Konstitutionsutskottets betänkande

1976/77:21

med anledning av propositionen 1976/77:27 om åtgärder för att begränsa möjligheterna att föra omfattande personregister jämte motioner

I detta betänkande behandlas propositionen 1976/77:27 och motionerna 1976/77:28 och 29, som väckts med anledning av propositionen. Över propositionen har skatteutskottet avgett yttrande (SkU 1976/77:1y, *bilaga 2*).

I ärendet har inkommit skrivelser från Direktförsäljningsföretagens förening, Student Service AB och Sveriges Direktreklamförening.

Propositionen

I propositionen föreslås en ändring av datalagen för att begränsa möjligheten att inrätta personregister som förs med hjälp av ADB och som upptar betydande del av befolkningen i landet eller i område inom landet. Förslaget förutsätter att SPAR – ett centralt statligt personregister för uppdatering, personnummerkontroll och sökning efter personnummer samt urvalsdragning – inrättas. Personregistret skall föras av datacentralen för administrativ databehandling (DAFA) som också skall svara för driften.

Beträffande propositionens lagförslag hänvisas till *bilaga 1*.

Motionerna

I motionen 1976/77:28 av herrar Hugosson (s) och Pettersson i Lund (s) hemställs att "riksdagen beslutar att 1. som sin mening ge regeringen till känna att SPAR inrättas skyndsamt och byggs ut till full drift senast 1978, 2. uttala sig om närmare avgränsningar av begreppet "betydande del av befolkningen", 3. uttala sig om den närmare innebörden av "kundbegreppet", 4. som sin mening ge regeringen till känna att omprövning enligt övergångsbestämmelserna till den föreslagna lagändringen skall vara fri från avgift."

I motionen 1976/77:29 av herrar Petterson i Lund (s) och Hugosson (s) hemställs att "riksdagen måtte uttala att det s. k. flaggregistret i det föreslagna statliga centrala uppdateringsregistret sekretessbeläggs för att därmed öka skyddet för den personliga integriteten och att regeringen snarast framlägger förslag i enlighet härmed".

Beträffande motiveringarna hänvisas till motionerna.

Bakgrund

I det följande behandlas först frågan om inrättandet av ett centralt statligt personregister, därefter frågan om begränsning av antalet personregister som förs med hjälp av ADB. I det senare avsnittet redogörs också för bakgrunden till den sammankoppling av dessa båda frågor som görs i den nu aktuella propositionen.

Frågan om ett centralt statligt personregister

Frågan om inrättande av ett centralt personregister går tillbaka på ett riksdagsbeslut från 1946, som innebar att ett centralt sökregister över befolkningen skulle inrättas. Av olika skäl förverkligades inte dessa planer som med dåvarande teknik skulle ha blivit mycket kostnads- och personalkrävande.

I riksdagen aktualiserades frågan på nytt i 1972 års statsverksproposition (prop. 1972:1, bilaga 9, punkten C 6). På grundval av ett förslag som utarbetats inom riksskatteverket förordades i propositionen att ett centralt personregister (CPR) inrättades. I motioner (c, fp, m, vpk) riktades kritik mot förslaget att inrätta ett centralt personregister. Enligt motionerna utgjorde förslaget ett hot mot den personliga integriteten. Motionärerna ansåg att ett sådant register inte borde inrättas innan det förelåg beslut om offentlighets- och sekretessreglerna för datasystem.

Skatteutskottet (SkU 1972:17) anförde att motionärerna inte kunnat påvisa några olägenheter för den enskilde till följd av inrättandet av det föreslagna centralregistret. Enligt utskottet borde de åtgärder som departementschefen föreslagit i förening med den parlamentariska nämnd som utskottet förordade skapa betryggande garantier för att CPR inte skulle innebära något hot mot den enskildes integritet. Då säkerhetsfrågorna alltså kunde tillgodoses på ett tillfredsställande sätt, saknades enligt utskottet anledning att motsätta sig införandet av detta register.

I en reservation (3 c, 2 fp, 2 m) framhölls bl. a. att i valet mellan vissa statliga rationaliseringsvinster och den enskilde medborgarens krav på integritet talade övervägande skäl för att integritetsskyddssynpunkterna borde komma i första hand. Därför borde enligt reservanterna inrättandet av CPR anstå till dess frågorna om offentlighet och sekretess i samband med dataregister blivit prövade av riksdagen.

Riksdagen beslöt i enlighet med reservanternas förslag.

Datainspektionen, som inrättats genom riksdagens beslut om datalagstiftningen år 1973 (se nedan), föreslog i september 1974 i skrivelse till regeringen att ett centralt statligt personuppdateringsregister (CUR) skulle inrättas. Ändamålet med CUR skulle enligt inspektionens förslag vara personnummersättning (personnummerkontroll och sökning efter personnummer) och adressaktualisering (adressavisering) för samtliga registeransvariga

med tillstånd att föra register med personnummer och adresser. Personuppgifterna i registret skulle enligt förslaget vara starkt begränsade. Genom att inrätta CUR skulle enligt datainspektionen behovet minska hos offentliga och privata registeransvariga att föra egna s. k. befolkningsregister.

Datainspektionens förslag överlämnades till datasamordningskommittén (DASK) som i sin tur uppdrog åt statskontoret att närmare utreda förslaget.

Statskontoret konstaterade i sin rapport i mars 1975 att registret för att kunna bli användbart måste ha ett bredare registerinnehåll än vad som angivits i CUR-förslaget. Vidare borde registret, som benämndes samordnat person- och adressregister (SPAR), även kunna användas för urvalsdragningar.

Förslaget tillstyrktes med viss mindre utvidgning av registerinnehållet av DASK och överlämnades till regeringen i september 1975.

Förslaget om att inrätta SPAR remissbehandlades. Flertalet remissinstanser ställde sig positiva till förslaget men ansåg att registerinnehållet borde utvidgas. Statskontoret fick därför i december 1975 i uppdrag att efter samråd med riksskatteverket och datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA) och i nära samarbete med datainspektionen bedriva fortsatt utredningsarbete med ett centralt ADB-baserat personregister.

I juni 1976 överlämnade statskontoret till regeringen ett reviderat förslag till SPAR. Enligt förslaget skulle registret omfatta dels den kyrkobokförda befolkningen, dels ej kyrkobokförda personer som erhållit debetsedel eller inskrivits i allmän försäkringskassa. För att bli så användbart som möjligt av flertalet tänkbara kunder föreslog statskontoret en ytterligare utökning av registerinnehållet.

Beträffande formerna för aviserings om ändring av adresser m. fl. uppgifter till andra registeransvariga (kunder) ansåg statskontoret att tre metoder borde komma i fråga, nämligen

- kund erhåller ändringsaviseringar om alla personer (alternativ A)
- kund erhåller ändringsaviseringar om i sina register ingående personer, varvid kunden vid varje aviseringstillfälle måste lämna personförteckning till SPAR (alternativ B)
- kund erhåller automatiskt ändringsavisering om i sina register ingående personer (alternativ C).

För att aviseringsmetod C skall kunna användas, fordras ett s. k. flaggregister med uppgift om vilka registerförare som önskar ändringsavisering och vilka personer som omfattas av det aktuella registret. För att eliminera det integritetshot som ett sådant flaggregister kan innebära vid obegränsad användning av aviseringsmetod C föreslog statskontoret att denna metod endast skall användas för från integritetssynpunkt ofarliga register. Åtgärder borde också vidtas för att sekretessbelägga flaggregistret.

Förutom ändringsavisering föreslog statskontoret följande funktioner för SPAR:

- sökning av uppgifter om viss person med hjälp av personnummer;
- sökning efter personnummer med hjälp av födelsedatum, namn m. fl. uppgifter;
- kontroll av personnummer;
- urvalsdragningar av persongrupper.

Enligt statskontorets mening borde SPAR organiseras så att kunder skall ha möjligheter att via terminal göra sökningar i SPAR. För varje sådan terminalkund förutsattes särskilt tillstånd från datainspektionen.

System- och registeransvaret för SPAR borde enligt statskontoret uppdras åt riksskatteverket, medan driftansvaret tills vidare borde ligga hos DAFA.

Statskontoret uppskattade kostnaderna för utveckling av systemet till 2,3 milj. kr. och de årliga fasta driftkostnaderna till mellan 7,8 och 9,7 milj. kr. Härtill kommer kostnader för ändringsaviseringar och övriga uttag av SPAR. SPAR:s verksamhet borde enligt statskontoret i princip vara självfinansierande.

