

---

# Handlingsoffentlighet utan handlingar?

---

Sören Öman

Gallring i allmänna handlingar av integritetsskyddsskäl  
s. 39-48



# Handlingsoffentlighet utan handlingar?

Rapport från ett seminarium i Stockholm  
den 7 mars 2003

## *Gallring i allmänna handlingar av integritetsskyddsskäl<sup>1</sup>*

SÖREN ÖMAN

Traditionellt har gallring av allmänna handlingar setts som en praktisk nödvändighet, syftande till att arkiven inte skall tyngas av pappershandlingar som saknar påtagligt informationsvärde (prop. 1989/ 90:72, bil. 1 s. 39f.). Gallring har alltså skett av hanteringsskäl och av ekonomiska skäl. Dessa skäl – eller drivkrafter – har så att säga automatiskt sett till att inte »för mycket« personanknuten information sparats. När allmänna handlingar nu finns i datorformat, i binär form, finns inte längre dessa skäl eller drivkrafter. Det är förhållandevis billigt att spara enorma mängder information, och datortekniken gör det allt enklare att hitta bland informationen och kombinera olika uppgifter med varandra. Då måste det till andra drivkrafter för att skydda den personliga integriteten.

Vad är det då som behöver skyddas? Om i stort sett alla kontakter som en person haft med myndigheter dokumenteras och sparas för evigheten i ett format som gör det enkelt att ta fram och kombinera uppgifterna med varandra, blir det naturligtvis mycket enklare tekniskt sett att kartlägga en person. En sådan kartläggning skulle de allra flesta säkert se som ett klart otillbörligt integritetsintrång, även om kartläggningen sker för i och för sig vällovliga syften. Det räcker att se till debatten kring forskningsprojektet Metropolit. Det är en sida av saken.

En annan sida är den enskildes intresse av att inte förföljas av sitt förflutna. Den som exempelvis en gång vårdats för könssjukdom, miss-

bruk eller psykisk sjukdom, dömts för hastighetsöverträdelse, ringa narkotikabrott eller fått socialbidrag har ofta ett befogat intresse av att dessa förhållanden inte skall dyka upp vid varje ny myndighetskontakt eller komma ut till utomstående. Det finns också en risk för att äldre uppgifter på ett oriktigt, eller i vart fall obefogat sätt, skall påverka framtida beslut eller handlande. Så länge uppgifterna finns kvar, finns det en risk för att de också används på ett för individen negativt sätt.

Men kan inte integritetsintressena skyddas genom stränga sekretessbestämmelser i stället för gallring? Jovisst, sekretessbestämmelser är oftast både adekvata och nödvändiga för att skydda den personliga integriteten. Men principerna om skydd för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter – särskilt principen om att uppgifterna inte får sparas längre än vad som behövs för att uppfylla det ändamål för vilket uppgifterna samlades in – avser att ge ett skydd inte bara mot dem som följer reglerna utan också mot dem som struntar i reglerna eller ouppsåtligen åsidosätter dem. Och då tänker jag inte bara på nyfikenhet och slarv. Företrädare för länder i vår närhet som har förhållandena under krig och diktatur i färskt minne åberopar ofta dessa i sådana här sammanhang. Härtill kommer den olust som en individ kan känna av vetskapen att han eller hon är för evigt registrerad av myndigheterna. Av samma skäl är det inte heller tillräckligt att personuppgifterna lämnas över till en arkivmyndighet för slutförvaring. Det förstärker snarast integritetsriskerna, eftersom personuppgifter från flera olika håll samlas på ett enda ställe och därmed blir ännu enklare att hitta och kombinera på olika sätt.

När det gäller allmänna handlingar på papper finns det som sagt ekonomiska och hanteringsmässiga incitament, som gör att myndigheterna kan antas vilja gallra så mycket som möjligt. I sådana fall kan man också ha den nuvarande principen i arkivlagstiftningen (SFS 1990:782, 10 §, och 1991:446, 14 §) att alla allmänna handlingar skall bevaras om det inte finns författningsföreskrifter eller särskilt beslut av Riksarkivet eller kommunal församling om gallring. Gallringsviljan hos de ekonomiskt ansvariga arkivbildande myndigheterna kommer då att driva fram gallringsbeslut i sådan omfattning att inte onödigt mycket sparas.

