



Peter Seipel

Festskrift till
Peter Seipel

Cecilia Magnusson Sjöberg
Peter Wahlgren
(red.)

2006

Sören Öman, Särskilda registerförfattningar, s. 685-705

NORSTEDTS JURIDIK

SÄRSKILDA REGISTERFÖRFATTNINGAR

Sören Öman

1. Inledning

Peter Seipel är en av de rättsvetenskapsmän som engagerat sig i lagstiftningsarbetet. Han har bl.a. varit djupt engagerad i arbetet inom IT-kommissionen.¹ Ett lagstiftningsområde som särskilt intresserat Peter Seipel är IT och integritetsskydd. Jag har haft förmånen att i olika egenskaper få samarbeta med Peter Seipel i flera statliga utredningar, som sekreterare i Datalagskommittén,² som lämnade förslag till vad som kom att bli personuppgiftslagen (1998:204), som sakkunnig i Integritetsutredningen,³ som utredde skyddet för den personliga integriteten i arbetslivet, och som särskild utredare i Personuppgiftslagsutredningen,⁴ som gjorde en översyn av personuppgiftslagen. Dessutom har Peter Seipel på området medverkat som expert i Offentlighets- och sekretesskommittén⁵ och Utredningen om Datainspektionens framtida verksamhetsinriktning.⁶

Jag tycker att det är glädjande att framstående rättsvetenskapsmän som Peter Seipel ägnar tid och kraft åt att delta i lagstiftningsarbete. Det bidrar helt klart till att höja kvaliteten på utredningsarbetet, och jag har själv satt stort värde på Peter Seipels alltid välformulerade bidrag till diskussionen. Jag föreställer mig att deltagandet i lagstiftningsarbetet också kan ge insikter och erfarenheter som kan vara till nytta i det vetenskapliga arbetet. Peter Seipel har t.ex. skrivit om arbetet i Datalagskommittén i "Några tankar kring den nya svenska personuppgiftslagen" i IT-rätten i 1900-talets sista skälvande år – Nordisk årsbok i rättsinformatik 1998, s. 53 ff. och i "Sweden" i Nordic Data Protection, 2001, s. 115 ff. Arbetet i kommittén behandlas också i en doktorsavhandling i historia som bl.a. bygger på intervjuer med oss, Lars Ilshammar, Offentlighetens

¹ SB 1995:01 och K 1998:04.

² Ju 1995:08.

³ N 1999:10.

⁴ Ju 2002:02.

⁵ Ju 1998:06.

⁶ Ju 2000:16.

Sören Öman

nya rum – Teknik och politik i Sverige 1969–1999, 2002. Det förhållandet att det sedan kan vara problematiskt att rättsvetenskapligt göra en kritisk granskning eller en oberoende analys av lagstiftning som man själv medverkat till bör kunna hanteras med gott omdöme.

I den tidigare nämnda artikeln från år 1998 med tankar kring personuppgiftslagen tog Peter Seipel upp de s.k. särskilda registerförfattningarna (s. 58 ff.), som gäller jämte personuppgiftslagen för främst myndigheters hantering av personuppgifter och som ger ett anpassat integritetsskydd vid den hanteringen. Han konstaterade att registerlagstiftningen redan då utgjorde ett omfattande och varierat rättsligt territorium och att åtskilligt arbete återstod för att överblicka och samordna den lagstiftningen som helhet med personuppgiftslagen. Han frågade sig vidare i vilken utsträckning integritetsskyddslagstiftningen i dess breda mening borde utvecklas som ett sammanhållet helt med grundläggande doktriner och samband. Enligt Peter Seipel fanns här en uppgift för rättsvetenskapen.

Personuppgiftslagen innehåller generella regler om behandling av personuppgifter. Lagen är dock subsidiär i förhållande till andra författningar (2 §). Genom att det krävs en särskild författning för att avvika från det integritetsskydd som lagen ger, garanteras att behovet av särregler alltid övervägs nog i den ordning som gäller för författningsgivning. Den uttalade ambitionen från regeringens och riksdagens sida är att myndighetsregister med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll skall regleras särskilt i lag, som beslutas av riksdagen, även om det inte är nödvändigt med lagform enligt grundlagarna.⁷

Numera finns det åtminstone över etthundra olika författningar som innehåller bestämmelser om behandling av personuppgifter till komplettering av personuppgiftslagen och som därför kan kallas för särskilda registerförfattningar. Det finns fortfarande ingen överblick över alla registerförfattningar. Vid en inte fullständig kartläggning som Riksarkivet gjorde för några år sedan identifierades drygt 120 författningar.⁸ En annan uppskattning är att det finns cirka 200 registerförfattningar.⁹

Särskilt i samband med att personuppgiftslagen till följd av sina övergångsbestämmelser trädde i full kraft för automatiserade behandlingar av personuppgifter på hösten 2001 antogs det många registerförfattningar som bl.a. gav myndigheter stöd för att fortsätta att behandla s.k.

⁷ Prop. 1997/98:44 s. 41 och KU 1997/98:18 s. 43 samt prop. 1990/91:60 s. 50 och KU 1990/91:11 s. 11.

⁸ Riksarkivet, Rapport 2003-01-20, Kartläggning av registerförfattningar, Dnr RA 20-2003/158.

⁹ Ds 2000:34 s. 58.

Särskilda registerförfattningar

känsliga personuppgifter om t.ex. hälsa eller etniskt ursprung. I några fall fick regeringen till och med snabbt utfärda förordningar av provisorisk natur för att en sedvanlig lagstiftningsprocedur inte hanns med.¹⁰

En trend är att registerförfattningar som en gång anpassats till personuppgiftslagen ses över på nytt. Det gäller särskilt regleringen av behandling av personuppgifter för brottsbekämpning¹¹ och inom hälso- och sjukvårdsområdet.¹² En annan trend är att önskemål om utökat elektroniskt informationsutbyte mellan organ med myndighetsuppgifter föranleder förnyad översyn och författningsändringar.¹³

Författningsstrukturen på ett visst område är ofta synnerligen komplicerad. Den som behandlar personuppgifter i en myndighetsverksamhet som regleras av särskilda registerförfattningar har inte sällan att beakta bestämmelserna i personuppgiftslagen (som gäller i den utsträckning det inte finns särregler i annan lag eller i förordning), en särskild registerlag, beslutad av riksdagen, en anknytande särskild registerförordning, beslutad av regeringen, föreskrifter med detaljregler utfärdade av t.ex. en överordnad myndighet och beslut om t.ex. behörighet att ta del av personuppgifter fattade av anställningsmyndigheten. Det beror på att man har velat ha varje regel på "rätt" författningsnivå. Ju längre ned man går i normhierarkitrappan, desto mer detaljerade och specifika blir reglerna normalt. Med ökad detaljeringsgrad ökar sannolikheten för att regeln behöver ändras ofta vid t.ex. komplettering eller utbyte av datorsystem. Men de mest detaljerade reglerna på lägre nivå i normhierarkin är också enklast att ändra.

