



Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse

Om konsekvensutredning

Enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelutgivning ska förvaltningsmyndigheter under regeringen innan de fattar beslut om föreskrifter eller allmänna råd så tidigt som möjligt utreda föreskrifternas eller de allmänna rådens kostnadsmässiga och andra konsekvenser i den omfattning som behövs i det enskilda fallet och dokumentera utredningen i en konsekvensutredning, och ge statliga myndigheter, kommuner, regioner, organisationer, näringslivet och andra som kostnadsmässigt eller på något annat betydande sätt berörs tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen.

En konsekvensutredning ska enligt samma förordning innehålla:

- 1) en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
- 2) en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
- 3) uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
- 4) uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på,
- 5) uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
- 6) en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
- 7) en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Konsekvensutredningens omfattning kan sedan variera i det enskilda fallet. Nivån på detaljer och djupet av utredning ska anpassas efter föreskrifterna och de allmänna råden som ska ges ut. Det finns varken allmänna riktlinjer eller någon mall att följa. Utgångspunkter för att få stöd i bedömningen om vad som är en lämplig omfattning kan fås genom att överväga till exempel problemets och förslagetets komplexitet, förslagetets tolkningsutrymme mot

och inflytande i det befintliga regelverket, och förslagets detaljnivå och syfte.¹

Sammanfattande inledning

Riksarkivet remitterade under 2019 ett förslag till föreskrifter och allmänna råd om behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse inom den enskilda sektorn. Ett nytt utkast till föreskrifter med en delvis annan inriktning har nu tagits fram. Det tidigare föreslagna förfarandet där den personuppgiftsansvariga kunde få rättslig grund för sin behandling genom att ansöka om beslut hos Riksarkivet har utgått.

Avsikten med föreskrifterna är fastställa en rättslig grund i den nationella rätten för personuppgiftsansvariga inom den enskilda sektorn som bedriver en arkivverksamhet av allmänt intresse men inte omfattas av arkivlagstiftningen. Enskilda aktörer som utifrån föreskrifternas kriterier kan visa att deras arkivverksamhet är av allmänt intresse samt uppfyller kraven på särskilda skyddsåtgärder kommer att kunna behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse, antingen inom ramen för den egna verksamheten eller genom ett personuppgiftsbiträde t.ex. en arkivinstitution.

Den konsekvensutredning som har genomförts visar inte på några negativa följder för statliga myndigheter eller för företag om de föreslagna föreskrifter och allmänna råd beslutas.

1 Problem och mål

1.1 Vad är problemet?

Enskilda organ som inte omfattas av arkivlagstiftningen kan i vissa fall också ha anledning att behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. I Sverige finns t.ex. enskilda arkivinstitutioner som samlar in personuppgifter enbart 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 denna uppgift alltid är fastställd i enlighet med svensk rätt på ett sådant sätt som krävs enligt EU:s dataskyddsförordning², i fortsättningen GDPR.³

Enligt 2 kap. 2 § 1 lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning får personuppgifter behandlas med stöd av arti-

¹ ESV Vägledning (2015:19), sidan 40.

² 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).

³ SOU 2017:39, *Ny dataskyddslag, Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning*, s. 217.

kel 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.

1.1.1 Laglig behandling

I artikel 6 GDPR, anges de kriterier som måste uppfyllas för att en behandling av personuppgifter ska anses vara laglig. Dessa utgör de rättsliga grunderna för behandling av sådana personuppgifter som omfattas av förordningen. Artikel 6.1 motsvarar till stor del artikel 7 i det tidigare dataskyddsdirektivet⁴ som implementerades i svensk rätt genom personuppgiftslagen (1998:204), PUL (specifikt genom 10 § i den lagen). Varje behandling måste ha en rättslig grund och måste därmed uppfylla åtminstone ett av de villkor som räknas upp i artikel 6.1, vilka är följande:

- a) Den registrerade har lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål.
- b) Behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part eller för att vidta åtgärder på begäran av den registrerade innan ett sådant avtal ingås.
- c) Behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige.
- d) Behandlingen är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för en annan fysisk person.
- e) Behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.
- f) Behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter, särskilt när den registrerade är ett barn.

1.1.2 Nödvändighetsrekvisitet

Av artikel 6.1 b-f följer att behandlingen måste vara nödvändig för att fullgöra, skydda eller utföra den rättsliga grunden. Nödvändighetsrekvisitet har

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

dock i rättstillämpningen inte ansetts utgöra ett krav på att det ska vara omöjligt att fullgöra förpliktelsen eller utföra uppgiften utan att behandlingsåtgärden vidtas. EU-domstolen har i ett mål rörande tolkningen av artikel 7 i dataskyddsdirektivet uttalat att en myndighets förande av ett centralt register över uppgifter som redan fanns i regionala register är nödvändigt om det bidrar till att effektivisera tillämpningen av relevanta bestämmelser. Behandling av personuppgifter på ett visst sätt för att utföra en uppgift av allmänt intresse borde därmed kunna anses vara nödvändig enligt förordningens mening om den leder till effektivitetsvinster, trots att uppgiften skulle kunna utföras utan att uppgifterna behandlas på det sättet.⁵

1.1.3 Ändamålsbegränsning

Enligt artikel 5.1 (led b) ska personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och får 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 ändamål i enlighet med artikel 89.1 ska inte anses vara oförenligt med de ursprungliga ändamålen.

