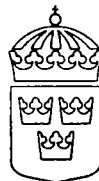


Regeringens proposition

1990/91:53

om lag om folkbokföringsregister, m. m.



Prop.
1990/91:53

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 25 oktober 1990 för den åtgärd och de ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Odd Engström

Erik Åsbrink

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag till en lag om de register för folkbokföringsverksamheten som fr. o. m. den 1 juli 1991 skall föras med hjälp av automatisk databehandling (ADB). Ett lokalt register skall finnas för varje lokalt skattekontors verksamhetsområde och ett centralt referensregister för hela riket.

Lagförslaget innehåller bestämmelser om registrens ändamål, registeransvar, registerinnehåll, terminalåtkomst och utlämnande av uppgifter på ADB-medium samt sökbegrepp m. m.

I propositionen anges också hur arbetsuppgiften att svara för folkbokföringen skall inordnas i skattemyndigheternas organisation, hur de allmänna försäkringskassorna skall medverka i arbetet med folkbokföringen och hur ADB-stödet för verksamheten skall vara uppbyggt.

1 Förslag till

Lag om folkbokföringsregister

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § För de ändamål som anges i 2 och 3 §§ skall med hjälp av automatisk databehandling föras ett lokalt folkbokföringsregister för varje lokalt skattekontors verksamhetsområde och ett centralt referensregister för hela landet.

Registerändamål

2 § Ett lokalt folkbokföringsregister får användas för

1. samordnad registerföring av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter,
2. handläggning av folkbokföringsärenden som enligt folkbokföringslagen (1967:198) eller annan lag eller förordning prövas av skattemyndigheten,
3. framställning av personbevis och andra registerutdrag,
4. tillhandahållande av folkbokföringsuppgifter som myndigheter behöver för att fullgöra sin verksamhet,
5. uttag av folklängder och andra samlingar av uppgifter för förvaring hos statliga arkivmyndigheter,
6. planering och tillsyn av folkbokföringsverksamheten.

3 § Det centrala referensregistret får användas för ändamål som anges i 2 § 2, 3, 5 och 6.

Registeransvar

4 § Skattemyndigheten i länet är registeransvarig för det eller de lokala folkbokföringsregister som förs inom myndighetens verksamhetsområde.

5 § Riksskatteverket är registeransvarigt för det centrala referensregistret.

Skattemyndigheten i länet är registeransvarig för uppgifter i det centrala referensregistret som avser en person som är eller senast har varit folkbokförd inom myndighetens verksamhetsområde eller som av myndigheten tilldelats personnummer utan att vara folkbokförd i Sverige.

Registerinnehåll

6 § Ett lokalt folkbokföringsregister får innehålla uppgifter om personer som är eller har varit folkbokförda inom det verksamhetsområde för vilket registret förs. För en sådan person får anges

1. personnummer,
2. namn,
3. adress,
4. folkbokföringsfastighet, folkbokföringsort och folkbokföring under särskild rubrik,

5. födelsehemort och födelseort,
6. medborgarskap,
7. civilstånd,
8. make, barn, föräldrar och vårdnadshavare eller annan person som den registrerade har samband med inom folkbokföringen och om sambandet är grundat på adoption,
9. sjömansregistrering,
10. inflyttning från utlandet,
11. avregistrering vid
 - a) dödsfall och dödförklaring,
 - b) utflyttning till utlandet,
 - c) obefintlighet,
12. gravsättning.

För personen får också anges uppgifter som den 30 juni 1991 i enlighet med särskilda bestämmelser är antecknade i en sådan personakt som avses i 16 § folkbokföringskungörelsen (1967:495).

7 § Det centrala referensregistret får innehålla uppgifter om personer som är eller har varit folkbokförda i landet eller som annars tilldelats personnummer. För en sådan person får anges personnummer och grunden för personnummertilldelningen samt de uppgifter som senast registrerats enligt 6 § första stycket 2 och 11 med upplysning om det lokala register från vilket uppgifterna har hämtats.

8 § Ett register enligt denna lag får även innehålla uppgifter om tidpunkter för registrerade förhållanden samt de tekniska och administrativa uppgifter som behövs för att tillgodose ändamålen med registret.

Terminalåtkomst

9 § Inom en skattemyndighet får terminalåtkomst till ett lokalt folkbokföringsregister endast finnas hos det lokala skattekontor för vars verksamhetsområde registret förs.

10 § Samtliga skattemyndigheter får ha terminalåtkomst till det centrala referensregistret.

Utlämnande av uppgifter

11 § Uppgifter i ett register enligt denna lag får lämnas ut på medium för automatisk databehandling endast om detta följer av lag eller förordning eller om regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har medgett det.

Sökbegrepp

12 § I ett lokalt folkbokföringsregister får som sökbegrepp användas uppgifter som avses i 6 § första stycket 1–4 och 6–8 med undantag för uppgift om adoption.

I det centrala referensregistret får som sökbegrepp användas uppgifter som avses i 6 § första stycket 1, 2 och 11.

Som sökbegrepp i ett register enligt denna lag får också, enligt de

närmare föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, användas uppgifter som avses i 8 §.

Prop. 1990/91: 53

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

Lag om ändring i skatteregisterlagen (1980: 343)

Härigenom föreskrivs att det i skatteregisterlagen skall införas två nya paragrafer, 1 a och 10 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

Det centrala skatteregistret får också användas för att identifiera en person i ärende som avses i 2 § 2 lagen (1990:000) om folkbokföringsregister.

10 a §

Skattemyndigheten får för det ändamål som avses i 1 a § ha terminalåtkomst till uppgifter om personnummer och namn.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 oktober 1990.

Närvarande: statsråden Engström, ordförande, Hjelm-Wallén, S. Andersson, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Freivalds, Wallström, Löow, Persson, Molin, Sahlin, Larsson, Åsbrink

Föredragande: statsrådet Åsbrink

Proposition om lag om folkbokföringsregister, m. m.

1 Bakgrund

1.1 Nuvarande folkbokföringsorganisation m. m.

Folkbokföringen sker i dag i två former, som kyrkobokföring och som mantalsskrivning. Kyrkobokföringen äger rum löpande hos pastorsämbetena, medan mantalsskrivningen äger rum årligen och ombesörjs av en lokal skattemyndighet (fr. o. m. den 1 januari 1991 ett lokalt skattekontor). I Stockholms och Göteborgs kommuner svarar de lokala skattekontoren även för den del av den löpande folkbokföringen som avser bosättningen.

I betänkandet (SOU 1990:50) Ny folkbokföringslag har 1983 års folkbokföringskommitté föreslagit att mantalsskrivningen skall avskaffas och att mantalsskrivning och kyrkobokföring skall ersättas med ett enhetligt begrepp folkbokföring. Betänkandet bereds efter remissbehandling för närvarande i finansdepartementet. Jag avser att under våren 1991 föreslå regeringen att lägga fram en lagrådsremiss med förslag om en ny folkbokföringslag. Förslaget kommer att bygga på folkbokföringskommitténs slutbetänkande. Redan nu kan sägas att jag avser att följa kommitténs förslag när det gäller frågan om att begreppen kyrkobokföring och mantalsskrivning skall ersättas med begreppet folkbokföring. På grund härav använder jag i förevarande proposition genomgående begreppet folkbokföring i den betydelse som folkbokföringskommittén angett, nämligen som ett enhetligt begrepp för den registrering av befolkningen som utförs i det borgerliga samhällets regi.

Inom kyrkobokföringen antecknas uppgifter om bl. a. födelse, namn, bosättning och familjerelationer samt vissa uppgifter av rent kyrklig natur såsom dop och konfirmation. Anteckningarna görs fortlöpande i kyrkböcker och andra register som förs för varje församling av svenska kyrkan.

Riksskatteverket är central förvaltningsmyndighet och länskattemyndigheten (fr. o. m. den 1 januari 1991 skattemyndigheten) regional förvaltningsmyndighet för frågor om folkbokföring, i den mån annat inte följer av särskilda föreskrifter. Länskattemyndigheten för med hjälp av automatisk databehandling (ADB) regionala register över befolkningen i länet.

Domkapitlet har inom stiftet tillsyn över pastorsämbetenas befattning med folkbokföringen och biträds därvid av minst en kyrkobokföringsinspektör, som utses av regeringen. Riksskatteverket utfärdar instruktion för kyrkobokföringsinspektörerna.

1.2 Principbeslutet om en ny organisation

Den 28 oktober 1987 fattade riksdagen beslut om en ny organisation för folkbokföringen (prop. 1986/87:158, SkU 1987/88:2, rskr. 2). I propositionen föreslogs att ansvaret för den nya folkbokföringen skulle föras över från pastorsämbetena till de lokala skattemyndigheterna. Riksdagen föreslogs ta ställning till de principiella riktlinjerna för den nya organisationen. En kommitté avsågs bli tillkallad för att lämna förslag till hur den nya organisationen närmare borde utformas. Omorganisationen skulle enligt förslaget genomföras den 1 juli 1991.

Riksdagens beslut avviker i ett avseende från vad som föreslagits i propositionen. I skatteutskottets betänkande uttalades nämligen att de allmänna försäkringskassorna borde integreras i folkbokföringsarbetet. I betänkandet angavs vidare i stora drag hur försäkringskassorna skulle kunna medverka i arbetet (bet. s. 10 f). Utskottet, vars hemställan bifallits av riksdagen, utgick från att den kommande folkbokföringsorganisationen kunde utformas på det sätt som skisserats. Om det under det kommande utredningsarbetet skulle visa sig svårt att uppfylla denna förutsättning i praktiken kunde frågorna givetvis tas upp på nytt i samband med kommande ställningstaganden till organisationskommitténs förslag.

1.3 Organisationskommittén för folkbokföringen

Genom beslut den 18 februari 1988 bemyndigade regeringen chefen för finansdepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att utarbeta förslag till genomförande av en ny organisation för folkbokföringen. Kommittén påbörjade sitt arbete i mars 1988.

I delbetänkandet (SOU 1990:18) Lag om folkbokföringsregister m. m. redovisar kommittén, förutom ett förslag till registerlag, överväganden och förslag rörande folkbokföringens organisatoriska inordnande i skatteförvaltningen, försäkringskassornas medverkan, nytt ADB-stöd samt integritets- och sekretessfrågor som uppkommer som en följd av förslagen till datorisering och omorganisation. En sammanfattning av kommitténs förslag bör fogas som *bilaga 1* till protokollet i detta ärende. Kommitténs författningsförslag bör fogas som *bilaga 2* till protokollet.

En förteckning över de remissinstanser som har yttrat sig över betänkandet bör fogas som *bilaga 3* till protokollet. En sammanställning av remissyttrandena har upprättats inom finansdepartementet och finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (dnr 1487/1990).

Regeringen beslutade den 18 oktober 1990 att inhämta lagrådets yttrande över de lagförslag som upprättats inom finansdepartementet på grundval av betänkandet och remissyttrandena. Förslagen bör fogas till proto-

kollet i detta ärende som *bilaga 4*. Lagrådet lämnade förslagen utan erinran. Lagrådets yttrande bör fogas till protokollet som *bilaga 5*.

Datainspektionen har den 25 oktober 1990 avlämnat ett yttrande enligt 2 a § datalagen (1973:289). Yttrandet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 6*.

Jag avser nu att ta upp frågan om lagstiftning med anledning av vad jag nu redogjort för.

Här vill jag också nämna att man inom svenska kyrkans centralstyrelse har upprättat en promemoria, lag om församlingsregister m. m., med förslag rörande de framtida särskilda kyrkliga register som behövs. Promemorian har den 11 juni 1990 getts in till regeringen. Promemorian har remitterats och fått ett blandat mottagande. Förslaget övervägs för närvarande. Jag har i denna fråga samrått med statsrådet Wallström.

2 Organisatoriska frågor

2.1 Folkbokföringen i skatteförvaltningen

Min bedömning: All löpande folkbokföringsverksamhet skall inom skattemyndigheten skötas på lokal nivå.

Beslut i folkbokföringsfrågor skall fattas vid det lokala skattekontor inom vars geografiska ansvarsområde den person som beslutet avser är eller senast har varit folkbokförd. I flyttningsärenden fattas beslut vid det kontor till vars område inflyttning sker. Samråd bör i vissa fall ske med det kontor från vars område utflyttning skett.

Riksskatteverket skall svara för viss rådgivning till myndigheterna i folkbokföringsfrågor.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt. Kommittén tar också upp vissa principiella frågor och anför bl. a. att synsättet i fråga om organisationsprinciper, styrformer, administrativa system och ADB-struktur bör vara samordnat mellan verksamheterna folkbokföring och beskattning. Verksamheten skall enligt kommittén bedrivas i en organisation med så liten tjänsteskiptning som möjligt och där all personal i princip kan handlägga alla slags ärenden. I inledningsskedet föreslås folkbokföringsverksamheten dock få utgöra en egen organisatorisk grupp inom det lokala skattekontoret.

Remissinstanserna: Bara ett fåtal remissinstanser har uttalat sig särskilt om organisationsfrågorna. Flertalet av dessa tillstyrker förslaget. Ett par remissinstanser anser att folkbokföringsverksamheten så långt möjligt bör hållas skild från skattemyndighetens övriga verksamhet. Enligt *statskontoret* bör detta ske genom att folkbokföringen även i framtiden hålls organisatoriskt åtskild från beskattningsverksamheten.

Datainspektionen (DI) är kritisk till kommitténs förslag. Enligt DI innebär förslaget, med den organisation för skatteförvaltningen i länen som kommer att gälla fr. o. m. den 1 januari 1991, att skattemyndigheten i länet

blir registeransvarig för samtliga lokala folkbokföringsregister i länet. Med tanke på vad offentlighetsprincipen innebär i fråga om bl. a. möjligheterna att begära massuttag ur registren är en sådan koncentration av folkbokföringsuppgifter enligt DI:s mening inte acceptabel från integritetssynpunkt. Den lösning som DI förordar går ut på att ansvaret för folkbokföringen skall ligga på särskilda, lokala folkbokföringsmyndigheter.

Skälen för min bedömning: Efter riksdagsbehandlingen av princippropositionen har regeringens proposition 1989/90: 74 om ny taxeringslag m. m. antagits av riksdagen (SkU 32, rskr. 217, SFS 1990: 324 m. fl.). Enligt detta beslut skall den nya organisationen i skatteförvaltningen i huvuddrag ha följande utseende. I varje län kommer det att finnas en skattemyndighet. I dag är skatteförvaltningen i ett län organiserad i en länsstatemyndighet och i en eller flera lokala skattemyndigheter. De lokala skattemyndigheternas geografiska verksamhetsområden kallas fögderier. Den nuvarande indelningen i fögderier upphör, men på varje ort där det har funnits en lokal skattemyndighet kommer det att finnas ett lokalt skattekontor. Skattekontoret får ett verksamhetsområde som bestäms till viss eller vissa kommuner eller församlingar.

När den nya organisationen är fullt genomförd kommer merparten av den operativa verksamheten att bedrivas lokalt. Sålunda kommer det lokala skattekontoret att svara för samtliga beskattningsfunktioner, såsom preliminärbeskattning, uppbörd, deklarationsgranskning, omprövning och processföring, i fråga om alla privatpersoner som är bosatta inom kontorets verksamhetsområde och en stor del av företagen. Arbetet kommer att bedrivas integrerat beträffande alla skatter och avgifter. Det som nu har sagts innebär att i princip alla beslut på beskattningsområdet som gäller de nu aktuella personerna och företagen kommer att fattas vid det lokala skattekontoret.

Det kommer emellertid också att bildas vissa länsgemensamma enheter, nämligen ett länsstatkontor som skall svara för beskattning av större företag samt specialist- och stödfunktioner i form av en rättsenhet, en administrativ enhet och en ADB-enhet. Jag avser att inom kort återkomma till regeringen med förslag till en ny instruktion för skatteförvaltningen, där organisationen regleras i enlighet med vad jag nu har sagt. Vissa avvikelser från normalorganisationen kan bli aktuella i Stockholms län. Jag avser att i det sammanhanget också lägga fram förslag till bestämmelser om skattemyndigheternas och skattekontorens lokalisering samt skattekontorens verksamhetsområden.

Folkbokföringsverksamheten i skatteförvaltningens regi bör i enlighet med riksdagens principbeslut skötas på lokal nivå. Beslut i folkbokföringsärenden bör fattas vid det lokala skattekontor inom vars geografiska ansvarsområde den person som beslutet avser är eller senast har varit folkbokförd. I ärenden om ändrad bosättning bör beslut dock fattas vid det kontor inom vars område den nya bosättningsorten finns.

Genom förslaget tillgodoses enligt min mening intresset av att skapa en rak och enkel organisation, med tydliga och enhetliga ansvarsförhållanden. En viktig fördel med den föreslagna ordningen är att allmänheten får endast en kontaktpunkt hos myndigheten i folkbokföringsfrågor. Att den-

na finns vid samma kontor som också handhar samtliga beskattningsfrågor vad gäller privatpersoner som tillhör kontorets geografiska ansvarsområde ser jag som en ytterligare, inte oväsentlig fördel. En annan lösning än att låta folkbokföringsverksamheten ligga på lokal nivå skulle för övrigt enligt min mening strida mot riksdagens principbeslut.

Behovet av materiell styrning och beslutsfattande på länsnivå torde, som kommittén anført, vara betydligt mindre inom folkbokföringsverksamheten än när det gäller beskattning. Den rådgivningsverksamhet som behövs blir inte av sådan omfattning att den lämpligen kan spridas över landet och förläggas till exempelvis varje län. En mera ändamålsenlig lösning är att riksskatteverket i vart fall inledningsvis får svara för denna verksamhet.

Vad gäller det organisatoriska förhållandet inom skattekontoret mellan folkbokföring och beskattning vill jag framhålla att jag inte ser några principiella skäl som gör det nödvändigt att i samtliga fall låta gränsdragningen mellan dessa båda verksamhetsgrenar komma till uttryck genom att i organisatoriskt hänseende föra dem till skilda arbetsenheter. Av betydelse för mitt ställningstagande på den här punkten är att jag, som jag strax skall utveckla närmare (avsnitt 4.7) har en syn på frågan om möjligheten att mellan de olika skattekontoren i en myndighet begränsa direktåtkomsten till folkbokföringsuppgifterna som skiljer sig från den som DI har gett uttryck för. I praktiken kommer folkbokföringsverksamheten på den större delen av verksamhetsorterna att ha sådan omfattning att det blir naturligt från bl. a. arbetsledningssynpunkt att den, både i inledningsskedet och längre fram, bedrivs i en särskild grupp. Men det kommer också att finnas exempel på motsatsen. Intresset av att kunna upprätthålla god service och fullgod kompetens även under semesterperioder eller vid hög sjukfrånvaro etc. kan enligt min mening bara tillgodoses om verksamheten i dessa fall kan bedrivas utan krav på organisatorisk uppdelning.

2.2 Försäkringskassornas medverkan

Min bedömning: De allmänna försäkringskassorna skall medverka i folkbokföringsarbetet genom att lämna information till allmänheten, tillhandahålla blanketter samt hjälpa enskilda med att upprätta anmälningar eller kontrollera anmälningar som dessa har upprättat på egen hand.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt.

