

RIKSDAGENS
OMBUDSMÄN

7.7.1971	Dnr 1970:			
	2274	2321	2356	2426
	2299	2323	2378	2462
	2303	2327	2396	2573
	2319	2328	2414	2766 och
	2320	2355	2425	2935
	Dnr 1971:			
	836			

Till Riksdagen

År 1970 anordnades allmän folk- och bostadsräkning i enlighet med lagen 20.3.1970 om allmän folk- och bostadsräkning. Denna omfattade lämnande dels av fastighetsuppgifter, dels av bostads- och hushållsuppgifter. Den senare delen av räkningen kom att väcka stort uppseende och utgjorde ett allmänt samtalsämne under hösten 1970. Ett betydande antal anmälningar inkom också till riksdagens ombudsmän, vilka slutbehandlats i bifogade beslut. Av detta framgår att de spörsmål, som aktualiserades, var i huvudsak tre: räkningens grundlagsenlighet och laglighet, uppgiftsskyldighetens omfattning och sekretessfrågorna i samband med räkningen. Spörsmål tillhörande de två senare ämnesområdena skall upptagas här.

Uppgiftsskyldighetens omfattning

Lagen om allmän folk- och bostadsräkning (FoB-lagen) innehåller icke närmare bestämmelser om vilka uppgifter den uppgiftsskyldige har att lämna. I lagen anges endast att vederbörande är skyldig att avge fastighetsuppgift eller hushålls- och bostadsuppgift. Vare sig i själva lagen eller under förarbetena till denna har angivits vad en fastighets- respektive en bostads- och hushållsuppgift skall omfatta.

Av Kungl. kungörelsen 20.3.1970 om folk- och bostadsräkningen 1970 m. m. framgår emellertid att det är synnerligen ingående uppgifter som envar har att lämna om sig. I skyldigheten att lämna bostads- och hushållsuppgift har exempelvis lagts skyldighet för envar att redovisa sina arbetsförhållanden och hela sin utbildningsbakgrund med uppgift om genomgångna skolor m. m. Uppgifter av detta slag kan icke sägas gälla den tillfrågades bostads- och hushållsförhållanden. Det är därför enligt min mening icke en tillfredsställande lagstiftningsteknik att, om man önskar ålägga den enskilde en så vittgående uppgiftsskyldighet, tala allenast om plikt att lämna hushålls- och bostadsuppgift.

När propositionen med förslag till FoB-lagen behandlades av 1970 års riksdag, synes, såvitt framgår av de tryckta handlingarna, frågan om uppgiftsskyldighetens omfattning icke ha blivit föremål för särskild uppmärksamhet. I vart fall har detta spörsmål ej berörts i ut-

skottsbetänkandet, som var blankt tillstyrkande, ej heller i riksdagens kamrar.

I bifogade beslut i saken har jag uttalat sympati för den meningen att den enskilde bör tillerkännas en viss sfär, inom vilken han kan känna sig obehagad såväl av andra enskilda som av myndigheterna och skyddad för granskning och insyn. Olika meningar kan göra sig gällande om var gränserna för en sådan privat sfär skall dragas.

Å ena sidan är uppenbart att det allmänna har behov av en mängd uppgifter om de enskilda för att kunna på mest ändamålsenliga sätt utforma erforderliga samhälleliga anordningar och åtgärder. Å andra sidan står den enskildes önskan om skydd för sitt privatliv. Det gäller att här åstadkomma en avvägning mellan olika intressen, som kan godtagas av så många som möjligt.

Den svenska lagstiftaren står härvidlag ej fri utan är bunden av en mellanfolklig förpliktelse. I art. 8 Europarådets konvention 4.11.1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilken överenskommelse biträtts av Sverige, heter det såvitt nu är fråga:

1. Envar har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

2. Offentlig myndighet må icke störa åtnjutandet av denna rättighet med undantag för vad som är stadgat i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till bl. a. landets ekonomiska välstånd, förebyggandet av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter.

I lagstiftning i ämnet är Sverige sålunda skyldig att hålla sig inom den ram denna bestämmelse uppdrar. Formuleringarna i artikeln är dock så allmänt hållna att stadgandet ger lagstiftaren ganska fria händer och på samma gång föga vägledning för hur gränsdragningen kring privatlivets skyddade sfär skall göras. I samband med en folkräkning torde som grund för intrång i privatlivet av de i art. 8 angivna undantags-skälen kunna åberopas främst hänsynen till landets ekonomiska välstånd, möjligen också hälsovårdsintresset. Flertalet av de frågor, som ställdes vid 1970 års folk- och bostadsräkning, får anses vara motiverade av hänsyn till landets ekonomiska välstånd. Även spörsmålen i frågeformuläret avseende utbildningsnivån torde kunna motiveras på detta sätt. Att märka är dock att konventionen fordrar att undantagen skall vara stadgade i lag, något som icke skett.

FoB-lagen är av permanent karaktär och avsedd att ligga till grund även för kommande folk- och bostadsräkningar. Det finns därför av skäl som framgår av det föregående anledning överväga huruvida icke lagen borde förtydligas vad gäller uppgiftsskyldighetens omfattning. Då lagen antagits i sitt nuvarande skick av riksdagen så sent som i fjol, synes det korrekta tillvägagångssättet vara att riksdagen nu först tager

ställning till om lagen skall kompletteras i angivet avseende eller ej, innan vidare åtgärder i sådan riktning inleds.

Därest riksdagen skulle finna en lagändring önskvärd står olika tekniska lösningar till buds. Man kan tänka sig att lagstiftaren positivt uppräknar de områden, inom vilka frågorna vid en räkning måste hållas. Det kan erinras om att blanketten för 1970 års bostads- och hushållsräkning innehöll sex avdelningar, avseende bostadslägenhet, fastighet, hyra, bostadsförhållanden, förvärvsarbete och utbildning. Man kan också tänka sig att man i ett nytt stadgande söker avgränsa det personliga område, beträffande vilket frågor ej får ställas.

Sekretessfrågan

Vad gäller sekretessfrågorna kan konstateras att i betydande kretsar av allmänheten en stark rädsla råder för att lämnade uppgifter kan komma att missbrukas på ett eller annat sätt. Två olika frågor föreligger härvidlag. Dels förefinnes risker för obehörig insyn under insamlingsstadiet, dels kan under den fortsatta bearbetningen och arkiveringen missbruk av materialet tänkas förekomma.

Sedan länge har uppgiftsinsamlandet vid mantalsskrivning och folkräkningar primärt legat på fastighetsägaren. Det är en för det allmänna billig – fastighetsägaren uppbär icke någon ersättning för insamlingsarbetet – och tillika effektiv metod. Det överväldigande flertalet människor har anknytning till viss fastighet. Uppgifterna har hittills i allmänhet lämnats öppet, så att fastighetsägaren eller den han anlitar att vara sig behjälplig kunnat – om de haft lust och tid – studera uppgifterna. För många är det likgiltigt, om så sker. Andra uppfattar ett sådant studium som obehörig insyn i deras privata förhållanden. Ju mer detaljerade och närgångna de efterfrågade uppgifterna blir, ju fler personer kommer rimligtvis att höra till den senare kategorien, som är störd av exempelvis fastighetsägarens möjligheter till insyn.

Det måste anses vara ett befogat önskemål från allmänhetens sida, att man berövar fastighetsägaren eller hans representant och i vissa fall bostadsföreståndaren möjligheterna till insyn i hyresgästernas och andra inneboendes privatliv. Enklast torde detta ske genom en föreskrift om att uppgift vid folk- och bostadsräkning skall avlämnas i slutet kuvert.

