



Riksarkivets föreskrifter om behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse

Innehåll

Sammanfattning	3
1. Förslag till föreskrifter	4
2. Riksarkivets bemyndiganden och tidigare 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 uppgifter som rör lagöverträdelse	5
2.3 Tidigare förslag	6
2.3.1 Remissförslag 1	6
2.3.2 Remissförslag 2	7
3. Behovet av att meddela 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 lagöverträdelse 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 Vad föreskrifterna ska reglera	15
4.2.2 Vem som ska få tillämpa föreskrifterna	16
4.3 Uttryck i föreskrifterna	18
4.3.1 Vissa uttryck som används i föreskrifterna bör definieras	18



4.3.2 Arkivbildare	18
4.3.1 Arkivinstitution	18
4.3.3 Arkivverksamhet	19
5. Särskilda krav på enskilda arkivinstitutioners behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse	19
5.1 Krav på kompetens och långsiktighet	19
5.2 Krav på nödvändighet	21
6. Behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse för arkivändamål av allmänt intresse	21
6.1 När behandlingen ska vara tillåten	21
6.2 Skyddsåtgärder vid behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse	22
6.3 Åtgärder för att förhindra obehörigt röjande	23
7. Integritetsanalys	24
7.1 Personuppgiftsbehandlingen	24
7.2 Integritetsriskerna med personuppgiftsbehandlingen	26
7.3 Befintlig reglering	26
7.4 Behovet av ny reglering	27
7.5 Intrång i den personliga integriteten	28
7.6 Utformning av den nya regleringen	28
7.7 Samlad proportionalitets- och nödvändighetsbedömning	30
8. Konsekvensbedömning	30
8.1 Problemet, bemyndigandet och vad som ska uppnås	30
8.2 Alternativa lösningar och effekterna av utebliven reglering	31
8.3 Vilka som berörs av regleringen	31
8.4 Kostnadsmissiga och andra konsekvenser	32
8.5 Överensstämmelse med EU-rätten	33
8.6 Ikraftträdande	33

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. Sådana föreskrifter får avse behandling av personuppgifter enligt artikel 9.1 (känsliga personuppgifter) och artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning¹ (personuppgifter som rör lagöverträdelser). Riksarkivet har nu tagit fram ett nytt förslag till 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 kommer föreskrifterna att gälla vid all behandling av personuppgifter – som de utför såsom personuppgiftsansvariga – för arkivändamål av allmänt intresse, oavsett vilka personuppgifter som behandlas. För enskilda arkivbildare blir 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 ett allmänt intresse 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 sådant intresse. All behandling av känsliga personuppgifter ska, för såväl enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner, omfattas av särskilda skyddsåtgärder. Sådana åtgärder ska också vidtas när enskilda arkivinstitutioner behandlar personuppgifter som avses i

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).



artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning. Detta för att minska risken för obehörigt röjande.

Föreskrifterna syftar till att enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner 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 bedöms inte få några större ekonomiska konsekvenser för de som berörs av föreskrifterna.

1. Förslag till föreskrifter

Se bilaga.

2. Riksarkivets bemyndiganden och tidigare 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.

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 ges rätt att meddela föreskrifter 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 meddela sådana beslut.

2.2 Bemyndigandet att meddela föreskrifter om behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter 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 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.

Bestämmelserna i dataskyddsförordningen kräver alltså uttryckligen, utöver förordningens säkerhetsbestämmelser, att föreskrifter som medger behandling 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 sådan 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 lagöverträdelse som

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*.



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 meddela sådana beslut. Enligt samma lagrum får Riksarkivets beslut också avse behandling av personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning.

2.3 Tidigare förslag

2.3.1 Remissförslag 1

Riksarkivet remitterade under 2019 ett förslag till föreskrifter och allmänna råd om behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse inom den enskilda arkivsektorn. Förslaget byggde på principen att den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse 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. Riksarkivet skulle pröva om institutionens arkivverksamhet var en uppgift av allmänt intresse i enlighet med vissa kriterier som ställdes upp i föreskrifterna. Även andra personuppgiftsansvariga än arkivinstitutioner skulle kunna ansöka om att i enskilda fall få bevara och behandla vissa personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse.