Peter Seipels tankar år 1998 om att integritetsskyddslagstiftningen borde utvecklas som ett sammanhållet helt med grundläggande doktriner och samband verkar inte ha realiserats. Även om många särskilda registerförfattningar företer vissa gemensamma drag kan man inte säga att de har ens en enhetlig struktur. Inte heller har rättsvetenskapen i Sverige hittills intresserat sig nämnvärt för att bidra med struktur, samband och doktriner på området.¹⁴

¹⁰ Se för exempel Sören Öman & Hans-Olof Lindblom, Personuppgiftslagen – En kommentar, Andra upplagan 2001 s. 29 och t.ex. dir. 2000:74, SOU 2001:32 och SOU 2001:100.

¹¹ Se t.ex. SOU 2001:92 (polisdata), dir. 2004:143 (Kustbevaknings verksamhet), SOU 2005:35 med prop. 2005/06:169 (Skatteverkets brottsutredande verksamhet) och SOU 2002:113 med prop. 2004/05:164 (Tullverkets brottsbekämpande verksamhet).

¹² Se dir. 2004:95.

¹³ Se t.ex. dir. 2005:91, SOU 2000:97, SOU 2005:117 s. 121 ff. och Ds 2005:26 med prop. 2005/06:52.

¹⁴ Jämför dock Annamaria Westregårds doktorsavhandling Integritetsfrågor i arbetslivet, 2002.

Sören Öman

I avvaktan på en sådan vetenskaplig analys bör det kunna vara av intresse att få en inblick i hur man praktiskt har hanterat utformningen av särskilda registerförfattningar. Det finns inom Regeringskansliet inte någon fast organisation för utarbetandet eller översynen av särskilda registerförfattningar. Det är i princip det departement som har ansvaret för ett visst sakområde som har ansvaret för att utarbeta och se över registerförfattningar för det området. Grundlagsenheten på Justitiedepartementet, som har ansvaret för personuppgiftslagen, skall dock alltid konsulteras genom s.k. gemensam beredning innan regeringen beslutar om utredningsdirektiv, förordningar och lagförslag som berör personuppgiftslagen. Jag har under åren 2000–2005 arbetat på grundlagsenheten och har även i övrigt på ett eller annat sätt varit inblandad i utarbetandet av särskilda registerförfattningar i stort sett sedan personuppgiftslagen trädde i kraft i oktober 1998. Jag vill betona att de tankar som redogörs för här är bara mina egna åsikter och således inte uttryck för regeringens, departementets eller enhetens åsikter.

Alla särskilda registerförfattningar granskas alltså vid grundlagsenheten. Enheten har dock inte haft resurser till att i någon större utsträckning skriva om föreslagna författningstexter eller förarbetsuttalanden för att försöka få till stånd en mer enhetlig lagstiftningsmassa. Lagstiftnings tekniska lösningar som någon gång tidigare använts har som regel godtagits.

Jag kommer i det följande att redogöra för några reflektioner jag gjort rörande gemensamma drag hos de särskilda registerförfattningarna. Jag begränsar mig till registerförfattningar som gäller för myndigheter och som rör deras behandling av personuppgifter mera generellt. Jag tar upp bara särskilda registerförfattningar som har anpassats till personuppgiftslagen.

En särskild typ av registerförfattningar är sådana som reglerar de s.k. publicitetsregister som finns över olika slags egendom eller rättigheter (fastigheter, bilar, fartyg, bolag, varumärken etc.) eller behörigheter (t.ex. försäkringsmäklare) eller egenskaper (t.ex. personer med viss insyn i näringsverksamhet, s.k. insiders). Det är här fråga om regelrätta register som har till ändamål att förse allmänheten med viss i författning preciserad information. Sådan informationsspridning av det allmänna kan givetvis aktualisera integritetskyddsaspekter, men författningstekniskt är regleringen såvitt avser personuppgiftsskyddet ganska enkel, bl.a. eftersom det i författning brukar anges exakt vilken information som skall registreras. Det enda värt att nämna i sammanhanget om sådana författningar är att de när registreringen har rättsverkningar kan

Särskilda registerförfattningar

inhålla särskilt utformade bestämmelser om rättelse som avviker från bestämmelsen om rättelse i personuppgiftslagen.¹⁵

När det gäller registerförfattningar för myndigheters behandling av personuppgifter mera generellt kan man notera att det är ytterst sällan införandet av en särskild registerförfattning för verksamheten innebär att myndigheten måste upphöra med någon (lagligen tillåten) behandling av personuppgifter som den sysslade med tidigare. Man kan då fråga sig vad det är för vits med att lägga ned så mycket arbete på att utarbeta alla dessa särskilda registerförfattningar. En förklaring är att myndigheten till följd av det principiella förbudet i personuppgiftslagen mot att behandla känsliga personuppgifter behöver ett särskilt författningsstöd för att få behandla sådana personuppgifter. Ofta kan det vara myndigheten själv som på grund av detta förhållande har initierat lagstiftningsärendet. För integritetsskyddet är det som jag ser det främst två förhållanden som är av verklig betydelse när registerförfattningar utarbetas.

För det första innebär utarbetandet av en registerförfattning att man måste gå igenom den behandling av personuppgifter som faktiskt förekommer på det aktuella området och ta ställning till hur det som förekommer förhåller sig till personuppgiftslagen. Myndigheten måste för sig själv och någon utomstående åtminstone förklara varför varje behandling är nödvändig. En sådan genomgång är i sig nyttig för integritetsskyddet och innebär ett slags kvalitetssäkring samtidigt som den ger möjlighet till att överväga alternativa vägar att uppnå det myndigheten vill som bättre tillgodoser integritetsskyddet. Genomgången innebär också att den behandling som sker så att säga kommer fram i ljuset och åtminstone i teorin kan granskas av allmänheten. Dessutom innebär genomgången att en utomstående beslutsfattare (regeringen eller riksdagen) på något sätt tar ställning till om det som förekommer är befogat.

För det andra innebär utfärdandet av en registerförfattning för en verksamhet som stadfäster det som för tillfället förekommer eller det som det finns konkreta planer på enligt min mening som huvudregel att en ny eller väsentligt utökad behandling av personuppgifter är otillåten. Mycket kan ha varit tillåtet för myndigheten om bara personuppgiftslagen gällt för dess behandling av personuppgifter, men när det finns en registerförfattning har myndigheten att hålla sig till det som anges i den eller få författningen ändrad. Som nämnts görs det nu också på flera håll

¹⁵ Se 21 § lagen (2003:528) om företagsinteckning (prop. 2002/03:49 s. 134), 2 kap. 29 § sjölagen (1994:1009) (prop. 2000/01:88 s. 51 ff.), 14 § lagen (2000:224) om fastighetsregister (prop. 1999/2000:39 s. 120 f.), 3 kap. 16 § lagen (2003:113) om elcertifikat (prop. 2002/03:40 s. 90 f. och Ds 2002:40 s. 128 f.) och 48 § lagen (1955:227) om inskrivning av rätt till luftfartyg (prop. 2003/04:27 s. 94).