Statskontoret bedömde att ca 9 månaders arbete krävs för återstående utveckling och uppläggning av SPAR, innan systemet kan tas i begränsad drift. Statskontoret föreslog att SPAR inrättas successivt med början den 1 juli 1977 för att vara fullt utbyggt ca två år därefter.

Under utredningsarbetet tillfrågade statskontoret en rad myndigheter och andra tänkbara kunder om deras önskemål. Förslaget tillgodoser i stor utsträckning dessa önskemål.

I yttrande över statskontorets förslag anslöt sig riksskatteverket och DAFA i allt väsentligt till förslaget.

Datainspektionen ansåg i sitt yttrande att redan tidigare förslag om att SPAR med den då föreslagna mera begränsade utformningen skulle ha fyllt en funktion. Inspektionen förutsatte därför att nu aktuellt förslag kan komma att anlitas i större utsträckning. Beträffande registerinnehållet ansåg inspektionen att merparten av uppgifterna kan godtas. Enligt inspektionen kan det dock ifrågasättas om uppgiften födelsehemort måste anges för annan än svensk medborgare eller invandrare från nordiskt land. Uppgiften om pensionsår ansåg inspektionen för närvarande inte vara tillräckligt motiverad.

Beträffande det s. k. flaggregistret ansåg datainspektionen att ett sådant register kan medföra risk för otillbörligt intrång i enskilds integritet. Inspektionen ansåg att denna risk kan minskas om metoden med flaggregister tillämpas med stor restriktivitet. Enligt statskontorets förslag skulle integritetsproblemet lösas genom sekretess. Härtill anförde inspektionen att den hos allmänheten förekommande "dataoro" som är riktad mot myndigheternas kännedom om den enskildes "registerprofil" inte undanröjs eller minskas genom sekretessen; ty sekretessen hindrar ju endast allmänheten att få sådan kännedom. Sekretessbeläggning av flaggregistret var enligt datainspektionens mening därför inte lösningen på integritetsproblemet. Det anförda innebar emellertid inte att datainspektionen motsatte sig sekretess för flaggregistret.

Datainspektionen fann att tryckfrihetsförordningen kommer att möjliggöra lag om sekretess för SPAR:s flaggregister; inspektionen förordade att sådan sekretess kommer till stånd. Men inspektionen ansåg sekretess inte vara till fyllest från integritetssynpunkt och ansåg därför, i likhet med vad som föreslagits av statskontoret att det bör ankomma på inspektionen om några restriktioner skall gälla för aviseringsmetod till enskild kund.

När det gäller ansvarsfördelningen för registret ansåg datainspektionen att det finns praktiska skäl för att överväga att göra DAFA både system- och registeransvarig.

I propositionen förordas i allt väsentligt en uppläggning av SPAR enligt statskontorets förslag. I propositionen föreslås dock inte att det s. k. flaggregistret skall sekretessbeläggas. Vidare förordas i anslutning till vad datainspektionen anfört i sitt samrådsyttrande att uppgift om pensionsår och om födelsehemort för person som inte fötts som svensk medborgare inte skall ingå i registerinnehållet. Likaså ansluter sig föredragande statsrådet till datainspektionens förslag att göra DAFA både system- och registeransvarig.

Frågan om begränsning av antalet ADB-baserade personregister

Våren 1973 antog riksdagen förslag dels till datalag, dels till inrättande av en central förvaltningsmyndighet – datainspektionen (prop. 1973:33, KU 1973:19, rskr 1973:131). Propositionen byggde på ett betänkande från offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK).

Datalagstiftningen syftar till att skydda den enskilde mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten till följd av den alltmer utbredda dataregisteringen av personuppgifter. Enligt datalagen (1973:289) får därför ADB-baserade personregister inte inrättas eller föras utan tillstånd av datainspektionen. Sådant tillstånd skall meddelas av datainspektionen om det saknas anledning antaga att otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet skall uppkomma. Vid bedömningen av denna fråga skall särskilt beaktas arten och mängden av de personuppgifter som skall ingå i registret samt den inställning till registret som föreligger eller kan antas föreligga hos dem som kan komma att registreras.

I propositionen med förslag till datalag framhöll departementschefen att varje reglering som införs på det under stark utveckling stadda datahanteringsområdet måste ses som ett provisorium. Även konstitutionsutskottet betonade att datalagen utgjorde ett förstlingsverk på ett nytt och komplicerat lagstiftningsområde. Utskottet ansåg med hänsyn härtill att tillämpningen fick visa om lagstiftningen tillgodosåg de olika anspråk som måste ställas på den. Det primära syftet måste enligt utskottet vara att tillgodose den enskildes behov av skydd för den personliga integriteten. Samtidigt måste lagstiftningen värna om offentlighetsprincipens tillämpning också på ADB-området. Utskottet framhöll att målet måste vara att på ett riktigt sätt till-

godose och väga dessa intressen mot varandra. Enligt utskottets bedömning syntes propositionens förslag allmänt sett utgöra en lämplig lösning härvidlag. Utskottet förutsatte emellertid att utvecklingen på området skulle noggrant följas av de organ som skulle vara verksamma på området.

Med anledning av motioner rörande datalagstiftningen uttalade konstitutionsutskottet våren 1975 i sitt av riksdagen godkända betänkande (KU 1975:11), att med hänsyn till den snabbhet som präglar utvecklingen på datateknikens område var det väsentligt att en allmän utvärdering av datalagen kom till stånd. Denna utvärdering borde enligt utskottet ske så snart tillräckligt erfarenhetsmaterial förelåg. Utskottet nämnde särskilt en av datainspektionen planerad genomgång av de erfarenheter som vunnits vid tillämpningen av datalagen.

Resultatet av denna genomgång redovisade datainspektionen i november 1975 i en rapport till regeringen. I rapporten behandlades bl. a. frågan om tillstånd till omfattande personregister. Därvid framhöll inspektionen att den försökt upprätthålla principen att ingen, vare sig myndighet eller företag, skall ha rätt att ha fler personer registrerade än vad som överensstämmer med ett aktuellt registers ändamål. Om man inte upprätthåller denna princip skulle enligt inspektionens mening många centrala personregister komma att inrättas.

Erfarenheterna av tillämpningen av datalagen hade vidare enligt datainspektionen visat att de registrerade kan uppleva det som en risk i sig själv att finnas registrerade i olika personregister och detta alldeles oavsett antalet och arten av de personuppgifter som ingår i registren. Datainspektionen ansåg det därför motiverat att utgå från att personer som är registrerade som medlemmar i en viss organisation eller kunder i ett visst företag inte önskade vara registrerade som presumtiva medlemmar eller kunder i konkurrerande organisationer eller företag. För myndigheternas personregister innebär detta synsätt att registren endast bör få omfatta personer som myndigheterna enligt lag eller annan bestämmelse är skyldiga att registrera för att kunna utföra sina uppgifter. För företagens och organisationernas del innebär principen att datainspektionen som huvudregel bara medger registrering av personer som är kunder, anställda eller medlemmar eller som frivilligt medgivit registrering.

En sådan ordning var enligt datainspektionens mening nödvändig om man inte vill medge alla organisationer och företag, som kan åberopa en stor del av svenska folket eller t. ex. ett helt läns befolkning som presumtiva medlemmar eller kunder, att föra egna befolkningsregister för medlems- resp. kundvärvningsändamål, något som enligt inspektionen inte borde ske.

I 1976 års budgetproposition (prop. 1975/76:100 bil. 9, s. 109–110) anmälde finansministern, att ett förslag om ett statligt centralt personregister skulle föreläggas riksdagen under hösten 1976. I samband därmed nämnde han, att möjligheterna att begränsa antalet personregister kommer att undersökas inom ramen för den planerade översynen av datalagen, som riksdagen begärt.

Skatteutskottet fann i sitt av riksdagen godkända betänkande (SkU 1975/76:35) inte anledning till erinran mot vad i propositionen anförts i fråga om ett centralt personregister.

Den 22 januari 1976 uttalade justitieminister Geijer i svar på fråga av herr Hugosson (s), att regeringen skulle undersöka möjligheterna att begränsa antalet personregister. Frågan om en sådan begränsning hade enligt justitieministern nära samband med frågan om att inrätta och ta i anspråk ett centralt statligt personregister. Justitieministern ansåg det lämpligt att dessa två frågor togs upp till behandling i ett sammanhang under hösten 1976 och att en provisorisk ändring av datalagen därvid vidtogs.