Av de inkomna remissvaren framgick att ett ansökningsförfarande av flera skäl inte var önskvärt eller ansågs praktiskt genomförbart. Remissinstanser ifrågasatte om det var möjligt för Riksarkivet att ha kontakt med och hand-

lägga ansökningar från ett stort antal personuppgiftsansvariga i form av arkivinstitutioner, föreningar, företag och andra som kunde tänkas vilja behandla personuppgifter med stöd av föreskrifterna. Det fanns också farhågor om att ansökningsförfarandet skulle bli mycket resurskrävande och kostsamt, både för Riksarkivet och de sökande.

2.3.2 Remissförslag 2

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. Dessa föreskrifter innehöll, till skillnad från det första förslaget, inte några uttryckliga bestämmelser om skyddsåtgärder vid behandling av vissa personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Det påtalade Integritetsskyddsmyndigheten, IMY, i sitt remissvar som en brist. I föreskrifterna fanns det inte heller några bestämmelser om krav på kompetens och långsiktighet i verksamheten hos de enskilda arkivinstitutionerna (se avsnitt 5.5).

3. Behovet av att meddela 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 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 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 måste 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. Den måste däremot 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 meddela föreskrifter 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. Detta återkommer Riksarkivet till i avsnitt 3.3.

Enskilda arkivinstitutioner bedriver däremot arkivverksamhet som sitt primära syfte och som regel torde dessa när de övertar enskilda arkiv 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

⁶ Prop. 2017/18:105 s. 51 f.

borde i normalfallet vara att verksamheten är av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e 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 en rättslig grund för de enskilda arkivinstitutionernas personuppgiftsbehandling för arkivändamål av allmänt intresse. Det behöver därför meddelas föreskrifter som tillåter en sådan behandling.

Det kan uppstå enstaka situationer där föreskriftsformen inte är lämplig, men där det ändå finns skäl att tillåta behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. 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 – där föreskrifterna inte är tillämpliga – 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 medges 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.⁸

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 ändamål 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.

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

⁸ Prop. 2017/18:105 s. 114.

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.⁹ 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.¹⁰ 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 behöver det inte meddelas föreskrifter om 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 fackförning och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att 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 över-

⁹ SOU 2017:39 s. 215 ff.

¹⁰ *Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten*, SOU 1999:109, s. 160.

ensstämmelse 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. 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.¹¹ 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 behöver det meddelas föreskrifter som medger 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 lagöverträdelse i enskilda arkiv

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

¹¹ 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.

för personuppgiftsbehandlingen behöver det inte meddelas några föreskrifter om detta.

För enskilda arkivinstitutioner däremot, 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 enskilda arkivinstitutioner ska få behandla personuppgifter som rör lagöverträdelse behöver det meddelas föreskrifter som medger 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 avse 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 lagöverträdelse 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 personuppgiftsansvarig och personuppgiftsbiträde i GDPR*¹² konkret vägledning för bedömningen av om någon är personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde för viss personuppgiftsbehandling.

När en enskild arkivinstitution mottar ett arkivbestånd som deposition från en arkivbildare och då uppträder som arkivbildarens personuppgiftsbiträde, utgör institutionens behandling 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.¹³ 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 samt 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 bevarandetiden 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 någon skillnad i innebörd är avsedd. 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.¹⁴ Den närmare innebörden av begreppet arkivändamål av allmänt intresse får dock klargöras i rättstillämpningen.¹⁵

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 behand-

¹² EDPB, *Riktlinjer 07/2020 angående begreppen personuppgiftsansvarig och personuppgiftsbiträde i GDPR*, Version 2.0, Antaget den 7 juli 2021.

¹³ Prop. 2017/18:105 s. 111 och SOU 2017:39 s. 220.

¹⁴ SOU 2017:39 s. 214.

¹⁵ Prop. 2017/18:105 s. 110.



lingen ska vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. 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 också 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, förutsatt att verksamheten är reglerad i lag eller annan författning eller följer av kollektivavtal eller av beslut som 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.¹⁶ 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 enligt arkivlagen skyldiga att bevara sina allmänna handlingar. Myndigheternas arkiv är enligt 3 § 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.¹⁷

Föreskrifter om arkiv finns även på andra områden än inom den offentliga sektorn. Enligt 12 § lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan ska Svenska 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.¹⁸

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 per-

¹⁶ SOU 2017:39 s. 361 f.