Sören Öman

en andra översyn av särskilda registerförfattningar. Syftet med att införa särskilda registerförfattningar, vilket oftast är att slå fast för integritetsskyddet viktiga ramar för personuppgiftsbehandlingen inom en verksamhet, gör enligt min mening att bestämmelser i sådana författningar i utgångsläget bör tolkas motsatsvis (e contrario). Framgår det av en sådan författning t.ex. att behandling av personuppgifter om brottslighet får ske i vissa fall eller att direktåtkomst får förekomma i vissa fall innebär det som huvudregel samtidigt att sådan behandling och direktåtkomst inte får förekomma i andra fall även om det skulle ha kunnat få ske enligt personuppgiftslagen. Vore huvudregeln en annan skulle registerförfattningarna inte uppfylla sitt syfte, eftersom verkan av författningarna då bara skulle vara att tillåta behandling som inte är tillåten enligt personuppgiftslagen.

De särskilda registerförfattningarna för myndigheters behandling av personuppgifter mera generellt brukar normalt innehålla vissa typer av bestämmelser. Utformningen av bestämmelserna varierar och inte alla registerförfattningar innehåller alla typer av bestämmelser. I det följande går några vanliga typer av bestämmelser igenom. Som underlag för genomgången har i huvudsak följande exempel på särskilda registerförfattningar använts:

- lagen (1998:544) om vårdregister
- polisdatalagen (1998:622), polisdataförordningen (1999:81)
- lagen (1998:938) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspiktiga, förordningen (1998:1229) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspiktiga
- lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar, förordningen (1999:105) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar
- lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet
- lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet
- lagen (2001:183) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar, förordning (2002:61) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val
- lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i kronofogdemyndigheternas verksamhet, förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i kronofogdemyndigheternas verksamhet

Särskilda registerförfattningar

- lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet, förordningen (2001:646) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet
- lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten
- lagen (2001:617) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården, förordningen (2001:682) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården
- lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten
- lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration, förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration
- lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, förordningen (2005:791) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet
- förordningen (2001:639) om registerföring m.m. vid allmänna domstolar med hjälp av automatiserad behandling, förordningen (2001:640) om registerföring m.m. vid länsrätt med hjälp av automatiserad behandling, förordningen (2001:641) om registerföring m.m. vid Regeringsrätten och kammarrätterna med hjälp av automatiserad behandling, förordningen (2001:642) om registerföring m.m. vid hyres- och arrendenämnderna med hjälp av automatiserad behandling
- förordningen (2001:703) om viss behandling av personuppgifter inom Försvarmakten och Försvarets radioanstalt
- förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen
- förordningen (2003:188) om behandling av personuppgifter inom Kustbevakningen

2. Tillämpningsområdet

Varje författning måste givetvis ha ett visst tillämpningsområde. Detta brukar anges i en inledande bestämmelse i författningen.

Det normala är att det anges att författningen gäller vid behandling av uppgifter i en viss myndighets eller vissa myndigheters verksamhet av

Sören Öman

visst slag. Nyckelelementen är alltså behandling, uppgift, myndighet och verksamhet.

Det absolut vanligaste är att författningen gäller för samma slags *behandling* som personuppgiftslagen, dvs. behandling som är helt eller delvis automatiserad eller annan (manuell) behandling som avser personuppgifter som ingår i eller är avsedda att ingå i register (en strukturerad samling av personuppgifter, vilka är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier). Ibland föreskrivs det att vissa bestämmelser i författningen bara gäller automatiserad behandling.¹⁶ De förordningar som utfärdats år 2001 i avvaktan på lagreglering gäller dock bara för automatiserad behandling, antagligen för att det bedömts att det i aktuella verksamheter inte sker någon sådan manuell behandling av personuppgifter i register som omfattas av personuppgiftslagen. Också lagen (1998:544) om vårdregister utgör ett undantag eftersom den bara gäller för automatiserad behandling av personuppgifter i vårdregister som utförs av den som bedriver vård.

När det gäller vilka slags *uppgifter* som behandlingen avser, gäller alla författningar för behandling av personuppgifter i enlighet med definitionen i personuppgiftslagen (dvs. information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet). Inte så sällan har tillämpningsområdet utsträckt till att i viss utsträckning gälla också uppgifter om avlidna eller juridiska personer.¹⁷ Uppgifter om juridiska personer verkar ha tagits med av främst praktiska skäl – när personuppgifter och uppgifter om juridiska personer blandas, är det enklast att ha samma regler för båda typerna av uppgifter – och inte skäl som har att göra med de juridiska personernas behov av skydd.¹⁸ Historiska skäl – tidigare lagstiftning gällde också uppgifter om avlidna – verkar ha varit avgörande när uppgifter om avlidna tagits med.¹⁹

Ett par författningar är begränsade till att gälla bara behandling av uppgifter om vissa angivna personer som har anknytning till myndighetens verksamhet.²⁰ Särskilda förutsättningar kan enligt författningarna gälla för behandling av uppgifter om vissa kategorier av personer, t.ex. för när man för brottsbekämpningsändamål får behandla uppgifter om

¹⁶ Se t.ex. 2 § polisdatalagen (1998:622).

¹⁷ Ibland är t.ex. bestämmelserna om rättelse inte tillämpliga på uppgifter om juridiska personer, se RÅ 2004 ref 104.

¹⁸ Se prop. 2000/01:33 s. 86 f. och prop. 2004/05:164 s. 55 f.

¹⁹ Se prop. 2000/01:33 s. 86 f., prop. 2002/03:135 s. 45 och prop. 2000/01:69 s. 19 f.

²⁰ Se lagen (2001:617) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården och lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, jämför också lagen (1998:938) om behandling av personuppgifter om totalförvarspliktiga.

Särskilda registerförfattningar

den som inte är misstänkt för något brott.²¹ Ibland finns det detaljerade regler om vilka uppgifter som får behandlas om en viss kategori av personer.²²

Ofta anges i fråga om *myndighet* ett begrepp för en hel myndighetsstruktur, t.ex. polisen, socialtjänsten, kriminalvården, arbetsmarknadsverket, socialförsäkringens administration eller, tidigare, skatteförvaltningen.

Verksamheten kan anges på olika sätt. Det förekommer att man anknyter till verksamhet som myndigheten har att bedriva enligt andra författningar som reglerar sakverksamheten, t.ex. verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänsten. Det förekommer också mera allmänna beskrivningar av verksamheten, t.ex. beskattningsverksamhet, folkbokföringsverksamhet eller arbetsmarknadspolitisk verksamhet. I sådana fall brukar man av förarbetena kunna utläsa en konkretisering. Utanför tillämpningsområdet faller regelmässigt verksamhet som avser myndighetens interna administrativa verksamhet, t.ex. personaladministration och fakturahantering. För behandling av personuppgifter inom denna verksamhet tillämpas enbart personuppgiftslagen.