I samband med granskningen våren 1976 av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning behandlade utskottet (KU 1975/76:50 s. 38–39) regeringens handläggning av frågan om tillstånd till Readers Digest AB att föra ett centralt personregister.

Utskottet redovisade inledningsvis den grundprincip som datainspektionen i praxis följt beträffande tillståndsgivningen till personregister. Principen, som redovisats i inspektionens rapport till regeringen (se ovan), går i korthet ut på att inga personregister som förs med hjälp av ADB bör få innehålla uppgifter om andra fysiska personer än som svarar mot myndigheternas, företagens eller organisationernas arbetsuppgifter och verksamhetsområden.

Utskottet berörde därefter datainspektionens förslag till regeringen i september 1974 att inrätta ett centralt uppdateringsregister (CUR) (se ovan). Vid denna tidpunkt utreddes datainspektionens förslag av statskontoret. Ett förslag från regeringen rörande ett statligt person- och adressuppdateringsregister (SPAR) hade – som nyss framgått – aviserats till hösten 1976.

Utskottet anförde avslutningsvis följande:

> En konsekvent tillämpning av datainspektionens grundprincip har – i avvaktan på ett statligt person- och adressregister – visat sig vara förenad med svårigheter. Inspektionen har själv i något fall sett sig nödsakad att frångå principen, och regeringen har i ett par uppmärksammade besvärsfall ansett att datalagen inte medger en så restriktiv praxis som den datainspektionen förordar. Någon klar och entydig tolkning av datalagen i denna väsentliga fråga kan därför i dag inte sägas föreligga. Då detta måste betraktas som otillfredsställande är det angeläget att en ändring i datalagen i detta avseende övervägs så snart som möjligt. Enligt utskottets mening bör detta kunna ske i samband med ett ställningstagande till det föreslagna statliga person- och adressregistret.

I reservation 8 (4 c, 2 m, 1 fp) hemställdes att utskottet i stället bort anföra:

> När riksdagen 1973 antog datalagen åsyftades en restriktiv praxis vad gäller tillståndsgivningen på detta område. Datainspektionen synes ha följt riksdagens intentioner. Regeringen har emellertid i ett par uppmärksammade besvärsfall ändrat datainspektionens beslut. Detta är med hänsyn till den restriktiva praxis som riksdagsbeslutet åsyftade klart otillfredsställande. En konsekvent tillämpning av den restriktiva linjen är nödvändig som ett led i strävandena att skydda medborgarnas personliga integritet i det moderna datasamhället.

Detta ger utskottet riksdagen till känna.

I reservation 9 (1 vpk) hemställdes att utskottet i denna del borde ha yttrat:

När riksdagen 1973 antog datalagen åsyftades en restriktiv praxis avseende tillstånd att föra personregister med ADB. Regeringen har emellertid i flera uppmärksammade besvärsfall visat att man inte är beredd att tolka datalagen i denna anda. Att ge Readers Digest AB – ett multinationellt företag – tillstånd att registrera hela svenska folket i sitt dataregister innebär enligt utskottets mening sådana uppenbara risker för enskildas personliga integritet att ansökan borde ha avslagits.

Utskottet ger riksdagen detta till känna.

Riksdagen biföll den förstnämnda reservationen.

Vid regeringssammanträde den 11 mars 1976 bemyndigades föredragande statsrådet att tillkalla den utredning om en allmän översyn av datalagstiftningen som riksdagen uttalade sig för våren 1975. Enligt direktiven skall utredningen i en första etapp göra en allmän kartläggning av problemområdet. Arbetet i den första etappen bör avslutas med att alternativa lösningar presenteras i en offentlig diskussionspromemoria, om möjligt, under första halvåret 1977. Därefter kan ytterligare direktiv till utredningen visa sig önskvärda.

Enligt direktiven bör utredningens arbete i det inledande skedet koncentreras till frågorna om integritetsskyddet. Därefter bör utredningen i den andra etappen ta upp frågan om möjligheterna att med hjälp av ADB-tekniken öka tillgängligheten hos den information som finns samlad hos olika samhällsorgan.

I direktiven anförs vidare att det kunde visa sig lämpligt att, i syfte att begränsa antalet personregister av totalkaraktär, göra en provsiorisk ändring i datalagen i samband med beslut om ett centralt statligt personregister för adressaktualisering, personnummersättning och urvalsdragning.

Med anledning av motioner (fp, m, vpk) återkom konstitutionsutskottet senare under våren 1976 till frågan om begränsning av antalet personregister (KU 1975/76:47). Utskottet hänvisade till direktiven till datalagsutredningen och framhöll det angelägna i att en ändring i datalagen för att begränsa antalet personregister av totalkaraktär övervägs så snart som möjligt. Enligt utskottets mening borde detta ske i samband med behandlingen under hösten 1976 av det föreslagna statliga person- och adressregistret. Därigenom skulle det bli möjligt att tillämpa en mer restriktiv praxis i dessa tillståndsärenden. Med hänvisning till det anförda avstyrkte utskottet här aktuella motionsyrkanden.

I en reservation (1 fp) instämde reservanten i utskottets önskemål om en snabb ändring av datalagen men anförde därutöver bl. a. följande:

Också den gällande datalagen bör dock innebära krav på en mer restriktiv praxis än den regeringen skapat genom att i ett par besvärsfall ändra datainspektionens beslut. Enligt 3 § datalagen skall datainspektionen meddela tillstånd till inrättande och förande av personregister om det saknas anledning antaga att otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet skall uppkomma. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas arten och mängden

av de personuppgifter som skall ingå i registret samt den inställning till registret som föreligger eller kan antas föreligga hos dem som kan komma att registreras.

Reservanten hänvisade till den kritik mot regeringens sätt att tolka datalagen som riksdagen redan anslutit sig till genom att bifalla reservation 8 till konstitutionsutskottets betänkande 1975/76:50 (se ovan). Enligt reservanten sammanföll riksdagens kritik med den som riktas i motion 1975/76:168 av herr Ahlmark m. fl. (fp) och innebar att riksdagen uttalat sig för principen.

a) att myndighets personregister endast bör få omfatta personer som myndigheten enligt lag eller annan bestämmelse är skyldig att registrera för att kunna utföra sina uppgifter,

b) att personregister hos företag eller organisation endast bör få omfatta personer som är kunder, anställda eller medlemmar eller som själva medgivit registrering.

Enligt reservationen hade utskottet bort hemställa att aktuella motionsyrkanden förklarades besvarade med vad utskottet anfört.

I ett särskilt yttrande (4 c) anfördes bl. a. att centerpartiet i olika sammanhang – senast i samband med konstitutionsutskottets granskning av regeringens beslut att bevilja Readers Digest AB tillstånd att föra ett centralt personregister – betonat vikten av en restriktiv praxis när det gäller att ge tillstånd till personregister med ADB. En konsekvent tillämpning av den restriktiva linjen var enligt det särskilda yttrandet nödvändig som ett led i strävandena att skydda medborgarnas personliga integritet i datasamhället.

I ett särskilt yttrande (2 m) behandlades också frågan om tillstånd till personregister. Beträffande denna fråga anfördes i det särskilda yttrandet följande:

I motionen 1975/76:198 av herr Wijkman (m) begärs att riksdagen skall uttala att regeringen snarast presenterar ett förslag till statligt person- och adressregister (SPAR). Vidare föreslås en ändring i datalagen som innebär att datainspektionens "grundprincip" för tillståndsgivning blir direkt lagfäst. Denna grundprincip innebär att myndigheter, företag och organisationer endast får registrera personer i den utsträckning som är nödvändig för att de skall kunna fullgöra sina uppgifter.

Enligt vår mening är det viktigt att en sådan ändring i datalagen som krävs i motionen kommer till stånd snarast. Som framgår av utskottets yttrande har regeringen utlovat ett förslag till SPAR under hösten 1976. I samband därmed skall en provisorisk ändring av datalagen övervägas. Riksdagen har också under årets granskning av statsrådens ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning uttalat att en restriktiv praxis är nödvändig vid tillståndsgivningen beträffande register av denna typ. Med hänsyn till de berörda förhållandena har vi inte reserverat oss för en omedelbar ändring av lagen. Vi har därvid utgått ifrån att en ändring av motsvarande innebörd som den i motionen föreslagna kommer att genomföras i samband med att riksdagen under hösten får ta ställning till ett förslag till SPAR.

I ett särskilt yttrande (1 vpk) utvecklades en rad synpunkter på den framtida datapolitiken. Därvid berördes även frågan om tillståndsgivningen till personregister.