Kommittén har vid sina överväganden jämfört två alternativ, dels det förordade alternativet som kommittén valt att kalla förmedlingsalternativet, dels ett alternativ med mera omfattande medverkan från försäkringskassornas sida som kommittén kallat handläggningsalternativet. I det senare alternativet skulle försäkringskassan bereda och bedöma ärenden som initieras av enskilda genom personligt besök hos en försäkringskassa.

Enligt kommittén har det visat sig att en medverkan som får omfatta

beredning och bedömning av folkbokföringsärenden medför betydande nackdelar på olika plan. Kommittén anser bl. a. att handläggningsalternativet medför betydande kompetens- och rättssäkerhetsproblem. Alternativet uppfyller vidare inte kravet på en rak och enkel organisation och gör det svårt att undvika dubbelarbete. Båda alternativen innebär enligt kommittén god service. Handläggningsalternativet innebär emellertid risk för att ärenden efter att först ha handlagts hos försäkringskassan måste överföras till skattemyndigheten för vidare handläggning med åtföljande merarbete, irritation och dröjsmål för den enskilde.

Remissinstanserna: Många av remissinstanserna har uttalat sig om graden av medverkan från försäkringskassornas sida. Vissa remissinstanser anser att försäkringskassan bör medverka i större utsträckning än vad kommittén föreslagit, medan några anser att försäkringskassan inte alls bör medverka i arbetet med folkbokföringen. Åtskilliga remissinstanser tillstyrker dock kommitténs förslag eller lämnar det utan erinran. Till de senare hör *justitiekanslern*, som också understryker det angelägna i att försäkringskassornas formella roll och ansvar klargörs, bl. a. mot bakgrund av vad som gäller om skadeståndsrättsligt ansvar för fel eller försummelser vid myndighetsutövning. *Datainspektionen* (DI) delar kommitténs uppfattning att försäkringskassornas medverkan bör begränsas på förslaget sätt. Till grund för DI:s ställningstagande ligger bl. a. att en mera aktiv medverkan skulle kunna innebära att försäkringskassorna blir registeransvariga för de lokala registren och att ytterligare spridning av folkbokföringsuppgifterna medför en försämring från integritetssynpunkt. *Riksförsäkringsverket* anser att den föreslagna ordningen inte ger tillräckliga förutsättningar för försäkringskassorna att inom folkbokföringen ge den service till allmänheten som är önskvärd. Enligt verkets mening bör kassorna bl. a. kunna utfärda personbevis och ha terminalåtkomst till folkbokföringsregistren. *Riksskatteverket* instämmer i kommitténs slutsats att en medverkan av försäkringskassorna inte bör omfatta beredning och beslut i folkbokföringsärenden eller utfärdande av personbevis. Verket pekar också på vissa problem även med den mera begränsade medverkan som kommittén föreslagit. *Riksarkivet* har inget att invända mot de sammanfattande slutsatserna vad gäller kassamedverkan men pekar på att vissa tveksamheter kan finnas beträffande registreringskyldighet hos kassorna enligt sekretesslagens (1980:100) bestämmelser. *Statskontoret* biträder kommitténs slutsats att det inte finns tillräckliga skäl för att ge försäkringskassan befogenhet att fatta beslut i folkbokföringsärenden eller utfärda personbevis. Vidare anser statskontoret att en renodlad folkbokföringsorganisation helt inom skatteförvaltningen utan medverkan från försäkringskassan är att föredra. *Riksrevisionsverket* delar kommitténs uppfattning att kassornas medverkan bör begränsas på förslaget sätt. *Kammarrätten i Göteborg* anser att det inte i nuläget förefaller finnas några vinster att uppnå genom att låta försäkringskassorna engageras i folkbokföringsarbetet, i vart fall inte utöver vad kommittén föreslagit. *Länsrätten i Västmanlands län* pekar på att andelen besöksärenden i folkbokföringen kan väntas minska och att behovet av närservice för allmänheten inte kommer att göra sig lika starkt gällande. Länsrätten sätter därför i fråga om det är ekonomiskt

försvårbart att över huvud taget låta försäkringskassorna medverka i folkbokföringsarbetet. *Länsrätten i Västernorrlands län* delar kommitténs uppfattning att försäkringskassorna endast bör ha en förmedlande uppgift inom folkbokföringen. Enligt länsrätten är det erfarenhetsmässigt förenat med stora olägenheter inte minst från rättssäkerhetssynpunkt om två myndigheter har att meddela beslut i samma frågor. *Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund* delar kommitténs uppfattning att det inte är lämpligt från integritets- och verksamhetssynpunkt att dela på rollen som handläggarmyndighet inom folkbokföringen. *Värnpliktsverket* anser att försäkringskassorna skulle kunna ges en mer aktiv uppgift inom folkbokföringen. *Arbetsmarknadsstyrelsen* anser att det finns klara fördelar från försvarssynpunkt om försäkringskassorna har en mer aktiv roll i folkbokföringen. *Försäkringskassoförbundet* anser att den av kommittén föreslagna ordningen inte ger allmänheten den möjlighet till god service som man har rätt att ställa krav på när det gäller ett samhällsorgan. Förbundet delar inte kommitténs farhågor när det gäller kompetens- och rättssäkerhetsproblem. *Landsorganisationen i Sverige* ansluter sig i sitt yttrande till de synpunkter som lämnats av Försäkringsanställdas förbund. Förbundet förordar handläggningsalternativet och yrkar avslag på kommitténs förslag. En renodlad folkbokföringsorganisation är enligt förbundet att föredra framför kommitténs förslag. *Sveriges släktforskarförbund* anser att försäkringskassorna borde ges större uppgifter än vad kommittén tänkt sig.

Skälen för min bedömning: I likhet med flera av remissinstanserna anser jag att en medverkan från försäkringskassornas sida i folkbokföringsarbetet som även innefattar beredning och bedömning av ärenden medför betydande oklarheter i fråga om kompetens och ansvar för de inblandade myndigheterna. Nackdelarna med detta från bl. a. rättssäkerhetssynpunkt är enligt min mening så stora att handläggningsalternativet inte bör övervägas vidare. Till detta kommer att det med all sannolikhet också skulle innebära betydande nackdelar från effektivitetssynpunkt.

Jag ansluter mig också till kommitténs bedömning att en mera omfattande medverkan från försäkringskassans sida än den som kommittén föreslagit inte behövs för att man i den nya folkbokföringsorganisationen skall kunna ge allmänheten en god service. Jag vill i det här sammanhanget särskilt peka på att man hos de lokala skattekontoren kommer att vara tillgänglig för att besvara förfrågningar och ha kompetens att bedöma alla förekommande folkbokföringsfrågor under kontorstid alla arbetsdagar. Genom att man även har tillgång till försäkringskassornas nät av lokalkontor för den typ av service som kommittén har föreslagit, och som främst blir av betydelse när det finns skäl för ett personligt besök, är det enligt min mening väl sörjt för servicen till allmänheten på folkbokföringsområdet.

Vad gäller utfärdande av personbevis har kommittén anført att användningen av sådana bevis kan komma att minska kraftigt i framtiden. Beställning kan, som kommittén påpekar, göras enkelt och snabbt och kräver aldrig personlig inställelse av beställaren. Frågan om den framtida användningen av personbevis utreds för närvarande. Jag är inte beredd att nu göra

någon närmare bedömning av vilka möjligheter det finns att minska användningen i framtiden. Så mycket är dock klart att det finns åtskilliga ärendetyper där det i dag fordras personbevis och där detta bör gå att ersätta med mera rationella metoder för att hämta in information. Redan på grund av vad som nu har anförts anser jag inte att det finns anledning att göra det möjligt för försäkringskassan att utfärda personbevis.

Det kan vidare nämnas att det, för att försäkringskassorna skulle kunna utfärda personbevis, i praktiken skulle krävas att kassorna har terminalåtkomst till de lokala folkbokföringsregistren. I likhet med flera remissinstanser anser jag att detta skulle föra med sig nackdelar från integritetssynpunkt som inte bör godtas. Som jag kommer att utveckla närmare i det följande anser jag att terminalåtkomsten även för skattemyndigheternas del bör vara mera begränsad än vad kommittén har föreslagit (jfr avsnitt 4.7). Jag är mot bakgrund av vad som nu har sagts inte beredd att föreslå att försäkringskassorna får terminalåtkomst till de lokala folkbokföringsregistren. Det kan nämnas att sådan åtkomst av tekniska skäl under alla förhållanden inte skulle bli aktuell förrän några år efter genomförandet av den nya organisationen.

3 ADB-stöd för folkbokföringen

Mitt förslag: Samtliga folkbokföringsuppgifter skall lagras med hjälp av ADB. Det skall föras ett lokalt register för varje lokalt skattekontors verksamhetsområde.

Registren skall föras med hjälp av lokalt eller regionalt placerade datorer. Flera lokala skattekontor kan i vissa fall komma att föra sina register med hjälp av samma dator. Även i dessa fall kommer det emellertid att vara fråga om lokalt avgränsade register, över vilka bara resp. lokala skattekontor kan förfoga.

De uppgifter som är nödvändiga för att ta reda på var uppgifter om en person finns i ett lokalt register skall lagras i ett centralt referensregister som förs med hjälp av en centralt placerad dator.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt. Kommittén har dock föreslagit att det centrala registret skall vara såväl ett referens- som aviseringsregister.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som har uttalat sig i frågan har tillstyrkt kommitténs förslag eller lämnat det utan erinran. *Justitiekanslern* har inte någon erinran mot de principiella utgångspunkterna för kommitténs förslag när det gäller behandlingen av integritetsfrågor i samband med den utökade användningen av ADB, men pekar på vissa konsekvenser vad gäller statens skadeståndsrättsliga ansvar. *Datainspektionen* (DI) pekar på en rad frågor som hänger samman med integritetsskyddet. Jag återkommer till DI:s synpunkter när jag i det följande kommenterar förslaget till registerlag (se bl. a. avsnitt 4.7). *Postverket* delar

uppfattningen att folkbokföringen bör datoriseras även på lokal nivå. *Statskontoret* konstaterar att förslaget till datorstruktur ligger i linje med de intentioner som kommit till uttryck i skatteförvaltningens ADB-strategi. Den föreslagna lokalatorlösningen i UNIX-miljö följer statskontorets rekommendationer om en öppen, standardiserad utvecklingsmiljö och standardiserad kommunikation. Några remissinstanser, bland dessa *länsrätten i Västmanlands län* och *juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* understryker särskilt vikten av att säkerhetsaspekterna blir tillräckligt beaktade vid en utökad användning av ADB. *Sveriges släktforskarförbund* tillstyrker den snabba och omfattande datoriseringen men uttrycker viss oro med anledning av att förberedelsestiden enligt förbundets mening är kort. *Svenskt biografiskt lexikon* framhåller bl. a. betydelsen av att folkbokföringsuppgifterna bevaras på ett säkert och tillgängligt sätt.

Skälen för mitt förslag: Huvuddragen i den föreslagna datoriseringen av folkbokföringen har varit föremål för riksdagens bedömning i samband med den slutliga behandlingen av årets budgetförslag (prop. 1989/90:150, SkU33, rskr. 355). Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag och anvisat medel för genomförandet av reformen, bl. a. vad gäller datoriseringen. Jag vill nu något närmare utveckla skälen för regeringens ställningstagande.

Redan i dag finns ett regionalt personredovisningssystem, som bygger på användningen av ADB hos länskattemyndigheten (länsregistren). Syftet med detta system är främst att utgöra underlag för en omfattande avisering av folkbokföringsuppgifter som sker till andra personregister. Länsregistren innehåller vissa av de uppgifter som i dagens system också finns registrerade på konventionellt sätt i kyrkoböckerna. Inrapporteringen sker på formulär som sedan dataregistreras. Registreringen sker alltså i flera led varvid det finns risk för felregistrering som kan få till följd att de konventionella registren, kyrkoböckerna, inte stämmer överens med de datorbaserade registren, länsregistren.

Effektivitets- och serviceskäl talar för att man i samband med genomförandet av en ny organisation också bör gå över till helt datorbaserad registerföring.

Vad gäller datorkraftsstrukturen har kommittén närmare studerat och redovisat flera olika alternativ från bl. a. effektivitets-, integritets-, sårbarhets- och säkerhetssynpunkt. I likhet med kommittén har regeringen gjort bedömningen att den förordade lösningen innebär betydande fördelar från bl. a. följande synpunkter. Med datorkraften förlagd nära den operativa verksamheten är det lättare att ta ett samlat ansvar för att driva verksamheten mot uppställda mål. Genom att sprida datorkraften gör man det också lättare att bygga upp en ökad kompetens i ADB-frågor ute på myndigheterna. Från integritetssynpunkt är det väsentligt att den historiska informationen om folkbokförda personer lagras och hanteras bara på lokal nivå. Genom att registren förs med hjälp av i princip lokalt placerade datorer minskar vidare sårbarheten i katastrofsituationer.

Det har visat sig att det funnits behov av att ytterligare utreda vissa frågor om bl. a. sårbarhet, säkerhet och beredskapsplanering vid datoriserad registerföring inom folkbokföringen. Kommittén har låtit föranstalta

om en sådan utredning i samarbete med överstyrelsen för civil beredskap. Utredningsarbetet om beredskapsplaneringen inom folkbokföringen har redovisats i en skrivelse till regeringen den 6 september 1990. Utredningen visar ett antal åtgärder som nu behöver genomföras för att ADB-stödet för folkbokföringen skall kunna utformas så att sårbarhets- och säkerhetsaspekterna under beredskap blir beaktade på ett tillfredsställande sätt. Utredningen har remitterats till överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB). ÖCB delar de synpunkter som framförs i utredningen. Inom riksskatteverket görs för närvarande också säkerhetsanalyser för situationer när det inte råder beredskapsförhållanden. Rutiner tas fram så att man skall kunna sköta verksamheten även vid störningar i ADB-driften. Arbetet sker i enlighet med riktlinjerna i förordningen (1989:29) om säkerhetsanalyser av statliga myndigheters ADB-system och skall vara klart till driftstarten den 1 juli 1991. Jag vill framhålla att det är särskilt viktigt att ADB-stödet för folkbokföringen utformas så att säkerhetsaspekterna blir beaktade på ett fullt tillfredsställande sätt. Det gäller både under normala förhållanden och under beredskap.

I den nya organisationen bör alltså nuvarande manuella register ersättas av ADB-förda register, ett för varje skattekontors verksamhetsområde. Funktionen att förse myndigheter och andra med folkbokföringsuppgifter bör enligt kommitténs förslag utövas från ett centralt referens- och aviseringsregister. Av skäl som jag utvecklar närmare i det följande (avsnitt 4.3) lägger jag emellertid inte nu fram något förslag till centralt aviseringsregister. Aviseringsverksamheten får tills vidare ske som i dag via länsregistren och riksaviseringsbandet. Däremot förordar jag att ett centralt referensregister skall inrättas, som en stödfunktion till de lokala registren.

I sammanhanget kan nämnas att kostnaderna för att genomföra omorganisationen av folkbokföringen har behandlats i årets kompletteringsproposition (prop. 1989/90:150 bil. 4). Frågan om medelsbehov för driften av den nya organisationen avser jag att ta upp i 1991 års budgetproposition.

4 Författningsreglering

4.1 Registerlag

Mitt förslag: Folkbokföringsverksamhetens registerfrågor skall regleras i en särskild lag om folkbokföringsregister.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna har överlag tillstyrkt förslaget.

Skälen för mitt förslag: Inom folkbokföringsverksamheten skall med hjälp av ADB föras register över hela befolkningen. Det är många olika uppgifter som måste registreras. Som exempel på uppgifter som kan uppfattas som integritetskänsliga kan nämnas uppgifter om familjerelationer, om ett familjesamband är biologiskt eller grundas på adoption eller om medborgarskap.

Registren blir personregister enligt 1 § datalagen (1973:289). Dess bestämmelser till skydd mot att registrerade personers integritet kränks blir tillämpliga. Skyddet för de enskilda kan emellertid förstärkas genom att man i en särskild registerlag för folkbokföringen lägger fast huvuddragen för ADB-registreringen.

I registerlagen bör, som kommittén föreslagit, regleras frågor som direkt hänger samman med den personliga integriteten. I lagen bör därför finnas bestämmelser om registerändamål, registeransvar, registerinnehåll, terminslåtkomst, uppgiftslämnande och sökmöjligheter.

Det finns också behov av föreskrifter som kan komplettera lagen. Bl. a. bör föreskrifter ges i en förordning. Kommittén fortsätter nu också sitt arbete med att utarbeta förslag till en förordning om folkbokföringsregister. Vidare avses genom förordning en reglering ske bl. a. av de längder med folkbokföringsuppgifter som skall tas ut med vissa tidsintervall för överföring till arkivmyndigheter. Jag avser att senare återkomma till regeringen med förslag i dessa delar.

Kommittén föreslår i betänkandet att diariet föringen inom den framtida folkbokföringen skall ske med hjälp av ADB. Kommittén anför bl. a. följande. Även diarierna kommer att utgöra personregister enligt datalagen och kommer på olika sätt att samverka med folkbokföringsregistren. Diarierna kommer att innehålla fler typer av uppgifter än vad som är normalt för diariet, men ändå ett begränsat antal uppgifter som direkt rör personliga förhållanden. Diarierna kommer därigenom att vara mindre integritetskänsliga än folkbokföringsregistren. Kommittén anser att regleringen av diarierna därför kan ske på en lägre nivå än vad som gäller beträffande själva registren och avser att behandla diarierna i sitt nästa betänkande.

Mot bakgrund av det nyss sagda behandlar jag inte nu frågan om diarierna utan avvaktar kommitténs ställningstagande. Jag räknar med att senare återkomma till regeringen också i den här frågan.

4.2 Registerändamål för de lokala folkbokföringsregistren

Mitt förslag: Det lokala folkbokföringsregistret får användas i skattemyndigheternas folkbokföringsverksamhet för samordnad registerföring av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter samt för handläggning av ärenden enligt folkbokföringsförfattningarna eller andra författningar.

Ett annat användningsområde får vara framställning av personbevis och tillhandahållande av folkbokföringsuppgifter som myndigheter behöver för sin verksamhet samt framställning av folklängder och andra längder för förvaring hos statliga arkivmyndigheter.

Registret får dessutom användas för planering och tillsyn av folkbokföringsverksamheten.

Remissinstanserna: Förslaget har i allmänhet lämnats utan erinran. *Sve- riges Advokatsamfund* anför att alla ändamål skall vara noggrant angivna och menar att några ändamålsbeskrivningar är alltför vida. Detta gäller bl. a. användningsområdet "annat uppgiftslämnande". Samfundet anser vidare att det bör anges att de verksamheter för vilka registret får användas endast är sådana som är angivna i lag. Detta för att undvika att ändamålet "uppföljning och kontroll av folkbokföringsverksamheten" blir ett för vitt tillämpningsområde.