I en tidig registerförfattning – lagen (1998:938) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga – anknöt man tillämpningsområdet till de tillåtna ändamålen med behandlingen; lagen tillämpas i princip när myndigheten i sin verksamhet behandlar personuppgifter för att uppfylla de enligt lagen tillåtna ändamålen.²³ En sådan bestämning av tillämpningsområdet är enligt min mening i vart fall i teorin olämplig, eftersom man då blandar ihop två olika saker. Bestämmelsen om tillämpningsområdet, med något slags "objektiv" definition av den reglerade verksamheten, anger när författningen skall tillämpas och bestämmelsen om tillåtna ändamål anger för vilka (av alla tänkbara) "subjektiva" syften som myndigheten får behandla uppgifter i den reglerade verksamheten, dvs. när författningen väl är tillämplig. Ändamålsbestämmelsens funktion är – i teorin – att begränsa när inom den yttre ram som utgörs av tillämpningsområdet myndigheten får behandla uppgifter. En

²¹ Se t.ex. 12 och 13 §§ lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet och 10 § förordningen (2003:188) om behandling av personuppgifter inom Kustbevakningen.

²² Se t.ex. förordningen (2001:682) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården och förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

²³ Jämför också polisdatalagen (1998:622) och lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar som har liknande avgränsningar av tillämpningsområdet.

Sören Öman

bestämmelse om tillämpningsområdet som helt anknyter till angivna tillåtna ändamål är därför som jag ser det i realiteten innehållslös.

Funktionen hos en bestämmelse om tillämpningsområdet är alltså att – helst så tydligt och ”objektivt” som möjligt – ange när de villkor för behandlingen av personuppgifter som uppställs i övriga bestämmelser i författningen skall gälla. Jag har efter hand kommit till insikt om hur viktigt det är att bestämmelser om tillämpningsområdet utformas så tydligt som möjligt. När verksamheten utvecklas och nya former av uppgiftsbehandling blir aktuella som inte förutsågs när registerförfattningen utformades, uppkommer det nämligen ibland diskussion om dessa nya behandlingsformer omfattas av författningen eller vissa bestämmelser i den. Om något nypåkommet är tillåtet enligt personuppgiftslagen men inte enligt de materiella bestämmelserna i en registerförfattning, är det inte svårt att förstå att myndighetsföreträdare gärna ser att bestämmelserna i registerförfattningen inte är tillämpliga. Regelmässigt finns det också goda skäl för att den nya behandlingen skall tillåtas. Men en fördel för integritetsskyddet med att ha särskilda registerförfattningar är enligt min mening just att bedömningen av om något nytt är befogat skall ankomma på lagstiftaren.

3. Förhållandet till personuppgiftslagen och det bakomliggande EG-direktivet

Bestämmelserna i personuppgiftslagen, som alltså är subsidiära och kan frångås genom annan lag eller förordning, genomför ett EG-direktiv.²⁴ De särskilda registerförfattningarna med från personuppgiftslagen avvikande bestämmelser får givetvis inte stå i strid med EG-direktivet. EG-direktivet gäller emellertid inte för sådan behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av gemenskapsrätten och inte under några omständigheter för sådana behandlingar som rör allmän säkerhet, försvar, statens säkerhet och statens verksamhet på straffrättens område.²⁵ Utgångspunkten vid utarbetandet av särskilda registerförfattningar även på områden som inte omfattas av EG-direktivet är dock normalt – om än inte alltid uttalat – att regleringen i registerförfattningen så långt möjligt skall vara i överensstämmelse med person-

²⁴ 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.

²⁵ Se närmare avsnitt 8 i SOU 2004:6.

Särskilda registerförfattningar

uppgiftslagen och därmed med EG-direktivets materiella bestämmelser.²⁶ Avsikten är att behovet av särregler i förhållande till personuppgiftslagen alltid skall övervägas noga.²⁷

När det gäller författningstekniken har regeringen på senare år vid flera tillfällen uttalat att de särskilda registerförfattningarna som huvudregel bör gälla utöver personuppgiftslagen och begränsas till att avse frågor som är specifika för den verksamhet som regleras av lagstiftningen.²⁸ Författningstekniken har dock varit föremål för en omfattande diskussion i förarbetena till olika registerförfattningar.²⁹ I bara två lagstiftningsärenden har man hittills gått ifrån den angivna huvudregeln och infört lagstiftning som gäller i stället för personuppgiftslagen, men innehåller hänvisningar till de bestämmelser i lagen som trots allt skall gälla. Det gäller den lagstiftning för områdena skatt, tull och exekution som utfärdades år 2001³⁰ och den lagstiftning för Tullverkets brottsbekämpande verksamhet som utfärdades år 2005.³¹ I en promemoria från Regeringskansliet föreslås nu att en tredje teknik skall användas på försvarets område som innebär att lagstiftningen skall gälla i stället för personuppgiftslagen, men i stället för att ha hänvisningar till de bestämmelser i lagen som trots allt skall gälla skall dessa bestämmelser upprepas i den särskilda registerförfattningen.³²

Frågan om vilken författningsteknik som bör användas har enligt min mening inte någon betydelse för integritetsskyddet. Man kan dock fråga sig om det finns sakliga skäl för att använda tre olika lagstiftningstekniker för att uppnå samma resultat på personuppgiftsskyddets område. Redan det allmänna intresset av att lagstiftningen så långt möjligt utformas enhetligt är ett starkt argument för att i framtiden använda den vanligaste tekniken. För den teknik som i allmänhet används (en registerför-

²⁶ Se t.ex. dir. 2004:143.

²⁷ Prop. 1997/98:44 s. 41.

²⁸ Se t.ex. dir. 2001:108, dir. 2002:13, dir. 2003:122, dir. 2004:52, dir. 2004:95 och dir. 2004:143.

²⁹ Se för argument för den angivna tekniken med en lagstiftning som kompletterar och gäller utöver personuppgiftslagen prop. 1997/98:97 s. 97, prop. 1998/99:34 s. 31, prop. 2000/01:27 s. 46, prop. 2000/01:50 s. 14 f., prop. 2000/01:80 s. 134, prop. 2000/01:126 s. 22 f., prop. 2001/02:144 s. 20 f., prop. 2002/03:135 s. 46 f., SOU 2003:40 s. 157 ff. och SOU 2004:106 s. 122 ff. Se för argument för andra tekniker prop. 2000/01:33 s. 345 f. och 87 f., prop. 2004/05:164 s. 46 ff., Ds 1999:75 s. 106 ff. och 143 f., SOU 2001:92 s. 151 ff., SOU 2001:100 s. 105 ff., SOU 2002:110 s. 128 f. och 131, SOU 2002:113 s. 185 ff., SOU 2003:34 s. 153 ff., SOU 2005:61 s. 149 f. och Ds 2005:50 s. 84 ff.

