

Regeringens proposition

1976/77: 27

om åtgärder för att begränsa möjligheterna att föra omfattande personregister;

beslutad den 11 november 1976.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

INGEMAR MUNDEBO

Propositionens huvudsakliga innehåll

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 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.

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 registrerade samtycker till registreringen eller
3. särskilda skäl föreligger.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977.

Personregister för vilket tillstånd har meddelats före den 1 januari 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.

FINANSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1976-11-11

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Ahlmark, Romanus, Turesson, Gustavsson, Antonsson, Mogård, Olsson, Dahlgren, Åsling, Söder, Troedsson, Mundebo, Krönmark, Ullsten, Wikström, Johansson, Friggebo

Föredragande: statsrådet Mundebo

Proposition om åtgärder för att begränsa möjligheterna att föra omfattande personregister

1 Inledning

I 1976 års budgetproposition (prop. 1975/76: 100 bil. 9, sid. 109) tog finansministern upp frågan om att inrätta ett centralt statligt personregister för adressaktualisering, personnummersättning och urvalsdragning. Han uppgav att datainspektionen hösten 1974 hade föreslagit att ett centralt uppdateringsregister skulle inrättas och redogjorde för det utredningsarbete som då hade skett i ärendet. Enligt planerna skulle frågan kunna föreläggas riksdagen under hösten 1976.

Vid sin behandling av förslaget till anslag till datainspektionen, uttalade konstitutionsutskottet (KU 1975/76: 74 s. 14—15) att en ändring i datalagen i syfte att begränsa antalet personregister av totalkaraktär borde ske i samband med behandlingen under hösten 1976 av det föreslagna statliga person- och adressregistret.

Statskontoret har nu efter kontakter med tänkbara användargrupper och efter samråd med riksskatteverket (RSV) och datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA) kommit in med ett bearbetat förslag om inrättande av ett centralt personregister. Statskontoret har vidare inhämtat datainspektionens synpunkter på förslaget.

Sveriges direktreklamförening, Direktförsäljningsföretagens förening och Vectu har i särskilda skrivelser yttrat sig över förslaget.

2 Bakgrund

Centralt statligt personregister

Datainspektionen föreslog i skrivelse till regeringen hösten 1974 att ett statligt ADB-baserat centralt personuppdateringsregister (CUR) skulle inrättas.

Bakgrunden till datainspektionens förslag var att det f. n. finns ett flertal personregister såväl inom den offentliga som inom den privata sektorn som används bl. a. för att uppdatera namn- och adressuppgifter i andra personregister. Denna ordning med flera register för samma ändamål är enligt datainspektionen från integritetssynpunkt sämre än ett centralt statligt personuppdateringsregister. Ändamålet med det centrala personuppdateringsregistret skulle enligt datainspektionens förslag vara personnummersättning (personnummerkontroll och sökning efter personnummer) och adressaktualisering (adressavisering) för samtliga registeransvariga som får tillstånd att föra register med personnummer och adresser. Innhållet i registret skulle begränsas till följande uppgifter:

- namn
- personnummer
- civilstånd
- adress
- samhörighetsbeteckning.

Ett huvudmotiv för datainspektionens förslag var att genom tillkomsten av ett till sitt innehåll begränsat centralt befolkningsregister så långt som möjligt reducera behovet hos offentliga och privata registeransvariga att föra egna s. k. befolkningsregister. Ett annat huvudmotiv var att skapa praktiska möjligheter för registeransvariga att kontrollera personnummer och hålla sina register aktuella främst i fråga om adressuppgifter.

Datainspektionens förslag sammanföll i huvudsak med några av de frågor statskontoret på uppdrag av och i samråd med datasamordningskommittén (Fi 1971: 03), DASK redan höll på att utreda i projekten "Samordnad datainsamling" (SAMDATA) och "Normering av data" (NORMDATA). I dessa ingick bl. a. att utreda frågor rörande behoven och utformningen av s. k. basregister för de viktigaste informationsobjekten, i en första omgång främst fysiska personer.

Regeringen överlämnade datainspektionens förslag till DASK med uppdrag att belysa de tekniska, ekonomiska och organisatoriska konsekvenserna av det föreslagna registret. DASK hemställde att statskontoret i sin slutrapport över projekten även skulle behandla datainspektionens förslag.

Vid den därpå följande utredningen tog statskontoret kontakt med ett begränsat antal statliga myndigheter, landsting, kommuner etc. för att utvärdera deras intresse för ett register enligt datainspektionens förslag.

Statskontoret konstaterade i sin rapport den 11 mars 1975 att registret

för att kunna bli användbart måste ha ett bredare registerinnehåll än vad som hade angivits i CUR-förslaget. Enligt statskontoret borde registret, som benämndes samordnat person- och adressregister (SPAR), innehålla uppgift om

- personnummer
- namn
- adress
- läns-, kommun- och församlingskod för aktuellt kyrkobokföringsförhållande
- civilstånd
- samhörighetsbeteckning
- markering att person ej önskar direktadresserad reklam
- datum för senaste registerändring för berörd person.

Ändamålet med registret borde — utöver vad datainspektionen hade angivit i sitt förslag — även kunna vara att svara för sådana urvalsdragningar som är möjliga med hänsyn till registerinnehållet.

Statskontoret överlämnade rapporten till DASK och förordade att ett register med i rapporten angivet innehåll och ändamål skulle inrättas.

Efter att ha inhämtat yttranden över SPAR från datainspektionen och riksskatteverket överlämnade DASK den 15 september 1975 förslaget till regeringen och tillstyrkte inrättande av ett centralt personregister med i huvudsak den utformning som hade föreslagits i statskontorets rapport. Registerinnehållet föreslogs dock utökas med kod för taxeringsdistrikt (F) och kyrkobokföringsförhållanden samt aktuella mantalsskrivningsförhållanden.

Efter remiss avgavs yttranden över förslaget av centralnämnden för fastighetsdata, datainspektionen, försvarets rationaliseringsinstitut, riksförsäkringsverket, postverket, trafiksäkerhetsverket, statistiska centralbyrån, datamaskincentralen för administrativ databehandling, rikskontrollstyrelsen, statens invandrarverk, Sveriges standardiseringskommission, länsstyrelsen i Stockholms län, länsstyrelsen i Malmöhus län, länsstyrelsen i Skaraborgs län, Svenska bokförläggareföreningen, Svenska kommunförbundet, Sveriges Industriförbund, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Svenska arbetsgivareföreningen, Svenska bankföreningen, ADB-beredningsgruppen, Dagligvaruleverantörers förbund, Direktförsäljningsföretagens förening, Näringslivets Delegation för Marknadsrätt, Riksdatabund, samarbetsorganet för ADB inom rättsväsendet, Svenska annonsörers förening, Svenska dataföreningen, Svenska postorderföreningen, Svenska reklambyrå Förbundet, Sveriges direktreklamförening samt Vectu.

Flertalet remissinstanser ställde sig positiva till att ett centralt statligt personregister inrättas, men ansåg bl. a. att förslaget borde kompletteras i fråga om vilka personer som skulle ingå i registret och i fråga om antalet uppgifter som skulle registreras. Regeringen uppdrog därför åt statskontoret att bedriva det inledningsvis berörda ytterligare utredningsarbetet.

Rätten att föra personregister

Enligt datalagen får personregister som förs med hjälp av ADB inte inrättas eller föras utan tillstånd av datainspektionen. Över datainspektionens beslut kan besvär anföras hos regeringen.

