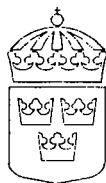


Konstitutionsutskottets yttrande

1990/91:KU5y

Ny folkbokföringslag



1990/91
KU5y

Till skatteutskottet

Skatteutskottet har berett konstitutionsutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m. samt ev. motioner. Konstitutionsutskottets yttrande avser frågor om riksdagsledamöters och statsråds folkbokföringsort, skyldigheten att lämna vissa uppgifter om bostad, kommuns rätt att begära prövning av folkbokföringsfråga, lag om församlingsregister, försäljning av personuppgifter, användningen av personnummer, det centrala referensregistret samt folkbokföringsverksamhetens självständighet.

Folkbokföringsort för riksdagsledamöter

I motion 1990/91:Sk69 av Hugo Hegeland (m) yrkas att nuvarande bestämmelser när det gäller statsråds folkbokföring bibehålls. Enligt motionären talar rent praktiska skäl för att statsråden får behålla sin nuvarande valfrihet i fråga om folkbokföringen.

Enligt 21 § i den nu gällande folkbokföringslagen (1967:198) finns det en valfrihet för ett statsråd som flyttat till Stockholm att antingen fortfarande vara skriven i den församling där han var bosatt vid statsrådsutnämningen eller bli kyrkobokförd på den fastighet han flyttat till för att utöva uppdraget. Valfriheten gäller bara statsrådet personligen och inte hans familj. Valfriheten gäller inte heller flyttning som inte beror på utövandet av statsrådstjänsten. De särskilda undantagsreglerna för statsråd tillkom för att dessa personer inte skulle förlora valbarheten till riksdagen i sin gamla valkrets.

I 22 § i nu gällande folkbokföringslag finns en liknande reglering för den som förordnas till ledamot i kommitté eller kommission eller fått i uppdrag att biträda i departement som sakkunnig eller fått ett särskilt uppdrag av riksdagen. Denna bestämmelse gäller till skillnad från den för statsråd bara för den som innehar anställning, äger eller brukar fastighet eller driver rörelse på den tidigare bostadsorten.

1983 års folkbokföringskommitté liksom dessförinnan hemvistsak-kunniga föreslog att reglerna skulle avskaffas (SOU 1990:50 resp. SOU 1976:39). 1983 års folkbokföringskommitté framhöll att reglerna inte fyller någon funktion sedan det s.k. bostadsbandet avskaffats. Enligt kommittén kommer statsråd som har familj utanför Stockholm att ha

s.k. dubbel bosättning och kommer därmed att anses vara bosatt hos familjen. När det gäller ensamstående personer och familjer som gemensamt har en dubbel bosättning bör enligt propositionen — liksom nu — i första hand arbetsförhållandena vara utslagsgivande. Propositionens förslag bygger på kommitténs överväganden.

I propositionen föreslås att uppdrag som riksdagsledamot inte skall anses leda till ändrad vistelseort om den föranleds enbart av detta. Konstitutionsutskottet delar föredragande statsrådets uppfattning att det är av väsentlig betydelse att människor har möjlighet att ställa sig till förfogande för uppdrag som riksdagsledamot. I propositionen hänvisas också till att det ligger i sakens natur att de valda ledamöterna, som har sina hemorter på olika håll i landet måste tillbringa avsevärd tid i Stockholm för att kunna utöva sitt uppdrag. Vidare framhålls i propositionen att riksdagsmännen i de allra flesta fall kommer att anses ha dubbel bosättning. Konstitutionsutskottet delar denna uppfattning och vill samtidigt understryka att det inte bör komma i fråga att en riksdagsledamot som enbart på grund av sitt uppdrag måste vistas i Stockholm skall anses bosatt där.

Även för statsrådets del och för dem som omfattas av 22 § i den nuvarande folkbokföringslagen gör sig motsvarande synpunkter gällande. Liksom när det gäller uppdrag som riksdagsledamot är det av väsentlig betydelse att möjligheterna att ställa sig till förfogande för uppdrag som statsråd inte försvåras. Det bör således inte heller komma i fråga att statsråd som enbart på grund av sitt uppdrag vistas i Stockholm anses bosatta där.