Skälen för mitt förslag: För att förhindra otillbörligt intrång i registrerade personers integritet måste i lag anges ändamålen för registren. Genom en sådan ändamålsbeskrivning ges ramen för registrens användning och innehåll. Enligt datalagen (7 §) gäller bl. a. att inga andra uppgifter får registreras i ett personregister än som står i överensstämmelse med registrets ändamål.

Ändamålen med de lokala folkbokföringsregistren styrs i första hand av folkbokföringens funktion och folkbokföringsmyndigheternas åligganden. En väsentlig funktion är att tillgodose behovet av basuppgifter på många samhällsområden. Sedan länge ligger uppgifterna från folkbokföringen till grund för flera viktiga rättsförhållanden såsom rösträtt, skattskyldighet och skolplikt. För administrationen av det omfattande system av regler som avser att garantera medborgarna ekonomisk och social trygghet krävs också uppgifter från folkbokföringen om de förhållanden, t. ex. att en person är folkbokförd i Sverige, som grundar rätt till olika förmåner. För forskningen är folkbokföringsuppgifter ofta av grundläggande betydelse. Även bl. a. värnpliktsverket och statistiska centralbyrån får de för verksamheten nödvändiga basuppgifterna om befolkningen från folkbokföringen.

Inom folkbokföringsverksamheten registreras således uppgifter som på olika sätt har betydelse i samhället. Vilka uppgifter det rör sig om följer av särskilda bestämmelser som främst återfinns i folkbokföringslagen (1967:198) och folkbokföringskungörelsen (1967:495). Men även många andra författningar, bl. a. namnlagen (1982:670) och föräldrabalken, innehåller bestämmelser om uppgiftsskyldighet till folkbokföringsmyndigheten.

Grunden för de uppgifter som registreras utgörs i allmänhet av beslut av folkbokföringsmyndigheten, i regel föranledda av anmälningar från enskilda. En huvuduppgift är att pröva var en person skall anses bosatt och inte sällan om en person skall anses bosatt i Sverige. Bland andra beslut inom folkbokföringsverksamheten kan nämnas beslut om namn enligt namnlagen och om gemensam vårdnad av barn enligt föräldrabalken samt prövning av äktenskapshinder enligt äktenskapsbalken. Det nya lokala registret bör användas vid denna verksamhet och således vid myndighetens handläggning av ärenden om folkbokföring och för att dokumentera besluten.

I nu nämnda fall kommer registren inte bara att ha en samordnande funktion utan också att vara ett hjälpmedel vid prövningen av olika folkbokföringsärenden. Registrens samordnande funktion, där syftet är att i fråga om ett flertal samhällsområden kunna tillhandahålla basuppgifter,

förutsätter att registren också fördes med uppgifter som visserligen är av betydelse för folkbokföringen men där det bakomliggande beslutet har meddelats av en annan myndighet än folkbokföringsmyndigheten. Det rör sig då om uppgifter som har sin grund i anmälningar eller underrättelser som lämnas av myndigheter för registrering hos folkbokföringsmyndigheten enligt särskilda bestämmelser därom. En underrättelse från en myndighet föranleds oftast av att denna fattat ett materiellt beslut, t. ex. rörande civilstånd eller medborgarskap. För närvarande sker anmälningar och underrättelser av angivet slag normalt till pastorsämbetet medan de i framtiden kommer att fullgöras till skattemyndigheten i dess egenskap av folkbokföringsmyndighet.

Slutligen bör de lokala registren också få användas för planering, uppföljning och annan tillsyn inom folkbokföringsverksamheten såväl i administrativt som materiellt hänseende. Administrativt kan uppföljning göras bl. a. för att undersöka handläggningstider. Materiella undersökningar kan göras för att upprätthålla kvalitén på de registrerade uppgifterna.

När det gäller författningsregleringen av registerändamålet bör den enligt min mening mera än enligt kommitténs förslag lägga tonvikt på registrets samordnande funktion. I bestämmelsen om registerändamål bör därför inledningsvis anges att ett lokalt folkbokföringsregister får användas för samordnad registerföring av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter.

Ändamålsbeskrivningen bör också omfatta registrens användning vid ärendehandläggningen inom folkbokföringen. För min del anser jag att beskrivningen med fördel kan begränsas till att avse ärenden enligt folkbokföringslagen och – utan att de anges särskilt – andra författningar.

Funktionen att förse olika användare med folkbokföringsuppgifter hänger samman med det nämnda ändamålet att ett register får användas för samordnad registerföring av identifieringsuppgifter och andra folkbokföringsuppgifter. Men även själva uppgiftslämnandet bör anges. Detta kommer att bestå i framställning av personbevis och andra registerutdrag och i tillhandahållande av folkbokföringsuppgifter som myndigheter behöver för att fullgöra sin verksamhet.

Som ändamål bör också anges registrens användning för planering och tillsyn av folkbokföringsverksamheten.

I registerlagen har bestämmelserna om registerändamål för ett lokalt register tagits in i 2 §.

4.3 Registerändamål för det centrala referensregistret

Mitt förslag: Det centrala referensregistret får användas för handläggning av ärenden enligt folkbokföringsförfattningarna eller andra författningar, för framställning av personbevis och uttag av längder samt för planering och tillsyn av folkbokföringsverksamheten.

referensregistret. Därutöver föreslår kommittén att ett centralt aviseringsregister skall inrättas vilket skall få användas för aktualisering, komplettering och kontroll av andra personregister och annat uppgiftslämnande. Aviseringsregistret skall i första hand användas för att tillgodose samhällets behov av basuppgifter.

Remissinstanserna: *Datainspektionen* anför bl. a. att aviseringsregistret och aviseringsverksamheten bör regleras separat från folkbokföringsverksamheten. Vidare anser *datainspektionen* att förhållandet till statens person- och adressregister, SPAR, bör belysas närmare. Enligt *riksskatteverket* bör det centrala referens- och aviseringsregistret innehålla vissa typer av uppgifter utöver dem som kommittén har föreslagit. *Riksrevisionsverket* ifrågasätter om det behövs ett centralt register, eftersom grundläggande personuppgifter är tillgängliga genom det centrala skatteregistret. *Statistiska centralbyrån* och *rikspolisstyrelsen* anför bl. a. att det är önskvärt att man får terminalåtkomst till det centrala registret.

Skälen för mitt förslag: Till att börja med kan konstateras att den väsentliga registerfunktionen att förse olika användare med grundläggande folkbokföringsuppgifter även några år efter den 1 juli 1991 måste fullgöras med hjälp av de nuvarande länsregistren och riksaviseringsbandet. Under de närmaste åren kommer nämligen de nödvändiga ADB-systemen som behövs för att för det ändamålet inrätta ett nytt centralt register med snabbare aktualisering och större tillförlitlighet än det nuvarande att saknas. Med hänsyn härtill bör ett ställningstagande till ett centralt aviseringsregister anstå. Ytterligare utredningsarbete bör då kunna ha ägnats åt frågan. Jag lägger alltså inte nu fram något förslag om att ett nytt centralt register skall användas till aviseringsverksamhet. I samband med det fortsatta utredningsarbetet vad gäller ett förbättrat aviseringsregister bör även frågor som hänger samman med kopplingen till statens person- och adressregister, SPAR, kunna utredas närmare.

För närvarande bör alltså frågan om ett centralt register begränsas i huvudsak till de krav som ställs på den egentliga folkbokföringsverksamheten. Därvid måste framhållas att förutsättningarna för inrättandet och förandet av ett centralt register hänger nära samman med vilka restriktioner som skall gälla för terminalåtkomsten till de lokala registren. Dessa register avses – som jag redan nämnt och som jag återkommer till i avsnitt 4.7 – få en mycket stark lokal prägel, bl. a. skall det finnas terminalåtkomst till ett visst register endast inom det verksamhetsområde som registret omfattar. Ett lokalt register måste därför kompletteras med ett register utan motsvarande snäva geografiska avgränsning. Det behövs ett centralt register med vissa grundläggande referensuppgifter som alla folkbokföringsmyndigheter har tillgång till så att ett ärende som berör mer än ett lokalt skattekontor kan handläggas så smidigt som möjligt och på ett riktigt sätt. Bl. a. måste dubbelregistrering självfallet undvikas. Referensregistret skall framför allt användas för att lokalisera personer som är folkbokförda utanför skattekontorets verksamhetsområde, t. ex. när ett meddelande om flyttning kommer in. Med hjälp av ett register som omfattar hela befolkningen kan det skattekontor hos vilket fråga om inflyttning uppkommit, upplysas om nuvarande folkbokföringsort och genom att

vända sig till aktuellt skattekontor från dettas register få del av de uppgifter som behövs för att pröva den väckta frågan om folkbokföring. Det kan vidare finnas behov av att genom referensregistret kunna lokalisera personer som avlidit eller av annan anledning inte längre är folkbokförda i landet.

Referensregistret behöver också användas vid tilldelningen av personnummer. För närvarande fastställs personnummer antingen av lokal skattemyndighet, länskattemyndighet eller av riksskatteverket, beroende på orsaken till personnummertilldelningen. Personnummer tilldelas i första hand i samband med beslut om folkbokföring men exempelvis också då en person som inte är folkbokförd registreras som skattskyldig. Det finns redan i dag ett centralt personnummerregister som förs med tillstånd av datainspektionen. Detta register avses inom några år bli ersatt av ett system med personnummertilldelning från det centrala referensregistret.

I många ärenden behöver skattekontoret ta del av information även rörande personer som inte är folkbokförda inom det egna verksamhetsområdet. I några fall, t. ex. i vissa namnändringar, kan den information som kontoret har rätt att ta del av i det centrala registret vara tillräcklig för ärendehandläggningen. Det blir också möjligt att utfärda vissa typer av personbevis med tillgång till den begränsade information som finns i referensregistret.

Ett annat användningsområde för det centrala registret bör, i likhet med vad som angetts för de lokala registren, vara uttag av längder samt planering och tillsyn av folkbokföringsverksamheten.

Bestämmelser om det centrala referensregistrets ändamål bör bilda en särskild paragraf, 3 §, i den föreslagna lagen.

4.4 Registeransvar

Mitt förslag: Skattemyndigheten i länet är registeransvarig för de lokala folkbokföringsregister som förs i länet.

Riksskatteverket är registeransvarigt för det centrala referensregistret. Skattemyndigheten i länet är registeransvarig för de uppgifter i det centrala referensregistret som härrör från ett lokalt register i länet.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har uttalat sig särskilt om registeransvaret. *Riksrevisionsverket* anför att det kan diskuteras om den lösning som kommittén har valt, nämligen att låta terminalåtkomst och registeransvar ha samma begränsning, är den från integritets synpunkt bästa. Verket erinrar om att man inom socialförsäkringen har ett system där åtkomst till vissa uppgifter endast medges inom lokalkontorsområdet, som omfattar en kommun eller del därav, och inte inom hela kassaområdet, som vanligen omfattar ett län. *Riksskatteverket* (RSV) påpekar att skattemyndigheten tillför det centrala referensregistret uppgifter

från det lokala folkbokföringsregistret men därutöver också uppgifter om personer som tilldelats personnummer utan att ha varit folkbokförda, dvs. sådana som avses i lagförslaget 7 § tredje stycke. Enligt riksskatteverkets mening bör skattemyndighetens registeransvar gälla även sådana personer.

Skälen för mitt förslag: I 1 § datalagen anges att med registeransvarig avses den för vars verksamhet personregister förs, om han förfogar över registret. Den som kan påverka registrets innehåll anses förfoga över registret. Detsamma torde gälla den som kan överföra innehållet till läsbar form.

Med registeransvaret följer en rad skyldigheter enligt 7–14 §§ datalagen. Bl. a. skall den registeransvarige ha en aktuell förteckning över de personregister som han är ansvarig för. Vidare har han en ovillkorlig skyldighet att rätta en oriktig eller missvisande uppgift.

Ett lokalt folkbokföringsregister skall föras för skattemyndighetens folkbokföringsverksamhet inom ett lokalt skattekontors verksamhetsområde, och registerinnehållet skall kunna påverkas endast av skattemyndigheten. Av datalagen får därmed anses följa att skattemyndigheten i länet har registeransvaret. Det kan emellertid göras gällande att ansvaret bör ligga på det lokala skattekontoret med hänsyn till att registret är avgränsat till att omfatta personer som hör till kontorets verksamhetsområde. Ett ytterligare skäl för en sådan ståndpunkt kan vara att – som jag senare behandlar närmare – de olika skattekontoren inom en och samma skattemyndighet inte skall ha terminalåtkomst till varandras register.

Enligt min mening bör avgörande vikt i den här frågan fästas vid att ett lokalt skattekontor inte är en egen myndighet utan ingår i skattemyndigheten i länet och att, som datainspektionen framhållit, det hittills inte förekommit annat än att registeransvaret i det allmännas verksamhet har kopplats till myndighetsbegreppet. Skattemyndigheten bör alltså ha registeransvaret för de lokala folkbokföringsregister som förs inom länet. En annan sak är att det inom skattemyndigheten, genom arbetsordningar eller på annat sätt, kan ske en delegation av beslutanderätten i registerfrågor till lämplig nivå såsom till viss tjänsteman vid det aktuella lokala kontoret. Besluten fattas i myndighetens namn.

Att skattemyndigheten kommer att ha registeransvaret innebär bl. a. att den skall kunna påverka innehållet i alla lokala register i länet. Detta innebär dock inte att registerinnehållet måste kunna påverkas från alla lokaler eller verksamhetsställen som myndigheten har. Som tidigare nämnts skall ju ett register föras för ett lokalt skattekontors verksamhetsområde med åtföljande begränsningar i fråga om de personer för vilka uppgifter får registreras. Ett lokalt register skall alltså bara kunna påverkas vid det lokala skattekontoret.

Det centrala referensregistret skall användas i skattemyndigheternas folkbokföringsverksamhet, t. ex. för att lokalisera personer som är folkbokförda utanför skattemyndighetens verksamhetsområde. Registret skall föras med uppgifter från de lokala registren. Även i fråga om det centrala registret följer i och för sig redan av datalagen att skattemyndigheten i länet blir registeransvarig för de uppgifter som härrör från de egna lokala registren. Här tillkommer emellertid att referensregistret också skall få

användas för den planering och tillsyn av folkbokföringsverksamheten som ankommer på RSV i egenskap av centralmyndighet för folkbokföringen. Vidare kommer RSV att ha hand om driften av registret. RSV bör därför ha registeransvar för det centrala referensregistret i dess helhet. Detta innebär att det blir ett delat registeransvar, något som tillämpas också i fråga om bl. a. det centrala skatterregistret enligt skatteregisterlagen (1980:343) och utsökningsregistret enligt utsökningsregisterlagen (1986:617).

Datainspektionen har i sitt yttrande enligt 2 a § datalagen avstyrkt att riksskatteverket åläggs registeransvar för det centrala referensregistret. Jag vill därför nämna att riksskatteverkets befattning med registret främst hänger samman med verkets övergripande ansvar för verksamheten, där en uppgift blir att se till att det centrala registret förs på ett enhetligt sätt mot bakgrund av att det kommer att tillföras uppgifter från ett betydande antal lokala register. Enligt min mening torde det av datalagen följa att även RSV får anses föfoga över registret och därmed ha registeransvaret för det centrala registret (jfr. prop. 1973:33 s. 76 och 119). Frågan bör emellertid regleras särskilt.

På grund av vad jag nu sagt anser jag att uttryckliga bestämmelser om registeransvaret bör tas in i lag. De bör tas in i 4 och 5 §§ registerlagen.

4.5 De lokala registrens innehåll

Mitt förslag: Ett lokalt folkbokföringsregister får innehålla uppgifter om den som är eller har varit folkbokförd inom det verksamhetsområde för vilket registret förs. I lagen anges praktiskt taget uttömmande vilka uppgifter rörande en registrerad person som får finnas i ett lokalt register. Några andra uppgifter än sådana som behövs för folkbokföringsverksamheten skall inte finnas.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt. En olikhet är att kommittén inte har föreslagit att uppgift om sjömansregistrering skall få finnas i de lokala registren.

Remissinstanserna: Remissinstanserna lämnar i allmänhet förslaget utan erinran. Flera anser dock att registren bör innehålla ytterligare uppgifter. *Datainspektionen* anser bl. a. att innehållet i de lokala registren bör begränsas till vad som är oundgängligen nödvändigt för att folkbokföringsmyndigheterna skall kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. *Riksarkivet* och *Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet* har framfört betänkligheter mot att vissa uppgifter såsom yrkesbeteckning, dödsorsak och dödsort som nu återfinns i kyrkoböcker eller andra register skall undantas från framtida registrering. *Statistiska centralbyrån (SCB)*, däremot, tillstyrker att dödsorsak inte skall registreras men anser att dödsbevisutfärdande läkares namn och tjänsteställe bör registreras. SCB anser vidare att det är viktigt att händelsetidpunkter för förändringar registreras i så stor utsträckning som möjligt. *Medicinska forskningsrådet* delar kommitténs

uppfattning att det från forskningssynpunkt inte är nödvändigt att i folkbokföringsregistren föra in uppgifter om yrke och dödsorsak. *Sveriges försäkringsaktiebolags riksförbund, Kommunernas pensionsanstalt och Arbetsmarknadens försäkringsbolag* har framhållit betydelsen av att dödsorsak registreras även i framtiden.

Skälen för mitt förslag: I lag bör slås fast dels för vilka personer som uppgifter får föras in i ett lokalt register, dels vilka uppgifter som registreringen får avse. Denna beskrivning av innehållet bör i allt väsentligt vara heltäckande.

Utgångspunkten bör vara att ett lokalt register endast skall ta upp de personer som för tillfället är folkbokförda inom registerområdet. Från denna princip måste man emellertid göra några undantag. I första hand gäller det uppgifter om personer som inte längre är folkbokförda i Sverige beroende på att de avregistrerats som avlidna. Uppgifter om sådana personer bör under någon tid finnas kvar i det register i vilket personen i fråga senast var registrerad. För att kunna göra de registerutdrag, främst folklängder, som krävs för att folkbokföringens kontinuitet skall kunna upprätthållas och som för övrigt är ett av ändamålen med registren är det nämligen nödvändigt att man tills vidare sparar uppgifter rörande samtliga personer som under en viss tid har varit folkbokförda inom ett verksamhetsområde. När längduttagen gjorts kan uppgifterna gallras.

Av helt andra skäl kan ett lokalt register behöva innehålla enstaka uppgifter om en person som egentligen inte tillhör registerområdet, närmare bestämt för att redovisa ett familjerättsligt samband till en i området folkbokförd person. Med familjerättsligt samband avses här barn, make/maka, förälder eller vårdnadshavare. Om sambandspersonen själv är eller har varit folkbokförd i Sverige är det tillräckligt att hans personnummer registreras. Har han däremot aldrig varit folkbokförd här behöver vissa ytterligare uppgifter registreras, nämligen kön, födelsetid, namn och födelseort.

I det lokala registret bör endast föras in uppgifter som behövs för folkbokföringsverksamheten. I princip är det fråga om uppgifter som skall finnas antecknade enligt bestämmelser i framför allt folkbokföringsförfattningarna, men också i andra författningar, t. ex. namnlagen.