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 den som kan komma att registreras i registret. I propositionen 1973: 33 anförde departementschefen att varje reglering som införs på det under stark utveckling stadda datahanteringsområdet måste ses som ett provisorium. Bl. a. måste principerna för tillståndsgivningen utbildas i praxis. Riksdagen anslöt sig till dessa uttalanden (KU 1973: 19).

Med anledning av motioner som väcktes vid 1975 års riksmöte förklarade konstitutionsutskottet (KU 1975: 11) att det med hänsyn till den snabbhet som präglar utvecklingen på datateknikens område var väsentligt att en allmän utvärdering av datalagen kom till stånd så snart ett tillräckligt erfarenhetsmaterial förelåg. Det utredningsarbete som redan hade bedrivits gjorde det enligt utskottet möjligt att göra en samlad översyn av datalagen. Utskottet nämnde särskilt en av datainspektionen under år 1975 planerad genomgång och redovisning av de erfarenheter som inspektionen hittills hade vunnit av tillämpningen av datalagen. Utskottet fann att en särskild parlamentarisk utredning med företrädare för de i riksdagen representerade politiska partierna borde tillsättas för att göra en sådan allmän översyn. Självfallet skulle, tillade utskottet, den nämnda genomgången och redovisningen av datainspektionens erfarenheter av datalagens tillämpning utgöra ett viktigt arbetsmaterial för den förordade utredningen. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag (rskr 1975: 103).

Datainspektionen överlämnade den 24 november 1975 till regeringen den av utskottet nämnda redogörelsen för erfarenheter av datalagens tillämpning.

Sedan datainspektionen lämnade sitt förslag om att inrätta ett centralt uppdateringsregister har regeringen tagit ställning till några fall där registeransvarig har överklagat datainspektionens beslut om begränsningar i tillstånd att föra personregister.

I beslut den 20 mars 1975 över besvär av Datema Aktiebolag i fråga om tillstånd att föra personregister m. m. ändrade regeringen datainspektionens tidsbegränsade beslut beträffande tillstånd för Datema att föra sitt befolkningsregister bl. a. såtillvida att tillståndet skall gälla tills

vidare. Som motiv för beslutet angavs bl. a. den osäkerhet som vid beslutstillfället rådde beträffande om och när ett centralt personuppdateringsregister enligt datainspektionens förslag kunde komma att inrättas.

I beslut den 11 december 1975 över besvär av Reader's Digest Aktiebolag i fråga om tillstånd att föra personregister m. m. gav regeringen tillstånd till bolaget att i sitt personregister även ha med namn- och adressuppgifter på andra personer än direkta kunder till företaget.

Vid konstitutionsutskottets (KU 1975/76: 50) granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning vid 1975/76 års riksdag behandlades frågan om datalagens tillämpning. I en reservation till utskottets majoritetslinje redovisade de nuvarande regeringspartierna en mer restriktiv syn på antalet personregister. I reservationen, som också blev riksdagens beslut, anslöt man sig till datainspektionens grundprincip 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.

I reservationen anfördes vidare att när riksdagen 1973 antog datalagen en restriktiv praxis åsyftats vad gällde tillståndsgivningen på detta område. Datainspektionen befanns i reservationen ha syntt följa riksdagens intentioner. Reservanterna påpekade att den dåvarande regeringen emellertid i ett par upmärksammade besvärsmål hade ändrat inspektionens beslut. Detta befanns med hänsyn till den restriktiva praxis som riksdagsbeslutet åsyftat vara klart otillfredsställande. Det framhölls att en konsekvent tillämpning av den restriktiva linjen var nödvändig som ett led i strävandena att skydda medborgarnas personliga integritet.

I mars 1976 tillkallades den av riksdagen begärda utredningen (Ju 1976: 05) om översyn av lagstiftningen om personorienterad ADB-information m. m. I direktiven angavs att målet för utredningsarbetet borde vara å ena sidan att ytterligare stärka skyddet för den personliga integriteten och å den andra sidan att nyansera regleringen så att denna inte onödigtvis leder till hinder eller olägenheter i allmän eller enskild verksamhet. I direktiven nämndes vidare att det kunde visa sig lämpligt att, i syfte att begränsa antalet personregister av totalkaraktär, göra en provisorisk ändring i datalagen i samband med beslut om ett centralt statligt personregister för adressaktualisering, personnummer-sättning och urvalsdragning.

Vid sin behandling av förslag till anslag till datainspektionen, m. m. framhöll konstitutionsutskottet (KU 1975/76: 47, s. 14—15) att det var angeläget att en ändring i datalagen i syfte att begränsa antalet personregister övervägdes i samband med behandlingen av förslaget om statligt person- och adressregister.

3 Statskontorets förslag om samordnat person- och adressregister (SPAR)

Andamålen med SPAR skall enligt statskontoret vara registeraktualisering (ändringsavisering) i fråga om de i SPAR ingående uppgifterna, personnummerkontroll och sökning efter personnummer samt urvalsdragning av persongrupper. SPAR bör enligt förslaget i första hand tillgodose den offentliga sektorns behov av ändringsaviseringar och sökning. SPAR bör dock även kunna ge service till andra tänkbara användare.

Tre metoder för *ändringsaviseringar* anges i rapporten, A, B och C. Metod A innebär att kunden får ändringar av för kunden tillåtna uppgifter för alla i registret ingående personer. B innebär att SPAR tar emot ett magnetband från kunden med uppgift om de personer kunden vill få ändringsavisering om varje gång sådan avisering önskas. C innebär automatisk avisering av ändringsdata efter det att kunden meddelat SPAR personnummer för de personer kunden önskar ändringsavisering om. Avisering enligt metod C skulle även kunna göras automatiskt till annan dator. För att aviseringsmetod C 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. För att eliminera det integritetshot som ett sådant flaggregister kan innebära vid obegränsad användning av aviseringsmetod C föreslår statskontoret att denna metod endast skall användas för från integritetssynpunkt ofarliga register. Åtgärder bör också vidtas för att sekretessbelägga flaggregistret.

Enligt statskontorets förslag bör *registerinnehållet i SPAR* utgöras av följande personuppgifter:

- personnummer
- namn
- adress
- kyrkobokföringsort
- mantalsskrivningsort
- födelsehemort (födelseän 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
- pensionsår
- taxerad inkomst
- fastighetsinnehav (lantbruk, hyreshus, villa eller fritidshus)
- markering av person som ej önskar direktreklam
- datum för senaste registerändring.

Vidare föreslås att systemet skall vara förberett för att kunna införa markering av tilltalsnamn. Enligt förslaget skall sådan markering ytter-

ligare övervägas av riksskatteverket. Förutom en grunduppläggning av uppgiften — vilken t. ex. torde kunna genomföras i samband med en folk- och bostadsräkning — krävs en modifiering av folkbokföringsbestämmelserna så att pastorsämbetena fortsättningsvis inhämtar och vidarebefordrar uppgift om tilltalsnamn för t. ex. nyfödda.

Ändringar av uppgifterna taxerad inkomst och fastighetsinnehav föreslås inte aviseras. Kund som så önskar får i stället göra engångsuttag avseende dessa uppgifter.

Det skall vara möjligt för kunder att med hjälp av personnummer göra *engångsuttag ur SPAR*. SPAR skall kunna ta emot magnetband med personnummer och söka fram information om personerna. Kunden kan få denna information på magnetband eller utskrift på lista eller liknande. Om kund vill ha information endast om ett fåtal personer kan kunden skriva eller ringa till SPAR och få ut information på önskat medium. Det föreslås också bli möjligt för kund att via terminal hämta information i SPAR.

