

Katalin Gere

Konsekvensutredning

med anledning av ett planerat beslut om Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse inom den enskilda sektorn

Föreliggande konsekvensutredning har gjorts i enlighet med vad som stadgas i förordningen (2014:571) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Bakgrund

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), här benämnd EU:s dataskyddsförordning började tillämpas i Sverige den 25 maj 2018. I artikel 6 anges de kriterier som måste uppfyllas för att en behandling av personuppgifter ska anses vara laglig. Dessa utgör de rättsliga grunder för behandling av sådana personuppgifter som omfattas av EU:s dataskyddsförordning.

I Dataskyddsutredningens (Ju 2016:04) betänkande Ny dataskyddslag – Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (SOU2017:39) uppmärksammades att de enskilda arkivinstitutionernas behandling av personuppgifter för det som kan anses vara arkivändamål av allmänt intresse saknar en fastställd rättsligt grund enligt svensk rätt på det sätt som krävs enligt EU:s dataskyddsförordning.

I betänkandet och senare i regeringens proposition 2017/18:105 Ny dataskyddslag föreslogs att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om att personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv – d.v.s. den enskilda sektorn med undantag av Svenska kyrkan – får behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Den nya, nationella lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, inklusive bestämmelserna rörande enskilda arkiv (3 §) fastställdes av riksdagen senare samma år.

Regeringens bemyndigande

I enlighet med denna lag bemyndigade regeringen Riksarkivet genom 7 och 8 §§ förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning att få meddela föreskrifter om att personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv får behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse.

Syftet med föreskrifterna

Rättslig grund för behandling av personuppgifter

Det övergripande syftet med dessa föreskrifter är att reglera behandlingen av personuppgifter som kan anses ske för arkivändamål av allmänt intresse inom den enskilda sektorn.

Riksarkivets utgångspunkt är att om en personuppgiftsansvarig utför arkivverksamhet av allmänt intresse uppfyller behandlingen av personuppgifterna inom denna verksamhet villkoren för laglig behandling enligt EU:s dataskyddsförordning artikel 6.1.e. Med andra ord utgör arkivverksamhet av allmänt intresse den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter, även känsliga dito (9, 11, 12 §§).

De aktuella föreskrifterna anger vad som krävs för att en arkivverksamhet ska anses vara en uppgift av allmänt intresse och vilka förpliktelser med hänsyn till behandling av personuppgifter det innebär utöver det som anges i EU:s dataskyddsförordning.

De flesta personuppgiftsansvariga inom den enskilda sektorn har av naturliga skäl någon typ av arkivverksamhet och de kan enligt denna författning ansöka hos Riksarkivet om att i enskilda fall få bevara och behandla vissa personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Vissa andra personuppgiftsansvariga har arkivverksamhet som huvudsaklig verksamhet och de fungerar i regel som professionella arkivinstitutioner. Merparten av bestämmelserna i denna författning vänder sig till sådana enskilda arkivinstitutioner.

En offentligrättslig uppgift genom Riksarkivets beslut

Av denna författning framgår att Riksarkivet prövar och beslutar om en arkivverksamhet är av allmänt intresse (4 §). De personuppgiftsansvariga kan hos Riksarkivet ansöka om en sådan prövning. Riksarkivets ståndpunkt är att det krävs en individuell men enhetlig och sakkunnig prövning med utgångspunkt i de generella krav som framgår av denna författning (5 §) för att en institutions status som arkivverksamhet av allmänt intresse ska kunna fastslås. Det innebär också att de personuppgiftsansvariga (arkivinstitutioner) som enligt Riksarkivets beslut är att anse som arkivverksamhet av allmänt intresse tilldelas en offentligrättslig uppgift att fungera som just sådana verksamheter och att de är skyldiga att leva upp till vissa i författningen angivna krav avseende skyddsåtgärder.

Uppföljning av Riksarkivets beslut

Av föreskrifterna framgår (6 – 8 §§) att Riksarkivet ställer krav på att kunna följa upp sitt beslut genom att begära dokumentation och genom personliga besök samt att de personuppgiftsansvariga har skyldighet att underrätta Riksarkivet om förhållandena i arkivverksamhet förändras med tanke på uppgiften av allmänt intresse. Riksarkivet har rätt att ompröva sitt beslut om föreskrifterna inte följs.