³⁰ SFS 2001:181–185 och prop. 2000/01:33 s. 345 f. och 87 f.

³¹ Lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet och prop. 2004/05:164 s. 46 ff.

³² Ds 2005:50 s. 84 ff.

Sören Öman

fattning som gäller utöver personuppgiftslagen) talar i övrigt att det blir tydligt när man avviker från personuppgiftslagen och det bakomliggande EG-direktivet och att relevanta ändringar i personuppgiftslagen automatiskt får genomslag. För tekniker som innebär att registerförfattningen ersätter personuppgiftslagen och gäller i stället för den lagen brukar åberopas praktiska skäl som att det för tillämparen blir enklare att ha en författning att hålla sig till. En reflektion är att sådana tekniker kan innebära risker för normkonflikter. Bestämmelserna i personuppgiftslagen är perfekt samordnade med all annan lagstiftning, eftersom lagen är subsidiär och därmed alltid viker för annan lagstiftning. De särskilda registerförfattningarna är inte på det sättet subsidiära.³³ Det innebär att man för att undvika normkonflikter måste beakta all annan lagstiftning om t.ex. skyldighet att lämna ut uppgifter vid utarbetandet av registerförfattningen,³⁴ och senare vid utarbetandet av varje annan författning som kan beröra bestämmelserna i den författningen måste man beakta författningen.

Enligt EG-direktivet skall den registrerade i vissa fall ha rätt att motsätta sig behandling av personuppgifter, om det inte i lagstiftning föreskrivs något annat (artikel 14 a), vilket det i och för sig görs i 12 § andra stycket personuppgiftslagen. Den bestämmelsen handlar emellertid om behandling som är tillåten enligt "denna lag", dvs. personuppgiftslagen. På inrådan av Lagrådet började man därför att i särskilda registerförfattningar ta in en uttrycklig bestämmelse om att den registrerade inte kan eller har rätt att motsätta sig den behandling som regleras i författningen.³⁵ Sådana bestämmelser finns numera i många, men inte alla, särskilda registerförfattningar.³⁶

³³ Se t.ex. SOU 2003:99 s. 236.

³⁴ Jämför 9 § lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

³⁵ Prop. 2000/01:33 s. 346 och 93 f. (skatt, tull och exekution) och prop. 2000/01:50 s. 89 och 21 (kreditupplysningsverksamhet).

³⁶ Se prop. 2001/02:144 s. 19 f., jämför Ds 2001:67 s. 33 f. (arbetsmarknadspolitisk verksamhet), prop. 2002/03:135 s. 45 (socialförsäkring), prop. 2004/05:70 s. 21 ff., jämför SOU 2003:52 s. 178 f. (läkemedelsförteckning), prop. 2004/05:164 s. 113, jämför SOU 2002:113 s. 312 (Tullverkets brottsbekämpande verksamhet) och 2 § tredje stycket förordningen (2001:706) om behandling av personuppgifter i Arbetsmiljöverkets informationssystem om arbetsskador, 1 § tredje stycket förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen, förordningen (2002:287) om behandling av personuppgifter i Kungl. bibliotekets digitala kulturarvsprojekt, 2 § förordningen (2003:188) om behandling av personuppgifter inom Kustbevakningen samt 2 § förordningen (2003:247) om behandling av personuppgifter i Statistiska centralbyråns undersökning om förtroendevalda i kommuner och landsting 2003.

Särskilda registerförfattningar

På motsvarande sätt gäller bestämmelserna i personuppgiftslagen om rättelse och skadestånd (28 respektive 48 §) bara när behandlingen har stått i strid med ”denna lag” (eller, när det gäller rättelse, också föreskrifter som har utfärdats med stöd av – och alltså inte med avvikelse från – personuppgiftslagen). Det har därför – trots vissa inledande protester från Lagrådet³⁷ – ansetts att de särskilda registerförfattningarna bör innehålla uttryckliga hänvisningar om att bestämmelserna i personuppgiftslagen om rättelse och skadestånd skall gälla också vid behandling av personuppgifter enligt registerförfattningen. I kammarrättspraxis har det ansetts att bestämmelsen om rättelse av skrivfel och liknande i 26 § förvaltningslagen (1986:223) inte är tillämplig när den materiella bestämmelsen om rättelse i 28 § personuppgiftslagen skall tillämpas.³⁸

4. Personuppgiftsansvaret

Det är den som är personuppgiftsansvarig för en behandling av personuppgifter som har att se till att behandlingen sker i enlighet med tillämpliga bestämmelser t.ex. i fråga om de säkerhetsåtgärder som behöver vidtas och som registrerade kan vända sig till för att t.ex. få ett registerutdrag eller rättelse av felaktiga personuppgifter. Enligt definitionen i personuppgiftslagen är den personuppgiftsansvarig som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter (3 §). I de särskilda registerförfattningarna anges emellertid regelmässigt de tillåtna ändamålen med behandlingen. På inrådan av Lagrådet började man därför införa uttryckliga bestämmelser i de särskilda registerförfattningarna om vilken myndighet som är personuppgiftsansvarig.³⁹ Sådana bestämmelser finns numera regelmässigt i de särskilda registerförfattningarna. Ett undantag utgör lagen (1998:544) om vårdregister, som inte innehåller några bestämmel-

Jämför också SOU 2001:100 s. 198 (domstolar), SOU 2003:4 s. 58 f. och SOU 2003:87 s. 169 (färdtjänst) samt SOU 2003:40 s. 181 (behandling av personuppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen).

³⁷ Prop. 1997/98:136 s. 78 och 97, jämför redogörelsen i SOU 1999:109 s. 207 f.

³⁸ Kammarrättens i Jönköping beslut 2004-07-02 i mål nr 3724-03. Jämför dock 4 kap. 8 § förordningen (2004:329) om bank- och finansieringsrörelse för ett fall där det uttryckligen angetts att bestämmelserna i 26 § förvaltningslagen skall tillämpas i stället för 28 § personuppgiftslagen.

³⁹ Se prop. 1997/98:108 s. 125 och 89, jämför också prop. 1997/98:80 s. 117 och 45 och redogörelserna i SOU 1999:109 s. 169 ff. och SOU 2003:40 s. 161 f.