Sökning efter personnummer skall i första hand kunna utföras av SPAR med hjälp av födelsedatum samt kod för kön jämte namn och — där så är nödvändigt — adressuppgifter. I andra hand bör SPAR kunna utföra sökning efter personnummer även utan tillgång till födelsedatum. Denna senare sökning är tekniskt sett mer komplicerad och resultatmässigt sett osäkrare. Vid sökning efter personnummer erhålls för de personer som svarar mot sökargumenten uppgift om personnummer, namn och adress.

I SPAR skall finnas möjlighet till *kontroll av personnummer*. Personnumret kan kontrolleras och jämföras med efternamnet.

SPAR skall kunna söka ut grupp av personer som beskrivs med hjälp av andra variabler än personnummer. Sådana *urvalsdragningar* bör kunna ske för bl. a. vetenskapliga undersökningar och direktreklam. Möjlighet skall finnas att ta ut hela gruppen eller genom slumpval del av den. Likaså skall det vara möjligt att endast söka fram gruppstorlek i de fall offentlig statistik inte ger svar på detta.

Datainspektionen föreslås kunna ange vilka sökbegrepp som får användas. Genom föreskrift kan t. ex. urvalsdragning av alla omyndiga förhindras.

Systemet skall kunna ge *utskrift till enskild person* enligt 10 § data-lagen.

Omfattningen av SPAR föreslås vara följande persongrupper:

- fysiska personer som finns i länsstyrelsernas personband, dvs. i princip alla kyrkobokförda personer
- fysiska personer som inte är mantalsskrivna och inte är kyrkobokförda, vilka erhållit debetsedel eller inskrivits i försäkringskassa.

Personregistret har givits ett innehåll som i stort täcker de önskemål som under utredningen tillfrågade myndigheter och övriga kunder har framfört. För vissa kunder såsom riksförsäkringsverket, statistiska cen-

tralbyrån, kommuner och landsting kan övervägas att de liksom hittills får utnyttja länsstyrelsernas mera omfattande personregister för sin verksamhet medan flertalet övriga kunder föreslås bli hänvisade till SPAR för ändringsaviseringar, sökningar och urvalsdragningar när det gäller personuppgifter. Viss typ av reklamverksamhet kan ej utnyttja SPAR för selektering. Det gäller sådan verksamhet där uppgifter önskas om förmögenhet, fastighetsuppgifter av typen tomtareal etc. Urval — i den mån det anses lämpligt — som fordrar mer detaljerade uppgifter om fastigheter kan göras med hjälp av länsstyrelsernas fastighetsband. Urval som fordrar uppgift om bilinnehav m. m. hänvisas till bilregistret.

Utöver huvudregistret över personer föreslås SPAR omfatta även en del hjälpregister. *Kunduppgifter* avses registreras i ett kundregister, bl. a. innehållande de tillstånd från datainspektionen som kunden innehar samt de uppgifter som kunden får hämta från SPAR enligt detta tillstånd. För att kunna erbjuda kunder aviseringsmetod C krävs vidare, som har nämnts i det föregående, ett s. k. *flaggregister*. Detta register anger för varje personnummer vilka kunder som har begärt bevakning av ändringar avseende denna person.

Statskontoret föreslår att *systemansvaret* och registeransvaret i datalagens mening för SPAR uppdras åt den centrala myndigheten för folkbokföringen, dvs. riksskatteverket. Riksskatteverket är f. n. ansvarigt för utveckling av de program som används hos länsstyrelserna för beskattnings- och folkbokföringsändamål. Länsstyrelserna är f. n. registeransvariga i datalagens mening. Statskontorets förslag att riksskatteverket får system- och registeransvar för SPAR innebär en relativt liten utökning av riksskatteverkets nuvarande arbetsuppgifter.

Statskontoret anser att riksskatteverket torde kunna handha avsedda uppgifter inom i stort sett befintlig organisation. Inom riksskatteverkets ansvarsområde föreslås även ingå utformning av dokumentation till kunder, vissa andra mer övergripande marknadsföringsåtgärder samt tillsammans med driftansvarig instans kontaktverksamhet med och rådgivning till SPAR:s kunder. En närmare precisering av arbetsfördelningen mellan system- och driftansvarig föreslås göras av riksskatteverket före driftstart.

Som *driftansvarig* föreslås tills vidare DAFA fungera. När avsedd övergång till ett nytt ADB-system för beskattning och folkbokföring har genomförts bör prövas om skäl föreligger att förlägga driften av SPAR till den centrala datoranläggningen för nämnda system. Som driftansvarig skall DAFA svara för den direkta driften och underhållet av SPAR-systemet och svara för kundkontakter i samband med önskade informationsuttåg från SPAR. För detta ändamål bör enligt statskontorets mening avdelas personal att på heltid arbeta med SPAR. Denna organisation föreslås etableras successivt fram till starten av SPAR. Den kommande användningen av SPAR kan komma att påverka denna organisation varför den måste anpassas till utnyttjandet av SPAR.

För uttag ur SPAR enligt 10 § datalagen föreslås att en enskild person skall kunna vända sig valfritt till riksskatteverket eller DAFA.

DAFA har på uppdrag av statskontoret gjort en uppskattning av *kostnaderna* för uppläggning och drift av ett SPAR med här angiven inriktning och omfattning. Beräkningarna bör betraktas som ungefärliga. Kostnader av engångsnatur, i huvudsak avseende utveckling och uppläggning av SPAR (fram till driftstart med ett begränsat antal kunder), uppskattas till 2,3 milj. kr.

Den årliga driftkostnaden uppskattas till:

— uppdatering och registerhållning	5,8—6,8 milj. kr.
— servicegrupp för kundkontakter och anpassning av SPAR till ökat antal kunder	1,7 milj. kr.
— anknnytning av terminaler till SPAR	0,4—1,2 milj. kr.
— för ändringsaviseringar och övriga uttag ur SPAR är kostnaden helt beroende på mängden uttag.	

Dessutom uppkommer för riksskatteverket vissa löpande kostnader för arbetsuppgifter avseende dess system- och registeransvar.

Statskontoret anser att SPAR:s verksamhet i princip bör vara självfinansierande.

Av statskontorets förslag framgår att ca 9 månaders arbete krävs för återstående utvecklings- och uppläggningsarbete innan SPAR kan tas i begränsad drift.

Statskontoret föreslår att SPAR *inrättas successivt* med början den 1 juli 1977 för att vara fullt utbyggt ca två år därefter.

Ett SPAR med föreslaget registerinnehåll innebär att huvuddelen av den personinformation som nu registreras i länsstyrelsernas personband även kommer att bli redovisad i SPAR och där bli tillgänglig för extern användning. Avsedd användning av SPAR kräver en anpassning av det nu tillämpade systemet inom folkbokföringen för tillhandahållandet av personinformation därifrån till olika myndigheter och andra avnämare. Därvid bör bl. a. klarläggas den arbetsfördelning mellan SPAR och folkbokföringssystemets register som i princip bör tillämpas i avseende på tillhandahållandet av personinformation till olika avnämare. Enligt statskontorets mening bör avnämarna hänvisas att hämta information i SPAR när informationen där är tillräcklig för kundens behov. Undantag bör dock tillåtas för uttag inom begränsade regioner, t. ex. för kommuner och landsting.