I artikel 6.3 andra stycket anges att syftet med behandlingen ska vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning samt att unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

1.1.4 Grunden för behandlingen ska vara fastställd

Av artikel 6.3 första stycket framgår att den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 e, behandling för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning, ska fastställas antingen i enlighet med unionsrätten, eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av.

GDPR innehåller alltså ett uttryckligt krav på att grunden för behandlingen ska vara fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten, något som innebär en skärpning i förhållande till det tidigare dataskyddsdirektivet som saknade ett motsvarande krav. En uppgift av allmänt intresse som inte är reglerad och därmed fastställd kan därför inte åberopas som rättslig grund för behandling av personuppgifter. Innan GDPR trädde ikraft var det möjligt att med stöd av 10 § d PUL utföra behandling av personuppgifter som var nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse trots att uppgiften inte hade fastställts. Regeringen har bedömt att den rättsliga grunden

⁵ SOU 2017:39, s. 105 f.

för de enskilda organens behandling av personuppgifter kan komma att ifrågasättas och att det därför finns behov av att förtydliga det rättsliga stödet för sådan personuppgiftsbehandling.⁶

GDPR ställer inte krav på en särskild lag för varje behandling som krävs för att utföra en uppgift av allmänt intresse utan det räcker med en författning som grund för flera behandlingar, vilket framgår av skäl 45.

Kravet på att grunden för behandlingen ska fastställas medför inte per automatik att en särskild reglering krävs pga. GDPR:s ikraftträdande, men förekomsten av reglering avgör dock i vilken utsträckning personuppgiftsansvariga kan åberopa den rättsliga grunden i artikel 6.1 e.⁷

Det förekommer att enskilda organ har skäl att bevara uppgifter under en längre tid än vad som krävs för det ursprungliga ändamålet. En sådan vidarebehandling kan bland annat ske för arkivändamål av allmänt intresse eller för historiska forskningsändamål. Vidarebehandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse ska enligt artikel 5.1 b inte anses som oförenlig med de ursprungliga ändamålen. Det krävs därmed inte någon annan separat rättslig grund än den med stöd av vilken insamlingen av personuppgifter medgavs (skäl 50). Det kan dock i det enskilda fallet vara svårt för den personuppgiftsansvarige, den registrerade och tillsynsmyndigheten att bedöma om arkivverksamheten är av allmänt intresse på det sätt som avses i dataskyddsförordningen. I de fall detta inte följer direkt av de föreskrifter som har meddelats bör den personuppgiftsansvarige ha samma möjlighet som enskilda arkivinstitutioner att få frågan prövad och fastställd genom förvaltningsbeslut.⁸

1.1.5 Uppgift av allmänt intresse

Regeringen har konstaterat att begreppet allmänt intresse är EU-rättsligt och inte kan definieras i nationell lagstiftning. Begreppet måste i stället ges utrymme att utvecklas i rättstillämpningen. Om syftet med behandlingen är just arkivändamål av allmänt intresse, och inte t.ex. historiska forskningsändamål, måste bedömas från fall till fall.

Regeringen har alltså inte gett Riksarkivet något bemyndigande att bestämma vad som är arkivändamål av allmänt intresse. Förarbetena är tydliga med att begreppet är avsett att utvecklas i praxis. Däremot anser regeringen att Riksarkivet är den myndighet som har bäst förutsättningar att bedöma vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att en arkivverksamhet ska anses vara av allmänt intresse i dataskyddsförordningens mening.

En föreskrift som tillåter en personuppgiftsansvarig att behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse ger, enligt regeringen, det stöd i rättsordningen som behövs. En föreskrift som tillåter att t.ex. en förening

⁶ Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 113.

⁷ SOU 2017:39, s.111.

⁸ SOU 2017:39, s.219.

behandlar personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse innebär 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.⁹

1.2 Varför är det ett problem?

När det gäller myndigheters verksamheter har det i förarbetena till dataskyddslagen konstaterats att de är av allmänt intresse.¹⁰ Deras verksamheter är fastställda i den nationella rätten. Myndigheternas uppdrag och åligganden framgår av författningar, regeringsbeslut och kommunala reglementen, antagna i enlighet med regeringsformens bestämmelser om normgivningskompetens och kommunalt självstyre. De åtgärder som myndigheterna vidtar i syfte att utföra dessa uppdrag eller uppfylla dessa åligganden har därmed i sig en legal grund, som har offentliggjorts genom tydliga, precisa och förutsebara regler.¹¹ Regeringen har också slagit fast att den behandling av personuppgifter som utförs för att uppfylla de krav som ställs i arkivlagen och anslutande föreskrifter måste anses ske för arkivändamål av allmänt intresse.¹²

För enskilda organ som inte omfattas av föreskrifter om arkiv och vilkas verksamheter inte har fastställts på det sätt som krävs saknas därmed rättsligt stöd för att behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. En personuppgiftsansvarig kan i det fallet t.ex. inte tillämpa undantaget från rätten till radering i artikel 17.3 d GDPR. En begäran från den registrerade om att radera uppgifterna kan inte nekas även om den personuppgiftsansvarige bedömer att uppgifterna är av allmänt intresse.

1.3 Problemets omfattning

1.3.1 Den tidigare remissen

Riksarkivet har sedan tidigare remitterat ett förslag till föreskrifter den 2019-07-05 (Dnr RA 22-2019/8058). Remissen sändes till följande organisationer:

- Datainspektionen
- Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek (ARAB)
- Centrum för Näringslivshistoria (CfN)
- Folkrörelsearkivet för Uppsala län
- Föreningen för arkiv & informationsförvaltning (FAI)
- Föreningen Sveriges Länsarkivarier (FSLA)

⁹ Prop. 2017/18:105, s. 113.