Sören Öman

ser om personuppgiftsansvar. I något fall har personuppgiftsansvaret slagits fast i en till en registerlag anknytande förordning.⁴⁰

Huvudregeln är att varje myndighet inom en myndighetsstruktur som omfattas av regleringen i en registerförfattning anges som personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför eller skall utföra. I något fall har det angetts att en överordnad myndighet är personuppgiftsansvarig för den behandling som sker gemensamt för myndigheterna inom myndighetsstrukturen.⁴¹ Skälet till det angavs vara att det för den registrerade är en klar fördel att ha en enda myndighet att vända sig till.⁴² I något fall har det vidare angetts att en myndighet är personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter som andra myndigheter utför.⁴³ Den ordningen har emellertid visat sig vara förenad med problem när myndigheterna inte ingår i en och samma myndighetsorganisation och när den personuppgiftsansvariga myndigheten inte är överordnad de andra myndigheterna.⁴⁴ Ett gemensamt personuppgiftsansvar för flera myndigheter verkar inte ha föreskrivits någon gång.⁴⁵

När det gäller personuppgiftsansvarets betydelse för integritetsskyddet är det enligt min mening i första hand två delvis oförenliga aspekter som gör sig gällande.

För det första är det givetvis en fördel för den registrerade att bara ha en enda myndighet att vända sig till med frågor om och klagomål på behandlingen av personuppgifter i stället för att först behöva försöka utreda vilken myndighet inom en myndighetsstruktur som utfört vad. Den utveckling med sammanslagning av en myndighetsstruktur till en enda myndighet, Skatteverket, Försäkringskassan osv., som ägt rum på senare år bör göra att sådana problem minskar. Från den nu berörda aspekten bör alltså personuppgiftsansvaret vara samlat hos en enda myndighet.

För det andra gäller det att bestämmelserna om behandling av personuppgifter får ett genomslag i praktiken och verkligen tillämpas. Om den myndighet som faktiskt utför en behandling utses att vara ansvarig för den, borde det normalt finnas bäst förutsättningar för att ansvaret tas i praktiken. Det hindrar givetvis inte att en centralmyndighet eller lik-

⁴⁰ Förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

⁴¹ Se den ursprungliga lydelsen av 4 § lagen (2001:617) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården.

⁴² Prop. 2000/01:126 s. 33.

⁴³ Se 2 § förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen.

⁴⁴ Se SOU 2003:40 s. 162 ff.

⁴⁵ Jämför prop. 2002/03:135 s. 53 för diskussion om gemensamt personuppgiftsansvar.

Särskilda registerförfattningar

nande tillhandahåller infrastrukturen för behandlingen och gemensamma säkerhetslösningar. Den personuppgiftsansvarige måste emellertid ha praktiska möjligheter att ta sitt ansvar. Det är grundläggande att det är den personuppgiftsansvarige och inte någon annan som skall bestämma om någon utomstående skall ha tillgång till behandlade personuppgifter. Det finns en tendens att det elektroniska informationsutbytet ökar. Sådant informationsutbyte kan vara problematiskt i förhållande till personuppgiftsansvaret, eftersom det är den personuppgiftsansvarige, dvs. den som ursprungligen har uppgifterna, som måste avgöra om uppställda förutsättningar för mottagarens tillgång till uppgifterna är uppfyllda. Om förutsättningen för mottagarens tillgång till uppgifterna t.ex. är att den registrerade har samtyckt till sådan tillgång, är det den personuppgiftsansvarige som har att innan tillgång ges försäkra sig om att samtycke finns. Men bygger man upp system som i praktiken förutsätter att samtycket avlämnas till mottagaren av uppgifterna (eller att någon annan uppställd förutsättning som inte enkelt kan iakttas av den personuppgiftsansvarige är uppfylld), kan det bli problematiskt. Försöket att införa en läkemedelsförteckning hos Apoteket som behandlande läkare avses kunna få elektronisk tillgång till med patientens samtycke utgör en illustration av de problem som kan uppkomma.⁴⁶

5. Ändamålen med behandlingen

De särskilda registerförfattningarna innehåller regelmässigt bestämmelser om ändamålen med behandlingen. Ganska ofta delas ändamålen in i primära och sekundära.⁴⁷ De primära ändamålen avser myndighetens eget behov av att behandla personuppgifter, t.ex. för att handlägga de ärenden som ankommer på myndigheten, medan de sekundära ändamålen avser myndighetens utlämnande av personuppgifter för att tillgodose andras behov, t.ex. Skatteverkets tillhandahållande av information för Försäkringskassans pensionsberäkningar. Relationen mellan de primära och sekundära ändamålen får enligt min mening förstås så att behandling för att lämna ut personuppgifter till annan enligt de sekundära ändamålen bara får avse personuppgifter som myndigheten samlat in och i övrigt behandlat för sina egna primära ändamål. I senare registerförfatt-

⁴⁶ Se prop. 2004/05:70 s. 33 f. och Datainspektionens samrådsyttrande 2005-11-25, dnr 719-2005.

⁴⁷ Se t.ex. prop. 2000/01:33 s. 99 f.

Sören Öman

ningar brukar detta framgå uttryckligen av författningstexten.⁴⁸ Myndigheten får alltså inte med stöd av bestämmelsen om sekundära ändamål börja samla in personuppgifter som den inte behöver för sin egen verksamhet.

Ibland anges det uttryckligen att personuppgifter också får behandlas för till sakverksamheten anknyttande administrativa ändamål såsom statistik, uppföljning, utvärdering och planering. Lagrådet har emellertid ansett att planering, uppföljning och utvärdering av verksamhet är en så integrerad del av själva verksamheten att det även utan att det sägs uttryckligen i registerförfattningen är självklart att uppgifter som får användas i verksamheten också får användas för planering m.m.⁴⁹ Detta får antas gälla generellt såvitt avser uppgifter som myndigheten samlat in och i övrigt behandlat för sakverksamheten. Myndigheten får alltså inte med stöd av en bestämmelse om att personuppgifter får behandlas när det är nödvändigt för att handlägga ärenden som ankommer på myndigheten samla in andra personuppgifter som inte behövs för ärendehandläggningen även om det skulle vara nyttigt för myndighetens planering eller uppföljning. Det går dock naturligtvis bra att för sådana ändamål använda anonyma data, som inte är personuppgifter.

Det har diskuterats i vilken utsträckning ändamålsangivelsen i registerförfattningar är uttömmande. Att myndigheten inom ramen för registerförfattningens tillämpningsområde inte får behandla personuppgifter för helt andra ändamål än de i författningen angivna, trots att det om författningen inte funnits skulle ha varit tillåtet enligt 10 § personuppgiftslagen, torde stå klart. Det är likaså klart att myndigheten oberoende av ändamålsangivelsen och registerförfattningen i övrigt skall uppfylla sina skyldigheter att enligt offentlighetsprincipen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen söka efter, sammanställa och lämna ut personuppgifter. Det följer om inte annat av att grundlag tar över författningar av lägre rang.

I de särskilda registerförfattningarna anges de tillåtna ändamålen, men av 9 § personuppgiftslagen, som normalt gäller vid behandling som omfattas av en registerförfattning, framgår indirekt (första stycket punkt d) att det inte är otillåtet att personuppgifterna också behandlas för alla ändamål som inte är oförenliga med det för vilket uppgifterna samlades in och (andra stycket) under alla förhållanden för historiska, statistiska och vetenskapliga ändamål. Frågan har varit om myndigheten inom tillämpningsområdet för en registerförfattning får behandla personuppgif-

⁴⁸ Se t.ex. 8 § lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration och 8 § lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

⁴⁹ Prop. 2004/05:164 s. 179 och 116.

