# Registerförfattningarna och dataskyddsförordningen

*Sara Ahmed* och Sören Öman***

## Inledning

Ett särdrag med det svenska dataskyddet är användningen av så kallade registerförfattningar med anpassade dataskyddsbestämmelser för främst myndigheters behandling av personuppgifter, som gäller vid sidan av den allmänna dataskyddsregleringen. En av författarna, Sören Öman, berörde systemet med registerförfattningar och de bestämmelser dessa brukade innehålla i en festskriftsartikel 2006.[1] Ungefär ett decennium senare kom Informationshanteringsutredningen[2] med ett betänkande (SOU 2015:39) med en historik om och inventering av registerförfattningar. Utredningen föreslog en gemensam myndighetsdatalag, som inte har genomförts. Ett år efter att betänkandet avlämnades beslutade nämligen EU om dataskyddsförordningen. Därför har vi tyckt att det nu kan vara dags att igen beröra registerförfattningarna, särskilt deras förhållande till dataskyddsförordningen.

Som framgår av titeln på artikeln berörs bara registerförfattningar som reglerar sådan behandling av personuppgifter som omfattas av dataskyddsförordningens tillämpningsområde. Fokus ligger på registerförfattningar som mera generellt reglerar en myndighets behandling av

* Ämnesråd på grundlagsenheten på Justitiedepartementet. Sara Ahmed har sedan 2016 arbetat med granskningen av utarbetade registerförfattningar och ändringar i dessa och varit expert i utredning om lagstiftning om dataskydd i idrottens antidopningsarbete. De tankar som berörs i artikeln är författarens egna och således inte uttryck för regeringens, departementets eller enhetens åsikter.

** Ordförande i Arbetsdomstolen. Sören Öman arbetade under 2000–2005 på grundlagsenheten på Justitiedepartementet med att granska utarbetade registerförfattningar och ändringar i dessa och har även arbetat med utredningsförslag om registerförfattningar som särskild utredare, konsult, expert och sakkunnig.

[1] Sören Öman ”Särskilda registerförfattningar” i Cecilia Magnusson Sjöberg och Peter Wahlgren (red.), Festskrift till Peter Seipel, Norstedts Juridik, 2006, s. 685–705. Bestämmelser om gallring i registerförfattningar berördes i Sören Öman ”Gallring i allmänna handlingar av integritetsskyddsskäl” i Handlingsoffentlighet utan handlingar?, Skrifter utgivna av Riksarkivet nr 21, 2004, s. 39–48.

[2] Ju 2011:11.

personuppgifter, men vissa författningar om så kallade publicitetsregister[3] berörs också.

## Kort historik om registerförfattningar och deras särdrag

Författningar om myndigheters register har förstås funnits under lång tid, särskilt publicitetsregister gällande folkbokföring, fastigheter och utdömda straff. Så kallade statsmaktsregister, som beslutats av riksdagen eller regeringen, hade en särställning enligt datalagen (1973:289). Redan 1987 föreslog Data- och offentlighetskommittén att alla register med ett stort antal registrerade och ett kvalificerat känsligt innehåll skulle specialregleras i lag.[4] Detta accepterades av regeringen och riksdagen[5], varför registerförfattningar normalt meddelas genom av riksdagen beslutad lag även när de bara reglerar vad en av regeringens myndigheter ska och inte ska göra och således hade kunnat beslutas av regeringen genom förordning eller annat regeringsbeslut. Under början av 1990-talet tillkom flera registerförfattningar.

När den EU-baserade personuppgiftslagen (1998:204) ersatte datalagen den 24 oktober 1998, skedde en för framväxten av registerförfattningar viktig ändring. Det blev då i princip förbjudet att utan författningsstöd behandla så kallade känsliga personuppgifter (personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa eller sexualliv). Eftersom många myndigheter behövde behandla sådana personuppgifter i sin verksamhet, ledde det till önskemål från myndigheterna om att få en registerförfattning som tillät det. Inför att personuppgiftslagen den 1 oktober 2001 trädde i full kraft för befintlig behandling av personuppgifter fick man till och med utfärda provisoriska förordningar om behandling av personuppgifter för att myndigheternas verksamhet skulle kunna fortsätta. Allt fler registerlagar kom att utfärdas under 2000-talet. Det skedde utan egentlig samordning, vilket ledde till att den samlade regleringen framstod som splittrad och svårgenomtränglig. Det ledde till slut till en utredning om översyn av registerlagstiftningen, som efter närmare fyra års utredande 2015 lämnade förslag till en sammanhållen myndighetsdatalag.[6] Det förslaget har inte

[3] Med publicitetsregister avses regelrätta register som har till ändamål att förse allmänheten, eller åtminstone personer med behov av informationen, med viss i författning preciserad information, till exempel fastighetsregistret.
[4] SOU 1987:31.
[5] Prop. 1990/91:60 s. 58 och KU 1990/91:11 s. 11 samt, senare, prop. 1997/98:44 s. 41 och KU 1997/98:18 s. 43.
[6] SOU 2015:39.

genomförts, främst för att det inte var anpassat till dataskyddsförordningen som beslutades i april 2016.

En annan för registerförfattningarna betydelsefull ändring är införandet 2011 i regeringsformen av en bestämmelse (2 kap. 6 § andra stycket) om skydd mot vissa betydande intrång i den personliga integriteten som det är möjligt att avvika från bara genom lag (2 kap. 20 §). Ändringen trädde i full kraft den 1 januari 2016 för befintlig behandling av personuppgifter och föranledde bland annat att befintliga registerförordningar behövde ses över. Den nya grundlagsbestämmelsen medförde också att det i förarbetena till registerlagar regelmässigt resoneras kring om den tilltänkta behandlingen av personuppgifter är sådan att den träffas av bestämmelsen och om ett undantag från skyddet är befogat.