Personuppgiftsansvarigas ansökan enskilda fall

Det kan finnas skäl för att med hänsyn till allmänintresset bevara och för arkivändamål behandla vissa personuppgifter hos andra personuppgiftsansvariga än arkivinstitutioner inom den enskilda sektorn. Dessa personuppgiftsansvariga som tidigare nämndes kan ansöka hos Riksarkivet om att få behandla vissa personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse (10 §) i något enskilt fall.

Överlåtelse och deposition

Personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv kan efter en överenskommelse överlåta eller deponera sitt arkiv till en arkivmyndighet eller till en annan personuppgiftsansvarig som enligt Riksarkivets beslut bedriver en arkivverksamhet av allmänt intresse, om mottagaren bedömer att arkivet är av bestående värde för allmänintresset. Vid en överlåtelse övergår även personuppgiftsansvaret till den som övertar arkivet.

Vid en deposition måste deponenten i egenskap av personuppgiftsansvarig ha rättslig grund för behandlingen. Rättslig grund kan till exempel fastställas om en intresseavvägning i enlighet med artikel 6.1.f. EU:s dataskyddsförordning visar att behandlingen är nödvändig. Vidarebehandling för arkivändamål av allmänt intresse ska enligt EU:s dataskyddsförordning inte anses vara oförenlig med de ursprungliga ändamålen med behandlingen och någon ny rättslig grund behöver därför inte fastställas för sådan vidarebehandling.

Undantag från de registrerades rättigheter

Riksarkivet anser att de enskilda arkivinstitutioner som enligt Riksarkivets beslut är arkivverksamhet av allmänt intresse bör ha samma möjlighet att tillämpa undantag från de registrerades rättigheter enligt EU:s dataskyddsförordning som ges till den offentliga sektorns arkivmyndigheter i 7 § arkivförordningen (1991:446). Det är p.g.a. att verksamheterna och den rättsliga grunden för behandlingen är snarlika till sin natur enligt det som framgår av artikel 6.1.e EU:s dataskyddsförordning: "Behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning."

Undantagen gäller följande artiklar i EU:s dataskyddsförordning:

- den registrerades rättigheter att få bekräftelse, tillgång till personuppgifter och information enligt artikel 15 om det är omöjligt eller innebär oproportionerligt stor arbetsinsats,
- artikel 16, den registrerades rätt till rättelse
- artikel 18, den registrerades rätt till begränsning av behandlingen
- artikel 21, den registrerades rätt att göra invändningar mot behandlingen.

Alternativ lösning

Teoretiskt sett kan en författning beskriva innebörden av begreppet "arkivverksamhet av allmänt intresse" så utförligt att någon prövning inte behövs. Den enskilda arkivsektorn är dock inte lagreglerad. Ägande- och organisationsformerna, styrning, stadgar, ekonomi, upptagningsområde eller profil, arkivbeståndets storlek och innehåll, lokaler, utrustning, kompetens, de juridiska förhållandena kring t.ex. avtal, leverans- eller arkivhantering, och rutinerna vid tillhandahållande samt den praktiska tillgängligheten kan se mycket olika ut. Riksarkivet anser att en mer detaljerad beskrivning än det som finns i författningen (5 §) inte är ändamålsenlig, istället krävs det en sammanvägning och sakkunnig bedömning av förhållandena för att en verksamhet ska kunna förklaras som arkivverksamhet av allmänt intresse.

Effekterna om någon reglering inte sker

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

Vilka berörs av regleringen

Enligt 3 § tillämpas denna författning av den enskilda sektorn som inte omfattas av arkivföreskrifter, d.v.s. den enskilda sektorn med undantag av Svenska kyrkan som har sina egna arkivföreskrifter. Merparten av föreskrifterna har dock de enskilda arkivinstitutionerna som målgrupp.

Kostnadmässiga och andra konsekvenser för de berörda

Riksarkivets hantering av ansökningarna enligt denna författning är tänkt att vara kostnadsfri.

De skyddsåtgärder som enligt författningen åläggs de personuppgiftsansvariga som enligt Riksarkivets beslut är att anse som arkivverksamhet av allmänt intresse är i huvudsak organisatoriska/administrativa till sin karaktär som sannolikt inte innebär några betydande kostnader för de berörda institutionerna.

Det kan dock tänkas att Riksarkivet i sin granskning av en sökande institutions verksamhet påtalar vissa brister som kan utgöra ett hinder för ett positivt beslut. Att åtgärda sådant, t.ex. när det gäller brister i arkivlokalen kan innebära vissa kostnader men det är i så fall ett frivilligt åtagande för institutionen i fråga.

Regleringen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges EU-medlemskap.

Regleringen utgör en komplettering till EU:s dataskyddsförordning.