Under kammarbehandlingen av utskottsbetänkandet den 12 maj 1976 (RD 123 s. 99–137) yrkade herr Wijkman (m) att riksdagen med anledning av motionsyrkandena skulle anta ett förslag till lag om tillägg av ett nytt fjärde stycke till 4 § datalagen av följande lydelse:

"Tillstånd att inrätta och föra personregister över hela eller större delen av befolkningen i riket eller i län, kommun eller församling eller annat administrativt avgränsat område får endast om synnerliga skäl föreligger meddelas annan än myndighet som enligt lag har att föra förteckning över sådana uppgifter."

Enligt förslagställaren var det uttalande, som riksdagen gjorde i samband med behandlingen av granskningsbetänkandet, inte tillräckligt. För att ingen skulle sväva i tvivelsmål om riksdagsmajoritetens uppfattning i denna fråga, borde enligt hans mening datalagen kompletteras på föreslaget sätt.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

Utskottet

I propositionen 1976/77:27 föreslås en ändring av datalagen för att begränsa möjligheten att inrätta ADB-baserade personregister som omfattar betydande del av befolkningen i landet eller i område inom landet. Förslaget förutsätter att ett centralt statligt personregister för uppdatering, personnummerkontroll och sökning efter personnummer samt urvalsdragning inrättas. I propositionen förordas att ett sådant register skapas huvudsakligen i enlighet med det förslag som utarbetats av statskontoret. Registret, som fått benämningen SPAR – Samordnat person- och adressregister – skall föras av datacentralen för administrativ databehandling (DAFA) som också skall svara för driften.

Enligt propositionen bör registerinnehållet i SPAR utgöras av följande personuppgifter:

- personnummer
- namn
- adress
- kyrkobokföringsort
- mantalsskrivningsort
- födelsehemort (födelselän och församling)
- civilstånd inklusive tidpunkt för senaste civilståndsändring
- samhörighetsbeteckning (personnummer för make/maka eller för huvudperson för barn)
- medborgarskapskod (svensk, nordbo, övrig utlänning)
- omyndighetskod
- födelseår och -månad för barn

- taxerad inkomst
- fastighetsinnehav (lantbruk, hyreshus, villa eller fritidshus)
- markering av person som ej önskar direktreklam
- datum för senaste registerändring.

Uppgiften om födelsehemort bör dock inte registreras för person som inte fötts som svensk medborgare.

Utskottet delar föredragande statsrådets uppfattning att det från integritetssynpunkt är viktigt att begränsa möjligheterna att inrätta omfattande personregister som förs med hjälp av ADB. Detta bör enligt utskottet ske genom en sådan ändring av datalagen som föreslås i propositionen. Utskottet delar också uppfattningen att den föreslagna ändringen i datalagen förutsätter att SPAR – ett centralt statligt personregister för uppdatering, personnummerkontroll och sökning efter personnummer samt urvalsdragning – inrättas. Även skatteutskottet har i yttrande till utskottet *(bilaga 2)* tillstyrkt SPAR:s inrättande.

Utskottet vill i detta sammanhang framhålla att i det framtida utvecklingsarbetet på detta område bör möjligheterna till en regionaliserad organisationsform för SPAR starkt övervägas. Inom datatekniken gör den tekniska utvecklingen – inte minst beträffande minidatorer – snabbt tidigare bedömningar föråldrade. De tekniska förutsättningarna för en regionalisering av de statliga datasystemen är i dag väsentligt bättre än för bara några år sedan. Möjligheterna att undvika otillbörligt integritetsintrång måste också vara större i en decentraliserad organisation. Som utskottet tidigare anfört i annat sammanhang (KU 1975:3 y) kan frågan om ett skydd mot otillbörligt intrång inte lösas enbart genom en regionalisering av de statliga datasystemen. Det är dock enligt utskottets mening sannolikt att en decentraliserad organisationsform är bättre ägnad att möta kravet på ett fullgott integritetsskydd än en centraliserad dataverksamhet.

I sin nu föreslagna utformning kan SPAR ge anledning till viss oro från integritetssynpunkt i två hänseenden. Det gäller i första hand möjligheterna till automatisk ändringsavisering enligt alternativ C i propositionen. Enligt detta alternativ lämnar kunderna i SPAR endast uppgift om alla personer i sina register vid den tidpunkt man börjar utnyttja SPAR:s aviseringsservice. En sådan service förutsätter inrättandet av ett s. k. *flaggregister* med uppgift om vilka registeransvariga som önskar automatisk ändringsavisering och vilka personer som omfattas av det aktuella registret. Genom flaggregistret skapas möjligheter att få uppgift om i vilka myndigheters, organisationers och företags register en viss person finns registrerad. Därmed blottläggs den enskildes "registerprofil" på ett sätt som är ägnat skapa stora risker för den personliga integriteten.

Även föredragande statsrådet framhåller i propositionen integritetsproblemen med flaggregistret och föreslår därför i likhet med statskontoret att avisering enligt alternativ C endast skall användas för register som är ofarliga från integritetssynpunkt. Det bör enligt propositionen få ankomma

på datainspektionen att avgöra om några restriktioner skall gälla för aviseringsmetod till enskild kund. I motionen 29 förordas därutöver att flaggregistret skall sekretessbeläggas – ett förslag som också framförs i statskontorets rapport och i datainspektionens samrådsyttrande över den.

Enligt utskottets uppfattning bör frågan om ändringsavisering enligt alternativ C övervägas ytterligare innan beslut därom fattas. Därvid bör särskilt integritetsfrågorna i samband med flaggregistret beaktas liksom också frågan om sekretessbeläggning av detta register. Dessa överväganden bör enligt utskottet ske under det fortsatta utvecklingsarbetet på SPAR:s utformning i samarbete med den nu sittande datalagsutredningen. Om regeringen finner det lämpligt kan denna fråga behandlas med förtur. Utskottet vill i sammanhanget framhålla att en senare komplettering av SPAR med ett flaggregister inte behöver leda till kostnadsfördyringar.

Vad utskottet anfört beträffande ändringsavisering enligt alternativ C bör ges regeringen till känna. Härmed får också motionen 29 anses besvarad.

Även när det gäller möjligheten att medge *terminalanslutning* till registret föreligger enligt utskottets mening vissa risker från integritetssynpunkt. Registerinnehållet i SPAR är emellertid av sådan art och dessutom kan så tungt vägande effektivitetsskäl anföras att utskottet inte vill motsätta sig att SPAR byggs ut med sikte på att medge terminalanslutning. Som framhålls i propositionen bör dock sådan anslutning inte ske utan datainspektionens prövning i varje särskilt fall. För att förhindra en utveckling i integritetshotande riktning bör enligt utskottet restriktivitet iakttas i fråga om tillstånd till terminalanslutning. Detta uttalande bör ges regeringen till känna.

Enligt propositionens *tidsplan* bör SPAR inrättas hösten 1977 och uppnå full drift två till tre år senare. Ändringen av datalagen bör emellertid träda i kraft redan den 1 januari 1977. Ett skäl härtill är att den restriktiva hållningen till befolkningsregister endast delvis är betingad av att ett centralt statligt personregister inrättas.

Enligt motionen 28 är det otillfredsställande att SPAR inrättas först om ett år, och då endast i begränsad omfattning. Först 1979 eller 1980 då SPAR skall vara fullt utbyggt, kan datainspektionen effektivt tillämpa ändringen av datalagen. För att ändringen av datalagen skall bli meningsfull måste enligt motionen SPAR inrättas skyndsamt och byggas ut till full drift senast 1978.

Utskottet delar motionärernas uppfattning att det är önskvärt med en snabbare utbyggnad av SPAR. Enligt utskottet är det särskilt värdefullt om fler användare kunde erbjudas möjlighet att utnyttja SPAR tidigare än beräknat. Det får emellertid ankomma på berörda myndigheter att undersöka om åtgärder kan vidtas i detta syfte. Något särskilt initiativ från riksdagens sida i denna fråga är enligt utskottet inte erforderligt. Yrkandet 1 i motionen 28 får anses besvarat med vad utskottet nu anfört.

Den *ändring av datalagen* som föreslås i propositionen innebär att tillstånd till personregister som omfattar betydande del av befolkningen i riket eller

i område därav bl. a. får meddelas om de som avses bli registrerade är kunder hos den registeransvarige. Enligt propositionen kan härav motsättningsvis dras den slutsatsen att t. ex. register för reklamändamål, vilket upptar personer som inte redan har trätt i affärsförbindelse med det registeransvariga företaget, kan tillåtas endast i särskilda undantagsfall. Den föreslagna regeln ger enligt propositionen alltså underlag för den ståndpunkt som datainspektionen har intagit på området.