Både datalagen och personuppgiftslagen var subsidiära i förhållande till registerförfattningarna. Den situationen ändrade sig när den i Sverige direkt tillämpliga dataskyddsförordningen började tillämpas den 25 maj 2018 och personuppgiftslagen upphävdes. Det ledde till ett intensivt och omfattande arbete för att hinna anpassa svensk lagstiftning till dataskyddsförordningen. Anpassningsarbetet producerade drygt 15 000 sidor förarbetstext, men ledde egentligen inte till några drastiska materiella förändringar i registerförfattningarna och inte heller till någon större enhetlighet i den samlade regleringen. Den svenska lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) är fortfarande subsidiär i förhållande till registerförfattningarna.

Det enda mer betydande samhällsområdet som numera saknar en egentlig registerlag är utbildningsområdet, inklusive forskning. För utbildningsområdet har man valt att ha i princip bara bestämmelser som tillåter behandling av känsliga personuppgifter och, för enskilda utbildningsanordnare, brottsuppgifter.[7] Förutom bestämmelser om vissa forskningsregister regleras forskningen främst genom lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor, som ställer krav på förhandstillstånd i det enskilda fallet för att få forska med hjälp av behandling av känsliga personuppgifter eller brottsuppgifter.[8]

Registerförfattningar i allmänhet har visat sig ha kort hållbarhet. De behöver ofta ses över efter bara några år. Översynen leder som regel till att behandling av personuppgifter tillåts i större utsträckning.

[7] Prop. 2017/18:218.

[8] Det pågår en utredning om en uppmjukning av etikprövningslagen (U 2023:C).

## Dataskyddsförordningen och utrymmet för registerförfattningar

EU-förordningar ska ha allmän giltighet samt vara till alla delar bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat i EU.[9] Dataskyddsförordningen både förutsätter och medger nationella bestämmelser som kompletterar delar av förordningen genom specificeringar eller undantag. Detta förutsätter dock att det är fråga om en behandling av personuppgifter som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c) eller för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e). När myndigheter behandlar personuppgifter för att fullgöra sina arbetsuppgifter sker det normalt med stöd av den rättsliga grunden i artikel 6.1 e i förordningen.[10] Förutom att införa specificeringar kan medlemsstaterna under vissa förutsättningar, och i den utsträckning det är nödvändigt för samstämmigheten och för att göra de nationella bestämmelserna begripliga, även införliva delar av förordningen i nationell rätt. Även begränsningar av vissa av de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i dataskyddsförordningen får under vissa förutsättningar ske (artikel 23).

Grunderna för den behandling av personuppgifter som avses i artikel 6.1 c och e i dataskyddsförordningen ska dessutom fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Den rättsliga grunden behöver inte nödvändigtvis fastställas i eller i enlighet med en av riksdagen beslutad lag. Däremot måste grunden vara fastställd i laga ordning på ett konstitutionellt korrekt sätt.[11] Det kan handla om författningar, regeringsbeslut, kommunala reglementen, myndighetsinstruktioner och regleringsbrev. Den rättsliga grunden kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i dataskyddsförordningen, bland annat de allmänna villkor som ska gälla för den personuppgiftsansvariges behandling, vilken typ av uppgifter som ska behandlas, vilka registrerade som berörs, de enheter till vilka personuppgifterna får lämnas ut och för vilka ändamål, ändamålsbegränsningar, lagringstider samt typer av behandling och förfaranden för behandling, inbegripet åtgärder för att tillförsäkra en laglig och rättvis behandling. Den nationella rätten ska i detta avseende uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Till skill-

[9] Se artikel 288 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och för Sveriges del 2 § lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.
[10] Se prop. 2017/18:105 s. 53.
[11] Se 2 kap. 1 och 2 §§ dataskyddslagen.

nad från det tidigare dataskyddsdirektivet, som implementerades genom personuppgiftslagen, ställer dataskyddsförordningen dessutom krav på utformningen av den rättsliga grunden som ska fastställas. Den rättsliga grunden bör vara tydlig, precis och förutsägbar för personer som omfattas av den, i enlighet med rättspraxis vid EU-domstolen och Europadomstolen.[12]

I registerförfattningarna måste det nu säkerställas att den rättsliga grunden uppfyller de krav som dataskyddsförordningen ställer. Det handlar om att tydliggöra och precisera den rättsliga grunden samt att reglera ytterligare skyddsåtgärder när det är nödvändigt för att säkerställa proportionaliteten. I förarbetena till dataskyddslagen anges att graden av tydlighet och precision som krävs för att en viss behandling av personuppgifter ska anses vara nödvändig måste bedömas från fall till fall utifrån behandlingens och verksamhetens karaktär. En behandling av personuppgifter som inte utgör någon egentlig kränkning av den personliga integriteten, såsom när det gäller behandling av elevers namn i reguljär skolverksamhet, kan ske med stöd av en rättslig grund som är allmänt hållen. Ett mer kännbart intrång, till exempel behandling av känsliga personuppgifter inom hälso- och sjukvården, kräver att den rättsliga grunden är mer preciserad och därmed gör intrånget förutsebart. Om intrånget är betydande och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden krävs dessutom särskilt lagstöd enligt 2 kap. 6 och 20 §§ regeringsformen.[13] Karaktären av den aktuella behandlingen av personuppgifter och verksamheten får därmed avgöra hur stor grad av tydlighet och precision som krävs, till exempel hur preciserade ändamålsbestämmelserna bör vara, i en specifik registerförfattning sett i ljuset av övrig reglering som finns i det specifika fallet.

Att reglera myndigheters behandling av personuppgifter i registerförfattningar såsom studiestödsdatalagen och domstolsdatalagen är

[12] Se skäl 41 till dataskyddsförordningen och bland annat EU-domstolens dom av den 24 februari 2022, Valsts ieņēmumu dienests, C-175/20, EU:C:2022:124, punkt 83, där domstolen uttalar bl.a. att de föreskrifter som ligger till grund för behandlingen måste innehålla tydliga och precisa bestämmelser som reglerar räckvidden och tillämpningen av den aktuella åtgärden samt ange minimikrav, så att de personer vars personuppgifter lämnas ut ges tillräckliga garantier för att uppgifterna på ett effektivt sätt är skyddade mot riskerna för missbruk. Dessa föreskrifter måste även vara rättsligt bindande enligt nationell rätt och i synnerhet ange under vilka omständigheter och på vilka villkor en åtgärd för behandling av sådana uppgifter får vidtas, vilket säkerställer att ingreppet begränsas till vad som är strikt nödvändigt. För liknande resonemang se EU-domstolens dom av den 22 juni 2021, Latvijas Republikas Saeima (Prickning), C-439/19, EU:C:2021:504, punkt 98, och där angiven rättspraxis samt dom av den 6 oktober 2020, Privacy International, C-623/17, EU:C:2020:790, punkt 68, och där angiven rättspraxis.

