

Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

Ds 2011:16 Kustbevakningsdatalag

Riksarkivet har tagit del av rubricerade förslag om kustbevakningsdatalag. Av missivet framgår att regeringen vill ha synpunkter på förslaget. Där framgår även att beredningen av förslaget har samordnats med beredningen av Polisdatautredningens förslag, i syfte att verksamheterna på det brottsbekämpande området ska uppnå enhetlighet. Riksarkivet avgränsar sig i yttrandet till att i huvudsak lämna synpunkter på förslagen om bevarande och gallring, men även på föreslagen lagstiftningsteknik.

2 kap. 2 § om vilka bestämmelser som gäller i personuppgiftslagen (PuL)

Av första stycket andra punkten framgår att 8 § personuppgiftslagen (1998:204, PuL) om förhållandet till offentlighetsprincipen föreslås gälla. I tredje punkten att 9 § PuL föreslås gälla, med undantag för paragrafens första stycke i) och tredje stycket. I det förra fallet är innebörden att personuppgifter inte ska bevaras längre än vad som behövs med hänsyn till ändamålen med behandlingen. I det senare fallet att personuppgifter får bevaras för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål under längre tid än det som regleras i första stycket i). I det andra stycket föreslås en bestämmelse med innebörden att om personuppgifter ska gallras enligt lagförslaget, eller enligt föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, så gäller inte 8 § andra stycket PuL.

Riksarkivet tillbakavisar föreslagen reglering eftersom den inte är klargörande utan snarast förvirrande. PuL gäller för personuppgiftsbehandling i Sverige. Regleringen i 9 § första stycket i) jämfört med tredje stycket PuL innebär alltså att en förening eller ett företag kan arkivera personuppgifter, dvs. detsamma som att behandla dem för bl.a. historiska ändamål. I 8 § PuL har för myndigheternas vidkommande förhållandet till den grundlagsfästa offentlighetsprincipen och dess stödsystem (registrering och arkivering) reglerats. Innebörden av det senare innebär dock inte att samtliga allmänna handlingar bevaras, den helt övervägande merparten gallras och därför är förslaget onödigt.

2 kap. 6 § författningsförslaget om behandling av personuppgifter för diarieföring

Riksarkivet anser att det är onödigt att reglera att personuppgifter får behandlas om behandlingen är nödvändig för diarieföring. Regeringen har anfört att

Datum
2011-08-22

Dnr RA 04-2010/4761
Ert Dnr A2010/2585/A

det implicit av tryckfrihetsförordningen (1949:105, TF) framgår att allmänna handlingar ska bevaras, ordnas så att det går att hitta dem och vårdas så att de inte skingras¹. Detta kompletteras av offentlighetsprincipens stödsystem som omfattar registreringsplikten i 5 kap. 1-2 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) och bestämmelser i arkivlagen (1990:782) med följd författningar. En explicit reglering av diarieföring medför osäkerhet om vad som gäller i t.ex. andra registerförfattningar där sådan reglering saknas. Tidigare reglerades i vissa registerförfattningar att uppgifter fick behandlas bl.a. för administrativa och tekniska ändamål, som bl.a. inbegrep registreringen av allmänna handlingar, men sådana regler har inte meddelats det senaste decenniet. Dessutom är det olämpligt att använda begreppet 'diarieföring' eftersom regleringen i OSL avser registrering även i andra register, databaser m.fl. än diaries.

I andra punkten föreslås att personuppgifter alltid får behandlas om de har lämnats i en anmälan eller liknande och handlingen är nödvändig för handläggningen. Riksarkivet föreslår att uttrycket 'anmälan eller liknande' ersätts med 'handling' som är den term som hittills oftast har använts i registerförfattningar och anknyter till regleringen i TF, OSL och arkivlagen.

3 kap. 5 § författningsförslaget anger huvudregeln att personuppgifter inte får bevaras under längre tid än vad som behövs för något eller några av de angivna ändamålen. Och innehåller hänvisningar till bestämmelser om hur länge uppgifter som behandlas automatiserat längst får bevaras. Därutöver föreslås att regeringen meddelar föreskrifter om digital arkivering.