Om riksdagen skulle finna en komplettering av FoB-lagen önskvärd, synes det här berörda problemet böra upptagas samtidigt. Den nu avhandlade sekretessfrågan torde nämligen få anses vara av den vikt att en regel om uppgiftens avlämnande i slutet kuvert bör inflyta i FoB-lagen.

Fastighetsägarens kontakt med insamlade uppgifter kan minskas även på annat sätt. Denne kunde exempelvis åläggas att i förväg till vederbörande kommunala instans inge förteckning över uppgiftslämnarna i hans fastighet. Dessa skulle därefter erhålla envar ett numrerat kuvert,

i vilket uppgifterna kunde insändas med posten direkt till det kommunala insamlingsstället. Fastighetsägarens uppgift vid insamlandet skulle därefter kunna begränsas till att avse medverkan vid insamlandet av uppgift från dem, som försummat insända sitt kuvert.

Mera radikala omläggningar av insamlingsmetoderna kan också ifrågakomma. Som framgår av mitt bifogade beslut i anledning av klagomålen i denna sak, har statistiska centralbyrån sagt sig skola överväga andra insamlingsvägar än de nuvarande. Önskar riksdagen slå in på helt nya vägar vid uppgiftsinsamlandet, torde resultatet av dessa centralbyråns överväganden böra avvaktas.

Vad slutligen gäller sekretessen under den fortsatta bearbetningen av inkomna uppgifter är hithörande spørsmål föremål för utredning av dataarkiveringskommittén och offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén. Något initiativ från riksdagens sida torde därför icke vara behövligt i denna del.

Under hänvisning till det anförda får jag med åberopande av 2 § instruktionen för riksdagens ombudsmän hemställa

att riksdagen ville till övervägande upptaga frågan om vidtagande av sådana ändringar i lagen 20.3.1970 om allmän folk- och bostadsräkning att i lagen tydligt angives omfattningen av den uppgiftsskyldighet som lagen ålägger de enskilda, ävensom frågan om vidtagande av åtgärder för att stärka sekretessen under insamlingsskedet för lämnade uppgifter.

GUSTAF PETRÉN

/ Ulla Ljunggren-Thedéen

Beslut

i anledning av klagomål av fanjunkaren Holger Sundell, Hjalmar Sjöström, fil. mag. Torsten Göran, ingenjören John Wilthorn, Ola Gröndalen, Göran Westlund, fil. mag. Anders Lybeck, Erling Kaiser, Jack Grafström, Hans Neuman, Marc Chesneau, Margareta Jonsson, direktören Jan F. Jonsson, fil. stud. Rolf G:son Hertzman, byrådirektören E. Vaughan, Cai-Inge Holm, Per Bengtsson, Johan Dickner, med. kand. Einar Berg, Leif Runerman, Gert Anserius, Ingvar Svensson och kaptenen Lennart Haking mot Statistiska Centralbyrån (SCB) rörande den under 1970 företagna folk- och bostadsräkningen.

Hösten 1970 företogs i Sverige allmän folk- och bostadsräkning. Till grund härför låg lagen 20.3.1970 om allmän folk- och bostadsräkning (FoB-lagen) och kungörelsen 20.3.1970 om folk- och bostadsräkningen 1970 m. m. (FoB-kungörelsen). Lagen och kungörelsen trädde i kraft 7.4.1970. Redan 9.5.1969 beslöt Kungl. Maj:t att en av SCB framlagd reviderad plan för folk- och bostadsräkningen skulle få läggas till grund för det fortsatta planerings- och förberedelsearbetet. Blanketten för räkningen fastställdes av SCB 24.2.1970, dvs. före lagens utfärdande och ikraftträdande. Blanketten bestod av dels en bostads- och hushållsuppgift, dels en fastighetsuppgift, vilken senare icke omfattas av klagomålen. Till bostads- och hushållsuppgiften hörde en anvisningssida innehållande av SCB utfärdade anvisningar till den ifrågavarande uppgiftens besvarande.

Klagoskrivelserna, som inkom hit under tiden 5.10.1970–29.3.1971, upptager huvudsakligen följande spörsmål:

Är folk- och bostadsräkningen grundlagsenlig och laglig? (Sundell, Göran, Wilthorn, Gröndalen, Grafström, Neuman, Chesneau, Vaughan, Anserius och Svensson.)

Står räkningen i överensstämmelse med konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna? (Grafström, Holm, Bengtsson och Dickner.)

Har SCB tolkat FoB-lagen på rätt sätt? (Grafström och Anserius.)

Föreligger uppgiftsskyldighet? (Sjöström, Göran, Westlund, Lybeck, Grafström, Neuman, Chesneau, Margareta Jonsson, Jan F. Jonsson och Berg.)

Är frågorna i formuläret relevanta med hänsyn till det uppgivna ändamålet med räkningen? (Gröndalen, Chesneau, Hertzman och Runerman.)

Är sekretesskyddet för de lagrade uppgifterna effektivt eller finns risk för missbruk av uppgifterna? Utgör databanker en fara för den per-

sonliga integriteten? (Sundell, Wilthorn, Gröndalen, Westlund, Lybeck, Kaiser, Vaughan, Runerman, Anserius och Haking.)

Varför innehåller inte blanketten en erinran om bestämmelserna i 3 § och 4 § st. 3 FoB-kungörelsen i enlighet med vad som föreskrivs i 23 § FoB-kungörelsen? (Göran och Kaiser.)

I anledning av dittills inkomna klagomål beslöt JO 23.10.1970 inhämta yttrande av SCB varvid JO fann det för prövningen av klagomålen önskvärt att få del av SCB:s synpunkter på följande frågor:

Beträffande vissa av bostads- och hushållsuppgifterna kan enskilds intresse av sekretesskydd vara framträdande, t. ex. i fråga om uppgiften som ger vid handen att vederbörande har ett utomäktenskapligt barn. Med hänsyn därtill hade det varit önskvärt, att den enskilde haft möjlighet att insända uppgifterna om sig direkt till kommunen. Har det förekommit övervägande därom?

Vilka åtgärder har vidtagits för att för fastighetsägare och bostadsföreståndare klargöra, att de har tystnadsplikt med avseende på bostads- och hushållsuppgifter, varmed de tagit befattning?

Med hänsyn till vissa i klagomålen till JO uttryckta farhågor och mot bakgrunden av vad i Kungl. Maj:ts propositioner 1968: 1 Bil. 9 s. 32, 1969: 1 Bil. 9 s. 30–31 och 1970: 27 s. 5 uttalas om syftet med räkningen hemställde JO om upplysning hur SCB avser att förfara med uppgifterna. I vilken utsträckning kommer materialet att framdeles vara tillgängligt för myndigheter och enskilda?

SCB avgav yttrande vari i huvudsak följande anfördes.

Beträffande lagligheten av räkningen samt uppgiftsskyldigheten hänvisade SCB till FoB-lagen och FoB-kungörelsen. I sistnämnda avseende åberopade SCB 3–6 §§ FoB-lagen och 11–21 §§ samt 23 § FoB-kungörelsen. Samtliga till räkningen ställda frågor hade sitt stöd i lagen och kungörelsen. Utformningen av frågorna – som ålåg SCB – hade skett så att felaktigheter, förorsakade av missförstånd, såvitt möjligt skulle undvikas. Härvidlag hade SCB:s tidigare erfarenheter samt även erfarenheter från tre provundersökningar, som ingick i planeringsarbetet, varit vägledande. Härom uttalade SCB vidare:

För att statistiken skall få en för den avsedda användningen godtagbar kvalitet är det nödvändigt att den kan baseras på ett i allt väsentligt fullständigt primärmaterial. Detta torde inte vara möjligt att uppnå utan uppgiftsskyldighet. Det är därför angeläget att uppgiftsskyldigheten fullgörs i enlighet med bestämmelserna i gällande författningar.