4 Samrådsyttranden

Riksskatteverket, som har beretts tillfälle att fortlöpande följa utredningsarbetet med SPAR, instämmer i allt väsentligt i de tankegångar som framförs och ansluter sig till statskontorets förslag. I fråga om markc-

ring av tilltalsnamn meddelar verket att den utredning som sysslar med genomförandet av ett nytt ADB-system inom folkbokförings- och beskattningsverksamheten avser att utreda denna fråga — trots att det tidigare visat sig svårt att finna någon inte alltför kostsam lösning. Vidare pekar verket på vikten av att ett s. k. flaggregister omges med ett regelsystem som förhindrar alla oönskade uttag ur detsamma. Riksskatteverket — som fortlöpande arbetar med att påskynda aktualiseringen av länsstyrelsernas personband — är berett att utreda och verka för en snabb aviseringssätt för adressändringar till SPAR. Riksskatteverket delar statskontorets uppfattning att system- och registeransvaret för SPAR bör anförtros åt riksskatteverket samt att driftansvaret — i vart fall till en början — bör läggas på DAFA. Beträffande kostnader anför verket att i vart fall under uppbyggnadsskedet ytterligare handläggare på riksskatteverket behövs. Riksskatteverket anser vidare i likhet med statskontoret att verksamheten med SPAR bör vara självfinansierande. Avgifterna för utnyttjande av SPAR kan ändå kalkyleras med hänsynstagande till en framtida full belastning av SPAR. Riksskatteverket förutsätter att frågan om debiteringsprinciperna närmare utreds. Slutligen anför verket, som dock inte anser sig kunna göra en noggrannare bedömning härvidlag, att den av statskontoret redovisade genomförandepå planen förefaller vara hårt pressad, särskilt vad gäller systemets första etapp.

Även DAFA har löpande haft insyn i projektarbetet och bidragit med uppgifter när det gäller den tekniska utformningen samt ekonomiska konsekvenser. DAFA instämmer i stort med statskontorets förslag. DAFA räknar att systemet kan vara fullt utbyggt och köras optimalt ur driftsynpunkt efter en treårs-period. Med hänsyn till datalagens nuvarande utformning ställer sig DAFA tveksam inför att en enskild person skall kunna vända sig direkt till DAFA för utdrag enligt 10 § i datalagen. DAFA är beredd att åta sig uppläggningsarbetet, funktionsansvaret och driftansvaret av det föreslagna SPAR-systemet i enlighet med förslaget.

Datainspektionen har vid flera tillfällen sedan inspektionen föreslog inrättandet av ett centralt uppdateringsregister yttrat sig över förslag till centralt statligt personregister. I sitt samrådsyttrande hänvisar inspektionen inledningsvis till dessa yttranden. I fråga om behovet av SPAR framför inspektionen uppfattningen att redan tidigare förslag om ett SPAR med den då föreslagna mera begränsade utformningen skulle ha fyllt en funktion. Inspektionen förutsätter därför att nu aktuellt förslag kan komma att anlitas i större utsträckning. Beträffande registerinnehållet anser inspektionen att merparten kan godtas. I fråga om uppgifterna födelsehemort och pensionsår hyser inspektionen dock en viss tvekan.

Födelsehemorten torde enligt inspektionen inte vara känslig för personer födda som svenska medborgare. För en hel del invandrare kan

uppgiften emellertid utgöra problem. Detta gäller särskilt invandrare från länder som sedermera har förlorat sin självständighet och där angivandet av födelsehemort av många av invandrarna uppfattas som missvisande. Uppgiften måste också betraktas i samband med medborgarskapskoden. Effekten av den schablonisering som föreslås beträffande denna uppgift kan förtas genom angivande av födelschemort. Det kan därför ifrågasättas om uppgiften födelsehemort måste anges för annan än svensk eller invandrare från nordiskt land.

Uppgift om *pensionsår* bör enligt statskontorets förslag tas med främst på grund av civilförsvartsstyrelsens behov i detta sammanhang. Datainspektionen anser det inte klarlagt att den föreslagna koden tillgodoser det angivna behovet. Årtalskoden synes inte kunna tolkas entydigt annat än i kombination med de två övriga pensionsförhållandekoderna. Risker föreligger därför för felaktigt utnyttjande av koden. Detta kan i sin tur föranleda otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet. Vidare anser datainspektionen att det föreligger risker för den personliga integriteten även om koden vore entydig genom att koden då skulle kunna användas för urval av en specifik och ur integritetssynpunkt känslig grupp personer bestående av sjuk- eller förtidspensionärer. Inte heller synes det klarlagt om och hur de nya pensionsreglerna med rätt till rörlig pensionsålder påverkar denna kod. Datainspektionen anser därför att den föreslagna registreringen i SPAR av kod för pensionsår inte för närvarande är tillräckligt motiverad.

Inspektionen har ingen erinran mot förslaget till teknisk utformning. Direkt anslutning av kund via terminal eller annan teknisk direkt anslutning bör dock inte ske utan datainspektionens prövning i varje särskilt fall.

Föreslagen utformning av aviseringsrutin enligt alternativ C förutsätter att ett s. k. flaggregister utvecklas. Flaggregister innebär möjlighet att hos SPAR få kännedom om hos vilka av SPAR:s kunder en viss person finns registrerad. Ett sådant register blir alltså ett referensregister. Datainspektionens styrelse har i beslut den 3 december 1975 vägrat statistiska centralbyrån tillstånd för ett referensregister. Inspektionens skäl härför var dels att ett referensregister inte kunde sekretessbeläggas, dels att förekomsten av ett allmänt tillgängligt referensregister som hänvisar till register vilka i många fall innehåller känslig information om individen eller där informationen tillsammans ger en ingående bild av enskilds personliga förhållanden, utgör en uppenbar risk för otillbörligt intrång i personlig integritet.

De sålunda anförda skälen mot referensregister är tillämpliga på det tilltänkta flaggregistret hos SPAR. Som datainspektionen har framhållit under utredningsarbetet kan integritetsrisken minskas genom att metoden med flaggregister tillämpas med stor restriktivitet.

I den remitterade rapporten föreslås att integritetsproblemet med

flaggregistret skall lösas genom sekretess. Härtill anför datainspektionen 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 är enligt datainspektionens mening därför inte lösningen på integritetsproblemet. Det anförda innebär emellertid inte att datainspektionen motsätter sig sekretess för flaggregistret.

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

När det slutligen gäller frågan om systemansvar och driftansvar anser datainspektionen att det från de utgångspunkter datainspektionen har att beakta i och för sig inte finns någon anledning till erinran mot statskontorets förslag. Praktiska skäl för undvikande av onödig byråkrati kan emellertid ge anledning till att ytterligare överväga frågan om systemansvaret. Information hämtas från länsstyrelsen som är självständig myndighet. Praktiskt torde informationen komma att bearbetas och tillhandahållas av DAFA. I SPAR föreslås bl. a. registrering av datainspektionens tillståndsbeslut. Det kan förutsättas att kontakterna mellan DAFA och inspektionen blir livliga. Det torde vara rimligt att DAFA biträder blivande kunder även vid ansökan om tillstånd. Lägs systemansvaret på riksskatteverket krävs formellt att kontakten mellan DAFA och inspektionen går via riksskatteverket. Mot den bakgrunden anser datainspektionen att det kan finnas skäl överväga om inte DAFA bör bli både systemansvarig och driftansvarig.

5 Skrivelser från Sveriges direktreklamförening, Direktförsäljningsföretagens förening och Vectu

Sveriges direktreklamförening invänder mot statskontorets uppfattning att SPAR i första hand bör tillgodose den offentliga sektorns behov. Enligt föreningens mening bör den offentliga och privata sektorns behov i möjligaste mån beaktas i lika stor utsträckning. Detta motiveras enligt föreningen av att myndigheterna insamlar sina uppgifter med stöd av lag som ej kan åberopas av enskilda eller företag för motsvarande insamling. Den privata sektorn skulle således bidra med uppgifter som den enligt föreningens uppfattning bör få tillgång till i ungefär samma utsträckning som den offentliga sektorn.

