser bör också kunna lämnas ut till tredje part om det i det enskilda fallet, dvs. efter en individuell prövning, framgår att det inte finns någon risk för att den registrerade kommer att lida skada, men eller annan olägenhet om uppgifterna lämnas ut. Vid denna bedömning bör bestämmelserna om sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i offentlighets- och sekretesslagen vara vägledande. Efter förslag från Integritetsskyddsmyndigheten har risken för att närstående till den registrerade lider skada, men eller annan olägenhet lagts till i bedömningen. Det skulle nämligen kunna uppstå situationer där närstående också kan lida skada, men eller annan olägenhet av att uppgifterna lämnas ut. På detta sätt blir skyddet mer likt det som återfinns i till exempel 21 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen om skydd för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

7. Integritetsanalys

7.1 Personuppgiftsbehandlingen

En förutsättning för att EU:s dataskyddsförordning ska vara tillämplig är att det är personuppgifter som behandlas. Definitionen av personuppgifter är mycket vid. Med personuppgifter avses varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person som är i livet. Avgörande är om den personuppgiftsansvarige eller någon annan kan knyta den aktuella uppgiften, ensamt eller i kombination med andra uppgifter, till en levande individ (se artikel 4.1 i EU:s dataskyddsförordning samt skäl 26 och 27 till dataskyddsförordningen). Den person som personuppgifterna rör kallas i dataskyddsförordningen för den registrerade. Om en uppgift varken direkt eller indirekt kan knytas till en fysisk person är det inte en personuppgift. Utanför förordningens tillämpningsområde faller uppgifter som anonymiserats så att de inte längre kan kopplas till en fysisk person.

Personuppgifterna ska alltså behandlas. Behandling är ett vidsträckt begrepp som omfattar exempelvis insamling, registrering, lagring, bearbetning, utlämnande genom överföring, spridning eller radering (se artikel 4.2 i dataskyddsförordningen). Dataskyddsförordningen gäller för personuppgiftsbehandling som är helt eller delvis automatiserad (se artikel 2.1). Automatiserad behandling innefattar till exempel behandling med hjälp av datorer, smartphones och digitalkameror. Att delvis automatiserad behandling omfattas innebär till exempel att förordningen är tillämplig när uppgifter som behandlas automatiskt skrivs ut eller lämnas ut i pappersform. Även manuell behandling av personuppgifter – till exempel renodlad pappershantering –

träffas av dataskyddsförordningen, om personuppgifterna ingår eller kommer att ingå i ett register (se artiklarna 2.1 och 4.6).

De nu aktuella föreskrifterna ger en rättslig grund för enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner, dvs. sådana organ som inte omfattas av befintlig arkivlagstiftning, att få behandla personuppgifter för arkivändamål där det saknas en sådan grund (se avsnitt 3.2, 7.4 och 7.6). Den som kan stödja sin rätt att behandla personuppgifter på bestämmelser i föreskrifterna kommer alltså ha en laglig grund för sin behandling. Det förutsätter att personuppgifterna behandlas för arkivändamål av allmänt intresse och att övriga förutsättningar i föreskrifterna är uppfyllda.

Förslaget innebär att personuppgifter kommer att behandlas. Om det blir i större utsträckning än i dag är dock oklart. Enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner behandlar sannolikt redan personuppgifter som förekommer i arkiven i den mening som avses i EU:s dataskyddsförordning, även om det är osäkert om det – utan Riksarkivets föreskrifter – finns laglig grund för en sådan behandling. Med föreskrifterna står det emellertid klart att personuppgifter får behandlas, om den enskilda arkivbildaren eller arkivinstitutionen uppfyller förutsättningarna för det.

I likhet med vad som gäller för EU:s dataskyddsförordning kommer föreskrifterna endast att vara tillämpliga om personuppgiftsbehandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register. Det kan handla om att t.ex. ta emot och förvalta ett digitalt arkiv, bevara databaser och register eller att skriva ut och skicka arkivmaterial som är digitalt tillgängligt. Det kan också handla om att manuellt, dvs. på papper, hantera personuppgifter som finns i ett separat register.