[13] Se prop. 2017/18:105 s. 51.

alltså möjligt utifrån dataskyddsförordningen.[14] I svensk rätt har det ofta ansetts nödvändigt med ett särskilt anpassat och reglerat integritetsskydd för behandling av personuppgifter i offentlig verksamhet i form av en registerförfattning. Detta gäller inte minst när det varit fråga om omfattande behandling av personuppgifter eller behandling som av andra skäl har ansetts särskilt integritetskänslig. En sådan ordning innebär att myndigheterna ges ett tydligt rättsligt stöd för den behandling av personuppgifter som verksamheten kräver och att skyddet för den personliga integriteten säkerställs i olika slag av offentlig verksamhet.[15] Detta innebär inte att dataskyddsförordningens bestämmelser blir subsidiära i förhållande till bestämmelser i nationell rätt. Bestämmelserna i nationell rätt kompletterar endast förordningen.[16] När det gäller författningsformen kan det sägas att sektorsspecifika författningar som enbart rör behandling av personuppgifter som utförs av statliga myndigheter som lyder under regeringen kan meddelas av regeringen med stöd av den s.k. restkompetensen enligt 8 kap. 7 § regeringsformen med undantag för de fall som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. För sektorsspecifika föreskrifter som reglerar kommunala myndigheters eller enskilda organs behandling av personuppgifter krävs stöd i bemyndiganden i annan lag än dataskyddslagen. Det kan samtidigt understrykas att konstitutionsutskottet i flera lagstiftningsärenden som rört myndigheters behandling av personuppgifter framhållit att målsättningen bör vara att myndighetsregister med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll ska regleras särskilt i lag.[17]

[14] Se även prop. 2017/18:105 s. 22 och jämför skäl 10 till dataskyddsförordningen där det nämns att jämte den allmänna och övergripande lagstiftning om dataskydd varigenom direktiv 95/46/EG genomförs har flera medlemsstater sektorsspecifika lagar på områden som kräver mer specifika bestämmelser och dessa kan behållas och införas för att närmare fastställa bestämmelserna i förordningen. Samtidigt anges i skäl 45 att dataskyddsförordningen inte medför något krav på en särskild lag för varje enskild behandling av personuppgifter, utan att det räcker med en lag som grund för flera behandlingar som bygger på en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige eller om behandlingen krävs för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning.

[15] Se prop. 2017/18:115 s. 12 f.

[16] Begreppet ”kompletterar” får anses innefatta en specificering av dataskyddsförordningen (se SOU 2017:39 s. 353).

[17] Se till exempel bet. 1990/91:KU11 s. 11 och bet. 1997/98:KU18 s. 43.

## Vanliga bestämmelser i registerförfattningar[18]

### Tillämpningsområdet

Varje författning måste 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 visst slag. Det kan också handla om registerförfattningar som avgränsas till att gälla för vissa register, databaser eller uppgiftssamlingar, även om det är mer vanligt i nya registerförfattningar att låta dessa omfatta en myndighets verksamhet. Denna typ av avgränsning av det materiella tillämpningsområdet påverkas typiskt sett inte av dataskyddsförordningen. Funktionen hos en bestämmelse om tillämpningsområdet är att – helst så tydligt och ”objektivt” som möjligt – ange när de villkor för behandlingen av personuppgifter som uppställs i övriga bestämmelser i författningen ska gälla.

Det absolut vanligaste är att författningen gäller för 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). Denna typ av formuleringar härstammar från regleringen i den numera upphävda personuppgiftslagen. I dataskyddsförordningen finns emellertid snarlika formuleringar. I dataskyddsförordningen används ”som helt eller delvis företas på automatisk väg”[19] (artikel 2.1) och den är tillämplig på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ”ingår i eller kommer att ingå i ett register”. ”Register” definieras som ”en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden” (artikel 4 p. 6). Eftersom skillnaderna mellan dataskyddsförordningen och personuppgiftslagen inte tycks innebära någon materiell förändring, har bestämmelser av nu nämnda slag oftast lämnats oförändrade i det lagstiftningsarbete som ägde rum för att anpassa olika registerförfattningar till dataskyddsförordningen. När nya registerförfattningar tas fram bör dock denna förändring i terminologi beaktas. I 1 kap. 1 § lagen (2020:421) om Rättsmedicinalverkets behandling av personuppgifter slås det således fast att lagen endast gäller om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

[18] Avsnittet innehåller en uppdatering av innehållet i de artiklar som nämns i fotnot 3, med fokus på det som ändrats sedan artiklarna publicerades.
[19] Jämför artikel 4 p. 2 där begreppet ”automatiserad” används.

Värt att notera är att begreppet ”behandling” omfattar all behandling, även manuell behandling (se artikel 4 p. 2 i dataskyddsförordningen). Om en registerförfattning skulle anges vara tillämplig vid ”behandling av personuppgifter” i en viss verksamhet, hade således vid en strikt bokstavstolkning även all manuell behandling av personuppgifter träffats.

I dataskyddslagen har det inte tagits in någon uttrycklig avgränsning i denna del. Det materiella tillämpningsområdet för lagen måste, eftersom det är fråga om reglering som kompletterar dataskyddsförordningen (1 kap. 1 §), i stället anses följa av dataskyddsförordningen. Det är således inte helt givet att alla registerförfattningar, som liksom dataskyddslagen kompletterar dataskyddsförordningen, behöver innehålla denna typ av bestämmelser. Det finns heller inget hinder mot att låta en registerförfattning omfatta all manuell behandling av personuppgifter. Dataskyddsförordningen kommer dock inte att vara tillämplig på den manuella behandling som inte sker strukturerat, vilket skulle innebära att regleringen i registerförfattningen blir haltande och svår att tillämpa. Det finns författningar som reglerar automatiserade register eller databaser och därför bara gäller för automatiserad behandling, till exempel lagen (1998:543) om hälsodataregister.