¹⁰ A.a. s. 56 f.

¹¹ Arkivutredningen, s. 413.

¹² Prop. 2017/18:105, s. 110.

- IF Metall
- Näringslivets arkivråd (NLA)
- Regionarkivet Göteborg
- Svenska Arkivförbundet
- Tjänstemäns och akademikers arkiv (TAM-Arkiv)

I korthet byggde förslaget på principen att den rättsliga grunden för behandling för arkivändamål av allmänt intresse skulle fastställas av Riksarkivet genom beslut. Föreskrifterna riktade sig främst till arkivinstitutioner som gavs möjligheten att skriftligen ansöka hos Riksarkivet om att få utföra behandling för arkivändamål. Riksarkivets skulle pröva om den sökande institutionens arkivverksamhet kunde anses vara en uppgift av allmänt intresse i enlighet med föreskrifternas kriterier. Även andra personuppgiftsansvariga än arkivinstitutioner kunde ansöka om att i enskilda fall få bevara och behandla vissa personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse.

I de remissvar som inkom pekar remissinstanserna på ett flertal brister hos förslaget. Kritik framfördes mot att Riksarkivet inte inväntat arkivutredningens förslag som förväntades innebära en starkt ställning för de enskilda arkiven samt att institutioner som mottar offentliga bidrag ska anses ha en rättslig grund och därmed inte behöva ansöka hos Riksarkivet.

Ansökningsförfarandet i sig kritiserades också bl.a. av den orsaken att det inte kan anses rimligt att Riksarkivet ska kunna ha direktkontakt med och handlägga ansökningar från tusentals företag, föreningar och andra organisationer som vill behandla personuppgifter för allmänt intresse. Vidare påpekades att föreskrifterna i större utsträckning borde ha beaktat den kompetens som redan finns hos arkivarier inom den enskilda sektorn, som också har utbildning och erfarenhet av sitt område. Bedömningen av handlingars bevarandevärde inom en viss sektor, t.ex. näringslivet, bör därför göras av dessa arkivarier med erfarenhet inom den sektorn och inte av RA. Minskat oberoende inom den enskilda arkivsektorn och risken för att synen på vad som ska anses utgöra arkivverksamhet av allmänt intresse blir en politisk fråga och i praktiken beroende av vilken regering som styr.

1.3.2 Depositioner

En av de stora frågorna under arbetets gång har varit hur depositioner ska hanteras. Av remissvaren framgick att många frågor kring detta ämne inte besvarats i tillräcklig utsträckning. Man vill också att Riksarkivet tar ställning beträffande deponentens och arkivinstitutionens rättsliga status.

Det finns dock inget givet svar. Frågan om vem som faktiskt bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen ska avgöras av de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet. Möjligen kan man därmed i vissa fall beroende på omständigheterna samt villkoren i personuppgiftsbiträdesavtalen

argumentera för ett delat ansvar.¹³ Den situation som ofta anses råda är dock att deponenten är personuppgiftsansvarig och institutionen personuppgiftsbiträde. Detta innebär i sin tur att det är deponenten som måste ha en rättslig grund för att kunna behandla uppgifter för arkivändamål av allmänt intresse.

Om ett beslut från Riksarkivet skulle krävas avseende arkivverksamhetens status av allmänt intresse skulle en deponent alltså i många fall inte kunna deponera material hos en arkivinstitution som fått ett sådant beslut om inte deponenten har ett eget beslut till att börja med. Konsekvensen skulle många gånger kunna bli att ett stort antal deponenter, både sådana som redan har deponerat handlingar hos arkivinstitutioner och sådana som avser att göra det, skulle behöva ansöka om beslut hos Riksarkivet. Det är inte en rimlighet i praktiken och kan inte anses ha varit avsikten med dataskyddsregleringen då det skulle få stora ekonomiska och administrativa konsekvenser för de inblandade parterna.

Ett skäl till deponering kan vara att deponenten på egen hand inte kan leva upp till föreskriftens och GDPR:s krav på skyddsåtgärder. Med det nuvarande förslaget där ansökningsförfarandet inte längre kvarstår kan deponentens rättsliga grund motiveras utifrån föreskrifternas kriterier av sakkunnig personal hos arkivinstitutionen. Arkivinstitutionen kan komplettera deponenten i syfte att uppnå föreskriftens krav, t.ex. gällande skyddsåtgärder. Deponenten måste därför kunna anses utföra arkivverksamhet av allmänt intresse som är fastställd genom föreskrifterna även om den verksamheten till stor del utförs av ett personuppgiftsbiträde i form av en enskild arkivinstitution.

Regionarkivet Göteborg påpekade att remissförslaget inte tar upp möjligheten för en enskild organisation som inte bedriver arkivverksamhet av allmänt intresse att deponera arkiv hos en arkivmyndighet eller arkivinstitution. Om äganderätten till arkivet övertas uppstår inget problem då det blir institutionens rättsliga grund som blir avgörande. Beträffande arkivmyndigheter torde detta inte vara något problem i de fall den rättsliga grunden kan anses vara fastställd i arkivrätten. Ett sådant mandat framgår t.ex. för Riksarkivet i 6 § andra stycket förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet. Här stadgas att Riksarkivet får ta emot arkivhandlingar från enskilda om de är av särskild betydelse för forskning och kulturarv.

