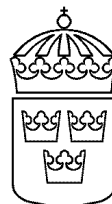


Konstitutionsutskottets yttrande 1995/96:KU3y

Registerbaserad folk- och bostadsräkning år
2000 m.m.



1995/96
KU3y

Till finansutskottet

Finansutskottet har berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1995/96:90 Registerbaserad folk- och bostadsräkning år 2000 m.m.

Bakgrund

I Sverige har folkräkningar med varierande utformning och regelbundenhet genomförts sedan mitten av 1700-talet. Bostadsräkningar med olika omfattning och mellanrum har gjorts sedan 1910-talet. Från och med år 1930 har folkräkningar genomförts vart femte år med undantag för år 1955, då räkningen inställdes av ekonomiska skäl. Från och med år 1960 har samordnade folk- och bostadsräkningar genomförts vart femte år. Uppgifterna i räkningarna har hämtats dels från frågeblanketter till allmänheten, dels från tillgängliga datoriserade register. Andelen uppgifter från datoriserade register har successivt ökat. I den senaste folk- och bostadsräkningen från år 1990 samlades uppgifter om hushåll, lägenheter, färd sätt till arbete, yrke, arbetad tid och utbildning in genom frågeformulär till allmänheten. Uppgifter hämtades också in från befintliga register. Arbetet med 1990 års folk- och bostadsräkning följdes av Kommissionen för 1990 års folk- och bostadsräkning (FoB 90-kommissionen), som hade att bevaka de formella och praktiska aspekterna av betydelse för den personliga integriteten. Kommissionen hade också som uppgift att utreda förutsättningarna för helt registerbaserade framtida folk- och bostadsräkningar samt en övergång till tioårsintervall. Kommissionen redovisade i sitt betänkande Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden, del II (SOU 1993:41) olika alternativ till traditionella folk- och bostadsräkningar. Kommissionen tog inte ställning till om man skulle ha en registerbaserad folk- och bostadsräkning utan konstaterade bara att några bärande motiv för att för andra ändamål införa lägenhetsregister och folkbokföring på lägenhet inte redovisats för kommissionen. Kommissionen föreslog att folk- och bostadsräkningar av hittills traditionell inriktning inte skulle genomföras oftare än vart tionde år. Kommissionen bedömde att behovet av aktualisering av statistiken under tioårsperioden kunde ske genom begränsade

insatser i mån av konstaterad efterfrågan. Uppgifter kunde inhämtas från tillgängliga register och genom mer eller mindre begränsade enkätundersökningar.

Mot bakgrund av remissutfallet beslöt regeringen i mars 1994 att uppdra åt Statistiska centralbyrån (SCB) att i samarbete med Centralnämnden för fastighetsdata (CFD) och Riksskatteverket (RSV) studera möjligheterna att producera hushålls- och bostadsstatistik med hjälp av ett framtida lägenhetsregister och förbättrad adressuppgift i folkbokföringen. Uppdraget redovisades i en rapport i juni 1994. I rapporten föreslogs att ett lägenhetsregister skulle inrättas och att lägenhetsidentitet skulle införas i folkbokföringen. En arbetsgrupp som tillsatts inom Finansdepartementet har i enlighet med regeringsbeslut den 30 mars 1995 redovisat förslag till den författningsreglering m.m. som krävs för att framställa hushållsstatistik med hjälp av registerdata. Båda dessa förslag har remissbehandlats.

Datainspektionen avstyrker arbetsgruppens förslag av integritetsskäl. Den oro och det missnöje som kanaliseras vid de tidigare folk- och bostadsräkningar kommer man enligt inspektionen inte till rätta med genom en total kartläggning och registrering av de svenska hushållens sammansättning. En registrering som till stor del sker utan att uppgifter inhämtas direkt hos de enskilda som skall registreras skulle sannolikt också förstärka allmänhetens negativa inställning och föda känslor av att leva i ett storebrorssamhälle. Inspektionen förordar i stället mindre omfattande insatser i enlighet med FoB 90-kommissionens förslag. Om det ändå skulle bli aktuellt med ett lägenhetsregister anser inspektionen att registreringen i första hand bör grunda sig på uppgifter från de enskilda som skall registreras och inte på uppgifter som inhämtats från andra register och från fastighetsägare, bostadsrättsföreningar m.fl. Också Svenska Arbetsgivareföreningen har framhållit integritetsfrågan och har anfört att centrala register skapar oro hos många människor och företag. Arbetsgivareföreningen har avstyrkt förslaget.

Forskningsrådsnämnden och Föreningen för kommunal statistik och planering har däremot delat SCB:s uppfattning att införandet av lägenhetsidentiteter i flerbostadshus och ett särskilt lägenhetsregister till sin karaktär inte är mer integritetshotande än den nuvarande uppgiften om folkbokföringsfastighet för boende i småhus. I vilken bostad en person bor, dvs. hans adress, och vilka fler som bor i bostaden är normalt allmänt känt. Dessutom sägs att skyddet för den personliga integriteten snarare borde förstärkas än försämrats genom folkbokföring på lägenhet, eftersom precisionen i

adressen blir bättre och risken för personförväxlingar därmed minskar.