EU:s dataskyddsförordning är inte tillämplig inom brottsdatalogens (2018:1177) tillämpningsområde. Eftersom förslaget inte träffar brottsbekämpande myndigheter är det inte aktuellt att tillämpa den lagen. Någon personuppgiftsbehandling kommer alltså inte att aktualiseras utanför det område som regleras av dataskyddsförordningen.

7.2 Integritetsriskerna med personuppgiftsbehandlingen

Personuppgifternas karaktär har stor betydelse för vilka integritetsrisker som en behandling av uppgifterna kan medföra. Av regleringen i EU:s dataskyddsförordning framgår att vissa typer av personuppgifter kräver ett särskilt skydd.

Som framgått kommer enskilda arkivinstitutioner, med stöd av föreskrifterna, att få behandla såväl känsliga personuppgifter som personuppgifter som rör lagöverträdelse. Enskilda arkivbildare kommer att få behandla känsliga personuppgifter. Exempel på känsliga personuppgifter som kan förekomma i de aktuella arkiven kan vara uppgifter som avslöjar politiska åsikter eller medlemskap i fackförening. Behandling av sådana uppgifter kan medföra särskilda integritetsrisker för den registrerade. Även andra personuppgifter som innebär särskilda integritetsrisker kan komma att behand-

las med stöd av föreskrifterna. Så kan t.ex. personnummer och andra uppgifter som rör enskilda som privatpersoner komma att behandlas i arkiven. Det kan inte heller uteslutas att det förekommer uppgifter om särskilda skyddsvärda kategorier av registrerade, till exempel personuppgifter som rör barn. Barn anses enligt EU:s dataskyddsförordning vara en särskilt skyddsvärd grupp (se skäl 38 till dataskyddsförordningen). Sök- och sammanställningsmöjligheter i arkivmaterialet kan också medföra att personuppgifter som annars uppfattas som relativt harmlösa får en mer integritetskänslig karaktär. Sökningar som tar sikte på känsliga personuppgifter och personuppgifter som rör lagöverträdelse är av naturliga skäl förknippade med större risker i integritetshänseende. Det är också fullt möjligt att använda personuppgifter som finns i arkiv för att kartlägga en persons liv.

Personuppgifter kommer att behandlas för arkivändamål av allmänt intresse. Vad detta innebär har beskrivits i avsnitt 4.1. Det blir upp till den som vill tillämpa föreskrifterna att bedöma om behandlingen uppfyller ett sådant ändamål. Föreskrifterna tar sikte på enskilda arkivbildares behandling av personuppgifter i vissa fall, liksom enskilda arkivinstitutions personuppgiftsbehandling när de övertar personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Några andra kommer inte att kunna behandla personuppgifter med stöd av föreskrifterna. Vilken spridning uppgifterna får beror på hur de behandlas av den som har rätt att behandla dem.

7.3 Befintlig reglering

Den nuvarande regleringen har beskrivits i avsnitt 3. Där anges vilka rättsliga grunder som behövs för att en personuppgiftsbehandling för arkivändamål ska vara laglig. Den arkivverksamhet som bedrivs av enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutions är i princip oreglerad. Det beror på att gällande arkivlagstiftning utgår från att det är allmänna handlingar som ska arkiveras. En myndighets arkiv bildas nämligen av de allmänna handlingar som uppkommer i verksamheten. Handlingar som uppkommer hos enskilda arkivbildare eller överlämnas till en enskild arkivinstitution är inte allmänna. Eftersom arkivlagstiftningen inte gäller för den typen av verksamheter kan de inte anses utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning. Därmed saknas många gånger en rättslig grund för att få behandla personuppgifter i de enskilda arkivverksamheterna. Detta har beskrivits närmare i avsnitt 3.2.