Riksarkivet anser att det i promemorian inte har gjorts någon analys av förhållandet till offentlighetsprincipen. Regeringen har anfört att det vid utarbetande av regler om gallring, i varje särskilt fall måste övervägas om konflikt kan komma att uppstå med offentlighetsprincipen. Vidare anføres att gallringsregler måste hämta sin legitimitet i den överordnade principen om allmänna handlingars offentlighet, som innebär att de ska bevaras och att det finns en gräns för i vilken omfattning handlingar får gallras.²

I promemorian uttrycks behovet av en teknikneutral lag. Riksarkivet anser inte att förslaget uppnår detta syfte, särskilt som en konsekvens är att en stor mängd uppgifter kommer att få skrivas ut på papper och det föreslås att särskilda föreskrifter om digital arkivering behövs. Det är Riksarkivets uppfattning att uttrycket 'digital arkivering' är olämpligt när TF med följd författningar använder begreppen 'handling' respektive 'upptagning' och uttrycket 'automatiserad behandling'. **Dessutom uppstår oklarhet om regleringen i 3 § arkivförordningen (1991:446) om arkivering av handlingar och be-**

¹ Prop 2011/02:70 Offentlighetsprincipen och informationstekniken, s. 36

² Ibid.

Datum
2011-08-22

Dnr RA 04-2010/4761
Ert Dnr A2010/2585/A

myndigandet för Rikssarkivet att meddela ytterligare föreskrifter hamnar i konflikt med föreslagen bestämmelse.

Rikssarkivet ifrågasätter därutöver hur förslaget överensstämmer med regeringens initiativ för e-förvaltning som bl.a. e-delegationen har i uppdrag att genomföra. I promemorian förs inte heller något resonemang om konsekvenserna av införandet av e-förvaltning för hanteringen av färdiga elektroniska handlingar respektive handlingar som utgör sammanställningar av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling. Genom ändring år 2003 av 2 kap. 3 § TF infördes den åtskillnaden i förvaringshänseende och får konsekvenser för frågan om en upptagning är allmän handling eller inte.

3 kap. 6 § författningsförslaget avser uppgifter som inte har gjorts gemensamt tillgängliga och som inte avser ärenden om utredning och beivrande av brott

I förslaget till bestämmelse framgår att personuppgifter som behandlas automatiserat i ett ärende ska gallras senast ett år efter att ärendet avslutades. Om de inte kan hänföras till ett ärende föreslås att de ska gallras senast ett år efter att de behandlades automatiserat första gången. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att personuppgifter får bevaras för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål.

Rikssarkivet konstaterar att förslaget i huvudsak överensstämmer med utredningen som föregick promemorian³. Förslaget överensstämmer även med 27 § lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet och 2 kap. 13 § polisdatalagen (2010:361) som träder i kraft 2012-03-01. Anledningen till detta är att utredningen enligt direktivet skulle beakta att personuppgiftsbehandling inom brottsbekämpande verksamheter blir enhetlig. I betänkandet framgår dock betänkligheter gentemot en sådan samordning i förhållande till offentlighetsprincipen, men man föreslår trots detta en huvudregel om gallring⁴. I Ds 2011:16 framgår att den fortsatta beredningen av förslaget skulle samordnas med polisdatautredningen och departementspromemorian som följde på denna. I den senare konstateras dock att Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet är av en annan karaktär och av mindre omfattning än polisens⁵.

Rikssarkivet har därför svårt att förstå motiven för samordningen, eftersom Kustbevakningens uppgifter är mer knutna till övervakning, kontroll och tillsyn över områden som även inbegriper sjösäkerhet, fiske, jakt och miljö- och naturvårdsintressen. Intressen som torde vara av stort allmänintresse att kunna följa hur de tillvaratas. Av de skälen tillbakavisar Rikssarkivet promemorian

³ SOU 2006:18 Kustbevakningens personuppgiftsbehandling Integritet – Effektivitet, s. 23 ff.

⁴ SOU 2006:18 s. 261

⁵ Ds 2011:16, bilaga 4, Behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet (Ds 2007:43), s. 388

Datum
2011-08-22

Dnr RA 04-2010/4761
Ert Dnr A2010/2585/A

förslag om gallring och anser att arkivlagens bestämmelser ska gälla med presumption för bevarande för att tillgodose allmänhetens insyn, rättsskipningens och förvaltningens informationsbehov samt forskningens behov. Detta innebär att gallring kan ske när uppgifterna inte längre behövs i verksamheten och behovet av insyn har avtagit, om de inte bedöms behövas för forskningens behov som en del av det nationella kulturarvet. Personuppgifter i sammanhanget som är integritetskänsliga bör därför inte som huvudregel gallras, utan skyddas genom bestämmelser om sekretess och informationssäker behandlingen av uppgifterna. Ett sådant synsätt ger även större garanti för rättsäkra utredningar om eventuella skadestånd och tjänstefel i samband med behandlingen av personuppgifter, eftersom uppgifterna då kvarstår i den kontext de uppkommit i och omges av uppgifter i t.ex. behörighetskontroll- och loggsystem i vilka spår av behandlingen kan återfinnas och handläggningen därmed rekonstrueras. Riksarkivet vill även erinra om regeringens ställningstagande i samband med ändringar av TF år 2003, med innebörden att allmänna handlingar måste bevaras i ursprungligt skick, dvs. med det innehåll de hade när de kom in till myndigheten eller upprättades där, annars finns bara förvanskningar av de ursprungliga handlingarna att ta del av⁶.