Kommitténs förslag om registerinnehåll innehåller en uppräknig av de uppgifter som skall få antecknas. Förslaget överensstämmer i stora delar med vad som redan i dag registreras i folkbokföringen. Skillnaden jämfört med dagens register hänger i första hand samman med att det nu blir en borgerlig myndighet som ansvarar för folkbokföringen. Uppgifter som i dag antecknas men som är av rent kyrklig natur bör, anser kommittén, inte ingå i folkbokföringsregistren.

I likhet med remissinstanserna delar jag i allt väsentligt kommitténs uppfattning. De uppgifter som bör finnas är sådana som behövs för att registret skall kunna fylla sin funktion. Mitt förslag till registerinnehåll framgår av 6 § registerlagen. Jag redogör närmare för detta i författningskommentarerna till paragrafen (avsnitt 7.1).

Som jag nyss nämnde behöver ett antal uppgifter som i dag registreras inte ingå i de nya folkbokföringsregistren. Anledningen härtill är framför

allt att det rör sig om uppgifter som endast har kyrklig anknytning och alltså inte behövs för en borgerlig folkbokföringsmyndighet. Detta gäller uppgifter om medlemsskap i svenska kyrkan, dop, faddrar, konfirmation, lysning och jordfästning. Enligt vad jag har erfarit planerar man inom svenska kyrkan att även i framtiden registrera dessa uppgifter.

I de nuvarande kyrkböckerna antecknas också uppgifter huruvida en vigsel har varit kyrklig eller borgerlig. Dessa uppgifter behöver inte tas in i de kommande folkbokföringsregistren.

Kommittén har vidare föreslagit att dödsorsak och dödsort inte längre skall registreras. När det gäller dödsorsak är bakgrunden i första hand att i ett betänkande (SOU 1987:16) Begravningslag har föreslagits att dödsorsak skall anges i ett särskilt intyg, som skall vara skilt från dödsbeviset, och att intyget skall vidarebefordras av pastorsämbetet till SCB där dödsorsaken skall registreras. Kommittén har ansett att det med hänsyn till uppgiftens känsliga natur kan vara lämpligt att inte registrera dödsorsak i folkbokföringsregistren. Man har ansett det fördelaktigt att begränsa antalet myndigheter som har att göra sekretessprövningen i sådana frågor. Det får alltså ankomma på SCB att tillhandahålla uppgiften för forskningsändamål och på sjukvårdsmyndigheterna att tillgodose de efterlevandes intresse av att få reda på dödsorsak.

När det gäller dödsorsakens betydelse för forskningsändamål råder det delade meningar bland remissinstanserna rörande kommitténs förslag i denna del. Meningarna går isär också på forskarhåll. Även några försäkringsbolag är kritiska till att dödsorsak inte föreslås bli antecknad i registret. Som främsta orsak till kritiken nämns att det är betydelsefullt för försäkringsbolagen att få reda på dödsorsak eftersom vissa dödsorsaker medför att inte någon ersättning skall betalas ut till de efterlevande. Även om detta inte alltid går att direkt utläsa ur den registrerade uppgiften i dag så får bolagen många gånger en fingervisning om att det i visst fall behövs ytterligare utredning. Man menar också att det kan vara känsligt att behöva vända sig till de efterlevande en kort tid efter dödsfallet med denna typ av frågor.

För min del anser jag att det inte utan starka skäl bör ankomma på folkbokföringen att tillgodose forskningens eller andra verksamheters behov av uppgifter som ligger vid sidan av folkbokföringen. Detta gäller bl. a. uppgift om dödsorsak. Den som har behov av den uppgiften får i stället vända sig till SCB. Dödsorsak bör därför inte framgå av registren.

Regeringen har den 4 oktober 1990 beslutat om en proposition med förslag till en ny begravningslag (prop. 1990/91:10). I propositionen föreslås att det nuvarande dödsbeviset delas upp i två handlingar, ett dödsbevis och ett intyg om dödsorsak. Eftersom dödsorsak, som nyss nämnts, inte bör antecknas i de nya folkbokföringsregistren är det tillräckligt att folkbokföringsmyndigheten får del av den handling som utgör dödsbevis.

Uppgift om dödsort bör inte heller tas in i folkbokföringsregistret. Uppgiften är av intresse för folkbokföringsmyndigheten bara då det gäller att infordra dödsbevis.

Dessutom bör uppgift om yrke kunna avvaras. Uppgiften är efterfrågad främst inom viss forskning. Någon skyldighet för enskild eller myndighet

att lämna uppgiften finns inte. Uppgiften grundas vanligen på vad den enskilda uppgett i samband med någon folkbokföringshändelse och den aktualiseras inte fortlöpande. Uppgiften aviseras för närvarande inte till någon mottagare av folkbokföringsuppgifter. Forskningens behov kan enligt min mening tillgodoses genom att uppgiften samlas in vid folk- och bostadsräkningarna, vilket också hittills har skett.

Mitt förslag om lagreglering av registerinnehållet avviker från kommitténs endast i några avseenden.

En uppgift om sjömansregistrering bör föras in i det lokala registret i stället för som kommittén föreslagit i det centrala registret. Uppgiften behövs för handläggningen av vissa folkbokföringsärenden. Enligt folkbokföringslagen får sålunda den som enligt sjömansregistret har tjänstgjort till sjöss under viss tid inte folkbokföras under rubriken "utan känt hemvist". Genom en registrering endast på lokal nivå kan tillgängligheten begränsas till det skattekontor där även övriga uppgifter om personen i fråga finns.

Härutöver anser jag det mindre lämpligt att i lag ange att uppgifter om diarienummer och särskild sekretessprövning (hemligstämpling) får registreras. Uppgift om diarienummer hänför sig i första hand till myndighetens verksamhet och inte till den enskilde. På samma sätt förhåller det sig t. ex. med uppgifter om kodnummer för registerföring och markering av att tekniskt fel föreligger. Sådana uppgifter av teknisk eller administrativ natur behövs för registerverksamheten, bl. a. för kontroll av och åtkomst till de egentliga personuppgifterna. Till kategorin tekniska och administrativa uppgifter bör också räknas uppgift om särskild sekretessprövning. En uppgift bör enligt min mening få anses höra till den kategorin endast om den från integritetssynpunkt framstår som väsentligen utan betydelse. Av lagen bör emellertid framgå att registret får innehålla de tekniska och administrativa uppgifter som behövs för registerföringen.

Slutligen bör registret, i likhet med vad kommittén föreslagit, få innehålla de tidsuppgifter rörande registrerade förhållanden som behövs för att tillgodose ändamålet med registret.

Jag föreslår att bestämmelser om registerinnehållet införs i 6 och 8 §§ registerlagen.

4.6 Det centrala registrets innehåll

Mitt förslag: Det centrala registret får innehålla uppgifter rörande personnummer och namn för personer som tilldelats personnummer och i förekommande fall avregistrering för i Sverige folkbokförda personer. Det centrala registret får också innehålla uppgift om i vilket lokalt register som ytterligare uppgifter finns.

Kommitténs förslag: Det centrala registret skall vara ett referens- och aviseringsregister. Det skall innehålla uppgifter dels om den som är eller har varit folkbokförd i riket, dels om den som erhållit personnummer utan

att ha blivit folkbokförd. Följande aktuella uppgifter skall registreras. Personnummer, namn, adress, folkbokföringsfastighet m. m., födelsehemort och födelseort, medborgarskap, civilstånd, familjerelation, inflyttning från utlandet, särskild sekretessprövning, medlemskap i svenska kyrkan och icke-territoriell församling, värnplikts- och beredskapskod samt sjömansregistrering. Registret skall i första hand utnyttjas för att tillgodose användarnas, främst olika myndigheters, behov av folkbokföringsuppgifter.

Remissinstanserna: Åtskilliga remissinstanser har behandlat frågan om det centrala referens- och aviseringsregistret. Enligt *riksskatteverket* bör det centrala registret innehålla vissa uppgifter utöver de som kommittén har föreslagit. *Riksrevisionsverket* ifrågasätter om det behövs ett centralt register, eftersom grundläggande uppgifter finns tillgängliga i det centrala skatteregistret. *Statistiska centralbyrån* och *rikspolisstyrelsen* anför bl. a. att det är önskvärt att man får terminalåtkomst till det centrala registret. *Datainspektionen* (DI) anför bl. a. att aviseringsregistret och aviseringsverksamheten bör regleras separat från folkbokföringsverksamheten. DI anför vidare att med den starka decentralisering av folkbokföringsverksamheten som DI förordar är det nödvändigt att folkbokföringsmyndigheterna ges möjlighet att få fram uppgifter om hos vilken annan folkbokföringsmyndighet ytterligare uppgifter kan inhämtas i ett aktuellt ärende. För detta ändamål torde det vara tillräckligt att centrala referensregistret innehåller uppgift om personnummer och aktuell folkbokföringsmyndighet. Uppgifterna kan därefter inhämtas med hjälp av s. k. brevådeteknik från den andra myndigheten. DI anser att riksskatteverkets aviseringsverksamhet måste utredas ytterligare och lagregleras. I avvaktan på en sådan utredning är det inte möjligt att ta ställning till det slutliga registret. I registerlagen bör aviseringsregistret behandlas separat från referensregistret.

Skälen för mitt förslag: Som tidigare nämnts (jfr avsnitt 3) kommer de ADB-system som behövs för att skapa ett aviseringsregister som kan ersätta det s. k. riksaviseringsbandet, som för närvarande tillförs uppgifter från länsregistren och används för komplettering och aktualisering av ett stort antal andra register på olika samhällsområden, inte att finnas förrän någon gång i mitten av 90-talet. Det är därför nu endast fråga om att ta ställning till vilka uppgifter som bör ingå i ett centralt referensregister.

Aviseringsverksamheten får tills vidare fungera som i dag, dvs. via länsregistren och riksaviseringsbandet. Det gäller också avisering av bl. a. de uppgifter om medlemskap i svenska kyrkan och i icke-territoriell församling som i dag finns i länsregistren och som inte kommer att finnas i de lokala folkbokföringsregistren eller i det centrala referensregistret.

I ett referensregister behövs betydligt färre uppgifter än vad som skulle behövas i ett aviseringsregister. Referensregistrets funktion är ju i huvudsak endast att underlätta skattekontorens lokalisering av personer som inte är folkbokförda inom det egna verksamhetsområdet och att utgöra bas för personnummertilldelningen. En kraftig begränsning av registerinnehållet kan därför göras.

I lagrådsremissen föreslog jag att registret skulle få innehålla uppgifter

om personnummer, grunden för personnummertilldelningen, namn, adress och avregistrering samt i vilket lokalt register som ytterligare uppgifter finns.

Datainspektionen har i sitt yttrande enligt 2 a § datalagen riktat kritik mot att uppgifter om adress skall finnas i det centrala registret. Inspektionen har ansett det klart olämpligt att adressuppgifter över hela befolkningen registreras i ytterligare ett centralt register. För att adressuppgifter skall få registreras i det centrala registret bör anföras mycket starka skäl hänförliga till folkbokföringsverksamhetens behov.

Även om det finns verksamhetsmässiga skäl som talar för att uppgifterna registreras centralt — bl. a. skulle ärendehandläggningen underlättas i fall där anmälningarna till folkbokföringsmyndigheten inte anger rätt personnummer — anser jag att man bör ta fasta på DI:s kritik. Det förhållandet att skattemyndigheterna i sin beskattningsverksamhet, närmare bestämt genom det centrala skatteregistret, har tillgång till praktiskt taget samtliga nu berörda adressuppgifter bör inte föranleda någon annan bedömning.

Jag vill emellertid inte utesluta möjligheten att det kan åberopas skäl som bör leda fram till en annan slutsats. Men för närvarande gör jag bedömningen att det inte finns tillräckligt starka skäl för att i det centrala referensregistret lagra adressuppgifter. Där bör således endast finnas uppgifter om personnummer, grunden för personnummertilldelningen, namn och avregistrering samt i vilket lokalt register som ytterligare uppgifter finns.

Referensregistret kan i och för sig också användas vid utfärdande av personbevis. Den användningen motiverar emellertid inte att registret tillförs uppgifter som inte samtidigt behövs för något annat ändamål. Detta innebär att personbevis eller motsvarande kan utfärdas med utgångspunkt från det centrala registret endast i fall där en beställning bara avser ett fåtal uppgifter. I normalfallet måste ett personbevis utfärdas vid det skattekontor där personen är folkbokförd.

Jag föreslår att bestämmelser om det centrala referensregistrets innehåll tas in i 7 och 8 §§ registerlagen.

4.7 Terminalåtkomst m. m.

Mitt förslag: Ett lokalt skattekontor skall endast ha terminalåtkomst till det lokala register som avser kontorets verksamhetsområde.

En skattemyndighet får ha åtkomst till det centrala referensregistret.

Kommitténs förslag: Ett skattekontor medges åtkomst till de lokala folkbokföringsregister som förs inom den skattemyndighet till vilket kontoret hör. Eftersom åtkomstmöjligheten följer registeransvaret anser kommittén att det inte behövs någon särskild bestämmelse om skattekontorens åtkomstmöjligheter till de lokala registren.

Skattemyndigheterna skall ha åtkomst till det centrala registret såvitt gäller personnummer och grunden för personnummertilldelningen, namn, adress, folkbokföringsfastighet m. m., civilstånd, avregistrering såvitt avser tid för dödsfall eller dödförklaring, flyttning till utlandet, obefintlighet och sjömansregistrering.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har uttalat sig. *Datainspektionen* anser att kommitténs organisationsförslag leder till att terminalåtkomsten inte genom lagreglering kan begränsas mellan skattekontoren inom en länskattemyndighet. Detta leder till att förslaget inte är acceptabelt från integritetssynpunkt. Det behov av att utbyta information i folkbokföringsärenden som föreligger inom länet resp. mellan lokala folkbokföringsmyndigheter i olika län bör kunna tillgodoses med hjälp av s. k. brevåldeteknik. Myndigheter och enskilda bör ges tillgång till det centrala referensregistret om det ges det innehåll som inspektionen föreslagit.

Skälen för mitt förslag: Som jag tidigare berört skall innehållet i ett lokalt folkbokföringsregister endast kunna påverkas hos det lokala skattekontor för vars verksamhet registret förs. Att registeransvaret enligt datalagen kopplas till myndighetsbegreppet och alltså skall vila på skattemyndigheten innebär inte att övriga lokala skattekontor eller andra organisatoriska enheter inom skattemyndigheten behöver ha terminalåtkomst till registret.

Från integritetssynpunkt är det angeläget att man inte låter åtkomsten till ett lokalt register vara vidare än som behövs med hänsyn till den verksamhet för vilken registret förs. Som kommittén anfört finns det, för att få en rationell folkbokföringsverksamhet, skäl att låta ett skattekontor ha tillgång till uppgifter ur andra lokala folkbokföringsregister inom länet. Behovet är störst vid handläggningen av flyttningsärenden men gör sig också gällande i t. ex. namnärenden. Detta intresse av verksamhetsmässig art måste vägas mot den risk för otillbörligt intrång i registrerade personers integritet som terminalåtkomst anses medföra. Vid denna avvägning anser jag för min del att den naturliga utgångspunkten bör vara att införa sådana begränsningar att ett lokalt skattekontor endast har terminalåtkomst till uppgifter i det register som avser kontorets verksamhetsområde. Visserligen innebär detta att många ärenden inte kan handläggas lika smidigt och snabbt som annars varit möjligt. Men utan den begränsningen i terminalåtkomsten får man enligt min mening en onödig spridning av uppgifter i registret, inte minst genom att uppgifterna blir tillgängliga för allmänheten hos varje skattekontor i länet.

Datainspektionen har i sitt yttrande över kommitténs betänkande menat att kommitténs förslag till organisation av folkbokföringsverksamheten innebär att någon lagreglering inte torde kunna ske av rätten till terminalåtkomst mellan skattekontoren inom en skattemyndighet. För egen del kan jag inte ansluta mig till den uppfattningen.

Enligt 2 kap. 12 § första stycket tryckfrihetsförordningen skall allmän handling som får lämnas ut på begäran genast, eller så snart det är möjligt, på stället utan avgift och på visst sätt tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Enligt andra stycket i paragrafen är en myndighet inte skyldig att tillhandahålla handling på stället om betydande hinder möter. I fråga om bl. a. ADB-upptagning gäller inte heller någon sådan skyldighet

om sökanden utan beaktansvärd olägenhet kan ta del av upptagningen hos en närbelägen myndighet.

I sekretesslagen (15 kap. 6 §) finns bestämmelser om vem inom en myndighet som skall fatta beslut i en fråga om utlämnande av allmänna handlingar – med vilket också förstås uppgifter i handlingarna – till enskilda. Svarar viss befattningshavare enligt arbetsordning eller särskilt beslut för värden om den handling som begärs utlämnad, ankommer det på denne att i första hand pröva frågan. Vägrar han att lämna ut handlingen skall han – om den enskilde begär det – hänskjuta frågan till myndigheten. Även i vissa andra fall skall frågan hänskjutas till myndighetens prövning. Med myndighet förstås här liksom i andra sammanhang den eller de befattningshavare som genom sin tjänst har behörighet att på myndighetens vägnar fatta beslut i saken. Såvitt gäller folkbokföringsuppgifter torde det i dessa fall bli så att någon på det lokala skattekontoret ges behörighet att fatta beslut på myndighetens vägnar.

Sekretesslagens bestämmelser om sekretess myndigheter emellan gäller enligt 1 kap. 3 § andra stycket också i förhållandet mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Omständigheter av betydelse för denna bedömning kan vara att verksamhetsgrenarna självständigt förvaltar viss egendom, har viss handlingsfrihet inom en given ekonomisk ram eller i övrigt kan vidta vissa faktiska åtgärder självständigt och på eget ansvar. Närmare ledning för hur man i det särskilda fallet skall bedöma frågan får man – enligt vad som framgår av konstitutionsutskottets betänkande (KU 1979/80:37 s. 13) i samband med sekretesslagens tillkomst – hämta i de bestämmelser som gäller för de olika organens organisation, beslutsbefogenheter m. m.

Mot angiven bakgrund kan det enligt min mening inte vara så att ett personregister som förs för en bestämd verksamhet vid en myndighet måste tillhandahållas via terminal på varje ställe där myndigheten är företrädd. Såvitt gäller folkbokföringsuppgifter bör principen vara den att när vid ett visst lokalt skattekontor en enskild begär att på stället omedelbart få ta del av en uppgift som finns hos ett annat skattekontor, måste han kunna hänvisas dit där uppgiften rent faktiskt finns, även om uppgiften i och för sig förvaras hos myndigheten. Ett skattekontor kan alltså inte vara skyldigt att på stället direkt lämna ut uppgifter ur ett register som förs av ett annat skattekontor. Det förstnämnda kontoret måste däremot vara berett att förmedla uppgifter åt den som önskar ta del av dem på stället. För min del anser jag således inte att det finns något hinder mot att begränsa terminalåtkomsten på det sätt som jag nyss förordat.

