

2003-03-21

Dnr RA 04-2003/460

Tillsynsbyrån
P Sivervall

Socialdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Departementspromemorian (Ds 2002:60) En ny lag om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

Riksarkivet begränsar sitt yttrande till frågor om bevarande och gallring.

Sammanfattning

Riksarkivet instämmer i utredarens resonemang om att inte låta tryckfrihetsförordningens (TF) stadganden bli en illusion, men kan trots detta inte instämma i att det är tillräckligt med en möjlighet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela undantag från huvudregeln gallring med tanke på den mängd handlingar av personuppgifter som förslaget innebär – och som endast är ett av flera liknande förslag under senare år. En risk med denna mot TF:s stadganden omvända huvudregel är att rätten att ta del av allmänna handlingar inte blir annat än just en illusion. Riksarkivet har i en kartläggning nyligen redovisat närmare 170 olika registerförfattningar, vilka i olika omfattning och på ett inte helt enhetligt sätt reglerar bevarande och gallring av allmänna handlingar.

Riksarkivet anser att för databaser bör huvudregeln vara att uppgifter i dem skall bevaras, med möjlighet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att besluta om gallring. Den enskildes integritet bör i första hand skyddas på annat sätt än genom att allmänna handlingar gallras, t.ex. genom sökbegränsningar eller ett utökat sekretesskydd.

Allmänt om registerförfattningar

Syftet med bestämmelser om gallring i registerförfattningar är i första hand att skydda den enskildes integritet. Att den enskildes integritet bäst skyddas genom att uppgifterna utplånas är sedan länge en etablerad sanning som inte ifrågasätts. Också dataskyddsdirektivet utgår ifrån att det ligger i den enskildes intresse att uppgifter utplånas. Det finns dock inget krav i direktivet att uppgifterna förstörs. Det är fullt möjligt att lagstifta om att uppgifter skall bevaras. I de flesta registerförfattningar – i likhet med föreliggande förslag (Ds 2002:60) – är gallring av allmänna handlingar huvudregel och bevarande undantag, dvs. tvärt emot all annan hantering av allmänna handlingar vilken regleras i främst arkivlagen (1990:782) med följdförfattningar. Förvisso ingår i flertalet registerförfattningar en möjlighet för den myndighet regeringen bestämmer – dvs. Riksarkivet – att meddela undantag från huvudregeln gallring. Denna möjlighet har utnyttjats i ett flertal fall, t.ex. för handlingar/uppgifter hos Säkerhetspolisen (SÄPO).

Enligt Riksarkivets uppfattning finns det skäl att överväga om det inte, åtminstone inom vissa verksamheter, finns anledning att ifrågasätta sanningen i att den enskildes integritet bäst skyddas genom att uppgifter utplånas. Sådana områden är både den rättskipande verksamheten och socialförsäkringsadministrationen. Det är ett vitalt intresse att allmänna handlingar som kommer från rättskipningen bevaras så att kraven i tryckfrihetsförordningen och arkivlagen kan uppfyllas. Flera uppmärksammade frågor de senaste åren visar att det kan ligga i den enskildes intresse att arkiven bevaras även om de

innehåller mycket känsliga uppgifter. Att uppgifter bevaras innebär att den enskilde i efterhand, också efter många år, har möjlighet att kontrollera vilka åtgärder som vidtagits mot honom. Här kan nämnas ersättningen till tvångssteriliserade och möjligheten till återsökning i SÄPO:s aktmaterial. Hade uppgifterna inte bevarats hade de berörda inte kunnat få upprättelse. I dessa fall finns uppgifterna på papper, medan motsvarande uppgifter idag lagras digitalt. Uppkommer liknande frågor i framtiden är det stor risk att uppgifterna, oavsett på vilket medium de lagras, har gallrats om principen om att gallra för att tillvarata den enskildes integritet inte ifrågasätts.

Enligt Riksarkivets uppfattning, som redovisats i flera tidigare remissvar, ligger det lika ofta i den enskildes intresse att uppgifter bevaras som att de gallras. Uppgifterna behöver bevaras också för att skydda den enskilde mot den som utövar makten. Skyddet för den personliga integriteten bör i stället tillgodoses med sökbegränsningar eller sekretesskydd.