När det gäller allmänna handlingar i elektronisk form behövs det andra incitament för att se till att inte onödigt mycket sparas till förfång för den personliga integriteten bara för att det är förhållandevis enkelt och billigt. Den lösning som valts är att i vissa fall av integritets-skyddsskäl vända på principen i arkivlagstiftningen att alla allmänna handlingar skall bevaras och i stället föreskriva att personuppgifter i elektronisk form skall gallras om det inte finns särskilda föreskrifter eller beslut om bevarande. Gallring har alltså i dessa fall gjorts till huvudregel i stället för bevarande, vilket ger det nödvändiga incitamentet att gallra. Man får enligt min mening i det enskilda fallet välja den huvudprincip som bäst garanterar att både integritetsskydds- och ofentlighetsintressena blir beaktade och avvägs på ett lämpligt sätt.

Det är viktigt att betona att de två diametralt motsatta huvudprinciperna – gallring och bevarande – kan ge precis samma resultat i slutändan. Det är fråga om just huvudprinciper, från vilka det måste föreskrivas nödvändiga undantag med beaktande av de motstridiga intressen som finns i det enskilda fallet. Och det är i båda fallen lika viktigt att de nödvändiga undantagen beslutas för att inte oåterkalleliga förluster skall ske. Man kan nämligen inte återställa vare sig en gallrad allmän handling eller en kränkt personlig integritet; det går inte att i efterhand göra något »ogallrat« eller »okränkt«.

Den generella lagstiftningen om behandling av personuppgifter – personuppgiftslagen (1998:204) – har som huvudprincip att personuppgifter inte får bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen (9 § första stycket 1). Personuppgifter får dock bevaras för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål under en längre tid, men då får uppgifterna bara i undantagsfall användas för att vidta åtgärder ifråga om den registrerade (9 § tredje och fjärde styckena). Dessa bestämmelser gäller emellertid inte för myndigheternas hantering av allmänna handlingar (8 § andra stycket). Arkivlagstiftningens huvudprincip, att alla allmänna handlingar skall bevaras, har alltså lämnats orubbad av personuppgiftslagen. Av den sistnämnda lagen följer alltså inte någon som helst skyldighet att gallra personuppgifter i allmänna handlingar.<sup>2</sup> Lagrådet har dock satt i fråga om det är förenligt med Sveriges förpliktelser enligt det EG-direktiv som ligger bakom personuppgiftslagen.<sup>3</sup>

Avsikten har sedan lång tid varit att myndighetsregister med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll skall regleras inte av den allmänna personuppgiftslagen utan av särskilda lagar, så kallade särskilda registerförfattningar (prop. 1990/91:60 s. 50; 1997/98:44 s. 41). Och det är i dessa särskilda registerförfattningar som vi vanligen finner den omvända huvudprincipen om att elektroniskt lagrade personuppgifter skall gallras efter viss tid. När arkivlagstiftningen kom till 1990 var avsikten att de särskilda registerförfattningarna skulle ses över och att regleringen av gallringsfrågorna skulle göras systematiskt och logiskt mer sammanhängande (prop. 1989/90:72, bil. 1 s. 50). Också ikraftträdandet av personuppgiftslagen 1998 har föranlett en översyn av de särskilda registerförfattningarna och dessutom lett till att många nya sådana författningar tillkommit.<sup>4</sup> Resultatet har enligt min mening tyvärr hittills inte blivit någon särskilt systematisk och logiskt sammanhängande reglering av gallringsfrågorna.

Som jag ser saken, bör gallringsföreskrifterna i de särskilda registerförfattningarna skydda mot de särskilda risker som finns med elektroniskt lagrade personuppgifter i förhållande till uppgifter på papper. Dessa risker hänger samman med datorteknikens utökade möjligheter till tillgänglighet, kommunikation, sökning och sammanställning. Därför bör den gallring som föreskrivs i de särskilda registerförfattningarna enligt min mening innebära att de gallrade personuppgifterna inte längre skall finnas i elektronisk form och att alla elektroniskt lagrade personuppgifter gallras, oavsett om de utgör eller ingår i en allmän handling. Däremot bör det från den nu berörda utgångspunkten inte finnas något hinder mot att uppgifterna före gallringen förs över till annan form, till exempel papper eller mikrofilm, såsom listor. En annan sak är att integritetsskyddsskäl kan medföra att alla förekomster av uppgifterna bör raderas.