När det gäller vilka slags uppgifter som behandlingen avser, gäller alla registerförfattningar för behandling av personuppgifter i enlighet med definitionen i dataskyddsförordningen (dvs. varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person, artikel 4 p. 2, som är i livet, skäl 27). Inte så sällan har tillämpningsområdet utsträckts till att i viss utsträckning gälla också uppgifter om avlidna eller juridiska personer.[20] 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. Historiska skäl – tidigare lagstiftning gällde också uppgifter om avlidna – verkar i första hand ha varit avgörande när uppgifter om avlidna tagits med. Ibland finns det detaljerade regler om vilka uppgifter som får behandlas om en viss kategori av personer.[21]

Tidigare omfattade en registerförfattning ofta en hel statlig myndighetsstruktur, till exempel skatteförvaltningen, men sedan sådana strukturer slagits samman till nationella myndigheter är det vanliga att

[20] Se till exempel 1 kap. 2 § lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten, 1 kap. 7 § lagen (2020:421) om Rättsmedicinalverkets behandling av personuppgifter och 1 kap. 1 § patientdatalagen (2008:355).
[21] Förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

en registerförfattning gäller för en statlig myndighet.[22] Sammanslagningarna har inneburit att den teoretiska tillgången till personuppgifter har ökat betydligt, eftersom det inte längre är fråga om utlämnanden av uppgifter till tredje part när någon inom den nationella myndigheten tar del av dem. Detta verkar dock inte ha avspeglat sig särskilt i regleringen i registerförfattningarna, även om det vanliga numera är att det finns bestämmelser om behörighetstilldelning och loggkontroller.

Den verksamhet inom myndigheten som omfattas kan anges på olika sätt. Det förekommer att man anknyter till verksamhet som myndigheten har att bedriva enligt andra författningar som reglerar sakverksamheten, till exempel verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänsten. Det förekommer också mer allmänna beskrivningar av verksamheten, till exempel beskattningsverksamhet, folkbokföringsverksamhet eller arbetsmarknadspolitisk verksamhet. I sådana fall brukar man av förarbetena kunna utläsa en konkretisering.

Vi menar att det är viktigt att bestämmelser om tillämpningsområdet utformas så tydligt som möjligt. När verksamheten utvecklas och nya former av behandling av personuppgifter 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 dataskyddsförordningen 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 sakskäl för att den nya behandlingen ska tillåtas. Men en fördel för integritetsskyddet med att ha särskilda registerförfattningar är enligt vår mening just att bedömningen av om något nytt är befogat ska ankomma på lagstiftaren.

### Förhållandet till annan reglering

I registerförfattningar finns det regelmässigt bestämmelser om förhållandet till annan reglering. Lagrådet förordar rubriken ”Förhållandet till annan reglering” i registerförfattningar.[23] I en sådan reglering anges att registerförfattningen innehåller kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen. I vissa avseenden förutsätter eller tillåter dataskydds-

[22] Undantag är domstolsdatalagen (2015:728) och lagen (2013:794) om vissa register för forskning om vad arv och miljö betyder för människors hälsa. På den kommunala sidan är exempel patientdatalagen (2008:355), lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och lagen (2022:913) om sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation.
[23] Se prop. 2017/18:218 s. 211 och 343.

förordningen att det införs nationella bestämmelser som kompletterar förordningen, antingen genom preciseringar eller i form av undantag.

Inom dataskyddsförordningens egentliga tillämpningsområde kan förordningen inte göras subsidiär till svenska författningar.[24] Det är alltså inte möjligt att, inom det egentliga tillämpningsområdet, ha registerförfattningar som gäller ”i stället för” dataskyddsförordningen. Sådan reglering måste i så fall göras om till en ”utöver-reglering”. Det är dock möjligt att ha kvar sådana ”i stället för” regleringar utanför dataskyddsförordningens tillämpningsområde, till exempel på försvarsområdet. Utgångspunkten vid utarbetandet av registerförfattningar på områden som inte omfattas av dataskyddsförordningen är emellertid – om än inte alltid uttalat – att regleringen så långt som möjligt ska vara i överensstämmelse med förordningen.[25] I enlighet med vad som anges i 1 kap. 2 § dataskyddslagen ska dataskyddsförordningen i och för sig gälla i Sverige även utanför sitt ”egentliga” tillämpningsområde, med vissa undantag som regleras i 1 kap. 3 § dataskyddslagen. Eftersom avvikande bestämmelser i annan författning har företräde framför bestämmelserna i dataskyddslagen (1 kap. 6 §), är det fortsatt möjligt att ha ”i stället för-regleringar” på detta område generellt.

Som utgångspunkt låter man dataskyddslagens bestämmelser gälla inom registerförfattningens tillämpningsområde, till exempel undantagen från förbudet att behandla känsliga personuppgifter, och då regleras även förhållandet till den lagen, se till exempel 1 kap. 2 § lagen (2001:183) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar. Någon annan författningsteknik, såsom att införa en registerförfattning som gäller i stället för dataskyddslagen eller som innehåller hänvisningar till de bestämmelser i den lagen som trots allt ska gälla, har inte vi identifierat.

Dataskyddslagen innehåller de bestämmelser som på ett generellt plan kompletterar de direkt tillämpliga bestämmelserna i dataskyddsförordningen. Lagen reglerar bland annat frågor om rättslig grund för behandling av personuppgifter, känsliga personuppgifter, tillsynsmyndighetens handläggning och beslut samt skadestånd och överklagande. Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning, vilket möjliggör avvikande bestämmelser i registerförfattningar.