Som framgått i avsnitt 2.1 får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv får behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Riksarkivet får meddela sådana föreskrifter. Denna rätt har fram tills nu inte utnyttjats. I de fall den personuppgiftsansvarige inte kan stödja sin personuppgiftsbehandling direkt på bestämmelser i EU:s dataskyddsförordning finns det alltså inte någon personuppgiftsreglering som omfattar den verksamhet som enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutions bedriver.

7.4 Behovet av ny reglering

I avsnitt 3 har Riksarkivet redogjort för behovet av ny reglering. Syftet med föreskrifterna är att ge personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv en rättslig grund för att få behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. I nuläget är det tveksamt om det finns tillräckligt stöd för en sådan behandling. En föreskrift som tillåter en personuppgiftsansvarig att behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse ger det stöd i rättsordningen som behövs. Om en föreskrift tillåter att enskilda arkivorgan behandlar personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse innebär det i sig att organet erkänns ha befogenhet att bedriva arkivverksamhet av allmänt intresse. Därmed är en uppgift av allmänt intresse fastställd på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 första stycket i EU:s dataskyddsförordning (se avsnitt 4.2.1).

Riksarkivet har i avsnitt 3.4 bedömt att det behövs föreskrifter för att enskilda arkivinstitutioner ska få behandla känsliga personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Myndigheten har rätt att meddela sådana föreskrifter (se avsnitt 2.2). Genom föreskrifterna ges arkivinstitutionerna det stöd som behövs för att få behandla känsliga personuppgifter enligt artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning. På motsvarande sätt har Riksarkivet i avsnitt 3.5 redogjort för behovet av föreskrifter när det gäller behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelse. Även detta omfattas av myndighetens föreskriftsrätt (avsnitt 2.2). Enskilda arkivinstitutioner är inte myndigheter i den mening som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen och det behövs därför särskilda föreskrifter för att dessa ska få behandla personuppgifter som rör lagöverträdelse i arkiv som har överlämnats till dem. Som har framgått behövs det inga föreskrifter när det gäller enskilda arkivbildares rätt att behandla personuppgifter som rör lagöverträdelse (se avsnitt 3.5).

Vilket stöd som behövs för att få vidarebehandla personuppgifter har behandlats framför allt i avsnitt 3.3. Som framgått där behövs det som utgångspunkt inte någon särskild reglering för att enskilda arkivbildare ska få vidarebehandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. En personuppgiftsansvarig ska bedöma om vidarebehandlingen är förenlig med det ändamål för vilket personuppgifterna ursprungligen samlades in. Eftersom ytterligare behandling för arkivändamål av allmänt intresse inte anses vara oförenlig med de ursprungliga ändamålen, blir det upp till den personuppgiftsansvarige att bedöma om personuppgifterna behandlas för arkivändamål av allmänt intresse. När det gäller vidarebehandling av känsliga personuppgifter krävs det dock särskilt stöd i nationell rätt (se avsnitt 3.4), varför det behöver regleras i de nu aktuella föreskrifterna.

Behovet av särskilda skyddsåtgärder vid behandling av vissa personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse har behandlats i avsnitt 6.2 och 6.3. Riksarkivet återkommer till det vid bedömningen av utformningen av den nya regleringen.

7.5 Intrång i den personliga integriteten

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Som framgått kan arkivmaterial innehålla många olika typer av personuppgifter. Vilka risker personuppgiftsbehandling i arkivverksamhet kan medföra för den personliga integriteten beror givetvis på vilken behandling det är frågan om och hur uppgifterna hanteras. Personuppgifter i en arkivsamling som enbart bevaras digitalt för framtiden kan i och för sig innebära en personuppgiftsbehandling men medför inte någon större risk för den vars personuppgifter behandlas. Om arkivsamlingen däremot tillhandahålls allmänheten genom att uppgifter ur den lämnas ut frekvent till forskning eller liknande kan uppgifterna få större spridning. Att personuppgifter sprids innebär alltid en större risk sett ur integritetssynpunkt. Det är inte alltid som enskilda är medvetna om att deras personuppgifter förekommer i ett arkiv hos en enskild arkivbildare eller en enskild arkivinstitution. Den som t.ex. är medlem i en förening eller ett förbund kan kanske utgå från att hans eller hennes uppgifter tas in i en medlemsförteckning som senare kan komma att arkiveras. Andra arkiv kan dock innehålla t.ex. brev, dagböcker och artiklar där personer omnämns utan att han eller hon känner till det.