Vad gäller enskilda arkivinstitutioner som kan argumentera för att de bedriver arkivverksamhet av allmänt intresse enligt föreskrifterna torde institutionen kunna grunda behandlingen på Riksarkivets föreskrifter. Vid depositioner kvarstår äganderätten hos deponenten som måste ha rättslig grund för behandlingen. Med föreskriftens nya utformning kan en sådan grund fastställas av sakkunnig personal hos arkivinstitutionen. Den behandling som sedan utförs hos institutionen blir vidarebehandling för arkivändamål av allmänt intresse. Det kan tänkas uppstå fall där deponenten, som i egenskap av

¹³ Se Artikel 29-gruppens yttrande 1/2010 om begreppen registeransvarig och registerförare.

personuppgiftsansvarig bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen, kan ställa villkor som gör att behandlingen inte kan anses motsvara arkivändamål av allmänt intresse. Det kan också vara så att uppgifterna i sig inte anses vara av bestående värde för allmänintresset. I dessa fall behöver stöd för behandlingen finnas i någon annan bestämmelse, t.ex. intresseavvägning enligt artikel 6.1 f (under förutsättning att det inte är känsliga personuppgifter).¹⁴

1.3.3 Känsliga personuppgifter

I artikel 9.1 i dataskyddsförordningen anges att behandling som avslöjar känsliga personuppgifter ska vara förbjuden, se avsnitt 10.1. Utrymmet för undantag från detta förbud, vid behandling som är nödvändig för arkivändamål av allmänt intresse, regleras i artikel 9.2 j. Där anges att förbudet inte gäller om behandlingen är nödvändig för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade 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.

För att behandling av känsliga personuppgifter ska vara tillåten för arkivändamål i allmänt intresse krävs således att unionsrätten eller den nationella rätten innehåller bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder. För arkivering av allmänna handlingar finns stöd för nödvändig behandling i arkivlagen och anslutande föreskrifter. Regeringen har också konstaterat att svensk rätt innehåller särskilda åtgärder t.ex. sekretess, informationssäkerhet och föreskrifter om gallring som uppfyller kraven på lämpliga och särskilda åtgärder.¹⁵

För enskilda arkiv finns det inte några generella föreskrifter om lämpliga och särskilda åtgärder, utöver dem som följer direkt av GDPR. Regeringen har uttalat att det bör ankomma på Riksarkivet att, efter samråd med Integritetsskyddsmyndigheten, bedöma om beslut som tillåter ett enskilt organ att behandla känsliga personuppgifter ska villkoras av att den personuppgiftsansvarige vidtar särskilda åtgärder och i så fall vilka. Det kan t.ex. röra sig om åtkomstbegränsningar, krav på särskilda tekniska säkerhetsåtgärder eller någon annan åtgärd som bedöms lämplig och proportionerlig i det aktuella fallet.¹⁶

¹⁴ Prop. 2017/18:105, s. 59.

¹⁵ A.a. s.116.

¹⁶ A.a. s. 118.

1.4 Målet

1.4.1 Rättslig grund för behandling av personuppgifter

Det övergripande syftet med dessa föreskrifter är att fastställa den rättsliga grunden arkivverksamhet av allmänt intresse inom den enskilda sektorn i svensk rätt i syfte att möjliggöra behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse i enlighet med GDPR. En uppgift av allmänt intresse som inte är reglerad och därmed fastställd kan inte åberopas som rättslig grund för behandling av personuppgifter.

Riksarkivets utgångspunkt är att om en personuppgiftsansvarig utför arkivverksamhet av allmänt intresse enligt föreskrifternas kriterier uppfyller behandlingen av personuppgifterna inom denna verksamhet villkoren för laglig behandling enligt EU:s dataskyddsförordning artikel 6.1.e.

1.4.2 Inget ansökningsförfarande

Den kritik som framfördes i samband med remissen av det tidigare utkastet till föreskrifter gällde bl.a. själva ansökningsförfarandet. Det ifrågasattes om det ens skulle vara möjligt för Riksarkivet att ha kontakt med och handlägga ansökningar från alla de personuppgiftsansvariga i form av arkivinstitutioner, föreningar, företag och andra organisationer som kan tänkas vilja ha en rättslig grund för sin behandling beslutad.

Någon detaljerad kartläggning av hur många ansökningsärenden föreskriften skulle kunna ha genererat inkluderat beslut i enskilda fall finns inte. När det gäller arkivinstitutioner gjordes en uppskattning att det i vart fall kunde röra sig om ett hundratal. Det är inte orimligt att anta att det antalet hade kunnat komma att växa avsevärt om sådana ansökningar som gäller beslut om behandling i enskilda fall enligt 7 § andra stycket förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning inkluderas.

Ett ansökningsförfarande kan därmed komma att bli mycket resurskrävande och kostsamt för Riksarkivet, och till viss del även för de sökande. Förslaget innehöll dessutom bestämmelser som gav Riksarkivet befogenhet att i viss mån utöva tillsyn över de personuppgiftsansvariga för att kunna följa upp verksamheten och ha möjlighet att återkalla beslut.