[24] Dataskyddsförordningen har, i likhet med dataskyddsdirektivet, ett begränsat tillämpningsområde. Enligt artikel 2.2 a ska förordningen inte tillämpas på behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten. I skäl 16 till dataskyddsförordningen anges verksamhet rörande nationell säkerhet som ett exempel på en sådan verksamhet. Dataskyddsförordningen ska enligt artikel 2.2 b inte heller tillämpas på behandling av personuppgifter som medlemsstaterna utför när de bedriver verksamhet som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

[25] Se till exempel lagen (2021:1171) om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten och prop. 2020/21:224.

Subsidiaritetsbestämmelsen i 1 kap. 6 § dataskyddslagen innebär, i likhet med 2 § i den upphävda personuppgiftslagen, att myndighetsföreskrifter inte har företräde framför lagen. Riksdagen kan dock besluta att även myndighetsföreskrifter ska kunna gälla före dataskyddslagen på vissa specifika områden där det bedöms vara lämpligt, se till exempel 1 kap. 3 § lagen (2001:183) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar, 2 § lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, 2 § lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, 2 § lagen (2012:741) om behandling av personuppgifter vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering och 3 § lagen (2018:258) om behandling av personuppgifter i Arbetsmiljöverkets informationssystem om arbetsskador.

Vår bedömning är att det är mer regel än undantag med regleringar i registerförfattningar som föreskriver att myndighetsföreskrifter gäller före dataskyddslagen. Det är oklart om detta har varit avsikten från lagstiftaren från början eller om det har kommit att bli en formulering som följer med i olika lagstiftningsprojekt utan vidare eftertanke. Grundprincipen bör nämligen vara att en lag trumfar en myndighetsföreskrift.

Ibland regleras även förhållandet till andra registerförfattningar, se 2 § lagen (2022:913) om sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation, 1 kap. 4 § patientdatalagen (2008:355) och 4 § lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

### 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, till exempel i fråga om de säkerhetsåtgärder som behöver vidtas, och som registrerade kan vända sig till för att till exempel få ett registerutdrag eller rättelse av felaktiga personuppgifter. Enligt artikel 4.7 i dataskyddsförordningen definieras personuppgiftsansvarig som den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Av artikeln framgår också att om ändamålen och medlen för behandlingen bestäms av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt kan den personuppgiftsansvarige eller de särskilda kriterierna för hur denna ska utses föreskrivas i unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. I registerförfattningarna anges regelmässigt de tillåtna ändamålen för behandlingen. Det är därför vanligt att man också reglerar personuppgiftsansvaret, även om det inte är nödvändigt (se bland annat uttalanden

i prop. 2019/20:106 s. 33 ff.). Detta gjordes redan, på inrådan av Lagrådet, under tiden när personuppgiftslagen var i kraft.

Det förekommer olika formuleringar, men en vanligt förekommande bestämmelse innebär att en myndighet utpekas som ansvarig för den behandling som myndigheten utför. Om registerförfattningen är avgränsad till en enda statlig myndighets verksamhet, är det att föredra att bestämmelsen formuleras som att myndigheten är personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter i dess verksamhet, se bland annat 1 kap. 8 § lagen (2020:421) om Rättsmedicinalverkets behandling av personuppgifter. I den formuleringen ligger att myndigheten är personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter inom myndighetens verksamhet som utförs av andra aktörer på uppdrag av myndigheten.[26] Med en sådan formulering utesluts inte behandling av personuppgifter som utförs av personuppgiftsbiträden, vilket oftast inte heller är avsikten. Formuleringen kan förstås behöva anpassas till det specifika fallet och passar inte i registerförfattningar som är avgränsade till en viss databas eller ett visst register.

I något fall har personuppgiftsansvaret slagits fast i en till en registerlag anknytande förordning, till exempel 6, 11 och 17 §§ förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Ett gemensamt personuppgiftsansvar för flera myndigheter verkar inte ha föreskrivits någon gång. I fall där det kan vara tal om ett gemensamt personuppgiftsansvar kan det i och för sig finnas anledning att tydliggöra detta i en särskild bestämmelse. Vill man vara säker på att det ska finnas ett gemensamt personuppgiftsansvar måste man förstås föreskriva det, men det har man alltså ännu inte gjort.

När det gäller personuppgiftsansvarets betydelse för integritetsskyddet är det enligt vår 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 som bestämt vad. Att dessutom ha personuppgiftsansvaret tydligt angivet i en bestämmelse är naturligtvis en fördel för den registrerade. 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. Att den myndighet som faktiskt bestämt om en behandling också är ansvarig för den, innebär normalt att det finns bäst förutsättningar för att

[26] Jämför prop. 2019/20:106 s. 34.

ansvaret tas i praktiken. Det hindrar givetvis inte att en myndighet, till exempel såsom personuppgiftsbiträde, tillhandahåller infrastrukturen för behandlingen och gemensamma säkerhetslösningar, såsom Domstolsverket gör för domstolarna och Statens Servicecenter gör för många myndigheter i vissa avseenden. Den personuppgiftsansvarige måste emellertid ha praktiska möjligheter att ta sitt ansvar. Det är grundläggande att det är den personuppgiftsansvarige och inte någon annan som ska bestämma om någon utomstående ska ha tillgång till behandlade personuppgifter. Om förutsättningen för mottagarens tillgång till uppgifterna till exempel 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. Regleringarna i lagen (2018:1212) om nationell läkemedelslista och lagen (2022:913) om sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation är uppbyggda på det sättet.

Det verkar inte förekomma att det i en registerförfattning slås fast vem som ska vara personuppgiftsbiträde eller vilka sådana biträden som får anlitas. Någon gång har det angetts att myndighetsföreskrifter får meddelas om personuppgiftsbiträdens hantering av personuppgifter, 83 § förordningen (2000:308) om fastighetsregister och 10 § förordningen (2007:108) om lägenhetsregister. Och någon gång har det förtydligats att en bestämmelse om personuppgiftsansvar inte hindrar att vissa personuppgiftsbiträden anlitas, 14 § lagen (2001:99) om den officiella statistiken, eller att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av den så kallade restkompetensen enligt 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om personuppgiftsbiträden.