¹⁷ Prop. 2017/18:105 s. 110.

¹⁸ Prop. 2017/18:105 s. 111.

sonuppgifter får vidarebehandlas för arkivering, exempelvis i syfte att tillhandahålla 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.¹⁹ Av den anledningen finns det inte heller någon definition av begreppet i dataskyddslagen eller i den tillhörande förordningen. Av samma anledning bör det inte heller i de föreskrifter som Riksarkivet nu föreslår tas in en definition av 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 bör avgränsas i vilka fall föreskrifterna är tillämpliga vid behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse behandlas nedan (avsnitt 4.2.2).

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

4.2.1 Vad föreskrifterna ska reglera

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.²⁰ En behandling av personuppgifter för ett arkivändamål av allmänt intresse skulle då också vara en behandling för ett allmänt intresse och därmed vara laglig.

Regeringen har, som tidigare har nämnts, delegerat föreskriftsrätten till Riksarkivet. Syftet med de föreskrifter som föreslås är följaktligen att fastställa den rättsliga grund som behövs för att enskilda arkivorgan som inte

¹⁹ Prop. 2017/18:105 s. 113.

²⁰ Prop. 2017/18:105 s. 113.

omfattas av arkivlagstiftningen ska kunna behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Om det inte skulle vara tillåtet för dessa att behandla personuppgifter finns det en stor risk för att arkiven inte kan bevaras och att en viktig del av vårt kulturarv därmed går förlorad.

Föreskrifterna tar alltså sikte på den enskilda arkivverksamheten. De bör då innehålla bestämmelser om behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse, när behandlingen utförs av personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv. Det bör uttryckligen anges att syftet med föreskrifterna 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.

Som har konstaterats ovan (se avsnitt 3.3) behöver det inte meddelas några föreskrifter för att enskilda arkivbildare ska få vidarebehandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Däremot behöver det meddelas 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, behöver det meddelas föreskrifter som medger att de får behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Det sagda bör utgöra tillämpningsområdet för föreskrifterna.

Föreskrifterna innehåller bestämmelser som kompletterar EU:s dataskyddsförordning. Enligt artikel 2.1 i förordningen ska den 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. Föreskrifterna bör följaktligen tillämpas endast om personuppgiftsbehandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår eller kommer att ingå i ett register (se avsnitt 7.1).

4.2.2 Vem som ska få tillämpa föreskrifterna

Med utgångspunkt i vad regeringen anförde i samband med att föreskrifträtten delegerades till Riksarkivet (se avsnitt 2.1) har myndigheten övervägt möjligheterna 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 komma att behöva ändras allt eftersom arkivsektorn utvecklas medan en allmänt hållen lista kan leda till tillämpningssvårigheter och gränsdragningsproblem. Tidigare framtagna förslag till föreskrifter har dessutom 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 ett förslag som går ut på att berörda personuppgiftsansvariga uttryckligen anges i t.ex. en bilaga till föreskrifterna. Riksarkivet bedömer därför att det inte bör preciseras i en bilaga till föreskrifterna, eller på något annat sätt, vilka personuppgiftsansvariga som berörs av föreskrifterna.

Som framgått har Riksarkivet i ett tidigare förslag till föreskrifter övervägt ett alternativ med ett ansökningsförfarande (se avsnitt 2.3.1). Förslaget ifrågasattes dock utifrån möjligheten för Riksarkivet att ha kontakt med och 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 IMY:s tillsyn. En ordning med ett ansökningsförfarande framstår, bland annat mot den bakgrunden, inte som en lämplig eller ändamålsenlig lösning.

Avgränsningen av vilka personuppgiftsansvariga inom den enskilda arkivsektorn som ska kunna tillämpa föreskrifterna bör i stället utgå ifrån om personuppgifter ska behandlas för arkivändamål av allmänt intresse. Det blir då 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, bör följaktligen föreskrifterna kunna tillämpas. 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. Genom att knyta tillämpningen till arkivändamål av allmänt intresse blir avgränsningen enligt Riksarkivet tillräckligt flexibel för att kunna tillämpas i den praktiska verksamheten. De personuppgiftsansvariga inom den enskilda arkivsektorn får större utrymme att, utifrån sin erfarenhet och kompetens, avgöra 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 tillräckligt 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 bör ställas behandlas i avsnitt 5.1. I vissa fall bör behandlingen också omfattas av särskilda skyddsåtgärder som fastställs i föreskrifterna. Detta behandlas i avsnitt 6.3.