I anledning av frågan huruvida räkningen står i överensstämmelse med Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ville SCB nämna följande. 1970 är ett internationellt folk- och bostadsräkningsår med ett särskilt program utarbetat inom Förenta Nationerna genom dess statistiska kommission. För Europas del är detta program diskuterat och kompletterat

av Europeiska statistikerkonferensen inom FN:s ekonomiska kommission för Europa. Det svenska programmet torde inte kunna betraktas som omfattande i jämförelse med många andra länders.

Angående frågornas relevans för det uppgivna ändamålet uttalade SCB följande. I utlandet född person skall enligt bostads- och hushållsuppgiften uppges år för senaste inflyttningen till Sverige. Uppgiften är betingad av planeringen av det framtida samhället. Underlag erfordras som ger vägledning när det gäller att komma till rätta med olika anpassningsproblem för invandrade personer. En viktig faktor är då uppgiften hur länge en sådan person vistats i Sverige. Uppgift om förvärvsarbete eller ej förvärvsarbete behövs för bedömning av arbetskraftstillgången, totalt och regionalt, liksom utvecklingen härav. Uppgift om deltidsarbete eller heltidsarbete är angelägen därför att deltidsarbete alltmer blivit ett realistiskt alternativ i diskussionen om förvärvsarbete eller ej. Uppdelningen av frågorna på under mätveckan arbetade timmar och antal timmar tillfällig frånvaro är insamlingsmässigt betingad och utgör en konkretisering för att få tillräckligt tillförlitliga svar. – Namn och huvudsaklig verksamhet på det företag där den förvärvsarbete arbetar skall sedan bilda underlag för beskrivning av näringslivets struktur i olika delar av landet. Uppgiften om arbetsplatsens belägenhet hänför sig till trafikplaneringen, där målsättningen bl. a. är att effektivt och billigt ordna resor från bostad till arbete, den s. k. pendlingen. Serviceinrättningar kan också planeras med ledning av statistik över dag- och nattbefolkningen. – Insamlingen av uppgifterna avseende utbildning är betingad av behovet att ha tillgång till utbildningsnivån inom olika områden för planering av utbildningsväsendet. Bland de främsta konsumenterna av utbildningsstatistik för nämnda ändamål kan nämnas utbildningsdepartementet, skolöverstyrelsen och universitetskanslersämbetet. Även för planering av vuxenutbildningen och för att utarbeta långsiktiga arbetskraftsprognoser utgör uppgifter om utbildning ett viktigt underlag.

Spörsmålet om det sekretesskydd som föreskrivits är tillräckligt effektivt besvarade SCB sålunda. De lämnade uppgifterna åtnjuter det skydd mot obehörigt utlämnande, som tillförsäkrats dem i 16 § sekretesslagen. Därjämte regleras skyddet mot obehörigt yppande av uppgifter, avlämnade till 1970 års folk- och bostadsräkning, i FoB-lagen. Härutöver kan hänvisas till rättsfallen RÅ 1965 ref. 25 och RÅ 1969 ref. 11. (Av dessa avser det sistnämnda utbekommande av handling med uppgifter lämnade för statistiskt ändamål. SCB vägrade i båda fallen att utlämna handlingarna och regeringsrätten gjorde ej ändring i detta beslut.) – SCB uttalar förståelse för klagandenas oro för databankernas intrång på den personliga integriteten. Uppgifter lämnade för statistik är dock sekretesskyddade oavsett hur de finns lagrade. Från statistisk synpunkt finns inte intresse för den enskilde individen annat än som en

del av en större population. SCB känner inte till något fall av missbruk av sekretesskyddat material, som förvaras inom verket. Att slå vakt kring sekretess och integritet i samband med statistikproduktionen är angeläget också från kvalitetssynpunkt.

SCB erinrar om att i propositionen 1908: 109 med förslag till ändrad lydelse av 2 § 4:o dåvarande tryckfrihetsförordning följande uttalande återfinns (s. 14):

I själva verket är en tillfredsställande lösning av frågan om hemlighållande av statistiska primäruppgifter en oundgängligen nödvändig förutsättning för den officiella statistikens tidsenliga utveckling. Det torde nämligen numera vara allmänt erkänt, att den officiella statistiken har till uppgift att lämna material för en djupare insikt i alla delar av samhällets byggnad, så långt en sådan insikt kan erhållas på statistisk väg.

Men detta ändamål kan vinnas endast genom infordrande av de mest olikartade upplysningar av ofta mycket intim art, som, då de i regel av vederbörande själva skola angivas, aldrig kunna väntas bli så fullständiga, som önskligt är, eller ens fullt sanningsenliga, därest de ej äro skyddade mot offentliggörande.

Om uppgifterna åter erhålla ett sådant skydd, blir följden dels att sådana uppgifter, som redan nu infordras, bli fullständigare och pålitligare, dels också att man kan erhålla uppgifter om nya frågor, som det vore obilligt att kräva besvarade, så länge svaren måste hållas tillgängliga för alla.

Problematiken databanker-sekretess-personlig integritet bearbetas nu av två statliga utredningar, nämligen offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén samt kreditupplysningskommittén.

Till de frågor som framförts från JO vid remiss till SCB, varav den först upptagna också framställts av flera klagande, anförde SCB:

Bostads- och hushållsuppgiften består bl.a. av en *inbladad* anvisningssida. Denna har vid blankettkonstruktionen ansetts utgöra en del av blanketten och på denna finns upptagna bestämmelserna i SFS 1970: 75 3 § samt 4 § tredje stycket. Under utredningsarbetet diskuterades bl.a. om anvisningssidan med hjälp av perforering kunde vara förenad med blanketten. En så konstruerad blankett användes vid den år 1968 utförda provundersökningen. Erfarenheterna från provet blev dock sådana att detta arrangemang ansågs mindre lämpligt, varför anvisningarna i stället vid tryckningen maskinellt inbladades.

Förfarandet vid blankettinsamlingen var vid FoB 70 detsamma som vid folk- och bostadsräkningarna 1960 och 1965. Det byggde då på de rutiner för avlämnande av mantalsuppgift som tidigare hade funnits under flera år men som upphörde från år 1967. Under utredningsarbetet inför FoB 70 har övervägts om inte hushållen skulle kunna insända uppgifterna direkt till kommunens granskningsorgan, dvs. principiellt utan utnyttjande av fastighetsägaren såsom mellanhand. Det hittills tillämpade insamlingsförfarandet motiveras emellertid av flera skäl.

Det viktigaste skälet till att blanketterna också vid FoB 70 har insamlats via fastighetsägaren är att detta förfaringssätt ger möjlighet att erhålla en god »täckning», dvs. att blanketter erhålls från samtliga

hushåll (bostadslägenheter) och att de upptar samtliga som bor på fastigheten. Enligt 35 § folkbokföringsförordningen (SFS 1967: 198) är fastighetsägare som upplåter bostad åt annan ålagd anmälningsskyldighet till pastorsämbetet. I samband med att fastighetsägaren mottar bostads- och hushållsuppgifterna från de enskilda bostadsinnehavarna tillser han att varje på fastigheten boende upptagits på någon bostads- och hushållsuppgift, eller – om denna lämnats i slutet kuvert – antecknats på kuvertet.

Fastighetsägarens åligganden i samband med insamlingen blir därför – om flyttningsanmälan ej gjorts – i princip en garanti för rätt folkbokföring.