Vad gäller registerinnehållet framhåller föreningen i fråga om uppgift om telefonnummer att i s. k. näringslivsregister på ADB numera oftast telefonnummer ingår, vilket utnyttjas vid telefonuppföljning av direktreklamkampanjer. Anledningen till detta är möjligheten att minska de allt större kostnaderna för resande försäljare. Av samma skäl anser föreningen att det vore önskvärt med telefonnummer till fysiska personer. Telefonnummer torde ha särskild betydelse för företag som tillhör Direktförsäljningsföretagens förening samt för försäkringsbolag och bokklubbar. Sveriges direktreklamförening delar inte datainspektionens uppfattning att uppgift om telefonnummer synes klart olämpligt ur integritetssynpunkt med hänvisning till att dessa uppgifter ingår i rikstelefonkatalogen.

Föreningen anför vidare att uppgift om förmögenhetsskatt bör ingå som komplement till uppgiften om taxerad inkomst, liksom uppgift om utbildning. Den sist nämnda uppgiften registreras f. n. av statistiska centralbyrån. Syftet med dessa kompletterande uppgifter vore enligt föreningen att förhindra att onödig direktreklam utsändes.

I den mån uppgifter om bilinnehav, biluppgifter, körkortsinnehav, samt mer detaljerade uppgifter om fastighetsinnehav behövs, förutsätter Sveriges direktreklamförening att det centrala körkortsregistret resp. de av länsstyrelserna förda fastighetsbanden även fortsättningsvis kommer att kunna utnyttjas på samma sätt som i dag.

Slutligen anför föreningen att om Datema AB inte erhåller fortsatt tillstånd till förande av personregister får SPAR en ej önskvärd monopolställning. Föreningen anser att Datema AB:s verksamhet är nödvändig även i framtiden. Kundernas olika önskemål om priser, servicegrad och krav på ett registers systematik måste enligt föreningen kunna tillgodoses, varför flera personregister på ADB måste tillåtas på marknaden.

I särskilda skrivelser har Direktförsäljningsföretagens förening och Vectu biträtt de synpunkter som framförts av Sveriges direktreklamförening.

6 Föredraganden

Centralt statligt personregister

Datainspektionen föreslog hösten 1974 att ett statligt ADB-baserat centralt personuppdateringsregister (CUR) skulle inrättas. Inspektionen motiverade sitt förslag med att en ordning som den nuvarande med ett flertal personregister såväl inom den offentliga som inom den privata sektorn som bl. a. används för att uppdatera, dvs. aktualisera namn- och adressuppgifter i andra personregister var sämre från integritetssynpunkt än ett centralt statligt personuppdateringsregister. Ändamålet med

ett centralt personuppdateringsregister skulle enligt datainspektionens förslag vara personnummersättning (personnummerkontroll och sökning efter personnummer) och adressaktualisering (adressavising) för samtliga de registeransvariga som får tillstånd att föra register med personnummer och adresser. Innehållet i registret skulle begränsas till följande uppgifter, nämligen namn, personnummer, civilstånd, adress och samhörighetsbeteckning (personnummer för make/maka eller för huvudperson för barn).

Genom att skapa ett till sitt innehåll begränsat centralt befolkningsregister så skulle man — enligt datainspektionens mening — så långt som möjligt reducera behovet hos offentliga och privata registeransvariga att föra egna s. k. befolkningsregister. Med ett sådant centralt register skulle man vidare skapa praktiska möjligheter för registeransvariga att kontrollera personnummer och hålla sina register aktuella främst i fråga om adressuppgifter.

De frågor som föranledde inspektionens förslag utreddes vid denna tidpunkt av statskontoret på uppdrag av och i samråd med datasamordningskommittén. Regeringen uppdrog åt kommittén att — inom ramen för pågående utredningsarbete i frågor rörande samordning av datainsamlingen i den offentliga förvaltningen, inrättande av s. k. basregister m.m. — belysa de tekniska, ekonomiska och organisatoriska konsekvenserna av datainspektionens förslag. Ett av statskontoret utarbetat förslag om ett samordnat person- och adressuppdateringsregister (SPAR) med ett i förhållande till CUR något utvidgat registerinnehåll överlämnades av datasamordningskommittén med tillstyrkan till regeringen hösten 1975.

Förslaget om att inrätta SPAR remissbehandlades. Flertalet remissinstanser ställde sig positiva till förslaget, men ansåg att registerinnehållet borde utvidgas. Statskontoret fick därför 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.

Statskontoret har efter kontakter med tänkbara användargrupper lagt fram ett bearbetat förslag om att inrätta ett centralt personregister. Enligt förslaget skall SPAR ges följande funktioner, nämligen

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

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

Statskontoret föreslår att SPAR skall omfatta dels de personer som är registrerade i länsstyrelsernas personband (dvs. den kyrkobokförda befolkningen), dels de personer i länsstyrelsernas s. k. J-aviregister, som där är identifierade med personnummer (dvs. ej kyrkobokförda personer som har fått debetsedel eller har skrivits in i allmän försäkringskassa).

För att SPAR skall bli så användbart som möjligt för tänkbara kunder föreslår statskontoret att registerinnehållet, jämfört med statskontorets tidigare förslag, utökas. Med ett par undantag kan alla föreslagna uppgifter i SPAR hämtas från länsstyrelsernas personband. Det föreslagna registerinnehållet kommer att bli mer begränsat än innehållet i länsstyrelsernas personband.

De uppgifter som föreslås ingå i registret är personnummer, namn, adress, kyrkobokförings- och mantalsskrivningsort, födelsehemort, civilstånd, samhörighetsbeteckning, medborgarskapskod, omyndighetskod, födelsetidpunkt för barn, pensionsår, taxerad inkomst, fastighetsinnehav, markering av person som inte önskar direktreklam samt datum för senaste registerändring.

Avisering om ändring av adresser m. fl. uppgifter till andra registeransvariga (kunder) kan enligt statskontoret ske enligt någon av följande tre metoder, nämligen

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

För att aviseringsmetod C skall kunna användas behövs ett s. k. flaggregister med uppgift om vilka registerförare som önskar ändringsavisering och vilka personer som omfattas av det aktuella registret. Med hänsyn till att ett sådant flaggregister kan innebära risker för den enskildes integritet föreslår statskontoret att denna metod endast skall användas för register som är ofarliga från integritetssynpunkt. Åtgärder bör enligt statskontoret också vidtas för att sekretessbelägga flaggregistret. Enligt förslaget skall datainspektionen avgöra om några restriktioner skall gälla för aviseringsmetod till enskild kund.

Beträffande driften av SPAR påpekar statskontoret att uttag på datamedium för kunds räkning skall kunna ske endast efter tillstånd av datainspektionen.

System- och registeransvaret (i datalagens mening) för SPAR bör enligt statskontoret uppdras åt den centrala myndigheten för folkbokföringen, dvs. riksskatteverket. Med hänsyn till registrets art och omfattning bör driftansvaret för SPAR läggas på en statlig datacentral. Statskontoret föreslår att driftansvaret tills vidare anförtros DAFA. När avsedd övergång till ett nytt ADB-system för beskattning och folk-

bokföring har genomförts, bör prövas om skäl föreligger att förlägga driften av SPAR till den centrala datoranläggningen för detta system.