4.3 Uttryck i föreskrifterna

4.3.1 *Vissa uttryck som används i föreskrifterna bör definieras*

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.²¹

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

4.3.1 *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 även ägandet av arkivet, vilket inte händer på samma sätt inom den enskilda sektorn. I den mån

²¹ SOU 2019:58 s. 142 och 154.

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.²²

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

4.3.3 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 de nu föreslagna föreskrifterna bör med arkivverksamheten avses 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 och ge tillgång till uppgifter av bestående värde för allmänintresset.

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 såväl handlingar om samhällsviktiga funktioner som handlingar som är viktiga ur ett kulturhistoriskt perspektiv. 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 samtid 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 be-

²² SOU 2019:58 s. 155.



driva arkivverksamhet av allmänt intresse och därmed få behandla personuppgifter i arkiv som överlämnats till institutionen behöver de enskilda arkivinstititioner uppfylla vissa krav. Genom att begränsa vilka arkivinstititioner 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. De krav som bör ställas på dessa verksamheter bör uttryckligen anges i föreskrifterna.

Ett grundläggande krav för att en enskild arkivinstitucion ska få behandla personuppgifter i arkiv som överlämnats dit bör vara att institutionen har tillräckliga resurser och relevant kompetens för att kunna bedriva en arkivverksamhet under stabila och långsiktiga former. Det innebär att arkivinstitucionen bör 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. 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 kan t.ex. avses att det finns kunskaper om informationsvärdering, hur information ska struktureras och organiseras, hur information ska hanteras, vårdas, bevaras, redovisas och skyddas och hur arkivlokaler ska vara utformade och underhållas. 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 arkivinstititioner behandlar personuppgifter som finns i arkiven.

I syfte att främja att arkivverksamheten bedrivs under arkivprofessionella former bör arkivinstitucionen ha en arkiv- och informationshantering som är i överensstämmelse 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. Arkivinstitucionerna 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. Det är, som delvis redan nämnts, viktigt att arkivverksamheten vid de enskilda arkivinstitucionerna bedrivs på ett sätt som är långsiktigt och stabilt. 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 hög kvalitet och långsiktighet i verksamheten över tid.

5.2 Krav på nödvändighet

En annan förutsättning för att enskilda arkivinstitutioner ska få behandla personuppgifter bör 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 blir upp till institutionerna själva att bedöma om behandlingen är nödvändig för ett sådant ändamål. Om så inte bedöms vara fallet får arkivinstitutionen inte behandla personuppgifter i avsett syfte.

Det bör i föreskrifterna ställas krav på att bedömningen 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 lagöverträdelse för arkivändamål av allmänt intresse

6.1 När behandlingen ska vara 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 lagöverträdelse och behandlas med stöd av någon av bestämmelserna i artikel 9.2 och 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.²³ Som framgått krävs det stöd i nationell rätt för att få behandla känsliga personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse, både när det gäller arkivinstitutioners behandling som personuppgiftsansvariga och enskilda arkivbildares vidarebehandling. Vad gäller uppgifter om lagöverträdelse krävs det stöd för enskilda arkivinstitutioners 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 medföra att viktig information om vår samtid för alltid går förlorad.²⁴ Föreskrifterna bör därför innehålla bestämmelser som medger behandling av känsliga person-

²³ Prop. 2017/18:105 s. 197.