Tidigare fanns, som nämnts, en årlig obligatorisk mantalsuppgift som skulle lämnas varje höst. När denna slopades 1967 förutsatte departementchefen i Kungl. Maj:ts proposition 1967: 88, s. 51 f., att folk- och bostadsräkning som hittills skall utföras vart femte år och att det material som då inkommer skulle användas för att kontrollera folkbokföringens riktighet. I enlighet härmed används årets folk- och bostadsräkning vid mantalsskrivningen för kontroll av folkbokföringen (SFS 1970: 75, 26 §). Det kan här inskjutas att folkräkningen 1970, liksom var fallet vid tidigare räkningar, avser den mantalsskrivna befolkningen.

Ett ytterligare skäl för insamling via fastighetsägaren är att folk- och bostadsräkningen även avser obebodda bostadslägenheter. På fastighetsuppgiften skall fastighetsägaren uppta varje lägenhet vare sig lägenheten är bebodd eller inte.

Att bostadsföreståndare och fastighetsägare har tystnadsplikt har i åtskilliga sammanhang klargjorts i den pressinformation som påbörjades vid början av år 1970. Till ett antal mycket stora fastighetsägare har gällande lag och kungörelse utsänts. I radio- och TV-intervjuer har tystnadsplikten framhållits. Via »TV-spot» och »radiotrailer», som ingick i den centrala informationsverksamheten, har också framhållits att till fastighetsägaren lämnade uppgifter är skyddade enligt sekretesslagen. Lagen och kungörelsen har för övrigt också utsänts till svensk dagspress, radio och TV.

De kommunala granskningsorganen är folk- och bostadsräkningens kontaktytor gentemot allmänheten. Granskningsorganen har bl. a. till uppgift att distribuera blanketterna inom kommunen. I instruktionen för dessa granskningsorgan har framhållits: »Ingen är undantagen från tystnadsplikten. Den gäller fastighetsägare och kommunal granskningspersonal liksom SCB:s personal.» Motsvarande har även framhållits i bl. a. två cirkulärskrivelser till granskningsorganen omedelbart före räkningsveckan och likaså för regionledarna i samband med utbildningskursen för dessa i slutet av augusti.

Till granskningsorganens uppgifter hörde att ge handledning och information åt allmänheten. I bl. a. instruktionen har framhållits att kommunerna i lämplig utsträckning bör komplettera den centrala informationen med lokal annonsering. I cirkulärskrivelser har framhållits att i den lokala annonseringen bör anges bl. a. vem som är granskningsledare.

Målet för en folk- och bostadsräkning är främst att försöka tillfredsställa de nationella behoven av statistiska data avseende befolkning och bostäder, vilka inte tillgodoses på annat sätt, dvs. genom andra särskilda undersökningar eller löpande statistik, och för vilka mätför-

farandet vid en folk- och bostadsräkning är lämpligt. Insamlade uppgifter skall tillgodose ett allmänt samhällsligt behov och ge underlag för bl. a. information, analys, planering och beslut av administrativ, ekonomisk och social karaktär. År 1970 är, som tidigare framhållits, ett internationellt räkningsår med bl. a. ett särskilt program utarbetat inom Förenta Nationerna.

När blanketterna har inkommit till kommunernas granskningsorgan förbereds de för kontrollläsningen mot folkbokföringens uppgifter hos pastorsämbetena – i Stockholm och Göteborg hos lokal skattemyndighet – genom att de sorteras i kameral ordning. I samband med och efter kontrollläsningen sker framskrivning av personbeståndet till mantalsskrivningsdagen den 1 november. Därefter vidtar granskningen och kompletteringen av lämnade resp. saknade uppgifter så att den kodifiering som skall utföras hos SCB möjliggörs.

Efter en bedömning av relevanta faktorer, bl. a. sekretessfrågan, kan SCB i undantagsfall ge tillstånd till kommunen att inom det lokala granskningsorganet för planeringsändamål utföra enklare statistisk tabellering av sådan beskaffenhet att enskild individs identitet inte avslöjas.

När blanketterna våren 1971 inkommer till SCB, granskas, kompletteras och kodsättes de. Uppgifterna på blanketten överförs sedan direkt på magnetband – dock icke namn och adress – hos SCB:s datamaskincentral. Samkörning sker med andra magnetband som upprättats med hjälp av hos länsdatakontoren befintliga person- och skatteband, som innehåller offentliga uppgifter, för att främst erhålla uppgift om nationalitet, födelseland och inkomst. Från framställda magnetband utarbetas statistiktabellerna. Ytterligare samkörningar för statistikframställning kan även bli aktuella vid lämplig tidpunkt, t. ex. med magnetband från tidigare räkningar för utarbetande av statistik avseende näringsgrens- och yrkesväxling. SCB kan även komma att använda materialet för kompletterande statistiska bearbetningar av sedvanlig typ på uppdrag av statliga och kommunala organ och enskilda beställare. Det gäller sålunda statistiska tabeller i vilka enskilda individers förhållanden inte avslöjas. När blankettmaterialet inte längre erfordras för arbetet inom byrån för folk- och bostadsräkning kommer det att omhändertas av SCB:s arkiv, där det även fortsättningsvis kommer att åtnjuta sekretesskydd jämlikt 16 § sekretesslagen. Även magnetbanden med samtliga individualuppgifter kommer enligt gällande arkivbestämmelser att bevaras. Dessutom kommer troligen vissa band med specialbearbetningar att bevaras, i likhet med vad fallet varit vid de närmast föregående räkningarna.

SCB framhöll slutligen:

Insamlingsförfarandet byggde på erfarenheter från motsvarande räkningar 1960 och 1965. Detta fungerade då tillfredsställande, och något missbruk av enskilda uppgifter förekom inte såvitt SCB har sig bekant. Informationsverksamheten vid årets räkning byggde bl. a. på tidigare erfarenheter och resultaten från en effektstudie som företogs i samband med informationsverksamheten vid folk- och bostadsräkningen 1965. I samband med höstens räkning var informationsverksamheten av betydligt större omfattning än tidigare. De reaktioner som på vissa

håll förekommit vid årets räkning tyder emellertid på att SCB till nästa räkningstillfälle har anledning att överväga dels att skapa resurser för mer direktinformation främst till uppgiftslämnare, dels att, trots de svårigheter som detta från flera synpunkter skulle innebära, använda andra vägar för insamling av uppgifterna.

Påminnelser inkom från Sjöström, Göran, Wilthorn, Gröndalen, Westlund, Kaiser, Grafström, Neuman, Chesneau, Margareta Jonsson, Jan F. Jonsson, Hertzman, Runcerman och Svensson.

Den år 1970 företagna allmänna folk- och bostadsräkningen grundar sig på FoB-lagen (lagen 20.3.1970 om allmän folk- och bostadsräkning). Enligt 1 § FoB-lagen skall vid sådan räkning fastighetsuppgifter samt bostads- och hushållsuppgifter lämnas i enlighet med lagen. Då klagomålen allenast avser folkräkningen i vad gäller lämnande av bostads- och hushållsuppgifter, kan jag begränsa framställningen i det följande till denna del av räkningen.

Rörande omfattningen av de uppgifter som skall lämnas med avseende å bostad och hushåll innehåller lagen icke några föreskrifter. Det talas visserligen i 9 § lagen om »upplysningar rörande förhållanden som omfattas av uppgiftsskyldighet», men det sägs icke i lagen något om hur denna uppgiftsskyldighet är avgränsad.