Med den begränsning till ett fåtal slag av uppgifter som enligt mitt förslag kommer att finnas i det centrala referensregistret anser jag att någon inskränkning i åtkomstmöjligheten till detta register inte behövs.

Bestämmelser om terminalåtkomst bör tas in i 9 och 10 §§ registerlagen.

Kommittén har behandlat nyssnämnda bestämmelser i 1 kap. 3 § sekretesslagen rörande olika verksamhetsgrenar inom en myndighet som ett led för att klargöra vad som bör gälla i sekretesshänseende i förhållandet mellan beskattning och folkbokföring. Kommittén har föreslagit att det

förs in en bestämmelse i 7 kap. 15 § sekretesslagen om att folkbokföringen skall anses som en självständig verksamhetsgren inom skatteförvaltningen.

För min del vill jag betona att beskattning och folkbokföring är skilda slags verksamheter vilka styrs av helt separata regelsystem. Vidare skall den löpande folkbokföringsverksamheten skötas uteslutande på lokal nivå; detta bör enligt min mening också komma till uttryck i författning, lämpligen i instruktionen för skatteförvaltningen.

På beskattningsområdet råder enligt 9 kap. 1-3 §§ sekretesslagen s. k. absolut sekretess. Inom folkbokföringen gäller enligt 7 kap. 15 § en mycket svagare sekretess. Att olika sekretessregler gäller för de skilda verksamheterna måste givetvis beaktas. Framför allt måste man inom förvaltningen se till att uppgifter som hör till verksamhetsområdet beskattning inte vidarebefordras till folkbokföringen i andra fall än när det får anses tillåtet enligt i första hand bestämmelserna i 14 kap. 3 § sekretesslagen.

I likhet med kommittén anser jag alltså att beskattningen och folkbokföringen får anses som självständiga verksamhetsgrenar i sekretesslagens mening. Till skillnad från kommittén anser jag emellertid inte att någon särskild regel om detta behöver tas in i lagen. Det följer redan av den nuvarande regleringen.

4.8 Utlämnande av registeruppgifter på ADB-medium m. m.

Mitt förslag: Personuppgifter i ett lokalt folkbokföringsregister och i det centrala referensregistret får lämnas ut på ADB-medium endast med stöd av lag eller förordning eller särskilt beslut.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt med det undantaget att regeringens delegationsrätt enligt kommitténs förslag bara skall avse uppgifter som inte omfattas av sekretess.

Remissinstanserna: Bara ett fåtal remissinstanser har uttalat sig. *Datainspektionen* anser att den föreslagna bestämmelsen är befogad från integritetssynpunkt. *Riksskatteverket* påpekar att den av kommittén föreslagna bestämmelsen i den del den avser regeringens möjlighet att uppdra åt datainspektionen att lämna medgivande till utlämnande av uppgifter som inte omfattas av sekretess är onödig. Inom folkbokföringsverksamheten finns enligt riksskatteverket inte några uppgifter som är undantagna från sekretess.

Skälen för mitt förslag: I fråga om utlämnande av uppgifter i personregister enligt datalagen är 7 kap. 16 § sekretesslagen av intresse. Regleringen innebär i huvudsak att det för utlämnande av personuppgifter på ADB-medium krävs att mottagaren har tillstånd av datainspektionen eller författningsstöd för att föra ett personregister som skall innehålla de uppgifter som skall lämnas ut. Finns sådant stöd bestämmer den utlämnande myndigheten i vilken form utlämnandet skall ske.

För utlämnande på ADB-medium har kommittén föreslagit en lagreglering som motsvarar den som enligt 11 § skatteregisterlagen (1980:343)

gäller för skatteregistret. Den föreslagna bestämmelsen innebär en inskränkning av myndigheternas befogenhet att själva få bestämma på vilket sätt uppgifter i ett personregister skall lämnas ut. Jag ansluter mig till förslaget.

Utlämnande på ADB-medium bör således få ske när detta följer av författningsföreskrifter eller när regeringen genom särskilt beslut har medgett det. Regeringen bör vidare få uppdra åt en myndighet, datainspektionen, att pröva en fråga om utlämnande.

Min avsikt är att senare återkomma till regeringen med förslag till en förordning som bör innehålla närmare bestämmelser om utlämnande av uppgifter ur registren på ADB-medium. I en sådan förordning kan lämpligen regleras fall som avser ett rutinmässigt uppgiftslämnande.

När det gäller utlämnande av uppgifter genom försäljning t. ex. av adressetiketter, vill jag erinra om att frågan behandlats i en lagrådsremiss om offentlighet, integritet och ADB som beslutats av regeringen den 6 september 1990. I lagrådsremissen anför chefen för justitiedepartementet bl. a. att en riktig tillämpning av nuvarande bestämmelser – bl. a. 7 § datalagen och de regler som lagt fast myndigheternas uppgifter, i allmänhet genom myndighetsinstruktioner – redan i dag torde innebära att en statlig myndighet inte får sälja personuppgifter utan uttryckligt stöd för sådan verksamhet i lag eller förordning eller annat beslut av regeringen. Det finns alltså i dag regler som innebär att försäljning av personuppgifter skall prövas av statsmakterna och inte kan beslutas av en myndighet själv. Departementschefen anser emellertid att bestämmelsen i 7 § datalagen bör förtydligas så att det klarare framgår att försäljning av uppgifter inte får ske ur ett personregister annat än när det finns särskilt stöd för detta. Paragrafen föreslås därför bli förtydligad på så sätt att det skall krävas särskilt medgivande till försäljning av personuppgifter för att det skall få ske.

Mot bakgrund av det jag nu redogjort för vill jag framhålla att ändamålsbestämmelserna i registerlagen avses innebära att någon försäljning av personuppgifter inte skall få ske.

Folkbokföringsregistren kommer att tillföras uppgifter på datamedium från vissa andra register. Kommittén har föreslagit en bestämmelse i lag om att regeringen skall få meddela föreskrifter i ämnet. Jag anser inte att frågan behöver tas upp i registerlagen. Däremot kan det vara lämpligt att i förordningsform reglera frågan.

Jag vill här också erinra om att när det gäller uttag av en större mängd personuppgifter som finns i såväl statens person- och adressregister, SPAR, som annat register, skall den som begär att få ut uppgifterna i princip hänvisas till SPAR enligt bestämmelsen i 28 § datalagen.

Min bedömning: Särskilda uppgiftssammanställningar (folklängder och andra längder) som framställs för förvaring av folkbokföringsuppgifter hos statliga arkivmyndigheter får framställas på ADB-medium i enlighet med föreskrifter som meddelas av regeringen.

Kommitténs förslag: Enligt en bestämmelse i kommitténs förslag till registerlag får längder framställas på ADB-medium i enlighet med föreskrifter som regeringen meddelar. Regeringen får delegera möjligheten att meddela närmare föreskrifter om längder som inte framställs på ADB-medium.

Remissinstanserna: Bara ett fåtal remissinstanser har yttrat sig. *Datainspektionen* (DI) framhåller att om längderna tas ut på ADB-medium uppkommer personregister enligt datalagen. Registeransvarig för dessa blir den statliga arkivmyndighet till vilken registret överlämnas. Om längderna inte bara skall förvaras hos arkivmyndigheten utan också skall kunna tillföras nya uppgifter efter rättelse av folkbokföringsmyndighet får registren anses föras i datalagens mening. Detta medför att alla de skyldigheter som åligger en registeransvarig, t. ex. skyldigheten att lämna registerutdrag och skadeståndsansvar kommer att gälla även för arkivmyndigheten. DI är också kritisk mot förslaget att man skall kunna lägga samman flera längder till regionala eller centrala register. DI anser vidare att integritetsskäl talar för att uppgifterna skall gallras när de inte längre behövs för sitt ändamål. *Riksskatteverket* (RSV) har bl. a. framhållit att för att man skall kunna använda magnetband som arkiverats måste även gällande applikationsprogram, datorutrustning för aktuellt magnetband och dokumentation sparas i anslutning till banden. RSV ifrågasätter också om inte forskningens krav på tillgång till folkbokföringsuppgifter kan tillgodoses genom regler om gallring. Gallring behöver göras ur de lokala databaserna med vissa mellanrum för att nya uppgifter skall kunna tillföras. *Riksarkivet* anser det mycket viktigt att den författningsmässiga regleringen av uttagsförfarandet genomförs.

Skälen för min bedömning: Den svenska folkbokföringen kännetecknas av att det för en lång oavbruten följd av år finns bevarat en redovisning av folkbokföringsförhållanden av stort värde för olika forskningsgrenar.

Kontinuiteten inom folkbokföringen bör upprätthållas. Det kan ske genom att uppgifter i ett lokalt folkbokföringsregister ställs samman efter ett bestämt urvalskriterium och förs över till i första hand statliga arkivmyndigheter för förvaring och tillhandahållande. Enligt riksarkivet, som på kommitténs uppdrag utrett frågan, bör uppgiftssammanställningarna utgöras av dels en folklängd som är knuten till folkbokföringsfastighet, dels ett flertal kronologiska längder med utgångspunkt i inflyttningar, utflyttningar, födselar m. m. Uttag av längder kan, anser riksarkivet, lämpligen ske två gånger per decennium med början omkring år 2000. Längderna bör framställas på olika typer av medier, bl. a. på ADB-medium.

Kommittén har i väsentliga delar ställt sig bakom riksarkivets uppfatt-

ning men ansett det för tidigt att ta ställning till alla detaljer rörande längduttagen. Även jag anser att frågan om vilka längder som skall tas ut bör beredas ytterligare innan beslut fattas. Den närmare reglering om längderna som kan komma att behövas bör kunna meddelas genom förordning.

Uttaget av längder knyter an till frågan om gallring av uppgifterna i folkbokföringsregistren. Som kommittén har påpekat står här olika intressen mot varandra. Å ena sidan talar integritetsskäl för att en personuppgift skall gallras ur ett register när den inte används eller blivit inaktuell. Å andra sidan kan det finnas betydande forskningsintressen att uppgiften bevaras. Enligt min mening bör inriktningen vara att uppgifter som inte behövs för folkbokföringsverksamheten men som är av betydelse från forskningssynpunkt bevaras i registret till dess de genom längduttag kan föras över till en arkivmyndighet.

I lagrådsremissen gjorde jag bedömningen att någon särskild författningsreglering om gallring inte behövs i registerlagen. Jag uttalade att med hänsyn till det nära sambandet mellan längduttag och gallring av uppgifter ur registren bör de föreskrifter som ges i form av förordning kunna innebära att frågorna om gallring avgörs av riksarkivet efter samråd med datainspektionen (DI). Uttalandet i lagrådsremissen tog närmast sikte på att stryka under vikten av att forskningens behov av folkbokföringsuppgifter tillgodoses och att beslut om gallring fattas med beaktande av bestämmelserna i arkivlagen (1990:782), som träder i kraft den 1 juli 1991.

DI har i yttrandet enligt 2 a § datalagen påpekat att, enligt inspektionens uppfattning, arkivlagen inte medför någon ändring av DI:s skyldighet att meddela föreskrifter om gallring av personuppgifter i register som statsmakterna inrättat, i den mån inte statsmakterna har meddelat sådana föreskrifter (6 och 6 a §§ datalagen). Jag delar i och för sig DI:s uppfattning. Det kan emellertid finnas anledning att – lämpligen genom förordning – meddela föreskrifter i ämnet. Jag är inte beredd att nu ta ställning till några detaljer. Frågan får tas upp i samband med det närmare ställningstagandet till längduttagen. Någon lagreglering anser jag inte nödvändig.

4.10 Sökbegrepp

Mitt förslag: De grundläggande sökmöjligheterna i folkbokföringsregistren regleras i lag.

I ett lokalt register får som sökbegrepp användas personnummer, namn, adress, folkbokföringsort, medborgarskap, civilstånd och – med undantag för uppgift om adoptionsförhållande – relationsbegrepp.

I det centrala referensregistret får som sökbegrepp användas personnummer, namn och avregistrering.

Kommitténs förslag: I sitt betänkande föreslår kommittén att sökbe-

33

greppen för terminalåtkomst begränsas till personnummer/födelseid, namn, adresser, folkbokföringsfastighet och diarienummer. Regleringen bör göras i en förordning.

Remissinstanserna: Bara ett fåtal remissinstanser har uttalat sig. *Datainspektionen* (DI) anser att avgörande för vilka sökbegrepp som bör få användas bör vara det behov som föreligger med hänsyn till folkbokföringsverksamheten. Riktlinjerna för vilka sökbegrepp som får användas bör anges i registerlagen. Regeringen bör kunna meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får användas. Med hänsyn till DI:s förslag om en stark begränsning av uppgifter i det centrala registret behövs inte någon reglering om sökbegrepp beträffande detta. *Riksskatteverket* (RSV) ifrågasätter om föreskrifter om sökbegrepp skall behöva meddelas i förordning. Enligt RSV:s mening bör integritetskraven kunna tillgodoses om sökbegreppen fastställs i föreskrifter av datainspektionen.

Skälen för mitt förslag: Frågan om vilka sökmöjligheter som skall få finnas i ett personregister är av stor betydelse inte minst från integritetsynpunkt. Man måste beakta att det av offentlighetsprincipen följer att en myndighet måste använda alla tillåtna sökbegrepp och tekniska möjligheter som står myndigheten till buds för att ur dess ADB-register ta fram uppgifter som någon begär med stöd av offentlighetsprincipen. Skyldigheten begränsas bara av att uppgifterna skall kunna tas fram med rutinbetonade åtgärder, dvs. med en enkel arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader eller andra komplikationer. Det är utan betydelse om myndigheten behöver de begärda uppgifterna eller uppgiftssammanställningarna i sin egen verksamhet eller inte. Om det tillåts att i ett personregister använda alla eller många typer av registeruppgifter som sökbegrepp finns således risk för att oönskade och oförutsedda konsekvenser uppkommer. Även om varje enskild uppgift i stort sett kan te sig harmlös kan sammanställningar och urval av personuppgifter komma att framstå som integritetskränkande.

Vid utformningen av de sökmöjligheter som nu bör byggas in i främst de lokala registren bör självfallet hänsyn också tas till kravet på en effektivt och rationellt bedriven folkbokföringsverksamhet.

Författningsregleringen av sökbegreppen kan utformas på olika sätt. I och för sig kan det anses tillräckligt att i lag ange ramarna för sökmöjligheterna. Enligt min mening bör dock i det här fallet i lag uttömmande anges alla tillåtna sökbegrepp. En sådan författningsteknik är möjlig med hänsyn till att det är ett begränsat antal sökmöjligheter som är nödvändiga för verksamheten. De sökbegrepp som anges i lagen bör givetvis motsvaras av ADB-tekniska åtkomstbegränsningar. Jag vill framhålla att när myndigheten saknar befogenhet att göra en ADB-teknisk överföring av viss information från ett register så anses denna inte förvarad hos myndigheten, med verkan att inte heller allmänheten kan göra anspråk på informationen (jfr 2 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen, TF).

Som sökbegrepp bör först och främst få användas uppgift om personnummer, namn, adress och folkbokföringsort. Med folkbokföringsort avses län, kommun, församling och fastighet. Dessa sökbegrepp är nödvändiga för handläggningen av folkbokföringsärenden.

För att kunna garantera en god datakvalitet i de nya registren måste olika kontroller av uppgifterna kunna göras. Det är bl. a. nödvändigt att kunna kontrollera att uppgifter registreras på ett enhetligt sätt inom en familj. Makar och barn som är folkbokförda tillsammans skall också finnas registrerade på samma fastighet. Ett gemensamt barn skall finnas i båda föräldrarnas personposter och i dessa angivet med samma personnummer. Särskilt viktig blir kontrollen i samband med överföringen av information från personakterna, men även därefter måste man kunna kontrollera uppgifter som registrerats. Med hänsyn till detta behövs två ytterligare sökmöjligheter, nämligen dels uppgift om relationsbegrepp, t. ex. make, barn, dels uppgift om civilstånd. När det gäller relationsbegreppen kan ett förhållande uppfattas som särskilt integritetskänsligt, nämligen uppgift om adoptivförhållande. Jag föreslår därför att sammanställningar eller sökbegrepp som skiljer ut adoptivförhållanden från biologiska relationer inte skall få finnas.

I den skrivelse som kommittén den 3 oktober 1990 överlämnat till finansdepartementet har vidare föreslagits att uppgift om medborgarskap skall få användas som sökbegrepp. Som skäl härför anför kommittén att tillämpning av utländsk medborgarskapslagstiftning och bestämmandet av utländska medborgarskap ofta vållar svårigheter. För att kunna göra efterhandskontroller i dessa ärenden skulle det vara till fördel om medborgarskap får användas som sökbegrepp. Kommittén har också påpekat att medborgarskap som sökbegrepp är värdefullt för kommuner, som i sin verksamhet har behov av uppgifter om t. ex. vilka olika invandrargrupper som finns företrädda i kommunen. Uppgifterna används också av riksskatteverket och av politiska partier när man skickar ut valinformation på främmande språk.

Det finns alltså ett berättigat behov av att kunna söka på medborgarskap i folkbokföringsregistren. Samtidigt är det också klart att sammanställningar över utländska medborgare kan vara integritetskänsliga. Sådana uppgifter får självfallet inte lämnas ut exempelvis om det finns risk att de skall användas som led i förföljelse av vissa invandrare.

Enligt min mening är risken för otillbörligt integritetsintrång förhållandevis liten med hänsyn till att en begäran om uttag av uppgifter om utländskt medborgarskap kan vägras med stöd av sekretesslagen om det kan antas att uppgifterna kan komma att användas på ett skadligt sätt. 7 kap. 15 § sekretesslagen anger visserligen att sekretess förutsätter att det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Presumtionen är således för att en uppgift inom folkbokföringsverksamheten skall lämnas ut. Detta hindrar emellertid inte att myndigheten gör en mera ingående prövning när någon begär uppgifter av ömtålig art. Uppgifter som rör en enskild utlänning kan dessutom hemlighållas med stöd av 7 kap. 14 § sekretesslagen i vissa fall där det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men. Enligt 2 kap. 14 § TF får en myndighet också efterforska vem som vill ha ut en handling och syftet med begäran, om det behövs för att myndigheten skall kunna pröva om det föreligger hinder mot utlämnande på grund av sekretess. Vidare föreskrivs

i 7 kap. 16 § sekretesslagen hinder mot att lämna ut en uppgift om den begärda uppgiften är en personuppgift i ett ADB-register och det kan antas att den kan komma att användas för automatisk databehandling i strid med datalagen. Om någon önskar få ut uppgifter från en myndighet om en stor mängd registrerade personer föreligger det alltså hinder för myndigheten att lämna ut uppgifterna också om den som begär att få ut uppgifterna saknar licens eller tillstånd enligt datalagen att registrera uppgifterna. Detta innebär att en myndighet inte får lämna ut uppgifter på ADB-medium till en mottagare som saknar tillstånd att föra personregister. En begäran om massuttag eller om ett urval av uppgifter skall därför även enligt sistnämnda bestämmelse i sekretesslagen normalt utgöra anledning för den registeransvariga myndigheten att närmare utreda hur uppgifterna är avsedda att användas.