Riktigt på detta sätt verkar man dock inte alltid ha sett saken vid utformningen av de särskilda registerförfattningarna. Det har exempelvis ansetts att frågan om gallring i regel inte bör vara beroende av vilka tekniska hjälpmedel polisen väljer för sitt arbete, och det har därför införts en ordning som innebär att elektroniska förundersökningar arkiveras och gallras på samma sätt som förundersökningar på papper (prop. 1997/98:97 s. 109). Motsvarande bedömning har gjorts ifråga

om andra myndigheters förundersökningar (skattemyndigheterna, prop. 1998/99:34 s. 55; Tullverket, 2000/01:54 s. 47). I andra fall har man dock uttryckligen ansett att alla elektroniskt lagrade personuppgifter skall omfattas av särskilda gallringsföreskrifter. Det gäller bland annat för behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution (prop. 2000/01:33 s. 117).

En del särskilda registerförfattningar innehåller inte heller några särskilda gallringsföreskrifter för elektronisk information. Ifråga om databaser som av olika skäl inte kan anses särskilt integritetskänsliga har man således underlåtit att meddela särskilda gallringsföreskrifter, exempelvis i lagstiftningen om folkbokföringsverksamhet och om verksamhet med val och folkomröstningar (prop. 2000/01:33 s. 118).<sup>5</sup> Men också i lagstiftning som reglerar mycket integritetskänslig personregistrering har man underlåtit att meddela sådana föreskrifter. Det gäller till exempel lagstiftningen om hälsodata- och vårdregister samt om rättspsykiatriskt forskningsregister.<sup>6</sup> Någon gång har gallringsföreskrifterna inte meddelats i lag utan genom förordning. Det gäller ifråga om vägtrafikregistret.<sup>7</sup>

Det vanliga har dock varit att de särskilda registerförfattningarna innehåller gallringsföreskrifter för elektronisk information som medför skyldighet att gallra personuppgifter som inte längre behövs i verksamheten. Frågan om det bör finnas gallringsföreskrifter i särskilda registerförfattningar har emellertid på senare tid varit föremål för diskussion.<sup>8</sup> Ett par av de senaste utredningsförslagen på de verkligt känsliga områdena – registrering av utlänningar samt av underrättelse- och säkerhetsinformation – innehåller till exempel i princip inga gallringsföreskrifter.<sup>9</sup>

Det får anses något osäkert vad det grundläggande *begreppet »gallring«* innebär i de olika registerförfattningarna och om begreppet har samma innebörd i alla författningar (jfr SOU 2002:97 s. 73f. och 125ff.). I förarbetena till flera av registerförfattningarna har innebörden av begreppet inte alls berörts. I ett par fall har en hänvisning gjorts till Riksarkivets föreskrifter (prop. 1997/98:80 s. 7f.; prop. 2000/01:126 s. 39). Av dessa föreskrifter framgår, att som gallring räknas förstöring av uppgifter i samband med en överföring till annan databärare som medför förlust av information, möjliga informationssammanställningar,

sökmöjligheter eller möjligheter att fastställa informationens autenticitet (RA-FS 1991:1 och 1994:2). I förarbetena till lagstiftningen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården har det exempelvis uttalats, att innebörden av att ett visst material har gallrats är att möjligheten att få fram information ur materialet på något sätt har försämrats (prop. 2000/01:126 s. 39). Och i förarbetena till lagstiftningen om behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution har det sagts att det kan vara tillräckligt att åtgärder vidtas så att uppgifterna inte längre är tillgängliga för myndigheten i den löpande verksamheten (prop. 2000/01:33 s. 118).

Med så extremt låga krav för att i dessa sammanhang anse något gallrat – att det skulle räcka med någon liten försämring av möjligheterna att ta del av de elektroniskt lagrade personuppgifterna – kan man sätta i fråga, om de aktuella gallringsföreskrifterna kan uppfylla syftet att ge ett fullgott integritetsskydd.

Det finns emellertid också exempel som tyder på en mer strikt innebörd av begreppet gallring. Av förarbetena till lagstiftningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår bland annat att uppgifter som finns i en databas och överförs till pappershandlingar har gallrats, *om också den elektroniska informationen raderats* (prop. 2001/02:144 s. 55, jfr SOU 2002:113 s. 266). Och av förarbetena till den föreslagna lagstiftningen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration framgår uttryckligen att med gallring avses att handlingar eller personuppgifter sorteras ut och förstörs eller utplånas (prop. 2002/03:135 s. 136).