Statskontoret uppskattar kostnaderna för utveckling av systemet till 2,3 milj. kr. och de årliga fasta driftkostnaderna till mellan 7,8 och 9,7 milj. kr. exklusive direkta kostnader för uttag av data ur systemet. Systemet bör enligt statskontoret i princip vara självfinansierande. Statskontoret bedömer att cirka 9 månaders arbete krävs för återstående utveckling och uppläggning av SPAR innan systemet kan tas i begränsad drift. Statskontoret föreslår att SPAR inrättas successivt med början den 1 juli 1977 för att vara fullt utbyggt cirka två år därefter.

Under utredningsarbetet har statskontoret tillfrågat en rad myndigheter och andra tänkbara kunder om vilka önskemål de har när det gäller registret. Förslaget tillgodoser i stor utsträckning redovisade önskemål. För urvalsdragningar där mer detaljerade urval önskas kan — i den mån det anses lämpligt — på samma sätt som nu kunderna utnyttja t. ex. länsstyrelsernas fastighetsband eller bilregistret.

Genomförs förslaget kommer huvuddelen av den personinformation som nu registreras i och tillhandahålles av länsstyrelsernas personband att bli redovisad även i det nya systemet. Arbetsfördelningen mellan det föreslagna registret och folkbokföringssystemets register behöver klargöras. Statskontoret föreslår att kunderna hänvisas till att hämta information i det nya registret när informationen där är tillräcklig för kundens behov. Undantag bör dock tillåtas för uttag inom begränsade regioner, t. ex. för kommuner och landsting. För vissa kunder, bl. a. riksförsäkringsverket, statistiska centralbyrån, kommuner och landsting, kan enligt statskontoret övervägas att de liksom hittills får utnyttja länsstyrelsernas personband medan flertalet övriga kunder föreslås bli hänvisade till SPAR.

Riksskatteverket och DAFA har i allt väsentligt anslutit sig till statskontorets förslag. Datainspektionen anser behovet av ett register enligt förslaget klarlagt och framför att registret till följd av sitt utvidgade innehåll i än högre grad än tidigare förslag kommer att visa sig ändamålsenligt. Inspektionen anser att merparten av registerinnehållet kan godtas. I fråga om uppgiften födelsehemort ifrågasätter inspektionen om den måste registreras för personer födda som utländska medborgare. Vidare anser inspektionen att uppgift om pensionsår f. n. inte är tillräckligt motiverad.

Beträffande det s. k. flaggregistret anser datainspektionen att ett sådant register kan medföra risk för otillbörligt intrång i enskilds integritet. Inspektionen anser att denna risk kan minskas om metoden med flaggregister tillämpas med stor restriktivitet. Sekretessbeläggning av flaggregistret, som har föreslagits av statskontoret, bör enligt inspektionen ske. Sekretessbeläggning är dock inte tillfyllest enligt inspektionen

som i likhet med statskontoret anser att det bör ankomma på inspektionen att avgöra om några restriktioner skall gälla för aviseringsmetod till enskild kund. Vidare bör anslutning av kund till registret via terminal eller annan direkt teknisk anslutning inte ske utan datainspektionens prövning i varje särskilt fall.

När det gäller ansvarsfördelningen för registret anser datainspektionen att det finns praktiska skäl för att överväga att göra DAFA både system- och driftansvarig. Information till SPAR hämtas från länsstyrelsen som är självständig myndighet. Informationen torde komma att bearbetas och tillhandahållas av DAFA. I SPAR föreslås bl. a. registrering av datainspektionens tillståndsbeslut. Det kan förutsättas att kontakterna mellan DAFA och inspektionen blir livliga. Det torde vara rimligt att DAFA biträder blivande kunder även vid ansökan om tillstånd. Läggs systemansvaret på riksskatteverket krävs formellt att kontakten mellan DAFA och inspektionen går via riksskatteverket.

I fråga om användningsområdet för SPAR och till frågan om avgränsning gentemot bl. a. länsstyrelsernas personband anförde datainspektionen i sitt remissvar på statskontorets tidigare förslag om SPAR att det inte torde vara aktuellt att låta SPAR ersätta nuvarande förfarande för ajourhållning av register med hjälp av riksaviseringsrutinen. För statliga register bör SPAR kunna eliminera behovet av att skapa ytterligare namn- och adressregister, lämna kontinuerlig uppdateringservice till sådana register där riksaviseringsrutinen inte är lämpligare samt att möjliggöra personnummerkontroll och totalkontroller av befintliga register. SPAR bör enligt datainspektionen kunna lämna kompletterande service till kommunala och landstingskommunala register om resp. länsstyrelse till följd av kapacitetsbrist eller av annan anledning inte kan lämna begärd service. För den privata sektorn bör enligt datainspektionen ambitionsnivån för SPAR vara att ge sådan service att de privata registren med riksomfattande täckning kan ajourhållas och kontrolleras vad gäller personnummer samt namn- och adressuppgifter. Även i fråga om personnummersättning bör viss service kunna ges. Registret bör enligt inspektionen utformas så att det kan erbjuda tillfredsställande service även i fråga om urvalsdragningar för marknadsundersökningar, adresser för direktadresserad reklam o. d.

Sveriges direktreklamförening, Direktförsäljningsföretagens förening samt Vectu har i särskilda skrivelser framfört synpunkter på förslaget om SPAR. Registerinnehållet bör enligt organisationerna utökas med uppgift om telefonnummer, förmögenhetsskatt och utbildning. Organisationerna förutsätter vidare att de av länsstyrelserna förda fastighetsbanden samt det centrala bil- och körkortregistret liksom i dag kommer att kunna utnyttjas för bl. a. urvalsdragningar. Slutligen anför organisationerna att ett införande av SPAR inte får leda till att andra ADB-

baserade personregister förbjuds med hänsyn bl. a. till behovet av konkurrens.

Som jag förut har nämnt låg integritetsskäl bakom datainspektionens ursprungligen framförda uppfattning om behovet av ett centralt statligt personregister. Utvecklingen har enligt min mening visat att medborgarna i allmänhet är kritiskt inställda till och hyser oro för att finnas registrerade i olika befolkningsregister. Jag delar därför datainspektionens uppfattning att behov föreligger att kunna begränsa antalet register omfattande totalbefolkningen eller en betydande del därav. Detta förutsätter för tillgodoseende av de angelägna behov som ändock finns, att ett centralt statligt personregister inrättas. Som jag återkommer till i det följande är ett sådant register en förutsättning för lagbestämmelser med syfte att begränsa antalet befolkningsregister. Jag förordar således att ett centralt statligt personregister inrättas successivt med början under hösten 1977.

I likhet med statskontoret anser jag att användare som önskar göra uttag på datorläsbart medium bör hänvisas att hämta information ur SPAR när denna är tillräcklig för kundens behov. Även när det gäller andra uttag bör i görligaste mån efterfrågan styras till SPAR.

För de statliga myndigheterna får SPAR trots allt en relativt begränsad betydelse. Ett centralt statligt personregister som har ett mindre omfattande informationsinnehåll än de personband som länsstyrelserna för kommer sannolikt inte att göra det möjligt att avveckla existerande statliga system i någon större omfattning. Med hänsyn till att SPAR avses hämta information från länsstyrelsernas personband skulle ett utnyttjande av det nya registret sannolikt innebära en viss fördröjning av uppdateringen för de register som i dag replierar direkt på länsbanden för ändringsavisering. Jag anser därför, i likhet med datainspektionen, att statliga register även fortsättningsvis bör kunna utnyttja länsbanden om detta är lämpligare än att uppdatera registren från SPAR.

När det gäller kommuner och landsting anser jag i likhet med datainspektionen att de i första hand bör utnyttja de länsvisa personbanden för sina behov.