Särskilda registerförfattningar

ter, t.ex. genom att lämna ut dem, för de i författningen uttryckligen angivna (primära och sekundära) ändamålen och dessutom för historiska, statistiska och vetenskapliga ändamål och alla ändamål som inte är oförenliga med dem som anges i författningen och som uppgifterna samlades in för.

Lagrådet har någon gång uttalat att det allmänt är önskvärt att samtliga ändamål för vilka behandling skall vara tillåten framgår av registerförfattningen, vilket regeringen i princip instämde i.⁵⁰ Av vad Lagrådet anförde i det lagstiftningsärendet framgick också att Lagrådet ansåg att de formuleringar som normalt används i registerförfattningar inte tillräckligt tydligt ger uttryck för att personuppgifterna skall få behandlas för andra ändamål än de som anges i författningen. Trots Lagrådets betänkligheter angav regeringen i ärendet följande: "Om inte annat följer av den aktuella registerförfattningen är även sådana efterkommande behandlingar vars ändamål ligger vid sidan av de i lagen angivna ändamålen tillåtna, förutsatt att ändamålet för den nya behandlingen vid en tillämpning av 9 § första stycket d) och andra stycket personuppgiftslagen inte kan anses oförenligt med de ändamål för vilka personuppgifterna samlades in."⁵¹ Lagrådets invändningar medförde dock att det i den aktuella registerförfattningen togs in en uttrycklig bestämmelse om att 9 § första stycket d) och andra stycket personuppgiftslagen gäller i fråga om behandling av personuppgifter för annat ändamål än vad som anges i författningen.⁵² Mot bakgrund av att motsvarande förtydligande saknas i andra registerförfattningar fann regeringen det viktigt att betona att det inte var fråga om en materiell regel, utan endast ett förtydligande.

På grund av de skilda synsätt som regeringen respektive Lagrådet gav uttryck för i lagstiftningsärendet får det anses vara oklart vad som gäller om det inte framgår av en registerförfattning om de angivna ändamålen är uttömmande eller inte.⁵³ Det får antas att man i kommande lagstiftningsärenden uttryckligen tar ställning till frågan. Av lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet framgår t.ex. tydligt att personuppgifter inte får behandlas för några andra ändamål än de som anges i lagen, men att personuppgifter får lämnas ut till riksdagen och regeringen samt, i den utsträckning uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning, till andra (9 §). En sådan

⁵⁰ Prop. 2002/03:135 s. 160 och 56.

⁵¹ Prop. 2002/03:135 s. 55.

⁵² 9 § lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.

⁵³ Offentlighets- och sekretesskommittén anser också att frågan är oklar SOU 2003:99 s. 237.

Sören Öman

bestämmelse är naturligtvis till fördel för integritetsskyddet, bl.a. eftersom den förhindrar att myndigheten på eget initiativ sprider personuppgifter när det inte är förutsatt i författningen,⁵⁴ och befrämjar tydlighet.

En ytterligare reflektion kan göras. Ändamålsbestämmelserna i registerförfattningarna ger, liksom 10 § personuppgiftslagen, klart stöd för att personuppgifter får behandlas; det sägs normalt uttryckligen i bestämmelserna att personuppgifter får behandlas när det behövs eller är nödvändigt för olika ändamål. Däremot är det, i enlighet med vad Lagrådet påpekade, svårt att förstå hur man av bestämmelserna i 9 § personuppgiftslagen skulle kunna utläsa ett (kompletterande) stöd för att behandla personuppgifter. Bestämmelsen lyder i relevanta delar: "Den personuppgiftsansvarige skall se till att personuppgifter inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in". Avsikten med bestämmelsen är, såsom framgår av såväl ordalydelsen som rubriken till paragrafen, att ange krav på behandlingen av personuppgifter, inte när eller för vilka ändamål sådana uppgifter får behandlas.

6. De personuppgifter som får behandlas

De särskilda registerförfattningarna innehåller regelmässigt någon form av bestämmelser om vilka personuppgifter som får behandlas. Av författningarna, i förekommande fall kompletterade av bestämmelserna i personuppgiftslagen, följer för det första att personuppgifter får behandlas bara om det är nödvändigt för de angivna ändamålen. Ibland finns det bestämmelser om en databas med uppgifter som används gemensamt i den aktuella verksamheten, t.ex. beskattningsdatabasen, eller om särskilt viktiga regelrätta register, t.ex. DNA-register hos polisen. Inte så sällan finns det därutöver, oftast i förordning, ganska detaljerade bestämmelser om vilka uppgifter som får finnas i databasen eller registret.

För egen del har jag haft svårt att se poängen med bestämmelser om en databas i verksamheten. Databasen är normalt en juridisk konstruktion som inte har någon tydlig motsvarighet i verkligheten.⁵⁵ Det finns visserligen goda integritetsskyddsskäl för att ha särskilda bestämmelser om när och hur uppgifter får vara mer allmänt tillgängliga för många som arbetar i en verksamhet. Därför är det en fördel om innehållet i och tillgången till de olika viktigare regelrätta register som faktiskt finns regleras

⁵⁴ Offentlighets- och sekretesskommittén verkar i stället anse att en myndighet utan hinder av lagstiftningen om skydd för personuppgifter bör få sprida personuppgifter till andra myndigheter så länge inte sekretess hindrar det, SOU 2003:99 s. 230 ff.

⁵⁵ Jämför t.ex. prop. 2002/03:135 s. 50 f.

Särskilda registerförfattningar

i författning. Men den juridiska konstruktionen med en allmän databas, som inte egentligen motsvaras av något konkret i verkligheten, är så lös-
lig i kanten att bestämmelserna om databasen och dess innehåll normalt
knappast tillför integritetsskyddet något av betydelse. Bestämmelserna
om innehållet i den allmänna databasen är visserligen ofta detaljerade
men sammantagna säger de normalt inte mera än vad som redan gäller,
nämligen att myndigheten (bara) får behandla de personuppgifter som
behövs för att myndigheten skall kunna handlägga de ärenden som
ankommer på den. Något svar på frågan vilka av alla dessa uppgifter som
bör få vara tillgängliga för många personer i verksamheten, som inte
arbetar med det aktuella ärendet, ger inte bestämmelserna. Från integritets-
skyddssynpunkt hade det varit bättre med en allmän regel om att
andra än de som arbetar med ett ärende får ha direkt tillgång till uppgif-
terna i det ärendet bara om det finns särskilda bestämmelser om det.⁵⁶