1995/96:KU3y

Propositionen

Propositionen innehåller fyra lagförslag. Två nya lagar föreslås, nämligen en lag om provverksamhet avseende hushålls- och bostadsuppgifter och en lag om lägenhetsregister. Vidare föreslås ändringar i folkbokföringslagen (1991:481) och lagen (1990:1536) om folkbokföringsregister.

Regeringen föreslår också att riksdagen skall godkänna det som regeringen förordar om en registerbaserad folk- och bostadsräkning år 2000.

I propositionen föreslås att det skall genomföras en registerbaserad folk- och bostadsräkning år 2000 för att framställa statistik för samhällsplanering, forskning och allmän information. Förslaget innebär i korthet att kommunerna blir skyldiga att fastställa adresser till alla bostadslägenheter, och i de fall det finns mer än en bostadslägenhet med samma adress en särskild beteckning för varje lägenhet. Ett lägenhetsregister som skall omfatta samtliga bostadslägenheter utan koppling till enskilda personer inrättas i anslutning till nuvarande fastighetsdatasystem. Kompletterande lägenhetsspecifika uppgifter skall lämnas av fastighetsägarna. Uppgiftsinsamlingen skall ombesörjas av det blivande Lantmäteriverket. I ett senare led av uppbyggnadsskedet skall fastighetsägare också lämna uppgifter till folkbokföringsmyndigheter om lägenhetsbeteckning och till vem bostadslägenheter är upplåtna. I fråga om folkbokföringen föreslås att en person som är bosatt på en flerbostadsfastighet skall folkbokföras på lägenhet.

En provverksamhet skall genomföras för att utvärdera kostnader och en rad andra aspekter kring dels insamling av uppgifter och folkbokföring på lägenhet, dels framställning av registerbaserad statistik. Provverksamhet i Gävle kommun och Högalids församling i Stockholms kommun skall inledas den 1 januari 1996. De föreslagna bestämmelserna i övrigt avses träda i kraft den 1 juli 1996 när det gäller dessa församlingar och annars vid den tidpunkt som regeringen bestämmer.

Behovet av statistikuppgifter

I propositionen framhålls att det finns ett stort behov av statistik på hushållsnivå. De utredningar om folk- och bostadsräkningar som har gjorts sedan början av 1980-talet har alla genomfört någon form av kartläggning av behovet av hushållsstatistik. Kartläggningarna har enligt regeringen utvisat att det finns ett stort behov av statistik över hushållen och dess boende på låg regional nivå. Hushållsstatistik på denna nivå är grundläggande information för många olika användare i de delar av samhället som arbetar med planering, utvärdering och resursfördelning. Under remissbehandlingen av FoB 90-kommissionens betänkande hade understrukits det stora behovet av hushållsstatistik, såväl inom den statliga och kommunala som den privata sektorn.

Svenska Kommunförbundet har understrukit att det för kommunerna

finns ett angeläget och dokumenterat behov att använda hushållsstatistik för planering, utvärdering, uppföljning och inte minst resursfördelning. Vid fördelning av resurser inom socialtjänsten och sjukvården används uppgifter om socioekonomisk tillhörighet, bostadsförhållanden, hushållssammansättning och samboende.

Flera statliga myndigheter har också pekat på behovet av hushålls- och bostadsstatistik. Socialstyrelsen använder hushållsstatistik i betydande omfattning och har hänvisat till att behovet av statistik kan tänkas öka med anpassningen till rollen som utvärderande och uppföljande myndighet. Dessutom framhålls att förändringarna inom den sociala sektorns verksamhetsområde är av så genomgripande karaktär att värdet av relativt täta avläsningstidpunkter ökar. Riksförsäkringsverket använder hushållsstatistik för att utvärdera effekterna av stödet till barnfamiljer och även vid verkets uppföljning och analyser av socialförsäkringen. Boverket använder statistiken för att följa upp och utvärdera det statliga bostadsstödet effekter för de boende och bostadsmarknaden och för att analysera utvecklingen på bostads- och byggmarknaden. Närings- och teknikutvecklingsverket gör prognoser över energi- och elanvändningen på grundval av statistik över hushållen och deras boende.

Regeringen understryker också att forskningens behov av empiriska data är otvetydigt. Den medicinska och epidemiologiska forskningen behöver uppgifter om yrke, arbetsplatser och boendemiljöer. Hushållsdata används vid studier av sambandet mellan hälsa/ohälsa och individens hushållstillhörighet.

Vidare gäller enligt propositionen att den avreglerade bostadsmarknaden skapar efterfrågan på hushållsstatistik från bostadskreditinstitut, byggherrar m.fl. som behöver underlag för beslut och risktaganden.

Strukturkostnadsutredningen har i betänkandet Kostnadsutjämning mellan kommunerna (SOU 1993:53) framhållit att det av utredningen föreslagna kostnadsutjämningssystemet bygger på strukturella skillnader i kostnader mellan kommunerna. De kommuner som har många äldre och barn föreslås generellt erhålla en högre strukturkostnadsersättning. Utredningen har framhållit det nödvändiga i folk- och bostadsräkningar i femårsintervall. Annars måste de uppgifter som behövs för utjämningsmodellen göras tillgängliga på annat sätt.