²⁴ Prop. 2017/18:105 s. 117 f.

uppgifter 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. På motsvarande sätt bör det för enskilda arkivinstitutioners behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser ställas krav på att den ursprungliga behandlingen gjordes med stöd av artikel 10. Det bör också krävas att personuppgiftsbehandlingen i dessa fall 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 känsliga personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse, kan myndigheten också i enskilda fall besluta att sådana personuppgiftsansvariga får behandla känsliga personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Sådana förvaltningsbeslut bör enligt förarbetena lämpligen meddelas i samband med att den rättsliga grunden fastställs för den personuppgiftsansvariges behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse (se avsnitt 3.2). Förvaltningsbeslut kan även meddelas som komplement till föreskrifterna. Beslut som tillåter ett enskilt organ att behandla känsliga personuppgifter får 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.²⁵

Riksarkivet får även i enskilda fall besluta att personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv får behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Sådana beslut får också avse behandling av personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning. Även dessa beslut får förenas med villkor.

6.2 Skyddsåtgärder vid behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser

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.²⁶ För att uppgifter om lagöverträdelser ska få behandlas enligt artikel 10 krävs det att lämpliga

²⁵ Prop. 2017/18:105 s. 117 f.

²⁶ Gällande den behandling som utförs med stöd av arkivlagen har lagstiftaren bedömt att i synnerhet de nationella författningsbestämmelserna om sekretess utgör en sådan lämplig

skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs i nationell rätt.

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.

Riksarkivet bedömer att bestämmelserna i dataskyddsförordningen i huvudsak ger ett fullgott skydd för känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse som behandlas för arkivändamål av allmänt intresse. Det finns dock enligt Riksarkivet skäl att föreskriva om ytterligare åtgärder för att säkerställa att känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse inte röjs på ett sätt som riskerar att kränka de registrerades rättigheter och friheter.

6.3 Åtgärder för att förhindra obehörigt röjande

Den personal som behandlar känsliga personuppgifter och personuppgifter som rör lagöverträdelse för arkivändamål av allmänt intresse bör omfattas av motsvarande förbud mot att röja uppgifterna som enligt 2 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) gäller för anställda och uppdragstagare vid en myndighet. Föreskrifterna bör därför innehålla en bestämmelse om att den som är anställd eller innehar motsvarande uppdrag hos en enskild arkivbildare eller en enskild arkivinstitution ska omfattas av ett avtal om tystnadsplikt, för att få behandla känsliga personuppgifter. Detsamma bör gälla när en enskild arkivinstitution såsom personuppgiftsansvarig behandlar sådana personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning. Avtalet om tystnadsplikt bör förbjuda den anställda eller uppdragstagaren att röja uppgifter om det kan antas vålla skada eller men för en enskild person.

Enligt Riksarkivet bör det också uttömmande regleras för vilka ändamål känsliga personuppgifter som behandlas för arkivändamål av allmänt intresse får lämnas ut till tredje part. Bestämmelserna bör knyta an till relevanta rättsliga grunder för personuppgiftsbehandling i artiklarna 6 och 9.2 i EU:s dataskyddsförordning och till de specifika situationer för vilka personuppgifterna bevaras när de behandlas för arkivändamål av allmänt intresse. På motsvarande sätt bör det regleras när en enskild arkivinstitution i egenskap av personuppgiftsansvarig får lämna ut personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning till tredje part. De aktuella uppgifterna bör endast få lämnas ut till tredje part i följande situationer.

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, se prop. 2017/18:105 s. 116.



Den registrerade har uttryckligen lämnat sitt samtycke till att uppgifterna lämnas ut (jfr artikel 6.1 a och 9.2 a i dataskyddsförordningen). Bestämmelserna i föreskrifterna om särskilda skyddsåtgärder är till för att skydda den registrerade mot obehörigt röjande. Om den registrerade samtycker till att uppgifterna lämnas ut till tredje part saknas det skäl att inte lämna ut dem.

Uppgifterna på ett tydligt sätt har 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 själv.

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.

För forskning som har godkänts vid etikprövning enligt lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor (etikprövningslagen). Ett viktigt intresse för att få behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse är att möjliggöra framtida forskning. I etikprövningslagen finns bestämmelser om behandling av känsliga personuppgifter och personuppgifter om lagöverträdelser för forskning. Dessa säkerställer att den registrerade inte drabbas av någon skada eller något men. Känsliga personuppgifter och personuppgifter som rör lagöverträdelser bör därför kunna lämnas ut till utomstående för ett sådant ändamål.

Om risk för skada, men eller annan olägenhet för den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden inte bedöms föreligga. 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 föreligger 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 OSL vara vägledande.