För myndigheter som sysslar med traditionell ärendehandläggning föl-
jer det oftast av den materiella lagstiftning som gäller i ärendet vilka per-
sonuppgifter som behövs för att handlägga det. För myndigheter som
har uppdrag av annan karaktär, t.ex. ett brottsbekämpande uppdrag eller
annars ett uppdrag av spaningskaraktär eller ett mer allmänt uppdrag att
hjälpa människor, såsom sjukvården, socialtjänsten och skolan, är det
inte lika enkelt att avgöra vilka personuppgifter som bör få samlas in och
i övrigt behandlas. Det är en utmaning att för sådana verksamheter hitta
bestämmelser som både ger ett integritetsskydd och är användbara för
myndigheten. Någon allmängiltig metod för detta har inte utbildats,
utan man får i varje särskilt fall bedöma vilka integritetsskyddsintressen
som är viktigast och hur man bäst skyddar dem. I den senaste lagstift-
ningen om Tullverkets brottsbekämpande verksamhet har man t.ex.
koncentrerat sig på att reglera när och hur uppgifter om den som inte
misstänks för brott får behandlas,⁵⁷ och i det senaste förslaget om försva-
rets verksamhet betonas vikten av särskild oberoende granskning av upp-
giftsbehandlingen när de registrerade på grund av verksamhetens natur
inte själva kan kontrollera behandlingen.⁵⁸

För behandling av särskilda kategorier av personuppgifter, t.ex. känsliga personuppgifter enligt 13 § personuppgiftslagen och uppgifter om lagöverträdelser enligt 21 § samma lag, finns det i registerförfattningarna oftast vissa begränsningar. Det kan exempelvis gälla att uppgifterna bara

⁵⁶ Sådana bestämmelser finns i lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet och förordningen (2005:791) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

⁵⁷ Prop. 2004/05:164 s. 72 f.

⁵⁸ Ds 2005:50 s. 153 ff.

Sören Öman

får behandlas när det är absolut nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen och att de inte får användas som sökbegrepp, dvs. för att få fram listor på personer med de egenskaper som avses med uppgifterna, t.ex. etniskt ursprung.

7. Elektroniskt utlämnande

Många särskilda registerförfattningar innehåller begränsningar av elektroniskt utlämnande av personuppgifter i form av bestämmelser om direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling. Begreppsbildningen på området är inte helt enhetlig och entydig.⁵⁹ Det är därför att rekommendera att förutsättningarna för båda formerna av elektronisk tillgång regleras på ett i princip likartat sätt.⁶⁰ Från integritetsskyddssynpunkt spelar det nämligen knappast någon större roll hur en utomstående får en omfattande eller systematisk elektronisk tillgång till personuppgifter hos en myndighet. Ofta överlämnas det åt regeringen att genom förordning bestämma närmare om elektroniskt utlämnande. Av närmast praktiska skäl har någon gång utan vidare tillåtits elektroniskt utlämnande av enstaka personuppgifter via t.ex. e-post.⁶¹

Elektroniskt utlämnande aktualiserar många svåra rättsliga frågor rörande integritetsskyddet vid behandling av personuppgifter, sekretess och allmänna handlingar. Här finns inte utrymme för att beröra dessa frågor i detalj utan jag får begränsa mig till några övergripande reflektioner.

En bestämmelse som tillåter direktåtkomst eller utlämnande på medium för automatiserad behandling innebär inte i sig en sådan uppgiftsskyldighet som enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) gör att uppgiftsutlämnandet till annan myndighet inte hindras av gällande sekretess. Man måste därför tänka på att det krävs kompletterande bestämmelser om uppgiftsskyldighet, om sekretess gäller mellan myndigheterna för uppgifterna.

Om en myndighet får direktåtkomst till personuppgifter hos en annan myndighet, utgör – enligt min mening – alla de personuppgifter som den mottagande myndigheten har tillgång till via direktåtkomsten normalt sådana upptagningar som är allmän handling hos båda myndigheterna.⁶²

⁵⁹ Se t.ex. Samsetrapport 2005:1.

⁶⁰ Jämför t.ex. prop. 2004/05:164 s. 82.

⁶¹ 25 § lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet med prop. 2004/05:164 s. 82 och 125 f.

⁶² Se 2 kap. 3 och 6 §§ tryckfrihetsförordningen.

Särskilda registerförfattningar

Det gör i fråga om personuppgifter för vilka sekretess inte gäller att den praktiska tillgängligheten kan öka mycket väsentligt inte bara för den mottagande myndigheten utan också för var och en på ett sätt som har betydelse för integritetsskyddet. Skulle t.ex. tingsrätterna ges direktåtkomst till varandras offentliga målregister, kunde det innebära att vem som helst kan gå till vilken tingsrätt som helst för att få reda på vilka tvistigheter och brottmål en person är inblandad i, i stället för att behöva kontakta varje tingsrätt för sig. På motsvarande sätt kan koncentrationen av och därmed den praktiska tillgängligheten till personuppgifter öka om en central myndighet ges direktåtkomst till offentliga personuppgifter hos flera olika lokala myndigheter. Eventuella skillnader i sekretessnivå mellan de inblandade myndigheterna måste också beaktas, om personuppgifterna är föremål för sekretess hos den utlämnande myndigheten.

8. Andra typer av bestämmelser

Det förekommer också ofta andra typer av bestämmelser i särskilda registerförfattningar. Ofta förekommer bestämmelser om tillåtna sökbegrepp, som begränsar myndighetens möjlighet (och skyldighet, se 2 kap. 3 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen) att ställa samman personuppgifter. De vanligt förekommande bestämmelserna om gallring av personuppgifter och om överklagande av myndighetsbeslut har jag berört i andra sammanhang.⁶³ Ibland förekommer bestämmelser om att myndigheten skall informera om sin behandling av personuppgifter på något särskilt sätt.⁶⁴ Det förekommer även bestämmelser som modifierar skyldigheten att lämna registerutdrag, t.ex. så att information som den registrerade redan tagit del av i samband med ärendehandläggning inte behöver tas med⁶⁵ eller så att den registrerade har rätt att få ett registerutdrag när som helst utan den begränsning till en gång per kalenderår som gäller enligt personuppgiftslagen.⁶⁶

⁶³ Se Sören Öman, "Gallring i allmänna handlingar av integritetsskyddsskäl" i *Handlings-offentlighet utan handlingar?*, Skrifter utgivna av Riksarkivet nr 21, 2004, s. 39–48 respektive SOU 2004:6 s. 205 ff.

⁶⁴ Se t.ex. 11 § vårdregisterlagen (1998:544) och 10 § lagen (2005:258) om läkemedelsföretckning.

⁶⁵ Se rörande skatt, tull och exekution prop. 2000/01:33 s. 104 ff. och rörande socialförsäkring prop. 2000/01:69 s. 26 ff. och prop. 2002/03:135 s. 113 ff. samt jämför beträffande domstolarna SOU 2001:100 s. 173 ff.

⁶⁶ Se lagen (2005:258) om läkemedelsföretckning med prop. 2004/05:70 s. 36 f.