Mot bakgrund av det nu sagda förordar jag att uppgift om medborgarskap skall få användas som sökbegrepp.

För det centrala referensregistrets del gör integritetsintressena sig inte gällande på samma sätt som i fråga om de lokala registren. Enligt min mening är det ändå lämpligt att i lag även reglera sökmöjligheterna i det centrala registret. Det är bara ett fåtal slag av uppgifter som får finnas centralt. För verksamheten behöver man inte kunna söka på uppgifter om grunden för personnummertilldelning eller vilket lokalt register som de centralt registrerade uppgifterna inhämtats från. Sökmöjligheterna kan därför begränsas till uppgifter om personnummer, namn och avregistrering.

Avslutningsvis vill jag nämna att det inte kommer att vara tekniskt möjligt att använda alla de ovan nämnda sökbegreppen vid registerlagens ikraftträdande. Övergångsvis behövs alltså en särskild reglering. Jag återkommer strax till detta.

Jag föreslår att bestämmelser om sökmöjligheter införs i 12 § registerlagen.

5 Ikraftträdande

Mitt förslag: Registerlagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1991.

Det centrala skatteregistret får användas för att identifiera en person vid handläggningen av ärende om folkbokföring.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna har inte yttrat sig i denna del.

Skälen för mitt förslag: Enligt riksdagens principbeslut under hösten 1987 avses den nya organisationen för folkbokföringen bli genomförd den 1 juli 1991. Den reglering som jag nu föreslagit i registerlagen avser i huvudsak de delar av det framtida ADB-systemet för folkbokföringen som kan beräknas vara klara att tas i bruk den 1 juli 1991. Det kommer emellertid inte att då finnas tekniska förutsättningar för alla planerade

registerfunktioner. Att det gäller beträffande kommitténs förslag om ett centralt aviseringsregister har jag redogjort för tidigare. Men det gäller också några av de funktioner som jag föreslår skall lagregleras nu.

Tilldelningen av personnummer skall kunna bygga på det centrala referensregistret. Enligt vad jag har inhämtat kan den registerfunktionen genomföras inom två år. Tiden är inte längre än att man enligt min mening redan nu kan lagreglera denna fråga som ju är av relativt okomplicerad natur.

Härutöver kommer ADB-kapaciteten inte att vara fullt utbyggd beträffande det centrala referensregistret och de lokala folkbokföringsregistren när det gäller sökmöjligheter. I ett inledningsskede kommer man i dessa register inte att kunna söka på något annat än personnummer. Detta innebär att det lokala skattekontoret inte kommer att kunna söka i registren efter vilka uppgifter som är antecknade om en person exempelvis i fall där en flyttningsanmälan från honom saknar personnummer eller anger ett felaktigt personnummer. För att avhjälpa den bristen föreslår jag att det öppnas åtkomstmöjlighet till skatterregistret så att man i folkbokföringsverksamheten kan söka i skatterregistret på namn för att på så sätt kunna koppla ihop lämnade uppgifter med rätt personnummer. Sökmöjligheten bör begränsas till personnummer och namn.

Det bör nämnas att jag i lagrådsremissen föreslog att skatterregistret också skulle få användas för att söka på uppgift om adress. I konsekvens med att jag nu föreslagit att det centrala referensregistret inte skall innehålla adressuppgifter bör inte heller skatterregistret få användas för att ta fram sådana uppgifter.

Mitt förslag bör föranleda två nya paragrafer i skatteregisterlagen, 1 a och 10 a §§.

6 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom finansdepartementet upprättats förslag till

1. lag (1990:000) om folkbokföringsregister,
2. lag om ändring i skatteregisterlagen (1980:343).

Förslagen har granskats av lagrådet.

7 Författningskommentarer

7.1 Lag om folkbokföringsregister

1 §

I paragrafen anges att folkbokföringsverksamheten skall skötas med hjälp av ADB. Det skall finnas ett lokalt folkbokföringsregister för varje skattekontors verksamhetsområde och ett centralt referensregister för hela landet.

Här ges bestämmelser om för vilka ändamål ett lokalt folkbokföringsregister får användas. Ändamålen räknas upp i sex punkter. Ändamålet i punkten 1, samordnad registerföring, har behandlats utförligt i avsnitt 4.2. I punkten 2 anges de mer renodlade folkbokföringsuppgifterna såsom handläggning av ärenden enligt folkbokföringslagen eller annan författning. Exempel på andra författningar är folkbokföringskungörelsen, äktenskapsbalken, föräldrabalken och namnlagen.

I punkten 3 anges att registren får användas för att framställa personbevis och andra registerutdrag. Med andra registerutdrag avses utdrag som exempelvis avser en avliden eller en person som inte längre är folkbokförd inom verksamhetsområdet.

Av punkten 4 framgår att registren får användas för att tillhandahålla folkbokföringsuppgifter åt myndigheter såsom exempelvis statistiska centralbyrån, statens invandrarverk och pastor i svenska kyrkan.

I punkten 5 föreskrivs att registren skall få användas för framställning av särskilda uppgiftssammanställningar. Härmed avses de längder som skall tas ut och överlämnas till statliga arkivmyndigheter. Uttag måste ske dels för att bevara kontinuiteten i de register som tidigare förts manuellt och som med vissa intervall överlämnats till arkivmyndigheter, dels av praktiska skäl eftersom de register man arbetar med annars efter hand skulle svälla och bli alltför omfattningsrika och innehålla en mängd uppgifter som man inte har användning för. Folkbokföringsmyndigheterna har inte själva någon användning av dessa längder annat än under en begränsad tid efter uttaget.

I punkten 6 anges att registren får användas för planering och tillsyn av folkbokföringsverksamheten. Det gäller bl. a. för att kunna kontrollera att uppgifter om familjerelationer är korrekt registrerade.

3 §

I denna paragraf regleras ändamålen med det centrala referensregistret. Registret får användas för lokalisering av folkbokförda personer. Om ett lokalt skattekontor behöver få uppgifter om en person som är folkbokförd inom ett annat skattekontors verksamhetsområde kan det förstnämnda kontoret söka i det centrala registret för att därigenom få kännedom om var personen är folkbokförd. Därefter kan skattekontoret vända sig till det andra skattekontoret med förfrågan om de uppgifter som behövs. Ett sådant förfarande kan bli vanligt i t. ex. flyttningsärenden.

I den mån de uppgifter som ett skattekontor får från det centrala registret vid en förfrågan är tillräckliga för att kunna handlägga ett ärende behöver naturligtvis någon vidare förfrågan till ett lokalt register inte göras. Det centrala registret kan sålunda i enstaka fall få användas för handläggning av ärenden. De ärenden som avses komma i fråga är handläggning enligt folkbokföringslagen eller annan författning eller tillhandahållande av folkbokföringsuppgifter i form av personbevis.

Härutöver får det centrala registret användas vid tilldelning av personnummer.

I dessa paragrafer regleras registeransvaret. När det gäller de lokala registren är skattemyndigheten i länet ansvarig för de register som förs i länet. Det förs ett register för varje skattekontors verksamhetsområde.

För det centrala referensregistret råder det ett delat ansvar. Ansvariga är dels riksskatteverket, dels skattemyndigheterna i länen. En skattemyndighet är ansvarig för de uppgifter i det centrala registret som härrör från ett lokalt register i länet och som avser en person som är eller senast har varit folkbokförd inom myndighetens verksamhetsområde eller som utan att vara folkbokförd i Sverige av myndigheten tilldelats personnummer.

6 §

I denna paragraf regleras vilka uppgifter ett lokalt folkbokföringsregister skall få innehålla. För det första får registret innehålla uppgifter om den som är eller har varit folkbokförd inom det verksamhetsområde för vilket registret förs. Eftersom begreppet kyrkobokföring avses bli ersatt av begreppet folkbokföring den 1 juli 1991 när denna lag föreslås träda i kraft används i lagrådsremissens lagförslag begreppet folkbokföring (jfr avsnitt 1). De personer som är kyrkobokförda den 30 juni 1991 skall, när de nya bestämmelserna träder i kraft anses som folkbokförda.

I punkten 1 anges personnummer. En definition av personnummer finns i folkbokföringslagen.

Med uppgiften om namn i punkten 2 avses förnamn med tilltalsnamn, mellannamn och efternamn eller motsvarande. Svenska namn anges enligt namnlagen och svenskt namnskick.

Uppgiften i punkten 3 om adress avser både bostads- och postadress.

När det gäller postadresser har kommittén föreslagit att man skall registrera en särskild uppgift om postadress. Anledningen till detta är bl. a. 1983 års folkbokföringskommittés förslag om att införa en skyldighet att också anmäla ändrad postadress till folkbokföringen. Men också externa aviseringsmottagare har under lång tid pekat på de olägenheter som kan uppkomma genom att det nuvarande systemet endast har ett adressfält. Felaktigt angivna adresser ger upphov till mycket stora kostnader i den postala hanteringen. Postverket har i sitt remissvar framhållit att man för att komma till rätta med felen i folkbokföringens adressuppgifter måste införa två adressfält; ett för postadress och ett för bostadsadress.

Jag instämmer i kommitténs förslag och förordar därför att när det gäller adressuppgift i folkbokföringsregistret får utöver bostadsadress, vilket är den adressuppgift som i dag antecknas i registren, och som är adressen för den fastighet på vilken en person är folkbokförd, även postadress antecknas. Postadress är den adress till vilken en persons post skall delas ut för att regelmässigt nå honom. Såväl bostads- som postadress anges med c/o-uppgift, utdelningsadress, postnummer och postort.

Datainspektionen har i sitt yttrande enligt 2 a § datalagen anfört att adressuppgift inte bör omfatta särskild angivelse av postadress. En registrering av uppgiften svarar, enligt inspektionen, inte mot registrens ända-

mål. För min del anser jag att uppgift om postadress faller inom ramen för de angivna ändamålen för registren. Som användningsområde för ett lokalt register anges bl. a. samordnad registerföring av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter samt tillhandahållande av folkbokföringsuppgifter som myndigheter behöver för att fullgöra sin verksamhet. Jag avser att i ett senare sammanhang också föreslå att det ges föreskrifter om att ändrad postadress skall anmälas till folkbokföringsmyndigheten. Datainspektionen har vidare framfört att genom en registerhållning av postadress ökar risken att uppgifter kan komma att efterfrågas för direktreklamändamål eller andra ändamål som enskilda kan uppfatta som integritetskränkande. För min del vill jag framhålla att en särskild registrering av postadress i fall då denna avviker från folkbokföringsfastigheten inte kan anses som tveksam från integritetsskyddssynpunkt. För de berörda enskilda liksom för andra personer och myndigheter är det värdefullt att folkbokföringens uppgifter om adress återger den faktiska postadressen. Risken att uppgiften skulle användas för t. ex. direktreklamändamål får enligt min mening inte överbetonas. Statens person- och adressregister, SPAR, som direkt inrättats för försäljning av uppgifter till allmänheten, kan på ett helt annat sätt förse en beställare med relevanta uppgifter för reklamändamål. Den som därvid beställer uppgifter från folkbokföringen kan i princip hänvisas till SPAR enligt 28 § datalagen.

I punkten 4 anges uppgifterna folkbokföringsfastighet, folkbokföringsort och folkbokföring under särskild rubrik. Detta är grundläggande registeruppgifter. Enligt gällande folkbokföringslag och enligt det förslag till ny folkbokföringslag som har lämnats av 1983 års folkbokföringskommitté i betänkandet (SOU 1990: 50) Ny folkbokföringslag sker folkbokföring på fastighet och i församling. Med folkbokföringsort avses i folkbokföringsregisterlagen såväl församling som kommun och län. Därutöver kan folkbokföringen ske under rubriken "på församlingen skrivna" eller "utan känt hemvist".

Enligt punkten 5 får uppgift om födelsehemort och födelseort antecknas i registret. Enligt folkbokföringslagen är födelsehemort för en person normalt den församling i vilken personens moder var folkbokförd eller registrerad som obefintlig när personen i fråga föddes. I annat fall skall län och församling där personen föddes antecknas. Med födelseort menas födelseort och land för person som är född i utlandet.

I punkten 6 anges att medborgarskap får antecknas. För den som är statslös får detta antecknas. För den som är svensk medborgare skall inte eventuellt utländskt medborgarskap registreras.

Enligt punkten 7 får civilstånd registreras. Civilstånd anges med ogift, gift, fränskild och änka/änkling.

I punkten 8 anges att olika familjerelationer får registreras. Dessa relationer till andra folkbokförda personer skall anges med typ av relation (barn, förälder, vårdnadshavare och make/maka) och personnummer för relationspersonen. Det skall också framgå om relationen är biologisk eller grundad på adoptivt förhållande. Om en person under 18 år är folkbokförd hos annan person anges även denne, t. ex. fosterförälder, på motsvarande

sätt. Relationer till personer som inte är eller varit folkbokförda skall också registreras. För dessa anges kön, relationstyp, namn, födelsetid och födel-seort.

I punkten 9 anges att sjömansregistrering får antecknas i registret. Upp-giften har betydelse för vissa beslut i folkbokföringshänseende.

Enligt punkten 10 får inflyttning från utlandet registreras. Det land från vilket inflyttning skett skall registreras. Vid inflyttning från nordiskt land skall även ort från vilken inflyttning skett anges.

Avregistrering från folkbokföringen skall ske i tre fall, nämligen vid dödsfall och dödförklaring, utflyttning till utlandet samt vid obefintlighet. Enligt punkten 11 får uppgift om att personen är avregistrerad antecknas samt orsaken till och tidpunkten för avregistreringen.

Enligt punkten 12 får gravsättning registreras. Normalt kan uppgiften avse den kyrkogårdsmyndighet som har underrättat skattekontoret om gravsättning. Registret ger på så sätt upplysning om var en person är begravd.

Paragrafens andra stycke innebär att uppgifter som den 30 juni 1991 finns antecknade i personakt enligt särskilda bestämmelser därom får finnas registrerade i ett lokalt folkbokföringsregister. Uppgifterna motsva-rar vissa av de uppgifter som enligt vad kommittén har uppgivit kommer att antecknas i diarierna fr. o. m. den 1 juli 1991. Det gäller uppgifter om grunderna för vissa beslut, t.ex. enligt vilken bestämmelse i namnlagen som ett namnbyte har skett. Uppgiften har betydelse för att man skall kunna ta ställning till eventuella framtida anmälningar om namnbyte för personen i fråga. Uppgifter som finns registrerade enligt detta stycke avser oftast vilket lagrum en registrering grundar sig på. Men också upplysningar om att en uppgift är obestyrkt kan finnas antecknade i folkbokföringsre-gistret med stöd av denna bestämmelse. Det kan gälla obestyrkta uppgifter som en enskild meddelar till folkbokföringsmyndigheten. Som exempel kan nämnas det fall att en person har flyttat in från ett annat land och till folkbokföringsmyndigheten uppgett att han är gift samt namn och andra personuppgifter på maken/makan. Några handlingar som styrker uppgif-terna finns dock inte. Uppgifterna har då antecknats i personakten jämte en notering om att de är obestyrkta. Det måste framhållas att några nya uppgifter inte kommer att antecknas i folkbokföringsregistren enligt be-stämmelsen i andra stycket. Det rör sig endast om att i folkbokföringsre-gistret föra in de uppgifter som den 30 juni 1991 finns antecknade i personakter. Motsvarande nya uppgifter som tillkommer därefter förs in i diarierna. Man kan alltså säga att bestämmelsen har karaktär av en över-gångsbestämmelse.

7 §

I denna paragraf anges vilka uppgifter som får ingå i det centrala referens-registret. Det gäller personnummer, namn och avregistrering. Dessa har kommenterats under paragraf 6. Det bör framhållas att i det centrala registret skall bara aktuella uppgifter vara antecknade.

I denna paragraf anges att lokala register och det centrala referensregistret även får innehålla tidsuppgifter rörande registrerade förhållanden samt de tekniska och administrativa uppgifter som behövs för att tillgodose ändamålen med registren. Administrativa uppgifter kan t. ex. vara olika koder för resp. skattemyndighet.

Med stöd av denna bestämmelse kan diarienummer antecknas. Uppgiften behövs bl. a. med hänsyn till datalagens bestämmelse att den registeransvarige är skyldig att rätta felaktiga uppgifter. Detta förutsätter nämligen att bakgrunden till registreringen kan spåras. Genom att registrera ett diarienummer kan man koppla uppgifterna i folkbokföringsregistret till uppgifterna om grunderna för registreringen, vilka endast finns i diariet.

Vidare bör uppgift om särskild sekretessprövning få registreras. En sådan uppgift anger att det finns särskild anledning att närmare pröva utlämnandet av uppgifter för personen i fråga.

9 och 10 §§

I dessa paragrafer regleras terminalåtkomsten. I 9 § anges att ett lokalt skattekontor endast får ha åtkomst till det lokala folkbokföringsregister som förs för skattekontorets verksamhetsområde.

Samtliga skattemyndigheter får ha terminalåtkomst till det centrala referensregistret.

11 §

I denna paragraf regleras utlämnandet av registeruppgifter på medium för automatisk databehandling. Utlämnande på sådant sätt får ske endast om det följer av författning eller regeringen har medgett det. Regeringen får delegera till en myndighet att lämna medgivande.

12 §

I denna paragraf anges vilka sökbegrepp som skall få finnas i registren. Detta har kommenterats utförligt i avsnitt 4.10.

7.2 Lag om ändring i skatteregisterlagen (1980:343)

1 a §

I paragrafen, som är ny, anges att det centrala skatteregistret får användas för att identifiera en person i ärenden som avses i 2 § 2 lagen om folkbokföringsregister. Bestämmelsen är närmast att se som en övergångsbestämmelse. Den införs därför att endast uppgift om personnummer till en början kommer att kunna användas som sökbegrepp i såväl de lokala folkbokföringsregistren som det centrala registret på grund av tekniska skäl. De tekniska begränsningarna kommer att finnas under de första åren

efter ikraftträdandet. Genom bestämmelsen öppnas en möjlighet att använda det centrala skatterregistret för att identifiera personer i ärenden där exempelvis ett personnummer angetts felaktigt eller saknas.

10 a §

Även denna paragraf, som är ny, är närmast att betrakta som en övergångsbestämmelse i avvaktan på att de tekniska systemen i folkbokföringen blir helt utbyggda. Genom paragrafen får skattemyndigheten i sin folkbokföringsverksamhet, för det ändamål som anges i 1 a §, terminalåtkomst till det centrala skatterregistret och får som sökbegrepp använda personnummer och namn.

8 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta förslagen till

1. lag om folkbokföringsregister,
2. lag om ändring i skatteregisterlagen (1980:343).

Vidare hemställer jag att regeringen bereder riksdagen tillfälle att

3. ta del av vad jag i övrigt har anfört om den nya folkbokföringsorganisationen.

9 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för den åtgärd och de ändamål som han har hemställt om.

Riksdagen har under hösten 1987 beslutat att ansvaret för den löpande folkbokföringen skall flyttas över från pastorsämbetena till de lokala skattemyndigheterna. Även försäkringskassorna skall medverka i det framtida folkbokföringsarbetet.