När det gäller de kategorier som omfattas av 22 § nu gällande folkbokföringslag kan det inte bortses från att dessa personer ofta har kommunala uppdrag på hemorten och skulle kunna komma att mista dessa på grund av mer eller mindre tillfälliga uppdrag i regeringskansliet eller i t.ex. kommittéväsendet. Också i dessa fall är det från demokratisynpunkt viktigt att rekryteringen till de politiska uppdragen inte försvåras av folkbokföringsskäl.

Enligt utskottets mening saknas således skäl att i folkbokföringssammanhang behandla statsråd annorlunda än riksdagsledamöter. Även de grupper som omfattas av den nuvarande bestämmelsen i 22 § folkbokföringslagen bör enligt utskottets bedömning bli föremål för samma behandling i folkbokföringshänseende som riksdagsledamöterna.

Konstitutionsutskottet förordar mot den angivna bakgrunden en sådan ändring av 10 § förslaget till folkbokföringslag att statsråd och sådana uppdragstagare som avses i den nuvarande 22 § folkbokföringslagen omfattas av bestämmelsen.

Uppgiftsskyldigheter

I motion 1990/91:Sk65 av Hugo Hegeland (m) yrkas att flyttningsblanketten genom kryssmarkering skall ge upplysning om huruvida anmälaren genom ägande eller förhyrning disponerar bostad utöver den till vilken flyttning anmäls (yrkande 2). Motionären framhåller att skenskrivningar på fritidsfastighet i annan kommun utgör ett särskilt

problem och att myndigheterna med förslagets regler har små möjligheter att beivra sådana skenskrivningar. — En begränsning i den föreslagna uppgiftsskyldigheten föreslås däremot i motion 1990/91:Sk67 av Gösta Lyngå m.fl. (mp). Enligt denna motion bör fastighetsägare inte åläggas att lämna uppgifter om vem som bor i deras fastigheter. Enligt motionärerna är det fråga om en kränkning av integriteten som torde upplevas som stötande av många medborgare. Vidare sägs att det är orätt av samhället att kräva att en person skall ange en annan om det endast är fråga om ett brott av formell karaktär.

Enligt 28 § förslaget till ny folkbokföringslag skall flyttningsanmälan innehålla uppgift om namn och personnummer, datum för ändring av bostads- eller postadress, ny bostads- och postadress samt dess beräknade giltighetstid, registerbeteckning för den fastighet som den nya bostadsadressen avser och vem som upplåtit den fastighet eller bostadslägenhet som den nya bostadsadressen avser.

Enligt 32 § får skattemyndigheten förelägga en fastighetsägare eller innehavare av bostadslägenhet, som upplåter en bostad åt någon annan, att uppges till vem han upplåter bostaden och om denne med hans medgivande upplåter bostaden åt annan samt vilka personer som enligt hans kännedom bor i fastigheten resp. lägenheten.

Den nuvarande skyldigheten för fastighetsägare att löpande lämna uppgifter om inflyttande (bostadsanmälan) föreslås slopad. Uppgiftsskyldigheten begränsas avsevärt genom att fastighetsägare inte behöver lämna uppgifter om bostadsupplåtelser i andra fall än då skattemyndigheterna begär det. Enligt propositionen kan uppgifterna normalt inte anses särskilt integritetskänsliga.

1983 års folkbokföringskommitté framhöll att avsikten inte är att fastighetsägaren med anledning av en förfrågan från folkbokföringsmyndigheten skall göra särskilda efterforskningar. Kommittén ansåg att en sådan efterforskning starkt kunde ifrågasättas av de boende från integritetssynpunkt. Finns det anledning till särskild utredning borde folkbokföringsmyndigheten få möjlighet att gå vidare till kontraktsinnehavaren för att utröna vilka som utöver denne bor i lägenheten (SOU 1988:10 s. 111).

Konstitutionsutskottet får anföra följande. Enligt utskottets mening ligger det ett särskilt intresse i att antalet uppgifter som man är skyldig att lämna, bl.a. i samband med flyttning, blir så begränsat som möjligt. Det kan enligt utskottets mening inte anses vara nödvändigt att införa en sådan uppgiftsskyldighet i fråga om disponibel bostad som föreslås i motion 1990/91:Sk65 yrkande 2. Motionsyrkandet avstyrks.