Enligt 3 § förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning är det Integritetsskyddsmyndigheten som är tillsynsmyndighet och all behandling av personuppgifter som sker inom dataskyddsförordningens och dataskyddslagens tillämpningsområde omfattas av myndighetens tillsyn. Det gäller även sådan behandling som utförs med stöd av Riksarkivets föreskrifter eller beslut, på grund av att behandlingen sker för arkivändamål av allmänt intresse, eller om organet genom ett civilrättsligt avtal med arkivmaterialets ägare endast behandlar personuppgifterna i egenskap av personuppgiftsbiträde åt deponenten. Mycket tyder därför på att

ett bemyndigande för den typ av kontroll och möjlighet till uppföljning som förslaget avsåg att ge Riksarkivet saknas.

Av dessa anledningar anser Riksarkivet att en föreskrift utan ansökningsförfarande är det bästa alternativet. Det har varit Riksarkivets ambition att så långt det är möjligt försöka finna en lösning på problemet som avviker så lite som möjligt från situationen innan dataskyddsförordningen trädde i kraft. Med det föreliggande förslaget ringas en definition av begreppet arkivverksamhet av allmänt intresse in utifrån skäl 158 i GDPR och tolkningen lämnas till rättstillämpningen. Det blir upp till de personuppgiftsansvariga själva att bedöma om man omfattas eller ej. En personuppgiftsansvarig som vill åtnjuta undantagen i GDPR genom behandling för arkivändamål av allmänt intresse måste alltså kunna visa att verksamheten och därigenom arkiven är av allmänt intresse samt att behandlingen omfattas av lämpliga skyddsåtgärder i enlighet med artikel 89 GDPR.

1.4.3 Koppling till enskilda arkivbestånd av särskilt samhällsviktig eller kulturell betydelse

Arkivutredningen konstaterar att den enskilda arkivsektorn har material som i princip är av intresse för alla människor. På grund av den begränsade regleringen på området finns det enligt direktiven en risk för att dessa handlingar förstörs eller säljs på den internationella marknaden.¹⁷

Riksarkivet har föreslagit en ändring av 3 § arkivlagen, som innehåller bestämmelser om myndigheters arkivbildning, så att paragrafen även ska omfatta vissa enskilda arkivbestånd. De enskilda arkivbestånd som enligt Riksarkivet bör omfattas av en ny reglering är sådana som innehåller information om samhällsviktiga funktioner och som kan ha avgörande betydelse för den enskilda individen. Även information som tillkommer inom offentligt finansierad verksamhet i privat regi och information som utgör en del av kulturarvet bör omfattas.

Riksarkivet har vidare påpekat att en klassificering är nödvändig för att kunna peka ut vilka enskilda arkivbestånd som ska omfattas och att klassificeringen bör bygga på samma grundläggande principer som i Riksarkivets föreskrifter om behandling av personuppgifter enligt EU:s dataskyddsförordning. Avgörandet ska bygga på grundläggande principer och utgå från arkivalisk sakkunskap. Riksarkivet är expertmyndighet med överblick över arkivområdet och bör därför utifrån ett helhetsperspektiv avgöra vilken information som behöver bevaras. För att undvika att oklarheter uppstår om klassificeringarnas betydelser bör inte dataskyddsförordningens begrepp användas för klassificering i arkivlagen, utan istället föreslås ”enskilda arkivbestånd av särskilt samhällsviktig eller kulturell betydelse”.¹⁸

¹⁷ SOU 2019:58, *Härifrån till evigheten - En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv*, s. 394.

¹⁸ A.a., s.395 f.



Riksarkivets tidigare författningsförslag avsåg att dels reglera vissa grundläggande kriterier för när en arkivverksamhet kan anses vara av allmänt intresse, dels själva ansökningsförfarandet hos Riksarkivet för prövning. Meningen med dessa kriterier var inte att de skulle vara uttömmande utan ge personuppgiftsansvariga en yttre ram att förhålla sig till inför en ansökan om prövning hos Riksarkivet. Riksarkivets prövning skulle sedan utgå från arkivalisk sakkunskap.

Flera kritiska synpunkter på förslaget inkom där bl.a. ett minskat oberoende inom den enskilda arkivsektorn och risken för att synen på vad som ska anses utgöra arkivverksamhet av allmänt intresse blir en politisk fråga lyftes fram som argument mot ansökningsförfarandet. Vidare påpekades att föreskrifterna i större utsträckning borde ha beaktat den kompetens som redan finns hos arkivarier inom den enskilda sektorn, som också har utbildning och erfarenhet av sitt område. Bedömningen av handlingars bevarandevärde inom en viss sektor, t.ex. näringslivet, bör därför göras av dessa arkivarier med erfarenhet inom den sektorn och inte av Riksarkivet.

Även Riksarkivets förslag om en reglering av enskilda arkivbestånd av särskilt samhällsviktig eller kulturell betydelse har väckt liknande reaktioner. Kritik framförs mot ökat statligt inflytande och även här framhålls att den yrkesmässiga kompetens som finns inom den enskilda sektorn bör erkännas. Man pekar också på svårigheten att hitta en fungerande balans mellan statliga regleringar och föreningsfrihet. TAM-arkiv menar t.ex. att antikvarisk värdering av hela arkivbestånd tillspetsat skulle innebära att staten bestämmer vilka personalorganisationer hos TAM-Arkiv som är viktiga och vilka som inte är viktiga för det gemensamma kulturarvet, vilket givetvis är en främmande tanke i en svensk kontext, samtidigt som historien visar att sådana bedömningar är starkt tidsbundna.¹⁹

Begreppet arkivändamål av allmänt intresse är unionsrättsligt och den närmare innebörden behöver klargöras i praxis. När det gäller enskilda arkivbestånd av särskilt samhällsviktig eller kulturell betydelse har Riksarkivet uttalat att istället för att reglera aspekter för klassificeringen i arkivlagen vill myndigheten i stället få i uppdrag att ta fram nationella riktlinjer för hur man värderar arkiv, för att på så sätt skapa en gemensam utgångspunkt för hela sektorn. Uppdraget bör utföras i samråd med enskilda arkivsektorn och andra relevanta aktörer. Sammantaget gör Riksarkivet bedömningen att en föreskrift där personuppgiftsansvariga inom den enskilda sektorn själva får bedöma om deras verksamhet är av allmänt intresse utifrån de kriterier som anges i föreskrifterna är det bästa alternativet i avvaktan på riktlinjer.