Enligt direktiven är det vårt uppdrag att lämna förslag till den närmare utformningen av folkbokföringens organisation och i övrigt lämna förslag till andra åtgärder som kan behövas för att genomföra den nya organisationen. I detta delbetänkande redovisar vi överväganden och förslag rörande främst

- folkbokföringens organisatoriska integration i skatteförvaltningen,
- försäkringskassornas medverkan,
- nytt ADB-stöd och
- integritets- och sekretessfrågor som uppkommer såsom en följd av våra förslag till datorisering och omorganisation.

Folkbokföringen i skatteförvaltningen

Vi har i denna del anpassat vårt förslag till den förändring av skatteförvaltningens organisation i länen som föreslås i propositionen om ny taxeringslag. Förändringen innebär att de lokala skattemyndigheterna den 1 januari 1991 upphör som självständiga myndigheter och övergår till att bli lokala skattekontor i en skattemyndighet för varje län.

Vi föreslår att folkbokföringen, i vart fall inledningsvis, får ingå som en särskild grupp inom skattekontoret. På sikt kan ytterligare integrering komma till stånd. All löpande folkbokföringsverksamhet skall ske hos skattekontoret. Verksamheten bedrivs i en organisation med så lite tjänstskiktning som möjligt, vilket bl. a. innebär att varje handläggare i princip skall kunna utföra alla förekommande arbetsuppgifter. Undantagsvis kan vissa typer av ärenden kräva specialistkompetens. Riksskatteverket skall med vårt förslag inte delta i den operativa verksamheten utan i princip endast ha ledande och styrande funktioner inom folkbokföringen.

Försäkringskassornas medverkan

Försäkringskassorna skall medverka i den nya folkbokföringsorganisationen i ärenden som initieras av enskilda. Detta innebär fördelar för den enskilde från servicesynpunkt. Vi har undersökt formerna för en kassa-medverkan främst utifrån två huvudalternativ, handläggningsalternativet och förmedlingsalternativet. I enlighet med riksdagens uttalanden utgår båda alternativen från att det är skattemyndigheten som är den formella besluts- och registreringsmyndigheten även i de ärenden som initieras hos en försäkringskassa.

Med handläggningsalternativet har kassorna en mycket aktiv roll inom folkbokföringsverksamheten och gör självständiga utredningar och be-

dömningar i ärenden som initieras av enskilda; alltså arbetsuppgifter som är mycket lika dem som utförs av skattemyndigheterna såsom nya folkbokföringsmyndigheter. Det återstår för skattemyndigheterna rörande dessa ärenden i princip bara att registrera vissa uppgifter utifrån de ställningstaganden som kassorna har gjort. I förmedlingsalternativet är kassornas arbetsuppgifter begränsade till att informera, tillhandahålla blanketter, hjälpa enskilda att fylla i blanketter samt att kontrollera anmälningar. Sedan detta är gjort översänder kassan det aktuella ärendet till skattemyndigheten för utredning och beslut samt registrering.

Vid vår prövning av formerna för kassamedverkan har det visat sig att en medverkan som, i likhet med handläggningsalternativet, får omfatta beredning och bedömning av folkbokföringsärenden medför betydande nackdelar på flera plan. I jämförelse med en mera begränsad kassamedverkan medför en sådan ordning att det tillskapas en ineffektiv och komplicerad organisation med otillräcklig kompetens. Det uppstår inte heller några fördelar från servicesynpunkt med en mycket aktiv roll för kassorna. Med den kassamedverkan som vi förordar utfärdar inte försäkringskassorna några personbevis.

ADB-stödet och personakterna

För närvarande förekommer datoriserade länsregister inom folkbokföringsverksamheten. Riksdagen har bl. a. uttalat att folkbokföringen även bör datoriseras lokalt för att man skall uppnå en tillräcklig snabbhet och tillförlitlighet beträffande aktuella uppgifter. Riksdagen har också ställt krav på en effektiv och serviceinriktad framtida verksamhet. För att nå de uttalade målen har vi funnit det nödvändigt med en fullständig datorisering av registerhållningen inom folkbokföringen.

Vårt förslag till nytt ADB-stöd bygger på en kombination av lokal, småskalig datorisering och ett centralt system. Den lokala datoriseringen skall utgöra ett stöd i verksamheten på lokal nivå med ett ADB-register för varje skattekontors arbetsområde. För att tillgodose samhällets behov av basuppgifter, främst genom aktualisering av andra myndigheters register, inrättas ett centralt folkbokföringsregister som ersättare till de nuvarande länsregistren.

Några manuella folkbokföringsregister ingår således inte i vårt förslag. Fördelarna med en datorisering kan enligt vår bedömning uppnås bara om de lokala registren före den 1 juli 1991 förses med den information som nu finns i de grundläggande dokumenten (personakterna) inom dagens kyrkobokföring.

ADB-registren och integriteten

De starka krav på datorisering som en effektiv verksamhet ställer får självfallet inte medföra att den enskildes integritet kränks på ett otillbörligt sätt. Som ett grundläggande motmedel mot risker för sådana kränkningar föreslår vi en detaljerad författningsreglering av folkbokföringens framtida ADB-register. I det förslag till registerlag som vi nu lägger fram föreslår vi

lösningar på de frågor rörande registren som har särskild betydelse från integritetssynpunkt. Bl. a. föreslår vi föreskrifter om ansvar, ändamål, innehåll och terminalåtkomst rörande registren.

De lokala folkbokföringsregistren kommer med vårt förslag att innehålla motsvarande uppgifter som i dag registreras manuellt inom kyrkobokföringen. Registerinnehållet är via terminal endast tillgängligt inom den aktuella skattemyndigheten. Sökmöjligheterna i registren kommer också att begränsas.

Det centrala referens- och aviseringsregistret innehåller de typer av uppgifter som olika myndigheter behöver i sina verksamheter. Registerinnehållet motsvarar ganska väl de uppgifter som i dag lagras i folkbokföringens länsregister. En avgörande skillnad mellan de lokala och det centrala registret är att centralt endast lagras aktuella uppgifter. Historik rörande folkbokförda personer förekommer således endast i de lokala registren. Möjligheterna att via terminal ta del av uppgifter i det centrala registret är med vårt förslag mycket begränsade. Endast skattemyndigheterna föreslås nu få åtkomst och då uteslutande till grundläggande uppgifter såsom personnummer, namn och adress. Utlämnande av registeruppgifter på ADB-medium får ske bara med författningsstöd eller efter beslut av regeringen eller datainspektionen.

Sekretess

Vi har särskilt övervägt om den utökade datoriseringen bör föranleda en skärpning av folkbokföringssekretessen, men funnit att det sekretesskydd som nu föreligger är väl avvägt även för framtiden. Detta gäller både uppgifter som generellt anses känsliga, exempelvis rörande vissa familjerättsliga förhållanden, och normalt harmlösa uppgifter såsom adresser som kan behöva skyddas i vissa fall.

Överförandet av folkbokföringen till skatteförvaltningen väcker frågan om olika personuppgifter fritt skall kunna utbytas mellan skatteområdet och folkbokföringsverksamheten inom en och samma skattemyndighet. Bl. a. intresset av en effektiv bosättningskontroll talar för detta. Vi har dock funnit att en sådan ordning av integritetsskäl inte bör accepteras utan att ett eventuellt uppgiftsutbyte bör underkastas sedvanlig sekretessprövning. Som ett klagörande av detta föreslår vi att en särskild bestämmelse införs i sekretesslagen.

Kostnadskonsekvenser av våra förslag

I direktiven anges att den nya folkbokföringsverksamheten kan beräknas innebära en merbelastning på statsbudgeten med ca 250 milj. kr. Med vårt förslag uppstår för nästa budgetår en stor engångsutgift för överföringen av personaktsinformationen till ADB-medium, vilket innebär att den angivna ramen för merbelastning på statsbudgeten inte kan hållas det budgetåret. Om personaktsinformationen överförs på det koncentrerade sätt som

vi förordar uppkommer dock sådana vinster i den framtida verksamheten att merbelastningen på statsbudgeten kan hållas inom den angivna ramen under de följande budgetåren.

Prop. 1990/91:53
Bilaga 1

1. Förslag till

Lag om folkbokföringsregister

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § För de ändamål som anges i denna lag skall inom folkbokföringsverksamheten med hjälp av automatisk databehandling föras ett lokalt register för varje skattekontors verksamhetsområde och ett centralt referens- och aviseringsregister för hela landet.

Inom folkbokföringsverksamheten skall också med hjälp av automatisk databehandling föras diarium. Närmare föreskrifter om diarierna meddelas av regeringen.

Registerändamål

2 § Ett lokalt folkbokföringsregister skall användas av skattemyndigheten för

1. prövning av ärende som handläggs enligt folkbokföringslagen (1967:198) eller folkbokföringskungörelsen (1967:495) och för registrering av uppgift i sådant ärende,

2. prövning av ärende som enligt föräldrabalken, namnlagen (1982:670) eller begravningskungörelsen (1965:540) handläggs av skattemyndigheten och för registrering av uppgift i sådant ärende,

3. prövning av äktenskapshinder,

4. registrering av uppgift rörande personliga förhållanden som enligt särskilda bestämmelser anmäls till skattemyndigheten,

5. tillhandahållande av folkbokföringsuppgifter i form av registerutdrag (personbevis) och annat uppgiftslämnande,

6. framställning av särskilda uppgiftssammanställningar (folklängder och andra längder) för forskning och förvaring av folkbokföringsuppgifter hos statliga arkivmyndigheter, och

7. uppföljning och kontroll av folkbokföringsverksamheten.

3 § Det centrala referens- och aviseringsregistret skall användas för aktualisering, komplettering och kontroll av andra personregister och annat uppgiftslämnande.

Registret skall av skattemyndigheten användas för

1. lokalisering av folkbokförda personer och

2. tilldelning av personnummer.

Skattemyndigheten får, inom ramen för sin terminalåtkomst enligt 9 §, också använda registret vid prövning av ärenden enligt 2 § 1 och 2 samt för tillhandahållande av registerutdrag enligt 2 § 5.

Registeransvar

4 § Skattemyndigheten är registeransvarig för de lokala folkbokföringsregister som förs rörande myndighetens verksamhetsområde.

5 § Riksskatteverket är registeransvarig för det centrala referens- och aviseringsregistret.

Skattemyndigheten är registeransvarig för uppgifter i det centrala referens- och aviseringsregistret som härrör från ett lokalt register och som rör en person som är eller senast har varit folkbokförd inom myndighetens verksamhetsområde.

Registerinnehåll m. m.

6 § Ett lokalt folkbokföringsregister skall uppta den som är eller har varit folkbokförd inom det verksamhetsområde för vilket registret förs och får rörande en sådan person innehålla uppgift om

1. personnummer,
2. namn,
3. adress eller adresser,
4. folkbokföringsfastighet, folkbokföringsort och folkbokföring under särskild rubrik,
5. födelsehemort och födelseort,
6. medborgarskap,
7. civilstånd,
8. make/maka, barn, föräldrar och vårdnadshavare eller annan person med vilken samband föreligger inom folkbokföringen,
9. inflyttning från utlandet.
10. avregistrering;
- a/ dödsfall och dödförklaring,
- b/ utflyttning till utlandet,
- c/ obefintlighet,
11. gravsättning,
12. ytterligare förhållanden som i enlighet med särskilda bestämmelser är antecknade i personakt som avses i 16 § folkbokföringskungörelsen,
13. diarienummer, och
14. särskild sekretessprövning (hemligstämpling).

Registret får även innehålla tidsuppgifter rörande registrerade förhållanden samt tekniska och administrativa uppgifter som behövs för att tillgodose ändamålen med registret.

Regeringen meddelar närmare föreskrifter om hur uppgifterna i registret skall anges.

Vid tillämpningen av denna paragraf anses även den som folkbokförd som den 30 juni 1991 var kyrkobokförd i landet.

7 § Det centrala referens- och aviseringsregistret skall uppta den som är eller har varit folkbokförd inom landet och får beträffande en sådan person innehålla uppgift från ett lokalt folkbokföringsregister om personnummer och *aktuella* förhållanden som avses i 6 § 2-10 och 14.

Registret får också för personen i fråga innehålla *aktuell* uppgift om

1. medlemskap i svenska kyrkan och icke territoriell församling,
2. värnplikts- och beredskapskod, och
3. sjömansregistrering.

Registret skall även uppta den som tilldelats personnummer utan att ha blivit folkbokförd och därvid innehålla uppgift om namn, personnummer och grunden för personnummertilldelningen.

6 § andra, tredje och fjärde styckena äger motsvarande tillämpning beträffande denna paragraf.

8 § Till register enligt denna lag får uppgift inhämtas från annat personregister i enlighet med föreskrifter som regeringen meddelar.

9 § Skattemyndigheterna får ha terminalåtkomst till det centrala referens- och aviseringsregistret såvitt gäller uppgift om

1. personnummer och grunden för personnummertilldelning enligt 7 § andra stycket,
 2. namn,
 3. adress,
 4. folkbokföringsfastighet, folkbokföringsort eller folkbokföring under särskild rubrik,
 5. civilstånd,
 6. avregistrering; endast såvitt avser tid för
- a. dödsfall eller dödförklaring,
 - b. flyttning till utlandet,
 - c. obefintlighet och
7. sjömansregistrering.

Utlämnande

10 § Personuppgifter i ett lokalt folkbokföringsregister och i det centrala referens- och aviseringsregistret får lämnas ut på medium för automatisk databehandling endast om detta följer av lag eller förordning eller regeringen har medgivit det. Regeringen får uppdra åt datainspektionen att lämna sådant medgivande i fråga om uppgifter som inte omfattas av sekretess. Beslut av datainspektionen överklagas hos regeringen.

Längder

11 § Längder enligt 2 § 6 får framställas på medium för automatisk databehandling i enlighet med föreskrifter som regeringen meddelar.

Regeringen eller myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om längder som inte framställs på medium för automatisk databehandling.

Gallring

12 § Gallring av uppgifter i ett lokalt folkbokföringsregister och i det centrala referens- och aviseringsregistret sker i enlighet med arkivlagens (0000:0000) bestämmelser.

Sökbegrepp

13 § I ett lokalt folkbokföringsregister och i det centrala referens- och aviseringsregistret får de sökbegrepp användas som regeringen föreskriver.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

2. Förslag till

Lag om ändring i sekretesslagen

Prop. 1990/91:53
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 15 § sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

15 §

Sekretess gäller i verksamhet som avser folkbokföring eller annan liknande registrering av befolkningen, för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annan verksamhet som avser registrering av betydande del av befolkningen.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Folkbokföringen är inom skatteförvaltningen att anse som en självständig verksamhetsgren enligt 1 kap. 3 § andra stycket.

Efter remiss har yttranden inkommit från justitiekanslern (JK), datinspektionen (DI), överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), riksförsäkringsverket (RFV), postverket, riksskatteverket (RSV), riksarkivet, statens invandrarverk, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), statistiska centralbyrån (SCB), statens person- och adressregisternämnd, Svea hovrätt, kammarrätten i Göteborg, länsrätten i Västmanlands län, länsrätten i Västernorrlands län, riksdagens ombudsmän (JO), överbefälhavaren (ÖB), värnpliktsverket, trafiksäkerhetsverket (TSV), forskningsrådsnämnden, humanistisk- samhällsvetenskapliga forskningsrådet, medicinska forskningsrådet, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), rikspolisstyrelsen, försäkringsskassförbundet, svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, svenska kyrkans centralstyrelse, centralorganisationen SACO, landsorganisationen i Sverige (LO), landstingsförbundet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges släktforskarförbund, tjänstemännens centralorganisation (TCO).

Universitets- och högskoleämbetet har utan eget yttrande skickat in yttranden från juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet och styrelsen för samhällsvetenskap vid Lunds universitet.

Yttrande över betänkandet har avgivits av, utöver de ovan angivna remissinstanserna, länsstyrelsen i Västernorrlands län, Sveriges försäkringsbolags riksförbund, kommunernas pensionsanstalt och kommunernas försäkringsaktiebolag, Sveriges frikyrkoråd, Svenskt biografiskt lexikon, Domkapitlet i Västerås, Arbetsmarknadens försäkringsaktiebolag och Västra Sveriges genealogiska förening.

1 Förslag till Lag om folkbokföringsregister

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § För de ändamål som anges i 2 och 3 §§ skall inom folkbokföringsverksamheten med hjälp av automatisk databehandling föras ett lokalt folkbokföringsregister för varje lokalt skattekontors verksamhetsområde och ett centralt referensregister för hela landet.

Registerändamål

2 § Ett lokalt folkbokföringsregister får användas för

1. samordnad registerföring av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter,
2. handläggning av ärenden som enligt vad som följer av folkbokföringslagen (1967:198) eller annan lag eller förordning prövas av skattemyndigheten inom ramen för dess folkbokföringsverksamhet,
3. framställning av personbevis och andra registerutdrag,
4. tillhandahållande av folkbokföringsuppgifter som myndigheter behöver för att fullgöra sin verksamhet,
5. uttag av folklängder och andra samlingar av uppgifter för forskning och förvaring hos statliga arkivmyndigheter,
6. planering och tillsyn av folkbokföringsverksamheten.

3 § Det centrala referensregistret får användas för ändamål som anges i 2 § 2, 3, 5 och 6.

Registeransvar

4 § Skattemyndigheten i länet är registeransvarig för det eller de lokala folkbokföringsregister som förs för myndighetens verksamhetsområde.

5 § Riksskatteverket är registeransvarigt för det centrala referensregistret.

Skattemyndigheten i länet är registeransvarig för uppgifter i det centrala referensregistret som avser en person som är eller senast har varit folkbokförd inom myndighetens verksamhetsområde eller som utan att vara folkbokförd i Sverige av myndigheten tilldelats personnummer.

Registerinnehåll m. m.

6 § Ett lokalt folkbokföringsregister får innehålla uppgifter om personer som är eller har varit folkbokförda inom det verksamhetsområde för vilket registret förs. För en sådan person får anges

1. personnummer,
2. namn,
3. adress,
4. folkbokföringsfastighet, folkbokföringsort och folkbokföring under särskild rubrik,

5. födelsehemort och födelseort,
 6. medborgarskap,
 7. civilstånd,
 8. make/maka, barn, föräldrar och vårdnadshavare eller annan person som den registrerade har samband med inom folkbokföringen och om sambandet är grundat på adoption,
 9. sjömansregistrering,
 10. inflyttning från utlandet,
 11. avregistrering;
- a) dödsfall och dödförklaring,
 - b) utflyttning till utlandet,
 - c) obefintlighet,
12. kyrkogårdsmyndighet.

För personen får också anges uppgifter som den 30 juni 1991 i enlighet med särskilda bestämmelser är antecknade i en sådan personakt som avses i 16 § folkbokföringskungörelsen (1967:495).