Behovet av privata befolkningsregister bör till viss del kunna täckas av SPAR. Enligt de tidplaner som statskontoret och DAFA har presenterat kan registret inrättas från hösten 1977 och uppnå full drift två till tre år senare. Trots detta kan effekter från integritetsskyddssynpunkt successivt uppnås tidigare.

Det nya registret bör enligt min mening innehålla de uppgifter som statskontoret föreslagit. Uppgiften om födelsehemort bör dock inte registreras för person som inte fötts som svensk medborgare. När det gäller uppgift om pensionsår delar jag datainspektionens uppfattning att behovet f. n. inte är tillräckligt motiverat för att uppgiften skall ingå. Det kan senare bli aktuellt att tillmötesgå önskemål om att tillföra

registret ytterligare uppgifter för att tillgodose angelägna behov. Det ankommer på regeringen att besluta om inte alltför genomgripande förändringar i registrets innehåll där sådan utvidgning kan ske utan risk för den personliga integriteten.

Jag biträder vidare statskontorets förslag om de aviseringsmetoder som skall finnas tillgängliga i SPAR. Avisering enligt alt. C förutsätter att ett s. k. flaggregister inrättas. För att ta bort de risker från integritetsskyddssynpunkt som ett sådant flaggregister kan innebära föreslår statskontoret att avisering enligt alt. C endast skall användas för register som är ofarliga från integritetssynpunkt. Jag delar denna uppfattning, och förutsätter att frågor rörande integritet bedöms restriktivt.

Det har vidare föreslagits att det s. k. flaggregistret skall sekretessbeläggas. Datainspektionen har emellertid, samtidigt som den har tillstyrkt en sekretessbestämmelse, framhållit att en sekretessbeläggning inte är tillräcklig. Inspektionen anför att den hos allmänheten förekommande "dataoro" som är riktad mot myndigheternas kännedom om den enskildes registerprofil inte undanröjs eller minskas genom sekretessen eftersom den endast hindrar allmänheten att få sådan kännedom. För egen del vill jag understryka statskontorets uttalande att avisering enligt alt. C bara bör användas i fråga om register som är ofarliga från integritetssynpunkt. Någon sekretessbeläggning torde då inte behövas. Jag är därför inte för dagen beredd att föreslå sådan ändring i 1937 års sekretesslag att flaggregistret kommer att omfattas av sekretess.

Jag delar den uppfattning som har framförts av statskontoret och datainspektionen att det bör ankomma på inspektionen att avgöra om några restriktioner skall gälla för aviseringsmetod till enskild kund.

Jag anser även — som har föreslagits — att registret skall medge anslutning av terminal. Sådan anslutning bör inte ske utan datainspektionens prövning i varje särskilt fall. Även uttag på annat datorläsbart medium skall endast kunna ske efter tillstånd av datainspektionen.

Statskontoret har — med hänvisning till SPAR:s nära samband med folkbokföringen — föreslagit att riksskatteverket ges ansvar för system och register. Driften av SPAR föreslås åtminstone övergångsvis förläggas till DAFA. Datainspektionen har pekat på vissa praktiska fördelar med att DAFA även får registeransvaret enligt datalagens mening. För egen del vill jag förorda att DAFA övergångsvis ges både system- och registeransvaret för SPAR. Jag förutsätter emellertid att frågan bör kunna tas upp på nytt när det nya ADB-systemet för folkbokföring och beskattning har genomförts. Ansvar för det återstående utvecklingsarbetet med SPAR bör ligga på DAFA i samarbete med statskontoret, datainspektionen och riksskatteverket.

SPAR bör vidare enligt min mening vara självfinansierande. Användarna bör alltså betala för att få utnyttja registret. Avgiften bör erläggas efter taxa som fastställs av DAFA efter samråd med riksrevisionsverket.

Grunden för taxan skall vara full kostnadstäckning. Med hänsyn speciellt till den särställning som SPAR får är det angeläget att kostnaden för att utnyttja SPAR blir så låg som möjligt.

Rätten att föra omfattande personregister

Jag övergår nu till frågan om begränsning av möjligheterna att föra omfattande personregister. Jag har i dessa delar samrått med chefen för justitiedepartementet.

Enligt den år 1973 antagna datalagen (1973: 289) får personregister som förs med hjälp av ADB inte inrättas eller föras utan tillstånd av datainspektionen. Över datainspektionens beslut kan besvär anföras hos regeringen.

Enligt 3 § datalagen skall datainspektionen meddela tillstånd till inrättande av personregister om det saknas anledning anta 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. I 4 § anges vissa omständigheter som endast mera undantagsvis får upptas i ADB-fört personregister. Varken i denna eller någon annan paragraf i datalagen regleras särskilt tillåtligheten av register som upptar stora delar av befolkningen inom hela landet eller inom visst område.

I praxis har datainspektionen varit restriktiv till befolkningsregister. Inspektionen har 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 inte denna princip kan upprätthållas kommer enligt inspektionens mening många centrala personregister att inrättas.

De registrerade kan enligt inspektionen uppleva det som en risk i sig att finnas registrerade i olika personregister och detta alldeles oavsett antalet och arten av de personuppgifter som ingår i registren. Enligt inspektionen är vidare i tider av politiska omvälvningar eller krig särskilda faror förenade med förekomsten av många centrala personregister. Man måste också enligt inspektionen räkna med risken under normala tider för att innehållet i befolkningsregister skall föras till utlandet.

Det angivna synsättet leder enligt inspektionen till att myndigheters personregister i princip bara bör få omfatta personer som myndigheterna enligt lag eller annan bestämmelse är skyldiga att registrera för att kunna fullgöra sina uppgifter. För företagens och organisationernas del innebär grundsatsen att registrering bör medges endast av personer som redan är kunder, anställda eller medlemmar eller som frivilligt har medgett registrering, däremot inte av personer som företaget eller organisationen avser att värva som kunder eller medlemmar.

Genomförandet av datainspektionens nu nämnda princip har emellertid mött vissa svårigheter. Dels har ifrågasatts om datalagen medger att personkretsens omfattning tillmäts självständig betydelse vid bedömningen av integritetsriskerna i ett tillståndsärende. Dels har avsaknaden av ett centralt statligt register för ändringsaviseringar, personnummerkontroll och urvalsdragning m. m. gjort det nödvändigt att godta vissa personregister av totalkaraktär. Sålunda fann regeringen i det tidigare nämnda beslutet den 11 december 1975 med anledning av besvär av Reader's Digest Aktiebolag att datalagen inte gav stöd åt datainspektionens beslut om begränsning av antalet personer som fick registreras.

I en reservation till konstitutionsutskottets granskningsbetänkande (KU 1975/76: 50) redovisade de nuvarande regeringspartierna en mer restriktiv syn på antalet centrala personregister. I reservationen, som också blev riksdagens beslut, anslöt man sig till datainspektionens grundprincip 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.

När riksdagen 1973 antog datalagen åsyftades en restriktiv praxis vad gäller tillståndsgivningen på detta område. Datainspektionen synes ha följt riksdagens intentioner. Den tidigare regeringen har emellertid i ett par uppmärksammade besvärsmål ändrat inspektionens 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.

För egen del finner jag sålunda starka skäl tala för datainspektionens slutsats om personkretsens omfattning vid dataregistrering, en slutsats som även fått stöd av en majoritet i riksdagen. Endast om krav uppställs på att ADB-registreringar av personer i varje enskilt fall skall svara mot ett verkligt behov hos dem som för registren synes personregistrering med hjälp av ADB kunna hållas på en nivå som kan godtas av allmänheten. Med hänsyn härtill ter det sig naturligt att ställa upp presumtionen att den som bedriver viss verksamhet saknar anledning att registrera alla eller ett betydande antal av de personer som är bosatta inom riket eller inom visst område.