Regeringen delar de statliga och kommunala myndigheternas bedömning avseende behovet av hushålls- och bostadsstatistik och hänvisar till att behovet snarare ökar än minskar mot bakgrund av att statistiken behövs

vid fördelning av knappa samhällsresurser. Regeringen framhåller att det finns flera skäl som talar för en övergång till registerbaserade folk- och bostadsräkningar. Stora besparingar kan uppnås med en sådan ordning. Kostnaden för en registerbaserad folk- och bostadsräkning har enligt propositionen uppskattats till ca 10 miljoner kronor, att jämföra med de ca 300 miljoner kronor som en insamling i dag beräknas kosta. Vidare framhålls att en kvalitetsförbättring för statistik uppnås genom möjligheten att kontinuerligt framställa hushållsstatistik. Det blir också enligt regeringen enklare för uppgiftslämnarna. Kvaliteten på folkbokföringen förbättras och risken för ett ökat bortfall i statistikuppgifterna försvinner.

Regeringen hänvisar också till att det inom Europeiska unionen pågår förberedelse för ett direktiv som uppmanar medlemsländerna att genomföra en folk- och bostadsräkning vid sekelskiftet.

Inrättande av ett lägenhetsregister

För att möjliggöra en registerbaserad folk- och bostadsräkning föreslår regeringen att ett lägenhetsregister inrättas.

Registret inrättas som ett administrativt beståndsregister i anslutning till fastighetsdatasystemet och skall omfatta samtliga lägenheter i landet. Uppgifterna skall inte kunna kopplas direkt till enskilda personer. Uppbyggnaden sker med uppgifter från fastighetsdatasystemet, främst byggnadsregister. Uppgifterna gäller regional belägenhet, fastigheter och byggnader. Härtill kommer adressuppgifter. Mer specifika lägenhetsuppgifter som antalet rum, förekomst av kök eller hiss, upplåtelseform och våningsplan måste inhämtas från ägare till flerbostadshus och nyare enbostadshus med stöd av en författningsreglerad uppgiftsskyldighet. Lägenhetsbeteckning skall fastställas av kommunen och meddelas fastighetsägaren. Grundläggande bestämmelser om ändamål och innehåll samt om uppgiftsskyldighet ges i lag, medan kompletterande föreskrifter ges i förordningsform. Lägenhetsregistret blir inte ett personregister i datalagens mening men en allmän förebild har varit den förekommande regleringen av personregister.

Som registerändamål anges i förslaget till lag om lägenhetsregister att uppgifterna i registret får användas för framställning av statistik och för folkbokföringen. Registret får också användas för resursfördelning samt planering, uppföljning och utvärdering av boende, byggande och kommunikationer.

I fråga om innehållet föreskrivs att registret får innehålla uppgifter om fastighet, byggnad, lägenhetsbeteckning och övriga uppgifter om lägenheten samt att regeringen närmare föreskriver vilka uppgifter registret skall innehålla. Uppgiftsskyldigheten för fastighetsägare förenas med en möjlighet att förelägga vite om begärd uppgift inte lämnas inom föreskriven tid.

Folkbokföring på lägenhet

Regeringen föreslår en ändring i folkbokföringslagen med innebörden att personer som bor i flerbostadshus skall folkbokföras på lägenhet och inte bara på fastigheten. Folkbokföringen på lägenhet medför att skyldigheten att lämna vissa uppgifter i flyttningsanmälan också skall gälla lägenhetsuppgift. Skattemyndigheten får i sin egenskap av folkbokföringsmyndighet förelägga en person att lämna uppgift om lägenhetsbeteckning, även om denne inte är skyldig att göra anmälan om flyttning. Bestämmelserna om föreläggande till fastighetsägare att uppge till vem han upplåter bostad och vilka som enligt hans kännedom bor i fastigheten respektive lägenheten kompletteras med att föreläggandet också får avse uppgift om personnummer, adress, fastighetsbeteckning och lägenhetsbeteckning.

Integritetsfrågor

Enligt regeringen utgör folkbokföring på lägenhet som en utökad adressuppgift knappast i sig en integritetskänslig uppgift. Genom att uppgifter om lägenhetsbeteckning förs in i folkbokföringen ökar precisionen i adressen och minskar risken för personförväxlingar, t.ex. vid postdistribution. Minskad risk för personförväxling innebär enligt regeringen en förstärkning av integritetsskyddet. Införandet av särskiljande adresser i folkbokföringen anges kanske även kunna bidra till en minskning av personnummernvändningen.

Regeringen framhåller vidare att den personliga integriteten kan kränkas, inte enbart genom att känslig information samlas, utan även genom att i och för sig harmlösa uppgifter är felaktiga eller inaktuella. Regeringen hänvisar även till att de uppgifter som SCB använder för att framställa statistik omfattas av absolut sekretess.