I motionen 28 föreslås att riksdagen uttalar sig om den närmare innebörden av kundbegreppet. Motionärerna erinrar om de skilda uppfattningar om kundbegreppets innebörd, som framfördes under behandlingen av ärendet rörande Readers Digest's personregister. Skulle den tolkning som JK gjorde av kundbegreppet i detta sammanhang användas torde detta enligt motionärerna innebära att de register som avses påverkas av lagändringen även i fortsättningen kan föras i oförändrad omfattning.

Ett klarläggande av kundbegreppet aktualiserar enligt utskottet två huvudfrågor: när inträder och när upphör ett kundförhållande? I propositionen ges enligt utskottet tillräcklig vägledning för bedömning av frågan om när ett kundförhållande inträtt. Där anförs – som ovan framgått – att en affärsförbindelse mellan företaget och en viss person måste ha upprättats för att personen skall kunna betraktas som kund i företaget. Frågan om när kundförhållandet upphör kan enligt utskottet inte lösas genom en lika enkel och generell regel. Frågan får prövas från fall till fall av datainspektionen och, om besvär anförs, av regeringen. Utskottet anser dock att fortsatt registrering av personer, vars mellanhavanden med företaget till följd av kundförhållandet slutreglerats, endast mera sällan bör kunna tillåtas och då endast för en begränsad period. Vad utskottet nu anfört bör ges regeringen till känna. Med detta uttalande tillgodoses i allt väsentligt motionen 28, yrkandet 3.

I motionen 28 behandlas också tolkningen av begreppet "en betydande del av befolkningen riket eller i område därav". Enligt propositionen kan det givetvis i vissa fall vara vanskligt att avgöra om ett register skall anses omfattas av detta begrepp. Men det spelar enligt propositionen mindre roll mot bakgrund av de villkor som uppställs i den föreslagna lagtexten för tillstånd att inrätta och föra omfattande personregister. Motionärerna anser å sin sida att mer ledning för tolkningen av detta begrepp än vad som lämnas i propositionen behövs för att den föreslagna regeln skall kunna effektivt tillämpas i praktiken. I motionen föreslås att riksdagen uttalar sig i denna fråga.

Innebörden av den föreslagna lagändringen är att register som omfattar en betydande del av befolkningen i riket eller i område därav skall få inrättas om det är fråga om register som uppfyller visst villkor. Frågan om ett register upptar en betydande del av befolkningen aktualiseras således huvudsakligen i samband med tillståndsprövningen av register som ej uppfyller något av dessa villkor. Med den restriktivitet som bör prägla tillståndsgivningen för

sådana register är det enligt utskottet naturligt att begreppet "en betydande del av befokningen i riket eller i område därav" inte tolkas snävt. Enligt utskottet bör motionen 28, yrkandet 2, förklaras besvarad med vad utskottet nu anfört.

Som framhålls i propositionen bör den nya regeln i datalagen gälla inte bara enskilda utan också allmänna register. I detta sammanhang vill utskottet – liksom föredragande statsrådet – betona att lagförslaget lämnar utrymme för de personregister som behövs för att viktiga offentliga uppgifter skall kunna fullgöras på ett tillfredsställande sätt. Föreskrivs eller förutsätts i författning att myndighet skall föra en personförteckning som ett led i sitt arbete eller bedöms annars ett register som upptar ett större antal personer vara ett värdefullt hjälpmedel i den offentliga förvaltningen bör tillstånd till ADB-register kunna meddelas med åberopande av "särskilda skäl" (se förslaget till 3 a § punkten 3 datalagen).

De *övergångsbestämmelser* som föreslås i propositionen innebär att äldre register som enligt den nya föreskriften inte får föras utan att särskilda skäl föreligger, bör på nytt underställas datainspektionens prövning före 1 juli 1977. I motionen 28 erinras om att enligt kungörelsen om avgift hos datainspektionen skall registeransvarig betala avgift för handläggning hos inspektionen av ansökan. Motionärerna föreslår (yrkandet 4) att omprövning av registertillstånd enligt övergångsbestämmelserna skall vara befriad från avgift.

Utskottet vill framhålla att kungörelsen om avgift hos datainspektionen (1973:209) ger inspektionen möjlighet att i enskilda fall besluta om nedsättning av avgiften till lägst 300 kr. Med hänsyn härtill finner utskottet inte skäl att tillstyrka motionens förslag om generell avgiftsbefrielse.

Ändringen av datalagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1977. Mot bakgrund av att riksdagens beslut i detta ärende kommer att fattas kort tid före denna tidpunkt föreslår utskottet att lagen i stället sätts i kraft den 1 februari 1977.

Utskottet hemställer

att riksdagen

A. beträffande *inrättande av ett centralt statligt personregister (SPAR)*

1. med anledning av propositionen 1976/77:27 ger regeringen till känna vad utskottet anfört beträffande *ändringsavisering enligt alternativ C i SPAR* och förklarar motionen 1976/77:29 besvarad härmed,
2. med anledning av propositionen 1976/77:27 ger regeringen till känna vad utskottet anfört beträffande *terminalanslutning till SPAR*,
3. bifaller propositionen 1976/77:27 beträffande *tidsplan för SPAR:s inrättande* och förklarar motionen 1976/77:28, yrkandet 1, besvarad med vad utskottet i denna del anfört,

4. bifaller propositionen 1976/77:27 beträffande *SPAR i övrigt*,

B. beträffande *ändring i datalagen (1973:289)*

1. med anledning av propositionen 1976/77:27 och motionen 1976/77:28, yrkandet 3, ger regeringen till känna vad utskottet anfört beträffande *kundbegreppet* i den föreslagna lagen,
2. bifaller propositionen 1976/77:27 beträffande *begreppet betydande del av befolkningen i riket eller i område därav* i den föreslagna lagen och förklarar motionen 1976/77:28, yrkandet 2, besvarad med vad utskottet i denna del anfört,
3. a) med bifall till propositionen 1976/77:27 antar den lydelse av 3 a § datalagen som framgår av *bilaga 1*,
   b) med anledning av propositionen 1976/77:27 antar de ikraftträdande- och övergångsbestämmelser till 3 a § datalagen som framgår av *bilaga 1*,

C. avslår motionen 1976/77:28, yrkandet 4, beträffande *avgiftsfrihet vid omprövning av tillstånd till personregister enligt övergångsbestämmelserna* till den föreslagna lagen.

Stockholm den 14 december 1976

På konstitutionsutskottets vägnar
KARL BOO

Närvarande: herrar Boo (c), Johansson i Trollhättan (s), Mossberg (s), Fiskesjö (c), Lindahl i Hamburgsund (fp), Svensson i Eskilstuna (s), Schött (m), Kindbom (c), Nyquist (s), fru Hammarbacken (c), herr Eliasson (c), fru Cederqvist (s), fröken Nilsson (s), fru Stålberg (s) och herr Unckel (m).

Reservation

av herrar Johansson i Trollhättan, Mossberg, Svensson i Eskilstuna, Nyquist, fru Cederqvist, fröken Nilsson och fru Stålberg (samtliga s) vilka anser *dels* att utskottets yttrande bort ha följande lydelse:

I propositionen 1976/77:27 föreslås en ändring av datalagen för att begränsa möjligheten att inrätta ADB-baserade personregister som omfattar betydande del av befolkningen i landet eller i område inom landet. Förslaget förutsätter att det inrättas ett centralt statligt personregister för uppdatering, personnummerkontroll och sökning efter personnummer samt urvalsdragning. I propositionen förordas att ett sådant register skapas huvudsakligen i enlighet med ett förslag som utarbetats av statskontoret i kontakt med tänkbara avnämare. Registret som fått benämningen SPAR – Samordnat person- och adressregister – skall föras av datacentralen för administrativ databehandling (DAFA) som också skall svara för driften. Skatteutskottet har i yttrande till konstitutionsutskottet tillstyrkt att SPAR inrättas. Propositionen har föranlett två följdmotioner – 1976/77:28 och 1976/77:29.

