

Dir nr: Dir. 2004:53
Departement: Finansdepartementet
Beslut vid
regeringssammanträde: 2004-04-15
Rubrik: En översyn av Statens personadressregister m.m.

- - - - -

Beslut vid regeringssammanträde den 15 april 2004.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare får i uppdrag att föreslå hur såväl myndigheters som företags och andra organisationers behov av folkbokföringsuppgifter, som i dag hämtas från Statens personadressregister (SPAR), skall tillgodoses i framtiden. Utredaren skall pröva om det finns förutsättningar för att samordna SPAR med den behandling av personuppgifter som sker inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Utredaren skall förbereda en övergång av värdmyndighetsskapet för Statens personadressregisternämnd (SPAR-nämnden) från Statskontoret till Skatteverket fr.o.m. den 1 januari 2005.

Bakgrund

Befolkningsregister

Staten är huvudman för ett flertal helt eller delvis automatiserade befolkningsregister. Ett par register har till syfte att förse myndigheter, företag och andra organisationer med personuppgifter i automatiserad form. De används bl.a. för aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter samt för urvalsdragningar.

Uppbyggnaden av SPAR

Riksdagen fattade beslut om att inrätta SPAR 1976 (prop. 1976/77:27, KU 1976/77:21, rskr. 1976/77:87). Inrättandet av ett centralt, statligt personregister ansågs från integritetssynpunkt bättre än dåtidens många privata och offentliga befolkningsregister. I beslutet gjordes Datacentralen för administrativ databehandling (DAFA) totalansvarig för SPAR.

DAFA ombildades 1986 till ett statlig ägt bolag,

dataserviceföretaget DAFA DATA AB (prop. 1984/85:225, bet. 1985/86:FiU4, rskr.1985/86:91). I propositionen föreslogs att myndigheten SPAR-nämnden skulle inrättas och ges i uppgift att vara huvudman och ansvarig för registrets innehåll och användning. I propositionen angavs flera skäl till varför huvudmannaskapet för SPAR borde läggas på en myndighet. Av särskild vikt framhölls att den medborgerliga insynen på så sätt skulle kunna upprätthållas. Vidare angavs att SPAR hade inrättats bl.a. för att det skulle finnas ett allmänt register med ett från integritetssynpunkt acceptabelt innehåll. Dataserviceföretaget gavs i uppdrag att sköta teknisk drift och marknadsföring av SPAR. Rollfördelningen mellan nämnden och dataserviceföretaget behandlades endast översiktligt i propositionen, där det också angavs att närmare villkor för nämndens insyn i verksamheten skulle regleras i avtal mellan staten och företaget.

Staten tecknade 1986 avtal med DAFA DATA AB, som 1993 såldes till Sema Group Infodata AB och i dag ägs av Litorina, Ratos och Svensk Biblioteksforening.

Tidigare ställningstaganden till SPAR

Frågor om SPAR har utretts i många sammanhang. Aviseringsutredningen föreslog i betänkandet Folkbokföringsuppgifterna i samhället (SOU 1995:44) att personbanden, riksaviseringsbandet och SPAR skulle avskaffas och ersättas med ett centralt register för avisering och tillhandahållande av folkbokföringsuppgifter.

I propositionen Avisering av folkbokföringsuppgifter (1994/95:201) ansåg regeringen i likhet med utredningen att det från integritetsskyddssynpunkt fanns skäl som talade för att det skulle finnas endast ett register för tillhandahållande av folkbokföringsuppgifter. Flera remissinstanser var dock kritiska till förslaget att överföra SPAR-nämndens verksamhet till Riksskatteverket. Ett sådant överförande ansågs också på nytt resa de frågeställningar som var aktuella vid tillkomsten av SPAR-nämnden. I propositionen konstaterades att regeringen inte var beredd att ta ställning till om ett nytt aviseringsregister även skulle omfatta SPAR:s funktioner. Även frågan om hur urval för direktreklamsändamål skulle lösas behövde enligt regeringens mening övervägas ytterligare.

SPAR granskades senare inom ramen för Grunddatabasutredningen, som i sitt betänkande Grunddata - i samhällets tjänst (SOU 1997:146) ansåg att SPAR borde finnas kvar för ett särskilt motiverat offentligt åtagande att tillhandahålla uppgifter åt kundregister hos företagen och tillgodose direktreklambranschens behov av en adresskälla för urvalsdragningar.