När det gäller den begränsning i uppgiftsskyldigheten som förordas i motion 1990/91:Sk67 vill konstitutionsutskottet erinra om att uppgiften i fråga endast behöver lämnas av fastighetsägare eller innehavare av bostadslägenhet efter förfrågan från skattemyndigheten och att detta är en begränsning i uppgiftsskyldigheten i förhållande till vad som gäller i dag. Enligt utskottets mening väger behovet av att kunna kontrollera om folkbokföringsorten är rätt över den eventuella integritetskränkning uppgiftsskyldigheten skulle kunna innebära. Det förhållandet att någon efterforskningsskyldighet inte skall åligga fastighetsägaren eller

innehavaren av bostadslägenhet innehär också att integritetsstörningen inte kan betraktas som särskilt ingripande. Motion Sk67 avstyrks således.

1990/91:KU5y

Kommuns rätt att begära prövning av folkbokföringsfråga

I motion 1990/91:Sk65 av Hugo Hegeland (m) begärs att kommunerna ges rätt att hos skattemyndigheten begära prövning av viss persons folkbokföring oavsett om beslutet härom vunnit laga kraft eller ej (yrkande 1). Enligt motionären har kommun av praktiska skäl ingen möjlighet att utöva den föreslagna rätten att överklaga ett beslut om folkbokföringsort eftersom kommunerna inte skall delges folkbokföringsmyndighetens beslut och eftersom antalet flyttningar är mycket stort.

Enligt 45 § i den nu gällande folkbokföringslagen kan beslut om bl.a. kyrkobokföringsort överklagas av den vars kyrkobokföring berörs av beslutet, av kommunen och av det allmänna ombudet för folkbokföring. För den enskilde och kommunen gäller förvaltningslagens bestämmelser om tid för överklagande, vilket innebär att beslutet skall överklagas inom tre veckor från det att klaganden fick del av beslutet.

Enligt 38 § förslaget till ny folkbokföringslag skall en skattemyndighets beslut överklagas hos länsrätten, utom såvitt avser personnummer. Ett överklagande av en kommun som berörs av beslutet eller av riksskatteverket skall ha kommit in till skattemyndigheten inom tre veckor från det beslutet meddelats. Den nackdel detta innebär när det gäller kommuns möjlighet att överklaga folkbokföringsbeslut måste enligt propositionen vägas mot intresset för den enskilde att veta när hans folkbokföring vinner laga kraft mot kommunen.

Utskottet får anföra följande. Normalt aktualiseras frågan om en persons folkbokföring i samband med att personen anmäler flyttning. Att en person är rätt folkbokförd påverkar i stor utsträckning personens rättigheter och skyldigheter i samhället. Det är därför, som framhålls i propositionen, angeläget att skattemyndigheten, på motsvarande sätt som pastorsämbetet i dag, även utan anmälan kan ta upp en persons folkbokföring till prövning när det föreligger skäl till det. Även med den föreslagna överklagandeordningen kan kommunerna enligt propositionen bevaka sin rätt, exempelvis genom att särskilt följa vissa ärenden och hos skattemyndigheten initiera prövning och förebringa utredning rörande en viss persons bosättning. Mot den bakgrunden får intresset för den enskilde att veta när hans folkbokföring vinner laga kraft mot kommunen anses väga över nackdelen för kommunen när det gäller möjligheten att utnyttja överklaganderätten. Konstitutionsutskottet avstyrker således motion Sk65 yrkande 1.

I motion 1990/91:Sk906 av Birgit Henriksson (m) begärs en garanti för hotade och förföljda kvinnor att om de så önskar få byta personnummer. Den hotade kvinnans rätt bör enligt motionären komma före eventuella olägenheter för myndigheter. Också i motion 1990/91:Sk903 av Ann-Cathrine Haglund m.fl. (m) begärs att möjligheterna att byta personnummer skall underlättas för kvinnor som är förföljda och trakasserade.

Den föreslagna folkbokföringslagen ger möjlighet för hotade och förföljda kvinnor som flyttat eller avser att flytta att efter ansökan fortsätta att vara skrivna på den gamla folkbokföringsorten under högst tre år. Dessutom föreslås i propositionen en särskild lag som ger möjlighet för en person som är utsatt för ett allvarligt hot att efter prövning av domstol registreras med fingerade personuppgifter. I lagrådets yttrande över lagförslaget understryks att möjligheten att använda fingerade personuppgifter måste utnyttjas med yttersta restriktivitet med hänsyn till risken för rättsförluster både för den skyddade och för andra. Det förutsätts också i yttrandet att den skyddade blir omsorgsfullt upplyst om vad som gäller för honom så att han själv kan bidra till att undvika onödiga komplikationer av att han har "dubbel" identitet.