2 Alternativa lösningar

¹⁹ SOU 2019:58, s. 397.

En alternativ lösning är att ha ett ansökningsförfarande av det slag som föreslogs i det tidigare remitterade förslaget. Regeringen har efter önskemål om förtydligande från Riksarkivets sida uttalat att föreskrifterna kan innehålla generella bestämmelser som bör gälla för all arkivverksamhet av allmänt intresse som inte omfattas av arkivlagstiftningen, i linje med vad som anges i skäl 158. 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 kan begränsningar avseende de generella bestämmelserna eller särskilda villkor för tillämpningen anges. Nackdelarna med den lösningen återfinns ovan under problembeskrivningen.

Om någon reglering inte sker kvarstår avsaknaden av en rättslig grund avseende de enskilda arkivens och i förlängningen hela den enskilda sektorns möjlighet att för arkivändamål av allmänt intresse bevara och behandla personuppgifter. Det innebär förstas en stor risk för att information och sammanhang som är av allmänt intresse förstörs som även kan få konsekvenser för resterande arkivmaterial som kan bli obegripligt eller oanvändbart. Den enskilda sektorns arkivmaterial – personarkiven, civilsamhällets och näringslivets arkivhandlingar – utgör en lika viktig del av samhällets informationsförsörjning och kulturarv som den offentliga sektorns dito. Det är viktigt att det finns lagliga förutsättningar för att dessa arkiv ska kunna bevaras så intakta som det bedöms ändamålsenligt med utgångspunkt i arkivalisk sakkunskap, samtidigt som man genom reglering kan värna om att den enskildes fri och rättigheter inte kränks.

3 Vilka berörs av regleringen?

Enligt 2 kap. 2 § 1 lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning 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. Föreskriften omfattar därför personuppgiftsansvariga som utför en uppgift av allmänt intresse, i form av arkivverksamhet, vilken inte är reglerad på detta sätt, och därmed är personuppgiftsansvariga inom den enskilda sektorn som inte omfattas av föreskrifter om arkiv.

I det allmänna rådet till 1 § förtydligas begreppen. Med föreskrifter om arkiv menas såväl arkivlagen (1990:782) och föreskrifter meddelade med stöd av den lagen som andra föreskrifter vilka likt arkivlagen syftar till att arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas, så att de tillgodoser rätten att ta del av vissa handlingar, behovet av information för rättskipning och förvaltning samt forskningens behov.

Den enskilda sektorn innefattar den enskilda arkivsektorn till vilken de olika enskilda arkivinstitutionerna, det vill säga förenings-, folkrörelse- och näringslivsarkiven samt arkivsektorns branschorganisationer hör. Utöver dessa

omfattas även alla de enskilda arkivbildarna i form av föreningar, företag, enskilda personer m.m.

Arkivutredningen använder begreppet ”den enskilda arkivsektorn” i betydelsen enskilda arkivbestånd, enskilda arkivbildare, enskilda arkivinstitutioner samt organisationer som företräder alla eller någon av dessa.²⁰ I Riksarkivets inspel till utredningen står däremot att läsa att begreppet endast brukar omfatta de olika enskilda (privaträttsliga) arkivinstitutionerna (förenings-, folkrörelse- och näringslivsarkiven) som grupp samt arkivsektorns branschorganisationer. De enskilda arkivbildarna i form av föreningar, företag, enskilda personer m.m. brukar normalt inte omfattas annat än genom att de kan företrädas av sina respektive arkivorganisationer.²¹

Nedan följer en översiktlig sammanfattning av den enskilda sektorn. För en mer detaljerad genomgång hänvisas till Arkivutredningen.

3.1 Enskilda arkivinstitutioner

De enskilda arkivinstitutionerna har ett uppdrag som liknar arkivmyndigheternas, nämligen att ta emot, förvara och tillhandahålla arkivbestånd. En skillnad är dock att de enskilda arkivinstitutioner som drivs av en förening eller organisation har sitt huvudsakliga och grundläggande uppdrag från sina medlemmar, ägare eller uppdragsgivare. Det kan begränsa möjligheterna för t.ex. staten att ålägga arkivinstitutionerna uppgifter som kan hamna i konflikt med medlemmarnas intressen. En annan skillnad mellan offentliga sektorns arkivmyndigheter och enskilda arkivinstitutioner är att när en myndighet levererar arkiv till en arkivmyndighet övergår också äganderätten till arkivet, vilket inte är lika vanligt inom den enskilda sektorn såvida det inte handlar om gåvor. Vanligare är att den enskilde arkivbildaren deponerar sitt arkivbestånd och att det förvaltas av en arkivinstitution som fungerar som en medlemsorganisation. Arkivbildaren betalar en årlig medlemsavgift samt oftast en hyllmeteravgift, medan institutionen erbjuder arkivlokaler, stöd till medlemmarna och olika slags publika evenemang, t.ex. visningar och föreläsningar.²²

3.1.1 Förenings- och folkrörelsearkiv på lokal och regional nivå

Förenings- och folkrörelsearkiven fokuserar på att ge råd och ta emot arkiv från ideella föreningar. Föreningsarkivet i Värmland är ett exempel på en regional enskild arkivinstitution. Det är en självständig ideell organisation som är centralarkiv för de ideella föreningarna i Värmlands län. Andra exempel är Arkivcentrum Dalarna, Arkiv Västmanland, Skånes arkivförbund och Skaraborgs föreningsarkiv.²³

²⁰ SOU 2019:58, s. 152.