I den förvaltningspolitiska propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136) föreslog regeringen att

SPAR skall finnas kvar tills vidare eftersom det fyller en viktig samhällsfunktion. Regeringen framhöll att SPAR fortfarande har en stor betydelse för såväl privata aktörer som myndigheter och konstaterade att det bör vara ett offentligt åtagande att hålla register med hög kvalitet för att tillgodose behovet av kontroll av personuppgifter. Regeringen anförde vidare: Verksamheten med SPAR fungerar väl och tillgodoser de behov som finns framför allt på den privata marknaden. Samtidigt har den tekniska utvecklingen medfört att det i dag finns möjlighet att upprätta privata register över befolkningen. Det var enligt regeringens uppfattning från integritetssynpunkt inte önskvärt med ett flertal personregister över befolkningen. En fungerande verksamhet med SPAR kan förhindra uppbyggnaden av sådana register. Den privata marknaden har också ett stort behov av att genom urvalsdragningar få ut personuppgifter. För små och medelstora företag är direkt marknadsföring ofta den enda praktiskt tillgängliga marknadsföringskanalen. SPAR har också stor betydelse för många myndigheter. Regeringen framhöll sin avsikt att i anslutning till det förestående arbetet med en IT-anpassning av handlingsoffentligheten också förebereda ett slutligt ställningstagande till registret. Slutligen konstaterades att förändringar av SPAR inte bör genomföras innan behovet av åtkomst till informationen helt kan tillgodoses på annat sätt.

SPAR i dag

Av förordningen (1998:1235) med instruktion för Statens personadressregisternämnd framgår att nämnden är huvudman för SPAR. Registret är sedan den 1 juli 1998 reglerat genom lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret och förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret. Registret, som får användas av såväl myndigheter som enskilda, har två ändamål:

- aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter (kontrolländamålet), samt
- uttag av uppgifter om namn och adress genom urvalsdragning för direktreklam, opinionsbildning eller samhällsinformation eller annan därmed jämförlig verksamhet (urvalsdragningsändamålet).

Nämnden är personuppgiftsansvarig för registret och driften får vara förlagd till en servicebyrå. Registret har stor betydelse för många myndigheter, företag och andra organisationer och är i praktiken den enda personadressregisterkällan för direktreklamsföretag. Uppgifterna i SPAR hämtas från Skatteverkets folkbokföringsdatabas och beskattningsdatabas. Genom SPAR finns en författningsreglerad möjlighet för företag och andra organisationer att få del av personuppgifter i elektronisk form.

Genom avisering från SPAR uppdateras såväl register hos vissa

myndigheter som kundregistren hos nästan samtliga stora privata organisationer i landet. Ett adressregister som inte uppdateras, beräknas förlora i aktualitet med 20 procent per år genom att de registrerade byter namn, flyttar eller avlider. Det är således stora kostnadsbesparingar som kan göras genom att försändelser i form av t.ex. fakturor och kontoutdrag går till rätt adress.

Statskontoret är för närvarande värdmyndighet för SPAR-nämnden och svarar för kanslistödet. Det finns en kanslichef för SPAR-nämnden, som är anställd av Statskontoret, och nämndens verksamhet finansieras via Statskontorets anslag. Användning av uppgifter ur SPAR är avgiftsbelagd. Vårdmyndighetsskapet för SPAR-nämnden bör, i avvaktan på regeringens ställningstagande till hur myndigheters, företags och andra organisationers behov av folkbokföringsuppgifter från SPAR skall tillgodoses i framtiden, föras över från Statskontoret till Skatteverket.

Behovet av en översyn

Staten är i dag huvudman för två befolkningsregister för helt eller delvis automatiserat utlämnade av personuppgifter. Registren används bl.a. för aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter samt för urvalsdragningar.

Det ena registret är folkbokföringsdatabasen, som drivs av Skatteverket och främst är avsedd att användas av myndigheter. Regeringen kan dock meddela föreskrifter om att uppgifter får lämnas ut till enskild. I den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136, s. 75 och 76.) anges att det främsta skälet till att det skall finnas en möjlighet att lämna ut uppgifter till en enskild är att Svenska kyrkan även efter den 1 januari 2000 skall kunna använda sig av registret. I övriga fall skall prövningen enligt motiven vara restriktiv. Endast sådana fall där behovet är utrett och inte kan tillgodoses inom ramen för SPAR bör överhuvudtaget komma i fråga. Regeringen angav vidare att denna fråga inte helt kan friskrivas från framtida överväganden beträffande SPAR.

Det andra registret är SPAR. När aviseringsregistret (numera folkbokföringsdatabasen) inrättades var syftet att samtliga myndigheter skulle hämta personuppgifter härifrån. Det är dock fortfarande så att många myndigheter hämtar uppgifter från SPAR.