Det finns i 6 § lagen en fullmactsbestämmelse, enligt vilken uppgifterna skall lämnas på sätt som bestämmes av Konungen. Regeln synes närmast ha avseende på hur och var uppgifterna skall lämnas, men i den kan till nöds också inläggas en fullmakt för Konungen att fastställa uppgiftsskyldighetens omfattning. Av intresse i detta sammanhang är också stadgandet i 1 § lagen om att uppgifterna skall lämnas på blanketter enligt av SCB efter visst samråd med annan myndighet fastställt formulär. Det får antagas vara lagstiftarens mening att, om icke förr, uppgiftsskyldighetens omfattning skall bestämmas, då frågeformuläret fastställles.

Kungl. Maj:t har samma dag som lagen promulgerats – 20.3.1970 – även utfärdat FoB-kungörelsen (kungörelse om folk- och bostadsräkningen år 1970 m. m.). I ingressen till kungörelsen heter det blott att Kungl. Maj:t funnit gott förordna som följer. Det framgår sålunda icke om det konstitutionella stödet för kungörelsens föreskrifter utgöres av fullmactsregeln i 6 § FoB-lagen eller av Kungl. Maj:ts på 1 § regeringsformen grundade befogenhet att styra riket eller eventuellt på båda författningsrummen. Det kan tilläggas att vid 1960 och 1965 års folkräkningar Kungl. Maj:t vid meddelande av bestämmelser om bl. a. uppgiftsskyldighetens omfattning stödde sig på bemyndiganden givna i med riksdagen antagna förordningar.

I vart fall återfinnes i 16–22 §§ FoB-kungörelsen utförliga bestämmelser om vad bostads- och hushållsuppgiften skall innehålla. Härtill återkommer jag i det följande.

FoB-lagen av 1970 är den första permanenta lagstiftningen i vårt land i ämnet. Tidigare har frågan om anordnande av folkräkningar underställts riksdagens prövning för varje särskilt fall. Av förarbetena till lagen, i vilka det talas om »författningsbestämmelser på området som är av den karaktär att de kräver riksdagens medverkan» (K. prop. 1970: 27 s. 9) – se härom Ole Westerberg: Skatter, pålagor och avgifter s. 187–191 – framgår att själva uppgiftsskyldigheten är en fråga av beskaffenhet att böra regleras genom av Konung och riksdag samfällt stiftad lag, däremot icke frågan om uppgiftsskyldighetens omfattning utöver vad som ligger i orden bostads- och hushållsuppgift. Lagrådet har icke hörts över lagförslaget. Riksdagen, som icke ägnade det sedermera så omstridda lagstiftningsämnet någon debatt, lämnade Kungl. Maj:ts lagförslag utan erinran och får därmed antagas ha godtagit Kungl. Maj:ts uppfattning i den nu behandlade konstitutionella frågan. Det kan tilläggas, att föredragande departementschefen i sitt anförande till statsrådsprotokollet 30.1.1970, då beslut om propositions avlåtande fattades, klart sade ifrån att han ämnade sedermera för Kungl. Maj:t anmäla »förslag till vissa kompletterande föreskrifter främst rörande detalj-innehållet i formulären till folk- och bostadsräkningen» (K. prop. 1970: 27 s. 29). Härav torde kunna utläsas att Kungl. Maj:t ansett det ligga inom sin administrativa lagstiftningsmakt att – sedan en gång uppgiftsskyldigheten lagfäst – närmare bestämma dennas omfattning.

Frågan om folkräkningens omfattning har i annat sammanhang varit föremål för riksdagens behandling, nämligen i samband med riksstatens uppgörande. Då det för folkräkningens genomförande erfordrats särskilda medel, har i statsverkspropositionen till såväl 1969 som 1970 års riksdagar folkräkningens omfattning diskuterats av föredragande statsrådet. Dennes meningsyttringar har emellertid uteslutande tagit sikte på de ekonomiska följderna av hur uppgiftsskyldigheten bestämdes. Inhämtandet och bearbetningen av var uppgift som den enskilde avkräves har nämligen varit förenade med särskilda kostnader och därför måst beaktas vid budgetens uppgörande. Någon prövning av medborgarnas skyldighet att medverka med uppgifternas lämnande har däremot icke företagits i detta sammanhang och torde icke heller statsrättsligt kunna ske i budgetsammanhang. Från vad som förekommit rörande folkräkningen i samband med riksstatens uppgörande torde sålunda, såvitt nu är i fråga, kunna bortses, då jag fortsättningsvis berör frågan om uppgiftsskyldighetens omfattning.

Det ankommer icke på JO att ingå på prövning av riktigheten av Kungl. Maj:ts eller riksdagens beslut. Det finns därför icke anledning att här vidare beröra de statsrättsliga överväganden som ligger bakom

den ifrågavarande lagstiftningens tillkomst. Emellertid äger JO enligt 2 § tredje stycket instruktionen för riksdagens ombudsmän göra framställning i fråga om ändring i gällande bestämmelser till bl. a. riksdagen. Spörsmålet om behovet av ändrade regler på området tar jag upp i en denna dag till riksdagen avgiven framställning.

Som framgår av det ovanligt stora antalet klagomål till JO i denna sak har 1970 års folkräkning väckt betydande uppseende bland befolkningen. Att så blev fallet kan vara ägnat att överraska med hänsyn till att detta års folkräkning icke på något avgörande sätt avvek från tidigare folkräkningar.

En anledning till oron är otvivelaktigt att söka i en växande osäkerhet och misstro inom stora befolkningslager inför de faror för privatlivets helgd, som den snabba utvecklingen av datatekniken reser. Vidare kan det slås fast att i en tid, då omvärlden alltmer tränger sig på den enskilde individen, denne känner ett ökande behov av att ha en för den egna personen reserverad sfär, där han eller hon normalt sett icke skall behöva tåla intrång av utomstående vare sig från enskilda eller från det allmänna.

Enligt min mening finns det anledning att tillmötesgå denna de enskilda människornas förståeliga önskan att någonstädes finna en zon, där de kan känna sig vara i fred för en närgången och insynsfordrande omgivning. Kungl. Maj:t har också haft blicken öppen för dessa behov. Tillkomsten av och direktiven till de nu arbetande utredningarna integritetsskyddskommittén, offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén och kreditupplysningsutredningen utgör bevis på att så är förhållandet. Frågan om uppgiftsskyldighetens omfattning vid folkräkning faller emellertid utanför dessa utredningars omedelbara uppdrag. Jag anser mig därför böra i framställning till riksdagen rikta dennas uppmärksamhet på behovet av att 1970 års FoB-lag kompletteras med mera detaljerade föreskrifter bl. a. beträffande omfattningen av den uppgiftsskyldighet som vid allmän folk- och bostadsräkning skall enligt lagen åläggas den enskilde. Denna fråga måste emellertid ses i sammanhang med sekretessfrågorna till vilka jag återkommer.

Min granskning av vad som förekommit i samband med folk- och bostadsräkningen gäller i första hand frågan huruvida SCB i något avseende förfarit felaktigt.

Av intresse härvidlag är i första hand SCB:s befattning med formuläret för räkningen. SCB:s styrelse fastställde vid sammanträde 24.2.1970 ett då framlagt förslag till blankett för räkningen, »dock utan att ha haft anledning att studera formuleringen etc. i detalj».

Till att börja med kan konstateras att SCB fattat sitt beslut, innan ännu FoB-lagen och FoB-kungörelsen kommit till stånd. FoB-lagen befann sig vid tidpunkten för beslutet ännu under behandling i riksdagen. Propositionen med förslag till lagen är dagtecknad 30.1.1970.