När det gäller frågan om *gallringsfristens längd*, verkar personuppgiftslagens ändamålsanknutna gallringsföreskrift ha fått ett ganska stort genomslag i de särskilda registerförfattningarna. Det är alltså ganska vanligt att det föreskrivs att uppgifterna skall gallras när de inte längre behövs för sitt ändamål. I lagstiftningen om den officiella statistiken är det den enda gallringsfrist som finns (SFS 2001:99, 19 §). Det samma gäller den föreslagna lagstiftningen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (prop. 2002/03:135 s. 117ff.). Det vanligaste är att en ändamålsanknuten gallringsfrist kompletteras av tidsbestämda gallringsfrister för till exempel vissa sär-



skilda register. Så har skett ifråga om register med anknytning till brottsbekämpning i exempelvis polisdatalagen (SFS 1998:622).<sup>10</sup>

I ett par fall gäller att uppgifterna skall gallras så snart de inte längre behövs för sitt ändamål, dock senast vid en viss tidpunkt. Det gäller lagen (SFS 1998:938) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga och lagen (SFS 2001:617) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården. I förordningen (SFS 2001:682) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården har sedan ännu kortare tidsbestämda gallringsfrister angetts.

I lagstiftningen om behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution respektive den arbetsmarknadspolitiska verksamheten finns det inte någon ändamålsanknytning, utan där anges bara tidsbestämda gallringsfrister. Detsamma gäller förordningen (SFS 2001:650) om vägtrafikregister.

I något enstaka fall har det angetts att uppgifter skall förstöras senast ett visst datum, se 6 § förordningen (SFS 2003:247) om behandling av personuppgifter i Statistiska centralbyråns undersökning om förtroendevalda i kommuner och landsting 2003.

Man hade kunnat hoppas på en generellt sett något högre ambitionsnivå ifråga om konkretisering i lag av gallringsfristens längd. Att i lag bara föreskriva att elektroniskt lagrade personuppgifter skall gallras när de inte längre behövs för sitt ändamål kan ge ett ganska stort spelrum för de personuppgiftsansvariga myndigheterna och liten ledning för de registrerade. En så generell regel är förmodligen den enda tänkbara i en lag som personuppgiftslagen som skall reglera personuppgiftsbehandling i hela samhället, och den hindrar i vart fall uppenbart obefogat sparande av uppgifter. Men när man lagreglerar behandlingen av personuppgifter bara inom en viss myndighetsverksamhet, borde man i allmänhet ha kunnat vara mer konkret. Lagrådet har exempelvis någon gång påpekat att enbart en sådan lagstadgad allmän gallringsfrist framstår som föga upplysande och att det i realiteten blir regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som genom verkställighetsföreskrifter kommer att ge bestämmelsen innehåll (prop. 2002/03:135 s. 165f.). Någon höjning av ambitionsnivån kan dock inte skönjas. Det senaste regeringsförslaget till särskild registerlag – om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administra-

tion – innebär till och med att man ersätter en tidsbestämd gallringsfrist med en ändamålsanknuten (prop. 2002/03:135 s. 117ff.).

Också ifråga om *förutsättningarna för att det skall få meddelas föreskrifter eller beslut om bevarande* av uppgifter under längre tid än vad gallringsfristen anger har personuppgiftslagens regler fått ett ganska stort genomslag. Personuppgiftslagens formulering om historiska, statistiska och vetenskapliga ändamål anges som förutsättning för bevarande i polisdatalagen, i lagstiftningen om skattemyndigheternas och Tullverkets brottsrelaterade verksamhet, i lagstiftningen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården och inom Kustbevakningen samt i förslaget till lagstiftning om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. I dessa fall har man alltså inte direkt knutit an till arkivlagens krav (10 § andra stycket) att det arkivmaterial som återstår efter gallringen skall kunna tillgodose de ändamål som gäller för arkivbildningen, nämligen rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen och forskningens behov (3 § tredje stycket). Det har man däremot gjort i lagen (2001:99) om den officiella statistiken som anger som förutsättning för bevarande att en gallring skulle äventyra arkivens roll som en del av det nationella kulturarvet eller strida mot forskningens behov.

I lagstiftningen om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga respektive i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten utgör forskningens behov den enda förutsättning som finns för att få föreskriva om bevarande. I dessa fall finns det också särskilda skyddsregler för det bevarade materialet. Ifråga om registret över totalförsvarspliktiga föreskrivs att de bevarade uppgifterna skall avföras från registret samt beträffande officiell statistik och den arbetsmarknadspolitiska verksamheten att det bevarade materialet skall lämnas över till en arkivmyndighet. Enligt förslaget till ny polisdatalag skall de bevarade personuppgifterna bara i undantagsfall få användas för att vidta åtgärder ifråga om en enskild.