Lagrådet

Lagrådet har granskat regeringens lagförslag och har haft vissa synpunkter på utformningen av förslagen. Lagrådets synpunkter har i stor utsträckning beaktats i propositionen. Lagrådet har inte närmare berört integritetsfrågan.

Motionerna

Fyra motioner har väckts med anledning av propositionen. I motion 1995/96:Fi8 yrkar Birger Hagård m.fl. (m) att riksdagen avslår regeringens

proposition. I andra hand yrkas i motionen ett tillkännagivande till regeringen om mindre omfattande insatser vid insamling av uppgifter, i enlighet med FoB 90-kommissionens förslag. Enligt motionärerna utgör allmänhetens inställning till FoB:arna den naturliga utgångspunkten för överväganden kring hur statistikbehovet skall tillgodoses. En registrering som uteslutande bygger på att uppgifter om medborgarna inhämtas från andra register, fastighetsägare, bostadsrättsföreningar m.fl. kommer enligt motionärerna snarare att förstärka allmänhetens negativa inställning och väcka känslor av att leva i ett kontrollsamhälle än mana till förståelse för registreringen. Motionärerna framhåller dock att genomförandet av folk- och bostadsräkningen inte är integritetskränkande i sig utan det är möjligheterna till sambearbetning av lägenhetsregistret med en rad andra register som reser berättigade frågor från sårbarhets- och integritetssynpunkt. Om ett lägenhetsregister införs måste registrering i första hand grunda sig på uppgifter som inhämtas endast från den enskilde som registreringen avser och inte på en lagreglerad uppgiftsskyldighet.

Anne Wibble m.fl. (fp) yrkar i motion 1995/96:Fi6 att regeringen avslår propositionen i den del som rör inrättandet av ett centralt lägenhetsregister. Om detta yrkande avslås yrkas avslag på propositionen. I motion 1995/96:Fi7 av Siw Persson och Margitta Edgren (båda fp) begärs ett tillkännagivande till regeringen i fråga om det integritetsinskränkande av att ha lägenhet/lägenhetsbeteckning i adressen. I båda motionerna framhålls att man inte är motståndare till personbunden information om den enskilde eftersom ett modernt samhälle har ett legitimt behov av sådana uppgifter. Men dessa legitima samhällsbehov av individinformation måste – framhålls det i motion Fi6 – balanseras av en uttrycklig och i praktiken visad respekt för den enskildes personliga integritet. Införandet av ett lägenhetsregister strider mot grundtanken att samhällets användning av registrerad information om den enskilde i möjligaste mån skall ske först efter hörande och delaktighet av den enskilde, och med medborgarens samtycke. Motion Fi7 vänder sig mot lägenhetsbeteckningar i adresser. Integritetsintrånget kommer att upplevas av allmänheten främst utifrån preciseringen av postadressen som ju sprids utan restriktioner. Adressen kommer att bära information om den enskildes boendeförhållanden och samlevnad med andra. Det är spridningen av uppgifter – som en integrerad del av postadressen – till alla dem som den enskilde vill eller måste ha kontakt med som skapar det moraliska och politiska problemet.

Peter Eriksson och Birger Schlaug (båda mp) ifrågasätter i motion 1995/96:Fi9 behovet av att det över huvud taget genomförs fler folk- eller bostadsräkningar, vare sig de är registerbaserade eller mer traditionella, mot bakgrund av att varken kommunerna eller forskningen har mer än ett begränsat intresse av dessa. De behov som propositionen vill tillgodose kan som FoB 90-kommissionen förordat uppnås genom frivilliga mer begränsade undersökningar. Av integritetsskäl är det inte acceptabelt att enskilda medborgare skall behöva uppleva att staten samlar in mängder av data ur ett flertal register bakom ryggen på dem. Att staten dessutom skall

utgå från fastighetsägarnas uppgifter i stället för uppgifter direkt från medborgarna upplevs säkerligen av många som både kränkande och obehagligt. Det nya lägenhetsregistret bör inte införas, och motionärerna yrkar att propositionen i sin helhet avslås.

Utskottet

Inhämtande av upplysningar

På utskottets begäran har statsrådet Jan Nygren och generaldirektören vid Datainspektionen Anitha Bondestam muntligen lämnat kompletterande upplysningar i ärendet.

Reaktionerna på tidigare folk- och bostadsräkningar

Frågan om den personliga integriteten och intrång i denna i samband med folk- och bostadsräkningar uppmärksammades första gången i en omfattande allmän debatt vid 1970 års folk- och bostadsräkning. Därefter har debatter om integritetsfrågor förekommit tämligen regelmässigt vid följande folk- och bostadsräkningar.

Debatten i samband med 1970 års folk- och bostadsräkning avsåg i första hand det då tillämpade förfarandet med en insamling av uppgifter genom fastighetsägarna, vilket kritiserades starkt. Debatten avsåg dock även riskerna för integritetsintrång i bearbetning och lagring av data.

En omfattande integritetsdebatt uppstod också på grund av det förslag om utformning av kommande folk- och bostadsräkningar som SCB på regeringens uppdrag lade fram år 1983, det s.k. Fobalbförslaget. Enligt detta skulle uppgifter helt hämtas ur befintliga och vissa tillkommande register. Kritiken inriktades främst på att datatekniken kunde användas för att kontrollera medborgarna, bl.a. genom sambearbetningar av administrativa register.