²¹ Enskilda arkiv – ett mångfacetterat område, s. 12.

²² SOU 2019:58, s. 155.

²³ A.a. s. 157.

Hembygdsvöreningarna tillhör också denna kategori. Av 2 040 medlemsföreningar i Sveriges Hembygdsförbund har 92 procent arkiv.²⁴

3.1.2 Näringslivsarkiv på lokal och regional nivå

Omfattar arkivinstitutioner för näringslivsarkiv vars syfte primärt är att hantera arkivbestånd från nedlagda eller fortsatt verksamma företag i respektive upptagningsområde. Exempel är Näringslivsarkiv i Norrland, Hallands Näringslivsarkiv och Skånes Näringslivsarkiv.²⁵

3.1.3 Förenings- och folkrörelsearkiv på nationell nivå

Kategorin omfattar arkivinstitutioner som har ett riksomfattande upptagningsområde. Exempel är Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek (ARAB) och Tjänstemäns & akademikers arkiv (TAM-Arkiv).

3.1.4 Näringslivsarkiv på nationell nivå

Centrum för näringslivshistoria den nationella och centrala arkivinstitutionen i denna kategori. Man förvarar cirka 20 terabyte digitalt material, 70 000 hyllmeter arkivbestånd, 18 000 filmer och 5 miljoner fotografier från 7 000 arkivbildare. Företagens depositioner står till förfogande för både forskning och skolor med villkoret att all användning först ska godkännas av deponenten. Verksamheten bygger på en modell som förenar medlemskap i en ideell förening med kommersiella tjänster i ett helägt servicebolag.²⁶

3.1.5 Enskilda arkivbildare

Arkivbildare är organisationer och individer genom vars verksamhet ett arkivbestånd uppstår. Enskilda arkivbildare är privaträttsliga rättssubjekt som företag, föreningar, akademier och stiftelser. Även enskilda personer kan vara arkivbildare liksom familjer, släkter, gårdar eller olika mera löst sammansatta grupperingar. Exempel på traditionella enskilda arkivbildare är organisationer som Amnesty International och företag som ASEA.²⁷

3.1.6 Tillämpningsfrågor

Regionarkivet Göteborg meddelade i sitt remissvar att man gör tolkningen att den verksamhet man bedriver i form av föreningsarkiv inte omfattas av föreskrifterna och undrar om Riksarkivet delar den bedömningen. Man har ett uppdrag som föreningsarkiv vilket framgår av arkivnämndens reglemente som beslutats av kommunfullmäktige. Vidare hänvisar man till Riksarkivets inspel till arkivutredningen där det står att läsa att det saknas lagstöd för kommuner och enskilda att ta emot enskilda arkiv, en bedömning som regionarkivet inte delar.²⁸

²⁴ A.a. 157.

²⁵ SOU 2019:58, s. 158.

²⁶ A.a., s. 160.

²⁷ A.a., s. 154.

²⁸ Enskilda arkiv – ett mångfacetterat område, s. 9.

Riksarkivet anser i likhet med regionarkivet att ett uppdrag som framgår av ett arkivreglemente torde ses som en uppgift av allmänt intresse som är fastställd i enlighet med den nationella rätten enligt 2. Kap. 2 § 1 lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

4 Riksarkivets bemyndigande

Bemyndigandet återfinns i 7 § förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Riksarkivet bemyndigas att meddela föreskrifter om att personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv får behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. I enlighet med paragrafens andra stycke får Riksarkivet även i enskilda fall besluta att sådana personuppgiftsansvariga får behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Föreskrifter och beslut som meddelas enligt första och andra styckena får, enligt tredje stycket, avse behandling av personuppgifter som avses i artikel 9.1 (känsliga personuppgifter) och artikel 10 (personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt överträdelser) i EU:s dataskyddsförordning.

Innan Riksarkivet meddelar föreskrifter eller beslut enligt 7 § ska Integritetsskyddsmyndigheten ges tillfälle att yttra sig över Riksarkivets förslag, vilket framgår av 8 §.

Inhämtande av yttrande från Regelrådet och regeringens medgivande

Bedömningen är att Riksarkivet inte behöver inhämta ett yttrande från Regelrådet i enlighet med förordningen (2011:118) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet. Föreskrifterna förväntas inte påverka företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

Riksarkivet behöver inte heller inhämta regeringens medgivande enligt 2 § förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter eftersom föreskrifterna inte kommer att leda till kostnader för staten som inte är oväsentliga.

5 Kostnadmässiga och andra konsekvenser

Förslaget bedöms inte få några särskilda kostnadmässiga konsekvenser. De skyddsåtgärder som enligt författningen åläggs de personuppgiftsansvariga kan förvisso vara kostnadsdrivande, men är i huvudsak sådana som redan framgår av GDPR.