Tendensen i dagsläget är att förslag till registerförfattningar, till skillnad från tidigare, omfattar hela verksamhetsområden med en mängd register (behandlingar av personuppgifter). En konsekvens av detta är att den myndighet (Riksarkivet) som har att bevaka området bevarande och gallring inte kommer att ha möjlighet att meddela undantag från gallringshuvudregeln i den utsträckning som kan förväntas ”för att den i tryckfrihetsförordningen (TF) stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar inte skall bli illusorisk” (sid. 216 i promemorian). Riksarkivet har i en nyligen genomförd kartläggning redovisat ca 170 olika registerförfattningar med varierande omfattning av regleringen om bevarande respektive gallring. Kartläggningen visar dessutom att regleringen av frågan om bevarande och gallring i registerförfattningar varierar och att tydliga mönster i denna reglering saknas. Detta understryker ytterligare den farhåga Riksarkivet hyser beträffande registerförfattningar och möjligheten att på ett hanterbart sätt kunna bevaka bevarande- och gallringsfrågan. Denna farhåga är även något som påtalas i ett särskilt yttrande till betänkandet (SOU 2002:113) Tullverkets brottsbekämpning, Integritet – Effektivitet .

Departementspromemorian

5.15 Gallring

Departementspromemorians förslag för socialförsäkringens administration utgör i ovan nämnda hänseende inget undantag när det gäller möjligheten för Riksarkivet att bevaka TF:s intressen. Även om begreppet Socialförsäkringsdatabas används i förslaget till Lag om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration, omfattar den en mängd olika socialförsäkringsregister (sid. 81ff) – dessutom hos drygt tjugo myndigheter. Det säger sig självt att detta i praktiken blir omöjligt att överblicka för en utomstående myndighet – Riksarkivet.

Riksarkivet instämmer i utredarens uppfattning att (allmänna) handlingar skall få bevaras. I promemorian föreslås således ett avsteg från den föreslagna huvudregeln om gallring. Detta förslag är inte unikt för socialförsäkringsadministrationens område, utan samma teknik används inom andra områden som regleras genom registerförfattningar. Problemet med att meddela undantag från gallringsbestämmelserna blir dock inte mindre av att ännu ett (utökat) område regleras på samma sätt. Utredningens funderingar kring en illusion (sid. 216) av TF:s stadganden riskerar enligt Riksarkivets mening att bli inget annat än just en illusion. För socialförsäkringens område föreligger två omständigheter som gör det extra komplicerat att använda den vanliga tekniken med gallring som huvudregel och att Riksarkivet föreskriver om bevarande som undantag. Dessa är att verksamheten behöver uppgifterna under lång tid samt att verksamhetsområdet är svåröverskådligt – något som redan befintliga gallringsbestämmelser (RA-MS 1996:73, senast ändrad 2000:27) vittnar om.

2003-03-21

Dnr RA 04-2003/460

Många uppgifter inom socialförsäkringsområdet behöver bevaras under lång tid för att den enskildes rätt skall kunna tillgodoses. Pensionen beräknas numera på 30 år. Det kan inträffa omständigheter under en persons barndom som får betydelse för hans rättigheter sent i livet. Vid efterlevandepension behövs också uppgifter långt efter det att någon har avlidit. Vad som ytterliggare komplicerar denna fråga är att reglerna hela tiden ändras. I dag vet vi inte vilka regler som kommer att gälla om 20 eller 30 år. Detta gör frågan om gallring inom socialförsäkringsadministrationen mycket svårbedömd.

Det är Riksarkivets uppfattning att socialförsäkringsområdet är så väsentligt för den enskilde, rör så stora värden att gallring inom området måste ske efter en samlad bedömning av en myndighet som har ett långsiktigt perspektiv.

Riksarkivet föreslår således att huvudregeln i förslaget till registerförfattning skall vara bevarande, med möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen föreskriver att föreskriva om gallring.

Beslutande i detta ärende har varit riksarkivarie Erik Norberg. Närvarande vid den slutliga handläggningen har även varit arkivråd Per Jansson, verksjurist Ulla Ahlqvist och förste arkivarie Peter Sivervall (föredragande).

Erik Norberg

Peter Sivervall