Den tekniska utvecklingen på datahanteringsområdet har under efterkrigstiden varit ytterligt snabb. Övergången under 1960-talet till vad som brukar kallas den tredje generationens datorer har skapat praktiska möjligheter att organisera stora datorsystem med terminaler och möjlighet att direkt utan väntetid erhålla uppgifter ur t. ex. datorbaserade personregister. Samtidigt som detta skapar möjligheter till rationaliseringsvinster inom förvaltningen aktualiserar denna utveckling risker för de enskilda människornas personliga integritet. I kombination med offentlighetsprincipen kan en mängd personuppgifter om enskilda medborgare om de samlas i ett centralt personregister lättare än tidigare göras tillgängliga för utomstående. Detta kan bl. a. leda till missbruk av sådana uppgifter och skapa en insyn i enskildas privatliv som inte är acceptabel. En utbredd "dataoro" har också vuxit fram i samhället.

Med den framsynthet som präglat arbetet inom den offentliga sektorn på detta område är det naturligt att också datateknikens avigsidor tidigt uppmärksammats. År 1969 aktualiserades frågan om en nationell datalagstiftning i riksdagen genom socialdemokratiska motioner. Samma år tillsatte regeringen offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK) med uppgift bl. a. att överväga utformningen av en kommande lagstiftning på området. Utredningen lade under 1972 fram ett förslag till en särskild datalag. Efter remissbehandling lades förslaget till grund för en proposition vilken antogs av riksdagen under 1973. Därigenom fick Sverige som första land i världen en datalagstiftning som täcker såväl den privata som den offentliga sektorn. I dag pågår arbete med lagstiftning av motsvarande slag inom ett flertal länder. Sverige har också aktivt engagerat sig i det internationella samarbetet rörande dessa frågor.

Den svenska datalagen kan beskrivas som en pionjärinsats. Några utländska förebilder fanns inte. Det förelåg stora svårigheter att förutse den fortsatta tekniska utvecklingen och behovet av ytterligare datorisering framför allt inom det privata näringslivet. Med hänsyn härtill anförde departementschefen i propositionen att varje reglering på detta område måste ses som ett provisorium. Ändringar och kompletteringar kunde enligt propositionen bli nödvändiga. Det måste i stor utsträckning bli en uppgift för den samtidigt inrättade datainspektionen att följa utvecklingen och i praxis utforma tillämpningen av den nya lagens bestämmelser.

Vid 1975 års riksmöte anförde ett enigt konstitutionsutskott att en allmän utvärdering av datalagen bör komma till stånd så snart tillräckligt erfarenhetsmaterial föreligger. Vid denna tidpunkt förberedde datainspektionen en redovisning av sina erfarenheter av datalagens tillämpning. Enligt utskottets mening borde den allmänna översynen uppdras åt en parlamentarisk utredning vilken skulle arbeta med utgångspunkt från datainspektionens erfarenheter och det ytterligare utredningsarbete som bedrevs t. ex. inom datasamordningskommittén, statskontoret och statistiska centralbyrån.

Datainspektionen redovisade sina erfarenheter i en skrivelse till regeringen

i november 1975. I mars 1976 tillkallades utredningen om översyn av lagstiftningen om personorienterad ADB-information m. m. Utredningen skall enligt direktiven redovisa sitt arbete under första etappen i en offentlig diskussionspromemoria vilken, om möjligt, skall föreligga under första halvåret 1977.

ADB-tekniken har lett till att en stor mängd personregister successivt byggts upp. Vid halvårsskiftet 1975 hade till datainspektionen anmälts 14 600 ärenden som avsåg ansökan eller anmälan av personregister. För att minska behovet av nya centrala personregister i första hand inom den offentliga förvaltningen men också inom den privata sektorn föreslog regeringen i en proposition till riksdagen år 1972 att ett statligt centralt personregister skulle inrättas inom riksskatteverket. Genom att systemet skulle byggas upp så att det medgav direktåtkomst av data genom terminaler skulle också en mängd förfrågningar till länsstyrelsernas datacentraler kunna undvikas. De integritetsrisker som skulle följa med ett sådant centralt statligt personregister ansågs kunna lösas genom tekniska säkerhetsföreskrifter och en restriktivtet i tillståndsgivningen vad beträffar terminalanslutning. I en reservation (c, fp, m) till skatteutskottets betänkande (SkU 1972:17) yrkades avslag på propositionen. I riksdagen stöddes reservationen även av ledamöterna från vänsterparitet-kommunisterna. Riksdagen avslog därigenom propositionen.

Redan i början av sin verksamhet kunde datainspektionen konstatera att ett centralt statligt personregister behövs för personnummersättning och adressaktualisering. Det förslag till SPAR som framläggs i propositionen bygger ursprungligen på ett initiativ från datainspektionen.

Behovet att begränsa tillkomsten av en mängd nya centrala personregister inom olika samhällssektorer har under senare år aktualiserats i ett par uppmärksammade besvärsärenden. I samband med att regeringen i december 1975 gav Readers Digest Aktiebolag tillstånd att, efter väsentliga inskränkningar, även fortsättningsvis föra ett personregister över en betydande del av befolkningen aviserade justitieministern att en provisorisk ändring i datalagen skulle föreläggas riksdagen. Genom att i datalagen skärpa villkoren för tillstånd att inrätta och föra personregister av denna typ skulle den oklarhet upphöra som visat sig föreligga vid tillämpningen av lagen i dess nuvarande utformning när det gällde ställningstagande till omfattande personregister.

Vid behandlingen av motioner rörande datapolitiken samt anslag till datainspektionen under våren 1976 anslöt sig ett enigt konstitutionsutskott (KU 1975/76:47) till uppfattningen att en skärpning av datalagen i detta avseende är nödvändig. Utskottet var också enigt om att en sådan skärpning för att få effekt måste samordnas med att det föreslagna statliga person- och adressregistret (SPAR) inrättades. Under kammardebatten yrkades att en lagändring skulle genomföras omedelbart. Riksdagen följde dock utskottets förslag.

Det är enligt utskottets mening tillfredsställande att den nya regeringen nu fullföljer det omfattande utredningsarbete som bedrivits på uppdrag av den socialdemokratiska regeringen och föreslår en provisorisk ändring av datalagen och inrättandet av SPAR. Som framgått av det anförda är inrättandet av SPAR en förutsättning för att skärpningen i datalagen skall få avsedd effekt. Det finns därför anledning att noggrant överväga utformningen av registret vad avser innehåll och servicenivå. Det SPAR som statskontoret föreslagit är väsentligt mer omfattande än det centrala personregister som datainspektionen ursprungligen aktualiserade. Denna utdvidgning motiveras av de önskemål som kommit fram under de omfattande kontakter som statskontoret haft med olika tänkbara avnämare till registret. Det är av avgörande betydelse att den service som SPAR kan ge till dessa blir så utformad att registret kan tjäna som alternativ till de separata personregister som av olika skäl nu är nödvändiga t. ex. för att myndigheterna skall kunna ge medborgarna en snabb och tillförlitlig service. Om det föreslagna registret innehåller för få uppgifter och ger en begränsad service kan det bli nödvändigt att i stor omfattning medge tillstånd till centrala personregister enligt det undantagsstadgande som finns i den föreslagna lagtexten. Därvid riskeras att stora delar av de åsyftade vinsterna avseende integritetsskyddet går förlorade.

En av de servicefunktioner som SPAR skall kunna ge sina kunder innebär att dessa automatiskt ges avisering om adressändring m. m. efter det att kunden meddelat personnumren för de personer för vilka ändringsavisering önskas. Om denna aviseringsmetod skall kunna användas fordras ett s. k. flaggregister med uppgift om vilka registeransvariga som önskar ändringsavisering och vilka personer som omfattas av det aktuella registret. Med ett sådant flaggregister följer särskilda integritetsproblem. Genom att ett sådant register blir offentligt blir det möjligt att ur detta utläsa enskildas "intresseprofil" och dra slutsatser om deras privatliv. Departementschefen är i propositionen medveten om dessa risker men anför att om man endast medger automatisk avisering rörande register som är ofarliga ur integritetssynpunkt kan sådan service medges. I motionen 1976/77:29 (s) föreslås att integritetsskyddet förstärks genom att flaggregistret sekretessbelägges.

Här aktualiseras enligt utskottets mening en svår avvägningsfråga. Det är en viktig grundprincip att införandet av ADB inom den offentliga sektorn inte får medföra att offentlighetsprincipen urholkas. Sekretessbeläggningen av datauppgifter bör därför tillämpas ytterst restriktivt. Samtidigt är det uppenbart att argumenteringen i propositionen bygger på ett tankefel. Även om flaggregistret endast upptar uppgift om ändringsaviseringar till sådana register som var för sig är ofarliga kan de som framhålls i motionen tillsammans ge en alltför inträngande intresseprofil av den enskilde medborgaren genom uppgifter om i vilka organisationer han är medlem, vilka tidskrifter han prenumererar på, vilka företag han har affärsförbindelse med osv. Enligt utskottets mening kan ett flaggregister av föreslagen typ med

hänsyn härtill endast accepteras om det ges sekretesskydd. Ett sådant förutsätter en ändring i sekretesslagen.