### Ändamålen med behandlingen och vidarebehandling

Registerförfattningarna innehåller regelmässigt bestämmelser om ändamålen med behandlingen som anger den yttersta ram inom vilken uppgifter får behandlas. Ändamålsbestämmelsens funktion är – i teorin – att begränsa när inom den yttre ram som utgörs av tillämpningsområdet för författningen myndigheten får behandla uppgifter. Genom väl avvägda ändamålsbestämmelser säkerställer man att en myndighet ges ändamålsenliga möjligheter att behandla personuppgifter i sin verksamhet samtidigt som risken för obefogade intrång i den personliga integriteten minskar.

För att leva upp till dataskyddsförordningens krav på särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål (artikel 5.1 b) brukar den aktuella myndigheten normalt behöva formulera mer preciserade ändamål för de specifika behandlingar av personuppgifter som sker i verksamheten. Mer problematiskt blir det om tanken är att ändamålen inte ska preciseras av den personuppgiftsansvarige redan vid insamlingen av personuppgifter utan först när de sedan lämnas ut för att används för ett visst (preciserat) ändamål som inte kunnat anges vid insamlingen. Det kan då vara svårt att i den registerförfattning som tillåter insamlingen ange ett tillräckligt särskilt ändamål.[27]

Ganska ofta delas ändamålen in i primära och sekundära. De primära ändamålen avser myndighetens eget behov av att behandla personuppgifter, till exempel för att handlägga de ärenden som ankommer på myndigheten, medan de sekundära ändamålen avser myndighetens utlämnande av personuppgifter för att tillgodose andras behov, till exempel Skatteverkets tillhandahållande av information för Försäkringskassans pensionsberäkningar. Relationen mellan de primära och sekundära ändamålen får 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 registerförfattningar brukar detta framgå uttryckligen av författningstexten. Det brukar formuleras med den allmänna förutsättningen att utlämnande till andra får ske om uppgiftslämnande sker i överensstämmelse med lag eller förordning, dvs. med stöd av en bestämmelse som påbjuder eller tillåter utlämnande. 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 anknytande 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.[28] 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

[27] Se prop. 2012/13:163 om vissa forskningsregister.
[28] Se prop. 2004/05:164 s. 179 och 116.

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.

Ändamålsregleringen i registerförfattningar kompletteras numera regelmässigt av en bestämmelse om att personuppgifter utöver de uttryckligt angivna ändamålen även får behandlas för ändamål som inte är oförenliga med de ursprungliga ändamålen (den så kallade finalitetsprincipen). Regeringen har uttalat att utgångspunkten är att ändamålsregleringar som utesluter en tillämpning av finalitetsprincipen inte bör förekomma (dir. 2011:86 s. 22). Lagrådet har hävdat att en ändamålsreglering är uttömmande om inte annat anges och att det således krävs en hänvisning till finalitetsprincipen för att den ska gälla.[29] Regeringen höll dock inte med Lagrådet om detta i det aktuella lagstiftningsärendet utan menade att finalitetsprincipen kan tillämpas så länge en ändamålsreglering inte uttryckligen är uttömmande, men valde samtidigt av tydlighetsskäl att ta in en hänvisning till principen. På senare tid har registerförfattningar därför som huvudregel innehållit denna typ av bestämmelse. En sådan hänvisning förs av tydlighetsskäl normalt sett in i registerförfattningar även efter dataskyddsförordningens tillkomst och blir då en del av den ändamålsbegränsning som kan införas i nationell rätt med stöd av artikel 6.3 i dataskyddsförordningen.[30] Att införa ändamålsbestämmelser som är uttömmande, till exempel genom att ange att behandlingen ”endast” får ske för vissa ändamål rekommenderas alltså inte även om det naturligtvis är till fördel för integritetsskyddet, bland annat eftersom den förhindrar att myndigheten på eget initiativ sprider personuppgifter när det inte är förutsatt i författningen, och främjar tydlighet.[31]

### De personuppgifter som får behandlas

Tidigare fanns det inte så sällan detaljerade uppräkningar av vilka personuppgifter som fick behandlas i registerförordningar som anknöt till registerlagar.[32] Det är numera sällsynt att sådana uppräkningar införs, när det inte handlar om publicitetsregister. I stället gäller numera oftast att personuppgifter får behandlas bara om det är nödvändigt för de

[29] Se prop. 2002/03:135.
[30] Se prop. 2017/18 :115 s. 17.
[31] Jämför Ds 2023:10 En registerlag för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys där man uttryckligen har valt att inte införa en hänvisning till finalitetsprincipen för att en behandling av personuppgifter hos myndigheten enbart bör ske för de primära ändamålen.
[32] Till exempel förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

angivna ändamålen, vilket följer redan av artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen. Detta innebär att alla slags personuppgifter, även känsliga personuppgifter enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen, får behandlas. För behandling av känsliga personuppgifter, och brottsuppgifter, finns det inte sällan särskilda restriktioner, till exempel om att uppgifterna bara 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.

Tidigare fanns det också inte så sällan bestämmelser om en databas med uppgifter som användes gemensamt i den aktuella verksamheten, till exempel beskattningsdatabasen, eller om särskilt viktiga regelrätta register i verksamheten, men att nya sådana bestämmelser införs är numera sällsynt.[33] Vissa, främst äldre, sådana bestämmelser finns dock kvar.[34]

För myndigheter som sysslar med traditionell ärendehandläggning följer det som regel av den materiella lagstiftning som gäller i ärendet vilka personuppgifter som behövs för att handlägga det. För myndigheter som har uppdrag av annan karaktär, till exempel avseende tillsyn, analys eller forskning 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.[35]

[33] Lagen (2020:422) om Rättsmedicinalverkets elimineringsdatabas och lagen (2021:319) om Transportstyrelsens olycksdatabas.

[34] Lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, lagen (2001:183) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar, lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet, lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet, förordningen (2002:287) om behandling av personuppgifter i Kungl. bibliotekets digitala kulturarvsprojekt, lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, förordningen (2011:58) om behandling av personuppgifter i Lantmäteriets databas för arkiverade handlingar, lagen (2014:484) om en databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna, lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige och 114 kap. socialförsäkringsbalken.