Det framlagda lagförslaget får enligt utskottets mening anses tillgodose det huvudsakliga syftet med motion Sk903.

I motion Sk906 framförs dock det mer långtgående kravet att hotade och förföljda kvinnor skall ges garanti att om de så önskar få byta personnummer. Som framgår av lagrådets yttrande skulle en långtgående rätt att byta personnummer emellertid kunna medföra alltför omfattande rättsförluster både för den skyddade och andra. Mot denna bakgrund är den ordning som nu föreslås enligt konstitutionsutskottets mening väl avvägd. Motionerna Sk903 och Sk906 avstyrks således.

Lag om församlingsregister

I motion 1990/91:Sk904 av Olof Johansson m.fl. (c) framhålls att regeringen bör förelägga riksdagen förslag till lag om församlingsregister i huvudsak i enlighet med det förslag som svenska kyrkans centralstyrelse överlämnat till regeringen (yrkande 2). Motionärerna hänvisar till att offentliga register som innehåller stora informationsmängder bör regleras i särskilda registerlagar. Behovet av lagstiftning på det nu aktuella området motiveras enligt motionen bl.a. av kyrkans myndighetsuppgifter när det gäller prövning av medlemskap enligt religionsfrihetslagen och begravningslagens regler om rätt till begravningsplats och medling. Om kyrkans präster inte har tillgång till register på samtliga boende i församlingen kan den viktiga uppgiften att hjälpa bl.a. polis och sociala myndigheter vid t.ex. katastrofer och olyckor enligt motionärerna inte fullgöras på det omvittnat fina sätt som hittills skett.

Frågan om registerlagar har nyligen behandlats av konstitutionsutskottet (1990/91:KU11). Utskottet framhöll att det allmänt sett är av

stor betydelse att en författningsreglering kommer till stånd i syfte att stärka skyddet för de registrerades integritet i samband med nödvändig registrering av känsliga uppgifter i myndighetsregister. Register hos socialstyrelsen, landstingskommunerna, kommunerna och riksförsäkringsverket bör regleras i särskilda registerlagar. Utskottet delade departementschefens uppfattning att det krävs ingående överväganden i fråga om vilka register inom dessa områden som bör lagregleras.

Svenska kyrkans centralstyrelse har i skrivelse till regeringen hemställt att regeringen måtte föreslå riksdagen en lag om församlingsregister m.m. Församlingsregistret skall enligt detta lagförslag uppta alla som är folkbokförda i församlingen och innehålla främst uppgift om namn, personnummer, adress, medborgarskap, familj, medlemskap i svenska kyrkan, dop och konfirmation. Registret skall enligt centralstyrelsen användas i församlinglivet och vid prövning av frågor om medlemskap i svenska kyrkan.

Utskottet får anföra följande. I propositionen läggs inte fram något förslag till lag om församlingsregister. Det framgår emellertid av propositionen att datainspektionen nyligen haft överläggningar med svenska kyrkans centralstyrelse om den framtida personregistreringen inom kyrkan och att ett arbete inletts med att ta fram ett förenklat ansökningsförfarande enligt datalagen för vissa personregister inom kyrkans verksamhet. Föreskrifter härom kommer under förutsättning att riksdagen bifaller den aktuella propositionen att införas i datainspektionens författningssamling. Mot denna bakgrund får enligt utskottets mening syftet med motionsyrkandet anses tillgodosett. Motion Sk904 yrkande 2 avstyrks. I sammanhanget vill utskottet också understryka vikten av att hanteringen av befolkningsregister är så organiserad att bl.a. eftersökningar av anhöriga i samband med olyckor och katastrofer underlättas.

Vissa övriga frågor

I några motioner från den allmänna motionstiden 1991 tas upp vissa frågor som har samband med folkbokföringen. I motion 1990/91:Sk901 av Kjell Dahlström m.fl. (mp) yrkas att riksdagen hos regeringen skall begära förslag till sådan ändring av datalagen att *försäljning av personuppgifter* från folkbokföringsregister inte tillåts (yrkande 4). Utskottet får i denna fråga hänvisa till betänkande 1990/91:KU11. Utskottet tillstyrkte däri ett regeringsförslag om ändring i 7 § datalagen med innebörd att försäljning inte utan den registrerades medgivande får ske av uppgifter ur ett personregister hos myndighet annat än i enlighet med lag, förordning eller särskilt beslut av regeringen. Vidare skall erinras om att i proposition 1990/91:53 om lag om folkbokföringsregister, m.m. framhållits att ändamålsbestämmelserna i registerlagen avses innebära att någon försäljning av personuppgifter inte skall få ske. Motion Sk901 avstyrks således.