Som bl. a. datainspektionen framhållit kan en oro bland allmänheten rörande integritetsriskerna med ett flaggregister sannolikt inte helt stillas av att registret sekretessbelägges. Den myndighet som ansvarar för driften av SPAR har då fortfarande tillgång till de registrerades "registerprofiler". Om man helt kan slopa den automatiska ändringsaviseringen bortfaller behovet av ett flaggregister. En sådan ändring aktualiserar ett annat avvägningsproblem. Registrets användbarhet får vid ett sådant alternativ inte minska i sådan utsträckning att syftet med registret delvis förfelas. Det har inte varit möjligt för utskottet att utreda denna fråga i alla dess konsekvenser. Enligt utskottets mening bör emellertid frågan om automatisk ändringsavisering övervägas ytterligare innan beslut därom fattas. Dessa överväganden bör bedrivas skyndsamt och ske i samarbete med den nu sittande datalagsutredningen. Utredningen bör behandla denna fråga med förtur. Utskottet vill i sammanhanget framhålla att ett eventuellt senare positivt ställningstagande till frågan om denna form för ändringsavisering inte behöver leda till kostnadsfördyringar.

Vad utskottet anfört beträffande automatisk ändringsavisering bör ges regeringen till känna.

Under utskottsarbetet har frågan om den service som SPAR skall kunna ge också uppmärksammas i ett annat avseende. Enligt förslaget skall uppgifterna i SPAR göras tillgängliga för vissa kunder genom att dessa ges möjlighet att ansluta terminaler till SPAR-datorn. En sådan anslutning förutsätter datainspektionens tillstånd i varje särskilt fall. Enligt utskottets mening är möjligheten att ansluta terminaler till SPAR nödvändig för att registret skall bli tillräckligt användbart och därmed förhindra att en mängd andra centrala personregister måste inrättas i framtiden. En sådan utveckling skulle enligt utskottets mening innebära större faror ur integritetssynpunkt än den begränsade terminalåtkomst som föreslås i propositionen. Utskottet tillstyrker med hänsyn härtill propositionens förslag i denna del.

Enligt propositionen bör SPAR inrättas hösten 1977 och uppnå full drift två till tre år senare. Ändringen i datalagen bör emellertid träda i kraft redan den 1 januari 1977. Enligt motionen 1976/77:28 (s) är det otillfredsställande att SPAR inrättas först om ett år och då endast i begränsad omfattning. Först 1979 eller 1980 då SPAR skall vara fullt utbyggt, kan datainspektionen effektivt tillämpa ändringen av datalagen. För att ändringen i datalagen skall bli meningsfull måste enligt motionen SPAR inrättas skyndsamt och byggas ut till full drift senast 1978.

Utskottet delar motionärernas uppfattning att det är önskvärt med en snabbare utbyggnad av SPAR. Om utvecklingsarbetet drar ut på tiden kommer datainspektionen under en lång övergångsperiod att vara hänvisad till att enligt övergångsbestämmelsen i lagtexten bevilja fortsatt tillstånd till en hel mängd personregister vilka senare kommer att kunna ersättas av

SPAR. Detta innebär så stora nackdelar ur integritetssynpunkt att alla ansträngningar bör göras för att som föreslås i motionen bygga ut SPAR till full drift under 1978. Detta bör ges regeringen till känna.

Utskottet tillstyrker den föreslagna ändringen i datalagen. Det är en angelägen uppgift att så snabbt som möjligt motverka den oklarhet som gäller beträffande tillståndsgivningen för centrala personregister. I vissa avseenden är propositionens förslag enligt utskottets mening otillräckligt genomarbetat. Enligt den föreslagna ändringen i datalagen får tillstånd till personregister som omfattar betydande del av befolkningen i riket eller i område därav endast meddelas om 1) de som avses bli registrerade är medlemmar, anställda eller kunder hos den registeransvarige eller har annan jämställd anknytning till denne, 2) de som avses bli registrerade samtycker till registreringen eller 3) särskilda skäl föreligger. Enligt propositionen kan härav motsättningsvis dras den slutsatsen att t. ex. register för reklamändamål, vilket upptar personer som inte redan har trätt i affärsförbindelse med det registeransvariga företaget, kan tillåtas endast i särskilda undantagsfall.

I motionen 1976/77:28 föreslås att riksdagen uttalar sig om den närmare innebörden av kundbegreppet. Motionärerna erinrar om de skilda uppfattningar om kundbegreppets innebörd, som framfördes under behandlingen av ärendet rörande Readers Digest's personregister. Skulle den tolkning som JK gjorde av kundbegreppet i detta sammanhang tillämpas torde detta enligt motionärerna innebära att de register som avses påverkas av lagändringen även i fortsättningen kan föras i oförändrad omfattning.

Ett klarläggande av kundbegreppet måste utgå ifrån det uttalade syftet med den aktuella lagändringen nämligen, att ingen, vare sig myndighet eller företag, skall ha rätt att ha fler personer registrerade än vad som överensstämmer med ett aktuellt registers ändamål. I propositionen ges enligt utskottets mening en tillräcklig vägledning för bedömning av frågan om när ett kundförhållande inträtt. Där anförs – som ovan framgått – att en affärsförbindelse mellan företaget och en viss person måste ha upprättats för att personen skall kunna betraktas som kund i företaget. Frågan om när kundförhållandet upphör kan enligt utskottet inte lösas genom en lika enkel och generell regel. Frågan får prövas från fall till fall av de myndigheter som handlägger ärenden på detta område.

Vid denna bedömning måste beaktas att största möjliga restriktivitet bör iakttas vid tillståndsgivningen. Samtidigt får lagtillämpningen inte skapa onödiga svårigheter för myndigheter och företag att ge medborgarna en fullgod service. Inom den offentliga sektorn kan det av både myndigheterna och medborgarna på vissa områden upplevas som positivt att kontakten inte bryts alltför snabbt. Inom t. ex. hälso- och sjukvården kan behov finnas att utan onödigt byråkratiskt krångel efter någon tid informera om olika åtgärder av intresse för patienten samt kalla till återbesök. För medborgarna i t. ex. glesbygdsområden kan det upplevas som en god service från ett postorderföretag att någon tid efter senaste köp erhålla information om ytter-

ligare erbjudanden. En alltför snäv tolkning av när kundförhållandet upphör kan i sådana sammanhang leda till sämre service till medborgarna och till onödiga fördyringar för myndigheter och företag. Av det anförda framgår att registrering av personer, vars mellanhavanden med myndighet eller företag till följd av "kundförhållandet" slutreglerats, i vissa fall bör kunna tillåtas men då endast för en begränsad period. Därvid bör datainspektionen vid tillståndsprövningen föreskriva att uppgifter som kan uppfattas som integritetshotande skall utgallras omedelbart. Vad utskottet uttalat i denna fråga bör ges regeringen till känna. Med detta uttalande tillgodoses i allt väsentligt motionen 1976/77:28, yrkandet 3.

I motionen 1976/77:28 behandlas också tolkningen av begreppet "en betydande del av befolkningen i riket eller i område därav". Enligt propositionen avses den nya regeln i första hand bli tillämplig på befolkningsregister i snävare bemärkelse, dvs. register som mera fullständigt redovisar de personer som är bosatta inom ett visst administrativt område. Men också register som annars upptar en betydande del av befolkningen i landet eller inom ett geografiskt område bör omfattas av regleringen.

I propositionen anförs att det i vissa fall kan vara vanskligt att avgöra om ett register skall anses omfatta en "betydande del" av befolkningen. Detta torde emellertid enligt föredraganden spela mindre roll genom att man i lagtexten uttryckligen anger att tillstånd får meddelas för register som upptar medlemmar, anställda eller kunder eller personer med liknande anknytning till den för vars räkning registret förs. Detta konstaterande löser emellertid inte den avgörande frågan om i vilken utsträckning tillstånd skall ges till personregister vilka innehåller uppgifter om personer utan anknytning av detta slag.