[35] Jämför dock SOU 2018:45, SOU 2018:52, Ds 2023:10 och Ds 2023:13 som innehåller ganska snarlika förslag.

### Elektroniskt utlämnande i olika former

Många särskilda registerförfattningar innehåller begränsningar av elektroniskt utlämnande av personuppgifter i form av bestämmelser om direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling. Begreppet direktåtkomst förekommer inte i dataskyddsförordningen utan är ett begrepp som har en specifik innebörd i svensk rätt och som sedan länge förekommer i registerförfattningar. Direktåtkomst anses vara den mest integritetskänsliga formen av elektroniskt utlämnande av uppgifter. Den form av elektroniskt utlämnande som traditionellt sett ansetts vara mindre integritetskänslig brukar benämnas utlämnande på medium för automatiserad behandling. Vägledning för gränsdragningen av vad som utgör direktåtkomst finns i avgörandet HFD 2015 ref. 61 (”LEFI Online”). Viktigt att betona är att den tillgång som den personuppgiftsansvarige eller dennes anställda har inte benämns direktåtkomst utan ”intern elektronisk åtkomst” eller liknande.

Begreppet utlämnande på medium för automatiserad behandling används i många registerförfattningar. Det rör sig inte om en entydig legaldefinition. Vad som avses är till exempel utlämnade av uppgifter per e-post, på USB-minne eller elektronisk direktöverföring från ett datorsystem till ett annat.

På senare tid har elektroniskt utlämnande använts av lagstiftaren (se prop. 2017/18:269 s. 136). Det är ett modernare uttryckssätt som vi anser bör användas, men det kan naturligtvis i vissa fall finnas skäl att fortsatt använda uttrycket utlämnande på medium för automatiserad behandling. Det kan till exempel vara fråga om fall där begreppet förekommer i andra samhörande författningar eller för att undvika en inkonsekvent begreppsapparat för en och samma myndighet. Det nya begreppet finns till exempel i 16 § domstolsdatalagen (2015:728) och 1 kap. 9 § lagen (2020:421) om Rättsmedicinalverkets behandling av personuppgifter. Begreppsbildningen på området är dock inte helt enhetlig och entydig. Det är att rekommendera att förutsättningarna för båda formerna av elektronisk tillgång regleras på ett i princip likartat sätt.

Lagstiftaren gör vanligtvis skillnad mellan elektroniskt utlämnande i form av direktåtkomst och elektroniskt utlämnande på annat sätt (se till exempel prop. 2019/20:106 s. 56). Det kan förstås argumenteras för att denna åtskillnad inte längre är motiverad och att det finns andra former av elektroniskt utlämnande som är minst lika integritetskänsliga som direktåtkomst. 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 till exempel e-post.[36]

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 vi får begränsa oss till några övergripande reflektioner.

En bestämmelse som tillåter direktåtkomst eller utlämnande på medium för automatiserad behandling/elektroniskt utlämnande innebär inte i sig en sådan uppgiftsskyldighet som enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gör att uppgiftslämnandet 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. En uppgiftsskyldighet kan i sig utgöra en rättslig förpliktelse som är en rättslig grund som behandlingen av personuppgifter kan vila på.

Om en myndighet får direktåtkomst till personuppgifter hos en annan myndighet, utgör alla de personuppgifter som den mottagande myndigheten har tillgång till via direktåtkomsten normalt sådana upptagningar som är allmän handling hos båda myndigheterna. 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 till exempel 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. Numera gäller att sekretessen överförs vid direktåtkomst mellan myndigheter, 11 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

## Gallring

När personuppgifter finns i elektroniskt format är det nästan lika enkelt och kostnadseffektivt att spara alla uppgifter tills vidare eller för evigt i stället för bara ett urval. Med elektroniska uppgifter är det i regel urvalet av de uppgifter som behöver sparas som kostar mest. Eftersom det således finns ekonomiska incitament att spara alla elektroniska personuppgifter, är det viktigt att det finns bestämmelser om gallring eller längsta

[36] 15 § förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och 13 § studiestödsdatalagen (2009:287).

lagringstid för personuppgifter så att ett integritetsanpassat urval faktiskt görs. Sådana bestämmelser finns också ofta i registerförfattningar.

När den nuvarande principen i arkivlagstiftningen att alla allmänna handlingar ska bevaras om det inte finns författningsföreskrifter eller särskilt beslut av Riksarkivet eller kommunal församling om gallring tillkom var avsikten att de dåvarande registerförfattningarna skulle ses över och att regleringen av gallringsfrågorna skulle göras systematiskt och logiskt mer sammanhängande (prop. 1989/90:72, bil. 1 s. 50). Riktigt så blev det inte. Utformningen av gallringsbestämmelser i registerförfattningarna varierar mycket, från bestämmelser som bara säger att uppgifterna ska gallras när de inte längre behövs för det ändamål de behandlas till mer precisa bestämmelser om gallringsfrister. Ibland finns det en möjlighet att särskilt besluta om bevarande för till exempel historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål.

### 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. Det förekommer bestämmelser som inskränker behandling av känsliga personuppgifter och brottsuppgifter, bestämmelser som reglerar skyddsåtgärder, såsom tillgången till personuppgifter och loggning, och bestämmelser som begränsar rättigheter, såsom rätten att göra invändningar.

Eftersom det redan i dataskyddslagen finns en generell bestämmelse om skadestånd vid överträdelser av alla föreskrifter som kompletterar dataskyddsförordning, förekommer det inga skadeståndsbestämmelser i registerförfattningarna. Bestämmelser om sanktionsavgifter förekommer inte i registerförfattningarna, utan bara överträdelser av en registerförfattning som också innebär en överträdelse av någon av de bestämmelser i dataskyddsförordningen som kan föranleda sanktionsavgift (se artikel 83 och 6 kap. 2 och 3 §§ dataskyddslagen) kan beivras på det sättet. Normalt sett förekommer det inte heller bestämmelser om överklagande i registerförfattningarna.