I betänkande 1990/91:KU11 behandlades också frågan om restriktivare *användning av personnummer*, vilken tas upp i motion 1990/91:Sk906 av Birgit Henriksson (m). Konstitutionsutskottet uttala-

de att det mot bakgrund av att personnummer ofta används slentrianmässigt och oöverlagt, vilket gett upphov till oro och kritik hos allmänheten, fanns skäl att reglera användningen. Utskottet förordade en bestämmelse i datalagen med innebörd att personnummerregistrering endast får ske när det är klart motiverat med hänsyn till registrets ändamål, vikten av en säker identifiering eller annat beaktansvärt skäl. Riksdagen har antagit utskottets lagförslag. Då syftet med motion Sk906 således får anses tillgodosett avstyrks motionen.

Motion 1990/91:Sk902 av Knut Wachtmeister m.fl. (m) tar upp ett par frågor som behandlats i konstitutionsutskottets yttrande till skatteutskottet 1990/91:KU4y Lag om folkbokföringsregister, m.m. Bl.a. begärs i motionen att något *centralt folkbokföringsregister* inte skall införas samt att *folkbokföringen hålls klart åtskild från de lokala skattemyndigheternas övriga verksamhet*. Utskottet avstyrkte då liknande motionsyrkanden och vidhåller detta ställningstagande. Motion 1990/91:Sk902 yrkandena 2 och 3 avstyrks följaktligen.

Stockholm den 2 maj 1991

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Catarina Rönning (s), Kurt Ove Johansson (s), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Hans Nyhage (m), Sören Lekberg (s), Elisabeth Fleetwood (m), Ylva Annerstedt (fp), Bengt Kindbom (c), Bo Hammar (v), Hans Leghammar (mp), Ulla Pettersson (s), Rosa-Lill Wåhlstedt (s) och Lahja Exner (s).

Avvikande mening

Lag om församlingsregister

Bertil Fiskesjö och Bengt Kindbom (båda c) anser att den del av utskottets yttrande under rubriken *Lag om församlingsregister* som börjar med "Utskottet får" och avslutas med "katastrofer underlättas" bort ha följande lydelse:

Som utskottet nyligen framhållit (1990/91:KU11) är det allmänt sett av stor betydelse att en författningsreglering kommer till stånd i syfte att stärka skyddet för de registrerades integritet i samband med nödvändig registrering av känsliga uppgifter i myndighetsregister. Utskottet framhöll i betänkandet också att användningen av register i bl.a. kommunerna bör regleras i särskilda registerlagar.

Enligt utskottets mening är det angeläget att offentliga register som innehåller stora informationsmängder regleras i särskilda registerlagar.

Behovet av lagstiftning på det nu aktuella området motiveras enligt utskottets bedömning av kyrkans myndighetsuppgifter när det gäller prövning av medlemskap enligt religionsfrihetslagen och begravningslagens regler om rätt till begravningsplats och medling. Till detta kommer att om kyrkans präster inte har tillgång till register på samtliga boende i församlingen kan den viktiga uppgiften att hjälpa bl.a. polis och sociala myndigheter vid t.ex. katastrofer och olyckor inte fullgöras på det omvittnat fina sätt som hittills skett. Mot denna bakgrund tillstyrker utskottet motion 1990/91:Sk904 yrkande 2.

1990/91:KU5y

Särskilt yttrande

Användningen av personnummer

Birgit Friggebo och Ylva Annerstedt (fp) anför:

Vi har i konstitutionsutskottets betänkande 1990/91:KU11 påtalat de risker för den personliga integriteten som den ökade användningen av personnummer i samband med ADB har medfört. Härutöver har vi påtalat den ökade sårbarhet personnummeranvändningen inneburit. Enligt vår mening är det nödvändigt med en radikal begränsning av denna användning. Detta kan som vi framhållit åstadkommas genom en särskild lag om personnummeranvändning.