4 kap. 8-12 §§ författningsförslaget avser bevarande av personuppgifter i ärenden om utredning eller beivrande av brott som har gjorts gemensamt tillgängliga i Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet

De föreslagna bestämmelserna reglerar hur länge personuppgifter i ärenden om utredning och beivrande av brott får bevaras i Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet. Enligt författningskommentaren innebär dock reglerna att föreslagna bestämmelser inte hindrar att handlingar arkiveras och gallras enligt arkivlagens bestämmelser. Dvs. när bevarande inte längre är tillåten för brottsbekämpande ändamål kan bevarande ske för arkivändamål.

Riksarkivet tillstyrker att uppgifter och handlingar i denna verksamhet bevaras och gallras enligt arkivlagens bestämmelser. Riksarkivet anser dock att författningsförslaget bör kompletteras med en sådan bestämmelse för att tydliggöra detta förhållande, t.ex. genom ett andra stycke i föreslagen 8 §.

4 kap. 13-14 §§ författningsförslaget avser bevarande och gallring av personuppgifter i den brottsbekämpande verksamheten som gjorts gemensamt tillgängliga och avser misstänkt brottslig verksamhet, följer av internationella åtaganden eller har rapporterats till Kustbevakningens ledningscentraler

De föreslagna bestämmelserna reglerar gallringen av personuppgifter. I det första fallet föreslås gallring tre eller fem år efter utgången av det kalenderår då registreringen gjordes, såvida inte en ny registrering görs beträffande personen före utgången av gallringsfristen då de får bevaras enligt det som gäller

⁶ Prop. 2001/02:70 s. 35

Datum
2011-08-22

Dnr RA 04-2010/4761
Ert Dnr A2010/2585/A

för den nya registreringen. I det andra fallet ska personuppgifter gallras senast ett år efter utgången av det kalenderår då ärendet som uppgifterna behandlades i avslutades. I det tredje fallet ska personuppgifter gallras senast ett år efter utgången av det kalenderår då de behandlades automatiserat första gången. Regeringen föreslås få meddela föreskrifter om att vissa kategorier av personuppgifter får bevaras under längre tid. Och regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreslås meddela föreskrifter om att personuppgifter får bevaras för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål.

Rikssarkivet tillbakavisar föreslagna huvudregel om gallring och snävt tilltagna frister, vilka har försetts med tre olika möjligheter till förlängt bevarande som antyder att personuppgifterna i många fall måste bevaras längre för verksamhetens bedrivande. Rikssarkivet föreslår istället att bestämmelserna utformas på liknande sätt som i 4 kap. 8-12 §§ författningsförslaget, dvs. med restriktioner för bevarandetider i den brottsbekämpande verksamheten, men att bevarandet därefter får ske för arkivändamål och under vissa förutsättningar åter behandlas i den brottsbekämpande verksamheten. Rikssarkivet motiverar sitt ställningstagande på liknande sätt som i synpunkterna över 3 kap. 6 § författningsförslaget, dvs. att Kustbevakningens verksamhet har en annan karaktär än polis- och tullmyndigheter och att därför mer långsiktiga negativa effekter av t.ex. miljöpåverkan fordrar ett bevarande av personuppgifter för att tillgodose allmänhetens insyn, förvaltningens och rättskipningens informationsbehov och forskningens behov.

Rikssarkivet anser avslutningsvis att det är angeläget att registerförfattningarna ses över för att uppnå en mer rättssäker, enhetlig och entydig regelstruktur **med hänsynstagande till offentlighetsprincipen och dess stödsystem, registreringen och arkiveringen, och den förvaltningspolitiska inriktningen mot e-förvaltning med informationssäker behandling och e-arkivering av handlingar som inte har förvanskats.**

Beslutande i detta ärende har varit riksarkivarien Björn Jordell. Närvarande vid ärendets slutliga handläggning har även varit förste arkivarierna Håkan Lövblad, föredragande, samt chefsjuristen Efwä Westre Stövander.

Björn Jordell

Håkan Lövblad