Statistikkommissionen för 1985 års folk- och bostadsräkning, kallad FoB 85-kommissionen, uppdrog åt en arbetsgrupp att utföra ett visst utredningsarbete. Gruppens rapport finns redovisad i kommissionens delbetänkande Folk- och bostadsräkningar i framtiden (SOU 1988:43) som bilaga 1. Gruppen vägrade nyttan mot kostnaderna för folk- och bostadsräkningar. En tungt vägande aspekt, kanske den avgörande, var enligt arbetsgruppen uppoftningen av integritet. Det finns emellertid inte någon självklar definition av begreppet personlig integritet eller intrång i denna integritet. All-

mänt gällde enligt arbetsgruppen att man fruktar den stora mängden uppgifter och den av individen okontrollerade överföringen från ett register till ett annat. Bland sådant som väcker oro och irritation nämns "känslig" information, registersamkörning, användning av personnummer, felaktig eller misstolkad information och evalveringsundersökningar. Men i många fall ser man ändå folk- och bostadsräkningen mindre som ett integritetshot än som en av andra skäl mindre önskvärd företeelse. Massmedierna speglar allmänhetens oro för folk- och bostadsräkningen. De har enligt arbetsgruppen fört ut en saklig information men har också presenterat folk- och bostadsräkningen så att allmänheten kunnat vilseledas att tro att uppgifter för statistiska ändamål inte är sekretesskyddade. Många upplever bristen på kontroll av vart uppgifterna tar vägen som det mest oroande. Man oroar sig i första hand för att uppgifterna når den närmaste omgivningen, men också att de når alla dem som i sin tjänsteutövning har eller kan skaffa sig tillgång till individuppgifter. Dessutom oroar man sig för vad som brukar betecknas som "storebror" och för hur registret skulle kunna utnyttjas av en ockupationsmakt.

FoB 85-kommissionen framhöll att skyddet för den personliga integriteten under alla förhållanden fortlöpande måste uppmärksammas. Riskerna för otillbörliga integritetsintrång är små när det gäller statistik av det slag som folk- och bostadsräkningen representerar. Det hindrar inte att kvarstående faktiska risker för integritetsintrång och sakligt grundad oro för detta kan och måste så långt möjligt undanröjas. Utan allmänt vedertagna uppfattningar om vad som skall avses med personlig integritet och otillbörliga intrång i denna måste det i fråga om folk- och bostadsräkningen eller motsvarande, liksom vid all framtagning av offentlig statistik, dock alltid bli fråga om en avvägning mellan det allmännas och medborgarnas mer eller mindre sammanfallande eller motstridande intressen.

FoB 90-kommissionen redovisade i sitt betänkande Folk och bostadsräkningen år 1990 och i framtiden (SOU 1993:41) reaktionerna över 1990 års folk- och bostadsräkning. Folk- och bostadsräkningen hade föranlett en omfattande allmän debatt, där olika kritiska synpunkter förts fram, främst i massmedierna. Kritiska synpunkter hade även kommit till uttryck hos politiker i kommunerna och i deras ställningstaganden i de beslutande organen. Den i olika sammanhang framförda kritiken hade till stor del liksom tidigare gällt att folk- och bostadsräkningen kränker den enskildes integritet, att sekretesskyddet är otillräckligt, att den innebär en otillbörlig kontroll av medborgarna och att den är onödig och dyr eftersom de uppgifter som ingår i den redan finns tillgänglig i olika andra register o.d. Nytt i reaktionerna var också att de i ökad utsträckning i en del fall fått formen av mer eller mindre organiserade "kampanjer" med syfte att bojkotta folk- och bostadsräkningen. FoB 90-kommissionen fann att skyddet för den personliga integriteten hade tillgodosetts genom omfattande säkerhetsåtgärder och att några nämnvärda integritetsinskränkningar som kunde hänföras till åtgärder i genomförandet inte hade kommit till synes. Kommissionen kunde konstatera att den oro för integritetsintrång och de uppfatt-

ningar att folk- och bostadsräkningar är onödiga som kommit till synes i den allmänna debatten och i vägran att lämna uppgifter inte hade dämpats i 1990 års folk- och bostadsräkning jämförts med vad som tidigare iakttagits, snarare kunde det vara fråga om en ökning. Detta gäller trots strävandena att genom informationsinsatser visa på sekretess- och integritetsskyddet och öka förståelsen för folk- och bostadsräkningen.

Tidigare riksdagsbehandling

Under riksdagsbehandlingen av propositioner om folk- och bostadsräkningen år 1990 (prop. 1988/89:91 och 1988/89:121) framfördes i en rad motioner yrkanden med utgångspunkt i integritetsaspekter. Finansutskottet hänvisade bl.a. till de stora behoven för kommunerna av tillförlitlig statistik på regional nivå. Finansutskottet ställde sig i huvudsak bakom regeringens förslag, men gjorde två tillkännagivanden till regeringen, en beträffande arkivering av registret och en beträffande en tioårsintervall mellan folk- och bostadsräkningarna (bet. 1988/89:FiU24).