Någon övervakning av den enskildes personliga förhållanden är det emellertid inte fråga om. I viss mån kan enskilda kartläggas om många uppgifter om dem samlas på ett ställe. Det ska dock framhållas att föreskrifterna är till för ett ge enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner rätt att behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Föreskrifterna innehåller däremot inte några åtgärder från det allmännas sida som kan innefatta ett betydande intrång i den personliga integriteten.

7.6 Utformning av den nya regleringen

Som framgått ovan har regeringen gett Riksarkivet föreskriftsrätt på området (se avsnitt 2.1). Det innebär att myndigheten har rätt att meddela föreskrifter om att personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv får behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Föreskrifterna får också avse behandling av känsliga personuppgifter och personuppgifter som rör lagöverträdelser (se avsnitt 2.2). Någon annan normgivningsnivå än föreskrifter är följaktligen inte aktuell här.

Genom föreskrifterna läggs den rättsliga grunden för att få behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse, i de fall en sådan rättslig grund inte redan finns. I vissa fall får personuppgifter behandlas med direkt stöd av bestämmelserna om vidarebehandling i EU:s dataskyddsförordning (se avsnitt 3.3). Det behövs då inte någon särskild rättslig grund i Riksarkivets föreskrifter.

I föreskrifterna regleras behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse, när behandlingen utförs av personuppgiftsansvariga som

inte omfattas av föreskrifter om arkiv. Vad som avses med föreskrifter om arkiv definieras i den inledande paragrafen. Dit hör arkivlagen men också andra föreskrifter som syftar till att arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas kan vara föreskrifter om arkiv. De personuppgiftsansvariga som träffas av föreskrifterna är alltså andra arkivbildare och arkivinstitutioner än de som omfattas av föreskrifter om arkiv. Dessa enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner begränsas i föreskrifterna genom att personuppgiftsbehandlingen ska vara för ett arkivändamål av allmänt intresse. Om det inte finns ett sådant ändamål med behandlingen är föreskrifterna inte tillämpliga. På de enskilda arkivinstitutionerna ställs det dessutom krav på bl.a. kompetens och långsiktighet i verksamheten. De enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner som omfattas av föreskrifterna och uppfyller de krav som ställs däri, är följaktligen ansvariga för den personuppgiftsbehandling som äger rum med stöd av föreskrifterna. Därmed regleras vilka personuppgiftsansvariga som omfattas av regleringen.

Föreskrifterna gäller för behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Av detta följer att personuppgifter, med stöd av föreskrifterna, inte får behandlas för andra ändamål. Till viss del begränsar det vilka personuppgifter som får behandlas. Föreskrifterna ger dock stöd för att i vissa fall behandla känsliga personuppgifter och personuppgifter som rör lagöverträdelser. Här uppställs vissa förutsättningar för att behandlingen ska vara tillåten, såsom att behandlingen ska vara nödvändig för arkivändamål av allmänt intresse. Krav ställs också på arkivbildarens ursprungliga behandling av personuppgifterna, för dennes vidarebehandling eller för arkivinstitutionens behandling av personuppgifter i arkiv som överlämnats dit. Behandlingen av känsliga personuppgifter – och för de enskilda arkivinstitutionernas del också behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser – ska omfattas av en sådan särskild skyddsåtgärd som anges i föreskrifterna. Den innebär att känsliga personuppgifter och personuppgifter som rör lagöverträdelser bara får lämnas ut till tredje part i vissa särskilda situationer. Detta sammantaget har bedömts tillräckligt för att minimera integritetsriskerna.