## Framtiden för registerförfattningar

I samband med att dataskyddsförordningen antogs påbörjades som nämnts ett omfattande arbete, i en rad utredningar och inom Regerings-

kansliet, med att analysera vilka ändringar i lagar och förordningar som behövdes eller var lämpliga med anledning av dataskyddsförordningen. Arbetet med att anpassa svensk lagstiftning till den nya EU-regleringen var intensivt och delvis mycket komplicerat. En stor möda lades vid att åstadkomma enhetligt utformade bestämmelser i de delar som ändrades i olika registerförfattningar, men det var enbart ett fåtal typer av bestämmelser som behövde justeras. Av det lärde vi oss att dataskyddsförordningen inte hindrar eller avsevärt försvårar ett vidhållande av den svenska traditionen med registerförfattningar.

När dataskyddslagen arbetades fram påtalade några myndigheter under remissförfarandet behovet av en samlad översyn av registerförfattningarna. Regeringen konstaterade då att det med hänsyn till den korta tid som stod till buds för att anpassa den svenska dataskyddsregleringen till dataskyddsförordningen inte fanns möjligheter till mer omfattande nationella reformer på området. Samtidigt framhöll regeringen att vissa sådana övergripande förändringar skulle kunna vara befogade och därför kunde bli föremål för överväganden i ett annat sammanhang.[37]

Frågan om en översyn av registerförfattningarna är inte ny. Flera utredningar, såsom 2005 års informationsutbytesutredning, Integritetsskyddskommittén, E-delegationen och E-offentlighetskommittén, har påtalat att registerförfattningarna behöver ses över. Det har bland annat framförts att registerlagstiftningen är ett svåröverblickbart och fragmenterat rättsområde med bristande enhetlighet i struktur och normtekniska lösningar samt med, i en del fall, otillräcklig anpassning till annan lagstiftning av central betydelse för myndigheternas informationshantering.[38]

I oktober 2011 tillsatte regeringen en utredning, som tog namnet Informationshanteringsutredningen, för att se över registerförfattningarna.[39] Utredningen, som genom tilläggsdirektiv[40] fick ett delvis ändrat uppdrag, skulle utreda förutsättningarna för att skapa en generell, enhetlig och samlad reglering för myndigheternas behandling av personuppgifter och lämna författningsförslag till en sådan, med beaktande bland annat av den pågående översynen inom EU av regleringen om skyddet för personuppgifter. Utredningen presenterade i april 2015 ett förslag till en så kallad myndighetsdatalag innehållande bestämmelser som ska tillämpas generellt för alla statliga och kommunala myndigheters behandling av personuppgifter, frånsett den brottsbekämpande

[37] Se prop. 2017/18:105 s. 23.
[38] Se SOU 2015:39 s. 21 f.
[39] Dir. 2011:86.
[40] Dir. 2014:31.

sektorn. Eftersom utredningen presenterade sitt förslag innan den nya dataskyddsförordningen hunnit antas, är förslaget inte anpassat till det nya dataskyddsrättsliga regelverket och det har ännu inte förts vidare.

Vår reflektion i denna del är att en gemensam registerförfattning för alla myndigheter måste efterleva kraven som numera uppställs i dataskyddsförordningen, bland annat på utformningen av den rättsliga grunden och kravet på att ändamålen ska vara särskilda. Dessutom måste det vara tydligt om en registerlag tillåter ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som avses i 2 kap. 6 § andra stycket och 20 § regeringsformen. Om ändamålen inte har en viss grad av precision, kan det vara svårt att bedöma om personuppgifterna är adekvata och relevanta eller om för många personuppgifter behandlas. Det kan då också vara svårt, eller i praktiken omöjligt, att av registerlagen utläsa vilket betydande intrång i den personliga integriteten som tillåts. Bestämmelser som är generellt utformade för att ha allmän giltighet kan därför vara svåra att förena med dessa krav, särskilt om den behandling av personuppgifter som avses innefattar känsliga personuppgifter. Redan i dag med i princip en registerförfattning, eller flera, per statlig myndighet är ändamålen ofta så allmänt hållna att den reglerade myndigheten själv, inom den ram som de författningsreglerade ändamålen utgör, måste fastställa mer preciserade (särskilda) ändamål för de behandlingar som utförs.

En annan lösning skulle kunna vara att skapa mallregleringar för vissa grupper av myndigheter vilkas verksamhet och behandling av personuppgifter innebär likartade risker för den personliga integriteten.[41] I sammanhanget kan nämnas att det pågår en utredning (dir. 2021:104) som har fått i uppdrag att göra en fullständig översyn av Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens registerförfattningar och då bland annat bedöma om det finns utrymme för minskad detaljreglering jämfört med i dag, till exempel när det gäller vilka uppgifter som får behandlas i de olika databaserna, och se över om ändamålsregleringen kan vara mindre detaljerad. Ett annat angreppssätt skulle kunna vara att utforma mallregleringar för olika verksamhetstyper, till exempel ärendehandläggning enligt ett ganska detaljerat regelverk i sak, tillvaratagande av allehanda behov hos individer, såsom socialtjänst, sjukvård och skola, tillsyn respektive analys. Detta skulle dock involvera myndigheter, och registerförfattningar, under flera olika departement, vilket kan göra det lite svårare att få till stånd i praktiken.

Vi har förståelse för att det finns en frustration hos myndigheter kring att registerförfattningar snabbt kan bli föråldrade och att det finns en vilja att utforma författningarna mindre detaljerat.[42] Det är förmodli-

[41] Jämför dir. 2011:86 s. 19 f.
[42] Se bland annat eSams promemoria om En modern registerförfattning (ES2022-06).

gen inte ovanligt att en myndighet behöver samla in och behandla vissa personuppgifter för nya ändamål som inte stöds av befintlig registerförfattning. Samtidigt måste det understrykas att även med en översyn ligger det i sakens natur att registerförfattningsbeståndet aldrig kan bli ”färdigt”, eftersom den offentliga verksamheten genomgår ständiga förändringar.