Frågan om skyldighet för fastighetsägare att lämna uppgifter om vem som bor i deras fastigheter behandlades av konstitutionsutskottet våren 1991 i ett yttrande till skatteutskottet över ny folkbokföringslag (1990/91: KU5y). Utskottet hänvisade till att uppgiftsskyldigheten bara gällde efter förfrågan från skattemyndigheten. Enligt utskottet vägrade behovet av att kunna kontrollera om folkbokföringsorten är rätt över den eventuella integritetsinskränkning uppgiftsskyldigheten skulle innebära.

Gällande regler

Enligt 1 kap. 2 § tredje stycket regeringsformen skall det allmänna värna om den enskildes privatliv. 2 kap. 3 § regeringsformen stadgar att varje medborgare i den utsträckning som närmare anges i lag skall skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling.

Datalagen (1973:289) har till syfte att hindra att hantering av ADB-fört personregister medför otillbörligt intrång i den personliga integriteten. Integritetsskyddet i datalagen ersätts på en rad områden av särskilda registerlagar för vissa slag av personregister. För sådana s.k. statsmaktsregister behövs inte tillstånd av Datainspektionen.

Enligt 2 § andra stycket 4 datalagen krävs tillstånd för sambearbetning

av uppgifter i olika personregister, men kravet på tillstånd gäller inte om det i författning finns stöd för en sambearbetning och inte heller om samkörningen sker i överensstämmelse med beslut av Datainspektionen eller om de registrerade lämnat sitt medgivande. Med inrättande av personregister förstås även insamling av uppgifter som skall ingå i registret.

Enligt förarbetena till datalagen (prop. 1973:33 s. 120) är det angeläget att frågan om huruvida ett personregister kan medföra otillbörligt integritetsintrång bedöms efter likartade grunder oavsett om registret inrättas efter tillstånd av Datainspektionen eller efter beslut av statsmakterna. I förarbetena till bestämmelserna i 3 § datalagen om de generella grunderna för tillståndsgivningen (prop. 1978/79:109) har framhållits att för tillståndsgivningen självfallet måste vara av betydelse om uppgifterna samlas in direkt från dem som registreras och om dessa personer känner till registerändamålet eller om uppgifterna kommer från annat håll och kanske samlats in för andra syften. Enligt motiven skall när det gäller tillstånd för sambearbetning en restriktiv tillämpning gälla. I vissa fall, t.ex. i fråga om samutnyttjande av data för forskningsändamål, samhällsplanering och statistikproduktion, kan man vara mindre restriktiv vid bedömningen.

Datalagsutredningens förslag till ny datalag (SOU 1993:10) innehåller bestämmelser om att personuppgifter får behandlas endast under vissa förutsättningar, bl.a. om den enskilde samtyckt till behandlingen eller om behandlingen behövs för att tillgodose ett allmänintresse och detta intresse fick anses väga tyngre än den enskildes intresse av att uppgifter om honom inte behandlas. Den enskildes samtycke skall enligt förslaget lämnas uttryckligen och avse viss behandling, som han informerats om.

I detta sammanhang kan nämnas att Datalagsutredningen diskuterade begreppet "otillbörligt intrång i den personliga integriteten" och fann att det inte låter sig definieras. Det är beroende av en vägning av motstående intressen. Endast om den enskilde ges en absolut rätt att freda sig mot varje intrång i integriteten, dvs. i sin privata sfär, eller om undantagen går att exakt avgränsa skulle en definition vara möjlig. Något allmänt stöd för uppfattningen att den enskilde skulle ha en absolut rätt till uppgifter om sin person föreligger inte. Fallen där intrång skall vara tillåtet och således inte "otillbörligt" växlar beroende på vilka utgångspunkter som väljs. Utredningen ansåg att intrång i den personliga integriteten måste få tillåtas, om andra och viktigare intressen påkallade det och att den oenighet som kunde finnas om integritetsskyddets omfattning närmast rör vilka dessa övergripande intressen kan vara. Denna fråga kan i sin tur inte besvaras utan att hänsyn tas till exempelvis arten och mängden av de uppgifter om den enskilde som skall behandlas och i vilka sammanhang de är tänkta att förekomma.

I Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG regleras skyddet för enskilda personer med avseende på behandlingen av personuppgifter samt de fria flödet av sådana uppgifter. Direktiven gäller för sådan behandling av uppgifter som sker med hjälp av automatisk databehandling och för sådana andra uppgifter som ingår i ett register som är uppbyggt efter vissa

sökkriterier. Medlemsstaterna skall föreskriva att personuppgifter skall samlas in för särskilda uttryckligt angivna och berättigade ändamål; senare behandling av uppgifter för historiska, statistiska och vetenskapliga ändamål skall inte anses oförenlig med dessa ändamål förutsatt att medlemsstaterna beslutar om lämpliga skyddsåtgärder. Personuppgifter får behandlas endast om den registrerade otvetydigt lämnat sitt samtycke eller om behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal, för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den registeransvarige, för att skydda den registrerades grundläggande intressen eller om behandlingen är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse, eller om behandlingen är nödvändig för ändamål som rör berättigade intressen hos den registeransvarige utom när sådana intressen uppvägs av den registrerades intressen.