7.7 Samlad proportionalitets- och nödvändighetsbedömning

Föreskrifterna syftar till att enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner i egenskap av personuppgiftsansvariga ska kunna behandla personuppgifter i arkiv som har ett allmänt intresse. Om det inte skulle vara tillåtet att behandla personuppgifter i dessa arkiv, genom att t.ex. bevara och ge tillgång till uppgifterna, skulle syftet med arkiven många gånger gå förlorat. Arkiv innehåller normalt sett viktig information av bestående värde för allmänheten. Personuppgiftsbehandling för arkivändamål har därför fått en särställning i EU:s dataskyddsförordning. I arkiv som uppstår hos enskilda arkivbildare och arkiv som överförs till enskilda arkivinstitutioner finns det information om vår samtid som också är viktig att kunna förvärva, bevara, kommunicera, sprida och ge tillgång till i framtiden. För att det ska vara möjligt att behandla personuppgifter i sådana arkiv behövs det särskilda föreskrifter som tillåter detta.

Målet med den personuppgiftsbehandling som kommer äga rum med stöd av föreskrifterna är således att tillgodose ett viktigt allmänt intresse. Föreskrifterna innehåller precisa bestämmelser som anger räckvidden och innebär begränsningar i när personuppgifter får behandlas, däribland att personuppgiftsbehandlingen alltid ska vara nödvändig för ett arkivändamål av allmänt intresse. Det finns också en bestämmelse som anger en särskild skyddsåtgärd för vissa kategorier av personuppgifter. Det minskar integritetsriskerna för de individer vars personuppgifter kommer att behandlas med stöd av föreskrifterna. I sammanhanget ska också nämnas att EU:s dataskyddsförordning inte gäller behandling av personuppgifter rörande avlidna personer, vilket är vanligt förekommande just i fråga om uppgifter i arkiv.

Behovet av föreskrifter som ger enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner rätt att behandla personuppgifter – i de fall som omfattas av föreskrifterna – får vid en sammantagen bedömning anses stå i rimlig proportion till det intrång i den personliga integriteten som det kan tänkas medföra för enskilda vars personuppgifter förekommer i arkiven.

8. Konsekvensbedömning

8.1 Problemet, bemyndigandet och vad som ska uppnås

Det har ovan på flera ställen framgått att problemet är att enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner till stor del har saknat rättsligt stöd för att få behandla personuppgifter, eller särskilda kategorier av personuppgifter, för arkivändamål av allmänt intresse. Den rättsliga grunden för denna behandling bör i normalfallet vara att verksamheten är av allmänt intresse. Det är dock oklart om denna uppgift alltid är fastställd i svensk rätt på det sätt som krävs enligt EU:s dataskyddsförordning. Detta uppmärksammades redan av Dataskyddsutredningen i betänkandet *Ny dataskyddslag – Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning*.³⁵ Utredningen föreslog att regeringen och Riksarkivet skulle få meddela föreskrifter om behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse utanför arkivlagstiftningens tillämpningsområde. Regeringen delade denna uppfattning och gav därför Riksarkivet föreskriftsrätt enligt vad som redogjorts för i avsnitt 2.1 och 2.2. För en närmare beskrivning av problemet och vad som ska uppnås med föreskrifterna, se avsnitt 3.