Som har framgått av min tidigare redogörelse har SPAR sin upprinnelse i ett förslag från datainspektionen, vars syfte just var bl. a. att reducera behovet av andra personregister av totalkaraktär. Det nu framlagda förslaget om SPAR torde också få till följd att vissa befolkningsregister blir obehövligen eller kan inskränkas till sitt innehåll. Detta gäller framför allt register för direktreklam som används för kundvärning. För direktreklamens behov kan SPAR tillhandahålla urval av

adresser på etiketter. Inrättas SPAR bör det bli svårare att bryta den tidigare nämnda presumtionen eller, omvänt, lättare att vara restriktiv mot önskemål om att inrätta omfattande personregister.

Som förut har nämnts ankommer det på den nyligen tillkallade datautredningen att överväga frågan om tillåtligheten av register som omfattar befolkningen inom landet eller delar därav. Jag anser det emellertid angeläget att datalagen redan nu ändras så att klart stöd kommer att finnas för den uppfattning som jag har redovisat, låt vara att ändringen får en provisorisk karaktär. Riksdagen har också, som nämnts, förutsatt att en ändring i datalagen i detta hänseende kommer till stånd under hösten 1976 i samband med behandlingen av förslag om statligt person- och adressregister (KU 1975/76: 47, rskr 1975/76: 323).

Den nya regeln, som lämpligen kan bilda en ny paragraf, 3 a §, i datalagen, bör ta sikte på personregister som upptar en betydande del av befolkningen i riket eller i område därav. Härmed avses i första hand 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.

Att avgöra om ett register skall anses omfatta en "betydande del" av befolkningen kan givetvis i vissa fall i och för sig vara vanskligt. Detta torde emellertid spela mindre roll, om man i lagtexten, i enlighet med den inom datainspektionen utbildade principen för bedömning av omfattande personregister, som punkt 1 uttryckligen anger att tillstånd får meddelas för register som upptar medlemmar, anställda eller kunder till den för vars räkning registret förs. Även annan, liknande anknytning bör godtas vid prövningen av huruvida ett omfattande register får komma till stånd. Vidare bör registrering vara tillåten, om de personer som upptas i registret har lämnat samtycke härtill. En sådan regel bör tas in som punkt 2.

I andra fall än de nu nämnda bör utgångspunkten vara att omfattande personregister får förekomma endast undantagsvis. Det bör sålunda föreskrivas att tillstånd till register av ifrågavarande slag får meddelas endast om särskilda skäl föreligger. Detta bör anges i en punkt 3. Vad som skall anses utgöra särskilda skäl får bestämmas genom praxis vid tillståndsprövningen. Det är tydligt att endast ett angeläget behov av en generell personregistrering, vilket inte i det väsentliga kan tillgodoses på annat sätt, t. ex. via SPAR, får motivera avsteg från presumtionen. Av betydelse för frågan, om undantag kan medges, blir också sådana omständigheter som vilket ändamål uppgifterna ursprungligen lämnats för, känsligheten hos de uppgifter som avses bli registrerade, sekretessen för uppgifterna och säkerhetsanordningarna kring registret. Registrets storlek får naturligtvis också beaktas.

Såvitt gäller enskilda register kan av punkten 1 i paragrafen 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 alltså underlag för den ståndpunkt som datainspektionen har intagit på området.

Den nya regeln bör gälla inte bara enskilda utan också allmänna register. Det ligger emellertid i sakens natur att allmänna organ ofta har uppgifter som gör det nödvändigt eller i varje fall befogat att föra ganska omfattande personregister. Som exempel kan nämnas de register som behövs för utbetalning av barnbidrag, folkpensioner och tilläggs-pensioner. Också angelägna statistik- och forskningsregister kan innehålla uppgifter om ett stort antal personer. Den föreslagna bestämmelsen lämnar utrymme för de personregister som behövs för att viktiga samhällsuppgifter skall kunna fullgöras på ett tillfredsställande sätt. Har riksdag eller regering i författning föreskrivit eller förutsatt att myndighet skall föra en personförteckning som ett led i sitt arbete, ligger givetvis redan häri ett starkt stöd för att myndigheten skall få tillåtelse att föra förteckningen som ett ADB-register. Också inom den kommunala och landstingskommunala verksamheten kan ADB-register som upptar ett större antal personer vara ett så värdefullt hjälpmedel i administrationen att särskilda skäl får anses föreligga för tillstånd.

Personregister som är av den vikt att de inrättas genom beslut av riksdagen eller regeringen är enligt 2 § andra stycket datalagen undantagna från datalagens tillståndsvång. Man kan emellertid förutsätta att statsmakterna kommer att bedöma tillåtligheten av befolkningsregister med samma restriktivitet som har kommit till uttryck i den bestämmelse som jag här har förordat skall föras in i datalagen. Till en enhetlig bedömning av personregister, vare sig deras inrättande skall prövas av statsmakterna eller av datainspektionen, medverkar att inspektionen enligt 2 § andra stycket datalagen alltid skall yttra sig innan beslut fattas av riksdagen eller regeringen. När datainspektionen avger ett sådant yttrande skall en bedömning ske enligt samma grunder som vid prövning av tillståndsärende.

Enligt vad jag har föreslagit i det föregående bör SPAR inrättas successivt med början under hösten 1977 för att vara fullt utbyggt två till tre år därefter. Den nu föreslagna ändringen i datalagen bör emellertid träda i kraft redan den 1 januari 1977. Ett skäl härtill är att, som har framgått av det förut sagda, den restriktiva hållningen till befolkningsregister endast delvis är betingad av att ett centralt statligt personregister inrättas.

Datalagen gjordes vid tillkomsten tillämplig på register som hade tagits i bruk före lagens ikraftträdande. När nu villkoren för att föra befolkningsregister skärps genom en ny föreskrift i lagen, bör i analogi här-

med den nya föreskriften i princip gälla också register för vilka tillstånd har meddelats innan lagändringen trädde i kraft. Äldre register som enligt den nya föreskriften inte får föras utan att särskilda skäl föreligger, bör därför på nytt underställas datainspektionens prövning. Det bör ske senast den 1 juli 1977. Med hänsyn till svårigheterna att avgöra vilka register som omfattas av de nya reglerna, bör det ankomma på datainspektionen att uppmärksamma de registeransvariga på behov av omprövning. Till dess ansökan prövas slutligt bör givetvis registret få föras som hittills. Datainspektionen bör ges uttrycklig möjlighet att medge att äldre register får föras under en avvecklingstid som framstår som skälig från praktiska och ekonomiska synpunkter. Av övergångsbestämmelserna bör framgå att äldre register som fyller motsvarande funktion som SPAR eller som kan inskränkas till sitt innehåll sedan SPAR har kommit i funktion bör kunna vidmakthållas fram till dess att SPAR kan överta registrets funktion. Jag vill erinra om att datainspektionen enligt 5 § datalagen kan begränsa sitt tillstånd till viss tid, om särskilda skäl föreligger. Omprövningen gäller självfallet inte de register som har inrättats genom beslut av riksdagen eller regeringen, eftersom dessa över huvud taget inte är underkastade tillståndstvång. Där-
emot gäller omprövningen register som har förts upp till regeringen genom besvär.

7 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

dels godkänna att ett centralt statligt personregister inrättas i enlighet med vad jag har förordat,

dels antaga inom justitiedepartementet upprättat förslag till lag om ändring i datalagen (1973: 289).

8 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.