Lagstiftningen om behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution sticker ut i nu berört hänseende, eftersom det i lagtexten inte anges några förutsättningar alls för bevarande. Detsamma gäller utredningsförslagen till ny lagstiftning om behandling av personupp-

gifter i domstolarnas verksamhet (SOU 2001:100) och i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet (SOU 2002:113).

Riksarkivet har regelmässigt bemyndigats att – ofta efter samråd med den arkivbildande myndigheten – besluta om bevarande. Bara i undantagsfall, såsom ifråga om beskattningsverksamheten, verkar regeringen ha meddelat föreskrifter om bevarande i förordning.<sup>11</sup> Enligt förslaget till ny polisdatalag verkar det ha lagts på den personuppgiftsansvariga myndigheten att själv besluta om personuppgifter som inte finns i vissa register skall bevaras för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål (SOU 2001:92, 2 kap. 2 § i lagförslaget).

Ambitionen när den nuvarande arkivlagstiftningen kom till var som sagt att få till stånd en systematisk och logiskt sammanhängande reglering av gallringsfrågorna i de särskilda registerförfattningarna. Man tänkte sig en enhetlig reglering enligt vilken gallring skall ske efter en bestämd tid, om det inte finns en uttrycklig bestämmelse i lagen, eller någon bestämmelse som meddelats med stöd av densamma, om att handlingen skall bevaras. Sådana undantag från gallringsföreskrifterna som förestavades av hänsyn till insynsaspekten, rättssäkerhetsaspekten och myndighetens informationsbehov borde tas in direkt i den särskilda registerförfattningen, eftersom sådana frågor ansågs normalt kunna regleras genom generella bestämmelser. Avgörandet av vilket bevarande som i konkreta fall behövs för forskningens behov ansågs däremot kräva fackkompetens. Därför skulle registerlagarna i stället innehålla bemyndiganden att meddela undantag från gallring med hänsyn till forskningens behov och då främst avse ett representativt urval (prop. 1989/90:72, bil. 1 s. 5 ff.). Riktigt så som man föreställde sig den logiska och sammanhängande regleringen år 1990 har det, som bör ha framgått av ovanstående, inte blivit.

## Noter

1. Anförandet har inför publiceringen i viss mån kompletterats med nytillkommet material till den 1 juli 2003. Betr. dansk rätt kan särskilt hänvisas till Peter Blume, »Anvendelse af gamle personoplysninger – Databeskyttelseret og arkivet«, *Jura & historie – Festschrift til Inger Dübeck som forsker* (2003), s. 379–391. Jag vill för övrigt göra klart att jag här inte kan tala för någon annan än mig själv samt att frågan om hur länge personuppgifter får bevaras

- inte omfattas av mitt uppdrag att göra en översyn av personuppgiftslagen (dir. 2002:31).
2. Jfr diskussionen mellan Lagrådet och regeringen i prop. 2002/03:135 s. 165f. och 121f.
  3. Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 286, 23.11.1995, s. 31[Celex 31995L0046]). Prop. 1997/98:44 s. 285 och prop. 1997/98:108 s. 126f.
  4. Se t.ex. Sören Öman & Hans-Olof Lindblom, *Personuppgiftslagen – En kommentar*, Norstedts Gula Bibliotek, andra upplagan 2001, s. 24ff.
  5. Lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i skatteförvaltningens folkbokföringsverksamhet. Lagen (2001:183) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar.
  6. Lagen (1998:543) om hälsodataregister och lagen (1998:544) om vårdregister. Lagen (1999:353) om rättspsykiatriskt forskningsregister.
  7. Prop. 2000/01:95 s. 85, lagen (2001:558) om vägtrafikregister och förordningen (2001:650) om vägtrafikregister.
  8. Se SOU 2002:113 s. 259ff. och 339ff. samt prop. 2002/03:135 s. 165f. och 117ff.
  9. SOU 2003:34 s. 203ff. och SOU 2003:40 s. 222ff.
  10. Se också lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar och lagen (2001:85) om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Jfr vidare den provisoriska förordningen (2003:188) om behandling av personuppgifter inom Kustbevakningen.
  11. Förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i skatteförvaltningens beskattningsverksamhet.