8.2 Alternativa lösningar och effekterna av utebliven reglering

Att inte reglera möjligheterna för enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner att behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse har inte framstått som något alternativ. I dessa arkivverksamheter finns det i princip samma behov av att kunna behandla personuppgifter som för den arkivverksamhet som omfattas av arkivlagstiftningen, om det finns ett allmänt intresse av att uppgifterna samlas in och vidarebehandlas för arkivändamål. Om någon reglering inte kommer till stånd kvarstår osäkerheten kring lagligheten av sådan personuppgiftsbehandling. Får inte

³⁵ SOU 2017:39 s. 215 f.

personuppgifter bevaras i arkivmaterial utan måste rensas ut, finns det en stor risk för att information och sammanhang som är av allmänt intresse förstörs och att resterande arkivmaterial blir obegripligt eller oanvändbart. Den enskilda sektorns arkivmaterial utgör en betydelsefull del av samhällets informationsförsörjning och kulturarv. Det är viktigt att det finns lagliga förutsättningar för att dessa arkiv ska kunna bevaras så intakta som det bedöms ändamålsenligt, samtidigt som det finns reglering till skydd för enskildas personliga integritet.

Det kan emellertid finnas olika sätt att utforma regleringen på. Riksarkivet har i ett tidigare remitterat förslag till föreskrifter föreslagit en lösning som utgick ifrån att den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse skulle fastställas av myndigheten genom beslut i varje enskilt fall. Den personuppgiftsansvarige som ville tillämpa föreskrifterna skulle få ansöka om det hos Riksarkivet. En sådan lösning skulle dock bli alltför omständlig och kostsam. Det har därför inte ansetts vara en lämplig ordning.

En annan lösning skulle kunna vara att i föreskrifterna uttryckligen ange vilka arkivbildare och arkivinstitutioner som skulle få tillämpa dem. Det skulle exempelvis kunna göras genom att i en särskild bilaga till föreskrifterna fastställa berörda personuppgiftsansvariga, med angivande av den verksamhet som bedöms vara av allmänt intresse. Det skulle också i föreskrifterna kunna tas in en definition av uttrycket arkivändamål av allmänt intresse för att på så sätt avgränsa vilka som berörs. Varför dessa alternativa lösningar inte har valts har redovisats i avsnitt 4.1 och 4.2.4. Den utformning som Riksarkivet har valt innebär att det blir upp till den som vill behandla personuppgifter med stöd av föreskrifterna att bedöma om behandlingen utförs för arkivändamål av allmänt intresse.

8.3 Vilka som berörs av regleringen

De som främst berörs av föreskrifterna är enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner som vill behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. För de enskilda arkivinstitutionerna gäller detta när de i egenskap av personuppgiftsansvariga från enskilda arkivbildare övertar personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Till de enskilda arkivinstitutionerna hör, som framgått, bland annat förenings-, folkrörelse- och näringslivsarkiven och arkivsektorns branschorganisationer. För dessa är föreskrifterna inte begränsade till behandling av någon särskild kategori av personuppgifter utan gäller generellt i den situation som föreskrifterna reglerar. För enskilda arkivbildare gäller föreskrifterna vid behandling av känsliga personuppgifter när uppgifterna vidarebehandlas för arkivändamål av allmänt intresse. Som framgått gäller föreskrifterna enbart för sådana personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv. Vad detta innebär har närmare beskrivits i avsnitt 3.1. Utanför föreskrifternas tillämpningsområde faller följaktligen personuppgiftsbehandling som utförs av personuppgiftsansvariga som omfattas av arkivlagen eller andra föreskrifter

som syftar till att arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas. För sådan behandling finns det redan tillräckligt rättsligt stöd.

Givetvis berörs också de personer vars uppgifter behandlas med stöd av föreskrifterna, dvs. de vars personuppgifter förekommer i det arkivmaterial som hanteras av enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner. I vissa fall kan det handla om för den registrerade särskilt integritetskänsliga uppgifter som avslöjar t.ex. politiska åsikter eller medlemskap i fackförening.