Den registeransvarige skall ge den person som uppgifterna samlas in ifrån information om vem som är registeransvarig, ändamålet med behandlingen av uppgifterna samt all ytterligare information som är nödvändig för att tillförsäkra den registrerade en korrekt behandling.

Om uppgifterna inte samlas in från den registrerade skall den registeransvarige ge den registrerade motsvarande information. Detta gäller dock inte när det – särskilt i samband med behandling för statistiska ändamål eller forskningsändamål – visar sig omöjligt eller innebär en oproportionerligt stor ansträngning att ge informationen eller om registrering eller utlämnande uttryckligen föreskrivs i författning. I sådana fall skall lämpliga skyddsåtgärder vidtas.

Inom EG planeras mot bakgrund av rekommendationer från FN och Europarådet direktiv om en folk- och bostadsräkning år 2000.

När det gäller det i den nu aktuella propositionen framlagda förslaget om att uppgift om lägenhetsförteckning skall kunna ingå i folkbokföringsregistret kan nämnas att enligt 7 kap. 15 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess i verksamhet som avser folkbokföringen 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.

För uppgifter om namn, adress, personnummer eller civilstånd gäller således i normala fall inte sekretess.

Däremot råder enligt 9 kap. 4 § absolut sekretess för de uppgifter som SCB använder för att framställa statistik och som avser enskilds personliga ekonomiska förhållanden, vilka kan hänföras till den enskilde. Uppgifter i företagsregister, uppgift som avser avliden, uppgift som behövs för forsk-

ningsändamål, uppgift som avser personal- och lönestatistik och uppgifter som inte kan hänföras till enskild får emellertid lämnas ut om det står klart att det kan ske utan skada för den som uppgiften rör eller för någon honom närstående.

1995/96:KU3y

Utskottets överväganden

Genom muntliga upplysningar från statsrådet Jan Nygren och genom propositionen har framkommit att det i samhället finns en stort behov av sådana statistiska uppgifter som folk- och bostadsräkningarna ger. Uppgifterna behövs bl.a. för resursfördelning och planering samt för uppföljning och utvärdering. Hushållsstatistik på lokal nivå ger information som är av grundläggande betydelse för arbete med planering, utvärdering och fördelning av samhällets resurser. I remissvaren på FoB 90-kommissionens förslag underströks det stora behovet av hushållsstatistik, såväl inom den statliga och kommunala som den privata sektorn. Det har vidare framkommit att urvalsundersökningar inte är en metod som lämpar sig när det gäller uppgifter på låg regional nivå, t.ex. på församlingsnivå, och att det finns ett stort behov av sådana uppgifter.

Utskottet anser i likhet med regeringen att övervägande skäl talar för att folk- och bostadsräkningarna i fortsättningen skall ske genom att uppgifterna helt hämtas från andra register i stället för att som hittills delvis ha inhämtats också från de enskilda personerna. Stora besparingar kan uppnås genom att uppgifter inte längre behöver inhämtas från alla hushåll. Klara kvalitetsförbättringar uppnås genom att det ges en möjlighet att kontinuerligt framställa hushållsstatistik, vilket ger en mer aktuell information om hushållens boendestandard och boendekonomi. Problemet med bortfall av svar, som visade sig under 1990 års folk- och bostadsräkning och som innebär en risk för sämre kvalitet i statistiken, försvinner med en registerbaserad folk- och bostadsräkning. Ytterligare ett skäl är att bördan för kommuner, fastighetsägare och allmänheten att lämna uppgifter kan minskas sedan uppbyggnadsskedet väl passerats.

En registerbaserad folk- och bostadsräkning förutsätter folkbokföring på lägenhet för dem som bor i flerbostadshus, liksom hushåll i enbostadshus i dag registreras på sin bostad. Utskottet har inhämtat muntliga upplysningar från generaldirektören vid Datainspektionen Anitha Bondestam, som särskilt berört det integritetskänsliga i de föreslagna ändringarna i folkbokföringslagen. Utskottet är medvetet om att en uppgift i folkbokföringsregister om i vilken lägenhet en person bor i vissa fall kan upplevas som integritetskränkande men vill hänvisa till att 7 kap. 15 § sekretesslagen ger utrymme att sekretessbelägga uppgiften om det finns särskild anledning att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

När det gäller inrättandet av ett lägenhetsregister ser utskottet inte registret i sig som integritetskränkande eftersom det inte är knutet till personer. Vad som däremot kan inge oro bland människor är det förhållandet att en sambearbetning av detta register, folkbokföringsregister och andra register

tillsammans kan ge en alltför integritetskänslig bild av personer och hushåll. Utskottet vill därför understryka behovet av information till allmänheten när det gäller folk- och bostadsräkningarna om bl.a. syftet med folk- och bostadsräkningen och det integritetsskydd som finns kring uppgifterna. Utskottet har inhämtat att information om provundersökningen kommer att ges i form av annonser, pressmeddelanden och informationsträffar. Vidare kommer allmänheten att ges möjlighet att rekvirera informationsmaterial. I samband med ändringar i folkbokföringen kommer de registrerade att få information från skattemyndigheterna. De register som används för den statistik som framställs under provundersökningen kommer enligt propositionen att gallras när proven genomförs. Utskottet förutsätter att regeringen, i samband med att den återkommer till riksdagen i fråga om folk- och bostadsräkningen år 2000, kommer att behandla informationsfrågan ingående och beakta alla aspekter på hur informationen bäst bör delges de registrerade.