Det tidigare förslaget fick kritik bland annat eftersom det ansågs innebära att många personuppgiftsansvariga i praktiken skulle tvingas att överlämna sina arkiv till en institution. Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek har påtalat att många arkiv, t.ex. lokala folkrörelsearkiv kopplade till arbetarrörelsen, som inte kan leva upp till kraven i föreskriften kommer vilja överlämna sina arkiv till institutionen som då mer eller mindre tvingas ta emot bestånden. Detta i kombination med krav på hantering av ansökningar, krav på dokumentation och höjda säkerhetskrav ses som väldigt krävande ekonomiskt och personellt.

Föreningen för arkiv & informationsförvaltning (FAI) understryker att även om det utifrån ett bevarandeperspektiv är viktigt med kontinuitet och att det naturligtvis är en fördel om automatiska årliga avställningar görs till en arkivinstitution, kan knappast detta ses som ett normalt förfarande. Föreningslivet och inte heller många företag har de ekonomiska förutsättningar som detta skulle kräva. Det är också många folk- och företagsarkiv som saknar möjlighet att ta emot information på sådant sätt idag. Man menade vidare att frågan om hur information ska hanteras från dess att informationen behövs aktivt i verksamheten, till dess det är rimligt att leverera arkivet till en arkivinstitution lämnats obesvarad. Konsekvensen av en sådan lösning blir då i princip att alla organisationer som ser ett värde att bevara sin historia måste ha ett beslut om behandling i enskilt fall. Vidare påpekas att den administrativa bördan för Riksarkivet att hantera detta torde bli oöverskådligt. Man efterlyser regler som istället utformas som en allmän dispens under viss tidsrymd, och att i övrigt följa GDPR i hur informationen ska bevaras. Det vill säga att information som är avställd för att bevaras utifrån att det är av allmänt intresse, ska ha begränsningar i tillgång gentemot organisationens dagliga verksamhet och bevaras på ett säkert sätt.²⁹

För att motverka de negativa konsekvenser som belyses ovan och som kan bli kostsamma för alla inblandade parter föreslår Riksarkivet i stället en lösning där alla organisationer som vill bevara information utifrån ett allmänt intresse har möjlighet att motivera en rättslig grund utifrån föreskrifterna och kan behandla uppgifterna för arkivändamål med detta som stöd, t.ex. fram till det att uppgifterna levereras till en arkivinstitution.

En ytterligare aspekt är att det tidigare förslaget i praktiken krävde att den personuppgiftsansvarige följer tillämpliga delar av Riksarkivets föreskrifter rörande framställning, hantering, förvaring och vård av handlingar för att verksamheten skulle anses vara professionell i enlighet med föreskrifternas krav. Skrivningen återfanns visserligen i ett allmänt råd men var i praktiken en definition av professionell arkivverksamhet. Sådana bestämmelser, t.ex. krav på arkivlokaler, kan bli mycket kostsamma de som omfattas, och även om vissa större arkivinstitutioner kanske redan i dagsläget uppfyller sådana krav, är det Riksarkivets uppfattning att det bör ses som undantag snarare än regel. Dessutom torde det vara tveksamt att Riksarkivets bemyndigande ger

²⁹ Remissvar Föreningen för arkiv & informationsförvaltning, dnr RA-KS 2021-00034.

stöd för den typen av reglering i syfte att definiera arkivverksamhet av allmänt intresse. Bestämmelserna är snarast att hänföra till arkivvård och inte skyddsåtgärder vid personuppgiftsbehandling.

Möjligheten för Rikssarkivet att genom förvaltningsbeslut fastställa den rättsliga grunden kvarstår dock, och kan alltså vara en utväg i de fall rättslig grund av någon anledning inte går att fastställa utifrån föreskrifterna. Tanken är dock att enskilda aktörer i normalfallet ska kunna tillämpa föreskrifterna och att sådana beslut inte ska behövas utan bör därför vara ett undantagsfall.

6 Föreslagen reglering och Sveriges skyldigheter inom Europeiska unionen

Konsekvensutredningen ska innehålla en bedömning av om regleringen stämmer överens med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Föreskrifterna om bedöms stämma överens med dessa skyldigheter.

7 Tidpunkten för ikraftträdande

Konsekvensutredningen ska innehålla en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas vad gäller tidpunkten för ikraftträdande. Det förefaller inte behövas några särskilda överväganden vad gäller tidpunkten för ikraftträdande.

Bedömningen är att den hänsyn som behöver tas är att föreskrifterna behöver träda kraft så snart som möjligt, eftersom det finns ett stort behov inom den enskilda sektorn att kunna stödja behandling för arkivändamål av allmänt intresse på en rättslig grund som är fastställd i den nationella rätten.

8 Finns det ett behov av speciella informationsinsatser

Konsekvensutredningen ska innehålla en bedömning av om det finns ett behov av speciella informationsinsatser.

Bedömningen är att Rikssarkivets informationsinsatser kan följa de vanliga rutinerna i samband med nya generella föreskrifter. Det innebär att Rikssarkivet publicerar föreskrifterna, informerar om dem på en fast plats på Rikssarkivets externa webbplats samt i en nyhetsartikel som ingår i Rikssarkivets nyhetsflöde på webbplatsen. Även information genom nyhetsbrev och sociala medier är aktuellt.



Avsikten är också att föreskrifterna kommer att åtföljas av minst en promemoria eller regelkommentar som ger stöd för tolkningen av dem. Även denna kan ses som en informationsinsats för den nya regleringen.

Martin Pålsson