8.4 Kostnadsmässiga och andra konsekvenser

Riksarkivet bedömer att förslaget kan komma att medföra kostnader för de som får tillämpa föreskrifterna. I huvudsak handlar det om administrativa och organisatoriska kostnader för de enskilda arkivinstitutionerna. Resurser kan behöva läggas på att bedöma om kravet på arkivändamål av allmänt intresse är uppfyllt, innan personuppgifter får behandlas. Enskilda arkivinstitutioner behöver också organisera verksamheten så att kraven på kompetens och långsiktighet uppfylls. I vissa fall kan det komma att innebära att ganska omfattande resurser behöver läggas på organisatoriska åtgärder. Personal, eller personer som hyrs in eller anlitas för att arbeta med arkiven, behöver ha tillräcklig kompetens i form av utbildning och erfarenhet, inte minst för att kunna bedöma ändamålet och nödvändigheten med behandlingen. Grundläggande kunskaper behövs för att kunna avgöra vilka uppgifter som är viktiga att bevara för framtiden. Verksamheten bör bedrivas med personal som har arkivalisk sakkunskap eller under ledning av personal som har sådan kompetens. Det kan behöva tas fram vägledning och utbildning för den personal som ska behandla personuppgifterna och bl.a. bedöma om känsliga personuppgifter får lämnas ut. Resurser kan också behöva avsättas för att det ska finnas kontinuitet och varaktighet i verksamheten så att den kan bedrivas under stabila och långsiktiga förhållanden.

Föreskrifterna ska ge en rättslig grund för att få behandla personuppgifter i enskild arkivverksamhet. De gäller för helt eller delvis automatiserad behandling och för manuell behandling om informationen är strukturerad på ett sådant sätt att det enkelt går att hitta information om en enskild person för senare användning. För manuell behandling som inte är strukturerad gäller inte föreskrifterna, eftersom EU:s dataskyddsförordning inte gäller för sådan behandling. Något krav på att arkivinstitutionerna ska automatisera eller systematisera sin information ställs däremot inte. Kostnader för sådana åtgärder är följaktligen inte en konsekvens av Riksarkivets föreskrifter. Föreskrifterna utgör endast en del av en större dataskyddsreglering som ställer krav på den som vill behandla personuppgifter. Den som inte kan uppfylla sådana krav får inte heller behandla personuppgifter. Detta för att enskildas personliga integritet ska skyddas.

För enskilda vars personuppgifter kommer att behandlas för arkivändamål av allmänt intresse kan förslaget till föreskrifter medföra vissa integritetsrisker. Detta har behandlats i integritetsanalysen (se särskilt avsnitt 7.2 och 7.5). Effekterna kan dock mildras av att personuppgiftsbehandlingen måste



vara nödvändig för arkivändamål av allmänt intresse och i vissa fall omfattas av särskilda åtgärder. Bestämmelsen som begränsar möjligheten att lämna ut personuppgifter utgör en integritetshöjande åtgärd till skydd för den registrerade (se avsnitt 6.3). Redan det förhållandet att det ställs grundläggande krav på kompetens och långsiktighet hos de enskilda arkivinstituti- onerna kan minska riskerna för att enskildas rättigheter och intressen kränks genom personuppgiftsbehandlingen.

8.5 Överensstämmelse med EU-rätten

Föreskrifterna kompletterar EU:s dataskyddsförordning genom att ge nödvändigt stöd åt berörda aktörer för att kunna behandla personuppgifter i en- lighet med EU-rätten. På så sätt kommer personuppgifter som finns hos en- skilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner att få det skydd som efter- strävas i förordningen. Skyddet för fysiska personer vid behandling av per- sonuppgifter är en grundläggande rättighet som följer av artikel 8.1 i Euro- peiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och i artikel 16.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Före- skrifterna står därmed i överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

8.6 Ikraftträdande

Det har tidigare i många fall saknats rättsligt stöd för att få behandla person- uppgifter i den enskilda arkivsektorn trots att verksamheten bedrivs i all- mänhetens intresse. Sådan personuppgiftsbehandling som ändå görs omfat- tas då inte av det skydd för personuppgifter som EU-förordningen ger. Det är därför angeläget att föreskrifterna träder i kraft så snart som möjligt. Vissa informationsinsatser kan komma att behöva vidtas.

Karin Brandqvist Sundblad