Mot bakgrund av att omfattande informationsinsatser planeras anser utskottet att en registerbaserad provundersökning och även folk- och bostadsräkningen år 2000 bör kunna genomföras utan att det behöver uppkomma oro för integritetskränkningar i samband med verksamheten.

Konstitutionsutskottet anser således att propositionens lagförslag bör tillstyrkas och att vad regeringen förordat om en registerbaserad folk- och bostadsräkning bör godkännas. Motionerna bör följaktligen avstyrkas. Utskottet har inte tagit ställning i anslagsfrågan.

Stockholm den 30 november 1995

På konstitutionsutskottets vägnar

Birgit Friggebo

I beslutet har deltagit: Birgit Friggebo (fp), Kurt Ove Johansson (s), Catarina Rönnung (s), Ingvar Johnsson (s), Widar Andersson (s), Birger Hagård (m), Tone Tingsgård (s), Birgitta Hambræus (c), Björn von Sydow (s), Jerry Martinger (m), Barbro Hietala Nordlund (s), Kenneth Kvist (v), Pär-Axel Sahlberg (s), Peter Eriksson (mp), Håkan Holmberg (fp), Nils Fredrik Aurelius (m) och Ola Karlsson (m).

Avvikande mening

Birgit Friggebo (fp), Anders Björck (m), Birger Hagård (m), Birgitta Hambræus (c), Jerry Martinger (m), Inger René (m), Peter Eriksson (mp) och Håkan Holmberg (fp) anser att utskottets yttrande under rubriken Överväganden bort ha följande lydelse:

Enligt konstitutionsutskottets mening har regeringen inte lagt tillräcklig vikt vid integritetsfrågan. En omfattande registrering av uppgifter som berör enskilda personer måste föregås av noggranna avvägningar i fråga om behovet av de insamlade uppgifterna å ena sidan och integritetsfrågorna och de enskildas krav på en skyddad personlig sfär å andra sidan. Nyttan av en allmän folk- och bostadsräkning måste vägas mot de fördelar som därigenom står att vinna jämfört med att uppgifterna hämtas in enligt en urvalsmetod. Några mer ingående avvägningar av detta slag redovisas inte i propositionen. Regeringen har som skäl för förslaget bl.a. framhållit kostnadsaspekterna. Utskottet anser att kostnadsaspekten under alla förhållanden måste underordnas behovet av ett system som medborgarna känner förtroende inför.

Som ändamål för lägenhetsregistret anges att det skall användas för framställning av statistik och för folkbokföringen samt för resursfördelning och planering, uppföljning och utvärdering av boende, byggande och kommunikationer. Utskottet anser att det inte bör skapas ett register som på detta sätt innehåller uppgifter som är "bra att ha", dvs. är till för att tillgodose eventuella framtida behov av registerdata om människors liv och leverne.

Utskottet vill understryka att regeringens förslag innebär effekter som är integritetskränkande. Uppgift om en persons adress i folkbokföringsregistren är visserligen oftast inte integritetskränkande i dag, men det uppstår ett annat läge när lägenhetsbeteckningen upplyser om boendeform för envar och när man via postadressen kan göra sammanställningar om hushållets sammansättning.

Enligt utskottets mening måste allmänhetens inställning till folk- och bostadsräkningarna vara utgångspunkten vid ställningstaganden om hur samhällets statistikbehov skall tillgodoses. Allmänhetens inställning manifesterades tydligt vid folk- och bostadsräkningen 1990, då bortfallet av svar också blev märkbart. Att uppgiftsinsamlingen för statistiska ändamål skall ske genom heltäckande folk- och bostadsräkningar kan i och för sig ifrågasättas. Utskottet anser dock att ett allvarigare problem är att enskilda personer genom en registerbaserad folk- och bostadsräkning kan uppleva att staten samlar in en stor mängd data bakom ryggen på dem, och att detta sker i ett kontrollsyfte. Om det nu genomförs en datainsamling utan att uppgifterna hämtas från den enskilde personen kommer detta enligt utskottets bedömning att förstärka medborgarnas misstänksamhet och försvåra framtida angelägnare datainsamlingar, även om medborgarna lämnas ut-

1995/96:KU3y

förlig information om folk- och bostadsräkningen. Att staten dessutom skall utgå från fastighetsägarnas uppgifter i stället för uppgifter direkt från medborgarna kan också sannolikt uppfattas som kränkande och obehagligt.

Utskottet avstyrker propositionen.