I motionen framhålls att oklarheten i propositionen på denna punkt leder till att det är tveksamt om den föreslagna nya bestämmelsen är tillämplig på personregister av den typ som framför allt aktualiserat lagändringen. Det är enligt utskottets mening en klar brist att propositionen inte innehåller en mer omfattande diskussion av denna fråga. Vid bedömningen av om ett tilltänkt register kommer att innehålla "en betydande del" av befolkningen måste enligt utskottets mening förutsättas att datainspektionen i största möjliga utsträckning tar hänsyn även till om den registrerade gruppen avgränsats med ledning av en eller flera mycket personspecifika uppgifter och om därmed risk för registrerads personliga integritet uppkommer. I annat fall finns en risk för att syftet med den föreslagna lagregleringen förfelas. Det är otillfredsställande att rättstillämpningen på detta område inte erhåller ett klarare stöd i lagen. Med hänsyn till den föreslagna lagändringens provisoriska karaktär är utskottet dock berett att nu tillstyrka propositionens förslag i denna del. En precisering av reglerna i här behandlat avseende bör enligt utskottets mening skyndsamt övervägas och presenteras riksdagen, om möjligt, under våren 1977. Detta bör ges regeringen till känna.

De övergångsbestämmelser som föreslås i propositionen innebär att äldre

register som enligt den nya föreskriften inte får föras utan att särskilda skäl föreligger, bör på nytt underställas datainspektionens prövning före den 1 juli 1977. I motionen 1976/77:28 erinras om att enligt kungörelsen om avgift hos datainspektionen skall registeransvarig betala avgift för handläggning hos inspektionen av ansökan. Motionärerna föreslår att omprövning av registertillstånd enligt övergångsbestämmelserna skall vara befriad från avgift. Utskottet delar motionärernas uppfattning i denna del och föreslår att omprövning enligt övergångsbestämmelserna till den föreslagna lagändringen skall vara fri från avgift. Detta bör ges regeringen till känna.

Ändringen av datalagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1977. Mot bakgrund av att riksdagens beslut i detta ärende kommer att fattas kort tid före denna tidpunkt föreslår utskottet att lagen i stället sätts i kraft den 1 februari 1977.

dels att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

Utskottet hemställer

att riksdagen

A. *beträffande inrättande av ett centralt statligt personregister (SPAR)*

1. med anledning av propositionen 1976/77:27 och motionen 1976/77:29 ger regeringen till känna vad utskottet enligt ovanstående lydelse anfört beträffande *ändringsavisering enligt alternativ C i SPAR*,

2. *beträffande terminalanslutning till* SPAR bifaller propositionen 1976/77:27 i denna del,

3. med anledning av motionen 1976/77:28, yrkandet 1, och propositionen 1976/77:27 i denna del ger regeringen till känna vad utskottet enligt ovanstående lydelse anfört beträffande *tidsplan för SPAR:s inrättande*,

4. bifaller propositionen 1976/77:27 beträffande *SPAR i övrigt*.

B. *beträffande ändring i datalagen (1973:289)*

1. med anledning av propositionen 1976/77:27 och motionen 1976/77:28, yrkandet 3, ger regeringen till känna vad utskottet enligt ovanstående lydelse anfört beträffande *kundbegreppet* i den föreslagna lagen,

2. med anledning av propositionen 1976/77:27 och motionen 1976/77:28, yrkandet 2, ger regeringen till känna vad utskottet enligt ovanstående lydelse anfört beträffande *begreppet betydande del av riket eller i område därav* i den föreslagna lagen,

3 a) med bifall till propositionen 1976/77:27 antar den lydelse av 3 a § datalgen som framgår av *bilaga 1*,

3 b) med anledning av propositionen 1976/77:27 antar de ikraftträdande- och övergångsbestämmelser till 3 a § datalagen som framgår av *bilaga 1*,

C. 1. med bifall till motionen 1976/77:28, yrkandet 4, ger regeringen till känna vad utskottet enligt ovanstående lydelse anfört beträffande *avgiftsfrihet vid omprövning av tillstånd till personregister enligt övergångsbestämmelserna* till den föreslagna lagen.

Bilaga 1

Förslag till

Lag om ändring i datalagen (1973:289)

Härigenom föreskrives att i datalagen (1973:289) skall införas en ny paragraf, 3 a §, av nedan angivna lydelse.

3 a §

Tillstånd att inrätta och föra personregister som omfattar betydande del av befolkningen i riket eller i område därav får meddelas endast om

1. de som avses bli registrerade är medlemmar, anställda eller kunder hos den registeransvarige eller har annan därmed jämställd anknytning till denne,
2. de som avses bli registerade samtycker till registreringen eller
3. särskilda skäl föreligger.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 1977.

Personregister för vilket tillstånd har meddelats före den 1 februari 1977 men som enligt 3 a § får föras endast om särskilda skäl föreligger skall på nytt underställas datainspektionens prövning. Göres ansökan om tillstånd före den 1 juli 1977, får registret föras tills vidare i väntan på att ansökan prövas slutligt. Datainspektionen får vid sin prövning medgiva anstånd med avveckling eller ändring av registret under tid som behövs för att bygga upp ett centralt statligt person- och adressregister eller som annars får anses skälig.[1]

[1] I propositionens lagförslag står i första och andra styckena "januari" i stället för "februari".

Bilaga 2

Skatteutskottets yttrande 1976/77: 1 y

över propositionen 1976/77: 27 om åtgärder för att begränsa möjligheterna att föra omfattande personregister

Till konstitutionsutskottet

Sedan konstitutionsutskottet berett skatteutskottet tillfälle att yttra sig över prop. 1976/77: 27 får skatteutskottet anföra följande.

Den i propositionen föreslagna ändringen i datalagen i syfte att begränsa möjligheten att inrätta generella personregister förutsätter inrättandet av ett centralt statligt sådant register. Personregistret skall användas för uppdatering, personnummerkontroll, sökning efter personnummer och urvalsdragning samt föras av datacentralen för administrativ databehandling som också skall svara för driften.

Skatteutskottet har tidigare i olika sammanhang haft anledning att ta ställning till frågan om inrättande av ett centralt personregister för folkbokföring och beskattning, en fråga som fått helt nya dimensioner genom utvecklingen av ADB. När skatteutskottet 1972 (SkU 1972: 17) behandlade frågan om ett centralt personregister (CPR) erinrade utskottet om att riksdagen redan 1946 beslutat om ett centralt sökregister över hela befolkningen. Utskottet underströk starkt behovet av CPR. Riksdagen godtog emellertid inte förslaget med hänsyn till att integritetsskyddet då inte ansågs tillfredsställande. När frågan kom tillbaka vid föregående riksmöte (prop. 1975/76: 100, finansdepartementet) var anledningen att datasamordningskommittén lagt fram förslag om att ett statligt centralt personregister — benämnt samordnat person- och adressuppdateringsregister (SPAR) — skulle inrättas snarast. Föredragande departementschefen anmälde därvid bl. a. att regeringen uppdragit åt statskontoret att bedriva fortsatt utredningsarbete i frågan och att möjligheten att begränsa antalet personregister skulle undersökas inom ramen för den av riksdagen begärda översynen av datalagen. Skatteutskottet fann (SkU 1975/76: 35) inte anledning till erinran mot vad i propositionen anförts i fråga om ett centralt personregister.

Förslaget i den nu föreliggande propositionen om inrättande av SPAR kan alltså i första hand ses som ett fullföljande av de tidigare planerna på ett centralt personregister för folkbokföring och beskattning. Centralregistret skapar förutsättningar för att begränsa övriga generella personregister. Såvitt utskottet kan finna motsvarar SPAR de administrativa kraven på ett centralt personregister. Då inrättandet av

SPAR och de i samband därmed förordade övriga åtgärderna innebär ett förstärkt skydd för den personliga integriteten finner utskottet det angeläget att utbyggnaden av detta register kan påbörjas under nästa år. Utskottet förutsätter att integritetsfrågorna därvid kommer att tillgodoses genom att stor restriktivitet iakttas i fråga om tillstånds- och uppgiftslämnandet. Från de synpunkter skatteutskottet har att företräda tillstyrker utskottet alltså bifall till propositionen.

Stockholm den 30 november 1976

På skatteutskottets vägnar
ERIK WÄRNBERG

Närvarande: herr Wärnberg (s), herr andre vice talmannen Magnusson (m), herrar Andersson i Knäred (c), Kristenson (s), Josefson (c), Johansson i Jönköping (s), Hörberg (fp), Carlstein (s), Sundkvist (c), Söderström (m), fru Normark (s), herr Boström (s), fru Odelsparr (c) herrar Forslund (s) och Stensson (fp).