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 individ. Den per-

son 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. Dataskyddsförordningen gäller för personuppgiftsbehandling som är helt eller delvis automatiserad. 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.

De nu föreslagna föreskrifterna ska ge 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, 8.4 och 8.6). 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 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 sparat 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 att få behandla såväl känsliga personuppgifter som personuppgifter som rör lagöverträdelse. Enskilda arkivbildare kommer med stöd av föreskrifterna 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 behandlas 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. 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 arkivinstitutioner 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 arkivinstitutioner 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 arkivinstitutioner bedriver.

7.4 Behovet av ny reglering

I avsnitt 3 har Riksarkivet redogjort för behovet av ny reglering. Syftet med föreskrifterna är att ge en rättslig grund för personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv att 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 behöver meddelas föreskrifter för att enskilda arkivinstitutioner ska få behandla känsliga personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Myndigheten har också 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 3.4 redogjort för behovet av att meddela 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 saknas det dock behov av att meddela föreskrifter när det gäller enskilda arkivbildares rätt att behandla personuppgifter som rör lagöverträdelse (se avsnitt 3.4).

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 har att 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 en 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 det bli fråga om kartläggning av enskilda om mycket 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. Däremot medger inte föreskrifterna några åtgärder från det allmänna 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). Föreskriftsrätten innebär att myndigheten har rätt att föreskriva att personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om ar-

kiv 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 aktuellt 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 de föreskrifter som Riksarkivet meddelar.

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 föreskrifternas inledande paragraf. I första hand avses 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 sådana skyddsåtgärder som anges i föreskrifterna. Här ställs krav på tystnadsplikt för att undvika obehörigt röjande. Känsliga personuppgifter och personuppgifter som rör lagöverträdelser får dessutom bara lämnas ut till tredje part om något av de särskilt uppräknade förhållandena föreligger. Detta sammantaget har bedömts tillräckligt för att minimera integritetsriskerna.

7.7 Samlad proportionalitets- och nödvändighetsbedömning

De föreslagna 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 behöver det meddelas särskilda föreskrifter om 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 bestämmelser som anger särskilda skyddsåtgärder för vissa kategorier av personuppgifter. Det minskar riskerna 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 saknar 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*.²⁷ Utredningen föreslog att regeringen och Riksarkivet skulle få meddela föreskrifter om behandling av

²⁷ SOU 2017:39 s. 215 f.

personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse utanför arkivlagstiftningens tillämpningsområde. Regeringen delade denna uppfattning och Riksarkivet gavs därför 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 hänvisas till 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 framstår inte 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 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 Riksarkivet 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 4.2.2. Den utformning som Riksarkivet har valt innebär i stället 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 i första hand berörs av de föreslagna 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, förenings-, folk rörelse- 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.

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.

8.4 Kostnadmässiga och andra konsekvenser

Riksarkivet bedömer att förslaget inte kommer att medföra några avsevärda 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 i fråga om kompetens och långsiktighet uppfylls. 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. 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.

För enskilda vars personuppgifter kommer att behandlas för arkivändamål av allmänt intresse kan förslaget 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 skyddsåtgärder.



8.5 Överensstämmelse med EU-rätten

Föreskrifterna är avsedda att komplettera EU:s dataskyddsförordning genom att ge nödvändigt stöd åt berörda aktörer att behandla personuppgifter i enlighet med EU-rätten. På så sätt kommer personuppgifter som finns hos enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner att få det skydd som eftersträvas i förordningen. Skyddet för fysiska personer vid behandling av personuppgifter är en grundläggande rättighet som följer av artikel 8.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och i artikel 16.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Den föreslagna regleringen står därmed i överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

8.6 Ikraftträdande

I många fall saknas det i dag rättsligt stöd för att få behandla personuppgifter i den enskilda arkivsektorn trots att verksamheten bedrivs i allmänhetens intresse. Sådan personuppgiftsbehandling som ändå görs omfattas då inte av det skydd för uppgifterna som EU-förordningen ger. Det är därför angeläget att de nu föreslagna föreskrifterna träder i kraft så snart som möjligt, efter sedvanlig remisshantering och bearbetning. Vissa informationsinsatser kan komma att behöva vidtas.

Karin Brandqvist Sundblad