Vad gäller FoB-kungörelsen, vilken, som ovan angivits, innehåller detaljföreskrifterna om uppgiftsskyldighetens omfattning, kan antecknas att SCB med skrivelse 17.11.1969 till finansdepartementet ingivit förslag till kungörelsen. Detta förslag har i så gott som alla enskildheter följts av Kungl. Maj:t, då Kungl. Maj:t 20.3.1970 utfärdade FoB-kungörelsen.

Även om SCB kan antagas ha under hand inhämtat att den blivande FoB-kungörelsen kunde väntas komma att i sak överensstämma med SCB:s eget förslag, måste det slås fast att SCB vid fastställande av blanketten saknat det formella bemyndigandet till denna åtgärd. Förfarings sättet att fastställa blanketten innan ännu de författningar, som därvid skulle tillämpas, kommit till stånd, måste betecknas som oriktigt. Då emellertid felaktigheten icke kan antagas i och för sig ha medfört någon rättsförlust för enskild, kan jag låta bero vid den erinran som ligger i det anförda.

Det finns emellertid även ett annat drag i SCB:s ifrågasvarande beslut 24.2.1970 som påkallar JO:s uppmärksamhet. SCB fastställde nämligen blanketten »utan att ha haft anledning att studera formuleringen etc. i detalj». Genom denna skrivning har SCB:s styrelse självfallet icke kunnat friskriva sig från det fulla ansvaret för blankettens innehåll. Då styrelsen måste ha varit helt medveten härom, kan beslutets avfattning i protokollet icke förstås annorledes än att styrelsen ansett sig kunna godkänna förslaget till blankett efter en mera ytlig granskning i förlitan på att detaljerna skulle komma att bli utformade både lagenligt och ändamålsenligt av andra befattningshavare. Som följer av vad jag nyss anförde kunde vid denna tidpunkt överhuvud intet sägas om laglighetsfrågan, då de grundläggande författningarna ännu icke var utfärdade.

Jag vill vidare starkt ifrågasätta lämpligheten av att i myndighetsbeslut införa uttalanden av denna art. Vid all myndighetsutövning, i vart fall i högre instanser, tillgår sålunda att den beslutande måste bygga på uppgifter och annat underlag som insamlats av underordnade. I många fall måste den beslutande i sak överlåta detaljutformningen av beslut åt sådan personal. Den beslutande bär dock alltid hela ansvaret för beslutet, förutsatt att han icke blivit direkt vilseledd. Det måste anses vara olämpligt och ägnat att bringa förvirring i ansvarsfördelningen, om myndigheterna vid beslutsfattande tager för vana att i själva beslutet ange i vilka delar av detta de i beslutet deltagande själva satt sig väl in och i vilka delar de blott förlitar sig på exempelvis föredragandens uppgifter och utan egen prövning tager dennes förslag för gott. För en god administration är utmärkande att den beslutfattande klart tar ansvaret för sina avgöranden och icke bereder sig att vid förekommande kritik skylla på underordnade, som medverkat vid beslutets tillkomst.

Blanketten för bostads- och hushållsuppgiften består av fyra A 4 sidor

och gäller alla boende i samma bostadslägenhet. Den innehåller sex frågeavdelningar rörande bostadslägenhet, fastighet, hyra, boende, förvärvsarbete och utbildning. Blanketten följer nära uppställningen i 16–20 §§ i den sedermera utfärdade FoB-kungörelsen. Om man antar att SCB varit underkunnig om innehållet i den blivande kungörelsen, uppkommer frågan huruvida SCB vid formulärets avfattande gått utöver vad kungörelsen skulle komma att innehålla. En sådan fråga kan i huvudsak besvaras nekande. Jag vill dock peka på två punkter, där det – enligt min mening – kan ifrågasättas om icke SCB överskridit de gränser den själv uppdragit i sitt senare av Kungl. Maj:t godtagna förslag till FoB-kungörelse.

Enligt kungörelsen skall för varje person anges sysselsättning under mätveckan. Å blanketten har beträffande den som angivit sig vara ej förvärvsarbete på blanketten tillagts en fråga om orsaken härtill. För många kan det vara en ytterst känslig fråga att ange varför han eller hon ej är yrkesverksam. En fråga av detta slag hade icke bort ställas utan klart författningsstöd.

Frågorna om utbildning har i kungörelsen angivits skola avse högsta allmänna skolutbildning samt högsta yrkesinriktade skolmässiga utbildning, varjämte skulle anges om utbildningen genomgått i utlandet. I blanketten upptar frågorna om utbildning en hel A 4 sida. Dessa spörsmål tillhör dem som väckt störst irritation bland allmänheten. För många är det en allvarlig sak att behöva i detalj redovisa sin utbildningsmässiga bakgrund. Även avbrutna gymnasiestudier har exempelvis efterfrågats. Det finns kanske i och för sig icke starkare grund att påstå att SCB gått utöver den allmänna ram kungörelsens generellt hållna uttryck på denna punkt uppdrager. Formuläret innehåller dock en rad frågor som icke bara gäller den »högsta utbildningen utan som avser att kartlägga *hela* skolutbildningen och *all* yrkesinriktad utbildning. Formellt sett kan SCB härigenom anses ha gått något längre än FoB-kungörelsen sedermera skulle komma att tillåta. Tilläggas kan att SCB:s kungörelseförslag i denna del innehöll exakt samma formulering som den slutliga kungörelsen.

Härutöver kan anmärkas att SCB överst på formulärets framsida angivit »Uppgiftsskyldighet föreligger enligt lag». Härom kan sägas, att det – som framgår av det föregående – är tveksamt om verkligen skyldighet att svara på alla de i formuläret angivna frågorna kan anses föreligga »enligt lag». Denna formella anmärkning kan jag emellertid här förbigå. Slutintrycket är att SCB i huvudsak utformat formuläret i överensstämmelse med vad överordnade instanser bestämt därom. Jag kan härvid erinra om att FoB-lagen och FoB-kungörelsen synes ha tillkommit närmast i efterhand. Den egentliga grunden för arbetet med folkräkningen – inklusive det för räkningens omfattning och planering avgörande spör-

målet om vad räkningen mera i detalj skulle avse – lades fast redan genom Kungl. Maj:ts beslut 9.5.1969, då SCB:s reviderade plan för räkningen godkändes.

Vad härefter gäller sekretessspörsmålen i samband med folk- och bostadsräkningen kan inledningsvis erinras om de i FoB-lagen intagna bestämmelserna härom. Enligt 4 § lagen skall bostads- och hushållsuppgift lämnas för varje bostadslägenhet och för varje person som är bosatt i landet. Fastighetsägarna ålägges i 6 § lagen att biträda vid insamlingen av uppgifterna. Kommunerna har enligt 7 § likaså att biträda vid insamlingen av uppgifterna och skall vidare svara för granskning och rättelse av uppgifterna. Länsstyrelsen äger jämlikt 10 § lagen vid vite förelägga uppgiftsskyldig att fullgöra sin skyldighet och utdöma förettet vite. Slutligen stadgas i 11 § lagen att den som tagit befattning med uppgift som avses i lagen ej får obehörigen yppa dess innehåll. Obehörigt yppande är kriminaliserat.