7 § Det centrala referensregistret får innehålla uppgifter om personer som är eller har varit folkbokförda i landet eller som annars tilldelats personnummer. För en sådan person får anges personnummer och grunden för personnummertilldelningen samt de i ett lokalt register senast registrerade uppgifterna som avses i 6 § första stycket 2, 3 och 11 med upplysning om det lokala register från vilket uppgifterna har inhämtats.

8 § Ett register enligt denna lag får även innehålla uppgifter om tidpunkter för registrerade förhållanden samt de tekniska och administrativa uppgifter som behövs för att tillgodose ändamålen med registret.

Terminalåtkomst

9 § Inom en skattemyndighet får terminalåtkomst till ett lokalt folkbokföringsregister endast finnas hos det lokala skattekontor för vars verksamhetsområde registret förs.

10 § Samtliga skattemyndigheter får ha terminalåtkomst till det centrala referensregistret.

Utlämnande av uppgifter

11 § Uppgifter i ett register enligt denna lag får lämnas ut på medium för automatisk databehandling endast om detta följer av lag eller förordning eller om regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har medgett det.

Sökbegrepp

12 § I ett lokalt folkbokföringsregister får som sökbegrepp användas uppgifter som avses i 6 § första stycket 1-4 och 6-8 med undantag för uppgift om adoption.

I det centrala referensregistret får som sökbegrepp användas uppgifter som avses i 6 § första stycket 1-3 och 11.

Som sökbegrepp i ett register enligt denna lag får också, enligt de

närmare föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, användas uppgifter som avses i 8 §.

Prop. 1990/91:53
Bilaga 4

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

Härigenom föreskrivs att det i skatteregisterlagen skall införas två nya paragrafer, 1 a och 10 a, §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

Det centrala skatteregistret får också användas för att identifiera en person i ärende som avses i 2 § 2 lagen (1990:000) om folkbokföringsregister.

10 a §

Skattemyndigheten får för det ändamål som avses i 1 a § ha terminalåtkomst till uppgifter om personnummer, namn och adress.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1990-10-23

Närvarande: f. d. regeringsrådet Bengt O. Hamdahl, regeringsrådet Bertil Werner, justitierådet Hans-Gunnar Solerud.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 18 oktober 1990 har regeringen på hemställan av statsrådet Åsbrink beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om folkbokföringsregister, m. m.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Lars Svensson.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Datainspektionen (DI) har anmodats avge yttrande enligt 2 a § datalagen (1973:289) över de förslag som finns upptagna i en lagrådsremiss om lag om folkbokföringsregister, m. m. Lagrådsremissen har beslutats av regeringen den 18 oktober 1990 och kommit DI tillhanda den 22 oktober 1990.

Inledning

DI har tidigare lämnat remissyttranden över organisationskommitténs för folkbokföringen delbetänkande (SOU 1990:18) Lag om folkbokföringsregister m. m. och därefter över folkbokföringskommitténs slutbetänkande (SOU 1990:50) Ny folkbokföringslag. DI har i det sammanhanget framhållit svårigheterna med att först ta ställning till en lagreglering av registerfrågorna och därefter till den materiella regleringen av folkbokföringsverksamheten. Föreskrifterna i en registerlag om ett registers ändamål och innehåll samt ansvaret för registret etc. måste naturligtvis styras av de materiella bestämmelserna om verksamheten och dess organisation. Den tågordning som har valts i detta lagstiftningsärende medför således svårigheter både för de myndigheter som har att lämna synpunkter på ett förslag till en registerlag och för statsmakterna vid deras ställningstaganden.

När DI avger ett yttrande enligt 2 a § datalagen skall inspektionen, som framgår av 11 § dataförordningen (1982:480), göra en bedömning av registret enligt samma grunder som vid en prövning av ett tillståndsärende. DI skall således bedöma huruvida otillbörligt intrång kan uppkomma i registrerades personliga integritet, varvid särskilt skall beaktas bl. a. arten och mängden av de personuppgifter som skall ingå i registret samt den inställning till registret som kan antas föreligga hos dem som kommer att registreras. Vidare skall särskilt beaktas att inte andra uppgifter registreras än som står i överensstämmelse med ändamålet med registret.

DI har nu att göra sådana bedömningar över det remitterade förslaget utan att därvid kunna utgå från någon av regeringen föreslagen materiell reglering av den avsedda folkbokföringsverksamheten. DI har dessutom fått mycket kort tid för sitt yttrande. Med anledning härav vill inspektionen erinra om att konstitutionsutskottet framhållit vikten av att DI ges erforderlig tid för att kunna förcta en saklig prövning i ärenden enligt 2 a § datalagen (se bl. a. KU 1985/86:25 s. 24).

Allmänna synpunkter på förslaget

En reglering av folkbokföringsregistren måste enligt DIs uppfattning ha sin utgångspunkt i datalagens bestämmelser. En avvikelse från dessa bör endast göras om det är påkallat för att stärka integritetsskyddet eller eljest mycket starka skäl kan anföras för avvikelsen. En bedömning måste också göras av vilket sekretesskydd som kommer att gälla för uppgifterna oavsett om de finns på ADB-medium eller på papper. Slutligen måste hänsyn tas

till vilka konsekvenser de planerade registren får för de registrerades skydd för sin personliga integritet till följd av tryckfrihetsförordningens (TF) offentlighetsprincip.

Den föreslagna registreringen avser hela befolkningen. Förslaget innebär att det kommer att ske en ansamling av personuppgifter hos 24 skattemyndigheter som skall ansvara för registerhållningen på ADB-medium i lokala register vid skattekontoren. Detta skall jämföras med dagens förhållanden där folkbokföringen är decentraliserad till i huvudsak 1.400 pastorsexpeditioner och uppgifterna förs manuellt.

En sådan koncentration av uppgifter på ADB-medium medför givetvis en ökad tillgänglighet som kan innebära betydande risker från integritetsynpunkt, även om varje uppgift för sig generellt sett är av mindre känslig art. Det bör också anmärkas att många uppfattar en uppgift om personnummer som integritetskänslig. Till saken hör dessutom att regeringen nyligen har beslutat en lagrådsremiss som bl. a. innehåller förslag till begränsningar i användningen av personnummer.

Detta förhållande talar starkt för att utgångspunkten för en reglering måste vara att registreringen inskränks till uppgifter som är oundgängligen nödvändiga för registrens ändamål och att ändamålet begränsas till vad som behövs för folkbokföringen. Vidare bör allmänhetens tillgång till uppgifterna begränsas så långt som är möjligt utan att offentlighetsprincipen träds för när. När det gäller andra myndigheters tillgång till uppgifterna – och även inom en myndighet – bör tillgången begränsas till vad som är nödvändigt för att de skall kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Registeransvaret för de lokala registren

I sitt remissyttrande över organisationskommitténs betänkande föreslog DI bl. a. mot bakgrund av riksdagens principbeslut beträffande folkbokföringsreformen att ansvaret för folkbokföringen och därmed också registeransvaret skulle ankomma på lokala folkbokföringsmyndigheter. Enligt DIs bedömning skulle uppgifterna därigenom komma att erhålla ett tillfredsställande integritetsskydd med stöd av bestämmelserna i datalagen och sekretesslagen (1980:100) samt även vid tillämpningen av TFs offentlighetsprincip. DI framhöll också att om kommitténs förslag till organisation av folkbokföringen skulle genomföras, måste frågan om det är möjligt att i lag ålägga skattekontoren registeransvar utredas närmare.

I det nu remitterade förslaget har någon sådan utredning inte gjorts. Förslaget innebär att kommitténs förslag läggs till grund för lagstiftning. Någon närmare analys har inte heller gjorts av de konsekvenser som förslagen kan komma att få för tillämpningen av datalagen. Med anledning härav har DI på den korta tid som står till buds för avgivande av detta yttrande gjort en jämförelse mellan inspektionens förslag och det nu remitterade förslaget.

Denna jämförelse har givit vid handen att det med hänsyn till det svaga sekretesskydd som gäller för uppgifter i folkbokföringsverksamheten inte är någon större skillnad mellan de olika alternativen. Den föreslagna

regleringen ger också i praktiken samma resultat beträffande integritetsskyddet som DI åsyftat med sitt tidigare förslag.

Jämförelsen har också visat att de olika alternativen inte heller innebär några större skillnader vad gäller konsekvenserna av offentlighetsprincipen. Visserligen torde länskontoren vara skyldiga att efterkomma en skriftlig begäran att lämna ut folkbokföringsuppgifter från samtliga skattekontor i länet om detta begärs med stöd av offentlighetsprincipen. Med den av DI i remissvaret förordade lösningen skulle en begäran behöva riktas mot varje lokal folkbokföringsmyndighet i länet och endast kunna avse uppgifter i den myndighetens register. En sådan ordning kräver ett visst merarbete för att få tillgång till uppgifterna för t.ex. direktreklamverksamhet, men den extra arbetsinsatsen torde inte innebära någon nämnvärd förstärkning av integritetsskyddet. DI saknar därför anledning att av nu angivna skäl motsätta sig förslaget.

Registeransvaret för det centrala referensregistret

Förslaget innebär att det centrala referensregistret skall föras för länsmyndigheternas verksamhet och innehålla uppgifter från de lokala registren. Länsmyndigheterna blir därigenom till följd av datalagen registeransvariga för detta register. Den föreslagna regleringen innebär en begränsning av ansvaret för respektive myndighet till de uppgifter som härrör från myndighetens lokala register. Detta får betydelse för den registeransvariga myndighetens skyldigheter enligt datalagen när det gäller t. ex. att rätta oriktiga eller missvisande uppgifter, lämna utdrag ur det centrala registret men också för ansvaret för brott mot datalagen och i fråga om skadeståndsskyldigheten.

Såvitt DI kan finna framgår däremot inte av lagrådsremissen, vare sig vid beskrivningen av det centrala registrets ändamål eller av det som sägs om riksskatteverkets (RSV) registeransvar, att verket skall eller behöver kunna förfoga över registret i den meningen att verket behöver kunna påverka registrets innehåll. Ett eventuellt utnyttjande av det centrala registret för planerings- och tillsynsändamål bör inte heller få medföra att innehållet i registret påverkas. Att under sådana förhållanden ålägga RSV ett registeransvar är inte förenligt med bestämmelserna i datalagen. Inte heller har det förhållandet att verket skall ha hand om driften av registret någon betydelse för frågan om registeransvaret, eftersom RSV i detta avseende endast är att jämföras med en servicebyrå. Med hänsyn till det anförda avstyrker DI förslaget i den delen.

När det gäller tilldelning av personnummer kommer, såvitt framgår av remissen, en sådan funktion inte att finnas i det centrala registret inom de närmaste åren. Det framgår inte av remissen om RSV skall besluta i sådana ärenden. Det saknas därför anledning att nu ta ställning till frågan om detta bör medföra ett registeransvar för RSV för det centrala registret.

5 § första stycket i förslaget till lag om folkbokföringsregister bör därför utgå. Om RSV har behov av att använda det centrala registret för planering och tillsyn bör detta kunna tillgodoses genom terminalåtkomst till

Registrets ändamål

DI har inga erinringar mot att de lokala folkbokföringsregistren får användas för de ändamål som framgår av 2 § förslaget till lag om folkbokföringsregister.

I motiven till 3 § lagförslaget anges att det huvudsakliga ändamålet med det centrala referensregistret skall vara att ge ett skattekontor möjlighet att lokalisera personer som är folkbokförda utanför skattekontorets verksamhetsområde. Som inspektionen återkommer till nedan avstyrks att registret skall få innehålla adressuppgifter. Utan adressuppgifter torde registret bli otjänligt som underlag för framställande av personbevis. Registerändamålet bör då anpassas till detta förhållande. DI saknar underlag för att bedöma om detsamma kan gälla även för något eller några av de andra ändamål som angivits vid sidan av det huvudsakliga ändamålet.

Registerinnehåll

De lokala registren

I fråga om de lokala registrens innehåll (6 § lagförslaget) har DI ingen annan invändning än att adressuppgift inte bör omfatta särskild angivelse av postadress. Av specialmotiveringen (lagrådsremissen sid. 60) framgår att avsikten är att särskild uppgift om postadress skall registreras. Två skäl anges. Ett är att en skyldighet kan komma att införas för den enskilde att göra anmälan till folkbokföringen om postadress. Behovet av en sådan anmälan torde hänga samman med att en annan postadress än folkbokföringsadressen kan vara ett tecken på att frågan om rätt folkbokföringsadress i det enskilda fallet kan behöva utredas.

Även om en sådan anmälningskyldighet kommer att införas, utgör den anmälda postadressen inte en folkbokföringsuppgift förrän skattekontoret har konstaterat att den är den rätta folkbokföringsadressen. Mot bakgrund av ändamålet med registret bör därför en persons postadress inte ingå i registret. Enligt 7 § datalagen får nämligen inte andra uppgifter registreras än som står i överensstämmelse med registrets ändamål.

Det andra angivna skälet till att registrera postadress har inte med folkbokföringsverksamheten att göra utan avser externa användares nytta av att ha tillgång till enskildas postadresser. Bl. a. åberopas postala intressen. Att uppgiften registreras av sådana skäl svarar inte mot registrens ändamål.

DI vill i denna del från integritetssynpunkt kraftigt understryka att en registerhållning av postadresser som inte är oundgängligen nödvändig för folkbokföringsverksamheten måste undvikas. På grund av offentlighetsprincipen ökar en sådan registrering nämligen risken att uppgifterna kan komma att efterfrågas för direktreklamändamål eller andra ändamål som enskilda kan uppfatta som integritetskränkande.

I detta sammanhang vill DI erinra om att inspektionen i sitt remissyttrande över organisationskommitténs betänkande ansett att RSVs aviseringssverksamhet måste utredas och lagregleras. DI har också pekat på behovet av att det därvid blir belyst hur en sådan reglering bör förhålla sig till ändamålet med det statliga person- och adressregistret (SPAR).

Det centrala registret

För det centrala registrets ändamål att vara ett referensregister behöver det enligt DIs mening endast innehålla namn, personnummer och uppgift om det skattekontor där personen är folkbokförd samt uppgift om avregistrering. Adressuppgifter behövs inte. Det är klart olämpligt från integritetssynpunkt att adressuppgifter över hela befolkningen registreras i ytterligare ett centralt lättillgängligt register. Skattekontoren har för handläggningen av folkbokföringsärenden tillgång till sina lokala register. Några skäl till varför RSV måste ha tillgång till adressuppgifter i det centrala registret har inte framförts.

Det centrala referensregistret kommer att utgöra ett totalregister över hela befolkningen. Registret kommer att vara tillgängligt hos samtliga skattekontor och RSV via terminal. Enligt TF innebär detta att alla uppgifter i registret anses vara förvarade hos samtliga folkbokföringsorgan som har terminalåtkomst. Alla dessa organ blir därför skyldiga att lämna ut icke sekretesskyddade uppgifter, om någon begär ett sådant utlämnande med stöd av offentlighetsprincipen. Detta innebär att uppgifterna kan komma att efterfrågas för t. ex. direktreklamändamål. Detta är inte acceptabelt från integritetssynpunkt. För sådant ändamål finns SPAR-registret. I det registret kan enskilda få antecknat att de inte önskar adresserad direktreklam. Mot denna bakgrund måste det, enligt DIs uppfattning, för att adressuppgifter skall få registreras i det centrala referensregistret kunna anföras mycket starka skäl hänförliga till folkbokföringsverksamhetens behov.

Sökbegrepp

12 § andra stycket lagförslaget bör ändras med hänsyn till att adressuppgift inte bör ingå i det centrala referensregistret. Skulle adressuppgift komma att ingå i registret, bör uppgiften i vart fall inte få användas som sökbegrepp, eftersom den kan användas för bearbetningar av registret som kan uppfattas som integritetskänsliga.

Gallring

Några föreskrifter om gallring eller bevarande finns inte i lagförslaget. I lagrådsremissen görs bedömningen att frågor om gallring bör avgöras av riksarkivet efter samråd med DI.

Enligt datalagen har inspektionen att meddela föreskrifter om gallring av personuppgifter i register som statsmakterna inrättat, i den mån inte statsmakterna har meddelat sådana föreskrifter (6 § datalagen). Inspektio-

nen skall därvid samråda med riksarkivet. Den nya arkivlagen, som träder i kraft den 1 juli 1991, medför enligt inspektionens uppfattning, inte någon annan ordning.

Vill man åstadkomma en annan ordning än den som datalagen föreskriver måste regler härom ges i lag. Som DI inledningsvis har anfört bör regleringen av statsmaktsregister inte utan särskilda skäl avvika från bestämmelserna i datalagen. Några sådana skäl har inte anförts i fråga om gallring av folkbokföringsregistren. DI avstyrker därför att gallringsfrågorna skall avgöras i annan ordning än den som föreskrivs i datalagen.

DI har i sitt remissvar över organisationskommitténs betänkande anfört att uppgifterna i de lokala registren och det centrala registret bör gallras när de inte längre behövs för sitt ändamål. Med hänsyn till de föreslagna ändamålen med registren innebär detta att gallring av uppgifter kan ske först när längderna har framställts. Forskningens behov av folkbokföringsuppgifter kommer alltså att kunna tillgodoses genom längderna.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Stina Wahlström i närvaro av byråchefen Ulf G. Berg, verksjuristen Sten Wahlqvist och bitr. verksjuristen Leif Lindgren, föredragande.

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	2
1 Lag om folkbokföringsregister(1990:000)	2
2 Lag om ändring i skatteregisterlagen (1980:343)	5
1 Bakgrund	6
1.1 Nuvarande folkbokföringsorganisation m. m.	6
1.2 Principbeslutet om en ny organisation	7
1.3 Organisationskommittén för folkbokföringen	7
2 Organisatoriska frågor	8
2.1 Folkbokföringen i skatteförvaltningen	8
2.2 Försäkringskassornas medverkan	10
3 ADB-stöd för folkbokföringen	13
4 Författningsreglering	15
4.1 Registerlag	15
4.2 Registerändamål för de lokala folkbokföringsregistren	16
4.3 Registerändamål för det centrala referensregistret	18
4.4 Registeransvar	20
4.5 De lokala registrens innehåll	22
4.6 Det centrala registrets innehåll	25
4.7 Terminalåtkomst m. m.	27
4.8 Utlämnande av registeruppgifter på ADB-medium m. m. ...	30
4.9 Bevarande	32
4.10 Sökbegrepp	33
5 Ikraftträdande	36
6 Upprättade lagförslag	37
7 Författningskommentarer	37
7.1 Lag om folkbokföringsregister	37
7.2 Lag om ändring i skatteregisterlagen	42
8 Hemställan	43
9 Beslut	43
Bilaga 1 Sammanfattning av organisationskommitténs för folkbokföringen betänkande (SOU 1990:18) Lag om folkbokföringsregister m. m.	44
Bilaga 2 Organisationskommitténs för folkbokföringen författningsförslag	48
Bilaga 3 Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över betänkandet (SOU 1990:18) Lag om folkbokföringsregister m. m.	52
Bilaga 4 Lagrådsremissens lagförslag	53
Bilaga 5 Lagrådets yttrande	57
Bilaga 6 Datainspektionens yttrande enligt 2 a § datalagen (1973:289)	58