Regeringen har tidigare gjort bedömningen att den verksamhet som bedrivs genom SPAR inte har kunnat överföras till Skatteverket. Inte heller är de frågor som restes i den förvaltningspolitiska propositionen för att regeringen skulle kunna ta slutlig ställning till SPAR lösta. Det har emellertid förflutit många år sedan frågan om framtiden för SPAR prövades senast. Den snabba IT-utvecklingen och den ökade användningen av elektronisk information gör att det nu finns anledning att på nytt pröva förutsättningarna för att samordna funktionen med SPAR med den

automatiserade behandling av uppgifter som sker i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Det finns också andra frågor som aktualiserar en översyn av SPAR. Två frågor är av särskild betydelse för SPAR:s framtid. Den ena är frågan om en IT-anpassning av offentlighetsprincipen. Regeringen har i propositionen Offentlighetsprincipen och informationstekniken (prop. 2001/02:70) meddelat sin avsikt att återkomma i frågan om hur en reglering av skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form bör utformas. Den andra är genomförandet av EG-direktivet Public Sector Information, det s.k. PSI-direktivet, som syftar till att möjliggöra vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (2003/98/EG).

Uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att föreslå hur såväl myndigheters som företags och andra organisationers behov av folkbokföringsuppgifter, som i dag hämtas från SPAR, skall tillgodoses i framtiden.

Utredaren skall pröva om en samordning kan ske genom att funktionen med SPAR integreras med den behandling av personuppgifter som sker i folkbokföringsdatabasen och beskattningsdatabasen hos Skatteverket eller om SPAR fortsatt skall vara ett eget register med en särskild funktion. Om verksamheten med SPAR föreslås överföras till Skatteverket, skall utredaren bedöma om behovet av en särskild huvudman för driften ändå kvarstår.

Utredaren skall särskilt beakta polisens behov av tillgång till de personuppgifter som i dag hämtas från SPAR. SPAR innehåller också uppgifter från beskattningsdatabasen. De får endast lämnas ut till polismyndigheter och Tullverket. Polismyndigheterna och Tullverket måste även i framtiden ha tillgång till dessa uppgifter. Utredaren skall också beakta företags och andra organisationers behov av tillgång till korrekta personuppgifter i elektronisk form.

Det är av särskild vikt att utredaren beaktar integritets- och säkerhetsaspekter samt frågor om sekretess och skydd för personuppgifter. Utredaren skall också överväga om det behöver vidtas några åtgärder, t.ex. i form av författningsändringar eller genom annan form av insyn och kontroll för att lagstiftningen skall uppnå sitt syfte att upprätthålla ett effektivt sätt för att täcka behovet av korrekta personuppgifter och samtidigt värna om den enskildes personliga integritet. Sveriges förpliktelser enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter skall beaktas.

Utredaren skall särskilt följa utvecklingen av frågorna om en IT-anpassning av offentlighetsprincipen och genomförandet av det s.k. PSI-direktivet samt göra en bedömning av hur de påverkar framtiden för SPAR.

Utredaren skall, i avvaktan på regeringens ställningstagande till hur myndigheters, företags och andra organisationers behov av folkbokföringsuppgifter från SPAR skall tillgodoses i framtiden, förbereda en övergång av värdmyndighetsskapet för SPAR-nämnden från Statskontoret till Skatteverket fr.o.m. den 1 januari 2005. Utredaren skall ta fram förslag till de författnings- och regleringsbrevsändringar som då blir nödvändiga. Utredaren skall hålla berörda arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Den nya organisationen för SPAR-nämnden i Skatteverket skall bemannas med beaktande av reglerna om övergång av verksamhet i 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Utredaren skall i övrigt analysera samordningens författningsmässiga, ekonomiska och tekniska konsekvenser samt lämna förslag till konsekvensändringar i regelverk, finansieringsformer och teknik. I uppdraget ingår även att bedöma kostnaderna för den framtida driften och hur detta skall finansieras.

Utredaren skall samråda med SPAR-nämnden, Skatteverket, Tullverket, Riksarkivet, Statskontoret, Rikspolisstyrelsen och Datainspektionen samt med Näringslivets regelnämnd när det gäller redovisning av förslagets konsekvenser för små företag. Utredaren skall också informera berörda näringslivsorganisationer om arbetets fortskridande.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 maj 2005. Uppdraget skall dock i den del som rör överförande av värdmyndighetsskapet för SPAR-nämnden från Statskontoret till Skatteverket redovisas senast den 1 juli 2004.

(Finansdepartementet)

- - - - - slut på dokumentet - - - - -

[Hem](#) [Sök i Rixlex](#) [Sökresultat](#) [Föregående](#)

[Åter till sidans topp](#)