FoB-kungörelsen innehåller närmare föreskrifter om uppgiftslämnandet. Där stadgas bl. a. följande. Den som skall upptas på annans bostads- eller hushållsuppgift kan i stället lämna upplysningar om sig på egen blankett och lämna denna i förseglat kuvert till den som har att lämna uppgifter för bostadslägenheten (3 §). Bostads- och hushållsuppgift för person, som ej själv äger fastigheten, lämnas till fastighetsägaren. Person, som ej är bosatt i bostadslägenhet, lämnar dock uppgiften centralt till viss myndighet (4 §). Bostads- och hushållsuppgift får alltid avlämnas i förseglat kuvert, försett med anteckning om vem uppgiften avser (4 §). Blanketten för bostads- och hushållsuppgift skall innehålla erinran om de här återgivna reglerna i 3 och 4 §§ (23 §). Uppgifterna för varje fastighet samlas hos fastighetsägaren. Denne har att lämna alla uppgifter från sin fastighet senast visst angivet datum till kommunens centrala förvaltningslokaler, pastorsämbetet eller särskilt insamlingsställe, i Stockholm och Göteborg dock till den lokala skattemyndigheten (6 §). Hos kommun skall finnas viss särskilt utbildad granskningspersonal, som där tar hand om det inkomna materialet (7–9 §§).

Sekretessfrågorna kring 1970 års folk- och bostadsräkning väckte i den allmänna debatten stort uppseende. Många var kanske i och för sig beredda att underkasta sig en vidsträckt uppgiftsskyldighet men kände sig illa till mods vid tanken att materialet kunde komma i obehöriga händer eller eljest på ett eller annat sätt brukas på ett för uppgiftslämnaren generande sätt. Spörsmålen berör två olika skeden, dels sekretessen vid själva insamlandet, dels sekretessen senare under bearbetningsstadiet.

Vad gäller sekretessen vid insamlandet har i bestämmelserna möjlighet givits för envar att avge uppgifterna om sig i förseglat kuvert. Tanken har varit att erinra varje uppgiftslämnare härom. I 23 § FoB-kungörelsen föreskrivs därför att upplysningar om möjligheten att avlämna

uppgifter i förseglat kuvert skulle finnas i blanketten. Nu har dessa upplysningar icke tryckts på själva frågeformuläret utan på det lösa anvisningsbladet. Med vanlig författningstolkning torde närmast överensstämma att anse blanketten omfatta endast frågeformuläret, som skall undertecknas av den uppgiftsskyldige, däremot icke – såsom SCB nu gör gällande – lösbladet med anvisningar. Anmärkas bör att, då SCB i instruktionen för de lokala granskningsorganens arbete vid folk- och bostadsräkningen beskriver blanketten, anvisningsbladet överhuvud icke omnämnes. Även om skilda meningar skulle kunna göra sig gällande i detta tolkningsspörsmål avseende ordet blankett, förefaller det mig dock uppenbart att en så viktig regel som den, vilken anger rätten att få lämna uppgiften i förseglat kuvert, bort tryckas på själva frågeformuläret. Nu innehåller detta visserligen en hänvisning till de särskilda anvisningarna men bara angående »var och när blanketten skall lämnas». Jag anser därför att SCB härvidlag förfarit felaktigt, då den icke på själva frågeformuläret återgivit reglerna om rätten att avlämna uppgift i förseglat kuvert. Bestämmelserna härom har nu i stället fått en ganska undanskymd plats på anvisningsbladets baksida.

Den egentliga oron för sekretessen på insamlingsstadiet torde knyta sig till det faktum att fastighetsägaren har det primära ansvaret för insamlandet av uppgifterna från fastighetens olika lägenheter. Detta förfaringssätt har använts sedan gammalt och brukades vid den tidigare årligen återkommande mantalsskrivningen. Metoden har då icke ifrågasatts. Fastighetsägarens skyldighet att biträda vid insamlandet av uppgifterna, vilken fastslås i FoB-lagen, har tydligen ansetts så självklar, att den icke särskilt omnämnes i propositionen med förslag till FoB-lag. Dock har sekretessproblemet där observerats såtillvida, som under departementsbehandlingen av lagförslaget däri intagna regler om straffansvar vid obehörigt yppande utvidgades att gälla envar som tagit del av uppgifterna vid insamlandet, även t. ex. fastighetsägaren.

Formellt sett är sålunda sekretessen skyddad av straffstadgandet i 11 § FoB-lagen. Tilläggas kan att, om bostadsföreståndaren eller fastighetsägaren olovligen bryter förseglat kuvert med bostads- och hushållsuppgift, han därigenom gör sig skyldig till intrång i förvar, som är kriminaliserat i 4 kap. 9 § brottsbalken.

I sitt yttrande till JO har SCB antytt, att verket till nästa räkningstillfälle, trots de svårigheter det skulle innebära, har anledning överväga att använda andra vägar för insamling av uppgifterna än de hittills tillämpade. I klagomålen och i de klagandes påminnelser förekommer olika förslag till reformer beträffande insamlandet av uppgifter. Enligt min mening bör sekretesskyddet vid insamlandet förstärkas. Med nuvarande ordning är det exempelvis praktiskt ogenomförbart att kontrollera att inte någon fastighetsägare bryter ett förseglat kuvert och därefter inlägger uppgiften – efter att ha tagit del av den – i ett nytt.

Uppenbarligen är den uppgiftsskyldiges läge ofta utsatt, då fastighetsägaren kan på ett eller annat sätt – exempelvis just när han och den uppgiftsskyldige bor i samma fastighet – utnyttja sina kunskaper om den uppgiftsskyldiges förhållanden till olägenhet för denne. Obehörig insyn i den uppgiftsskyldiges förhållanden från fastighetsägarens sida kan lända den förre till större men än om annan enskild person obehörigen skulle få del av motsvarande uppgifter. I min framställning till riksdagen i ämnet kommer jag närmare in härpå och på möjliga lösningar av frågan.

SCB har redogjort för de åtgärder verket vidtagit för att klargöra för fastighetsägare och bostadsföreståndare att de har tystnadsplikt med avseende på bostads- och hushållsuppgifter, med vilka de tagit befattning. Vad SCB anfört därutinnan föranleder inte till något ytterligare uttalande från min sida.

I åtskilliga av klagomålen beröres frågan om sekretessskyddets effektivitet vad gäller de insamlade uppgifterna vid deras bearbetning och under den fortsatta bevaringen av dessa. Här kommer bl. a. SCB:s vanliga rutiner in i bilden.

Till en början bör erinras om reglerna i 16 § lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (sekretesslagen). Enligt denna paragraf kan för statistik lämnade uppgifter hemlighållas. Där stadgas, såvitt nu är i fråga, följande:

För statlig eller kommunal statistik lämnade uppgifter och myndighets bearbetningar därav må, såframt de avse enskilda personer, bolag eller andra enskilda samfälligheter, vilka äro angivna med namn eller annan identitetsbeteckning, icke utlämnas förrän tjugu år från uppgiftens datum förflutit, därest ej den som däri avses samtycker till ett tidigare utlämnande, eller ock, med hänsyn till uppgiftens eller bearbetningens natur eller det ändamål för vilken den åstundas och omständigheterna i övrigt, trygghet kan anses vara för handen, att utlämnandet ej kommer att missbrukas till hans skada.

Vid utlämnande skall enligt paragrafen erforderliga förbehåll göras. Tilläggas kan att, då bostads- och hushållsuppgifter skall utgöra ersättning för tidigare mantalsskrivningsuppgifter, även sekretessreglerna i 13 § sekretesslagen om handlingar vilka rör folkbokföringen kan bli att tillämpa. För tolkningen av detta stadgande kan jag hänvisa till mina uttalanden i JO-ärendet 1971: 96.

Varje enskild avlämnad uppgift torde vara tillförsäkrad sekretess enligt 16 § sekretesslagen. SCB har också kunnat hänvisa till rättsfall från regeringsrätten utvisande att statistiskt material av det slag som uppgifterna utgör i princip icke utlämnas. Detta skydd torde tillkomma även de magnetband, till vilka vid databehandling de nominativa uppgifterna överförts. Magnetbanden är enligt praxis visserligen att anse som allmän handling och underkastade de för dylika gällande offentlighetsreglerna, men de är att hänföra till sådana för statlig statis-

tik lämnade uppgifter eller bearbetningar därav, som avses i 16 § sekretesslagen, och därmed sekretesskyddade.

Det samlade materialet eller delar därav kommer i nästa skede att via databehandling bearbetas, så att sammanställningar av olika slag framkommer. I dessa är alla nominativa element borttagna. Den ovan återgivna bestämmelsen i sekretesslagen (16 §) avser endast statistiskt material, vari enskild är angiven med namn eller annan identitetsbeteckning, och är sålunda icke tillämplig å bearbetning av materialet, vari det nominativa elementet eliminerats. Detta material skall icke heller, normalt sett, vara underkastat sekretess. Avsikten med folk- och bostadsräkningen är att få fram ett underlag som kan brukas vid samhällsplanering av något slag. Härav följer att bearbetningarna måste vara offentliga och allmänt tillgängliga. Det kan härvidlag vara av intresse att citera SCB:s instruktion för de lokala granskningsorganens arbete vid folk- och bostadsräkningen 1970. I kap. 1 av instruktionen heter det bl. a.:

Resultatredovisning

FoB:s resultat kommer till stor del att redovisas för regionala enheter: församlingar, kommuner, kommunblock, tätorter m. fl. Den fullständiga redovisningen av FoB:s resultat kommer att föreligga i form av råtabeller, som blir tillgängliga för myndigheter, organisationer och andra som vill utnyttja resultaten. Av samtliga råtabeller som framställs per kommunblock, kommun eller församling, erhåller varje kommunblock resp. kommun kostnadsfritt ett exemplar. De viktigaste sammanfattande uppgifterna kommer att publiceras i serien Sveriges officiella statistik (SOS). Preliminärstatistik kommer att framställas fortlöpande under bearbetningen och redovisas i serien Statistiska meddelanden (SM).

Kommunprogrammet

I samband med räkningen ges kommunerna tillfälle att via statistik-tjänsten vid SCB göra beställningar utifrån ett särskilt specialprogram för kommuner (»kommunprogrammet»). Genom kommunprogrammet får kommunerna möjlighet att själva avgränsa de mindre områden för vilka statistik önskas inom programmets ram.

Till vad används folk- och bostadsräkningsdata?

Målet för en FoB är att främst försöka tillfredsställa de nationella behoven av statistiska data avseende befolkning och bostäder, vilka inte tillgodoses på annat sätt, dvs. genom andra särskilda undersökningar eller löpande statistik. På grund av karaktären hos de insamlade uppgifterna blir ofta FoB den primära källan till det statistiska underlag som erfordras för information, analys och beslut av administrativ, ekonomisk o. h. social karaktär. FoB ger en bas eller referenspunkt för den löpande statistiken och en ram för urvalsundersökningar.

Några av FoB:s användningsområden exemplifieras nedan:

- prognoser för befolkningsutvecklingen,
- bedömning av bostadsbehov och planering av bostadsförsörjningen,
- bedömning av bostadskostnader och bostadsstandard,

planering av hälso- och sjukvårdens utbyggnad,
 åldringsvårdens planering, skolplanering,
 planering av vägväsendets utbyggnad,
 bedömning av läget och utvecklingstendenserna på arbetsmarknaden,
 bedömning av jordbruks- och landsbygdsfrågor,
 beräkningar inom olika socialvårds- och socialförsäkringsgrenar,
 allmän kommunalekonomisk planering.

Statliga och kommunala institutioner är konsumenter av FoB-data men också enskilda organisationer och företag inom skilda verksamhetsområden, liksom enskilda personer, har behov av FoB-data för olika ändamål, t. ex. för produktions- och försäljningsplanering, för lokalisering och dimensionering av varuhus, centrumbutiker och andra typer av företag.

Vid universitet och högskolor utgör FoB-data en viktig källa för samhällsvetenskaplig forskning. Särskilt kan framhållas betydelsen härav för forskningen i den moderna befolknings-, bebyggelse- och näringsgeografien.

Ett särskilt spörsmål är på vilket stadium sammanställningarna blir att anse som allmän handling dvs.: När har de nått en sådan grad av färdighet att de utgör sådan handling? I vart fall måste en sammanställning vara att betrakta som allmän handling, när SCB avslutat arbetet med den och är beredd att publicera den eller avlämna den till utanförstående allmän eller enskild statistikavnämare.

Risken ur sekretessynpunkt för enskilda uppgiftslämnare torde framför allt kunna uppkomma, då framtagandet av materialet avser en så begränsad grupp att en initierad kan förstå vilka som avses, även om namnen icke anges. I den citerade instruktionen för de lokala granskningsorganens arbete nämns exempelvis att, liksom vid närmast föregående räkningar, kommunerna kommer att erbjudas ett tabelluttag enligt ett speciellt program för av dem själva avgränsade områden. Härom torde blott vara att säga att uttag beträffande mindre områden (s. k. nyckelkodområden) får göras med stor försiktighet. Bearbetningar bör icke göras så att utomstående, även utan tillgång till individualuppgifter, kan hänföra uppgifter i ett bearbetat material till de enskilda individer, som utgjort bearbetningens primärmaterial. Någon absolut säkerhet mot misstag föreligger dock icke på denna punkt med nuvarande sekretessregler. Problemet torde emellertid ha uppmärksamats av den arbetande offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén och där vara under behandling.

I detta sammanhang kan nämnas att SCB 10.2.1971 utfärdat ett tjänstemeddelande (nr 71: 12) angående av styrelsen fastställda riktlinjer avseende omfattningen av SCB:s avgiftsbelagda statistiktjänstverksamhet, avsedda att gälla fr. o. m. 1.7.1971. Av meddelandet framgår att nominella uttag – väsentligen sådana ur registret över totalbefolkningen m. fl. register – inte längre skall ingå bland de uppdrag som SCB generellt åtar sig.

Beträffande behandlingen ur sekretessynpunkt av det material, som förvaras hos SCB, har i ärendet inte åberopats något konkret fall av missbruk. Klagandena har endast givit uttryck för farhågor om tänkbara fall av missbruk. En klagande har påpekat att SCB säljer personliga uppgifter. Fråga är därvidlag dock icke om material från folk- och bostadsräkningen. För övrigt har SCB, som ovan nämnts, beslutat att i fortsättningen begränsa denna del av sin statistiktjänstverksamhet.

Slutligen är att anteckna att offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén enligt uppgift avser att under hösten 1971 lägga fram ett delbetänkande rörande bl. a. databehandling och integritetsskydd.

Spörsmålet om och hur materialet från folk- och bostadsräkningen skall arkiveras efter bearbetningen har berörts i några klagomål. Risken för att t. ex. i krig en ockupant kan utnyttja det har påpekats, liksom behovet av skydd mot stöld av exempelvis bandat material. Dataarkiveringsutredningen torde behandla hithörande spörsmål.

Under nu angivna förhållanden, då utredningar är i gång, finner jag ej anledning att för egen del ytterligare ingå på de frågor rörande sekretess vid databehandling och arkivering av folk- och bostadsräkningsmaterialet som berörts i detta ärende.

Vad klagandena i övrigt anfört föranleder inte till något uttalande från min sida.

Med de erinringar som intagits i det föregående är ärendet slutbehandlat av mig.

GUSTAF PETRÉN

/ Ulla Ljunggren-Thedéen

